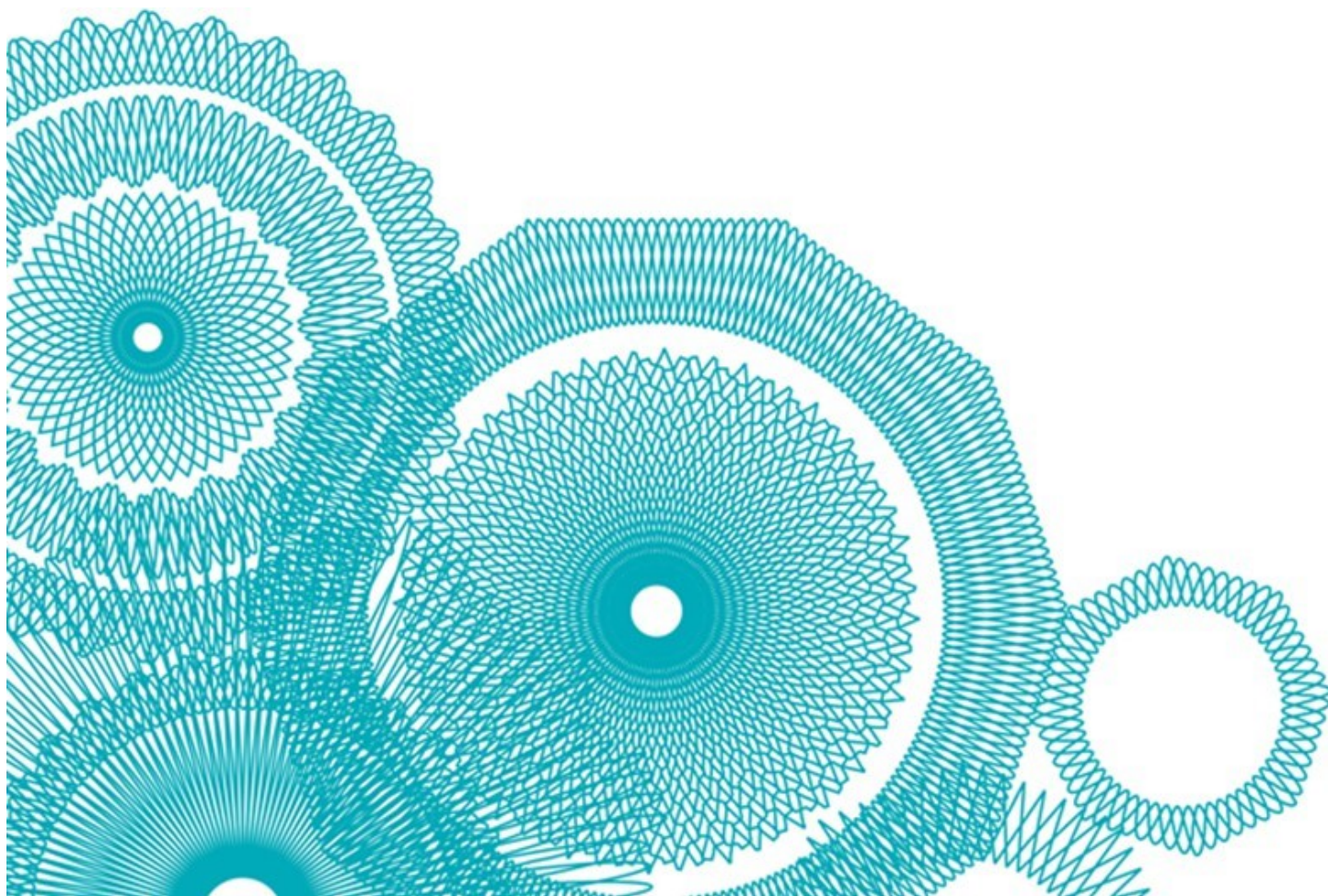


**Høringsnotat – forslag til endringer i barnevernsloven mv.
(kvalitetsreform)**

8. april 2024



Innhold

1	Innledning	13
1.1	Kvalitetsreform i barnevernet	13
1.2	Sammendrag av lovforslagene	14
2	Bakgrunn	20
2.1	NOU 2023: 7 <i>Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet</i>	20
2.1.1	Barnevernsutvalgets forslag	20
2.1.2	Høring av Barnevernsutvalgets utredning	21
2.2	NOU 2023: 24 <i>Med barnet hele vegen. Barnevernsinstitusjoner som har barnets tillit</i>	22
2.2.1	Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag	22
2.2.2	Høringen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning	22
2.3	Andre eksterne utredninger og innspill	23
2.3.1	Innspillmøter med sentrale aktører i barnevernet	23
2.3.2	Utredninger fra Barne-, ungdoms- familiedirektoratet	23
2.3.3	Rapport fra Helsetilsynet 3/2023	24
2.3.4	Utredninger om rettigheter og bruk av tvang overfor barn	24
3	Utfordringer og mål	25
3.1	Tilstanden i barnevernet i dag	25
3.1.1	Innledning	25
3.1.2	Situasjonen for barn i barnevernet	25
3.1.3	Situasjonen for foreldre i barnevernet	27
3.1.4	Situasjonen i det kommunale barnevernet	28
3.1.5	Situasjonen i Bufetat	30
3.1.6	Et barnevern i endring	31
3.2	Mål for kvalitetsreformen i barnevernet	32
3.2.1	Hva er god kvalitet i barnevernet?	32
3.2.2	Innsatsområdene i kvalitetsreformen	33
4	Menneskerettslige forpliktelser	35

4.1	Innledning	35
4.2	Grunnloven	35
4.3	FNs barnekonvensjon	36
4.4	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	37
4.4.1	Flere rettigheter etter EMK er relevante	37
4.4.2	Særlig om artikkel 8 om rett til privatliv og familieliv	38
4.4.3	Særlig om artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang.....	40
4.5	Rettighetene til urfolk, nasjonale minoriteter og andre etniske, religiøse eller språklige minoriteter	41
5	Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv.	41
5.1	Innledning	41
5.2	Barns prosessuelle rettigheter, aldersgrense for barns partsrettigheter mv. 42	
5.2.1	Gjeldende rett	42
5.2.2	Systemer i andre land	43
5.2.3	Bakgrunnen for forslaget.....	44
5.2.4	Høringsinstansenes syn	45
5.2.5	Departementets vurderinger og forslag	48
5.3	Barnets rett til å klage på vedtak som innebærer at barnet må flytte.....	61
5.3.1	Gjeldende rett	61
5.3.2	Bakgrunnen for forslaget.....	61
5.3.3	Høringsinstansenes syn	62
5.3.4	Departementets vurderinger og forslag	64
5.4	Tydeliggjøre adgangen til å henvende seg til statsforvalteren (tilsynsklager).....	68
5.4.1	Gjeldende rett	68
5.4.2	Bakgrunnen for forslaget.....	69
5.4.3	Departementets vurderinger og forslag	69
5.5	Nemnda tydeliggjør antatt varighet og foreldrenes utviklingsbehov i vedtaket om omsorgsovertakelse	71

5.5.1	Gjeldende rett	71
5.5.2	Bakgrunnen for forslaget.....	72
5.5.3	Høringsinstansenes syn	73
5.5.4	Departementets vurderinger og forslag	75
5.6	Plikt for barnevernstjenesten til å tilby oppfølging ved og etter opphøvelse av et vedtak om omsorgsovertakelse	78
5.6.1	Gjeldende rett	78
5.6.2	Bakgrunnen for forslaget.....	79
5.6.3	Høringsinstansenes syn	79
5.6.4	Departementets vurderinger og forslag	80
6	Stabilitet i fosterhjem	84
6.1	Innledning	84
6.2	Beslutningsmyndighet for fosterforeldre	84
6.2.1	Gjeldende rett	84
6.2.2	Bakgrunnen for forslaget.....	91
6.2.3	Høringsinstansenes syn	92
6.2.4	Departementets vurderinger og forslag	93
6.3	Økonomiske rammevilkår for fosterforeldre	107
6.3.1	Gjeldende rett	107
6.3.2	Bakgrunnen for forslaget.....	109
6.3.3	Høringsinstansenes syn	110
6.3.4	Departementets vurderinger og forslag	111
6.4	Klagerett for fosterforeldre ved flyttevedtak	119
6.4.1	Gjeldende rett	119
6.4.2	Bakgrunnen for forslaget.....	120
6.4.3	Departementets vurderinger og forslag	121
6.5	Barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær etter omsorgsovertakelse	123
6.5.1	Gjeldende rett	123
6.5.2	Bakgrunnen for forslaget.....	125

6.5.3	Departementets vurderinger og forslag	125
6.6	Barn som lever på skjult og sperret adresse	131
6.6.1	Gjeldende rett	131
6.6.2	Bakgrunnen for forslaget	133
6.6.3	Departementets vurderinger og forslag	134
7	Tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt.....	136
7.1	Innledning	136
7.2	Barnevernstjenestens plikt til å vurdere behovet for andre tiltak etter en omsorgsovertakelse for å gi barnet ro og stabilitet.....	136
7.2.1	Gjeldende rett	136
7.2.2	Bakgrunnen for forslaget.....	136
7.2.3	Høringsinstansenes syn	137
7.2.4	Departementets vurdering og forslag.....	139
7.3	Nemndas vurdering av gjenforeningsmålet og strengere sperrefrist i saker der gjenforeningsmålet anses oppgitt	140
7.3.1	Gjeldende rett	140
7.3.2	Bakgrunnen for forslaget.....	141
7.3.3	Departementets vurdering og forslag.....	141
7.4	Vedtak om overføring av foreldreansvar	148
7.4.1	Gjeldende rett	148
7.4.2	Systemer i andre land	152
7.4.3	Bakgrunnen for forslaget.....	154
7.4.4	Høringsinstansenes syn	156
7.4.5	Departementets vurdering og forslag.....	159
7.5	Besøkskontakt for søsken	169
7.5.1	Gjeldende rett	169
7.5.2	Bakgrunnen for forslaget.....	171
7.5.3	Høringsinstansenes syn	171
7.5.4	Departementets vurderinger og forslag	172
8	Barnevernsinstitusjoner - rettigheter og bruk av tvang	176

8.1	Innledning	176
8.2	Gjeldende rett	177
8.2.1	Menneskerettslige forpliktelser	177
8.2.2	Barneloven.....	181
8.2.3	Barnevernsloven	183
8.3	Bakgrunnen for forslaget.....	188
8.3.1	Innledning.....	188
8.3.2	Forsvarlig omsorg og beskyttelse.....	188
8.3.3	Tvangsbegrepet.....	192
8.3.4	Digital beskyttelse.....	193
8.3.5	Totaliteten av begrensninger og inngrep.....	199
8.4	Departementets vurdering og forslag.....	199
8.4.1	Innledning.....	199
8.4.2	Forsvarlig omsorg og beskyttelse.....	200
8.4.3	Tvangsbegrepet.....	211
8.4.4	Trygghet og trivsel på institusjon	212
8.4.5	Generelle vilkår for inngrep i barnets rettigheter	212
8.4.6	Akutte faresituasjoner	213
8.4.7	Rusmiddeltesting	213
8.4.8	Digital beskyttelse.....	214
8.4.9	Totaliteten av begrensninger og inngrep mv.....	217
9	Begrepsbruk i barnevernsloven	219
9.1	Gjeldende rett	219
9.1.1	Historikk	219
9.1.2	Innholdet i dagens begreper	220
9.2	Bakgrunnen for forslaget.....	222
9.2.1	Anmodningsvedtak nr. 1198	222
9.2.2	Bufdirs utredning av alternative begreper.....	222
9.2.3	Rapporten «Menneskerettslig handlerom «når barn trenger mer»	223

9.2.4	NOU 2023: 24 <i>Med barnet hele vegen</i>	224
9.3	Departementets vurderinger	228
9.3.1	Innledning.....	228
9.3.2	Endring i begrepene atferd, alvorlige atferdsvansker og utpreget normløs atferd.....	229
9.3.3	Endring i begrepet plassering.....	232
9.3.4	Endring i begrepet rømming	232
9.3.5	Begrepet behandling	232
10	Alternative tiltak utenfor hjemmet	233
10.1	Botiltak med heldøgns bemanning.....	233
10.1.1	Innledning	233
10.1.2	Gjeldende rett.....	233
10.1.3	Bakgrunnen for forslaget	234
10.1.4	Departementets vurderinger og forslag	241
10.2	Adgangen til å tilby avlastning for barn som bor i fosterhjem eller institusjon ²⁵³	
10.2.1	Gjeldende rett.....	253
10.2.2	Bakgrunnen for forslaget	255
10.2.3	Departementets vurdering.....	256
11	Krav til kompetanse og veiledning i barnevernet	259
11.1	Innledning.....	259
11.2	Kompetansekrav i det kommunale barnevernet	259
11.2.1	Gjeldende rett.....	259
11.2.2	Bakgrunnen for forslaget	260
11.2.3	Departementets vurderinger og forslag	262
11.3	Hjemmel til å fastsette forskrift om veiledning av nyansatte i det kommunale barnevernet.....	268
11.3.1	Gjeldende rett.....	268
11.3.2	Bakgrunnen for forslaget	269
11.3.3	Departementets vurderinger og forslag	270

11.4	Kompetansekrav i barnevernsinstitusjon m.m.....	271
11.4.1	Gjeldende rett.....	271
11.4.2	Bakgrunnen for forslaget	273
11.4.3	Departementets vurderinger og forslag	283
12	Beslutningsgrunnlag og saksbehandlingsregler	290
12.1	Innledning.....	290
12.2	Ny modell for undersøkelsen.....	291
12.2.1	Gjeldende rett.....	291
12.2.2	Bakgrunnen for forslaget	292
12.2.3	Høringsinstansenes syn.....	293
12.2.4	Departementets vurderinger og forslag	295
12.3	Bistand ved henleggelse av undersøkelsessak.....	297
12.3.1	Gjeldende rett.....	297
12.3.2	Bakgrunnen for forslaget	299
12.3.3	Høringsinstansenes syn.....	300
12.3.4	Departementets vurderinger og forslag	301
12.4	Ny vurdering av vedtak om frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet.....	304
12.4.1	Gjeldende rett.....	304
12.4.2	Barnevernsutvalgets forslag	305
12.4.3	Høringsinstansenes syn.....	306
12.4.4	Departementets vurderinger	306
12.5	Legalitetskontroll av akuttvedtak	309
12.5.1	Gjeldende rett.....	309
12.5.2	Bakgrunnen for forslaget	311
12.5.3	Departementets vurderinger og forslag	312
12.6	Regulering av oversikt over sakkyndige.....	314
12.6.1	Gjeldende rett.....	314
12.6.2	Bakgrunnen for forslaget	315
12.6.3	Departementets vurderinger og forslag	317

12.7	Åpenhet i nemnda	320
12.7.1	Gjeldende rett.....	320
12.7.2	Bakgrunnen for forslaget	321
12.7.3	Høringsinstansenes syn.....	322
12.7.4	Departementets vurderinger og forslag	323
12.8	Hvilken kommune har ansvaret for ettervern.....	325
12.8.1	Gjeldende rett.....	325
12.8.2	Bakgrunnen for forslaget	326
12.8.3	Høringsinstansenes syn.....	326
12.8.4	Departementets vurderinger og forslag	327
13	Informasjonsplikt til statsforvalteren ved dødsfall og svært alvorlige hendelser.....	329
13.1	Gjeldende rett	329
13.1.1	Ansvaret for barn som har tiltak utenfor hjemmet	329
13.1.2	Virksomhetsansvaret.....	329
13.1.3	Tilsynsmyndighetens ansvar og oppgaver.....	330
13.1.4	Informasjonsutveksling mellom virksomhetene og tilsynsmyndigheten	331
13.1.5	Varslingsregleverk innenfor lignende sektorer	332
13.2	Bakgrunnen for forslaget.....	332
13.3	Departementets vurderinger og forslag.....	333
13.3.1	Behovet for lovendring.....	333
13.3.2	Hvilke hendelser plikten bør omfatte	333
13.3.3	Frister og innhold i informasjonsplikten.....	335
13.3.4	Hvem skal pålegges plikten	336
13.3.5	Tilsynsmyndighetens rolle og ansvar	337
13.3.6	Lovteknisk plassering.....	338
14	Nasjonalt barnevernsregister.....	339
14.1	Gjeldende rett	339
14.1.1	Barnevernsloven.....	339

14.1.2	Personopplysningsregelverket	339
14.2	Bakgrunnen for forslaget	341
14.2.1	Innledning	341
14.2.2	Tidligere rapporteringsstruktur	343
14.2.3	Kommune-stat rapportering (KOSTRA)	343
14.2.4	Kommunenes halvårsrapportering	344
14.2.5	Ny løsning for behandling av innrapporterte barnevernsdata fra kommunene	344
14.2.6	Behovet for å benytte individdata til statistikk og analyser om barnevernet	345
14.2.7	Særskilt om behovet for rapportering fra andre aktører i barnevernet	346
14.2.8	Mindre personverninngrepene alternativer til å innhente individdata	346
14.3	Departementets vurderinger og forslag	347
14.3.1	Innledning	347
14.3.2	Nærmere om lovforslaget	348
14.3.3	Forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i Barnevernsregisteret	355
15	Økonomiske og administrative konsekvenser	374
15.1	Innledning	374
15.2	Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv.	376
15.2.1	Partsrettigheter fra 12 år eller rett til advokat fra fylte 12 år	376
15.2.2	Klageadgang for barn uten partsrettigheter	380
15.2.3	Nemnda angir varighet og foreldrenes endringsbehov	381
15.2.4	Plikt for barnevernstjenesten til å tilby oppfølging ved tilbakeføring	381
15.2.5	Besøkskontakt for søsken etter adopsjon	381
15.3	Stabilitet i fosterhjem	382
15.3.1	Fosterforeldres rammevilkår	382
15.3.2	Fosterforeldres beslutningsmyndighet	383

15.3.3	Klagerett for fosterforeldre på vedtak om flytting	383
15.3.4	Ny ordning med overføring av foreldreansvar.....	383
15.3.5	Hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig stans av samvær.....	383
15.3.6	Informasjon til politiet om adressesperre etter folkeregisterloven....	384
15.4	Tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt.....	384
15.4.1	Vurdering av gjenforeningsmålsettingen og utvidet sperrefrist.....	384
15.4.2	Ny ordning med overføring av foreldreansvar.....	385
15.5	Institusjonstilbudet.....	385
15.5.1	Omsorgsansvaret	385
15.5.2	Innsyn i barn og ungdommers kommunikasjon	385
15.5.3	Krav til protokollføring og vurdering av totaliteten av begrensninger og inngrep.....	386
15.6	Endringer i begrepsbruk	387
15.7	Alternative tiltak	387
15.7.1	Botiltak med heldøgns bemanning	387
15.7.2	Adgangen til å tilby avlastning for barn som bor i tiltak utenfor hjemmet	388
15.8	Kompetansekrav og veiledning i barnevernet.....	388
15.8.1	Hjemmel for konkretisering av veiledning	388
15.8.2	Kompetansekrav i barnevernstjenestene.....	388
15.8.3	Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner	389
15.9	Beslutningsgrunnlag og saksbehandlingsregler.....	390
15.9.1	Ny vurdering av frivillige tiltak utenfor hjemmet	390
15.9.2	Bistand ved henleggelse	390
15.9.3	Presisering av innholdet i nemndas legalitetskontroll i akuttsaker....	391
15.9.4	Regulering av oversikt over sakkyndige samt hjemmel til å gi nærmere regler om oversikten i forskrift.....	391
15.9.5	Åpenhet i nemnda – harmonisering av bestemmelser	391
15.9.6	Presisering av kommunens ansvar for ettervern	392
15.10	Informasjonsplikt til statsforvalter	392

15.11	Barnevernsregister	392
16	Forslag til lovendringer	393
16.1	Forslag til endringer i barnevernsloven.....	393
16.2	Forslag til endringer i andre lovverk.....	415
17	Forslag til forskriftsendringer.....	417

1 Innledning

1.1 Kvalitetsreform i barnevernet

Barnevernet skal gi nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til de aller mest sårbare barna vi har. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid og til at rettssikkerheten til barn og unge blir ivaretatt på en god måte. Ansatte i barnevernet, både kommunalt og statlig, har en viktig og krevende jobb, og det gjøres mye godt arbeid i barnevernet. Mange barn og foreldre oppgir at de er fornøyd med hjelpen de får. Tilsyns- og kontrollmyndigheter har likevel avdekket lovbrudd og svikt i barnevernstjenestenes arbeid. Mangelfull dokumentasjon av faglige vurderinger, lite samhandling mellom tjenester innad i kommunene og med statlig barnevern i Bufetat har ført til at barn og familier ikke får den hjelpen de har behov for eller får tiltak for sent. Videre opplever barn ofte å måtte flytte mellom fosterhjem, institusjon og hjemme, og mange må flytte i tiltak langt fra hjemstedet sitt. Manglende medvirkning fra, og oppfølging av barn og foreldre har også vært påpekt som svakhet i arbeidet med å finne en god løsning for barn og foreldre, både i og utenfor hjemmet.

Barne- og familiedepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i barnevernsloven mv. Forslagene skal styrke barn og foreldres rettssikkerhet i saker der barn har barnevernstiltak utenfor hjemmet, gi økt stabilitet i fosterhjem, gi barn i institusjon et tilbud som er i tråd med deres behov for omsorg og beskyttelse og bidra til at barn og familier opplever at barnevernet er tilgjengelig og har tilstrekkelig tid og bemanning.

Forslagene er en del av regjeringens kvalitetsreform i barnevernet. I Hurdalsplattformen uttrykker regjeringen at den vil gjennomføre *«ei kvalitetsreform i barnevernet som sikrer ei hensiktsmessig organisering, vektlegg auka kompetanse og gir dei tilsette meir tid og tillit i møte med barna»*. Regjeringen vil på bakgrunn av dette legge fram en reform som omfatter både kommunalt og statlig barnevern. Formålet er å møte de viktigste utfordringene i barnevernsektoren. I kvalitetsreformen vil departementet bruke både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler, og reformen skal legges fram for Stortinget som en lovproposisjon med en meldingsdel våren 2025.

Dette høringsnotatet omfatter kvalitetsreformens lovforslag. Departementet vil i arbeidet med meldingsdelen av lovproposisjonen vurdere behovet for andre tiltak enn lovforslagene. Institusjonsområdet vil være et viktig tema for meldingsdelen. Det vil også vurdere behovet for å styrke kvaliteten i det kommunale barnevernet og det forebyggende arbeidet rettet mot utsatte barn og unge, blant annet for å understøtte intensjonene med Barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022.

Det har blitt satt i gang flere tiltak for å heve kvaliteten i barnevernet de siste årene. Barnevernsreformen ga kommunene økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023, og innførte blant annet kompetansekrav for kommunalt og statlig barnevern, samt tydeligere krav til forsvarlig saksbehandling. Det siste hadde sin bakgrunn i dommene mot Norge i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Samtidig rulles det ut nye digitale løsninger som skal gi de ansatte bedre faglig

støtte i barnevernssaker (DigiBarnevern). Det er også nylig innført endringer i de ulike velferdstjenestenes samarbeidsplikter og kommunens ansvar for å samordne tilbud i saker der barn trenger hjelp fra flere tjenester. Tiltakene som er iverksatt har stort potensial for å forbedre situasjonen i barnevernet, selv om det foreløpig er for tidlig å si noe om effektene.

Tiltakene i kvalitetsreformen skal gjøre at barn og familier gis trygghet og hjelp når de trenger det. Reformen bygger på endringsprosesser og utviklingsarbeid som allerede er i gang. I tillegg tar nyere utredninger, som blant annet Barnevernsutvalgets NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid* og Barnevernsinstitusjonsutvalgets NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien*, tak i viktige utfordringer.

Kvalitetsreformen tar utgangspunkt i disse innsatsområdene.

- Barn og familier mottar tidlig og tverrfaglig hjelp i tråd med deres behov.
- Barn og familier opplever at barnevernet er tilgjengelig og har tilstrekkelig tid og bemanning.
- Barn og familier blir møtt av fagmiljøer med erfaring og høy kompetanse, og tiltak der de bor.
- Barn og foreldre blir informert, får medvirke og har tilpassede muligheter til å klage.
- Barn og foreldres behov og rettigheter blir godt ivaretatt ved omsorgsovertakelser.
- Barn og unge på institusjon får tilbud som er i tråd med deres behov for hjelp, trygghet og omsorg.

Regjeringen vil våren 2024 legge fram en egen melding til Stortinget om fosterhjem. Det overordnede målet for den meldingen er å styrke rekrutteringen av og økt stabilitet i fosterhjem. Meldingen vil behandle temaer som rekruttering av fosterhjem, oppfølging av fosterfamilien, stabilitet og forutsigbarhet når barn bor i fosterhjem, fosterhjem som del av ettervern og rammevilkår for fosterforeldre. Dette høringsnotatet inkluderer lovforslag som gjelder fosterhjem og har sammenheng med tiltakene i vårens fosterhjemsmelding.

Forslagene i dette høringsnotatet gir samlet sett merkostnader opp mot 210 millioner kroner per år. Regjeringen vil i etterkant av høringen vurdere tiltakene nærmere, prioriteringen av disse og om målene på området kan nås på andre måter. Departementet vil komme tilbake til eventuelle nødvendige bevilgningsendringer for ulike aktører i de ordinære budsjettframleggene. Forslag med vesentlige økonomiske konsekvenser som eventuelt fremmes i en lovproposisjon vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for å iverksette endringene.

1.2 Sammendrag av lovforslagene

Kapittel 1 til 4 i dette høringsnotatet er innledende kapitler. Departementets vurderinger av forslag til lovendringer framgår av kapittel 5 til 14. De konkrete lov- og forskriftsutkastene følger i kapittel 16 og 17. Kapittel 15 inneholder økonomiske og administrative konsekvenser.

Barneperspektivet ble styrket i ny barnevernslov. I kapittel 5 foreslår departementet ytterligere endringer som skal styrke barns medvirkning og rettsstilling. Departementet ber om høringsinstansenes syn på to alternative forslag. Det ene alternativet er å senke

aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år. Dette vil innebære at barna blant annet har rett til innsyn i sakens dokumenter, kan påklage vedtak og kan delta i forhandlings- og rettsmøter. Videre vil barna få oppnevnt en egen advokat i saker for nemnda og domstolen. Samtidig er dette alternativet supplert med en snever adgang til å begrense barnets rett til innsyn i saksdokumenter og deltakelse i nemndsmøter for å beskytte barnet mot skade. I det andre alternativet foreslås det at nemnda oppnevner advokat for barn fra fylte 12 år i saker for nemnda selv om barnet ikke er part. Begge de to alternative forslagene vil etter departementets syn medføre at barnets rett til å bli hørt og til kontradiksjon kan bli ivaretatt i større grad enn i dag. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det er andre tiltak enn å senke aldersgrensen, som kan sette barnevernet i bedre stand til å realisere barnets rett til medvirkning, uansett alder, og i alle faser av en sak. For å styrke barns rettigheter foreslås det også å gi barn uavhengig av alder og partsstatus rett til å klage på flyttevedtak, det vil si på vedtak om frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet etter § 3-2 og vedtak om flytting etter vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-5. I tillegg foreslås det å presisere at statsforvalter skal behandle alle henvendelser fra barn og foreldre om en barnevernssak, såkalte tilsynsklager.

Kapittel 5 inneholder også forslag som skal styrke oppfølgingen av barnets foreldre. For det første foreslås det at barneverns- og helsenemnda skal tydeliggjøre antatt varighet og foreldrenes utviklingsbehov i vedtak om omsorgsovertakelse. Begrunnelsen er å tydeliggjøre premissene for omsorgsovertakelsen slik at oppfølgingen av foreldrene i større grad kan være rettet mot målet om gjenforening. Videre foreslås det å gi barnevernstjenesten plikt til å tilby oppfølging av foreldre i inntil seks måneder etter opphevelse av et vedtak om omsorgsovertakelse. Dersom foreldrene samtykker til slik hjelp, skal barnevernstjenesten lage en plan for oppfølgingen. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen, formidle kontakt med andre hjelpetjenester.

I kapittel 6 om stabilitet i fosterhjem foreslås det tiltak som skal bidra til bedre rekruttering av fosterhjem og økt stabilitet i fosterhjem. Dette skal oppnås gjennom bedre oppfølging og støtte og mer forutsigbare rammer. Lovforslagene vil bli supplert av tiltak i fosterhjemsmeldingen som departementet tar sikte på å legge fram i vår. For å legge bedre til rette for at fosterforeldre skal kunne gi god omsorg til barna, foreslås det å styrke fosterforeldres beslutningsmyndighet overfor barna. Det foreslås endringer som gir fosterforeldre rett til å ta avgjørelser når det gjelder oppfølging av barnet i barnehage og skole og i oppfølging av barnets helse. Forslaget innebærer endringer i opplæringsloven, privatskoleloven, barnehageloven og pasient- og brukerrettighetsloven. Departementet foreslår videre å lovfeste at fosterforeldrene har plikt til å informere barnevernstjenesten om forhold den bør være kjent med for å ivareta sitt overordnede omsorgsansvar. I tillegg presiseres at barnevernstjenesten tar avgjørelser ved uenighet om beslutninger som klart ikke er til barnets beste i vesentlige spørsmål. Departementet foreslår videre å presisere rammene for barnevernstjenestens omsorgsansvar opp mot foreldrene, og å lovfeste at barnevernstjenesten kan gi fullmakt til fosterforeldre til å utøve myndigheten på deres vegne utover det som følger av gjeldende barnevernslov § 5-4 andre ledd. Det foreslås at

slik utvidet myndighet gis ved at fosterforeldrene gjennom fullmakt får den kompetansen som i dag ligger til barnevernstjenesten i medhold av barnevernsloven.

Departementet foreslår videre å styrke fosterforeldres økonomiske rammevilkår gjennom en overordnet regulering av barnevernstjenestens plikter. Departementet foreslår blant annet å lovfeste en plikt for kommunen til å yte godtgjøring og utgiftsdekning til fosterforeldre og å jevnlig vurdere behovet for frikjøp. Departementet ber videre om høringsinstansenes syn på om nivået på godtgjøringen og utgiftsdekningen bør reguleres i lov eller forskrift, *eller* om nivået bør framgå av veiledende satser i faglige anbefalinger. Departementet foreslår videre å lovfeste at barnevernstjenesten skal kompensere frikjøpte fosterforeldre for manglende opptjening av tjenestepensjon. På bakgrunn av at fosterhjemsavtalen skal revideres, og at flere forhold som i dag inngår i avtalen er enkeltvedtak og antas tatt ut av avtalen, foreslår departementet en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å gi nærmere regler om rammevilkårene.

For ytterligere å styrke fosterforeldres stilling, foreslår departementet å gi fosterforeldre klagerett på vedtak om flytting etter barnevernsloven § 5-5. Et flyttevedtak kan oppleves svært inngripende for både barnet og fosterforeldrene, spesielt dersom det ikke er enighet om grunnlaget for flyttingen.

Departementet foreslår i kapittel 6 også en ny hjemmel for barnevernstjenestens leder til å treffe akuttvedtak om stans av samvær dersom det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom samværet gjennomføres. Enkelte barn som bor utenfor hjemmet, fortrinnsvis i fosterhjem, har skjult adresse på grunn av en trusselsituasjon. Departementet foreslår å presisere barnevernstjenestens plikt til å informere politiet når barnevernstjenesten har besluttet gradering av opplysninger etter folkeregisterloven.

Kapittel 7 tar utgangspunkt i Barnevernsutvalgets forslag som skal bidra til økt ro og kontinuitet for barn som ikke kan flytte tilbake til foreldrene. I dag framgår det av loven at barnevernstjenesten, som en del av oppfølgingen etter en omsorgsovertakelse, skal vurdere om det er grunnlag for å fremme sak om tilbakeføring. Departementet foreslår å innnta i bestemmelsen at barnevernstjenesten også skal vurdere om det er grunnlag for å fremme sak om andre tiltak, for å gi barnet ro og stabilitet. Det kan for eksempel gjelde endring av samvær eller adopsjon. Departementet foreslår videre å lovfeste at nemnda, i en sak om tilbakeføring, skal vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre. Det kan gi økt forutberegnelighet for barn og foreldre om oppholdets varighet. Hvis nemnda har lagt til grunn at gjenforeningsmålet er oppgitt, foreslås det å heve terskelen for å fremme ny sak om tilbakeføring eller samvær. Departementet foreslår at nemnda i slike tilfeller bare skal behandle en ny sak dersom det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnet eller foreldrenes situasjon. Departementet foreslår også en ny ordning der foreldreansvaret kan overføres fra foreldrene til fosterforeldrene, med utgangspunkt i Barnevernsutvalgets forslag om oppvekstadoptionsjon. Videre foreslår departementet at nemnda skal kunne vedta besøkskontakt også for søsken etter vedtak om adopsjon, og at barnet fra fylte 12 år må samtykke til besøkskontakt.

Kapittel 8 omfatter flere endringer som skal bidra til at barn og unge som bor på institusjon skal få forsvarlig omsorg og beskyttelse, samtidig som deres rettsikkerhet blir

ivaretatt. Departementet foreslår å presisere institusjonens plikt til å beskytte barn som bor på institusjon og barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse. Videre foreslår departementet å tydeliggjøre hvilket handlingsrom omsorgsansvaret gir ansatte på institusjon til å sette grenser for barn som bor på institusjon. Adgangen til å bruke nødvendig fysisk makt dersom det er strengt nødvendig for å beskytte barnet fra alvorlig skade på liv og helse er også presisert. Departementet foreslår også å oppheve dagens forbud mot å føre kontroll med barnets korrespondanse, samt å lovfeste at institusjonen på visse vilkår kan treffe vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon. For å styrke barnets rettssikkerhet foreslår departementet egne bestemmelser som skal bidra til at både institusjonen og statsforvalter vurderer forholdsmessighet og nødvendighet i lys av det samlede omfanget av begrensninger og inngrep barnet er underlagt. Videre har departementet foreslått at begrepet tvang tas ut og at loven i stedet bruker begrepene begrensninger, inngrep og fysisk makt.

Departementet foreslår i kapittel 9 endring av enkelte begreper i barnevernsloven. Departementet foreslår at grunnvilkåret i barnevernsloven § 6-2 første ledd endres fra «har vist alvorlige atferdsvansker» til «utsetter sin utvikling for alvorlig fare», og at tilleggsvilkåret i dagens § 6-2 bokstav c endres fra «utpreget normløs atferd» til «alvorlig skadelig handlemåte». Departementet foreslår også å ta inn et minste inngreps prinsipp innledningsvis i barnevernsloven § 6-2 første ledd. Departementet foreslår en gjennomgående endring av lovens øvrige bestemmelser som inneholder formuleringer av begrepet «atferd» med nødvendige tilpasninger, tilsvarende ordlyden i forslag til endringer i § 6-2. Departementet foreslår videre at begrepet «plassering» i barnevernsloven gjennomgående endres til «opphold» eller andre egnede formuleringer. Departementet understreker at forslagene ikke innebærer noen endringer i bruksområdet eller de materielle vilkårene i bestemmelsene som i dagens lov inneholder nevnte begreper. Det sentrale spørsmålet for vurderingen har vært hvordan bestemmelsene bør utformes språklig, og hvilke begreper som bør brukes for å ivareta både hensynet til rettssikkerheten og hensynet til brukergruppenes og barnas identifikasjon med begrepene. Forslagene viderefører realiteten og innholdet i dagens begreper, men skal redusere risikoen for at begrepene i seg selv virker stigmatiserende eller har andre negative konsekvenser for brukergruppene.

Det er et overordnet mål at barn og familier må få tidlig hjelp og tilbud nær der de bor. Tilbudet i og rammene for det kommunale barnevernet er viktig for å nå dette målet. I kapittel 10 om alternative tiltak utenfor hjemmet foreslås regulering av et nytt, kommunalt forankret og frivillig botiltak. Departementet henviser til at det i dag mangler gode alternativer for barn som ikke får eller ønsker et fosterhjem, og som heller ikke trenger et institusjonstilbud. Dette vil i særlig grad gjelde ungdom som ikke har omfattende oppfølgingsbehov. Forslaget til regulering tar utgangspunkt i kravene som gjelder for barnevernsinstitusjonene. Blant annet foreslås det å stille krav om bemanning hele døgnet, krav om statlig godkjenning og regelmessig tilsyn fra statsforvalter. Det bes også om høringsinstansenes syn på om kommunale botiltak også bør kunne benyttes ved omsorgsovertakelser.

Departementet foreslår videre i kapittel 10 å presisere at barn som et ledd i barnevernstjenestens oppfølging kan tilbys ulike former for avlastning. Forslaget gjelder barn som bor i fosterhjem eller institusjon. Dette forutsetter blant annet at det er til det enkelte barnets beste at avlastning inngår som del av barnevernstjenestens helhetlige oppfølging av barnet og bidrar til at barnet får forsvarlig omsorg. I tillegg må avlastningstilbudet være forsvarlig.

Departementet foreslår i kapittel 11 endringer i kompetansekravene for ansatte i det kommunale barnevernet og ved ansettelse i barnevernsinstitusjon og i omsorgssentrene.

Ansatte i barnevernstjenesten som skal arbeide med visse kjerneoppgaver må som hovedregel ha barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. I en tidsbegrenset periode fram til 1. januar 2031 kan kravet også oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelorutdanning, fire års arbeidserfaring fra barnevernet og barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng.

Departementet foreslår en justering i kompetansekravet for ansatte i det kommunale barnevernet. Hensikten er å sikre den erfaringskompetansen som er i tjenestene i dag, hindre økt turnover og gjøre det enklere for kommunene å oppfylle kompetansekravet fram til 2031, uten at det går på bekostning av tilbudet til barn som trenger hjelp og beskyttelse fra barnevernet.

Forslaget innebærer at kompetansekravet – utover relevant utdanning på mastergradsnivå – fram til 1. januar 2031 skal kunne oppfylles på to måter:

- relevant bachelorutdanning og fire års arbeidserfaring fra barnevernet, eller
- relevant bachelorutdanning, to års arbeidserfaring fra barnevernet og relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.

Departementet foreslår samtidig en endring i hvilke oppgaver som er omfattet av kompetansekravet. Kompetansekravet omfatter i dag arbeid med å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, å gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, å treffe vedtak om hjelpetiltak og å forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda, og å iverksette og å følge opp tiltak. Departementet foreslår at oppgaven med å iverksette og å følge opp tiltak tas ut av bestemmelsen. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om kompetansekravene til masterutdanning for ansatte i kommunalt barnevern bør oppheves, for å sikre bredde i kunnskap, erfaring og ferdigheter, og med sikte på større grad av lokalt handlingsrom.

Departementet foreslår også en ny hjemmel for å fastsette forskrift om krav til veiledning. Veiledning av nytilsatte vil være viktig for å sikre kvaliteten i tjenestene og kan bidra til å redusere turnover. Dersom forslaget blir vedtatt vil departementet kunne utarbeide et forslag til forskrift som vil bli sendt på alminnelig høring.

Kapittel 11 inneholder også forslag til enkelte endringer i kompetansekravene ved ansettelse i barnevernsinstitusjon. Formålet er å legge til rette for at institusjonene skal kunne etablere personalgrupper med tilstrekkelig bredde i kunnskap, erfaring og ferdigheter til å møte ungdommenes ulike behov og interesser. En oppmykning av kompetansekravet kan også bidra til å lette rekrutteringen av ansatte og sikre tilstrekkelig

bemanning i institusjonene. Det er også lagt vekt på at muligheten for å kunne benytte personell med ulik bakgrunn, erfaring og kompetanse ikke skal være unødvendig byråkratisk.

I dag er det stilt krav om at faglig personell som ansettes i en institusjon som hovedregel må ha relevant bachelorutdanning. Departementet foreslår at kompetansekravet endres slik at barnevernsinstitusjonene kan ansette faglig personell som kan dokumentere minst tre års arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon, andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning eller fra sammenlignbare omsorgstiltak etter annet lov og regelverk. Departementet foreslår videre at barnevernsinstitusjonene også skal kunne ansette studenter under «relevant utdanning».

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om barnevernsinstitusjoner bør kunne ansette søkere som verken har relevant bachelorutdanning eller tre års arbeidserfaring, dersom institusjonen vurderer at søkeren er særlig godt egnet til å styrke barns ressurser og mestring, og søkeren forplikter seg til å gjennomføre et eget opplæringsløp.

Forslagene til endringer i kompetansekravene ved ansettelse i barnevernsinstitusjoner vil gjelde tilsvarende for omsorgssentrene.

Kapittel 12 om saksbehandlingsregler og beslutningsgrunnlag inneholder forslag som skal bidra til bedre beslutningsprosesser i barnevernssaker. Dette var også et tema i ny barnevernslov som inneholder flere nye bestemmelser som skal bidra til mer forsvarlig saksbehandling. Departementet foreslår enkelte endringer i reglene om barnevernstjenestens undersøkelser for å få klarere fram i loven at omfanget av arbeidet med undersøkelsen i den enkelte sak må differensieres ut fra undersøkelsestemaets alvor, og at saker som skal henlegges, bør henlegges så snart dette er avklart. For å bidra til at familier får den oppfølgingen de har behov for fra andre tjenester etter en henleggelse i barnevernet, foreslår departementet at barnevernstjenesten skal informere andre velferdstjenester om hjelpebehovet dersom familien samtykker. For å bidra til økt rettssikkerhet rundt vedtak, foreslår departementet å innføre et krav om at barnevernstjenesten skal vurdere frivillige tiltak utenfor hjemmet på nytt hver sjette måned, samt enkelte mindre justeringer i bestemmelsen om legalitetskontroll av akuttvedtak.

Det er behov for at dagens register over barnefaglige sakkyndige får en lovmessig forankring. For å styrke det formelle rammeverket ved bruk av sakkyndige i barnevernet foreslår derfor departementet en hjemmel for at det kan utarbeides en oversikt over sakkyndige. Personvern hensyn tilsier også en slik forankring i lov. Det foreslås i tillegg en forskriftshjemmel om at departementet kan gi nærmere bestemmelser om innholdet i og forvaltning av oversikten.

I likhet med Barnevernsutvalget fastholder departementet at forhandlingsmøtene og møter i samtaleprosess i nemndene fortsatt som hovedregel skal holdes for lukkede dører, men departementet foreslår å harmonisere unntaksbestemmelsene med tvistelovens regler. Nemndenes behandling av enkeltsaker kan framstå svært lukket, og det fattes svært

inngrepene vedtak. En opplevelse av at nemndene ikke praktiserer åpenhet kan også svekke allmennhetens tillit til nemndene. For å klargjøre rettstilstanden foreslås å presisere at det er omsorgskommunen som har ansvaret for ettervern.

I kapittel 13 foreslås det å gi barnevernstjenesten plikt til å informere statsforvalteren om dødsfall og svært alvorlige hendelser når barn har barnevernstiltak utenfor hjemmet. Dersom barnet bor på institusjon, foreslås det at også institusjonen informerer statsforvalter. Formålet er at tilsynsmyndighetene så raskt som mulig skal kunne vurdere behovet for videre oppfølging gjennom tilsyn.

Kapittel 14 om barnevernsregister gjelder forslag om en ny bestemmelse i barnevernsloven om nasjonalt barnevernsregister samt forskrift med nærmere bestemmelser om registeret. Tilgang til god styringsinformasjon og statistikk er en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere kvalitet i tjenestene og tilstanden i barnevernet. Et viktig element i kvalitetsreformen er derfor å sørge for mer helhetlig informasjon om den faktiske tilstanden i barnevernet, og om hvordan det går med barn som mottar ulike typer barnevernstiltak. Utvikling av statistikk og analyser om barnevernet forutsetter behandling av personopplysninger. Bedre og mer oppdatert styringsinformasjon fører til et økt behov for å behandle personopplysninger. På denne bakgrunnen foreslår departementet en tydeligere regulering av grunnlaget for utvikling av statistikk og analyser om barnevernet.

2 Bakgrunn

2.1 NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*

2.1.1 Barnevernsutvalgets forslag

Barnevernsutvalget ble oppnevnt 19. mars 2021. Utvalget ble bedt om å vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid. Dette omfattet å vurdere tiltak for å sikre riktig myndighetsutøvelse og begrunnede etterprøvbare avgjørelser når det gjøres alvorlige inngrep. Utvalget ble i tillegg bedt om å vurdere flere konkrete problemstillinger knyttet til de ulike aktørene på barnevernsfeltet.

Utvalgets utredning, NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid. Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*, ble overlevert 20. mars 2023. Utvalget viste i utredningen til at det norske barnevernet skårer godt på sentrale prosessuelle rettssikkerhetsmål, sammenlignet med andre land, og at det pågår endringsprosesser som vil kunne gi positive gevinster de neste årene. Utvalget pekte samtidig på utfordringer, og la særlig vekt på problemer med manglende involvering av barn og foreldre, svakheter ved faglige vurderinger og beslutningsgrunnlag, stor og uønsket variasjon i barnevernets praksis og at hjelpen som barna får i for liten grad bidrar til forutsigbarhet og nødvendig endring. Utvalget foreslo i rapporten 118 tiltak for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet og kvaliteten i barnevernets arbeid. Disse omfattet blant annet

- tiltak for å styrke barnets stilling i barnevernssaker, inkludert forslag om en ny barnerepresentantordning for barn som må flytte fra hjemmet, senke aldersgrensen for partsrettigheter og tiltak for å bedre klagemuligheter for barn og foreldre
- tiltak for å styrke foreldres rettigheter, inkludert bedre oppfølging av foreldre i saker som gjelder omsorgsovertakelse
- tiltak som kan gi mer forutsigbarhet og kontinuitet for barn som bor lenge i tiltak utenfor hjemmet
- tiltak for bedre beslutningsprosesser i barnevernssaker gjennom tydeligere rammer for skjønnsutøvelsen, mer skånsom saksbehandling, mer tverrfaglighet, sterkere fagmiljøer og differensiering mellom alvorlige og mindre alvorlige saker

Det finnes en egen versjon av utredningen tilpasset barn og unge, og en egen versjon av denne på nord-samisk.¹

Enkelte av Barnevernsutvalgets forslag blir fulgt opp i dette høringsnotatet. Dette gjelder blant annet tiltak for å styrke barnets stilling og gi barn i fosterhjem mer forutsigbarhet. Andre større forslag knyttet til innføring av en barnerepresentantordning og sikre sterkere fagmiljøer i krevende barnevernssaker er tematikk departementet jobber videre med og vil komme tilbake til når proposisjonen legges fram for Stortinget våren 2025.

2.1.2 Høring av Barnevernsutvalgets utredning

Barnevernsutvalgets utredning har vært på bred høring. I overkant av 100 høringsinstanser uttalte seg. Flertallet av høringsinstansene ga uttrykk for at de kjenner seg igjen i utvalgets problembeskrivelser, og de mener at utvalget har svart på mandatet og fremmet flere relevante forslag som kan bidra til å styrke rettssikkerheten for barn foreldre i barnevernet. Mange av tiltakene som foreslås i utredningen får også støtte fra et flertall av de som uttalte seg.

Selv om de fleste av de som uttalte seg overordnet sett er positive til Barnevernsutvalgets utredning, er det også flere innvendinger og kritiske kommentarer til en del av forslagene. Innvendingene handler blant annet om at enkelte av forslagene er basert på for liten tillit til det kommunale barnevernet og at de går for langt i å foreslå systemendringer som svekke kommunenes myndighet på barnevernsområdet. Det påpekes også at utredningen i for liten grad tar hensyn til endringene som allerede gjennomføres i barnevernet. Flere peker også på at noen av forslagene innebærer for omfattende kontroll og detaljregulering av skjønnsutøvelsen.

Disse synspunktene viser også et tydelig sprik i høringssvarene. Et lite mindretall av de som har uttalt seg mener på sin side at utredningen svarer for dårlig på mandatet, og de utfordringene som barnevernet står overfor, og at utvalgets forslag er for *lite* omfattende og ikke innebærer store nok systemendringer. Dette synet fremmes av interesseorganisasjoner som *Barnevernsnettverket*, *Fokus på barnevernet*, *BARNAS*, *Stiftelsen den nasjonale bekymringsmeldingen* og *Menneskerettighet MR-N*. Kritikken

¹ Rapportene er tilgjengelig på regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-7/id2966836/>

handler blant annet om at utvalget har lagt for liten vekt på å motvirke feil avgjørelser og i for liten grad har tatt innover seg systemsvikt i barnevernet og problemene i barnevernets maktutøvelse.

Departementet behandler innspillene til de konkrete forslagene, som blant annet er basert på Barnevernsutvalgets utredning, i de aktuelle kapitlene i høringsnotatet.

2.2 NOU 2023: 24 Med barnet hele veien. *Barnevernsinstitusjoner som har barnets tillit*

2.2.1 Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble oppnevnt 22. juni 2022. Utvalget hadde som mandat å vurdere hvilke oppgaver, rammer og omfang framtidens institusjonsbarnevern skal ha, og alternative måter å organisere det samlede tilbudet ut ifra barnas behov. Utvalget ble også bedt om å vurdere ansvarsfordelingen mellom barnevernet og andre sektorer for barn med store og sammensatte behov. Utvalget har samarbeidet tett med et eget ungdomsutvalg.

Utvalget leverte sin utredning, NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien*.

Barnevernsinstitusjoner som har barnas tillit, 26. oktober 2023. Utvalget la særlig vekt på at barna skal få være i ro, oppleve normalitet og få tilgang til nødvendig helsehjelp. I rapporten foreslår et samlet utvalg 50 tiltak for å styrke tilbudet til barn og ungdom som i dag bor på institusjon. Dette omfatter blant annet

- tverrfaglig kartlegging av behov og ressurser for alle barn som skal flytte til institusjon
- helseteam tilknyttet alle barnevernsinstitusjoner som skal følge opp barnas helsebehov og veilede de ansatte
- ny og mer fleksibel innretning av institusjonsbarnevernet som reduserer flytting og gir barna et tilbud i egen region
- tiltak som gjør helsetjenestene og kriminalomsorgen bedre i stand til å ta sin del av ansvaret for barn med store og sammensatte behov
- styrking av kommunale botiltak og nytt kommunalt omsorgstiltak for barn som barnevernet har overtatt omsorgen for

Høringsnotatet berører noen av forslagene fra Barnevernsinstitusjonsutvalget, for eksempel når det gjelder kommunale botiltak og begrepsbruk. Hovedvekten av forslagene vil imidlertid departementet vurdere videre i forbindelse med arbeidet med kvalitetsreformens meldingsdel. Dette omfatter blant annet utvalgets forslag om en ny og mer fleksibel innretning av institusjonstilbudet og ansvarsforholdene mellom barnevernet, helsesektoren og justissektoren.

2.2.2 Høringen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning

Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning har vært på høring med frist 22. januar d.å. Om lag 160 høringsinstanser har uttalt seg. Høringsinnspill som har betydning for forslagene i dette høringsnotatet, omtales i de aktuelle kapitlene. Dette gjelder først og fremst forslag i

kapittel 8 om institusjonstilbudet, kapittel 9 om begreper og kapittel 10 om alternative tiltak.

Hovedinntrykket fra høringsinnspillene er at NOU 2023: 24 vurderes som grundig og relevant, med et utfordringsbilde som de ulike aktørene kjenner seg igjen i og stiller seg bak. Utvalgets beskrivelse av uklare ansvarsforhold og mangel på forpliktende samarbeid på tvers av sektorer som et hinder for at barn får det tilbudet det trenger framheves særlig.

Flere peker på at ungdomsutvalget har bidratt positivt til å løfte fram unges stemmer i utredningen og at dette gir forslagene tyngde og legitimitet.

Høringsinstansene gir i svært stor grad støtte til den helhetlige retningen bak forslagene utvalget har foreslått for institusjonene. Det er også klar støtte til å tydeliggjøre ansvar og forpliktelser mellom sektorene, og de fleste tiltakene som er foreslått for å oppnå dette. Flere av høringsinstansene peker at forslagene må følges opp på en helhetlig og forutsigbar måte, i tett samarbeid mellom berørte aktører. Noen av helseaktørene etterlyser en større involvering av helsesiden i utredningen, og mener at det er for lite fokus på kommunale helsetiltak og forebygging, samt samfunnsøkonomiske konsekvenser for spesialisthelsetjenesten.

2.3 Andre eksterne utredninger og innspill

2.3.1 Innspillsmøter med sentrale aktører i barnevernet

Barne- og familiedepartementet har gjennomført en rekke innspillsmøter i arbeidet med kvalitetsreformen. Tema for møtene har blant annet vært turnover i barnevernet, minoritetskompetanse og rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon. I tillegg er det avholdt innspillsmøter om kvalitetsreformen i hver av Bufetats fem regioner. Representanter fra kommuner, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, barn og foreldre, lokale tillitsvalgte, interesseorganisasjoner, tilsynsmyndighetene og kommunalt og statlig barnevern er blant aktørene som har deltatt på møtene. Departementet har også avholdt et eget innspillsmøte for unge med barnevernserfaring og for interesseorganisasjoner og enkeltpersoner som aktivt har løftet debatt om barnevernet i offentligheten.

2.3.2 Utredninger fra Barne-, ungdoms- familiedirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har i løpet av 2023 levert flere utredninger til departementet som inngår i arbeidet med kvalitetsreformen. Dette omfatter:

- Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger barnevernstiltak utenfor hjemmet. Utredningen drøfter dagens tilbud og gir anbefalinger til hvordan tiltaksporteføljen kan videreutvikles og utvides for å bedre møte barnas behov. Det ses spesielt på behovet for tiltak i gråsonen mellom fosterhjem og institusjon, blant annet med utgangspunkt i behovene til de barna som det i dag er vanskelig å finne et egnet fosterhjem til.
- Utredning av framtidig innretning av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet. Utredningen redegjør for status for kompetansesatsingen og gir

anbefalinger til innretting av kompetansetiltak fra 2025. Dagens kompetansestrategi varer til 2024.

- Utredning av veiledning av nyansatte i barnevernet, som drøfter behovet for bedre veiledning av nyutdannede og andre nyansatte ikke har tidligere erfaring fra arbeid i barnevernet. I utredningen ses det blant annet til behovet for å forebygge turnover.
- Utredning av tiltak for å redusere arbeidspress i det kommunale barnevernet, som særlig vurderer behovet for tiltak som kan styrke bemanningen i barnevernstjenestene. Utredningen omfatter også vurderinger av en eventuell bemanningsnorm i barnevernet, og hvorvidt styrket bemanning vil være et effektivt virkemiddel for å motvirke turnover.

Bufdis utredninger omtales i noen grad i høringsnotatet, men tematikken som berøres i utredningene er hovedsakelig relevant for meldingsdelen av den kommende lovproposisjonen. Dette er derfor i stor grad temaer som departementet jobber videre med og vil komme tilbake til når proposisjonen legges fram for Stortinget våren 2025.

2.3.3 Rapport fra Helsetilsynet 3/2023

Helsetilsynet har hatt en gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet.² Gjennomgangen omhandler barn med store og sammensatte utfordringer, som mistet livet samtidig som de fikk både helsetjenester og barnevernstjenester. Anbefalinger fra rapporten er omtalt i kapittel 8 om barnevernsinstitusjoner og kapittel 13 om informasjonsplikt ved dødsfall og svært alvorlig hendelser. Rapporten ligger til grunn for arbeidet med meldingsdelen av den kommende lovproposisjonen.

2.3.4 Utredninger om rettigheter og bruk av tvang overfor barn

Bufdir har utarbeidet et helhetlig kunnskapsgrunnlag om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon.³ Rapporten belyser kunnskap fra forskningslitteraturen, så vel som erfaringer fra praksisfeltet og brukerperspektivet. Videre har førsteamanuensis Merete Havre (OsloMet) på oppdrag fra departementet utredet menneskerettslige sider ved begrensninger og inngrep overfor barn med opphold i barnevernsinstitusjon. Rapporten Menneskerettslig handlerom – «Når barn trenger mer»⁴ redegjør for barns rett til omsorg og beskyttelse, rett til frihet og bevegelse og rett til vern av fysisk og psykisk integritet. Innholdet i disse rapportene omtales nærmere i kapittel 8.

² Helsetilsynet (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. Rapport fra Helsetilsynet 3/2023

³ [Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022. \(bufdir.no\)](#)

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/menneskerettslig-handlerom-nar-barn-trenger-mer/id2987338/>

3 utfordringer og mål

3.1 Tilstanden i barnevernet i dag

3.1.1 Innledning

Det gjøres mye godt arbeid i barnevernet, og studier viser at mange barn og foreldre er fornøyd med den hjelpen de får. Det viser at mye fungerer godt, og at det arbeidet som utføres av de ansatte i barnevernstjenestene gjør en positiv forskjell i mange barns og familiers liv. Samtidig har tilsyns- og kontrollmyndigheter over tid avdekket feil og mangler i barnevernstjenestenes saksbehandling og i dokumentasjonen av faglige vurderinger, manglende medvirkning fra og oppfølging av barn og foreldre, og manglende tilgang på egnede tiltak både i og utenfor hjemmet. Mange av utfordringene i barnevernet er godt dokumentert, senest blant annet i NOU 2023: 7 og NOU 2023: 24. I dette kapitlet gis det en overordnet omtale av de utfordringene departementet har lagt vekt på i arbeidet med kvalitetsreformen. Samtidig viser departementet til de øvrige kapitlene i høringsnotatet for en nærmere omtale av konkrete utfordringer som de ulike lovforslagene er ment å avhjelpe.

3.1.2 Situasjonen for barn i barnevernet

Tverrsnittstudier over tid (longitudinelle studier) viser at unge med erfaring fra barnevernet har større utfordringer i voksenlivet enn andre unge, selv når de sammenlignes med andre med lignende bakgrunn. Det er mangel på forskning som kan si noe om årsakene til at det går dårligere med barn som har hatt tiltak fra barnevernet, og om dette bare skyldes risikofaktorene som fører til at barnevernet kommer inn i bildet, eller om det også kan ha sammenheng med tilbudet som barnevernet gir. Det viser i alle tilfeller at mange av barna ikke får den hjelpen de trenger for å klare seg godt. Backe-Hansen mfl. (2014) finner for eksempel at 84 prosent av voksne *uten* barnevernserfaring hadde en positiv overgang til voksenlivet, mens dette bare gjaldt 42 prosent av de som hadde vært i barnevernssystemet.⁵

En høy andel av barna som får hjelp fra barnevernet opplever belastninger på flere områder i livet. Det er særlig vist til at barnevernstjenesten må samarbeide bedre med helse- og skolesektoren for at barna skal få nødvendig helsehjelp og støtte til å lykkes med utdanning. Evalueringen av CARE-Modells viser at syv av ti barn som ble flyttet i tiltak utenfor hjemmet oppfylte kriterier for en psykisk lidelse, mens seks av ti oppfylte en diagnose innen somatisk helse.⁶ Barn med tiltak fra barnevernet har også gjennomsnittlig

⁵ Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L. B. & Hvinden, B. (2014a). *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie* (NOVA Rapport nr. 9/14.). Oslo: Oslo Metropolitan University.

⁶ Myrvold, T., Christiansen, Ø., Haune, M.C., Sarfi, M. & Heiervang, E.R. (2020). *Evaluering av CARE-modellen. Tverrfaglig kartlegging av utsatte barns helse og omsorgsbehov*. Oslo: Universitetet i Oslo.

lavere karakterer i grunnskolen og lavere grad av fullføring i videregående opplæring enn andre barn.⁷

Det er tydelig dokumentert at barnevernet lykkes for dårlig med å gi barna forutsigbarhet og stabilitet i omsorgssituasjonen. Dette gjelder særlig for barn som er i tiltak utenfor hjemmet. Manglende forutsigbarhet kan handle om manglende informasjon og visshet om varigheten av tiltak og hva som skal skje videre. I tillegg er det vist til klare mangler ved barnevernstjenestenes oppfølging av barn og unge som bor i fosterhjem og på institusjon. Flere barn opplever mange flyttinger, blant annet fordi tilbudene som tilbys ikke er godt nok i stand til å ivareta barnets behov. Statistikk fra SSB viser at halvparten av alle barn som bor i fosterhjem har opplevd minst én flytting etter at de kom til sitt første fosterhjem. Det mangler fullstendige tall om flyttinger for barn på institusjon, men kunnskapen som foreligger tyder på at omfanget av flyttinger er høyest blant disse barna. Tall fra Bufdir viser at 22 prosent av barn som bodde på institusjon i løpet av 2023 har flyttet mer enn fire ganger til andre tiltak gjennom Bufetat.⁸ Mange opplever også at de må flytte langt fra der de bor. Ungdomsutvalget, som bisto i arbeidet med NOU 2023: 24, uttrykte at flyttinger er en stor belastning i seg selv, men det blir enda vanskeligere ved at man i tillegg må flytte langt.

Det finnes ikke et helhetlig kunnskapsgrunnlag om hvordan barna selv opplever og vurderer hjelpen de får. Funn fra Ungdata-undersøkelsen indikerer imidlertid at majoriteten av ungdommene som har hatt kontakt med eller mottatt hjelp fra barnevernet er svært eller litt fornøyd.⁹ Over 30 prosent oppgir derimot at de ikke er fornøyd i det hele tatt, og andelen misfornøyde er høyest blant de eldste barna. Flere undersøkelser viser dessuten at mange barn opplever at de ikke blir tilstrekkelig lyttet til, og at de har for liten innflytelse på beslutningene som tas om deres liv.¹⁰ Ungdataundersøkelsen fra 2019 indikerer at tilliten til barnevernet er lavere blant ungdom som selv har erfaring fra barnevernet (38 pst), enn hos de som ikke har hatt det (64 pst).

Tilsyn med barnevernet har særlig vist at barnevernet ikke lykkes med å gi et godt og forsvarlig tilbud til barn med store og sammensatte behov, og at dette har svært alvorlige konsekvenser for de barna og ungdommene det gjelder og deres familier. I en gjennomgang av saker der ungdom med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet, fant Helsetilsynet at samarbeidet mellom velferdstjenestene ikke fungerer, at tilbud

⁷ Drange, N., Hernæs, Ø. M., Markussen, S., Raaum, O., Oterholm, I. & Slettebø, T. (2022). *Barn, unge og familier i barnevernet - En longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna?* (Rapport 2/2022). Oslo: Frischsenteret.

⁸ Flyttinger til kommunale fosterhjem eller institusjoner, er ekskludert. Tallene omfatter ikke Oslo kommune.

⁹ Ungdata 2017, 2018 og 2019

¹⁰ Se blant annet Havnen, K. Christiansen, Ø., Ljones, E.H., Lauritzen, C., Paulsen, V., Jarlby, F. & Vis, S.A (2020). *Å medvirke når barnevernet undersøker* (Delrapport 5). UiT Norges Arktiske Universitet; Helsetilsynet (2018). *Barnets synspunkt når ikke frem. Oppsummeringsrapport etter landsomfattende tilsyn med Bufetat 2017* (Rapport 3/2018); Helsetilsynet (2022). *Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020–2021* (Rapport 2/2022).

innenfor helsetjenestene ikke er utformet med tanke på de unges behov, at det er manglende samsvar mellom tiltak og behov og at barnevernsinstitusjonene ikke klarer å ivareta omsorgen for barna på en god nok måte. Funnene fra gjennomgangen var alvorlige, og viser tydelige behov for at det gjøres grep både innenfor barnevernet og helsetjenestene for å sikre at de barna med store hjelpebehov faktisk får den hjelpen de trenger.¹¹

3.1.3 Situasjonen for foreldre i barnevernet

Barn i familier med store levekårsutfordringer og lav sosioøkonomisk status er overrepresentert i barnevernet.¹² Studier av foreldre i barnevernssaker viser dessuten overvekt av aleneforsørgere, samt at mange foreldre har selv mottatt barnevernstiltak som barn.¹³ Studier av nemndsvedtak om omsorgsovertakelse viser også høy forekomst av psykiske vansker, rusmisbruk og kognitive utfordringer hos foreldrene.¹⁴

Flere studier gir grunn til å stille spørsmål ved om barnevernstjenesten tar tilstrekkelig hensyn til situasjonen foreldrene er i, og om foreldrene får den hjelpen og støtten de trenger for å bli involvert på en adekvat måte. Barnevernsutvalget viser i sin utredning til at mange foreldre opplever kontakten med barnevernet som krevende, blant annet som følge av opplevelse av maktubalanse, ulike forståelsesrammer og språklige barrierer, samt at barnevernet er for lite åpne om sine vurderinger. I en oppsummering av forskning på foreldres erfaringer med kontakt med barnevernet, pekes det blant annet på at barnevernet oppleves truende og som en tilleggsbelasting, selv om hovedvekten av barnevernets innsats er frivillig.¹⁵ Samtidig tyder studier på at et flertall av foreldrene er relativt fornøyd med hjelpen de får, særlig når det gjelder tiltak knyttet til praktisk støtte og avlastning.¹⁶

Dommene mot Norge fra EMD viser videre at det er har forekommet praksis der barnevernet har gjort for lite for å legge til rette for gjenforening mellom barn og foreldre,

¹¹ Helsetilsynet (2023). *Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet*. Rapport fra Helsetilsynet 3/2023

¹² Drange, N., Hernæs, Ø. M., Markussen, S., Raaum, O., Oterholm, I. & Slettebø, T. (2022). *Barn, unge og familier i barnevernet - En longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan går det med barna?* (Rapport 2/2022). Oslo: Frischsenteret.

¹³ Ibid.

¹⁴ DIPA. (2021). *Description of coding results – 216 care order cases concerning newborn children*. Bergen: Universitetet i Bergen

¹⁵ Tembo, M. J. & Studsrød, I. (2019). Parents' emotional experiences of their contact with the Child Welfare Services: a synthesis of previous research-a research review. *Nordic Social Work Research*, 9(2), 184-198.

¹⁶ Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K. & Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningkunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Bergen: Uni Research Helse, RKBU Vest.

og at barn under omsorg har hatt for lite samvær med sine foreldre. Samtidig har det etter dommene fra EMD skjedd praksisendringer ved at omfanget av samvær har økt.

3.1.4 Situasjonen i det kommunale barnevernet

Kommunene har hovedansvaret for barnevernet, og situasjonen i de kommunale barnevernstjenestene påvirker derfor i stor grad tilbudet som gis barn og familier. Tall fra SSB viser at det var om lag 6 600 årsverk i barnevernstjenestene i 2022. Bemanningen i barnevernstjenestene har økt kraftig fra 2010 til 2022; fra 3 500 til 6 600 årsverk. I samme periode har antallet saker holdt seg relativt stabilt. Antallet barn som mottar tiltak fra barnevernet har gått litt ned, fra 37 000 til 32 000 barn ved utgangen av henholdsvis 2010 til 2022.

Tall fra Bufdir viser at det ved utgangen av 2021 var 244 barnevernstjenester. Hele 197 kommuner, tilsvarende 54 prosent av kommunene, inngikk i en interkommunal tjeneste. I tillegg samarbeider mange kommuner om enkeltoppgaver i barnevernet, som felles akuttberedskap og felles oppfølgings- og veiledningstilbud til fosterhjem.

Barnevernsutvalget la til grunn at flere tiltak bør komme på plass for å få sikre en tilstrekkelig forsvarlig og rettsikker førstelinje i barnevernet. Utvalget la særlig vekt på behovet for mer stabilitet i tjenestene, sterkere fagmiljøer med nødvendig bredde i kompetanse og erfaring, og bedre systemer for veiledning og kvalitetssikring på saksnivå. Utvalget foreslo flere tiltak som kan innebære tydeligere krav og forventninger til tjenestene, både når det gjelder hva som er beste praksis og hvilke rammebetingelser som må være på plass for å håndtere de mest krevende sakene.

Størrelse på fagmiljø og befolkningsgrunnlag har betydning for muligheten til å bygge opp kompetanse, erfaring og tiltaksportefølje. Barnevernsutvalget mente at det var behov for regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene i de vanskeligste sakene, med henvisning til at mange barnevernstjenester har relativt små fagmiljøer. En tredjedel av tjenestene har færre enn 10 årsverk (om lag 90 tjenester), og nær halvparten av disse har færre enn fem (om lag 40 tjenester). Tjenester med færre enn 10 årsverk håndterer i snitt én omsorgsovertakelse og ett akuttvedtak i året, og det kan gå flere år mellom hver gang det er behov for institusjonsplasseringer. Dette gjør at det kan være vanskelig å få nok trening i å håndtere saker med høy alvorlighetsgrad. Det er videre vist til at mange barnevernstjenester mangler egnede hjelpetiltak, og at hjelpetiltaksarbeidet er for lite intensivt overfor de familiene som trenger mest hjelp.¹⁷

Det er samtidig ikke dokumentert klare kvalitetsutfordringer mellom store og små barnevernstjenester. Tilsyn med det kommunale barnevernet har i stedet pekt på til mangelfull styring og ledelse som en kilde til svikt og manglende oppfølging av lovkrav. God styring og ledelse, både når det gjelder den daglige ledelsen av barnevernstjenesten og den overordnede styringen fra kommunen, blir fremhevet som avgjørende for å kunne levere gode tjenester.

¹⁷ Helsetilsynet (2019). Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker.

Det er høyt gjennomtrekk av ansatte i barnevernstjenestene. Tall fra KS viser at om lag 20 prosent av de ansatte i det kommunale barnevernet slutter i tjenesten hvert år.¹⁸ Dette påvirker både kvaliteten og kapasiteten i tjenestene. I flere studier framheves det at barn, foreldre og fosterforeldre opplever hyppige skifter av kontaktperson i barnevernstjenesten som et stort problem.¹⁹ Bufdir viser, i en undersøkelse blant ansatte i barnevernstjenestene, at seks av ti ansatte peker på problemer med å rekruttere saksbehandlere med rett kompetanse.²⁰

Til tross for den store stillingsveksten de siste 10 årene, blir høyt arbeidspress er oppgitt som en vesentlig årsak til gjennomtrekket i barnevernet.²¹ Ansatte i barnevernet jobber ofte med komplekse saker med korte frister og et omfattende saksbehandlingsarbeid. Bufdir viser til, basert på en spørreundersøkelse blant barnevernstjenestene, at 52 prosent av de ansatte opplever høy arbeidsbelastning. Dette er basert på svar knyttet til manglende tid til å følge opp saker, at man ikke får gjort det man burde innenfor arbeidstiden, høyt sykefravær i tjenesten og opplevelse av stress.

Barnevernsutvalget viste til at samhandlingsutfordringer med Bufetat også preger situasjonen i situasjonen i det kommunale barnevernet. Utvalget pekt på at det er vanskelig for barnevernstjenestene å forutsi hvilken bistand de kan forvente fra Bufetat, det kan ta lang tid å få tiltaket som etterspørres, og at barnevernstjenestene i mange tilfeller opplever barnevernstjenesten at de tiltakene de blir tilbudt ikke er i tråd med barnas behov. Utfordringer i Bufetat blir nærmere omtalt i pkt. 3.1.5.

Det er videre påvist utfordringer i samhandlingen med andre tjenester som har ansvar for å hjelpe barn og familier som er i en vanskelig situasjon. Samhandlingsutfordringer kan skyldes manglende forebyggende tilbud i kommunene, og det er blant annet vist til at barnevernet bruker mye tid og ressurser på saker som kunne ha blitt håndtert bedre og mer effektivt av andre instanser.²² Dette gjør det vanskelig å prioritere tilstrekkelig tid på de krevende barnevernssakene. Det er også vist til uklare grenseflater og utfordringer i samhandlingen med helsetjenestene, NAV og skole, og at dette påvirker oppfølgingen av barn i barnevernet som trenger helsehjelp eller særlig tilrettelegging på skolen, eller der barn og familier har store levekårsutfordringer.

¹⁸ [Statistikk om barnevernstjenesten - KS](#)

¹⁹ Se blant annet Kojan, B. H. & Storhaug, A.S. (2021). *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet - sammenhenger, forståelser og ansvar* (rapport nr. 6). NTNU: Rapportserie for sosialt arbeid.

²⁰ Bufdir. (2022). *Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover.*

²¹ Ibid.

²² Eksempelvis ender over 60 prosent av undersøkelsessakene i barnevernstjenesten med at saken blir henlagt, oftest begrunnet med at sakene ikke oppfyller vilkårene for å iverksette barnevernstiltak.

3.1.5 Situasjonen i Bufetat

Bufetat skal, på anmodning fra kommunen, bistå barnevernstjenesten når barn må flytte ut av hjemmet (bistandsplikten). Plikten innebærer at Bufetat skal finne fram til et egnet fosterhjem eller en egnet institusjonsplass til det enkelte barnet når kommunen ber om dette. Bufetat har de siste årene hatt store problemer med å oppfylle bistandsplikten sin. Situasjonen er alvorlig og fører til at barn må vente lenge på tiltak eller ikke får tiltak som er egnet for dem. Dette er uheldig for hvordan barna har det og utvikler seg, og det kan også føre til flere flyttinger.

Per 31. desember 2023 ventet 225 barn på fosterhjem etter dato for ønsket oppstart. Bufetat rapporterer at det er utfordrende å rekruttere og holde på tilstrekkelig mange fosterhjem som er egnet til å ivareta barnas behov. Det har også vært store utfordringer med å ivareta bistandsplikten for institusjonsplasser. Særlig har Bufetat hatt problemer med å levere akutt plasser og plasser tilpasset barn med store og sammensatte behov. Konsekvensene er alvorlige både for barna og deres familier, kommunene og Bufetat selv. Barnevernsinstitusjonsutvalget peker på de iboende motsetningene mellom å på den ene siden være pålagt å ha et tilstrekkelig og differensiert tilbud som møter kommunenes behov, og på den andre siden være forventet å oppnå høy kapasitetsutnyttelse og god ressursstyring. Utvalget mener at for høy grad av differensiering i Bufetats tilbud, kombinert med høyt press på kapasitetsutnyttelse, bidrar til at barn må flytte mer og lengre enn det som er nødvendig.

Bufetat er forpliktet til å gi et forsvarlig og egnet tilbud, selv i de tilfellene virkemidlene for å levere dette ligger i andre sektorer. Dette settes særlig på spissen i tilfeller hvor barnevernet blir stående alene med ansvaret for tilbudet til barn med alvorlige psykiske vansker og lidelser.^{23 24} Bistandsplikten er et viktig sikkerhetsnett, men barnevernet kan ikke alltid levere et forsvarlig tilbud alene. Barnevernsinstitusjonsutvalget mener andre sektorer, og spesielt helsesektoren, i større grad må ansvarliggjøres.

Både i det statlige og det kommunale barnevernet er det stor utskiftning av ansatte. I en undersøkelse utført av Bufdir svarte nær halvparten av 1 200 institusjonsansatte at de aktivt kommer til å lete etter en annen jobb i løpet av det neste året.²⁵ Årsakene som oppgis er høyt arbeidspress, lav lønn i forhold til ansvar og at arbeidet i seg selv er psykisk belastende. Uønskede og alvorlige hendelser er hyppige i barnevernsinstitusjoner. Tre av fire ansatte på institusjon har opplevd vold og trusler på jobb.²⁶ Oppgavene som legges på de ansatte er krevende og ofte motstridende. Det kan bli særlig utfordrende når den de skal hjelpe, også er den de har blitt utsatt for alvorlige trusler fra.

²³ Helsetilsynet (2023). Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjoner har mistet livet.

²⁴ Tilsynsrapport frå Statsforvaltaren i Vestland, 20. februar 2024 (Spydebergsaken).

²⁵ Bufdir (2022). Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover.

²⁶ Hagen og Svalund (2019)

Bufetat ivaretar bistandsplikten ved å drifte egne, statlige institusjoner, og gjennom kjøp av plasser fra kommersielle eller ideelle leverandører. Det er et faglig begrunnet mål å ivareta flere av barna med de største og mest sammensatte behovene i Bufetats egne institusjoner. Dette er barn som kan ha alvorlige psykiske lidelser, rusproblemer og/eller utfordringer med alvorlig eller gjentatt kriminalitet. Stortinget har sluttet seg til dette målet. I dag er situasjonen at mange av disse barna ivaretas i private, oftest kommersielle, institusjoner.

Det er et politisk mål å redusere bruken av kommersielle leverandører og å øke andelen ideelle plasser. Sammen med en styrking av de statlige institusjonene, slik at disse kan ivareta flere av barna med de mest sammensatte behovene, omtalt over, innebærer dette en omstilling av det statlige institusjonsbarnevernet. Denne omstillingen skal skje gradvis, og sammen med et tilbud i offentlig og privat regi vil det derfor fremdeles kunne være behov for andre private aktører fremover.

Det gjennomføres i 2024 en områdegjennomgang av institusjonsbarnevernet. Bakgrunnen er Bufetats problemer med å ivareta bistandsplikten og å overholde sine budsjetter i møte med kommunenes etterspørsel etter tiltak. Målet er å bidra til effektiv ressursbruk og begrense utgiftsveksten, samtidig som det gis et tjenestetilbud som ivaretar behovene hos barn i barnevernet. Det er særlig behov for mer kunnskap om hvordan staten bør tilrettelegge for et forsvarlig tilbud som er fleksibelt nok til å møte større svingninger i antall barn med behov for plass, og som samtidig gir nødvendig forutsigbarhet i kostnadene.

Det gjennomføres i 2024 også en ekstern utredning av Bufetats ivaretagelse av bistandsplikten på fosterhjems- og institusjonsområdet. I utredningen skal det kartlegges hvordan bistandsplikten fungerer for kommunene og Bufetat, og hvordan situasjonen har utviklet seg. Målet er at gjennomgangen skal gi kunnskap om hva som er de vesentlige årsakene til at Bufetat ikke oppfyller bistandsplikten. Oppdraget skal samtidig gi kunnskap om hva som fungerer og ikke fungerer i saker der kommunene anmoder Bufetat om bistand til å flytte et barn i tiltak utenfor hjemmet.

Selv om godkjenningen av institusjoner tilligger Bufetat, kan godkjenningsordningen ikke brukes som et virkemiddel i dimensjoneringen og for å sikre geografisk spredning av institusjonstilbudet.

3.1.6 Et barnevern i endring

Arbeidet med kvalitetsreformen i barnevernet skjer samtidig med at det allerede pågår omfattende omstillingsarbeid og endringsprosesser i barnevernet. Det har vært en nedgang i antallet barn med barnevernstiltak de siste fem årene. Nedgangen gjelder både frivillige tiltak og tvangstiltak. Nedgangen har vært spesielt markant når det gjelder omsorgsovertakelser og akuttvedtak, der antallet saker i året har blitt halvert siden 2017. Det finnes per i dag ikke god kunnskap om hva som er årsaken til disse utviklingstrekkene, men det skyldes antakelig flere forhold. For eksempel kan bedre forebygging ha ført til færre barnevernssaker, eller tjenestene kan ha blitt bedre på å

vurdere alternative tiltak.²⁷ Det kan også skyldes at terskelen for å iverksette barnevernstiltak i realiteten har økt, særlig når det gjelder de mest inngrepene tiltakene. Det har samtidig vært en økning i antallet barn som trenger institusjonsplass i behandlingsinstitusjon.

Omfanget av samvær mellom barn og foreldre har økt de siste årene, i etterkant av dommene fra EMD. Det er også en økning i antallet barn som blir tilbakeført til foreldre etter omsorgsovertakelse, selv om dette fortsatt gjelder et begrenset antall barn i året.

Det har blitt iverksatt en rekke tiltak for å heve kvaliteten i barnevernet de siste årene. Dette gjelder særlig for det kommunale barnevernet. Barnevernsreformen (2022) ga kommunene økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Det pågår en relativt omfattende kompetansesatsing, der siktemålet er å styrke kompetansen til de ansatte gjennom ulike videreutdanninger, opplæringsprogrammer, lokale utviklingsprosjekter og veiledningstilbud. En ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023, og medfører blant annet innføring av kompetansekrav for kommunalt og statlig barnevern, samt tydeligere krav til forsvarlig saksbehandling. Samtidig rulles det ut nye digitale løsninger som en del av prosjektet DigiBarnevern, som skal gi de ansatte bedre faglig støtte i håndteringen av barnevernssaker. Det er også iverksatt endringer i hvordan barnevernet samhandler med andre tjenester. Flere tiltak handler om å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene. I tillegg er det nylig innført endringer i de ulike velferdstjenestenes samarbeidsplikter, og kommunens ansvar for å samordne tilbud, i saker der barn trenger hjelp fra flere tjenester.

Tiltakene som er iverksatt har stort potensial for å forbedre situasjonen i barnevernet, selv om det foreløpig er for tidlig å si noe om effektene.

3.2 Mål for kvalitetsreformen i barnevernet

3.2.1 Hva er god kvalitet i barnevernet?

Verdens helseorganisasjons (WHO) har utviklet seks kvalitetsmål for helsetjenestene, som er tatt i bruk i Norge. I behandlingen av Prop. 106 L *Endringer i barnevernloven* (2012–2013) ble det besluttet at disse målene også skal gjelde for barnevernssektoren. Målene gir en pekepinn på hva som er god kvalitet og ønsket tilstand i barnevernet. Målene er:

- Barn og familier skal få hjelp som virker.
- Barn og familier skal møte sikre og trygge tjenester.
- Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse.
- Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet.
- Barnevernets ressurser skal utnyttes godt.
- Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester.

²⁷ Bufdir har fått i oppdrag å etablere et kunnskapsgrunnlag som bedre forklarer nedgang i omsorgsovertakelser. Ta inn ev omtale fra kommende årsrapport.

Disse kvalitetsmålene ligger også til grunn for tiltakene i kvalitetsreformen. Basert på det vi vet om tilstanden i barnevernet, er det for stor avstand mellom dagens situasjon og ønsket tilstand innenfor alle de seks kvalitetsmålene.

Samtidig må det tas hensyn til at det ofte vil være vanskelig å måle om barnevernet oppnår kvalitetsmålene. Dette skyldes blant annet at gevinstene av barnevernets arbeid ofte først vil bli tydelige på lang sikt. Det må også tas hensyn til at barnevern er komplekst, og resultatet av barnevernets arbeid påvirkes av en rekke faktorer; også faktorer som barnevernet selv har begrenset innflytelse over. Selv om de ansatte i både barnevernstjenestene og Bufetat gjør sitt ytterste for å levere gode tjenester, vil man i møte med barn og familier med komplekse behov kunne oppleve at man ikke alltid strekker til. Dermed er det også en risiko for at det alltid vil være et gap mellom det man ønsker å oppnå og det som faktisk er mulig å oppnå. Departementet mener likevel at det er et klart forbedringspotensial på flere områder i barnevernets virksomhet.

3.2.2 Innsatsområdene i kvalitetsreformen

Kvalitetsreformen handler overordnet sett om at barn og familier over hele landet, som trenger hjelp fra barnevernet, skal oppleve rettssikre tjenester og få riktig hjelp og støtte i barnevernssaker. Dette forutsetter høyere kvalitet på det faglige arbeidet som utføres, mer tilgjengelige tjenester, bedre tilrettelagte tiltak og økt deltakelse og medvirkning fra både barn og foreldre. Forbedringer på disse områdene vil også være sentralt for rettsikkerheten i barnevernet, og legge til rette for økt tillit til tjenestene.

Hovedvekten i reformen er på barnevernstjenestens og Bufetats ansvarsområder, men reformen vil også ta for seg barnevernets samarbeid med andre tjenester i barnevernssaker og i det forebyggende arbeidet. Med utgangspunkt i den kunnskapen vi har om tilstanden i barnevernet og behovet for endringer, vil reformen særlig sette søkelys på disse seks innsatsområdene:

1. *Barn og familier mottar tidlig og tverrfaglig hjelp.* Kvalitetsreformen skal bygge videre på intensjonene i barnevernsreformen om å styrke tidlig innsats og forebyggende hjelp til barn og familier som er i en vanskelig livssituasjon. Dette handler blant annet om tilbud om familiehjelp og hvordan barnevernet i kommunene kan samarbeide godt med andre tjenester barnehage, skole, NAV og helsetjenestene for å forebygge alvorlig problemutvikling.
2. *Barn og familier opplever at barnevernet er tilgjengelig og har tilstrekkelig tid og bemanning.* Det er et mål at reformen skal bidra til at barn og familier opplever at de som jobber i barnevernstjenestene og Bufetat er tilgjengelige og har tilstrekkelig tid for å gi hjelpen som trengs. Dette handler blant annet om å ta tak i arbeidspresset de ansatte i tjenestene opplever å stå i, og bidra til mer kontinuitet og stabile relasjoner mellom kontaktpersonen i barnevernet og barn og foreldre.
3. *Barn og familier blir møtt av fagmiljøer med erfaring og høy kompetanse, og tiltak der de bor.* Reformen skal legge vekt på nærhet til tilbud. Et godt barnevern forutsetter at barn

og familier i alle deler av landet blir møtt av fagmiljøer som har kompetanse og erfaring til å foreta grundige utredninger av barns behov, fatte rettssikre beslutninger og ta i bruk egnede hjelpetiltak. Dette omfatter å vurdere eventuelle tiltak for å bøte på utfordringer i små fagmiljøer med lite erfaring på de mest alvorlige sakene.

4. *Barn og foreldre blir informert, får medvirke og har tilpassede muligheter til å klage.* Reformen skal bidra til at barn og foreldre som mottar hjelp fra barnevernet blir tilstrekkelig involvert i saksbehandlingen og at dere synspunkter og ønsker blir vektlagt mer i beslutningsprosessene. God medvirkning og involvering forutsetter tilrettelagt informasjon, gode relasjoner og åpenhet fra barnevernets side.
5. *Barn og foreldres behov og rettigheter blir godt ivaretatt ved omsorgsovertakelser.* Reformen skal bidra til at både barn og foreldres rettigheter blir bedre ivaretatt i forbindelse med omsorgsovertakelse og der barn bor i fosterhjem og institusjon. Dette omfatter tiltak som kan bidra til mer stabilitet for barna, bedre overganger mellom tiltak og bedre oppfølging av både barn og foreldre.
6. *Barn og unge på institusjon skal få et helhetlig, forutsigbart og tilpasset omsorgs- og hjelpetilbud, som styrker deres ressurser og framtidsmuligheter.* Reformen skal bidra til å videreutvikle tilbudet til barn og unge som i dag bor på institusjon, i tråd med barnas behov for hjelp, trygghet og omsorg. Dette vil omfatte tiltak rettet mot innholdet i institusjonstilbudet, bredden i tiltak, økte muligheter for tiltak der barnet bor og bedre tilgang på tjenester fra andre instanser.

Kvalitetsreformen skal dessuten ta hensyn til at barnevernet allerede er i endring, og reformen skal bygge videre på endringsprosessene som allerede pågår. Dette innebærer også ta hensyn til sektorens endringskapasitet og behov for forutsigbarhet.

De endringene som foreslås i dette høringsnotatet er ment å svare på noen av de utfordringene som er avdekket i barnevernet. Samtidig vil departementet jobbe videre med innsatsområdene som meldingsstoff fram mot proposisjonen om kvalitetsreform legges fram for Stortinget våren 2025.

4 Meneskerettslige forpliktelser

4.1 Innledning

Barnevernet skal gi barn nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. I noen saker kan det være nødvendig å flytte barnet ut av hjemmet eller iverksette andre tiltak uten samtykke for å beskytte barnet. Barnevernsloven gir derfor hjemmel til inngripende tiltak overfor både barn og foreldre.

Både Grunnloven og folkerettslige forpliktelser oppstiller rettslige grenser for utformingen og anvendelsen av barnevernsloven. Det er særlig de menneskerettslige forpliktelsene som er sentrale, og da særlig statens plikt til å sikre barns behov for beskyttelse og omsorg, barnets beste og barn og foreldres rett til familieliv og privatliv. Andre menneskerettighetsforpliktelser, som vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse, bevegelsesfrihet, forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, diskrimineringsforbud og religionsfrihet, kan også ha betydning i barnevernssaker. Først og fremst vil menneskerettighetsspørsmål oppstå overfor barn og foreldre, men tidvis vil de også angå andre, slik som søsken, fosterforeldre eller besteforeldre.

Det er særlig to konvensjoner som er viktige på barnevernsfeltet; FNs barnekonvensjon (BK) og den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Begge konvensjoner er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven, jf. § 2, og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. § 3.

4.2 Grunnloven

Enkelte av Grunnlovens bestemmelser er sentrale for barnevernsområdet. Det gjelder blant annet § 93 om forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, § 95 om retten til en rettførdig rettergang, § 102 om retten til privat- og familieliv, § 104 om barns rettigheter, § 106 om bevegelsesfriheten og § 113 om legalitetsprinsippet.

Etter Grunnloven § 102 første ledd har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv. Til forskjell fra EMK artikkel 8 sier ikke grunnlovsbestemmelsen noe om adgangen til å begrense rettighetene. Høyesterett har imidlertid i Rt-2014-1105 avsnitt 28 og Rt-2015-93 avsnitt 60 lagt til grunn at det er tillatt å gripe inn i rettighetene, dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Høyesterett la i avsnitt 66 også til grunn at §§ 102 og 104 er «komplementære, slik at barnets beste inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102».

Grunnloven oppstiller særskilte rettigheter til barn som er av stor betydning i barnevernssaker, jf. § 104. I bestemmelsens første ledd framgår at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. Videre er barns rett til å bli hørt lovfestet i første ledd. Det framgår at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. I andre ledd fastsettes

det at ved «handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»²⁸ I Innst.186 S (2013–2014) framhever Kontroll- og konstitusjonskomiteen på side 30 at den vekt hensynet til barnets beste skal tillegges, vil avhenge av hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet.

I tredje ledd er barn gitt et særskilt vern om sin personlige integritet. Retten til vern om den personlige integritet er i Grunnloven formulert som en individuell rettighet for barnet og omfatter rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og seksuell utnyttelse. Bestemmelsen kan også leses som et vern mot omsorgssvikt.²⁹ Barnets personlige integritet skal ivaretas uavhengig av hvor barnet bor, og omfatter også barn i fosterhjem og institusjon. Bestemmelsen pålegger staten en plikt til å sørge for et regelverk og for håndhevelse av et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet mot utnyttelse, vold og mishandling.³⁰ Videre framgår det av tredje ledd at staten skal «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie». Dette er et utslag av retten til familieliv, og innebærer at barn i utgangspunktet har rett til å få omsorg og vokse opp i sin familie.

4.3 FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3 nr. 1 fastslår at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekt, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn.³¹ FNs barnekomité har utarbeidet en generell kommentar nr. 14 om barnets beste.³² Prinsippet om barnets beste er ett av fire generelle prinsipper i konvensjonen. De tre andre er retten til ikke-diskriminering i artikkel 2, retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6 og retten til å bli hørt etter artikkel 12. Prinsippene får betydning for tolkningen av andre bestemmelser i konvensjonen.

I konvensjonens artikkel 12 er barns rett til å bli hørt slått fast. Staten er forpliktet til å garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnet skal særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet,

²⁸ Bestemmelsen har sin parallell i FNs [barnekonvensjon artikkel 3](#), og må forstås på bakgrunn av denne bestemmelsen.

²⁹ Se [Innst.186 S \(2013–2014\) s. 29](#)

³⁰ Se [Innst.186 S \(2013–2014\) s. 30](#)

³¹ Sørensen, *Barnevern og menneskerettighetene*, vedlegg 4 til [NOU 2016:16, side 315](#).

³² Generell kommentar nr. 14 (2013) Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn [[GC-2013-14-CRC](#)]

enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett, jf. artikkel 12 nr. 2.

Barnets behov for beskyttelse og omsorg framgår av flere bestemmelser i konvensjonen. Retten til omsorg framgår tydeligst av artikkel 3 nr. 2. Bestemmelsen pålegger statene å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barnevernets oppgaver er sentrale for oppfyllelsen av denne forpliktelsen.

Etter artikkel 19 skal barn sikres rett til beskyttelse mot alle former for overgrep. Overgrep omfatter i denne sammenhengen alle former for vold og omsorgssvikt, inkludert fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk. Det forutsettes at slik beskyttelse helst bør skje ved bistand til forebygging og veiledning for å unngå overgrep, samt ved effektive virkemidler for avdekking og oppfølging av slike forhold. Barnevernet står, sammen med kommunenes øvrige tjenester for forebygging, sentralt i oppfyllelsen av disse pliktene. Artikkel 19 omfatter også mindre alvorlige mangler ved omsorgen som kan gi grunnlag for hjelpetiltak. Artikkelen får derfor også betydning for tolkning og praktisering av reglene om både tvangstiltak og hjelpetiltak i barnevernsloven. Etter artikkel 18 nr. 2 har statene en plikt til å yte egnet bistand til foreldrene som har ansvar for barnets utvikling og oppdragelse.

Barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1 gir barn beskyttelse mot å bli skilt fra foreldrene mot deres vilje. Begrepet «deres vilje» skal forstås både som foreldrenes og barnets vilje. Atskillelse kan bare skje når myndigheter som har kompetanse til det, beslutter slik atskillelse i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler. I tillegg må slik atskillelse være nødvendig av hensyn til barnets beste. Det skal legges vekt på familiens betydning for barnet, og inngrepet må ikke være mer omfattende enn nødvendig. Det er et krav at det finnes formaliserte kriterier for inngrep i familien, og saksbehandlingen må være betryggende og ivareta rettssikkerheten. Etter BK artikkel 9 nr. 3 skal staten respektere retten et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Når staten overtar omsorgen for et barn, innebærer barns rett til omsorg og beskyttelse, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 3 og 19, at staten må følge med på hvordan barnet har det, og iverksette nødvendige tiltak for at barnet skal få tilstrekkelig omsorg og beskyttelse. Artikkel 19 forplikter staten til å beskytte barn mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Artikkel 20 pålegger staten en plikt til å beskytte og bistå barn som er fratatt sitt familiemiljø eller der det ikke er til barnets beste å bli boende i familien.

4.4 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

4.4.1 Flere rettigheter etter EMK er relevante

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har flere sentrale bestemmelser som har betydning i barnevernssaker. Dette omfatter blant annet artikkel 3 om forbud mot tortur og

umenneskelig eller nedverdiggende behandling, artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet, artikkel 6 om retten til en rettfærdig rettergang, artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv, artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet og artikkel 14 om forbud mot diskriminering.

4.4.2 Særlig om artikkel 8 om rett til privatliv og familieliv

EMK artikkel 8 gir enkeltindividet vern mot vilkårlige inngrep fra myndighetene og gir staten en positiv forpliktelse til å sikre familielivet.³³

Noen forhold vernes uten videre av artikkel 8, som forhold mellom mor og barn. Andre forhold beror på en konkret vurdering. Et lovlig adopsjonsforhold er også i utgangspunktet et vernet familieliv etter EMK, se *Pini m.fl. mot Romania* (2004). Om det er et familieliv utover disse tilfellene beror på en konkret vurdering, men det er gitt flere holdepunkter i EMDs praksis. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i konkrete saker slått fast at både søsken og besteforeldre har et etablert familieliv med barnet som er vernet av konvensjonen. Jo fjernere slektskap det er til barnet, desto større krav stilles det imidlertid til at det foreligger omfattende faktiske bånd mellom barnet og den aktuelle personen.³⁴ Relasjoner uten biologiske bånd har blitt ansett vernet av EMK artikkel 8 hvis det har eksistert et faktisk familieliv over en viss tid og det foreligger nære personlige bånd. Blant annet kan forholdet mellom fosterforeldre og fosterbarn etter omstendighetene utgjøre et familieliv, se for eksempel *Kopf og Liberda mot Østerrike* (2012) og *V.D. m.fl. mot Russland* (2019). Ved vurderingen må det ses hen til plasseringens karakter, varighet og rollen fosterforeldrene har hatt overfor barnet.³⁵ Retten til familieliv er ikke absolutt.

Det framgår av EMK artikkel 8 nr. 2 at staten kan gjøre inngrep i familielivet hvis det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet å beskytte helse eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Vilkåret om at inngrep i familielivet må være i samsvar med loven innebærer at inngrepet må ha grunnlag i nasjonal rett. Videre må rettsregelen være tilgjengelig og utformet slik at det er mulig å forutberegne sin rettsstilling, og dermed gi beskyttelse mot vilkårlig inngrep. En skjønsmessig lovhjemmel er likevel ikke i seg selv uforenelig med dette kravet.

Beskyttelse av barnets helse, rettigheter og friheter er legitime formål etter EMK artikkel 8 nr. 2. Formålet med barnevernstiltak er å beskytte barnet. Dette innebærer at tiltakene etter barnevernsloven også vil ha formål som er legitime etter artikkel 8 nr. 2.

Når det gjelder nødvendighetskravet, følger det av EMDs praksis at kravet innebærer at sterke samfunnsmessige hensyn må tilsi at det gjøres inngrep. Myndighetene må ha relevante og tilstrekkelige grunner for å gripe inn i familielivet. I nødvendighetskravet er det også innfortolket et krav om forholdsmessighet mellom inngrepets formål og inngrepet. Tiltaket må stå i et rimelig forhold til formålet. Det må foretas en rimelig

³³ Dette ble først stadfestet i *Marckx mot Belgia* [EMD-1974-6833] (1979).

³⁴ Sørensen, vedlegg 4 til NOU 2016:16, side 336.

³⁵ Sørensen, vedlegg 4 til NOU 2016:16, side 337.

avveining mellom de motstridende interessene i saken, se blant annet EMDs avgjørelse i *Strand Lobben m.fl. mot Norge* (2019) avsnitt 203.

Det må være forholdsmessighet mellom barnets behov for beskyttelse og barnevernets inngrep i familien og det må foretas en rimelig avveining mellom de ulike interessene i saken. Hvis andre, mindre inngripende tiltak kunne vært benyttet, vil inngrepet ikke anses som nødvendig. Det innebærer at barnevernet ikke kan bruke mer inngripende virkemidler overfor barnet og barnets foreldre enn det som er nødvendig for å ivareta barnets behov for omsorg og beskyttelse. EMD har i flere avgjørelser uttalt at hensynet til barnets beste er av overordnet betydning, se blant annet *Strand Lobben-dommen* avsnitt 204. Det skal legges særlig vekt på barnets interesser, og bestemmelsen gir ikke foreldre rett til tiltak som vil skade barnets helse og utvikling.³⁶

Staten er gitt en viss skjønnsmargin ved nødvendighetsvurderingen. Skjønnsmarginen avhenger av arten og alvorhet i de interessene som skal vernes. I utgangspunktet er statene gitt en vid skjønnsmargin når det gjelder vurderingen av om omsorgsovertakelse er nødvendig. EMD utøver imidlertid en mer inngående kontroll av ytterligere begrensninger, som begrensninger i samvær, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.³⁷

Retten til familieliv opphører ikke selv om det offentlige overtar omsorgen for et barn. Det følger av EMDs praksis at staten plikter å beskytte familielivet også etter en omsorgsovertakelse. Omsorgsovertakelsen er i utgangspunktet midlertidig. Den skal opphøre så snart vilkårene for den ikke lenger er til stede. Det overordnede målet er gjenforening av barn og foreldre, og alle tiltak etter omsorgsovertakelsen skal være i overensstemmelse med dette formål.³⁸ Dette innebærer at myndighetene kontinuerlig skal følge utviklingen og må legge til rette for at gjenforening kan skje. Samvær med foreldre og andre familiemedlemmer vil kunne lette gjenforeningen og være en forutsetning for at den blir vellykket.³⁹ I sine vurderinger av om et inngrep i familielivet er tillatt, legger EMD vekt på at myndighetene jevnlig vurderer barnets og foreldrenes situasjon etter en omsorgsovertakelse for å se om det har skjedd en utvikling og om det er behov for justeringer og at foreldrene har hatt mulighet for å få en fornyet prøving av samværsnivået og tilbakeføring av barnet.⁴⁰

EMD har i en lang rekke saker framhevet at tiltak som innebærer brudd i familieband er særlig inngripende og derfor bare kan gjennomføres unntaksvis, om det foreligger særlig

³⁶ Se blant annet *Strand Lobben m.fl. mot Norge* [EMD-2013-37283-2] avsnitt 207.

³⁷ Se blant annet *Strand Lobben m.fl. mot Norge* [EMD-2013-37283-2] avsnitt 211.

³⁸ Se for eksempel *K. og T. mot Finland* avsnitt 178 [EMD-1994-25702-2] og *Strand Lobben m.fl. mot Norge* [EMD-2013-37283-2] avsnitt 205 og 208.

³⁹ *Olsson mot Sverige* avsnitt 81. Uttalelser om samværets betydning for familiebandene er også omtalt i flere avgjørelser mot Norge, blant annet *J. mot Norge* [EMD-2016-2822], *A.S. mot Norge* [EMD-2015-60371] og *K.O. og V.M. mot Norge* [EMD-2016-64808].

⁴⁰ *K. and T. mot Finland* (2001) [EMD-1994-25702-2], avsnitt 179 *J.M.N og C.H mot Norge* (2016) [EMD-2016-3145], avsnitt 29, *I.D. mot Norge* (2017) [EMD-2016-51374], avsnitt 65.

tungtveiende eller sterke og spesielle grunner («in exceptional circumstances») og på grunnlag av et dominerende behov («an overriding requirement») av hensyn til barnets beste. Slike krav er oppstilt av EMD i saker som gjelder sterke begrensninger i barn og foreldres rett til samvær med hverandre og i saker om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Ved slike tiltak som innebærer ytterligere begrensninger i retten til familieliv enn en omsorgsovertakelse, innskrenkes statenes skjønnsmargin. Dette framgår blant annet av *Strand Lobben m.fl. mot Norge* (2019), avsnitt 211.

EMD har uttalt, blant annet i *Strand Lobben*-dommen, at målsettingen om gjenforening av foreldre og barn likevel kan oppgis i visse tilfeller. Gjenforeningsmålsettingen kan oppgis dersom foreldrene er særlig uegnet («particularly unfit») og hvis tiltaket vil skade barnets helse eller utvikling («harm the child's health and development»)⁴¹ Gjenforening kan i tillegg oppgis når det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening:

«(...)when a considerable period of time has passed since the child was originally taken into public care, the interest of a child not to have his or her de facto family situation changed again may override the interests of the parents to have their family reunited.»⁴²

EMD har oppstilt både materielle og prosessuelle krav etter EMK artikkel 8. De prosessuelle krav etter EMK artikkel 8 overlapper til en viss grad med EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang. Artikkel 8 rekker imidlertid lenger ved at den også stiller krav til forvaltningens og domstolens beslutningsprosesser.⁴³

4.4.3 Særlig om artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang

Det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 at enhver har rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid, ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov, for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter. Retten til rettferdig rettergang innebærer en rekke ulike rettssikkerhetsgarantier, hvor særlig retten til kontradiksjon og retten til domstolsadgang («tribunal») står sentralt. Kjerneområdet for bestemmelsen er tvister om rettsforhold mellom private parter. Saker som gjelder offentlig myndighetsutøvelse omfattes i utgangspunktet ikke av bestemmelsen. EMD har imidlertid lagt til grunn at saker som griper direkte inn i private rettigheter, for eksempel familierettslige forhold, anses å være av borgerlig art. Dette innebærer at saker om tvang etter barnevernsloven, faller inn under anvendelsesområdet til bestemmelsen.

EMD har slått fast at bestemmelsen omfatter en rett til å bringe tvisten inn for en domstol, og få den avgjort der («access to court»). Det er et krav at domstolsbehandlingen må være rettferdig. Dette omfatter rett til å bli hørt, rett til kontradiksjon, likestilling mellom partene, adgang til å legge fram opplysninger og føre bevis, og at avgjørelsen er begrunnet. EMD har gjennom praksis utdypet domstolsbegrepet. Det omfatter de

⁴¹ *Strand Lobben m.fl. mot Norge* [EMD-2013-37283-2], avsnitt 207.

⁴² Avsnitt 208, se også K. og T. mot Finland [EMD-1994-25702-2], avsnitt 155.

⁴³ Se *Strand Lobben m.fl. mot Norge* [EMD-2013-37283-2], avsnitt 212 og 213.

tradisjonelle domstolene, men også forvaltningsorganer kan tilfredsstillende kravet til «tribunal» så fremt organet er uavhengig og upartisk. Det er lagt til grunn at barneverns- og helsenemndene oppfyller disse kravene.

Retten til rettferdig rettergang gjelder «enhver», og dette omfatter dermed også i utgangspunktet barn. Retten til domstolsprøving er imidlertid ikke absolutt. Den kan begrenses når det er legitime behov for det og forholdsmessighet mellom mål og middel. EMK har også akseptert nasjonale ordninger som kan begrense barns rett til å reise sak, se *Golder mot Storbritannia* (1975) avsnitt 39. Slike ordninger må likevel ikke undergrave essensen i barnets rett til å reise sak, se *Ashingdane mot Storbritannia*, avsnitt 57. Blant annet i juridisk teori er det gjort klart at barns rett til å bli hørt må ivaretas.

4.5 Rettighetene til urfolk, nasjonale minoriteter og andre etniske, religiøse eller språklige minoriteter

Grunnloven § 108 slår fast statens forpliktelse til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Samiske barn har, som urfolk, rettigheter som er gitt dem også gjennom nasjonal lov. Sameloven gir blant annet en utvidet rett til bruk av samisk språk i rettsvesenet og i helse- og sosialsektoren i forvaltningsområdet for samisk språk.

Etter FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 30 skal barn som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller en urbefolkning, ikke nektes retten til sin kultur, sitt språk og sin religion i samvær med andre medlemmer av sin gruppe. BK artikkel 20 omhandler statens plikt til å sørge for at barn som av ulike årsaker ikke kan tas vare på av familien, får et alternativt omsorgstilbud. I henhold til artikkel 20 nr. 3 skal det, når mulige løsninger overveies, tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Nasjonale minoriteter og urfolk er også gitt vern gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

Urfolk er gitt et særskilt vern gjennom ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. FNs erklæring om urfolks rettigheter legger viktige føringer for forståelsen av rettighetene. Nasjonale minoriteter er gitt vern gjennom Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

5 Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv.

5.1 Innledning

Barnevernsutvalget foreslo en rekke tiltak for å styrke barnets stilling i barnevernssaker, inkludert forslag om en ny ordning med barnerepresentant (BRO). Utvalget foreslo også flere tiltak for bedre oppfølging av foreldre i saker som gjelder omsorgsovertakelse. I dette kapittelet foreslår departementet endringer i barnevernsloven om barns prosessuelle

rettigheter og oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og gjenforening. Utvalgets forslag knyttet til oppfølgingen av øvrige tiltak, herunder en barnerepresentantordning, vil bli vurdert i det videre arbeidet med proposisjonens meldingsdel.

5.2 Barns prosessuelle rettigheter, aldersgrense for barns partsrettigheter mv.

5.2.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet i forvaltningsloven og tvisteloven er at også mindreårige kan ha partsevne, men at mindreårige i utgangspunktet er representert ved verge med mindre noe annet er særskilt bestemt, og at mindreårige bare er prosessdyktige når det følger av særlige lovbestemmelser, jf. tvisteloven § 2-2. Etter barnevernsloven § 12-3 er barn som har fylt 15 år, part i barnevernssaken. I saker som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som er utsatt for menneskehandel, er barnet alltid part, uavhengig av barnets alder. At barnet er part etter § 12-3 innebærer også som utgangspunkt at barnet har fulle partsrettigheter og selv kan utøve partsrettigheter (at barnet ikke er representert av verge, men at barnet selv er prosessdyktig). For å gjøre partsrettigheter gjeldende er det imidlertid et krav at barnet må forstå hva saken gjelder, jf. § 12-3 første ledd tredje punktum.

Partsrettigheter utløser prosessuelle rettigheter etter forvaltningsloven og barnevernsloven. Etter forvaltningsloven har parter krav på forhåndsvarsel, rett til dokumentinnsyn og rett til å få underretning om vedtaket, begrunnelse og klagerett, jf. forvaltningsloven §§ 16, 17, 18, 24, 27 og 28. Disse bestemmelsene er blant annet aktuelle når barnevernstjenesten treffer vedtak om hjelpetiltak og akuttvedtak.

Etter barnevernsloven kreves det samtykke fra barn som har fylt 15 år for å iverksette hjelpetiltak etter loven kapittel 3 dersom tiltaket retter seg mot barnet eller direkte gjelder barnet, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e. Eksempler på dette er vedtak om støttekontakt, besøkshjem, eller andre hjelpetiltak som krever deltakelse fra barnet. Det omfatter også opphold i fosterhjem eller institusjon som hjelpetiltak.

Hvis barnet er part i en sak som skal behandles av nemnda, for eksempel en omsorgsovertakelse, vil dette gi barnet rettigheter på lik linje med andre parter, herunder rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til å delta i forhandlingsmøte, rett til å avgi forklaring, til å føre vitner og rett til å kreve nemndas vedtak rettslig overprøvd. Barnet vil som part få oppnevnt advokat og har krav på fri sakførsel i sak for nemnda og ved overprøving av nemndas vedtak, jf. rettshjelpsloven §§ 16 første ledd nr. 2 og 17 tredje ledd nr. 2. Det er barnets eget ønske, og ikke foreldrenes, som skal avgjøre hvilken advokat som skal bistå barnet. Barnet vil også som part kunne kreve at barnevernstjenesten fremmer krav om endringssaker om samvær og tilbakeføring, jf. §§ 5-7 og 7-4.

Med ny barnevernslov ble adgangen for Barneverns- og helsenemnda til å innvilge yngre barn partsrettigheter utvidet. I saker som skal behandles av nemnda, kan nemnda innvilge

et barn under 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det, jf. § 12-3 andre ledd. Dette vil bero på en konkret vurdering. I forarbeidene er det framhevet at barnets ønske er et sentralt moment i vurderingen, og nemnda må mene at partsrettigheter vil være i barnets interesse og ikke medføre en urimelig belastning for barnet.

Barn uten partsrettigheter har rett til å medvirke i alle forhold som gjelder barnet i alle faser av en sak, jf. barnevernsloven § 1-4. Det innebærer blant annet at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, skal bli hørt i forhold som angår barnet og at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Barnets medvirkning skal dokumenteres i barnevernstjenestens saksbehandling og barnevernstjenestens og nemndas vedtak, herunder hva som var barnets mening og hvordan det er vektlagt, jf. §§ 12-4, 12-5 og 14-20. Nemnda må etter en konkret vurdering avgjøre hvordan barnet skal høres under nemndas behandling av saken. Barnet kan uttale seg direkte til nemnda, eller nemnda kan oppnevne en talsperson for barnet eller oppnevne en sakkyndig til å snakke med barnet, jf. § 14-13.

Statsforvalteren fører tilsyn med barnevernstjenesten, jf. § 17-3 og behandler klager over barnevernstjenestens enkeltvedtak, jf. § 12-9.⁴⁴ Barn uten partsrettigheter har ikke en rett til klage på barnevernstjenestens vedtak (såkalt rettighetsklage). Barn med og uten partsrettigheter kan imidlertid henvende seg til statsforvalterne dersom de mener barnevernstjenesten ikke etterlever regelverket, altså i tilfeller som omhandler mer enn bare vedtaket som er fattet. Dette omtales som en tilsynsklage, og kan omfatte tilfeller der barn opplever at barnevernstjenestens saksbehandling ikke er god, eller at hjelpen som er satt inn er feil, ikke nytter eller ikke er tilstrekkelig

Det er opprettet en egen klageportal for barn på statsforvalterenes hjemmeside som skal være enkel for barn å benytte, se nærmere omtale av tilsynsklager i kapittel 5.4. Også Sivilombudet har et eget kontaktskjema for barn og unge: [Klagehjelp til barn - Sivilombudet](#).

5.2.2 Systemer i andre land

5.2.2.1 Danmark

I Danmark gjennomføres en ny reform kalt «Børnene først» (Social- og ældreministeriet, 2021). Reformen inneholder forslag til en ny lov, kalt Barnets Lov, som gir barna flere rettigheter. Loven trådte i kraft 1. januar 2024 og gir blant annet barn partsrettigheter i barnevernssaker fra fylte 10 år, jf. § 3. Barnet har fra fylte 10 år rett til advokatbistand i flere sammenhenger, jf. § 140. Barn som har fylt 10 år skal også gjøres kjent med retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven og retten til å uttale seg før kommunen tar avgjørelser, jf. § 141. Barnet kan fra fylte 10 år påklage flere av kommunens avgjørelser og Barne- og ungeutvalgets avgjørelser til Ankestyrelsen. Barnet fra fylte 10 år har også rett til å uttale seg til Barne- og ungdomsutvalget og Ankestyrelsen før det tas

⁴⁴ Statsforvalter behandler også klager over Bufetats oppfølgingsvedtak for barn i omsorgssentre etter § 11-3 og klager som gjelder brudd på bestemmelser om rettigheter og bruk av tvang på institusjon, jf. §§ 10-14 tredje ledd.

en avgjørelse, jf. § 142 og §146. Barnet som har partsrettigheter kan også påklage Ankestyrelsen avgjørelser til Byretten. Samtykkekompetansen til hjelpetiltak er imidlertid ikke sammenfallende med aldersgrensen for partsrettigheter, for eksempel er samtykkekompetansen lagt til 15 år for tiltak utenfor hjemmet etter § 46. Se også § 67 stk. 3 der samtykkekompetansen er lagt til 15 år, og 12 år etter § 98 stk 3.

5.2.2.2 Sverige

I Sverige har barn som har fylt 15 år partsrettigheter og er part på lik linje med foreldre. Tvangssaker etter Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) § 36 avgjøres av forvaltningsretten, og barn med partsrettigheter kan anke saken.

Alle barn skal imidlertid bli hørt, med mindre barnet kan ta skade av det.

Alle barn, uavhengig av alder og partsstatus, har også rett til å få oppnevnt en «offentlig biträder» (offentlig medhjelper, ofte en advokat) i tvangssaker, som akuttvedtak og saker om omsorgsovertakelse etter LVU, jf. § 39. Nærmere krav til den offentlige medhjelperen ble innført fra 1 mars 2021. vedkommende må på grunn av sin kunnskap og erfaring og ellers er spesielt egnet for oppdraget kan oppnevnes, jf. § 39.

5.2.2.3 Finland

I finsk rett er barnet part uavhengig av alder, men for barn under 15 år er det barnets verge/foreldre som utøver klagerett på vegne av barnet. Når barnet er mellom 15 og 18, kan både barnet og vergen benytte klageretten. Barn har rett til å bli hørt i domstolsbehandlingen, jf. den finske barnevernsloven § 86. Bare dersom det er nødvendig for å opplyse saken og det ikke vil påføre barnet betydelig skade, kan barn under 12 år bli hørt direkte av domstolen. Når barnet skal høres, kan barnet ikke få informasjon som kan innebære en alvorlig fare for barnets helse eller utvikling. Barn over 12 år har rett til å klage over avgjørelser om barnevernstiltak, jf. § 89. Barnet kan også få oppnevnt en juridisk rådgiver ved behandling av saken i domstolen, jf. § 87.⁴⁵

5.2.3 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget foreslo i NOU 2023: 7 at aldersgrensen for når barn skal få partsstatus i barnevernssaker bør senkes fra 15 til 12 år. Utvalget viser til at selv om barns medvirkning er omfattende regulert og barn i økende grad blir snakket med, er det godt dokumentert at barn ikke får tilstrekkelig mulighet til å medvirke. Utvalget antar dessuten at det er stor variasjon i hvordan barn blir hørt og hvilken vekt som blir lagt på barnets mening. Utvalgets oppfatning er videre at barn ønsker å bli involvert i større grad, også i saker som gjelder konfliktfylte situasjoner i familien. Dette er påpekt gjennom innspill til utvalget fra organisasjoner som representerer barn, men også gjennom forskning (se for eksempel Strandbu mfl., 2015).

Barns manglende mulighet til å ha innflytelse på beslutninger som fattes, mangel på likebehandling av barns rett til medvirkning og manglende mulighet til å klage på vedtak og be om ny vurdering, framheves som begrunnelse for å senke aldersgrensen til 12 år.

⁴⁵ Omtale av rettstilstanden i Sverige og Finland er hentet fra NOU 2023: 7 s. 127-129.

Utvalget mener det ikke er tilstrekkelig for å sikre barns involvering og deltakelse i barnevernssaker, at nemnda gjennom ny barnevernslov er gitt en utvidet mulighet til å innvilge barn under 15 år partsrettigheter. Å gi barn partsrettigheter fra 12 år skal bidra til at barnet i større grad blir hørt og kan påklage vedtak. Utvalget mener det å gi yngre barn partsrettigheter vil gi flere barn styrket rettsstilling og økt likebehandling ved at det er behov for færre skjønnsvurderinger i nemnda.

Utvalget mener, i likhet med Barnevernslovutvalget i NOU 2016: 16, at barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å opptre som part. Utvalget viser til at barn i Danmark og Finland har flere partsrettigheter fra fylte 12 år, og Danmarks forslag om å senke aldersgrensen til 10 år.⁴⁶ Utvalget uttaler også at de belastninger barn kan oppleve med partsrettigheter er belastninger som mange barn allerede opplever gjennom retten til å medvirke. Samlet sett mener utvalget at partsrettigheter fra fylte 12 år vil styrke barnets rettsstilling, men utvalget foreslår samtidig enkelte unntakshjemler.

Utvalget foreslår at nemnda i særskilte tilfeller kan beslutte at barn over 12 år ikke skal kunne utøve partsrettigheter. Utvalget foreslår også at barn som er parter i «særlige tilfeller», kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Bestemmelsen er ment å gjelde også for behandlingen i nemnda og domstolen, i tillegg til i barnevernstjenesten.

Utvalget foreslår videre at nemnda kan innvilge barn under 12 år partsrettigheter hvis hensynet til barnet tilsier det, slik reguleringen er i dag for barn under 15 år. Utvalget foreslår også at det utarbeides en momentliste for skjønnsutøvelsen ved spørsmål om å innvilge yngre barn partsrettigheter eller frata barn over 12 år partsrettigheter. Det foreslås at det utarbeides en veiledende momentliste for vurderingen av om barn skal innvilges eller fratras partsrettigheter der barnets eget ønske, barnets modenhet, barnets robusthet eller sårbarhet, sakens karakter og tilgangen barnet har på støtte og veiledning, vil være relevante momenter.

Utvalget foreslår at alderen for å samtykke til frivillige hjelpetiltak fortsatt skal være 15 år, selv om aldersgrensen for partsrettigheter senkes til 12 år. Utvalget viser blant annet til at det er viktig at barnevernstjenesten kan komme i posisjon til å hjelpe familien.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 45 instanser som har uttalt seg om forslaget om å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år. Høringen er delt, om lag halvparten av de som har uttalt seg støtter forslaget, mens øvrige er imot eller usikre på om de støtter forslaget.

Instanser som støtter forslaget omfatter *Barneombudet, Datatilsynet, Folkehelseinstituttet, flertallet av barneverns- og helsenemndene, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Vestland, Statsforvalteren i Rogaland, Statens helsetilsyn, Helsedirektoratet, Stavanger kommune, Advokatforeningen, FO, Forandringsfabrikken, ICJ-Norge, KS, Norsk fosterhjemforening, Organisasjonen for barnevernsforeldre,*

Endringen trådte i kraft 1. januar 2024.

Pasient- og brukerombudet, Pilar for psykisk helse og barnevern, RKBU Vest, SOS-barnebyer og Redd Barna.

Hovedargumenter som framheves er at partsrettigheter for barn fra 12 år vil bidra til bedre ivaretagelse av barns rettssikkerhet. For eksempel uttaler *Barneombudet* at forslaget er nødvendig for å sikre at barns rettigheter blir godt nok ivaretatt og at avgjørelser er til barnets beste. *Barneombudet* mener dagens regel som åpner for å innvilge yngre barn partsrettigheter etter en konkret vurdering, ikke er god nok. *Flertallet av nemndene* viser også til at forslaget vil styrke barns autonomi og rettsstilling og sikre likebehandling av alle barn mellom 12 og 15 år. Enkelte instanser som *Folkehelseinstituttet*, *Helsedirektoratet* og *Stavanger kommune* framhever at barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger til å være part. Instanser som *KS*, *Advokatforeningen* og *SOS barnebyer* støtter forslaget, men uttaler samtidig at det er en risiko for at barn kan bli utsatt for belastning. *SOS barnebyer* framhever behovet for klare retningslinjer for å unngå dette. *Forandringsfabrikken* støtter forslaget, men mener at aldersgrensen for partsrettigheter bør senkes til 10 år, slik som i Danmark.

Selv om *flertallet av nemndene* støtter forslaget om å senke aldersgrensen til 12 år vises det til at barn kan bli utsatt for belastninger gjennom dokumentinnsyn og deltakelse i nemndsmøter, og at både nemndenes og domstolenes rammer og arbeidsform i stor grad er innrettet mot en “voksenprosess”. Selv om nemndene arbeider for å legge til rette for barnevennlige prosesser, uttaler flertallet at «*det er et spørsmål om hvor stor grad av barnevennlighet nemndene vil kunne klare å oppnå innenfor gjeldende rammer*». Flertallet understreker at det vil «*stille store krav til tilrettelegging av møter, at det vil by på utfordringer knyttet til å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og ivareta hensynet til en skånsom behandling*.» Flertallet av nemndene mener derfor det bør vurderes å «*utrede en unntaksbestemmelse som gir hjemmel for nemnda til å nekte barnet tilstedeværelse, der det kan være fare for eller skade for barnets helse og utvikling*.»

Instanser som er imot forslaget omfatter *Oslo Tingrett*, *Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett*, *tre nemnder (Oslo og Viken, Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark)*, *Akademikerforbundet*, *VID*, *NUBU* og ti kommuner; *Askøy*, *Bærum*, *Drammen*, *Håland*, *Kristiansand*, *Klepp*, *Sandnes*, *Time*, *Trondheim* og *Øygarden*. Instanser som uttaler seg om forslaget, men som er usikre på forslaget eller som det er uklart om støtter forslaget, omfatter *Norges Institusjon for Menneskerettigheter (NIM)*, *Borgarting lagmannsrett*, *Oslo kommune*, *FO Trøndelag*, *Landsforeningen for barnevernsbarn*, *NOBO* og *Stine Sofies stiftelse*. Flere av disse instansene understreker at de støtter intensjonen om å styrke barns medvirkning, men er imot eller usikre på om det å senke aldersgrensen for partsrettigheter er riktig virkemiddel. Hovedargumentene som framsettes mot å senke aldersgrenser er at utvalget ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til belastningen det kan være for barn å opptre som part, herunder at barnet opplever stort ansvar, press, lojalitetskonflikter, slik det er framhevet i Prop. 133 L (2021–2022). Flere instanser, herunder flere *kommuner* og *VID*, mener det er bedre å gjøre en individuell vurdering av om barn under 15 år bør innvilges partsrettigheter, slik som i dag. Det er også flere instanser, blant annet *NIM*, *Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett* og flere

kommuner, som framhever at den utvidede adgangen til å innvilge barn under 15 år partsrettigheter som nylig er innført (fra 1. januar 2023), bør få virke en stund og evalueres, før det vurderes å innføre partsrettigheter fra 12 år som en permanent ordning. NIM uttaler at de «*ikke grunnlag for å ta stilling til om å senke aldersgrensen for partsrettigheter vil realisere barns rettigheter bedre.*» *Nasjonalt utviklingscenter for barn og unge* (NUBU) er blant instanser som trekker fram at det ikke foreligger ny forskning om temaet, og at det ikke finnes tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å senke aldersgrensen fra 15 til 12 år. *Oslo kommune* foreslår en mellomløsning der barnet har advokat i saker for nemnda og domstolen, men uten å ha partsrettigheter, for å unngå belastninger for barnet. Samtidig viser *Oslo kommune* til at Barne- og familieetatens ungdomsråd er positive til utvalgets forslag.

Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett, med støtte fra *Oslo Tingrett*, viser blant annet til at rettsprosesser ikke er tilpasset barn, og kan være en psykisk belastning også for voksne. Foreningen stiller spørsmål ved om det å gi partsrettigheter til så unge barn ivaretar hensynet til en skånsom behandling for de involverte parter. *Dommerforeningen* er bekymret for at yngre barn i større grad kan bli utsatt for, eller oppleve press til å delta i større grad enn de selv ønsker og mener barns medvirkning kan sikres uten at det gis fulle partsrettigheter.

Det er delte meninger om forslag til unntakshjemmel som åpner for å frata barn over 12 år partsrettigheter etter en konkret vurdering. Instanser som *KS*, *RKBU Vest* og *Datatilsynet* mener det er viktig med en slik sikkerhetsventil for å unngå at barn utsettes for urimelige belastninger. Andre instanser, som ellers støtter forslaget om å senke aldersgrensen, er usikre på om de støtter unntaksadgangen, herunder *Barneombudet* og *Redd Barna*. Flere instanser tar til orde for at det i så fall må være en snevrer unntaksbestemmelse, herunder *Barneombudet*, *Forandringsfabrikken* og flertallet av *nemndene*. *Dommerforeningens utvalg for offentlig rett* er skeptisk til å innføre en skjønnsmessig adgang til å frata barn fra 12 år partsrettigheter. Det framheves at det kan være belastende for barnet, at det gir lite forutsigbarhet og at det er uheldig at det legges opp til en svært skjønnsmessig vurdering. *Dommerforeningen* vises også til at nemnda og domstolen ikke nødvendigvis er best egnet til å vurdere spørsmålet og at partsstatus må avgjøres på et tidligere stadium. *Landsforeningen for barnevernsbarn* er også kritiske til forslaget om at barn fra 12 år skal kunne fratras partsrettigheter og mener kan være belastende å bli fratatt partsrettigheter. Foreningen uttaler at «*dersom det ikke kan finnes riktig å vurdere en mer uforbeholden innvilgelse av partsrettigheter fra fylte 12 år, er det bedre for barnevernsbarn med dagens ordning*».

Få instanser har uttalt seg til de øvrige unntaksbestemmelsene, men det er i hovedsak støtte til forslagene. Instanser som uttrykker støtte til forslaget om en unntakshjemmel for å kunne nekte barn innsyn i opplysninger, også i nemnda, omfatter *Barneombudet*, *Datatilsynet*, *NIM*, *flertallet av nemndene*, *Drammen kommune*, *Organisasjonen for barnevernsforeldre* og *Pilar for psykisk helse og barnevern*. Det har samtidig kommet innspill om at en slik hjemmel må ses i lys av blant annet FNs barnekonvensjon art. 12 og 13 og personvernforordningen artikkel 23.

Flertallet av instansene som har uttalt seg om forslaget om å gi nemnda adgang til å innvilge barn under 12 år partsrettigheter, støtter forslaget. Det samme gjelder forslaget om å utformes en momentliste for den skjønsmessige vurderingen av om barn under 12 år skal innvilges partsrettigheter eller barn over 12 år skal fratras partsrettigheter, herunder *Time kommune* og *Trondheim kommune*. *Trondheim kommune* mener også at barnevernstjenesten bør få adgang til å innvilge yngre barn partsrettigheter. Enkelte instanser uttaler eksplisitt at de støtter en momentliste, uten at det er klart om det gjelder både for å innvilge og frata barn partsrettigheter, herunder *Stavanger kommune*, *Drammen kommune*, *Kristiansand kommune* og *Sandnes kommune*. Flertallet av nemndene er positive til en momentliste for å tilstrebe størst mulig grad av forutberegnelighet og likebehandling, men framhever at listen må framgå av lovforarbeider ikke retningslinjer. *KS* framhever at en detaljert lovtekst kan bidra til å standardisere vurderingen.

Det er videre støtte i høringen for å beholde dagens hovedregel om at det kreves samtykke fra barn som har fylte 15 år for å iverksette hjelpetiltak, blant annet fra *Barneombudet*, *RKBU Vest*, flertallet av nemndene, *Stavanger kommune*, *Drammen kommune*, *Oslo kommune*, *Akademikerforbundet*, *FO*, *NOBO* og *SOS-barnebyer*. Kun *Forandringsfabrikken* uttaler eksplisitt at de er mot forslaget og vil ha 12 år. *KS* uttaler at forslaget kan skapes uklarhet om hvilke aldersgrenser som gjelder i ulike situasjoner.

5.2.5 Departementets vurderinger og forslag

5.2.5.1 Innledning

Barnevernsutvalget viser til at barn ikke får medvirke i tilstrekkelig grad i dag, og at å gi barn partsrettigheter fra 12 år skal bidra til å styrke barnets stilling ved at barnet i større grad blir hørt og kan påklage vedtak. Flere tilsyn med barnevernstjenesten har påpekt at barn ikke får tilstrekkelig mulighet til å bli hørt eller si sin mening (Helsetilsynet 2022b). Departementet understreker at det er alvorlig at barn ikke alltid får ivaretatt sin rett til å medvirke. At barn ikke blir hørt har betydning for det enkelte barn og for de beslutninger som fattes, og dermed også for den hjelpen barnet og familien får.

Det er tatt viktige grep de senere årene for å styrke barns rettsstilling og retten til medvirkning, blant annet gjennom ny barnevernslov. I arbeidet med ny lov ble det vurdert om aldersgrensen for barns partsrettigheter skulle senkes til 12 år, slik også Barnevernslutvalget anbefalte i NOU 2016: 16. Departementet foreslo imidlertid heller i Prop. 133 L (2020–2021) om ny barnevernslov å utvide nemndas adgang til å innvilge barn under 15 år partsrettigheter i tvangssaker. Før kunne barn under 15 år få innvilget partsrettigheter i «særlige tilfeller», med ny lov kan det skje når «hensynet til barnet tilsier det». Den utvidede adgangen til å innvilge partsrettigheter til barn under 15 år har virket siden 1. januar 2023 og har medført en økning i antall barn som får innvilget partsstatus.⁴⁷ Det er også tydeliggjort i loven at barn uten partsrettigheter kan uttale seg direkte til nemnda (utenom nemndsmøtene) som alternativ til å uttale seg gjennom en talsperson.

⁴⁷ Sentralenheten har for 2024 fått i oppdrag å gi retningslinjer for vurderingen av om barn under 15 år skal innvilges partsrettigheter, jf. § 12-3 andre ledd.

Stadig flere barn uten partsrettigheter velger å uttale seg direkte til nemnda.⁴⁸ Fra 1. januar 2024 trådte også en ny medvirkningsforskrift i kraft som tydeliggjør barnevernets ansvar for å tilrettelegge for god medvirkning og krav til dokumentasjon av barns medvirkning. Enkelte høringsinstanser mener disse nylig vedtatte endringene bør få virke en stund for å se hvilken effekt de har, før det foreslås å senke aldersgrensen for barns partsrettigheter. Utvalget og flere andre høringsinstanser etterspør imidlertid tydeligere og mer effektive grep for å styrke barnets stilling i beslutningsprosessene i barnevernet.

Departementet merker seg at nesten halvparten av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om å gi barn partsrettigheter ved 12 år, er positive. De framhever blant annet at partsrettigheter vil styrke barnets stilling og er i tråd med rettsutviklingen om å gi barn flere selvstendige rettigheter og at forslaget kan bidra til mer likebehandling. Hovedargumentet blant høringsinstansene som er imot utvalgets forslag eller i tvil, er at partsrettigheter kan medføre urimelige belastninger for barn.

Departementet er enig med utvalget og høringsinstansene som mener det å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år ville medføre at disse barna får medvirke og delta i beslutningsprosesser i større grad enn i dag. Partsrettigheter innebærer blant annet at barnet har rett til innsyn i sakens dokumenter, rett til forhåndsvarsel før det treffes vedtak, rett til å uttale seg før det tas avgjørelser og rett til å påklage barnevernstjenestens vedtak.⁴⁹ I saker for nemnda og domstolen får barn som har partsrettigheter oppnevnt egen advokat til å representere barnet, barnet har rett til å delta i møtene, kan avgi forklaring og føre egne vitner. Barnet kan ha en annen oppfatning enn barnevernstjenesten eller oppleve at deres meninger ikke i tilstrekkelig grad er vektlagt. Partsrettigheter for barnet kan bidra til å ivareta barnets interesser i større grad og bidra til at barnets mening kommer tydeligere fram. Barnets advokat kan se på saken med et nytt blikk og tilføye saken nye faktiske og juridiske betraktninger. Dette kan styrke beslutningsgrunnlaget før det tas avgjørelser. Barn med partsrettigheter kan også kreve nemndas vedtak rettslig overprøvd og kan ta initiativ til endrings saker om samvær eller tilbakeføring. Med egne partsrettigheter blir barnet i større grad sidestilt med foreldre og barnevernstjenesten i behandlingen av saken. Samlet sett vil en slik løsning etter departementets syn bidra til en vesentlig styrking av barnets rettsstilling sammenliknet med gjeldende rett.

Departementet er samtidig opptatt av at et forslag om styrkede prosessuelle rettigheter for barn ikke må påføre barn urimelige belastninger. Utvalget og høringsinstanser som *Folkehelseinstituttet* og *Helsedirektoratet* mener barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å opptre som part, mens andre instanser er i tvil. Høringsinstansene som er imot eller i tvil om de støtter forslaget om å senke aldersgrensen for partsrettigheter, trekker særlig frem at det å få innsyn i sensitiv informasjon og delta i forhandlinger i

⁴⁸ Tall fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda viser at i 2023 ble barn uten partsrettigheter hørt direkte av nemnda i ca. 363 saker. Til sammenlikning benyttet barn seg av talsperson i 455 saker og sakkyndig i 87 saker (Årsrapporten for Barneverns- og helsenemnda for 2023, vedlegg 13 B).

⁴⁹ Det understrekes at barn også uten partsrettigheter har rett til å medvirke, herunder å uttale seg, jf. barnevernsloven §§ 1-4 og 14-13.

nemnda og domstolen kan være belastende for barnet. Partsrettigheter kan også medføre at noen barn opplever et større ansvar for beslutninger, lojalitetskonflikter med familiemedlemmer og press til å delta i møter eller ha en bestemt oppfatning i saken. Ved ivaretagelse av barnets rett til å medvirke kan informasjon til barnet i større grad tilpasses det enkelte barnets behov og forutsetninger og barnet har ikke rett til å delta i nemnds- og rettsmøter. Samtidig vil alle barn som er involvert i en barnevernssak kunne oppleve belastninger og lojalitetskonflikter, uavhengig av om de har partsrettigheter eller ikke.

Departementet er opptatt av å styrke barnets rett til å bli hørt, og ser at det kan være alternative løsninger som på ulik måte kan være til beste for barnet. Departementet presenterer derfor nedenfor to alternative forslag for å styrke barnets rettsstilling i beslutningsprosessene i barnevernet.

Det første forslaget innebærer å gi barn partsrettigheter fra fylte 12 år, men med en snever adgang til å begrense barnets innsyn i sakens dokumenter og deltakelse i møter i nemnda dersom det kan skade barnets helse og utvikling. Dette skal redusere risikoen for at barn utsettes for urimelige belastninger ved å få partsstatus.

Det andre forslaget innebærer at barn fra 12 år får oppnevnt en egen advokat for å ivareta barnets interesser i nemndssaken, men uten at barnet er part i saken eller får andre prosessuelle rettigheter som for eksempel dokumentinnsyn, rett til å delta i nemnds- og rettsmøter eller klageadgang. Forslaget kan suppleres med at barnet får oppnevnt egen advokat også i en overprøvingssak i domstolen.

Begge forslagene er etter departementets syn i samsvar med prinsippet om barnets beste, bidrar til ytterligere realisering av barnets rett til medvirkning, og skal gi bedre beslutningsgrunnlag, grundigere vurderinger som igjen kan gi riktigere og bedre tiltak og oppfølging til både barn og foreldre.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det er andre tiltak enn å senke aldersgrensen for partsrettigheter eller oppnevne advokat for barn fra 12 år i saker for nemnda, som kan sette barnevernet i bedre stand til å realisere barnets rett til medvirkning.

5.2.5.2 Alternativ 1 – Partsrettigheter fra fylte 12 år, med visse begrensninger

Departementet foreslår – som ett alternativ – å senke aldersgrensen for når barnet har partsrettigheter og selv kan utøve partsrettigheter, i barnevernssaker, og samtidig åpne for visse begrensninger i de prosessuelle rettighetene som følger av å være part. Forslaget innebærer å endre barnevernsloven § 12-3 slik at barn som har fylt 12 år, er part i saken. Det betyr som utgangspunkt at barnet har fulle partsrettigheter fra 12 år og selv kan utøve partsrettigheter. Departementet foreslår ikke å endre dagens regel om at i saker som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker eller tiltak for barn som er utsatt for menneskehandel, er barnet alltid part og kan selv kan utøve partsrettigheter. Slike vedtak vil imidlertid som hovedregel gjelde barn som har fylt 12 år.

Partsrettigheter fra fylte 12 år vil blant annet innebære at barnet er part i barnevernstjenestens avgjørelser om hjelpetiltak som retter seg mot barnet eller som krever deltakelse fra barnet. Det innebærer at barnet skal forhåndsvarsles, har rett til å

uttale seg, har rett til innsyn i sakens dokumenter og kan påklage vedtak. Barnet kan også la seg representere av en advokat eller fullmektig etter forvaltningsloven § 12. Barnet vil videre være part i akuttsaker etter loven kapittel 4 og kan påklage akuttvedtak om omsorgsovertakelse og midlertidig flytteforbud etter §§ 4-2 og 4-3 til barneverns- og helsenemnda. Ved å endre aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år vil hovedregelen også være at barnet er part i tvangssaker som behandles i nemnda. Barnet vil ha rett til innsyn i sakens dokumenter og kan kreve kopi av dem, jf. barnevernsloven § 14-6 første ledd. Videre får barnet oppnevnt en advokat, jf. § 14-7 andre ledd og anledning til å gi tilsvarende, rett til å delta i forhandlingsmøter og samtaleprosess, rett til å avgi partsforklaring og til å føre bevis. Barn som er parter, vil også på kunne ta initiativ til endringssaker om samvær, oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse eller opphevelse av vedtak om fratakelse av foreldreansvar, jf. §§ 7-4, 5-7 og 5-9. Barn som er parter vil også kunne bringe nemndas vedtak inn for tingretten for rettslig overprøving § 14-25.

Barnevernsutvalget foreslo en adgang for nemnda til å frata barnet partsrettighetene i «særlige tilfeller». Flere høringsinstanser er kritiske til forslaget fordi unntakshjemmelen framstår for vid og skjønnsmessig, herunder *Barneombudet*, *Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett* og *flertallet av barneverns- og helsenemndene*. *Barneombudet* og *Landsforeningen for barnevernsbarn* framhever også at det vil være vesentlig mer belastende å bli fratatt partsrettigheter, enn å få innvilget partsrettigheter, slik regelverket er i dag. *Landsforeningen for barnevernsbarn* uttrykker at hvis man mener noen barn mellom 12 og 15 år ikke har tilstrekkelig modenhet til å ha partsrettigheter, er det bedre å beholde dagens regler, som innebærer at barn under 15 år kan innvilges partsrettigheter etter en konkret vurdering.

En forutsetning for å endre aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år, er etter departementets syn, at barn flest fra denne alderen vil kunne utøve partsrettigheter. Departementet ønsker ikke samtidig å innføre en vid skjønnsmessig hjemmel til å frata barn partsrettigheter i sin helhet. Det vil være en krevende regulering som er tungvint å forvalte og som gir mindre forutberegnelighet for de involvert. Samtidig kan det oppleves belastende og stigmatiserende for barn å bli fratatt partsrettigheter. Departementet mener samtidig det er behov for visse begrensninger i de prosessuelle rettighetene til barnet, hvis aldersgrensen senkes til 12 år, for å unngå at noen barn utsettes for urimelig belastninger. Disse omtales nedenfor.

Krav om at barnet må forstå hva saken gjelder

Dagens regel inneholder ikke en bestemmelse om å frata barn partsrettigheter, slik utvalget foreslår. Derimot finnes et forbehold om at bare barn som «forstår hva saken gjelder», kan *utøve* partsrettigheter, jf. § 12-3 første ledd siste setning. Hvis unntaket skal benyttes, må det særskilt begrunnes i barnets forhold. Dagens forbehold framstår snevrere enn utvalgets forslag om at barn kan fratras partsrettigheter i «særlige tilfeller», som både omfatter tilfeller der partsrettigheter kan være skadelig for barnet og der barnet ikke er i stand til å utøve partsrettigheter. Departementet foreslår ikke å gå videre med utvalgets forslag, men å beholde dagens ordlyd om at barnet må «forstå hva saken gjelder» for å

kunne utøve partsrettigheter. En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at barnet ikke kan utøve partsrettigheter hvis barnet ikke har forutsetninger eller evne til å sette seg inn i saken eller hva det innebærer å være part. Departementet understreker at det er en snever unntaksbestemmelse som er ment som en sikkerhetsventil. Det må være klart at barnet ikke er i stand til å utøve partsrettigheter.

Hjemmel til å nekte innsyn i sakens dokumenter

Departementet foreslår at det åpnes for visse begrensninger i barnets prosessuelle rettigheter for å beskytte barnet, hvis aldersgrensen for barns partsrettigheter senkes til 12 år. Det er støtte i høringen, blant annet fra *NIM* og *Barneombudet*, for utvalgets forslag til unntakshjemmel som åpner for å nekte barnet innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Etter gjeldende rett kan det på nærmere vilkår gjøres unntak fra partenes rett til dokumentinnsyn i barnevernstjenestens saksbehandling, men ikke når nemnda behandler saken. Departementet er enig i at det bør være en hjemmel til å nekte barn som er parter innsyn også når nemnda behandler saken. Det vises til at ved rettslig overprøving av nemndas vedtak, kan domstolen bestemme at den private part ikke skal få dokumentinnsyn, i den utstrekning partens helsetilstand eller lave alder gjør dette påkrevd, jf. tvisteloven § 36-6 tredje ledd.

Det følger av barnevernsloven § 12-6 andre ledd at «partene kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom innsyn kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade.» Bestemmelsen er i hovedsak en tydeliggjøring av forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d, og gjelder for saksbehandling i barnevernet, og ikke når en sak er til behandling i nemnda eller domstolen. Bestemmelsen ble primært utformet for at opplysninger fra barnet i enkelte tilfeller kan unntas fra foreldrenes innsyn for å beskytte barnet fra represalier. I forarbeidene er det framhevet at risikoen for skade eller fare må være reell, ved at innsyn faktisk kan påføre barnet psykisk eller fysisk skade, eller at barnet vil bli utsatt for en farefull situasjon eller negativ atferd. I begge tilfeller må det foretas en konkret vurdering av opplysningenes innhold og forholdene i den enkelte sak.

Selv om bestemmelsen ikke er ment for å unnta opplysninger fra et barn som er part av hensyn til barnet selv, anser departementet dagens ordlyd som dekkende også for disse tilfellene. Bestemmelsen vil gi adgang til å unnta dokumenter fra innsyn for et barn som er part dersom det er en reell fare for at innsyn kan utsette barnet for fare eller skade barnets helse og utvikling. Departementet presiserer at det må være konkrete holdepunkter for å unnta opplysninger fra barn som er parter. Det må gjøres en konkret vurdering ut fra opplysningenes innhold og forholdene i den enkelte saken. Særlige forhold ved barnet, som barnets alder og modenhet, særlige forutsetninger, særlige sårbarhet og ønske om innsyn er sentralt i vurderingen av om innsyn kan skade barnet. Sakens og opplysningenes karakter er også sentrale momenter, herunder sakens alvorlighetsgrad og konfliktnivået i saken. Dokumentasjon av foreldres helsetilstand eller atferd som kan være særskilt belastende for et barn, er eksempler på dokumentasjon som vil kunne unntas fra innsyn ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak. Departementet understreker at det bare kan unntas dokumenter i den utstrekning det er nødvendig for å beskytte barnet for fare eller

for å unngå å skade barnets helse og utvikling. En avgjørelse om å nekte innsyn skal dokumenteres, og kan påklages til statsforvalter.

Dersom dokumenter som er unntatt fra innsyn etter § 12-6 oversendes nemnda, vil parten ha innsyn etter barnevernsloven § 14-6, og kan også kreve kopi av dokumentene. Departementet ser derfor i likhet med utvalget behov for en særskilt bestemmelse som også unntaksvis åpner for at nemnda kan unnta opplysninger fra et barn som er part i saken, for å beskytte barnet. Departementet foreslår en tilnærmet likelydende bestemmelse som i barnevernsloven § 12-6 i barnevernsloven § 14-6 nytt tredje ledd. Dette innebærer at nemndleder kan bestemme at et barn som er part i saken ikke skal få dokumentinnsyn, i den utstrekning innsyn kan skade barnets helse og utvikling. Vurderingskriteriene er de samme som etter § 12-6, som omtalt overfor. Departementet ser ikke behov for å innta at innsyn kan nektes for å hindre at barnet kan utsettes for fare, slik utvalget har foreslått.

At opplysninger kan eller skal gjøres kjent for barnets representant eller advokat og at barnet må få tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser og rettigheter, omtales nærmere nedenfor.

Adgang til å nekte deltakelse i nemnda

I tillegg til dokumentinnsyn, mener departementet at deltakelse i forhandlingene i nemnda og domstolen kan være særskilt belastende for barn som har partsrettigheter. Som framhevet i høringen, vil motsetninger, konflikter og svakheter hos foreldre ofte framheves i saker for nemnd og domstol og denne prosessen kan være en psykisk belastning både for voksne og barn. Både høringsuttalelser fra domstolen og nemndene framhever at forhandlings- og rettsmøter i liten grad er tilrettelagt for barn, og at det å gi barn fra 12 år partsrettigheter kan by på utfordringer knyttet til å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og ivareta hensynet til en skånsom behandling.

Departementet viser til at domstolen i dag etter tvisteloven § 36-6 tredje ledd har adgang til å utelukke en part fra forhandlingene i den utstrekning partens helsetilstand eller lave alder gjør dette påkrevd.⁵⁰ Departementet foreslår en lignende bestemmelse som åpner for at nemnda kan nekte deltakelse i hele eller deler av forhandlingene, eller møter i samtaleprosess, dersom det kan skade barnets helse og utvikling, se forslag til § 14-6 nytt tredje ledd. Vurderingskriteriet er det samme som adgangen til å unnta dokumentinnsyn, som omtalt over. Risikoen for skade må være reell, ved at deltakelse i nemnda faktisk kan skade barnets helse og utvikling. Det må foreligge konkrete holdepunkter for å nekte deltakelse, helt eller delvis, for å beskytte barnet. Det må foretas en vurdering av behovet for å nekte barnet deltakelse ut fra forholdene i den enkelte sak. Særlige forhold ved barnet, som barnets forutsetninger, særlig sårbarhet og ønske om deltakelse er sentralt i vurderingen. Sakens karakter og konfliktnivået i familien sammenholdt med barnets

⁵⁰ Bestemmelsen er en videreføring av tvistemålsloven § 48-1 der det fremgikk at parten kunne utelukkes helt eller delvis fra forhandlingene dersom det ble ansett «utilrådelig» grunn av hans helsetilstand eller alder

særlige forhold, vil være det sentrale vurderingskriteriet. Barnet kan ikke utelukkes fra møter i større utstrekning enn det som er nødvendig for å beskytte barnet.

Departementet legger til grunn at det sjeldent vil være grunnlag for å nekte barnet deltakelse i sin helhet. Det kan dessuten ikke gjøres unntak fra barnet rett til å forklare seg direkte for nemnda, det kan også skje utenom forhandlingsmøtet. Nemnda må tilrettelegge for at barn som ønsker det kan uttale seg for nemnda, selv om det er grunnlag for å nekte eller begrense tilstedeværelse i møter.

Opplysninger skal gjøres kjent for barnets representant eller advokat

Det framgår videre av barnevernsloven § 12-6 andre ledd at opplysninger som er holdt tilbake, på anmodning skal gjøres kjent for en representant for parten når ikke særlige grunner taler mot det. Dette følger også av forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d. Bestemmelsen gjelder utenom saker for nemnd og domstol. På disse stadier av saken, for eksempel når barnevernstjenesten tilbyr hjelpetiltak, vil barn som regel ikke ha en advokat eller annen fullmektig til å representere barnet. En part har imidlertid rett til å la seg bistå av en advokat eller annen fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12.

Når foreldrene fortsatt har omsorgen for barnet, kan foreldrene bistå og representere barnet, hvis barnet ønsker det. Det er viktig at barnevernstjenesten opplyser barnet om retten til å la seg bistå av en advokat eller fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, herunder hvis det gjøres unntak fra dokumentinnsyn. Departementet viser til at barnet uansett kan ha med seg en tillitsperson i møter med barnevernet, og tillitspersonen vil også kunne være barnets fullmektig etter reglene i forvaltningsloven § 12.

Selv om barnevernstjenesten beslutter begrensninger i retten til innsyn i sakens dokumenter, har partene rett til å uttale seg, jf. forvaltningsloven §§ 16-17 før det treffes vedtak. Barnet har også rett til å medvirke etter barnevernsloven. § 1-4 på alle trinn av saksbehandlingen, som forutsetter at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon. Retten til å bli hørt og til å ytre seg, herunder motta opplysninger, er i utgangspunktet absolutte rettigheter, jf. Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjonen art. 12 og 13. Informasjon til barnet er en viktig forutsetning for at barn skal kunne realisere retten til å bli hørt og medvirke i saken. Når barnet ikke er representert ved advokat eller annen fullmektig, har barnevernstjenesten et særskilt ansvar for å sørge for at barnet får tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte.

I saker for nemnda vil barnet få oppnevnt en advokat som er barnets prosessfullmektig, jf. barnevernsloven § 14-7. Advokaten skal straks gjøres kjent med kommunens begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter og gis en frist for tilsvarende. Det er ingen hjemmel for å unnta dokumenter fra advokaten. Advokaten vil også ha full adgang til å delta i møter i nemnda på barnets vegne. Dette er avgjørende for å ivareta barnets interesser, herunder retten til kontradiksjon, jf. blant annet EMK artikkel 6. Departementet foreslår også at det inntas i barnevernsloven § 14-6 nytt tredje ledd siste setning at nemndleder eller barnets advokat skal gjøre barnet kjent med hovedinnholdet i dokumentene eller møtene i nemnda, så langt det er forsvarlig for å ivareta barnets interesser. En liknende bestemmelse framgår i dag av tvisteloven § 36-6 som gjelder ved overprøving av barnevernssaker i

domstolene.⁵¹ Departementet foreslår en noe justert ordlyd som er tilpasset at barn er parter. Bestemmelsen skal sikre at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon til å kunne ivareta sine interesser i saken, likevel slik at barnet ikke skal få informasjon som kan skade barnet.

Departementets forslag om adgang til begrensninger i barnets rett til innsyn i dokumenter og deltakelse i nemnda vil gjelde for alle barn som er parter. Det innebærer at det også vil være adgang til å foreta begrensninger når barnet er over 15 år og for barn som er part i saker om opphold i institusjon etter §§ 6-1, 6-2 og 4-4. Departementet legger imidlertid til grunn at unntakshjemlene vil være mest aktuelle for barn under 15 år og mindre aktuelle i saker om opphold i institusjon etter §§ 6-1, 6-2 og 4-4 som gjelder barnet og ikke foreldrenes omsorgsevne. Det er en høy terskel for å benytte unntakshjemmen. Det må foreligge konkrete holdepunkter for at barnet kan utsettes for skade, og det skal mer til jo eldre barnet er. Samtidig mener departementet at barnets rettigheter vil være godt ivaretatt også hvis det foretas unntak. For noen barn kan det å nektes innsyn i dokumenter eller å delta i forhandlinger, være til barnets beste, jf. barnevernsloven § 1-3.

Barnet velger om det vil benytte seg av partsrettighetene

Departementet vil understreke at selv om et barn har partsrettigheter og prosessdyktighet, har ikke barnet en plikt til å benytte seg av de ulike prosessuelle rettighetene. Barnet kan velge ikke å utøve partsrettigheter, og heller benytte seg av retten til å medvirke. I en sak for nemnda eller domstolen, vil barnet få oppnevnt en advokat som skal ivareta barnets interesser. Barnet kan imidlertid selv velge om barnet ønsker å samtale med advokaten, forklare seg for nemnda eller delta i møter helt eller delvis (med mindre nemndleder har bestemt noe annet, jf. forslag til unntaksbestemmelser). Et barn som er part som ikke ønsker å forklare seg under nemndsmøter, skal få anledning til å uttale seg til nemnda utenom møtesalen, og med sin advokat til stede. Barnet kan også velge å la advokaten formidle barnets syn i nemndsmøtet, hvis barnet ikke vil uttale seg til nemnda i eller utenom nemndsmøter. Hvis barnet ikke deltar i møter, vil barnets advokat ivareta barnets interesser, og framføre barnets meninger, og kan ved behov dersom barnet ønsker det, ha kontakt med barnet via telefon. Hvis det vurderes samtaleprosess og barnet ikke ønsker å delta under hele prosessen, kan det ha betydning for egnethetsvurderingen av samtaleprosess, men utgangspunktet er også her at advokaten kan framføre barnets meninger, hvis barnet selv ikke deltar.

Departementet viser videre til at når barnet er part er utgangspunktet at barnet har innsynsrett i alle sakens dokumenter, og selv kan bestemme i hvilken grad vedkommende ønsker innsyn. Når barnet har en advokat eller annen fullmektig til å representere seg, kan barnet velge at advokaten skal motta og sette seg inni dokumentene, og involvere og opplyse barnet etter behov. Det kan være en skånsom og hensiktsmessig måte for barnet å utøve partsrettighetene.

⁵¹ I tvisteloven § 36-6 framgår at parten skal gjøres kjent med hovedinnholdet i dokumentene eller forhandlingene så langt opplysningene er av interesse for saken.

Det er viktig at barnevernstjenesten og eventuelt barnets advokat eller annen fullmektig gir god informasjon om hva partsrettigheter innebærer, og at barnet selv velger i hvilken grad barnet ønsker å benytte seg av de ulike prosessuelle rettighetene. Barnevernstjenesten og barnets advokat eller annen fullmektig bør videre være særlig oppmerksom på om barnet kan være utsatt for press, for eksempel til å benytte seg av partsrettigheter eller ha en bestemt oppfatning i en sak, og bistå og veilede barnet.

Beholde nemndas adgang til å innvilge yngre barn partsrettigheter

Utvalget foreslår at nemnda skal kunne innvilge barn under 12 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det, slik dagens regulering er for barn under 15 år, jf. barnevernsloven § 12-3 andre ledd. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget. Departementet ser heller ingen grunn til å nekte barn under 12 år partsrettigheter, dersom nemnda etter en konkret vurdering mener hensynet til barnet tilsier at barnet bør ha partsrettigheter. Departementet antar imidlertid at det vil gjelde et begrenset antall barn.

Departementet foreslår å beholde den gjeldende bestemmelsen, men slik at det framgår at nemnda kan innvilge barn under 12 år partsrettigheter, dersom hensynet til barnet tilsier det. Departementet mener momentene i vurderingen av om yngre barn skal innvilges partsrettigheter som er uttrykt i Prop. 133 L (2020–2021) punkt 18.2.4.3, fortsatt er gjeldende selv om aldersgrensen senkes til 12 år. Utvalget har i hovedsak gjengitt de samme momentene, men har i tillegg framhevet barnets tilgang på støtte og veiledning til å utøve partsrettigheter, jf. NOU 2023: 7 s. 133-134. Departementet er enig i at også dette er et relevant moment.

Beholde dagens samtykkekompetanse på 15 år for å iverksette hjelpetiltak

Etter gjeldende rett kreves det samtykke fra barn som har fylt 15 år for å iverksette hjelpetiltak etter barnevernsloven kapittel 3 som retter seg mot barnet eller krever deltakelse fra barnet. Akuttiltak etter barnevernsloven § 4-1 kan heller ikke opprettholdes mot barnets vilje når barnet har fylt 15 år. Barnevernsutvalget foreslår at barnets samtykkekompetanse til tiltak fortsatt skal være 15 år, selv om alderen for partsrettigheter senkes til 12 år. Utvalget viser blant annet til at det er viktig at barnevernstjenesten kan komme i posisjon til å hjelpe familien.

Departementet foreslår, i likhet med utvalget og flertallet av høringsinstansene, å beholde dagens aldersgrense for når det kreves barnets samtykke til tiltak. Departementet ser at det kan bidra til et mer fragmentert regelverk, ved at aldersgrensen for partsrettigheter er 12 år og hovedregelen for samtykkekompetansen til hjelpetiltak er 15 år. For vedtak om opphold i fosterhjem eller institusjon i et annet land som hjelpetiltak etter § 3-3 tredje ledd og vedtak om adopsjon etter barnevernsloven § 5-10 er imidlertid samtykkekompetansen lagt til 12 år, jf. adopsjonsloven § 9.⁵² Adopsjon og opphold i barnevernstiltak i andre land

⁵² Departementet foreslår i kapittel 7.5 at barn fra 12 år må samtykke til besøkskontakt etter vedtak om adopsjon.

anses som svært inngripende tiltak, som begrunner at samtykkekompetansen er senket for disse tiltakene. Departementet mener hjelpetiltak i hjemmet, eller opphold i fosterhjem eller institusjon som hjelpetiltak i Norge, ikke er like inngripende og derfor ikke i seg selv tilsier at samtykkekompetansen bør senkes til 12 år. Departementet foreslår derfor ikke å senke aldersgrensen for samtykkekompetanse for øvrige tiltak. Det innebærer at det fortsatt ikke kreves samtykke fra barn under 15 år for å iverksette et hjelpetiltak som angår barnet, for eksempel om støttekontakt, besøkshjem eller opphold i fosterhjem eller institusjon etter §§ 3-1 og 3-2, eller for å opprettholde et akuttiltak etter § 4-1.

Departementet mener det er avgjørende at barnevernstjenesten er i posisjon til å bistå familier når foreldrene samtykker til hjelpetiltak. Det kan ikke forventes at barn fra 12 år skal vektlegge betydningen et hjelpetiltak kan ha for familien og særlig ikke for foreldrenes omsorgsevne, på kort og lang sikt. Ved å senke samtykkekompetansen til 12 år for hjelpetiltak, vil barn kunne motsette seg tiltak fordi de ikke ønsker å flytte fra foreldrene eller nærmiljøet og dermed forhindre hjelpetiltak som barn og foreldrene har behov for og som foreldre samtykker til. En slik regulering innebærer en risiko for at barn og familier ikke får den hjelpen de trenger til rett tid. Å gi barn samtykkekompetanse til hjelpetiltak fra 12 år kan gjøre det vanskeligere for barnevernstjenesten å gripe inn tidlig med hjelp i familien og det kan bli behov for mer inngripende tiltak på sikt.

Departementet foreslår derfor å beholde dagens samtykkekompetanse på 15 år for å iverksette hjelpetiltak etter loven kapittel 3, og at dette lovreguleres i § 3-1. Samtidig understrekes viktigheten av at barnet får anledning til å medvirke før det tas avgjørelser om å flytte ut av hjemmet. Samarbeid og involvering av både barn og foreldre gir bedre grunnlag for at tiltaket møter barnet og familiens behov.

Departementet viser til at et barn som er part i en sak om frivillig hjelpetiltak, vil ha rett til forhåndsvarsel, til å uttale seg før det fattes vedtak og vil som utgangspunkt ha rett til innsyn i sakens dokumenter. Videre kan barnet påklage barnevernstjenestens vedtak til statsforvalter, som kan prøve alle sider av saken. Disse prosessuelle rettighetene styrker barnets rettssikkerhet, selv om samtykkekompetansen ikke endres. Det vises også til kapittel 12.4 der det foreslås å lovfeste at barnevernstjenesten skal vurdere hjelpetiltaket etter § 3-2 på nytt hver sjette måned. Dette forslaget bidrar også til å styrke barnets rettssikkerhet i saker om hjelpetiltak utenfor hjemmet.

5.2.5.3 Alternativ 2 – Barn fra fylte 12 år får oppnevnt egen advokat

Det er særlig innsyn i sakens dokumenter og deltakelse i nemnd- og domstolprosesser som etter departementets syn kan være belastende for barn, og som gjør at departementet har stilt spørsmål ved om barn fra 12 år normalt vil ha forutsetninger til å utøve fulle partsrettigheter. Ovenfor er det derfor foreslått unntaksregler for å unngå at innsyn eller deltakelse i nemndsmøter skal kunne skade barnets helse og utvikling, når barnet er part.

En alternativ regulering, som også gir barnet en styrket rettsstilling uten at barnet utsettes for urimelige belastninger, kan være at det oppnevnes en advokat for barn fra fylte 12 år i saker for nemnda, uten at barnet får partsstatus. En slik regel vil være enklere å forvalte for beslutningstakere og enklere å forholde seg til for privatpersoner. Det vil ikke kreve de samme skjønnsmessige vurderingene av om barnet kan og bør få innsyn eller delta i

møter, som etter alternativ 1. Et slikt forslag vil dermed også kunne bidra til økt likebehandling av barn fra fylte 12 år. At barnet får en egen advokat for å ivareta sine interesser i saken, vil etter departementet syn styrke barnets rettsstilling i saker for nemnda, før det kan treffes inngripende vedtak i barnets liv. Også enkelte høringsinstanser tar til orde for å innføre advokatbistand til barn, som alternativ til å senke aldersgrensen til 12 år.

Departementet foreslår derfor, som et alternativ til forslaget i punkt 5.2.5.2 ovenfor, at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt advokat i saker for nemnda for å ivareta barnets interesser, uten at barnet får partsstatus eller andre prosessuelle rettigheter. Regelen vil kun gjelde for barn som ikke er parter. Er barnet part, har barnet flere prosessuelle rettigheter og får oppnevnt advokat/prosessfullmektig etter reglene i § 14-7.

Departementet har sett hen til reguleringen i barneloven § 61 nr. 5 der retten i unntakstilfeller kan oppnevne en advokat eller representant i foreldretvistsaker til å ivareta barnets interesser.⁵³ Departementet foreslår imidlertid at advokaten får en noe mer fremtredende rolle i barnevernssaker enn etter barneloven § 61 nr. 5.

Hensikten med å oppnevne en advokat for barnet i barnevernssaker for nemnda er at advokaten skal ivareta barnets interesser under behandlingen av saken. Med et slikt forslag vil advokatens rolle i første rekke være å ivareta barnets interesser i at saken blir tilstrekkelig opplyst, at barnets rett til medvirkning ivaretas og at saksbehandlingen for øvrig hensyntar barnets interesser.

Det kan innvendes at barnet bør være tilstrekkelig ivaretatt av barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten fremmer bare begjæring om tiltak når det vurderes å være til barnets beste. Barnevernstjenesten og deres advokat skal derfor i dag ivareta barnets interesser og i tillegg har barnet rett til å bli hørt i saker for nemnda i samsvar med barnevernsloven § 14-13. Barnet kan imidlertid ha en annen oppfatning enn barnevernstjenesten, eller oppleve at deres meninger ikke i tilstrekkelig grad er vektlagt av barnevernstjenesten, slik at barnet kan ønske en egen advokat. En advokat som kun representerer barnet, og som ikke har vært involvert i saken tidligere vil kunne se på saken med et nytt blikk og tilføye saken nye faktiske og juridiske betraktninger. En egen advokat til å ivareta barnets interesser kan også bidra til at barnets meninger kommer tydeligere fram under nemndas behandling. Dette kan styrke avgjørelsesgrunnlaget før nemnda treffer vedtak i tvangssaker. Retten til å få oppnevnte advokat i saker for nemnda, vil også omfatte saker som behandles i samtaleprosess, jf. barnevernsloven § 14-14.

En sentral oppgave for advokaten vil være å realisere barnets rett til medvirkning, jf. barnevernsloven § 1-4. Departementet foreslår at advokaten skal snakke med barnet og gi støtte og tilstrekkelig og tilpasset informasjon slik at barnets rett til medvirkning kan ivaretas.

⁵³ Det kan etter bestemmelsen være aktuelt blant annet når det er grunn til å tro at barnet er utsatt for vold, skade eller fare.

Departementet har vurdert hvilke rettigheter advokaten bør ha for å ivareta barnets interesser, hvis det skal oppnevnes advokat for alle barn fra fylte 12 år i saker for nemnda. Advokaten må etter departementets syn innkalles og ha rett til å delta under både forberedende møter og nemndsmøter. Departementet mener videre at barnets advokat må få innsyn i sakens dokumenter på lik linje med øvrige advokater for sakens parter, jf. barnevernsloven § 14-7. Barnet er ikke part i saken, og har dermed ikke rett til innsyn i sakens dokumenter. Barnet har imidlertid rett til å medvirke, herunder å få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, jf. barnevernsloven § 1-4 og tilhørende forskriftsbestemmelser. For at advokaten skal kunne ivareta barnets interesser, er det avgjørende at advokaten er godt kjent med sakskomplekset. Departementet foreslår derfor at barnets advokat, på lik linje med advokaten til sakens parter, skal gjøres kjent med kommunens begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter. Advokaten må dermed begrense hvilken informasjon barnet får i saken, men samtidig gi barnet tilstrekkelig og alderstilpasset informasjon til å kunne ivareta retten til medvirkning, jf. § 1-4. Det kan være krevende for advokaten å håndtere, men dette er tilfellet også i dag hvis barnevernstjenesten eller tingretten begrenser barnets innsynsrett, jf. barnevernsloven § 12-6, forslag til § 14-6 nytt tredje ledd om unntak fra dokumentinnsyn i nemnda, jf. alternativ 1 og tvisteloven § 36-6. Departementet mener videre at advokaten skriftlig eller i møter bør få anledning til å uttale seg om saken og gi råd om hvordan barnets interesser best kan ivaretas i saksbehandlingen. Det innebærer at advokaten bør kunne gi sitt syn på begjæringen om tiltak og kommunens framstilling av saken samt komme med en redegjørelse for forhold som kan ha betydning for nemndlederens vurdering av den videre saksbehandlingen, for å ivareta barnets interesser. Advokaten vil også kunne bidra til å opplyse saken, særlig når det gjelder barnets mening, men også bistå med betraktninger, innvendinger og spørsmål knyttet til både faktum og rettsanvendelsen. Advokaten vil videre ha et ansvar for å påse at saken er så godt opplyst som mulig for å ivareta barnets interesser, og at saksbehandlingen skjer under hensyn til barnets beste. Hovedoppdraget til den oppnevnte advokaten er å påse at saksbehandlingen ivaretar barnets interesser, herunder at barnets medvirkning ivaretas, advokaten skal i utgangspunktet ikke selv ta stilling til tvistes spørsmålet. En advokat som oppnevnes for å ivareta barnets interesser, er ikke ment å tilsvare et oppdrag som prosessfullmektig for barn som er part i saken.

Departementet har vurdert om barnets advokat bør ha anledning til å føre bevis, i form av egne vitner og sakkyndige, under nemndsbehandlingen. Det er barnevernstjenesten som i hovedsak besitter den barnevernsfaglige kompetansen, og barnevernstjenesten vil føre bevis, herunder vitner og sakkyndige, for å belyse saken for å ivareta barnets beste. Departementet er i tvil om det er god ressursutnyttelse og/eller nødvendig i tillegg å gi den oppnevnte advokat adgang til å føre bevis. Departementet foreslår at den oppnevnte advokat skal kunne påpeke behovet for ytterligere bevisførsel, herunder konkrete bevis i form av vitner eller sakkyndige, og at nemndleder må vurdere anmodningene, slik regelen også er etter barneloven § 61 nr. 5 Departementet foreslår også at advokaten skal innkalles til møter i nemnda, både forberedende møter og forhandlingsmøter, og kan stille spørsmål til parter og vitner.

Et barn som er part i saken, kan velge å avgi forklaring i nemndsmøtet, eller gjennom sin advokat. Barn uten partsrettigheter har rett til å bli hørt enten ved at barnet uttaler seg direkte til nemnda utenom forhandlingsmøtet eller gjennom en oppnevnt talsperson eller sakkyndig som framlegger barnets syn i nemndsmøtet, jf. barnevernsloven § 14-13. Det er nemnda som avgjør hvordan barnet kan høres etter § 14-13. Stadig flere barn uten partsrettigheter ønsker å uttale seg direkte til nemnda utenom forhandlingsmøtet. Etter regelen i barneloven § 61 nr. 5 skal barnet høres på vanlig måte gjennom samtaler med dommeren eller sakkyndig, barnet kan ikke høres via den oppnevnte advokaten. Departementet har vurdert om tilsvarende regel bør gjelde i barnevernssaker. Barn mellom 12 og 15 år vil i dag som klar hovedregel enten benytte seg av en talsperson eller uttale seg til nemnda direkte utenom forhandlingsmøtet. Departementet mener det har lite for seg at barnet skal uttale seg gjennom en talsperson, dersom barnet har fått oppnevnt en advokat til å ivareta barnets interesser. Advokaten, som også har innsyn i sakens dokumenter og skal ivareta barnets interesser, er bedre egnet til å videreformidle barnets syn. Det er et mål å begrense antall personer barnet må forholde seg til. Dersom barnet ønsker det, bør advokaten kunne framlegge barnets syn i nemnda. Departementet understreker at barnet ikke har en plikt til å engasjere seg i saken og forholde seg til den oppnevnte advokaten. Barnet avgjør selv i hvilken utstrekning vedkommende vil samtale med advokaten. Det vises til nærmere omtale i delkapittelet under alternativ 1: *Barnet velger om det vil benytte seg av partsrettighetene*. Disse betraktningene gjelder tilsvarende så langt de passer når barnet får oppnevnt advokat, uten å være part.

Departementet foreslår ikke å gi advokaten prosessuelle rettigheter utover dette og advokaten kan for eksempel ikke kreve rettslig overprøving av nemndas vedtak. Forslaget kan suppleres med at barnet fra fylte 12 år også skal få oppnevnt advokat for å ivareta barnets interesser ved rettslig overprøving av nemndas vedtak, Dette kan inntas i barnevernsloven § 14-25.

5.2.5.4 Oppsummering

Å gi yngre barn økte prosessuelle rettigheter innebærer etter departementets syn en styrking av barnets rettsstilling, i samsvar med prinsippet om barnets beste. Begge de to alternative forslagene vil etter departementets syn medføre at barnets rett til å bli hørt og til kontradiksjon kan bli ivaretatt i større grad enn i dag.

Alternativ 1 innebærer at alle barn vil få partsrettigheter fra fylte 12 år, men med en snever adgang til å nekte innsyn i dokumenter og deltakelse i nemnda hvis det kan skade barnets helse og utvikling. Det vil også være en adgang for nemnda til å innvilge barn under 12 år partsrettigheter, dersom hensynet til barnet tilsier det. I alternativ 2 er hovedregelen at barn under 15 år ikke har partsrettigheter, men at barn fra 12 år får oppnevnt advokat for å ivareta barnets interesser i saker for nemnda, og eventuelt også ved rettslig overprøving i domstolen. Barn under 15 år kan også, som i dag, få innvilget partsrettigheter ut fra en konkret vurdering av hensynet til barnets beste, jf. § 12-3 andre ledd. Hvis barn får innvilget partsrettigheter, innebærer det at barnet selv kan utøve partsrettigheter og uten en adgang til å begrense dokumentinnsyn i nemnda eller deltakelse i nemndsmøter.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to alternative forslagene, men også om det er andre virkemidler som vil være egnet til å styrke gjennomføringen av barnets rett til medvirkning.

Departementet viser videre til at det i kapittel 5.3 foreslås å gi alle barn, uavhengig av alder eller partsstatus, adgang til å påklage barnevernstjenestens vedtak om opphold i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak etter § 3-2 og påklage et vedtak om flytting etter vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-5. Samlet sett mener departementet forslagene innebærer en vesentlig styrking av barnets rettsstilling i beslutningsprosessene i barnevernet sammenliknet med gjeldende rett.

5.3 Barnets rett til å klage på vedtak som innebærer at barnet må flytte

5.3.1 Gjeldende rett

Barns rett til medvirkning er grundig regulert i loven og i en ny forskrift om medvirkning som trådte i kraft 1. januar 2024. Barn har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet i alle faser av en sak, jf. barnevernsloven § 1-4, se nærmere omtale av medvirkningsretten i kapittel 5.2.1.

Etter dagens lov er utgangspunktet at barn som har fylt 15 år er part og selv kan utøve partsrettigheter i barnevernssaken, se nærmere omtale i kapittel 5.2.1. Barn med partsstatus har rett til å klage til statsforvalteren over barnevernstjenestens vedtak, jf. barnevernsloven § 12-9, herunder vedtak om frivillig hjelpetiltak som retter seg mot barnet og opphold i fosterhjem og institusjon som et frivillig hjelpetiltak, jf. §§ 3-1 og 3-2. Det kreves samtykke fra barn som har fylt 15 år for å iverksette hjelpetiltak som retter seg mot barnet. Statsforvalter kan prøve alle sider av vedtaket, jf. § 12-9 andre ledd.

Barn med partsrettigheter kan også klage på barnevernstjenestens vedtak om å flytte et barn til et nytt tiltak etter en omsorgsovertakelse, jf. § 5-5. Barnevernstjenesten kan bare vedta at et barn skal flytte til et nytt fosterhjem eller institusjon etter § 5-5 «dersom det er nødvendig på grunn av endrede forhold, eller dersom det er til barnets beste. Flytting kan skyldes forhold ved barnet eller forhold ved fosterhjemmet eller institusjonen.

Barnevernstjenestens vedtak om flytting kan påklages til barneverns- og helsenemnda av sakens parter, det vil si barn over 15 år og barnets foreldre. Nemnda kan etter en konkret vurdering gi fosterforeldre klageadgang, jf. barnevernsloven § 9-8.

Barn med og uten partsrettigheter kan henvende seg til statsforvalterne dersom de mener barnevernstjenesten, Bufetat eller institusjonen ikke overholder regelverket, altså i tilfeller som omhandler mer enn bare vedtaket som er fattet. Dette omtales som en tilsynsklage. Se nærmere omtale om tilsynsklager og klageportalen i kapittel 5.4.1.

5.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget mener det er grunn til bekymring for barns manglende medvirkning og at barn har for dårlige muligheter til å klage på vedtak og be om en ny vurdering. Utvalget

mener dagens klagesystem er lite tilgjengelig for og tilpasset barn og at barn som ikke har partsrettigheter har en spesielt svak posisjon. Utvalget merker seg også at saksbehandlingstiden er lang, særlig i klagesaker som gjelder barnevernstjenestens vedtak, men at det er få klager fra barn. Utvalget foreslår derfor at barn, uavhengig av alder og partsstatus, skal ha en lovfestet rett til å be statsforvalteren om overprøving av vedtak om hjelpetiltak som direkte angår barnet og som barnet er uenig i. Det omfatte hjelpetiltak som forutsetter deltakelse fra barnet, for eksempel behandling, møter og aktiviteter, eller tiltak der formålet er atferdsendring hos barnet. Utvalget mener klager fra barn må prioriteres hos statsforvalteren, og foreslår derfor at det lovfestes at statsforvalters vedtak må foreligge «uten ugrunnet opphold». Etter utvalgets oppfatning bør saksbehandlingstid være på maksimalt én måned.

Utvalget forslår videre at barn, uavhengig av alder og partsstatus, får en lovfestet rett til overprøving av barnevernstjenestens vedtak som innebærer at barnet må flytte. Dette omfatter adgang til å klage til statsforvalter over vedtak om frivillige besøkshjem som hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1. Videre foreslår utvalget at barnet kan klage til nemnda over vedtak om opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2, akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg etter barnevernsloven § 4-1 og vedtak om å flytte et barn etter barnevernsloven § 5-5 fra et tiltak til et annet etter en omsorgsovertakelse.

Overprøvingen vil innebære en ny behandling og vurdering av saken. Utvalget foreslår at nemnda bør foreta en slik overprøving av vedtak etter § 3-1 og 3-2, selv om det er statsforvalter som er klageinstans for vedtak om tiltak etter kapittel 3 i dag. Utvalget viser til at plasseringer som barnet ikke selv ønsker er inngripende, og slike tiltak kan tilsi en mer omfattende behandling av klagesaken med de rettssikkerhetsgarantiene som ligger til grunn i nemndsbehandlingen.

Barn som har partsstatus vil etter utvalgets forslag få rett til fri retts hjelp og advokatbistand ved behandling av overprøvingssaken, og de vil kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak, på samme måte som i andre nemndssaker. Utvalget mener at barn uten partsrettigheter ikke skal bli gjort til part i saken, og disse barna vil dermed ikke kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak. Barnevernstjenesten må imidlertid ha plikt til å bistå barn som motsetter seg tiltak med å sende saken til barneverns- og helsenemnda.

Utvalget foreslår videre å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten i lov eller forskrift til å informere barn om muligheten til å klage.

5.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 15 instanser som har uttalt seg om forslaget om å gi barn rett til å be statsforvalter om overprøving av vedtak om hjelpetiltak i hjemmet, dersom hjelpetiltaket direkte angår barnet. Det er elleve instanser som er positive, to er negative og to har innspill uten klar posisjon. *Barneombudet*, som er negativ til forslaget, viser til at medvirkning vil være det beste virkemiddelet for å kunne gjennomføre effektive og nødvendige hjelpetiltak i hjemmet. En klagerett i disse tilfellene vil etter Barneombudets

syn kunne føre til at det vil ta uforholdsmessig lang tid før hjelpetiltak kommer i gang, at det er vanskelig for barn å vurdere nytten av tiltak på sikt, og at dette kan utsette at barn og familier får nødvendig hjelp til rett tid. *Organisasjonen for barnevernsforeldre* er også negative.

De positive høringsinstansene begrunner i liten grad sin posisjon, men også enkelte instanser som er positive, som *Redd Barna*, er opptatt av at en eventuell overprøving ikke må føre til at viktige hjelpetiltak settes på vent og barnet ikke får riktig hjelp til riktig tid. Saksbehandlingen bør skje raskt og klageordningen må være tilgjengelig for barn. De positive høringsinstansene er *Statsforvalteren i Rogaland, NIM, barneverns- og helsenemndene, Oslo kommune, Pasient- og brukerombudet i Oslo, PILAR – kompetansetjenesten for psykisk helse og barnevern, RKBU Vest – Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Advokatforeningen, Forandringsfabrikken, Redd Barna* og *SOS-barnebyer*.

Det er om lag 25 instanser som har uttalt seg om forslagene som gir barnet klageadgang til nemnda på vedtak som innebærer besøkshjem for barnet etter § 3-1, opphold i fosterhjem eller institusjon som et frivillig tiltak etter § 3-2 og flytting mellom tiltak etter en omsorgsovertakelse, jf. § 5-5. 15 instanser støtter forslaget, fire er negative og seks har innspill uten klar posisjon. Positive høringsinstanser, som *Barneombudet, Sosial- og eldreombudet i Oslo, Norsk fosterhjemsforening* og *Redd Barna*, viser til at beslutninger om at barnet skal flytte er inngripende og vil ha stor påvirkning på barnets liv, hvilket tilsier at barnet bør ha mulighet til å be om overprøving dersom barnet ønsker dette.

Negative høringsinstanser, som *Barneverns- og helsenemnda i Oslo og omegn (med tilslutning fra Troms og Finnmark og Vestfold og Telemark)*, viser til at forslaget kan gi barnet urealistiske forventninger om hva det er mulig å oppnå ved å klage på et flyttevedtak. *Bærum kommune* viser til at «[d]et vil også kunne være vanskelig for yngre barn å sette seg inn i hvordan f.eks. et hjelpetiltak som besøkshjem vil kunne bedre foreldrenes omsorgsevne og dermed være til barnets beste.» Både *KS* og *Bærum kommune* viser til at bestemmelsen øker potensialet for flere rettslige prosesser for barn/flere parallelle prosesser samtidig. *Klepp kommune* er bekymret for at dette kan bli saker som påfører barnet store belastninger uten at det er reelle muligheter for å endre utfall av saken. *Flertallet av barnevern- og helsenemndene* er positive, men påpeker at nemnda vil ha begrenset handlingsrom og viser til at rett til overprøving vil ha størst betydning ved flytting av et barn under offentlig omsorg.

Flere av høringsinstansene tar opp behov for enkelte avklaringer dersom man går videre med forslaget. *Bærum kommune* som er negativ til forslaget og *Kristiansand kommune* og *KS* som i utgangspunktet er positive til forslaget, viser til at det er nødvendig med avklaringer av hvordan klageretten skal fungere i praksis. Det vises til at det vil oppstå vanskelige grenseganger opp mot grad av motstand fra barnet for å utløse klageretten, samt at det er vanskelig å vurdere om et barns utsagn er situasjonsbestemt eller uttrykk for en varig holdning. Flere høringsinstanser ber om avklaring på om forslaget skal gjelde alle barn uavhengig av alder eller bare barn med partsrettigheter. Enkelte ber også om en

avklaring av hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for slik overprøving og om barnet skal gis fri rettshjelp/advokatbistand for å sikre reell klageadgang.

Det er 16 instanser som har uttalt seg om forslag om å innføre en plikt for barnevernstjenesten, i lov eller forskrift, til å informere barn om muligheten til å klage og å be om overprøving og hos statsforvalter og nemnda. I hovedtrekk er det elleve som er positive og fem har innspill uten klar posisjon. Ingen instanser er mot forslaget. Positive høringsinstanser er *Barneombudet, NIM, barneverns- og helsenemndene, KS, Oslo kommune, Pasient- og brukerombudet i Oslo, RVTS Vest, Forandringsfabrikken, Organisasjonen for barnevernsforeldre, Redd Barna og SOS- barnebyer*, Forslag uten klar posisjon er *Akademikerforbundet, Landsforeningen for barnevernsbarn, MiRA-senteret, Norsk barnevernssamband og Voksne for barn*.

Positive høringsinstanser, som *KS* og *NIM* viser til statens ansvar for å sikre barn tilgang til effektive (nasjonale) klagemekanismer som sikrer rettighetene deres i praksis. *Sosial- og eldreombudet i Oslo* viser til at «[...] barn ikke alltid er klar over sine rettigheter til å bli hørt og medvirke» og stiller seg svært positiv til forslaget. *KS* viser til at "[t]ilgjengelig informasjon om klageordninger på plattformer der barn ferdes kan gjøre det mulig for flere barn å benytte sine rettigheter.», og *MIRA-senteret* peker på at man må sørge for tilpasset informasjon som er tilgjengelig for alle. *Akademikerforbundet* viser til at retten til informasjon allerede følger av forvaltningsloven.

5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

5.3.4.1 Innledning

Barns rett til medvirkning er omfattende regulert i barnevernsloven med forskrifter. Likevel viser forskning, tilsyn og studier at barn ikke alltid får anledning til å medvirke, slik regelverket forutsetter. Det er alvorlig. Departementet deler utvalgets bekymring for barns manglende medvirkning og at barn har for dårlig mulighet til å klage på vedtak og be om en ny vurdering. Videre er det avgjørende at klagesystemet er tilgjengelig og tilpasset barn. Departementet mener som utvalget at det er viktig at også barn uten partsrettigheter har muligheter for å klage på beslutninger som gjelder barnet, særlig beslutninger som er inngripende i barnets liv og som barnet motsetter seg. Barn uten partsrettigheter har ikke i dag rett til å klage på vedtak som berører barnet (rettighetsklage). Barnet kan imidlertid henvende seg til statsforvalter med tilsynsklage, og fra 2022 er det opprettet en egen klageportal for barn på statsforvalters hjemmeside for å gjøre det enklere for barn å klage, se kapittel 5.4. Dette styrker rettsikkerheten til barn uten partsrettigheter. Likevel, skal statsforvalter ikke foreta en full overprøving av vedtaket ved tilsynsklager fra barn uten partsrettigheter. Det gir barn uten partsrettigheter en noe svakere rettsstilling enn for barn med partsrettigheter.

Departementet foreslår derfor økt klageadgang for barn uavhengig av alder og partsstatus for å styrke barnets rettsstilling. Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter utvalgets forslag om økt klagerett for barn, herunder *Barneombudet* og *Redd Barna*. Departementet presenterer nedenfor et noe justert forslag, sammenliknet med utvalgets forslag.

5.3.4.2 Klageadgang på vedtak om hjelpetiltak utenfor hjemmet etter barnevernsloven § 3-2

Å vedta at et barn skal flytte i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak etter § 3-2 kan oppleves som svært inngripende for barnet, og særlig hvis barnet ikke ønsker å flytte. Å måtte flytte fra foreldre og ofte ut av nærmiljøet, medfører en stor endring i barnets liv. Barn uten partsrettigheter kan ikke kreve full overprøving av barnevernstjenestens vedtak, slik sakens parter har anledning til (barn over 15 år og barnets foreldre). Det kreves heller ikke samtykke fra barn under 15 år for å vedta et slikt tiltak, og noen barn kan bli boende i fosterhjem eller institusjon over tid.

For å styrke barnets rettssikkerhet, foreslår departementet derfor å innta i barnevernsloven en ny § 12-3 a at alle barn, uavhengig av alder og partsstatus, kan påklage barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak etter § 3-2 til statsforvalteren. Det omfatter opphold i fosterhjem eller institusjon, samt departementets forslag til nytt tiltak, botiltak med heldøgns bemanning, jf. kapittel 10.1. Statsforvalteren skal ved behandlingen av klager gjøre en full prøving av vedtaket. Statsforvalteren kan sende saken tilbake til barnevernstjenesten for ny vurdering eller treffe nytt vedtak i saken. Statsforvalteren vil blant annet kunne vurdere om beslutningsgrunnlaget er betryggende, om barnet har fått anledning til å medvirke og om det er synliggjort i vedtaket hvilken vekt barnets mening er tillagt, jf. § 12-5. Hvis et barn er sterkt imot et opphold i fosterhjem eller institusjon, må det framgå hvorfor tiltaket likevel er til barnets beste og hvorfor ikke andre, mindre inngripende tiltak anses tilstrekkelig. Som hovedregel vil en klage på et opphold i fosterhjem eller institusjon gjelde hvilket tiltak som tilbys. Noen barn vil ønske å klage på valget av det konkrete fosterhjemmet eller institusjonen, for eksempel at barnet heller vil bo hos en slektning eller ikke vil bo hos fremmede. Valg av konkret tiltak ligger i utgangspunktet utenfor rettighetsklagen og statsforvalterens adgang til overprøving av vedtak, med mindre det framgår direkte av vedtaket. Statsforvalteren kan imidlertid vurdere om det skal opprettes tilsynssak. Se nærmere om tilsynsklager i kapittel 5.4.

Dersom forslaget om å senke aldersgrensen til 12 år følges opp, vil barn som har fylt 12 år ha klagerett på flyttevedtak etter § 3-2 ved at barnet har partsrettigheter. Etter departementets oppfatning kan imidlertid også barn under 12 år ha behov for å klage på vedtak om opphold i institusjon eller fosterhjem som hjelpetiltak. At barnet for en periode får andre omsorgspersoner og et nytt miljø, kan oppleves svært inngripende også for de yngste barna. Dette kan tale for en selvstendig klagerett uavhengig av alder.

Departementet ser samtidig at det kan være krevende for et barn å vurdere behovet for et hjelpetiltak, og særlig hvis tiltaket settes inn for å bedre foreldrenes omsorgsevne på sikt. Det kan derfor stilles spørsmål ved om en klageadgang gir barnet en urealistisk forventning om hva barnet kan oppnå med en klage, når det bare er foreldrene som må samtykke til tiltaket og terskelen er lav for å sette inn hjelpetiltak. Å gi barnet en klageadgang på vedtak foreldrene ønsker og trenger, kan også være uheldig for familiedynamikken. Departementet mener likevel at det å gi barnet en selvstendig klageadgang, kan bidra til å styrke barnets rettssikkerhet ved at barnet selv kan påklage vedtak barnet motsetter seg. Å gi barnet en selvstendig klagerett bidrar også til å styrke

barnets opplevelse av å bli hørt og lyttet til i inngripende avgjørelser i barnets liv. Departementet vurderer at hensynet til barnets rettssikkerhet i denne sammenheng bør veie tyngst, og foreslår derfor å gi alle barn klageadgang på vedtak om opphold utenfor hjemmet etter § 3-2.

Departementet mener at en klageadgang for barn på vedtak om opphold i fosterhjem og institusjon som et hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2, må behandles av statsforvalteren, og ikke nemnda slik utvalget foreslår. Det er statsforvalteren som har erfaring og kompetanse med å overprøve barnevernstjenestens avgjørelser om hjelpetiltak, ikke nemnda. Sakens parter (normalt foreldre og barn over 15 år) kan i dag påklage vedtak om hjelpetiltak til statsforvalteren. Hvis barn uten partsrettigheter skal få en klageadgang til nemnda, vil vi få to parallelle systemer for overprøving av samme vedtak, som ikke anses heldig. Departementet ser derfor ingen grunn til å endre dagens system med at statsforvalteren overprøver klager over barnevernstjenestens vedtak etter § 3-2.

Det foreslås ikke å ta inn i loven en tidsanvisning for hvor raskt klagen skal behandles. Departementet vil vurdere behovet for å gi styringssignaler til statsforvalterne om at alle rettighetsklager fra barn skal prioriteres. Det understrekes at det at barnet får en klagerett ikke innebærer at barnet anses som part i saken, med de rettigheter det medfører, for eksempel rett til innsyn i sakens dokumenter.

Departementet viser til at det i kapittel 12.4 foreslås å lovfeste at barnevernstjenesten skal vurdere vedtak om hjelpetiltak etter § 3-2 på nytt hver sjettede måned for å vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten og om det er behov for å endre tiltaket. Dette forslaget bidrar også til økt rettssikkerhet for barn som bor utenfor hjemmet etter § 3-2.

Departementet foreslår etter dette at barn skal gis rett til å klage til statsforvalter på vedtak etter § 3-2, se forslag til ny § 12-3 a i kapittel 16.1.

5.3.4.3 Klagerett på vedtak om flytting etter et vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernsloven. § 5-5

Det er en utfordring i dag at barn ofte må flytte mellom barnevernstiltak etter et vedtak om omsorgsovertakelse. Barnevernstjenestens vedtak om flytting etter barnevernsloven § 5-5 kan påklages til nemnda av sakens parter, det vil i dag si barn over 15 år og barnets foreldre, mens fosterforeldre kan få klageadgang etter en konkret vurdering, jf. § 9-8.

Departementet er enig med utvalget i at det er inngripende for barnet å måtte flytte etter en omsorgsovertakelse og at barnet, uavhengig av alder og partsstatus, kan ha et reelt behov for å kunne klage på barnevernstjenestens vedtak etter § 5-5. At et barn må flytte fra et fosterhjem eller institusjon, vil ofte være belastende for barnet, og utfordre barnets behov for stabilitet og kontinuitet. Barnet kan i dag stå i en situasjon der barnet ønsker å klage, men ikke selv har klagerett og verken barnets foreldre eller fosterforeldre kan eller vil klage på barnets vegne. Å gi barnet en selvstendig klagerett vil gi barnet økt rettssikkerhet for de tilfeller barnet er uenig i barnevernstjenestens vurdering av behovet for flytting, for eksempel fordi barnet mener det ikke er lagt nok vekt på barnets mening i vurderingen av barnets beste eller det er tatt utenforliggende hensyn.

Departementet foreslår derfor å ta inn i § 12-3 a at barnet kan påklage barnevernstjenestens vedtak om flytting etter barnevernsloven § 5-5 til nemnda. Forslaget

vil gjelde alle barn, uavhengig av alder. Barnevernstjenesten må informere barnet om klageretten og ved behov bistå barnet med å fremme slik klage. At barnet har klagerett innebærer ikke at barnet blir part i saken. Barn uten partsrettigheter har imidlertid rett til å medvirke, herunder å bli hørt i saker for nemnda, jf. § 14-13. Nemnda vil i klagesaken foreta en full prøving av om vilkårene for flytting etter § 5-5 er oppfylt. Departementet gjør samtidig oppmerksom på at en klage på vedtak etter § 5-5 ikke gir utsatt iverksettelse. Det innebærer som utgangspunkt at barnet flyttes selv om vedtaket påklages. Det kan imidlertid gis utsatt iverksettelse.⁵⁴

I kapittel 6.4 foreslår departementet også å gi fosterforeldre klagerett på vedtak om flytting etter § 5-5. Hvis forslaget følges opp kan fosterforeldre klage på vegne av barnet i større utstrekning enn i dag og behovet for en selvstendig klagerett for barn kan bli noe mindre. At fosterforeldre får klageadgang, vil imidlertid ikke få betydning for barn i institusjon. Det kan også være tilfeller der barnet og fosterforeldre har ulikt syn eller barnet av andre grunner vil ønske å klage på egne vegne. Departementet mener det å gi barnet en selvstendig klagerett styrker barnets stilling i egen sak og foreslår derfor at både barnet og fosterforeldre gis klagerett.

Departementet foreslår etter dette at barn skal gis rett til å klage til nemnda på vedtak etter § 5-5, se forslag til ny § 12-3 a i kapittel 16.1.

5.3.4.4 Ikke klagerett på vedtak om frivillige hjelpetiltak i hjemmet

Departementet foreslår ikke å følge opp utvalgets forslag som innebærer at et barn, uavhengig av alder eller partsstatus, skal gis en rettighetsklage til statsforvalteren over hjelpetiltak i hjemmet som direkte angår barnet etter § 3-1. Departementet mener frivillig hjelpetiltak som barnet må delta på, som ikke innebærer at barnet må flytte, er mindre inngripende for barnet. Departementet er enig med *Barneombudet* som trekker fram at det kan være krevende for yngre barn å ta stilling til om et konkret hjelpetiltak vil være til deres beste og å se nytten og effekten av et tiltak på sikt. Departementet deler disse innvendingene og mener de også gjør seg gjeldende for vedtak om hjelpetiltak etter § 3-1 som innebærer besøkshjem. En klageadgang for barnet, uavhengig av alder og partsstatus, kan medføre at foreldre vegrer seg for å be om hjelp og at det kan ta lengre tid før hjelpetiltak kommer i gang. Det kan igjen få den følge at barn og familier ikke får nødvendig hjelp til rett tid.

Departementet understøtter samtidig at alle barn har rett til å medvirke før barnevernstjenesten treffer vedtak om hjelpetiltak, og at det skal framgå av vedtaket hvordan barnets mening er vektlagt og vurderingen av barnets beste, jf. § 12-5. Et barn uten partsrettigheter kan henvende seg til barnevernstjenesten hvis de er uenige i vedtaket eller til statsforvalter med en tilsynsklage. Det er, som nevnt, opprettet en egen klageportal for barn, som også innebærer at det skal tas direkte kontakt med barnet.

⁵⁴ Barnevernstjenesten har anledning til å beslutte at vedtaket ikke skal iverksettes med en gang (utsatt iverksettelse), jf. forvaltningsloven § 42. Om det skal gis utsatt iverksettelse, avhenger i stor grad av forvaltningens eget skjønn.

Departementet anbefaler å tydeliggjøre i loven at barn kan henvende seg til statsforvalter med tilsynsklager, jf. kapittel 5.4 nedenfor.

5.4 Tydeliggjøre adgangen til å henvende seg til statsforvalteren (tilsynsklager)

5.4.1 Gjeldende rett

Statsforvalter behandler i dag klager på enkeltvedtak som barnevernstjenesten og Bufetat treffer, jf. barnevernsloven § 12-9. Dette omtales som en rettighetsklage. Det er sakens parter, som regel barn over 15 år og foreldre, som kan påklage vedtak til statsforvalter.

Statsforvalter er også tilsynsmyndighet på barnevernsområdet, som innebærer at statsforvalter fører tilsyn med at kommunene, Bufetat, institusjoner, omsorgssentre og sentre for foreldre og barn drives i samsvar med lov og forskrifter til loven, jf. barnevernsloven § 17-3. Barn, med og uten partsrettigheter, og foreldre kan henvende seg til statsforvalterne dersom de mener barnevernstjenesten, Bufetat eller institusjonen ikke overholder regelverket, altså i tilfeller som omhandler mer enn bare vedtaket som er fattet (tilsynsklager). Statsforvalteren vil vurdere om det er grunnlag for å opprette tilsynssak.

En tilsynssak om brudd på kommunens plikter følges opp gjennom rådgivning og dialog eller skriftlig anmodning om retting. Statsforvalter kan etter kommuneloven § 30-4 gi kommunen pålegg om retting og også ilegge mulkt etter barnevernsloven § 17-6. Statsforvalter kan gi Bufetat pålegg om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i loven, jf. barnevernsloven § 17-5 første ledd. Pålegg kan også gis til private aktører som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Dersom det avdekkes uforsvarlig drift ved en institusjon eller et senter, kan statsforvalteren gi institusjonens eller senterets leder eller eier pålegg om å rette forholdet eller å nedlegge driften, jf. 17-5 andre ledd.

Hvis det ikke opprettes en tilsynssak kan statsforvalteren oversende henvendelsen til barnevernstjenesten for oppfølging. Statsforvalter har ansvar for å gi kommunene råd og veiledning, jf. § 16-7 bokstav b, det omfatter både råd og veiledning i enkeltsaker etter barnevernsloven og mer generell opplæring. Etter forvaltningsloven har statsforvalter også en viss adgang til å omgjøre kommunale vedtak, jf. forvaltningsloven § 35.

At barn og foreldre kan henvende seg til statsforvalter er imidlertid ikke nærmere regulert i barnevernsloven. I loven kapittel 10 om barn på institusjon er det imidlertid lovfestet at statsforvalter skal behandle muntlige og skriftlige henvendelser fra barn og foreldre også om andre forhold (enn enkeltvedtak) som gjelder opphold på institusjon, jf. § 10-14.

Våren 2022 ble det opprettet en egen klageportal for barn på statsforvalterenes hjemmeside, som skal gjøre det enkelt for barn å henvende seg til statsforvalter med tilsynsklager. Statsforvalterne prioriterer sakene fra barn og har som mål at klagen skal følges opp så snart som mulig, senest i løpet av første virkedag, og det skal tas direkte kontakt med barnet ([Barn og unges rett til å klage på barnevernet | Statsforvalteren.no](#)).

Det er eksempler på at også foreldre har benyttet seg av klageportalen for barn på statsforvalterenes hjemmeside, jf. NOU 2023: 7.

Statsforvalterembetene har gjennomført en intern evaluering av klageportalen. Det framgår av rapporten at det hadde kommet inn 133 klager i klageportalen på landsbasis per 28. november 2022. Embetene melder om at henvendelsene har høy prioritet, og at barna har blitt kontaktet innen første virkedag. En stor andel klager var fra barn på barnevernsinstitusjon. De fleste barna er i alderen 15 år eller eldre. Temaene er varierende, men flere av sakene handler om manglende informasjon og medvirkning. Andre tema er manglende ettervern eller at fosterhjemmet eller institusjonen de bor på ligger for langt unna hjemkommunen. Det framstår som at de fleste er sendt over til barnevernstjenesten det klages på for videre oppfølging, men det er også flere saker det er åpnet fullt tilsyn i. Statsforvalteren vurderer at det mest sentrale i det videre utviklingsarbeidet er å gjøre klageportalen mer kjent og tilgjengelig for barn i barnevernet. (Hentet fra NOU 2023: 7 s. 126–27).

5.4.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget mener det er grunn til bekymring for barns manglende medvirkning og at barn har for dårlige muligheter til å klage på vedtak og be om en ny vurdering. Utvalget mener dagens klagesystem er lite tilgjengelig for og tilpasset barn, og at barn som ikke har partsrettigheter har en spesielt svak posisjon. Utvalget merker seg også at saksbehandlingstiden er lang, særlig i klagesaker som gjelder barnevernstjenestens vedtak, men at det er få klager fra barn.

5.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Statsforvalter skal følge opp og besvare alle henvendelser fra barn og foreldre som er involvert i en barnevernssak og som mener barnevernstjenesten ikke utfører sine lovpålagte oppgaver. I dag framgår det kun av loven at statsforvalter skal behandle slike henvendelser som gjelder opphold på barnevernsinstitusjon, jf. § 10-14. Det framgår ikke direkte av loven at barn og foreldre også kan henvende seg til statsforvalter med tilsynsklager som gjelder barnevernstjenestens saksbehandling. Departementet viser til at det i 2022 ble opprettet en egen klageportalen for tilsynsklager fra barn som skal være enkel å benytte og som også innebærer at barnet skal kontaktes direkte. Departementet mener adgangen barn og foreldre har til å henvende seg til statsforvalter med tilsynsklager, med fordel kan tydeliggjøres i loven. Det kan bidra til økt bevisstgjøring om statsforvalters rolle og klagemuligheten, som kan styrke rettssikkerhet for barn og foreldre.

Barn uten partsrettigheter kan ikke kreve at statsforvalter overprøver barnevernstjenestens vedtak (rettighetsklager), slik sakens parter har anledning til. For disse barna er adgangen til å henvende seg med tilsynsklage derfor en særlig viktig rettssikkerhetsgaranti. Barn uten partsrettigheter kan henvende seg til statsforvalter hvis de er uenige eller misfornøyde med håndteringen av en barnevernssak. Det kan gjelde mangler ved barnevernstjenestens saksbehandling, for eksempel om manglende medvirkning, at hjelpen som er satt inn ikke nytter eller ikke er tilstrekkelig, at barnet ikke har det bra i fosterhjemmet eller institusjonen eller at barnevernstjenestens oppfølging ikke er god nok.

Slike klager kan gjelde vedtak som er truffet, men og saksbehandlingen for øvrig. Selv om statsforvalter ikke foretar full overprøving av vedtak ved slike tilsynsklager, har statsforvalter flere virkemidler for å følge opp potensielle kritikkverdige forhold eller lovbrudd. Også for barn og foreldre med partsrettigheter er adgangen til å henvende seg til statsforvalter en viktig rettssikkerhetsgaranti fordi statsforvalterne ikke bare kan overprøve enkeltvedtak, men også skal føre tilsyn med lovligheten av saksbehandlingen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes i § 16-7 at statsforvalter skal behandle muntlig og skriftlige henvendelser fra barn og foreldre om forhold i en barnevernssak. Det innebærer at statsforvalter, på bakgrunn av slike henvendelser, kan vurdere å opprette tilsynssak i samsvar med barnevernsloven kapittel 17 mot kommunen, Bufetat eller institusjoner og sentre etter loven. Statsforvalter kan i den forbindelse gi pålegg om å rette forhold, kommunen kan ilegges mulkt, og ved uforsvarlig drift ved en institusjon eller et senter kan statsforvalter i ytterste konsekvens legge ned driften, jf. barnevernsloven §§ 17-3 og 17-5, se nærmere omtale under gjeldende rett. Statsforvalter har dermed sterke virkemidler for å følge opp kritikkverdige forhold i tjenestene.

Hvis det ikke er grunnlag for å åpne tilsynssak kan statsforvalter sende saken til kommunen for oppfølging, samt vurdere om det er grunnlag for å omgjøre kommunale vedtak, jf. forvaltningsloven § 35. Dersom for eksempel et barn uten partsrettigheter klager på et vedtak om hjelpetiltak, for eksempel om besøkshjem, kan statsforvalter, hvis den blir gjort oppmerksom på at det er skjedd feil, vurdere om det er grunnlag for å omgjøre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 35 andre ledd. Statsforvalter kan også sende saken til barnevernstjenesten for oppfølging, for eksempel hvis statsforvalter mener barnets medvirkning er mangelfullt dokumentert. Hvis statsforvalter ikke ser noen åpenbare mangler eller feil på bakgrunn av henvendelser fra barn og foreldre, kan statsforvalter informere om at statsforvalter ikke følger opp saken videre og forklare hvorfor. Statsforvalter har også en alminnelig veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11, for eksempel hvis henvendelsen gjelder forhold utenfor barnevernet og statsforvalters ansvarsområde.

Departementet foreslår ikke å stille nærmere krav i loven til statsforvalternes saksbehandling eller tidsfrister. Departementet viser til at statsforvalter allerede i dag prioriterer saker fra barn. Ved behov kan det gis styringssignaler om prioriteringer hos statsforvalter gjennom andre virkemidler enn lovverket. Departementet understreker også viktigheten av at barnevernstjenesten informere barnet og også foreldrene om adgangen til å kontakte statsforvalter med tilsynsklager, herunder om klageportalen for barn.

Det vises til forslag til ny bokstav d i barnevernsloven § 16-7, se kapittel 16.1.

5.5 Nemnda tydeliggjør antatt varighet og foreldrenes utviklingsbehov i vedtaket om omsorgsovertakelse

5.5.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at en omsorgsovertakelse er midlertidig og at barnet skal gjenforenes med sine foreldre. Dette følger av både norsk rett og EMK art 8 om retten til familieliv.⁵⁵ Ved en omsorgsovertakelse har barnevernstjenesten en oppfølgingsplikt både overfor foreldre og barn, jf. barnevernsloven. § 8-3. Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om barnet får forsvarlig omsorg, jf. første ledd. Videre skal barnevernstjenesten blant annet følge med på foreldrenes situasjon og utvikling og legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, dersom hensynet til barnet ikke taler mot det. Forarbeidene til loven peker blant annet på bakgrunn av dommer fra EMD, på at staten har en positiv plikt til aktivt å arbeide for at relasjonen mellom barn og foreldre opprettholdes og at de kan gjenforenes. For å tydeliggjøre gjenforeningsmålsetningen, ble det gjennom ny barnevernslov presisert at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere ikke bare om det er nødvendig å endre tiltaket, men også om vedtaket om omsorgsovertakelse kan oppheves. Det er videre presisert i forarbeidene at arbeidet med tilbakeføring ikke kan gå på bekostning av barnets behov for beskyttelse. Avveiningen mellom hensynet til gjenforening og hensynet til barnets behov for beskyttelse må foretas ut fra de retningslinjer som er gitt av EMD og Høyesterett.⁵⁶

I bestemmelsens fjerde ledd heter det at så snart som mulig etter at barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om omsorgsovertakelse, skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon og oppfølgingen av barnet og foreldrene. Planen skal blant annet beskrive barnets behov og eventuell oppfølging som kan bidra til at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. Planen skal endres dersom barnets behov tilsier det. I forarbeidene framgår det at departementet ikke ønsket å følge opp Barnevernslovutvalgets forslag om å innta i loven at planen skal angi tidsperspektivet for omsorgsovertakelsen. Departementet viste til at omsorgsovertakelser i utgangspunktet er midlertidige og at det ville være misvisende å innta i loven at planen skal angi et tidsperspektiv. Departementet viste likevel til at det i enkelte saker kan være hensiktsmessig, av hensyn til forutsigbarhet for barnet og foreldrene, å innta noe i planen om vurderinger knyttet til den sannsynlige varigheten av plasseringen.⁵⁷

I § 5-3 om valg av plasseringsted etter vedtak om omsorgsovertakelse, heter det i tredje ledd at det blant annet skal legges vekt på hvor lenge det er antatt at omsorgsovertakelsen skal vare.

⁵⁵ Se blant annet HR-2020-661-S og Strand Lobben mfl. mot Norge (2019)

⁵⁶ jf. Prop. 133 L i kapittel 25 merknad til § 8-3.

⁵⁷ jf. Prop. 133 L i kapittel 14.4.4.2.

Barneverns- og tvangsvedtak skal begrunnes som dommer, og tvisteloven § 19-6 gjelder så langt den passer, jf. barnevernsloven § 14-20. Kravene til begrunnelsen i et vedtak skjerpes jo mer inngripende vedtaket er. Det framgår ikke av bestemmelsen at nemnda skal angi antatt varighet av omsorgsovertakelsen.

5.5.2 Bakgrunnen for forslaget

5.5.2.1 Utvalgets forslag for å styrke oppfølgingen av foreldre etter en omsorgsovertakelse

Utvalget viser til at det er behov for mer kunnskap knyttet til oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse. Utvalget trekker fram mangelfull oppfølging etter en omsorgsovertakelse, inkludert ved og etter gjenforening, som en sentral utfordring. Utvalget foreslår flere tiltak for å styrke oppfølgingen av foreldre etter en omsorgsovertakelse. Dette gjelder blant annet:

- Tydeligere føringer for innholdet i oppfølgingen av foreldre for at barnevernstjenesten kan jobbe mer systematisk med oppfølgingsarbeid.
- Presisere familievernets ansvar for oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for et barn.
- Omsorgsovertakelsens antatte varighet og foreldrenes endringsbehov bør framgå i nemndas vedtak for å skape større forutsigbarhet i den videre prosessen.
- Innføre krav om at barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre ved og etter gjenforening
- Behov for kunnskaps- og tiltaksutvikling for å utvikle bedre veiledning og beste praksis for å følge opp foreldre etter en omsorgsovertakelse og også behov for å klargjøre hva som er beste praksis ved gjennomføring av samvær.

Departementet er enig i utvalgets skissering av utfordringsbildet og støtter utvalgets vurdering av at arbeidet med oppfølging etter vedtak om omsorgsovertakelse kan bli bedre. Forslagene har i all hovedsak også blitt positivt mottatt i høringen.

Departementet vurderer forslagene fra utvalget gjennom ulike prosesser. I dette høringsnotatet behandles to forslag som krever endringer i barnevernsloven. Det gjelder angivelse av antatt varighet av en omsorgsovertakelse samt foreldrenes endringsbehov i nemndsvedtak; se nærmere vurdering av dette i det følgende. Videre gjelder det forslag om at barnevernstjenesten også skal følge opp barn og foreldre ved og etter en gjenforening, se kapittel 5.6

Oppfølgingen av øvrige tiltak vil bli vurdert i arbeidet med kvalitetsreformens meldingsdel. Departementet viser også til det pågående arbeidet med ny familievernlov.

5.5.2.2 Barnevernsutvalgets forslag om at nemndene skal angi varighet og endringsbehov i vedtaket om omsorgsovertakelse

Utvalget foreslår at omsorgsovertakelsens antatte varighet samt foreldrenes endringsbehov må framgå av nemnda og domstolen sine avgjørelser om omsorgsovertakelse, dersom det er grunnlag for det.

Utvalget viser til at antakelser om omsorgsovertakelsens varighet vil ha betydning for oppfølgingen av foreldre. De viser videre til at kunnskapen som foreligger tyder på at mange omsorgstiltak er langvarige, samtidig som det kan framstå som om nemnda og domstolen de siste årene har blitt mer tilbakeholdne med å angi den antatte varigheten av vedtakene. Utvalget mener dette kan være uheldig for forutsigbarheten for barn og foreldre, og vanskeliggjøre oppfølgingsarbeidet dersom barnevernstjenesten og foreldre har svært ulike virkelighetsoppfatninger om tidsaspektet. Utvalget viser også til at Høyesterett har uttalt at det, avhengig av de nærmere omstendigheter, ikke kan være noe til hinder for at barnevernet tidlig i prosessen – ved valg av hvor barnet skal bo etter en omsorgsovertakelse og fastsettelse av omsorgsplan – tar utgangspunkt i at vedtaket etter all sannsynlighet vil være langvarig.

Utvalget mener det kan være krevende å anta varigheten ved første gangs behandling, men der det er åpenbart ut fra faktum og vurderinger at plasseringen vil bli langvarig, må det framgå av avgjørelsen. Det vil etter utvalgets syn gi barn og foreldre forutsigbarhet, og vil være et viktig grunnlag for innholdet i oppfølgingsplanen. Videre er det sentralt for vurderingen av varighet hvilke endringer som må skje fra foreldrenes side for å kunne få barnet tilbake, og også dette mener utvalget at må tydeliggjøres i nemnda og domstolen sine avgjørelser.

5.5.3 Høringsinstansenes syn

14 instanser har kommentert forslaget om å innføre krav om at plasseringens antatte varighet ved en omsorgsovertakelse skal framgå av nemnda og domstolens avgjørelser, dersom det er grunnlag for det. Forslaget støttes av 11 instanser hvorav to delvis støtter forslaget. Tre instanser støtter ikke forslaget.

NIM støtter forslaget da det antageligvis vil kunne bidra til større stabilitet for barn. *NIM* understreker imidlertid at det må presiseres i forarbeidene i hvilke situasjoner man kan forlate gjenforeningsmålet. *FHI* mener en tydeliggjøring av varighet og endringsbehov fremmer forutsigbarhet samt rettssikkerhet for de involverte parter.

Flere kommuner støtter forslaget. *Oslo*, *Askøy* og *Drammen kommune* støtter forslaget uten videre kommentarer. *Stavanger* kommune påpeker at familiene ofte har sammensatte utfordringer og at utvalget i for liten grad drøfter hvilken instans som skal ha ansvar.

Fosterhjemmsforeningen støtter forslaget og understreker at det er for mye uforutsigbarhet i dag. Foreningen peker på at uforutsigbarheten om hvor lenge barnet skal bo i fosterhjemmet kan skape uro og påvirke barnets opplevelse av stabilitet.

Forandringsfabrikken er også positiv til forslaget og mener barnet må høres om foreldres endringsbehov, samt at barnet må kunne uttale seg om barnet ønsker å komme hjem eller ikke. Videre støtter *Redd Barna* og *SOS barnebyer* forslaget uten videre kommentarer.

Flertallet av *nemndene* er usikre på om nemnd og domstol bør avkreves å ta stilling til varigheten på tidspunktet for omsorgsovertakelsen, og mener dette eventuelt må utredes nærmere. Flertallet peker på at selv om det ofte er mulig å si noe om sannsynligheten for varigheten ved omsorgsovertakelsen, er risikoen for at man tar feil ikke ubetydelig.

Flertallet viser også til at praksisen med tidlige antakelser om langvarige plasseringer har vært en sentral bakenforliggende årsak til domfellelsene i EMD. Dersom et standpunkt om varighet i omsorgsvedtaket ikke virker inn på muligheten biologiske foreldre og barnet har til å opprettholde og/eller utvikle og styrke sin relasjon, vil ordningen være mindre betenkelig fra et EMK-rettslig ståsted.

Flertallet i nemndene påpeker videre at det er lettere å vurdere varigheten når det har gått en tid etter omsorgsovertakelsen og foreldrene har fått muligheten til å vise sine evner som omsorgspersoner. Flertallet mener at en plikt til å vurdere varigheten for eksempel to eller tre år etter omsorgsovertakelsen, vil også redusere risikoen for å komme på kant med EMK. En plikt for nemnd/domstol allerede ved omsorgsovertakelsen – som fører til at gjenforeningsmålet kan oppgis eller modifiseres – må skje med grunnlag i EMD og Høyesteretts føringer for hvilke situasjoner dette er rettslig akseptabelt. En tilrettelegging kan da være å lovfeste et høyere beviskrav om at manglene i omsorgssituasjonen vil være varige, for eksempel “overveiende sannsynlighet”. Dette ville også harmonere med barnevernsloven § 5-1 d)-f) som regulerer når antatt framtidig omsorgssvikt kan gi grunnlag for omsorgsovertakelse. Det er nærliggende å sammenligne situasjonene; i begge tilfellene må det foretas krevende framtidsvurderinger.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget da de mener det vil være svært vanskelig å angi varigheten av en omsorgsovertakelse. *Akademikerforbundet* støtter forslaget delvis. De legger til grunn at varigheten bør framgå dersom det er grunnlag for det, og vedtaket må da angi om det er ment å være langvarig eller kortvarig, men forbundet mener det er viktig å være oppmerksom på at konkret tidsangivelse kan ta fokus vekk fra kvalitetsutviklingsarbeidet med oppfølgingen.

Flertallet av nemndene er positive til forslaget om at nemnda og domstolen i sine avgjørelser må tydeliggjøre hvilke endringer som må skje fra foreldrenes sin side for at tilbakeføring kan skje. Dette kan skape mer forutsigbarhet og rettssikkerhet, og er mulig å gjøre på grunnlag av det beslutningsgrunnlaget som ligger til grunn i omsorgsovertakelsessaken. En annen sak er at nye og endrede forhold hos barnet og/eller foreldrene som kan forhindre tilbakeføring.

Nemnda i Oslo og omegn (med støtte fra *nemndene i Troms og Finnmark* samt *Vestfold og Telemark*) støtter ikke forslaget om at det i vedtakene må tydeliggjøres (ytterligere) hvilke endringer som må skje fra foreldrenes side for at tilbakeføring kan skje. Nemnda viser til at manglene ved foreldrenes omsorg beskrives grundig i vedtakene og er utgangspunktet for hvilke endringer som må finne sted. En barnevernssaks dynamiske karakter innebærer for øvrig at andre endrede forhold enn de som gjelder på omsorgsovertakelsestidspunktet, både hos barnet og foreldrene, kan få betydning når tilbakeføringsspørsmålet oppstår. Forslaget vil ikke nødvendigvis skape hverken forutsigbarhet eller rettssikkerhet for foreldrene. *Nemnda i Oslo og omegn* er av samme grunn uenig i at nemnda på omsorgsovertakelsestidspunktet skal uttale seg om antatt varighet av omsorgsovertakelsen utover det det allerede er adgang til etter gjeldende rett.

5.5.4 Departementets vurderinger og forslag

Det klare utgangspunktet, etter både norsk rett og EMK, er at ved en omsorgsovertakelse skal barnet gjenforenes med sine foreldre og barnevernstjenesten skal aktivt arbeide for å legge til rette for det. God oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse samt riktig fastsettelse av og gjennomføring av samvær kan være avgjørende for muligheten for at barn og foreldre kan gjenforenes.

Menneskerettighetsdomstolen (EMD) har i flere dommer mot Norge konstatert krenkelse av retten til familieliv etter EMK artikkel 8 og blant annet lagt vekt på at målsetningen om en gjenforening mellom barn og foreldre er forlatt for tidlig, og uten en grundig og konkret vurdering. Høyesterett har også i flere dommer understreket prinsippet om at en omsorgsovertakelse er midlertidig, og barnevernsloven ble tydeliggjort for å understreke gjenforeningsmålsetningen. Gjeldende barnevernslov stiller imidlertid ikke direkte krav om angivelse av varighet av en omsorgsovertakelse, eller krav knyttet til beskrivelser av foreldres utviklingsbehov for å kunne få barnet tilbake.

Innledningsvis vil departementet vise til at utvalget foreslår at foreldrenes endringsbehov skal omtales i vedtaket om omsorgsovertakelse. Departementet mener at begrepet endringsbehov ikke er treffende. Departementet legger til grunn at begrepet endringsbehov setter søkelys på foreldrenes ansvar for å endre seg for at barnet skal kunne komme tilbake, og i mindre grad framhever barnevernstjenestens plikt til å følge opp foreldrene. For å få fram barnevernstjenestens plikt til å tilrettelegge for målrettet oppfølging i saken bør begrepet i stedet være foreldrenes utviklingsbehov.

Departementet støtter utvalgets intensjon om å styrke oppfølgingen av foreldrene etter en omsorgsovertakelse, og mener at utvalgets forslag kan bidra til å øke muligheten for at barn og foreldre kan gjenforenes.

Når det gjelder forslaget om å lovfeste krav om *angivelse av varighet av omsorgsovertakelsen* mener departementet at det er positivt om omsorgsvedtaket klargjør hvor lenge omsorgsovertakelsen antas å vare. Situasjonen kan være svært skremmende og usikker for foreldrene, og det er naturlig å kjenne både maktesløshet, sorg og sinne. En angivelse av varighet kan gi foreldrene en forutsigbarhet som kan bidra til å øke foreldrenes evne til å håndtere egne og barnets følelser når barnet må bo utenfor hjemmet. Barnets ro og evne til å tilpasse seg en ny familiesituasjon i et fosterhjem kan også bli styrket. Videre vil det være en fordel for fosterhjemmet å vite noe om hvor lenge det er antatt at barnet skal bo i fosterhjemmet. Departementet viser også til at forslaget i hovedsak har blitt positivt mottatt i høringen.

Forslaget reiser imidlertid noen problemstillinger. Det er både et spørsmål om hvilke *muligheter* nemndene har for å vurdere varigheten av en omsorgsovertakelse, men også hvilke *konsekvenser* en antatt varighet kan ha.

Når det gjelder nemndas mulighet for å fastslå varigheten av en omsorgsovertakelse antar departementet at den kan variere fra sak til sak. Nemnda må foreta en framtidsvurdering basert på nåværende og gjeldende forhold. Departementet mener at i de tilfellene hvor det er mulig å si noe om varigheten bør nemnda gjøre det. Utover betydningen for barn og

foreldre kan den antatte varigheten få betydning for barnevernstjenestens oppfølging av familien. Oppfølgingen kan bli mer målrettet og treffsikker når barnevernstjenesten får nemndas vurdering av antatt varighet. I forarbeidene til barnevernsloven er det, blant annet på bakgrunn av dommer i EMD, framholdt at staten har en positiv plikt til å aktivt arbeide for at relasjonen mellom barn og foreldre opprettholdes, og at de kan gjenforenes.

Departementet peker også på at gjeldende barnevernslov i noen sammenhenger viser til antatt varighet av omsorgsovertakelsen. I § 5-3 om valg av plasseringsted etter vedtak om omsorgsovertakelse, heter det i tredje ledd at det blant annet skal legges vekt på hvor lenge det er antatt at omsorgsovertakelsen skal vare. Departementet viser også til forarbeidene, jf. Prop. 133 L (2020–2021) hvor det er vist til at det i enkelte saker kan være hensiktsmessig, av hensyn til forutsigbarhet å innta noe i omsorgsplanen om vurderinger knyttet til den sannsynlige varigheten av plasseringen.

Samtidig kan det innvendes mot forslaget at det kan være svært vanskelig i noen saker å vurdere hvor lenge omsorgsovertakelsen vil vare. *Flertallet av nemndene* er usikre på om nemnd og domstol bør avkreves å ta stilling til varigheten på tidspunktet for omsorgsovertakelsen. De peker på at selv om det ofte er mulig å si noe om sannsynligheten for varigheten ved omsorgsovertakelsen, er risikoen for at man tar feil ikke ubetydelig. De påpeker videre at praksisen med tidlige antakelser om langvarige plasseringer har vært en bakenforliggende årsak til domfellelsene i EMD, men at dersom antatt varighet ikke virker inn på muligheten foreldre og barn har til å opprettholde og styrke sin relasjon, vil ordningen være mindre betenkelig fra et EMK-rettslig ståsted. *Advokatforeningen* mener det vil være svært vanskelig å angi varighet.

Departementet er enig i at det ikke er mulig i alle saker å klart angi varigheten av omsorgsovertakelsen. Det kan også være en risiko for at den antatte varigheten kan låse saken. Det er viktig at barnevernstjenesten løpende vurderer hva slags oppfølging foreldrene har behov for. Dersom det antas at omsorgsovertakelsen er langvarig – og oppfølgingen rettes mot at foreldrene skal forsone seg med omsorgsovertakelsen framfor å øke deres foreldreferdigheter – kan det være uheldig dersom antatt varighet i ettertid viser seg å være feil. Barnevernslovens intensjon er at barn og foreldre skal kunne gjenforenes der vilkårene for det er oppfylt; og dette er også understreket av EMD.

Departementet mener dette er relevante innvendinger mot forslaget. Departementet vil imidlertid peke på at barnevernstjenestens selvstendige plikt etter barnevernsloven. § 8-3 til å følge opp familiens utvikling, bidrar til å redusere konsekvensen av at den antatte varigheten ikke er riktig. Barnevernstjenesten skal fortløpende vurdere om tiltakene i saken er hensiktsmessige, eller om det er behov for endringer eller nye tiltak. Barnevernstjenestens oppfølging av familiens utvikling kan derfor resultere i at varigheten av omsorgsovertakelsen kan bli en annen enn først antatt ved omsorgsovertakelsen.

Departementet mener at utfordringer i noen tilfeller med å fastslå varigheten samt risikoen for at denne kan være feil, tilsier at det ikke innføres en ubetinget plikt for nemnda til å angi varigheten. Varigheten bør bare angis der det foreligger holdepunkter for å si noe om denne.

Når det gjelder utvalgets forslag om å *angi foreldrenes utviklingsbehov* legger departementet til grunn at dette kan bidra til å styrke rettssikkerheten til foreldrene. Departementet er enig med høringsinstansene som er positive til forslaget om at klargjøring av utviklingsbehovene kan skape forutsigbarhet og ro. Foreldrene kan etter omsorgsovertakelse ha et stort behov for å vite hva de kan gjøre for å få barnet tilbake i familien. Dersom nemnda eller domstolene ved omsorgsovertakelsen klargjør foreldrenes utviklingsbehov kan det være positivt for de involverte parter. Foreldre og barnevernstjenesten kan ha et ulikt bilde om hva som er situasjonen og problemet, samt hva som eventuelt må til for at barnet skal komme tilbake til foreldrene. Nemndas klargjøring av utviklingsbehov kan bidra til å øke foreldrenes samarbeidsvilje med barnevernstjenesten. Foreldrene og barnevernstjenesten kan bli mer omforent om hva som er utfordringene og hvordan både foreldrene og barnevernstjenesten kan følge disse opp. Departementet viser til at oppfølgingen skal være et samarbeid mellom barnverntjenesten og foreldrene.

I likhet med angivelse av varighet kan klargjøring av utviklingsbehovene innebære at barnevernstjenestens oppfølging blir mer målrettet og treffsikker.

Flertallet av nemndene er positive til å tydeliggjøre hvilke endringer som må skje fra foreldrenes sin side for at tilbakeføring kan skje. De mener det er mulig å omtale foreldrenes utviklingsbehov på grunnlag av det beslutningsgrunnlaget som ligger til grunn i omsorgsovertakelsessaken. Departementet legger til grunn at det i hovedsak er enklere for nemnda å angi foreldrenes utviklingsbehov for å tilrettelegge for barnevernstjenestens oppfølging, enn å fastslå varigheten av omsorgsovertakelsen.

Nemnda i Oslo og omegn støtter ikke forslaget da vedtakene allerede grundig beskriver manglene ved foreldrenes omsorg. Departementet mener imidlertid at selv om grunnlaget for omsorgsovertakelsen er omtalt, og at det indirekte klargjør foreldrenes utviklingsbehov, vil en tydeliggjøring i loven bidra til å rette søkelyset på utviklingsbehovene som barnevernstjenesten og foreldrene må følge opp.

Departementet viser også til at barnevernstjenesten skal ta nye eller endrede forhold i betraktning selv om andre utviklingsbehov tidligere har vært lagt til grunn av nemnda, jf. barnevernsloven. § 8-3. Oppfølgingsplanen som barnevernstjenesten skal utarbeide etter omsorgsovertakelse kan også utdype hvordan barnevernstjenesten vil arbeide for å bistå foreldrene med å møte disse behovene. Samlet kan dette øke muligheten for at barn og foreldre kan gjenforenes.

Et klart definert utviklingsbehov i omsorgsvedtaket kan skape forventninger hos foreldrene og barnet om at dersom behovet imøtekommes vil barnet tilbakeføres. *Flertallet av nemndene* viser til at selv om de støtter forslaget så kan nye og endrede forhold hos barnet og/eller foreldrene forhindre tilbakeføring. Departementet er enig i at en klargjøring kan skape forventninger som det senere viser seg at ikke lar seg imøtekomme. En angivelse i omsorgsvedtaket av utviklingsbehov er imidlertid ment å angi en retning for videre oppfølging av familien, og skal ikke forstås som en forutsetning eller et krav for tilbakeføring. Det samme kan sies om angivelse av varighet.

Samlet støtter departementet forslaget om at vedtak om omsorgsovertakelse angir varighet av omsorgsovertakelsen samt foreldrenes utviklingsbehov. Det gjelder selv om det kan reises noen innvendinger til forslaget om angivelse av varighet. Etter vår vurdering vil barnevernstjenestens selvstendige oppfølging kunne redusere risikoen for konsekvenser dersom det viser seg at antatt varighet er feil, eller at utviklingsbehovene endrer seg. I tillegg er plikten å angi varighet og utviklingsbehov ikke ubetinget. Det må foreligge holdepunkter og grunnlag for å vurdere dette. Det vil gi nemnda den nødvendige fleksibilitet og mulighet for å vurdere *om* og i hvilken *grad* varighet og utviklingsbehov kan tydeliggjøres.

Departementet foreslår at føringen om angivelse av varighet og utviklingsbehov nedfelles i § 14-20 *Behandling av saker i barneverns- og helsenemnda*. Paragraf 14-20 stiller krav til saksbehandlingen av nemndas vedtak, herunder at et vedtak skal begrunnes som en dom. Videre skal barnets mening samt vektleggingen av denne framgå av vedtaket. I tillegg skal vurderingen av barnets beste og hvordan hensynet til familieband er vurdert framgå. Departementet foreslår at føringen om angivelse av varighet og foreldres utviklingsbehov tas inn som en ny siste setning i § 14-20 tredje ledd. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

5.6 Plikt for barnevernstjenesten til å tilby oppfølging ved og etter opphevelse av et vedtak om omsorgsovertakelse

5.6.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet etter barnevernsloven er at en omsorgsovertakelse er midlertidig, og målsetningen er at barn og foreldre skal gjenforenes der det er til barnets beste.

Barnevernsloven § 8-3 regulerer barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn og foreldre etter en omsorgsovertakelse. Barnevernstjenesten skal blant annet systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om vedtak om omsorgsovertakelse kan oppheves, og skal utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon og oppfølgingen av barnet og foreldrene. Planen skal blant annet beskrive barnets behov og eventuell oppfølging som kan bidra til at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som ledd i oppfølgingen, formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Barnevernsloven stiller ingen eksplisitte krav om oppfølging av barn og foreldre ved en tilbakeføring av barnet til familien eller oppfølging etter at tilbakeføringen har blitt gjennomført. I lovens forarbeider er det imidlertid trukket fram at «dersom det besluttes gjenforening, er det viktig at barnevernstjenesten legger en plan for hvordan barnet skal tilbakeføres, herunder hvordan foreldrene skal følges opp i forbindelse med tilbakeføringen. Det kan også være gitt føringer om dette i nemndas vedtak», jf. Prop. 133 L (2020–2021) til § 8-3, punkt 14.4.4.1.

5.6.2 Bakgrunnen for forslaget

Utvalget mener det er grunn til å løfte fram mangelfull oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse som et særskilt problem, og dette inkluderer mangelfull oppfølging *ved og etter* en gjenforening.⁵⁸

Utvalget viser til at forskningslitteratur blant annet peker på betydningen av oppfølging etter en tilbakeføring for å stabilisere situasjonen. Det foreligger ifølge utvalget ikke dokumentert kunnskap om det videre forløpet til barn som gjenføres med sine foreldre. Flere internasjonale studier viser imidlertid at gjenforening kan innebære en risiko for at barn igjen blir utsatt for omsorgssvikt og at barn blir plassert i fosterhjem på nytt. Utvalget viser videre til en kunnskapsoppsummering som blant annet viser at sosioøkonomiske forhold, tidsperioden og forhold hos barnet og foreldre utgjør en risiko for ny flytting/omsorgsovertakelse. Oppsummeringen peker på faktorer og strategier for å lykkes med tilbakeføringen hvor et tilbakevendende tema er betydningen av å følge opp barn og foreldre etter en tilbakeføring. Utvalget peker også på at det foreligger svært lite dokumentasjon på hvordan den kommunale barnevernstjenesten i Norge arbeider med å følge opp foreldre etter en omsorgsovertakelse og hvordan foreldrene opplever denne.

Utvalget foreslår å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til å forberede og utarbeide en plan for gjenforeningen, og at barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre både under og etter en gjenforening. Dette antas å bidra til trygghet, sikkerhet og stabilitet for barnet. Varighet av en oppfølging etter at gjenforeningen er gjennomført synes å variere noe i ulike studier, men seks måneder etter gjenforening er en ramme som går igjen i flere av studiene, og utvalget foreslår seks måneder i likhet med reguleringen i Sverige og Danmark.

Oppfølging etter gjenforening vil anses som et inngrep i barn og foreldres privatliv- og familieliv. Utvalget legger imidlertid til grunn at en oppfølgingsplikt som har til formål hjelpe til med å stabilisere den nye familiesituasjonen som skapes ved en tilbakeføring samt å skape trygghet for barnet må være legitime formål og utgjøre et proporsjonalt inngrep. Det framgår av studier at det handler om å ha et faglig nettverk å støtte seg på både for barnet og foreldrene, i perioden hvor de skal reetablere relasjoner, rammer og rutiner i familien. Samtidig er det en kontrollfunksjon for barnevernstjenesten, ved at man er i regelmessig kontakt med familien og dermed kan vurdere behovet for å sette inn hjelpetiltak.

5.6.3 Høringsinstansenes syn

Det er 15 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget. Flere instanser støtter forslaget, uten nærmere forbehold. Dette omfatter *Barneombudet, Akademikerforbundet, Pilar og Redd Barna*, samt *Askøy, Bærum, Oslo og Trondheim kommune*.

⁵⁸ NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid*, kapittel 18 Barn og foreldres rett til gjenforening og samvær.

Forandringsfabrikken støtter forslaget, og understreker videre at barnet både må følges opp individuelt og sammen med foreldrene.

Fire instanser, *RKBU Vest*, *FHI*, *Fosterhjemsforeningen* og *foreningen Voksne for barn*, mener tidsrammen for barnevernstjenestens oppfølging bør være lenger enn seks måneder etter tilbakeføring. *Fosterhjemsforeningen* og *SOS barnebyer* mener det bør innføres faglige føringer for hva som regnes som god oppfølging, og at det bør lages veiledningsmateriell til dette formålet. *Stavanger kommune* støtter forslaget, og peker samtidig på at endringen vil kreve økte ressurser for barnevernstjenesten.

5.6.4 Departementets vurderinger og forslag

5.6.4.1 Innledning

Retten til familieliv er en grunnleggende menneskerett. Departementet viser til at det klare utgangspunktet, etter både norsk rett og EMK, er at en omsorgsovertakelse er midlertidig og at målet er at barnet skal gjenforenes med sine foreldre. Dette innebærer at barnevernstjenesten aktivt skal arbeide for gjenforening. Barnevernsutvalget løfter fram mangelfull oppfølging av foreldre etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse som et særskilt problem. Utvalget har derfor flere forslag for å styrke oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse, som er sentralt i arbeidet med gjenforening mellom barn og foreldre. Departementet vurderer flere av disse forslagene nærmere i arbeidet med kvalitetsreformens meldingsdel. I dette delkapittelet følger departementet opp utvalgets forslag om å gi barnevernstjenesten et ansvar for å følge opp foreldre og barn også etter at et vedtak om omsorgsovertakelse er opphevet.

Barnevernsutvalgets gjennomgang av forskningslitteratur peker på at flere faktorer og strategier har betydning for en vellykket tilbakeføring, herunder betydningen av å følge opp barn og foreldre etter en gjenforening. God oppfølging ved og etter en tilbakeføring, kan bidra til å sikre stabilitet for barnet og hindre at barnet på nytt må tas ut av hjemmet.

Departementet har ikke nærmere kjennskap til i hvilken grad og hvordan barnevernstjenestene følger opp familiene ved tilbakeføring etter en omsorgsovertakelse. Departementet viser imidlertid til utvalgets gjennomgang av temaet og legger til grunn at det er behov for en mer systematisk tilnærming til oppfølging av familien når barnet tilbakeføres. Det er ingen særskilte regler eller retningslinjer for dette i dag. Departementet viser også til at forslaget støttes av 15 høringsinstanser og ingen har hatt innvendinger til forslaget. Noen få instanser som støtter forslaget, har hatt noen tilleggsforslag og betraktninger som at lengden på oppfølgingen bør være lenger enn seks måneder etter opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse samt at det bør utarbeides faglige anbefalinger om oppfølgingen ved tilbakeføring.

Departementet mener det er viktig å legge til rette for en god tilbakeføringsprosess både for barnet og foreldrene. Barnet kan ha vært i lengre eller kortere tid utenfor hjemmet, og det kan være en stor overgang for familien å skulle være samlet igjen og på nytt fungere som en familie. Rutiner og rammer for familielivet skal reetableres, og det kan være krevende etter et fravær mellom foreldre og barn. Familien kan i denne perioden ha stor nytte blant annet av å ha noen å rådføre seg med, og som kan veilede familien slik at

tilbakeføringen og den første tiden etter tilbakeføring, kan skje på best mulig måte. For noen familier vil tverrfaglig og sammensatt hjelp være en fordel og legge til rette for at tilbakeføringen blir vellykket. En god tilbakeføringsprosess kan dermed bidra til å stabilisere den nye familiesituasjonen og skape trygghet for barnet.

For barn og familier er det ikke minst viktig at tilbakeføringen blir vellykket slik at det ikke blir behov for at barnet igjen må bo utenfor hjemmet; enten som et frivillig hjelpetiltak eller ved et nytt vedtak som involverer tvang. En trygg og god tilbakeføring av barnet kan således bidra til å gi barnet stabilitet, kontinuitet og ro, og med det også ivareta barnets rettssikkerhet.

Departementet foreslår derfor, i likhet med utvalget, å lovfeste krav om oppfølging av barn og foreldre ved oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse.

5.6.4.2 Ikke plikt for foreldre til å motta oppfølging – samtykkebasert

Hensynet til barn og foreldres rett til privatliv og familieliv gir føringer for lovreguleringen av barnevernstjenestens oppfølging av familien når barnet er tilbakeført til foreldrene etter barnevernsloven § 5-7. Departementet foreslår en lovbestemmelse som avviker noe fra utvalgets forslag. Utvalget foreslår at barnevernstjenesten får en plikt til å følge opp barn og foreldre seks måneder etter tilbakeføring av barnet. Departementet mener at slik oppfølging må være basert på samtykke.

Departementet viser til at det ikke er særskilt regulert i dag at barnevernstjenestens har et oppfølgingsansvar etter at barnet er tilbakeført. Barnevernssaken er som utgangspunkt avsluttet når barnet er tilbakeført, med mindre barnevernstjenesten ved tilbakeføring har grunnlag for bekymring for barnets omsorgssituasjon og vurderer at vilkår for eksempel hjelpetiltak er oppfylt, jf. Rt. 1996 1203.

Et krav om at familien skal motta oppfølging fra barnevernstjenesten ved tilbakeføring i alle tilfeller/ også utenom de tilfellene der det er grunn til bekymring for barnets omsorgssituasjon, kan utgjøre et uproporsjonalt inngrep i familielivet. Det vil gjelde selv om oppfølgingen har som legitimt formål å øke sjansene for at tilbakeføringen skal bli vellykket. Det kan være grunn til å tro at flere foreldre ikke ser det som verken naturlig eller ønskelig å ha barnevernstjenesten tilstede i familien etter tilbakeføringen. For eksempel fordi foreldrene har hatt et vanskelig forhold til barnevernstjenesten mens barnet var under barnevernets omsorg. Departementet legger derfor til grunn at familien ikke kan ha en plikt til å motta videre oppfølging i alle saker om tilbakeføring.

Departementet mener derfor at innretningen på forslaget må være at barnevernstjenesten får en ny plikt til å tilby familien oppfølging ved og etter en tilbakeføring, og som er basert på at foreldrene samtykker. Familier som ønsker det, vil dermed få tilbud om oppfølgingshjelp og dette kan bidra til en bedre gjenforening for barn og foreldre og bedre overgang til en ny hverdag. Departementet understreker at forslaget ikke innebærer at barnevernstjenesten har hjemmel til å starte en undersøkelse, med mindre lovens vilkår for undersøkelse er oppfylt. En lovfestet plikt for barnevernstjenesten til å tilby oppfølging vil imidlertid gjøre at foreldre systematisk vil få et slikt tilbud.

5.6.4.3 *Innholdet i oppfølgingen*

Når det gjelder det nærmere innholdet i oppfølgingsplikten, legger departementet til grunn at oppfølgingen ikke skal være omfattende. Barnevernstjenesten må vurdere familiens behov, herunder innhold i og lengden på støtten som skal tilbys. Oppfølgingen kan bestå av at foreldrene og barnevernstjenesten ved jevne mellomrom har kontakt for å høre hvordan det går og om barnevernstjenesten kan bistå familien. Departementet legger til grunn at barnevernstjenesten kan tilby slik veiledning og oppfølging som barnevernstjenesten i dag kan tilby barn og foreldre som mottar barnevernstiltak, jf. loven kapittel 8, for eksempel tiltak i form av råd og veiledning som utføres av enten barnevernstjenesten eller andre faglige instanser som barnevernstjenesten mener vil kunne utføre oppgaven.

Departementet viser til innspill fra *Forandringsfabrikken* om at barnet både må følges opp individuelt og sammen med foreldrene. Vi legger til grunn at oppfølgingen kan rette seg mot både barn og foreldre. Barnevernstjenesten må vurdere konkret innholdet i oppfølgingen og vurdere både barnets og foreldrenes behov.

I likhet med utvalget, foreslår departementet derfor å lovregulere at dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Barnevernstjenesten har plikt til å formidle slik kontakt som en del av oppfølging av foreldre som mottar barnevernstiltak, jf. loven kapittel 8. Foreldre kan ha hatt sammensatte utfordringer og noen av disse kan fremdeles gjelde etter tilbakeføringen. Et tverrfaglig og sammensatt hjelp til familien kan være en fordel og legge til rette for at tilbakeføringen blir vellykket. Barnevernstjenesten bør derfor, også etter en tilbakeføring, bistå med å etablere kontakt med ulike instansene dersom foreldrene ønsker det.

Departementet viser til innspill fra *Forandringsfabrikken* om at barnet både må følges opp individuelt og sammen med foreldrene. Departementet legger til grunn at oppfølgingen kan rette seg mot både barn og foreldre. Barnevernstjenesten må vurdere konkret innholdet i oppfølgingen og vurdere både barnets og foreldrenes behov.

Departementet støtter ikke utvalgets forslag om å gi barnevernstjenesten en kontrollfunksjon, ved at tjenesten etter tilbakeføring skal følge med på hvordan barnet utvikler seg og om det får forsvarlig omsorg, samt følge med på foreldrenes situasjon og utvikling. Departementet mener det vil bryte med lovens system og grunnlaget for tilbakeføring, som innebærer at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Departementet mener et eventuelt behov for kontroll med familien etter en tilbakeføring, må følge lovens ordinære system med at undersøkelse gjennomføres og tiltak iverksettes der vilkårene for det er oppfylt.

5.6.4.4 *Lengde på oppfølgingen*

Departementet mener at forslaget om seks måneder framstår som en hensiktsmessig avgrensning. Som nevnt kan en tilbakeføring være krevende og det kan ta litt tid før familielivet har gått seg til etter gjenforeningen. Behovet for hjelp kan derfor være tilstede en god stund etter tilbakeføringen. Samtidig er det viktig av hensyn til retten til familie- og privatliv at barnevernstjenestens oppfølgingsansvar er tidsavgrenset. På den annen

side, kan det hevdes at når oppfølgingen krever samtykke, er det mindre betenkelig at oppfølgingen kan tilbys for en lengre periode, for eksempel inntil ett år. Selv om foreldrene må samtykke til tiltak, er det likevel en risiko for at foreldre kan oppleve det som krevende å takke nei til oppfølging barnevernstjenesten kan mene at familien har behov for. På denne bakgrunnen foreslår departementet at oppfølgingen tilbys fram til seks måneder etter nemndas vedtak om opphevelse av omsorgsvedtaket.

Videre understreker departementet at dersom foreldre eller barn mener de har behov for ytterligere hjelp, kan de på vanlig måte søke om hjelpetiltak fra barnevernstjenesten eller fra andre hjelpetjenester.

5.6.4.5 *Plan for oppfølgingen*

Dersom det besluttes at barnet skal tilbakeføres, er det viktig at barnevernstjenesten legger en plan for hvordan barnet skal gjenforenes med foreldrene, og hvordan barnet og foreldrene skal følge opp, dersom de ønsker videre oppfølging. I likhet med utvalget, foreslår departementet å lovfeste at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for oppfølgingen, herunder gjenforeningen. En plan for arbeidet kan bidra til å systematisere oppfølgingen og understreke plikten til å tilrettelegge for god oppfølging.

Planen vil også bidra til å dokumentere barnevernstjenestens vurderinger. Dette er videre i tråd med lovens øvrige tilnærming i kapittel 8 at det utarbeides planer ved ulike barnevernstiltak som hjelpetiltak og omsorgsovertakelse.

Plan om oppfølging ved tilbakeføring forutsetter at foreldre samtykker til oppfølgingen og til at det utarbeides en plan. Planen må utarbeides av barnevernstjenesten i samarbeid med barn og foreldre, slik at de kan påvirke innholdet og øke sannsynligheten for at oppfølgingsarbeidet blir vellykket. Planen, og arbeidet med denne, vil også kunne informere og forberede barnet og foreldrene på oppfølgingen. Selv om samarbeidsaspektet står særskilt sterkt ved oppfølging ved tilbakeføring, da oppfølgingen forutsetter at foreldrene samtykker, så foreslår ikke departementet å særskilt lovregulere kravet om samarbeid. Det følger uansett av § 1-4 om barnets rett til medvirkning samt § 1-9 om barnevernstjenestens samarbeid med barn og foreldre. Planen kan ikke påklages. Departementet legger imidlertid til grunn at dersom foreldre og/eller barn samtykker til oppfølgingstiltak, i form av for eksempel råd og veiledning av et bestemt omfang eller støttekontakt, vil det være et enkeltvedtak som kan påklages til statsforvalter.

Departementet viser for øvrig til innspill fra *Fosterhjemsforeningen* og *SOS barnebyer* som mener det bør innføres faglige føringer for hva som regnes som god oppfølging, og at det bør lages veiledningsmateriell til dette formålet. Departementet legger til grunn at barnevernstjenesten må vurdere konkret den enkelte families behov for oppfølging. Samtidig er departementet enig i at det kan være behov for å gi noen overordnede faglige anbefalinger og systematisere innholdet i oppfølgingstiltak ved en tilbakeføring. Dette kan framgå av retningslinjer.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse (§ 8-7) om oppfølging av barn og foreldre etter et vedtak om omsorgsovertakelse er opphevet. Det foreslås å lovfeste at når nemnda har truffet vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, skal

barnevernstjenesten tilby barn og foreldre oppfølging i en periode opp til seks måneder. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for oppfølgingen. Det vises til forslag til ny § 8-7 i kapittel 16.1 nedenfor.

6 Stabilitet i fosterhjem

6.1 Innledning

Det er bred faglig og politisk enighet om at det er best for barn å vokse opp i en familie. Fosterhjem er derfor det foretrukne og mest brukte tiltaket for barn som ikke kan bo hjemme. Ved utgangen av 2022 var det 10 151 barn og unge i alderen 0–24 år som bodde i fosterhjem.⁵⁹ 8 464 av disse var barn under 18 år.

Regjeringen vil før sommeren 2024 legge fram en melding til Stortinget om fosterhjem. Det overordnede målet for meldingen er bedre rekruttering av fosterhjem og økt stabilitet i fosterhjem, gjennom bedre oppfølging og støtte og mer forutsigbare rammer. Meldingen vil blant annet ta opp rekruttering av fosterhjem, oppfølging av fosterfamilien, stabilitet og forutsigbarhet når barn bor i fosterhjem, ettervern og rammevilkår for fosterforeldre.

Forslagene til lovendringer i dette kapittelet er en viktig del av tiltakene som samlet sett skal legge til rette for økt stabilitet og forutsigbarhet for barn i fosterhjem.

Forslagene i dette kapittelet må ses i sammenheng med forslagene i kapittel 7 om tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt.

6.2 Beslutningsmyndighet for fosterforeldre

6.2.1 Gjeldende rett

6.2.1.1 Barnevernstjenestens ansvar etter omsorgsovertakelse

Når barneverns- og helsenemnda har fattet et vedtak om omsorgsovertakelse, har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet, jf. barnevernsloven § 5-4 første ledd. Foreldrene beholder i utgangspunktet foreldreansvaret.

Ansvar for beslutninger som må treffes på vegne av barnet er etter en omsorgsovertakelse delt mellom foreldrene, barnevernstjenesten, fosterforeldrene/barnevernsinstitusjonen og eventuelt oppnevnt verge.

Det er i utgangspunktet den eller de som er foreldrene til barnet som har foreldreansvar for barnet, jf. barneloven § 30. Foreldreansvaret innebærer blant annet rett og plikt til å bestemme for barnet i personlige forhold og plikt til å yte omsorg og omtanke.

Omsorgsovertakelsen innebærer imidlertid et betydelig inngrep i foreldreansvaret fordi barnevernstjenesten overtar ansvaret for å ivareta omsorgen for barnet. I ny barnevernslov

⁵⁹ Tallene omfatter også barn i beredskapshjem.

ble det tatt inn noen presiseringer av hva som hører til barnevernstjenestens omsorgsansvar. Det framgår av § 5-4 at barnevernstjenesten skal ta avgjørelser som har betydning for barnets dagligliv, blant annet om barnet skal være i barnehage, gå i skolefritidsordning eller delta i fritidsaktiviteter. I forarbeidene ble det lagt til grunn at de fleste funksjoner som hører under foreldreansvaret skal utøves av barnevernstjenesten, så fremt det ikke angår grunnleggende personlige forhold om barnet.

Det er presisert i barnevernsloven § 5-4 tredje ledd at foreldrenes foreldreansvar etter omsorgsovertakelse er begrenset til avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold, som valg av type skole, endring av navn, samtykke til adopsjon og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Presiseringen av hva som ligger i det begrensede foreldreansvaret er ny med ny barnevernslov.

I forbindelse med barnevernloven av 1992, foreslo departementet at omsorgsovertakelse også skulle innebære overføring av foreldreansvaret. Det ble vist til at daværende ordning medførte uklarheter om hvilket ansvar som fortsatt lå til foreldrene. Stortinget vedtok ikke forslaget, og tok stilling til at foreldreansvaret fortsatt skulle ligge til foreldrene. Det ble samtidig framhevet at eventuelle uklarheter om ansvarsdelingen måtte løses i praksis.

Barnets selvråderett er regulert i barneloven, vergemålsloven og ellers i særlovgivningen. Disse generelle reglene gjelder uavhengig av om barnet er under barnevernets omsorg. Når barnet er fylt 15 år vil barnet ha rett til å ta selvstendige valg på flere områder, blant annet når det gjelder skole, foreninger, enkelte økonomiske forhold og trossamfunn. Når barnet blir 16 år, kan det blant annet selv samtykke til helsehjelp og endre navnet sitt uten samtykke fra foreldrene.

6.2.1.2 Barnevernstjenestens kompetanse etter særlovgivningen

Det følger av § 5-4 første ledd at det til barnevernstjenestens omsorgsansvar også hører ansvar som er tillagt barnevernstjenesten etter andre lover. Også bestemmelsene i særlov er avgrenset til barn som er under barnevernets omsorg. Det betyr at barnevernstjenestens ansvar for barn som bor i fosterhjem på bakgrunn av barnevernsloven § 3-2 (frivillige tiltak) ikke er omfattet.

I *barnehageloven* er barnevernets avgjørelsesmyndighet begrenset til kapittel 7 om blant annet spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. Det innebærer blant annet at barnevernstjenesten må samtykke til sakkyndig vurdering av barnet, og til å være med i utformingen av spesialpedagogisk hjelp, jf. § 32.

For utstedelse av pass, kreves samtykke av den eller de som har foreldreansvaret. Etter *passloven* § 4 må det innhentes samtykke fra barnevernstjenesten for å utstede pass til barnet i tilfeller som er omfattet av barnevernsloven § 5-6, det vil si når det er iverksatt vedtak om omsorgsovertakelse, akutt mv. eller begjæring om slike tiltak er sendt til barneverns- og helsenemnda.

Det følger av *finansavtaleforskriften* § 4-2 at den kommunale barnevernstjenesten på barnets vegne kan inngå kontoavtale og avtale om betalingstjenester og gi disposisjonsrett over kontoen. Avtalen kan inngås i den mindreåriges navn. Slik avtale kan likevel ikke inngås dersom statsforvalter har oppnevnt verge for barnet, jf. andre ledd. Bestemmelsen

innebærer at barnevernstjenesten har avtalekompetanse ved siden av den kompetansen vergen eller vergene har etter vergemålsloven. Det følger videre av bestemmelsen at barnevernstjenesten kan gi fosterforeldre eller barnevernsinstitusjon der barnet bor fullmakt til å inngå slike avtale på vegne av barnet.

Opplæringsloven

Det følger av opplæringsloven § 15-6 at barnevernstjenesten har rett til å *ta avgjørelser på vegne av barnet* etter omsorgsovertakelse, og at det samme gjelder ved akuttvedtak og ved vedtak om flytteforbud etter barnevernsloven.

Barnevernstjenestens kompetanse er også i en viss utstrekning avgrenset av foreldreansvaret. Det framgår av andre ledd at det er foreldrene som har rett til, i medhold av opplæringsloven, å velge privatskole, rett til å samtykke til fritak fra opplæringsplikten, velge skriftspråk, kreve fritak fra undervisning på grunn av religion eller livssyn, og til å kreve opplæring i kvensk eller finsk og i og/eller på samisk.

I forarbeidene til opplæringsloven framgår det at regelen om at barnevernstjenesten har rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet, gjelder for de avgjørelser som etter opplæringsloven er lagt til barnets foreldre. Det innebærer for eksempel rett til å samtykke til spesialundervisning, søke om annen offentlig skole enn nærskolen, og ta avgjørelser om skyss eller innlosjering. I tillegg innebærer det at barnevernstjenesten tar avgjørelser og opptrer på vegne av barnet i alle typer skolesaker som er en del av den daglige oppfølgingen av barnet, jf. merknader til opplæringsloven § 15-6.

Det framgår av forarbeidene, Prop. 82 L (2014–2015), at bestemmelsen ikke har betydning for forholdet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten, og at hvilken adgang fosterforeldre eller institusjonen skal ha til å ta avgjørelser i skolesaker må avklares mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten. Det framgår videre at avgjørelsen må tas med utgangspunkt i forholdene i den enkelte sak og det en må regne med er til det beste for det enkelte barn. Det vil uansett være barnevernstjenesten som har det helhetlige ansvaret for barnet og dermed òg ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnet sin situasjon.

Det framgår videre at det forutsettes at barnevernstjenesten orienterer skolen om hvem som utøver den daglige omsorgen for barnet, og hvilke avgjørelser fosterforeldrene eller barnevernsinstitusjonen kan ta på vegne av barnevernstjenesten.

Det framgår ikke i forarbeidene om all kompetansen som gis til barnevernet i opplæringsloven kan delegeres, men det må etter departementets syn legges til grunn.

I ny opplæringslov videreføres gjeldende § 15-6 første ledd i ny § 24-4, og i omtalen av merknaden til bestemmelsen i Prop. 57 L (2022–2023) videreføres dagens forståelse av innholdet i barnevernstjenestens avgjørelsesmyndighet.

Pasient- og brukerrettighetsloven

Det framgår av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 fjerde ledd at barnevernstjenesten kan samtykke til helsehjelp for barn under 16 år, dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernsloven § 4-2 (akuttvedtak om omsorgsovertakelse) eller § 5-1 (omsorgsovertakelse). Dette er et unntak fra hovedregelen i § 4-4 første ledd om at retten

til å samtykke til helsehjelp for barn under 16 år er lagt til foreldreansvaret. Overføringen av avgjørelsesmyndigheten for barnets helsehjelp til barnevernstjenesten, er følgelig et inngrep i foreldreansvaret.

Det står følgende om bestemmelsen i Ot.prp.nr.12 (1998–1999):

«Dersom barnet har et påtrengende behov for helsetjenester og foreldre eller andre med foreldreansvaret ikke sikrer at barnets behov tilgodeses, kan det være grunnlag for å treffe vedtak etter barnevernloven §§ 4-8 og 4-12 (omsorgsovertakelse). Etter vedtak om omsorgsovertakelse vil imidlertid foreldrene fremdeles inneha foreldreansvaret. Det presiseres derfor i annet ledd at det er barneverntjenesten som tar avgjørelser om helsehjelp overfor barn under 16 år når omsorgen for barnet er overtatt etter barnvernloven §§ 4-8 og 4-12.»

Barnevernstjenesten kan også klage på vedtak fattet i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven. Det følger av § 7-2 at den som har samtykkekompetanse etter kapittel 4 er den som har fullmakt til å klage på pasientens eller brukerens vegne. Når det gjelder retten til informasjon om barnets helse, følger det av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 sjette ledd at retten til informasjon gjelder «tilsvarende for barnevernstjenesten». Dette forstås slik at barnevernstjenesten får retten til informasjon om barnets helse i tillegg til foreldrene, jf. merknad til bestemmelsen:

«Barneverntjenesten vil bl.a ha en plikt til å sørge for at barnet får nødvendig medisinsk behandling. For å kunne ivareta dette ansvaret må også barneverntjenesten, og derigjennom fosterforeldre eller institusjon få nødvendig kunnskap om barnets helse og medisinske behandling. Av fjerde ledd fremgår det således at barneverntjenesten skal ha informasjon som omhandlet i første og tredje ledd når omsorgen for barnet er overtatt etter barnevernloven § 4-8 eller § 4-12. Slik vil man i disse tilfellene sikre at både barnet selv, foreldrene eller andre med foreldreansvaret og barneverntjenesten blir informert. Når det gjelder unntaket i annet ledd for barn mellom 12 og 16 år så må det også gjelde overfor barneverntjenesten.»

Retten til informasjon gjelder tilsvarende for innsyn i barnets pasientjournal, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 5-1 fjerde ledd.

I forarbeidene til barnevernsloven framgår det at fosterforeldrene skal ivareta omsorgen for barnet i det daglige, og at dette blant annet innebærer nødvendige tiltak ved sykdom. Videre framgår det at barnevernstjenesten kan bestemme at fosterforeldre også skal avgjøre andre spørsmål enn de spørsmål som gjelder den daglige oppfølgingen av barnet. Det framgår imidlertid ikke om barnevernstjenesten kan overføre all sin kompetanse, og hvor ev. grensen går. Det framgår av fosterhjemsforskriften at ved tvil om hvem som skal ta en avgjørelse som gjelder barnet, skal spørsmålet tas opp med barnevernstjenesten.

Oppfølging av barnets helse er også omtalt i dagens fosterhjemsavtale som inngås mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten i forbindelse med at et barn skal bo i fosterhjem etter en omsorgsovertakelse (ved frivillige plasseringer gjelder avtalen så langt den passer). Det framgår i punkt 5.7:

«Fosterforeldrene skal følge helsestasjonens retningslinjer for helsekontroll og eventuelle pålegg fra barneverntjenesten om legeundersøkelse av barnet, samt sørge for nødvendig tannbehandling. I tilfelle alvorlig sykdom eller skade skal fosterforeldrene rådføre seg med

lege og følge dennes anvisning, samtidig som de så snart som mulig skal melde fra til barneverntjenesten. Dersom det inntreffer andre forhold ved barnets helse som barneverntjenesten bør kjenne til, skal dette så snart som mulig meldes til barneverntjenesten.»

6.2.1.3 Foreldreansvar og vergemål

Mindreårige (personer under 18 år) kan ikke foreta rettslige handlinger eller råde over egne midler med mindre noe annet er særlig bestemt, jf. vergemålsloven § 9. Rettslige handlinger knyttet til omsorgsansvaret ligger i utgangspunktet til foreldreansvaret. Det følger av barneloven § 30 første ledd at foreldreansvaret omfatter en rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i det som vanligvis omtales som «personlige forhold», samt til å gi barnet omsorg, omtanke, oppdragelse og forsørgelse.

Det følger av bestemmelsens fjerde ledd at retten til å ta avgjørelser for barnet i «økonomiske tilhøve» reguleres av vergemålsloven. Den som har foreldreansvar for barnet er i utgangspunktet også verge for barnet, jf. vergemålsloven § 16.

Etter en omsorgsovertakelse beholder foreldrene vergemålet, og en svært begrenset del av foreldreansvaret, jf. barnevernsloven § 5-4 tredje ledd. Dersom foreldrene til barn under barnevernets omsorg fratas foreldreansvaret etter barnevernsloven § 5-8, fratas også vergemålet. Barnevernstjenesten overtar da avgjørelsesmyndigheten som ellers følger med foreldreansvaret og skal da snarest informere statsforvalteren om at barnet har behov for ny verge, jf. bestemmelsen andre ledd.

Ansvar for å representere barnet er dermed delt mellom barnevernstjenesten og foreldre/verge. Der det ikke er eksplisitt regulert, kommer det an på en tolkning om kompetansen til å ta avgjørelser på vegne av barnet i det konkrete tilfellet ligger til foreldre/verge eller barnevernstjenesten. Fosterforeldrenes avgjørelsesmyndighet er utledet fra barnevernstjenesten.

6.2.1.4 Særskilt om fratakelse av foreldreansvar

Det framgår av barnevernsloven § 5-8 at barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om fratakelse av foreldreansvar dersom det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse og det foreligger *særlige grunner* som tilsier at fratakelse av foreldreansvar er nødvendig for barnet. Det framgår av merknader til bestemmelsen at slike særlige grunner kan foreligge der foreldrene ikke ønsker å utøve foreldreansvaret eller ikke er i stand til å ta nødvendige beslutninger om barnet. Videre kan det være nødvendig å frata foreldreansvaret dersom foreldrene ikke skal ha samvær med barnet, for eksempel der barnet lever på sperret adresse og det kan være behov for navneendring. Bestemmelsens andre ledd fastsetter at barnevernstjenesten «snarest [skal] informere statsforvalteren om at barnet har behov for ny verge», dersom fratakelsen av foreldreansvaret innebærer at barnet blir uten verge. Statsforvalteren er lokal vergemålsmyndighet, og har i slike tilfeller ansvaret for å oppnevne en verge for barnet etter reglene i vergemålsloven.

Ifølge Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda behandles det stadig færre saker i nemnda om fratakelse av foreldreansvar. Fra 71 saker i 2017 til 12 saker i 2022, og 26 saker i 2023. Sentralenheten opplyser at fratakelse av foreldreansvar normalt skjer i forbindelse med sak om samtykke til adopsjon, men det hender av og til at det fremmes

egen sak om fratakelse av foreldreansvar, dersom foreldrene skjøtter restansvaret på en måte som skaper større problemer for barnet og/eller fosterforeldrene, jf. barnevernsloven § 5-4 tredje ledd. Fratakelse av foreldreansvar skjer så å si aldri samtidig med omsorgsovertakelse, men på et senere tidspunkt dersom det skulle vise seg å bli nødvendig.

6.2.1.5 Fosterforeldrenes ansvar for å utøve daglig omsorg for barnet

Fosterforeldrenes ansvar framgår hovedsakelig av barnevernsloven § 5-4 andre ledd.

Fosterforeldrene utøver omsorgen for barnet *på vegne av barnevernstjenesten og innenfor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter*. Det framgår videre av § 9-3 andre ledd at fosterforeldrene skal ivareta omsorgen for barnet i samsvar med forutsetningene i vedtaket fra barnevernstjenesten eller barneverns- og helsenemnda. Fosterforeldrene skal dermed ivareta omsorgen for barnet i det daglige på vegne av barnevernstjenesten. Det inkluderer blant annet generell oppdragelse av barnet og vanlig oppfølging av barnets skolegang, fritidsaktiviteter, behov for helsehjelp mv.

At omsorgen for barnet utøves innenfor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter, betyr at barnevernstjenesten kan overlate større eller mindre deler av sitt omsorgsansvar til fosterforeldrene. Det betyr videre at barnevernstjenesten kan bestemme at fosterforeldrene også skal avgjøre andre spørsmål som gjelder barnet enn det som ligger til ansvaret for å utøve omsorgen i det daglige, jf. Prop 133 L (2020–2021) kapittel 11.3.4. I tidligere lov framgikk det direkte av lovteksten, men var da inntatt med tanke på at omsorgsansvaret også skulle innebære overføring av foreldreansvar. Formuleringen ble derfor tatt ut av ny lov. I Prop 133 L (2020–2021) legges det til grunn at *«Rammene som fastsettes må tilpasses det enkelte tilfellet, og om barnevernstjenesten kun har omsorgsansvaret eller om barneverns- og helsenemnda også har vedtatt at barnevernstjenesten skal overta foreldreansvaret, jf. § 5-8.»* Dersom foreldrene er fratatt foreldreansvaret i sin helhet, vil barnevernstjenesten kunne overføre bestemmelsesrett som ellers hører under foreldreansvaret til fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor.

I Ot. prop. nr. 44 (1991–1992) er det vist til at tilfeller hvor fosterforeldre kan avgjøre andre spørsmål enn de som gjelder den daglige omsorgen er særlig relevant når fosterforeldre har hatt barnet hos seg en viss tid, og har vist seg skikket til å treffe avgjørelser om barnet, og dette er videreført i ny lov. I Prop 133 L (2020–2021) framgår det at det må legges til grunn at *de fleste av de funksjoner som hører under foreldreansvaret* skal utøves av barnevernstjenesten.

Som nevnt er det barnevernstjenesten som eksplisitt er gitt rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet, og herunder også få innsyn og klagerett, men barnevernstjenesten kan også etter gjeldende rett bestemme at fosterforeldre skal kunne ta avgjørelser der myndigheten eksplisitt er lagt til barnevernstjenesten.

Det er også noen eksempler på særregulering av fosterforeldres myndighet av betydning for barn i fosterhjem. I folketrygdloven framgår det blant annet at retten til omsorgspenger også gjelder fosterforeldre, og det er inntatt at grunnstønad og hjelpestønad skal utbetales direkte til fosterforeldre, eller til barnevernstjenesten dersom barnet venter på fosterhjem. I pass- og ID-forskriften § 2-1 framgår det at fosterforeldre kan bemyndiges til å møte i

stedet for barneverntjenesten. I finansavtalesforskriften framkommer det at fosterforeldre kan få fullmakt fra barnevernstjenesten til å inngå kontoavtaler og avtale om betalingstjenester på vegne av barnet.

I ny fosterhjemsforskrift (13.10.2023 nr. 1632) er det presisert at omsorgen fosterforeldrene gir skal være forsvarlig og utøves innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter. Videre er det tydeliggjort at det ved tvil om hvem som skal ta en avgjørelse som gjelder barnet, skal spørsmålet tas opp med barnevernstjenesten. I praksis vil det nok variere hvor mye det er avtalt at fosterforeldrene kan gjøre uten å henvende seg til barnevernstjenesten først.

Fosterforeldre er i utgangspunktet ikke part i barnevernssaken og har dermed hverken klagerett eller innsynsrett i barnevernssaken. Fosterforeldrene er likevel gitt noen rettigheter i barnets sak. Fosterforeldre har uttalerett før barnevernstjenesten fatter vedtak om flytting og før nemnda fatter vedtak om å tilbakeføre barnet til foreldrene/opphøve omsorgsovertakelsen, jf. § 9-8. Barnevernstjenestens vedtak i en sak om flytting kan påklages, og barneverns- og helsenemnda avgjør om fosterforeldre skal gis klagerett.

I fosterhjemsforskriften⁶⁰ er det tatt inn at barnevernstjenesten skal informere fosterforeldrene så tidlig som mulig dersom den vurderer det som aktuelt å flytte barnet, jf. § 12. Det framgår også av forskriften at ved vurdering av om fosterforeldre skal gis klageadgang skal nemnda blant annet legge vekt på tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, hvor lenge barnet har bodd i fosterhjemmet og årsaken til flyttingen.

I fosterhjemsforskriften er det inntatt flere elementer fra dagens avtale mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten (Fosterhjemsavtalen), blant annet for å tydeliggjøre fosterforeldrenes ansvar for å gi barnet omsorg i det daglige. Det er også inntatt bestemmelser som er ment å bidra til bedre ivaretagelse av daglig omsorg for barnet. Det følger blant annet av forskriften at barnevernstjenesten skal gi fosterforeldrene opplysninger som er nødvendig for at fosterforeldrene skal kunne ivareta omsorgen for barnet, og at omsorgen fosterforeldre gir skal være forsvarlig og utøves i samarbeid med foreldrene når oppholdet er frivillig, jf. forskriften § 13. Det er presisert i forskriften at ved tvil om hvem som skal ta en avgjørelse som gjelder barnet, skal spørsmålet tas opp med barnevernstjenesten.

Etter departementets vurdering av at elementer i fosterhjemsavtalen må anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, har fosterforeldre nå klagerett på barnevernstjenestens avgjørelser om økonomisk godtgjøring til fosterforeldre, og avgjørelser om oppfølging av fosterforeldre, inkludert frikjøp og avlastning. Dette innebærer at når barnevernstjenesten fatter vedtak om dette, kommer forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak til anvendelse. Statsforvalter er klageinstans for enkeltvedtak som fattes av barnevernstjenesten, jf. barnevernsloven § 12-9 første ledd.

⁶⁰ Ny forskrift trådte i kraft 1. januar 2024

6.2.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget peker på at reguleringen av ansvarsdelingen mellom barnevernstjenesten, foreldre og fosterforeldre kan medføre vanskeligheter for fosterforeldre til å komme i posisjon til å yte god omsorg for barna. I neste instans kan dette bety at barn som bor i fosterhjem ikke får de samme mulighetene som barn som bor med sine biologiske foreldre, der foreldrene har det fulle ansvaret for barna.

Barneombudet framholder at systemet i dag fører til uklarhet på to punkter; det er ikke avklart hvilken myndighet det ligger i å utøve den daglige omsorgen og det avklares sjelden hvilke deler av omsorgsansvaret fosterhjemmet skal overta. Den uavklarte situasjonen skaper, ifølge ombudet, utfordringer for rettssikkerheten både for barnet og for fosterforeldrene (Barneombudet, 2015).

For fosterfamilien kan utfordringer oppstå både i relasjonen til opprinnelige foreldre som har et restforeldreansvar, og i relasjonen til barnevernstjenesten som har det juridiske omsorgsansvaret. Det kan ha uheldige konsekvenser for barnets hverdagsliv. Det kan for eksempel oppstå situasjoner der foreldrene ikke ønsker eller ikke tidsnok evner å samtykke i spørsmål som har praktisk betydning for barnet. I andre situasjoner kan fosterfamilien bli nødt til å vente på nødvendige avklaringer fra barnevernstjenesten. Ytterligere utfordringer kan oppstå dersom barnevernstjenesten ikke samtykker til noe fosterfamilien ønsker, eller der barnet ikke får nødvendig hjelp og støtte til å ivareta sine rettigheter i møte med den offentlige forvaltningen, som gjelder andre områder enn barnevernssaken. Utvalget framholder at Fosterhjemsforeningen har vist til at det for eksempel kan være hensynet til kommunens økonomi som gjør at barnet får avslag på søknad om velferdsytelser fra et kommunalt kontor, samtidig som det bare er den kommunale barnevernstjenesten som kan klage på avgjørelsen, ikke fosterforeldrene. Barn i fosterhjem har ofte ikke foreldre som ivaretar rollen som påklager – og fosterforeldre har ikke selvstendige rettigheter til å klage på vegne av fosterbarnet. Foreningen viser til at dette kan gjelde viktige avgjørelser for barnet, som oppfølging av vedtak som gjelder skole, ekstraressurser, henvisning til PPT eller BUP, avslag eller endring av velfungerende avlastningstiltak, barnebolig m.m.

Det at foreldrene er verge for barn under omsorg, kan vanskeliggjøre situasjoner for barnet, for eksempel ved bruk av banktjenester, søknad om skoleplass mv, jf. blant annet innspill fra Norsk Fosterhjemsforening. Utfordringene kan oppstå på flere områder, og det har over tid blitt pekt på flere konkrete eksempler hvor det ikke er tilstrekkelig med samtykke fra fosterforeldrene, blant annet *helse, økonomi og skole* samt *pass og utenlandsreiser*. I Fosterhjemsundersøkelsen 2023⁶¹ publisert av Norsk fosterhjemsforening oppgir høye andeler av fosterforeldrene at de har hatt utfordringer på helseområdet. Dette omfatter utfordringer med helsenorge.no (78 prosent), tilgang til helseinformasjon (64 prosent), å bestille helsetjenester (46 prosent), å hente ut reseptbelagt medisin (39 prosent), samt å bytte fastlege (38 prosent). Det er også mange som opplever utfordringer med bank og økonomi. 51 prosent oppgir at de har hatt

⁶¹ Norsk fosterhjemsforening (2023). Fosterhjemsundersøkelsen 2023.

utfordringer med bankkonto og bankkort, mens 40 prosent har hatt utfordringer med Vipps. Andelen som oppgir utfordringer med tilgang til informasjon for foresatte i tilknytning til skole er lavere (15 prosent), mens 42 prosent har opplevd problemer med å få utstedt pass.

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

For de sakene der gjenforeningsmålsettingen ikke er gitt opp⁶² foreslår utvalget å styrke barnas posisjon og muligheter ved å gi fosterforeldre *klagerett* på offentlige avgjørelser om barnet som ikke gjelder barnevernssaken, og at de får *innsynsrett* i informasjon om barnet fra andre offentlige organer, for eksempel helseopplysninger. De viser til at hva som tilhører henholdsvis omsorgsansvaret og restforeldreansvaret, har blitt forsøkt klargjort gjennom tolkningsuttalelser og særskilt lovregulering. Utvalget mener forslaget er nødvendig for at fosterforeldre skal kunne utøve god omsorg for barnet.

Utvalget foreslår videre å begrense foreldreansvaret i barnevernsloven § 5-4 andre ledd til å gjelde beslutninger om samtykke til adopsjon, navneendringer og inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn, slik at valg av type skole og andre grunnleggende personlige forhold ikke skal inngå i restforeldreansvaret. Dette innebærer at det er barnevernstjenesten som har beslutningsmyndigheten, med mindre det gjelder forhold som inngår i opplistingen av restforeldreansvaret, eller som tilhører vergemålet. Når det gjelder innholdet i barnets grunnleggende personlige forhold, har flere forhold fått sin avklaring gjennom særregulering, jf. eksempelvis opplæringsloven, finansavtaleloven og pasient- og brukerrettighetsloven hvor kompetansen er gitt barnevernstjenesten. Forslaget vil etter utvalgets syn styrke barnets muligheter og gi sterkere grad av forutsigbarhet, ved at ansvarsforholdene blir tydeligere og det ikke er behov for å innhente foreldrenes samtykke.

Etter publiseringen av NOU 2023: 7 har Barneombudet offentliggjort sin rapport «Blod er ikke alltid tykkere enn vann»⁶³, og Norsk fosterhjemforening har publisert resultater fra Fosterhjemundersøkelsen 2023. Også i disse publikasjonene er uklarheter og mangler i ansvarsdelingen et sentralt tema, og det pekes igjen mot de samme utfordringene. I en fersk leveranse til departementet vurderer Bufdir at disse kildene til sammen gir en utfyllende beskrivelse av utfordringsbildet.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstanser er positive til å gi fosterforeldre klagerett på offentlige avgjørelser. *Statsforvalteren i Rogaland* mener fosterforeldre må få mer medbestemmelse og innsyn for å bedre kunne ivareta barnet og samfunnsoppdraget med å være fosterhjem.

⁶²Der målet om gjenforening er gitt opp, foreslår utvalget oppvekstadopsjon, se kap 21

⁶³ Barneombudet (2023). «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Rapport om barn i fosterhjem.

LO skriver at fosterforeldre bør kunne følge opp fosterbarna på lik linje med egne barn, for eksempel i møte med offentlige instanser. *KS* skriver at forslaget «vil sikre bedre oppfyllelse av barns rettigheter, da flere av dagliglivets beslutninger som fosterforeldre i dag ikke har anledning til å treffe, legger viktige premisser for barnets liv». *KS* mener av samme grunn at fosterforeldre bør få klagerett på avgjørelser som barnevernstjenesten treffer som har betydning for barnet og fosterhjemmet (som flytting) og på offentlige avgjørelser som gjelder barna, utover barnevernssaken. I tillegg mener de at fosterforeldre bør ha innsynsrett i offentlige dokumenter som er nødvendig for å ivareta den daglige omsorgen for barnet.

Fagforbundet, Fosterhjemsforeningen og Barneombudet mener forslaget bør prioriteres. *Landsforeningen for barnevernsbarn* støtter å styrke fosterforeldrenes mulighet til å ta beslutninger. *Forandringsfabrikken* støtter også forslaget, men påpeker at det må samarbeides med barnet.

Barneverns- og helsenemnda skriver: «Det vil innebære et gode for barnet at fosterforeldrene, som er tett på barnet i det daglige og vil kunne agere raskt om nødvendig, gis mulighet til å stå på for barnets rettigheter på viktige livsområder for barnet.» De tolker forslaget slik at det i realiteten handler om en overføring eller delegering av myndighet som allerede tilligger barnevernstjenesten i kraft av barnevernsloven og spesiallovene.

Udir skriver ikke eksplisitt at de støtter forslaget, men påpeker at dette også vil kreve endringer i opplæringsloven, da den regulerer restforeldreansvaret i de tilfelle barnevernet har overtatt omsorgen.

Nesten samtlige høringsinstanser støtter utvalgets forslag om retningslinjer, men det påpekes av flere at retningslinjene forutsetter en klargjøring av regelverket.

6.2.4 Departementets vurderinger og forslag

6.2.4.1 Behov for å styrke fosterforeldres beslutningsmyndighet

Formålet med utvalgets forslag er å sette fosterforeldrene bedre i stand til å ivareta barnet i det daglige, både ved at det er klarhet om hva fosterforeldre har myndighet til på vegne av barnet, og å gi fosterforeldre økt myndighet blant annet ved rett til innsyn og adgang til å kunne klage på offentlige vedtak utenfor barnevernssaken på vegne av barnet. Det kan ha uheldige konsekvenser for barns hverdagsliv dersom det er uklart hva fosterforeldrene kan beslutte, og dersom barn og fosterforeldre må vente på nødvendige avklaringer fra barnevernstjenesten.

Å gi fosterforeldre større muligheter til å ta avgjørelser på vegne av barnet handler om å bidra til at barnet i større grad kan ivaretas og behandles på lik linje med andre barn, ved at fosterforeldre settes bedre i stand til å følge opp barnet på ulike arenaer. Det er også en fordel at det blir tydelig for de instansene fosterforeldre og barna møter hvilken myndighet fosterforeldre har. Det kan ha stor betydning i hverdagen at det offentlige ikke er tilbakeholdne med informasjon eller involvering på grunn av usikkerhet om hva fosterforeldre kan ta del i på vegne av barnet.

Dagens regler gir fosterforeldre rett til å ta en rekke beslutninger på vegne av barnet. Fosterforeldre utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten og dette innebærer å ta en rekke beslutninger som angår barnets dagligliv. Fosterforeldre bestemmer vanligvis om barnet kan gå på fritidsaktiviteter, være med venner hjem, hvor lenge barnet skal være på skolefritidsordning, når det skal gjøre lekser og om det kan være med i bursdager. Når fosterforeldre påtar seg et oppdrag på vegne av barnevernstjenesten, får de, innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter, myndighet til å ta en rekke daglige og praktiske beslutninger på vegne av barnet. Med dette følger også rett til nødvendig informasjon om barnet for å kunne følge opp barnet i det daglige. Det innebærer også en rett til vanlig oppfølging av barnets helse, og til daglig oppfølging av barnets skolegang og fritidsaktiviteter.

Videre må fosterforeldre forholde seg til det offentlige på vegne av barnet. I mange tilfeller må de i dag gå veien om barnevernstjenesten for å få informasjon om barnet og mulighet til å søke om støtte eller annen hjelp på vegne av barnet. Det vil imidlertid etter departementets syn som regel være hensiktsmessig og ønskelig at fosterforeldre kan ta avgjørelser som er av betydning for barnets daglige liv. På denne måten kan barnet oppnå mer stabilitet og ro i den omsorgssituasjonen barnet er i, og barnet er bedre stilt til å få ivaretatt sine rettigheter og behov for oppfølging på en god måte ved at fosterforeldre har den avgjørelsesmyndigheten de trenger.

Med avgjørelsesmyndighet menes for det første at fosterforeldre tar nødvendige praktiske beslutninger på vegne av barnet i det daglige, og videre at fosterforeldre også bør kunne foreta rettslige handlinger på vegne av barnet som har betydning for ivaretagelsen av omsorgen i det daglige. Også en rekke rettslige handlinger kan ha stor betydning for daglige beslutninger. Dette omfatter for eksempel rett til å samtykke til behandling av personopplysninger, rett til å søke om ytelser, samtykke til tilbud eller hjelp fra det offentlige og til å klage på eventuelle avslag eller mangler i tilbudet på vegne av barnet. Særlig er dette relevant i helse- og skolesammenheng hvor barnet bruker mye tid, men det kan også gjelde samtykke til fritidsaktiviteter eller tilbud om offentlige tjenester fra kommunen, NAV eller andre. For saker som gjelder vedtak om kommunale tjenester kan det for å forhindre interessekonflikt være en fordel at barnevernstjenesten overlater til fosterforeldrene å følge opp barnets interesser overfor kommunen.

Departementet vurderer i kapittelet her blant annet endringer for å tydeliggjøre hvilke deler av den kompetansen som vanligvis ligger til foreldreansvaret, som barnevernet overtar etter en omsorgsovertakelse. Når det gjelder den kompetansen foreldrene vanligvis har i kraft av å være verge for egne barn, reguleres denne av vergemålsloven. Vergemålsloven åpner for at for eksempel en fosterforelder, eller en annen person barnet har tillit til og som er egnet for oppgaven, kan oppnevnes som verge der foreldrene ikke ivaretar sitt vergeansvar. Hvorvidt det er behov for endringer i vergemålslovens regler for å forenkle situasjonen for barn i fosterhjem og deres fosterforeldre, vil bli vurdert i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med helhetlig gjennomgang av vergemålsloven. Barne- og familiedepartementet har dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om mulige endringsbehov, herunder om terskelen for å frata

foreldrene vergemål i noen tilfeller bør justeres sett hen til barnets behov. Vergemålslovens regler, samt eventuelle behov for endringer i disse, vil derfor ikke vurderes nærmere i dette høringsnotatet.

Departementet understreker at forslagene som går ut på å gi fosterforeldre myndighet til å ta avgjørelser på vegne av barnet, handler om å ivareta barnets behov, og ikke om å gi fosterforeldre rettigheter på egne vegne.

Formålet med å styrke fosterforeldrenes posisjon på vegne av barnet, er dermed å gi *barnet* en så normal og enkel hverdag som mulig. Departementet viser til at barnets rett til privatliv og familieliv, jf. Grunnloven §§ 102 og 104 tredje ledd, EMK artikkel 8 og FNs barnekonvensjon artikkel 16, også omfatter barnets situasjon mens det midlertidig må bo i fosterhjem eller på institusjon.

6.2.4.2 Presisering av barnevernstjenestens omsorgsansvar

Departementet vil understreke at omsorgsovertakelsen innebærer en sterk begrensning i foreldreansvaret fordi barnevernstjenesten overtar ansvaret for å ivareta den daglige omsorgen for barnet. Dette ansvaret ligger i utgangspunktet til foreldre med foreldreansvar og som barnet bor fast hos, jf. barneloven § 37, eller foreldre som har samvær med barnet av betydelig omfang. Foreldrene beholder bare et begrenset foreldreansvar for barnet etter en omsorgsovertakelse og restforeldreansvaret skal tolkes snevert, jf. presiseringen i Prop. 133 L om at det skal legges til grunn at *de fleste av de funksjoner som hører under foreldreansvaret skal utøves av barnevernstjenesten*. For å bidra til klarhet om hva barnevernstjenesten kan gi fullmakt om til fosterforeldre, og fordi gjeldende formulering i barnevernsloven § 5-4 første ledd kan gi inntrykk av at omsorgsansvaret er mer begrenset enn det er, foreslår departementet en omformulering av barnevernstjenestens omsorgsansvar i barnevernsloven.

Forslaget innebærer å tydeliggjøre at barnevernstjenestens omsorgsansvar innebærer å ta alle avgjørelser på vegne av barnet som ellers ligger til foreldrene i kraft av foreldreansvaret, både praktisk og rettslig, så fremt det ikke er spesifisert i barnevernsloven eller i særlov at dette ligger igjen hos foreldrene (restforeldreansvaret), eller til vergen.

Som en del av løsningen på de påpekte uklarhetene i fosterforeldrenes myndighet, foreslo utvalget også å begrense foreldrenes restforeldreansvar ytterligere. Det framgår som nevnt at foreldre beholder et begrenset foreldreansvar, og har avgjørelsesrett om grunnleggende personlige forhold om barnet, jf. barnevernsloven § 5-4 tredje ledd. Bestemmelsen medfører at barnevernstjenesten ikke har kompetanse til å fatte avgjørelser dersom en sak gjelder slike helt grunnleggende personlige forhold, og at foreldrene må involveres i slike tilfeller. Avgjørelsesmyndighet om grunnleggende personlige forhold ved barnet kan dermed ikke delegeres til fosterforeldre.

Utvalget foreslo at valg av type skole og andre grunnleggende personlige forhold ikke lenger skal inngå i restforeldreansvaret.

Departementet foreslår ikke å følge opp utvalgets forslag på dette punkt, og viser til at valg av type skole kan ha nær sammenheng med foreldrenes tro og livssyn som har et

særskilt menneskerettslig vern. Departementet mener heller ikke det bør gjøres andre ytterligere begrensninger i restforeldreansvaret. Som nevnt har flere spørsmål fått en avklaring gjennom annen lovgivning, og det er ikke vist til konkrete utfordringer begrunnet med rekkevidden av restforeldreansvaret. Det er dessuten allerede lagt til grunn at restforeldreansvaret skal tolkes svært snevert. Det er ikke i forarbeidene pekt på konkrete eksempler på andre «grunnleggende personlige forhold» enn de som er listet opp i § 5-4 tredje ledd. Departementet mener imidlertid det kan foreligge noen helt særlig inngripende forhold som det er rimelig å innfortolke i restforeldreansvaret, for eksempel samtykke til visse former for helsehjelp som oppstart av hormonbehandling med tanke på kjønnskorrigerende behandling, og donasjon av organer, celler og vev. Det kan ikke utelukkes at også andre behandlinger kan anses å ligge innenfor «grunnleggende personlige forhold» på det medisinske området.

En ytterligere innsnevring av foreldreansvaret etter omsorgsovertakelse vil etter departementets syn komme nær spørsmål om fratakelse av foreldreansvar, som innebærer et betydelig inngrep i foreldrenes rettigheter.

Departementet ser at det er ulemper knyttet til at vergemålet ligger hos foreldrene eller til oppnevnt verge etter en omsorgsovertakelse. Dette kan vanskeliggjøre noen praktiske situasjoner for barnet, som for eksempel utstedelse av BankID eller annen representasjon som dermed må ivaretas av foreldrene og ikke barnevernstjenesten.

Departementet viser til at flere problemstillinger om økonomisk vergemål, som inngåelse av kontoavtale og avtaler om betalingstjenester nylig er løst ved at barnevernstjenesten i lov er gitt kompetanse på vegne av barnet.

Når det gjelder andre avgjørelser om personlige forhold, er utgangspunktet at dette ligger til foreldreansvaret som reguleres av barneloven § 31, og er overført til barnevernstjenesten ved omsorgsovertakelsen. Et spørsmål er om det behov for ytterligere klargjøringer av hvilken kompetanse som tilhører foreldrene i kraft av vergemålet (der det ikke er oppnevnt verge) og hvilken som tilhører foreldreansvaret og dermed er overført til barnevernstjenesten.

Dersom det skaper problemer for barnet at foreldrene er verge, kan foreldrene fratras vergemålet etter vergemålslovens regler. Departementet viser til Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med helhetlig gjennomgang av vergemålsloven som nevnt over.

Departementet foreslår etter dette å innta i barnevernsloven § 5-4 første ledd en tydeliggjøring av barnevernstjenestens omsorgsansvar ved at det i tillegg til at barnevernstjenesten skal gi barnet forsvarlig omsorg framgår at barnevernstjenesten *skal ta de avgjørelser på vegne av barnet som er en del av omsorgsansvaret, eller som det følger av lov at barnevernstjenesten skal ta, med mindre avgjørelsen ligger til foreldrene etter tredje ledd, eller til vergen.*

6.2.4.3 Vurdering av å gi fosterforeldre økt avgjørelsesmyndighet direkte i lov

Barnevernsutvalget foreslår videre å styrke barnas posisjon og muligheter ved å gi fosterforeldre *klagerett* på offentlige avgjørelser om barnet som ikke gjelder

barnevernssaken, og at de får *innsynsrett* i informasjon om barnet fra andre offentlige organer, for eksempel helseopplysninger. Etter gjeldende rett er det i utgangspunktet barnevernstjenesten som har kompetanse etter særlov, for eksempel til å samtykke til helsehjelp på vegne av barn under omsorg og til å klage på ev. manglende helsehjelp. Det samme gjelder skole. Dersom formålet er å gjøre det enklere for barnet ved at fosterforeldre ikke skal måtte gå veien om barnevernstjenesten, mener departementet at fosterforeldre både bør kunne søke om offentlige ytelser og tjenester på vegne av barnet, samt klage på vedtak knyttet til disse. Departementet legger derfor til grunn i det videre at spørsmålet er om fosterforeldre skal gis direkte *avgjørelsesmyndighet* i lov, og at dette gjelder både retten til å søke på vegne av barnet og til å følge opp saken videre og herunder også få innsyn i saken og klage på vegne av barnet.

Dersom fosterforeldrene gis ubetinget adgang til å ta alle avgjørelser på vegne av barnet, vil det fjerne tvil om i hvilke tilfeller fosterforeldre har adgang til å ta avgjørelser på vegne av barnet og det vil kunne forenkle situasjonen for barnet og fosterforeldrene. Det vil videre være forutsigbart både for fosterforeldrene og for myndighetene dersom dette framgår av barnevernsloven. Det er likevel noen innvendinger mot en slik løsning.

Den første er at det er barnevernstjenesten som formelt overtar omsorgen for barnet ved en omsorgsovertakelse og som har ansvaret for barnet så lenge barnet er under offentlig omsorg. Barnevernstjenesten har ansvaret for å sørge for at barnet har god nok omsorg og at tiltakene som settes inn er til det beste for barnet, jf. barnevernsloven § 1-3. Dette gjelder uavhengig av tiltaket som velges. Omsorgsansvaret medfører et løpende og helhetlig ansvar for å følge opp barnet og innebærer også ansvaret for å ta beslutninger på vegne av barnet.

Fosterforeldrenes rolle må ses i lys av barnevernstjenestens ansvar, og forslag om å styrke fosterforeldrenes muligheter til å utøve sine omsorgsoppgaver til barnets beste må ikke forrykke denne formelle ansvarsdelingen. Dette henger særlig sammen med at det å frata foreldrene omsorgen og ivareta barnet for å forhindre omsorgssvikt, ligger i kjernen av hva som anses som offentlig myndighetsutøvelse. I forlengelsen av dette skal barnevernstjenesten sørge for at barnet får god omsorg og dette innebærer å finne et godt omsorgstiltak for barnet, ofte et fosterhjem. Det er da et grunnleggende krav at barnevernstjenesten har nødvendig kontroll med at oppgaven med å utøve omsorg på vegne av barnevernstjenesten utøves i samsvar med lov eller forskrift, og i samsvar med hva barnevernstjenesten mener er det beste for barnet.

Å gi fosterforeldre direkte rettigheter på alle områder vil dessuten kreve detaljert regulering, og vil etter departementets vurdering være mer begrensende enn om barnevernstjenesten i medhold av barnevernsloven kan gi fosterforeldre kompetanse til å ta avgjørelser på vegne av barnet ved fullmakt, jf. forslaget nedenfor. Samtidig ser departementet at det er noen områder hvor det er særlig viktig at barnet får tett oppfølging, og hvor fosterforeldrene bør gis direkte myndighet i lov. Se kapittel 6.2.3.5.

6.2.4.4 Økt avgjørelsesmyndighet ved fullmakt

Som beskrevet over legger departementet til grunn at fosterhjemsoppdraget innebærer at en rekke beslutninger og handlinger ligger til fosterforeldre i kraft av at de utøver

omsorgen for barnet i det daglige, slik som om barnet kan gå på fritidsaktiviteter, være med venner hjem, hvor lenge barnet skal være på SFO, når det skal gjøre lekser mv. Dette omfattes av dagens § 5-4 andre ledd og krever ikke særskilt fullmakt.

Departementets forslag her innebærer at det i tillegg bør inntas i barnevernsloven at barnevernstjenesten kan gi fosterforeldre myndighet til å ta avgjørelser utover det som følger av barnevernsloven § 5-4 andre ledd. Det foreslås at slik utvidet myndighet gis ved at fosterforeldrene ved fullmakt får den kompetanse som i dag ligger til barnevernstjenesten i medhold av barnevernsloven og i medhold av særlov. Det er mulig å se for seg ulike varianter av hvilke fullmakter fosterforeldre bør ha i det konkrete tilfellet. Målet er imidlertid å gjøre dette forutsigbart både for fosterforeldre og barnevernstjenesten, og forhindre uklarhet om hvilke fullmakter fosterforeldre har, og hva fullmaktene innebærer.

Departementets utgangspunkt er at de fleste avgjørelser barnevernstjenesten tar på vegne av barnet, bør kunne overlates til fosterforeldre. En mer begrenset overføring av myndighet er krevende, særlig fordi det er vanskelig å differensiere hvilken kompetanse fosterforeldre får fullmakt til å ivareta. Departementet mener at det for å sette fosterforeldre bedre i stand til å ta avgjørelser på vegne av barnet, er nødvendig å tydeliggjøre at barnevernstjenestens adgang til å gi fullmakt omfatter det barnevernstjenesten har myndighet til i medhold av § 5-4 første ledd andre punktum og av gjeldende tredje punktum.

Fosterforeldre vil med en slik løsning ved fullmakt kunne få myndighet til det barnevernstjenesten har myndighet til. Dette innebærer myndighet til å ta avgjørelser på vegne av barnet, ved å representere barnet rettslig og faktisk på de områder som ellers følger av å ha foreldreansvar, og herunder å samtykke på vegne av barnet, søke om offentlige tjenester, be om innsyn i barnets sak og klage på vedtak mv. Myndigheten avgrenses mot kompetanse til å klage som eventuelt ligger til oppnevnt verge og hvor dette er en annen enn fosterforeldrene. Bestemmelsen avgrenses videre mot foreldrenes restforeldreansvar som følger av § 5-4 tredje ledd.

Utgangspunktet bør etter departementets syn være at alle fosterforeldrene ved inngåelse av fosterhjemsavtalen gis fullmakt til å ta de avgjørelser på vegne av barnet som ligger til barnevernstjenesten. Departementet understreker at en slik avtale om fullmakt til fosterforeldre ikke fratår barnevernstjenesten det overordnede ansvaret for barnet, og heller ikke ansvaret for oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet. Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan det går med barnet i fosterhjemmet og skal gi barnet og fosterfamilien helhetlig og tilpasset oppfølging. Barnevernstjenesten skal dessuten ha regelmessig kontakt med barnet, og det vil være naturlig med tettere kontakt når fosterhjemsrelasjonen er ny.

Departementet foreslår at dette skal være en kan-regel, altså at barnevernstjenesten kan gi slik fullmakt. Det innebærer at barnevernstjenesten må gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om fosterforeldre skal ha fullmakt. I noen tilfeller kan barnevernstjenesten vurdere at det foreligger særlige grunner av hensyn til barnet som tilsier de ikke bør gi fosterforeldre fullmakt utover det som gjelder daglig og praktisk oppfølging av barnet, for

eksempel dersom barnet skal bo i fosterhjem helt kortvarig, eller det er andre særlige grunner for barnevernstjenesten til å følge barnet og fosterhjemmet tett, slik at behovet for utvidet fullmakt er mindre. Det er barnets behov som skal være førende for vurderingen av om fosterforeldrene skal få fullmakt. Departementet legger til grunn at utgangspunktet er at de fleste fosterforeldre ved fullmakt bør få den kompetanse/myndighet barnevernstjenesten har, for å ivareta barnets interesser i møte med andre tjenester. Etter departementets syn bør bestemmelsen i loven gjenspeile at det skal særlige grunner til for å ikke gi utvidet fullmakt, og at barnevernstjenestens eventuelle beslutning om dette bør begrunnes. Barnevernstjenesten vil som fullmaktsgiver hverken avgi ansvar eller myndighet, men dele myndighet med fosterforeldrene.

Barnevernstjenesten må treffe beslutningen om fullmakt ut fra sin kjennskap til barnet og barnets situasjon, til foreldrene, og til fosterforeldrene. Det sentrale er hva som vil være det beste for barnet i fosterhjemmet. Departementet legger til grunn at som hovedregel blir slik fullmakt gitt.

I vurderingen av om fosterforeldre skal få fullmakt vil imidlertid tilknytningen barnet har til fosterhjemmet og varigheten av oppholdet i fosterhjemmet kunne vært relevant og dermed tilsi at ikke alle fullmakter bør gis ved inngåelse av fosterhjemsavtalen dersom det ikke allerede foreligger en viss tilknytning mellom barnet og fosterhjemmet. Samtidig er formålet med forslaget å gi fosterforeldrene muligheter til å ivareta barnets interesser og rettigheter.

Det framgår i dag av barnevernsloven § 5-4 andre ledd at fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor, utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten og innenfor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter.

Departementet foreslår i forlengelsen av dette følgende bestemmelse i § 5-4 andre ledd andre punktum: *Barnevernstjenesten kan gi fosterforeldrene eller institusjon der barnet bor, fullmakt til å ta avgjørelser også utover å ivareta omsorgen for barnet i det daglige, jf. første ledd annet punktum. Barnevernstjenestens eventuelle beslutning om å ikke gi slik fullmakt, må begrunnes særskilt. Fosterforeldres fullmakter skal fremgå av fosterhjemsavtalen, jf. § 9-6.*

Departementet legger til grunn at det er behov for å se nærmere på både hvilke fullmakter fosterforeldre uansett har i kraft av å utøve omsorgen i det daglige, og hvilke fullmakter fosterforeldre kan få, og vil vurdere ytterligere regulering i fosterhjemsforskriften.

Som nevnt beholder de langt fleste foreldre et begrenset restforeldreansvar etter omsorgsovertakelsen. Det innebærer derfor at noen beslutninger ligger til foreldrene og ikke til barnevernstjenesten. Følgelig er barnevernstjenestens myndighet til å gi fullmakt begrenset til avgjørelser som ligger innenfor det de selv har kompetanse til. Det er kun dersom foreldrene også er fratatt foreldreansvaret at barnevernstjenesten kan overføre bestemmelsesrett som ellers hører under restforeldreansvaret til fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor, se Prop 133 L (2020-2021) kapittel 11.3.4.

Departementet viser videre til at den myndigheten som er lagt til barnevernstjenesten i medhold av passloven § 4 ikke kan delegeres til fosterforeldrene utover det som følger av pass- og ID-forskriften, se under. Det framgår av passloven § 4 at det må innhentes samtykke fra barnevernstjenesten for å utstede pass til barnet i tilfeller som er omfattet av barnevernsloven § 5-6, det vil si når det er iverksatt vedtak om omsorgsovertakelse, akutt mv. eller begjæring om slike tiltak er sendt til barneverns- og helsenemnda. Bestemmelsen i passloven skal sikre at barnet ikke tas ut av landet uten barnevernstjenestens samtykke. Det framgår imidlertid av pass- og ID-forskriften § 2-1 at fosterforeldre kan bemyndiges til å møte i stedet for barnevernstjenesten. Det er dermed ikke tvil om at dette krever fullmakt fra barnevernstjenesten i det enkelte tilfelle. Departementet vil vurdere om slike og ev. andre bestemmelser bør omtales særskilt i fosterhjemsavtalen.

Begrunnelsen for å gi fullmakt til fosterforeldre til å representere barnet overfor andre offentlige instanser, er både at barnevernstjenesten i slike tilfeller kan bli et forsinkende mellomledd og at fosterforeldrene ofte er nærmest til å ta beslutningene som trengs.

Når det gjelder avgjørelser i selve barnevernssaken, er det imidlertid sentralt at avgjørelsene ligger hos barnevernstjenesten. Det er kun den myndighet som gjelder ivaretagelsen av barnet i fosterhjemmet utenom barnevernssaken som kan gis fosterforeldrene ved fullmakt. Det innebærer for eksempel at barnevernstjenesten ikke kan gi fullmakt til fosterforeldrene om å ivareta det overordnede omsorgsansvaret på vegne av barnevernstjenesten, jf. § 5-4 første ledd første punktum, eller overlate ansvaret for å følge opp barnet til fosterforeldrene, jf. barnevernsloven § 9-6. Fosterforeldrene kan kun få delegert den myndighet som ligger til barnevernstjenesten i medhold av barnevernsloven § 5-4 første ledd andre og tredje punktum.

I tillegg til dette foreslår departementet nedenfor at fosterforeldres myndighet til å ta avgjørelser på vegne av barnet skal følge direkte av særlovgivningen når det gjelder oppfølging av barnets skolegang og behov for helsehjelp. Det framgår i dag av særlovgivningen at myndigheten ligger til barnevernstjenesten.

Dersom fosterforeldre gis fullmakt til å ta avgjørelser på vegne av barnet, vil det også gi rett til innsyn i informasjon om barnet i den grad det er nødvendig for å ivareta barnets interesser og rettigheter. Departementet viser også til at det i nylig vedtatt fosterhjemsforskrift framgår at fosterforeldre skal få den informasjonen fra barnevernstjenesten som er nødvendig for å ivareta daglig omsorg for barnet. Om nødvendig skal slik informasjon forelegges skriftlig.

Departementet legger til grunn at barnevernstjenestens beslutning om det skal gis fullmakt, ikke er enkeltvedtak som utløser klagerett. En fullmakt krever samtykke fra fullmaktsgiver og må kunne trekkes tilbake dersom fullmaktsgiver mener det er nødvendig. Barnevernstjenesten må imidlertid kunne begrunne særskilt dersom fosterforeldre ikke gis fullmakt. Dersom barnevernstjenesten med sin beslutning står i veien for å gi fosterforeldre anledning til å ta nødvendige avgjørelser på vegne av barnet, og dette gir grunn til å stille spørsmål ved barnevernstjenestens vurderinger, bør fosterforeldrene henvende seg til statsforvalter som tilsynsmyndighet. Statsforvalter vil da

ut fra en konkret vurdering kunne ta stilling til om de bør undersøke saken nærmere som tilsynssak.

6.2.4.5 Direkte regulering i særlover av fosterforeldres myndighet til å ta avgjørelser på vegne av barnet

Innledningsvis om behov for endringer i særlov

Departementet foreslår å innta i opplæringsloven, barnehageloven, privatskoleloven og pasient- og brukerrettighetsloven at fosterforeldre skal ha rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet. Dette er etter departementets syn en endring som ivaretar hensynet til et tilgjengelig regelverk og til klare regler. Når fosterforeldrenes kompetanse reguleres direkte i disse særlovene, vil særlovenes virkeområde og den enkelte bestemmelse avgrense fosterforeldrenes kompetanse, slik at det vil ikke er behov for mer detaljerte regler på disse områdene. Departementet foreslår videre å innta i pasient- og brukerrettighetsloven at fosterforeldrene kan få helseinformasjon om barnet.

Barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven

Oppfølging av barnehage og skole er en sentral del av det å ivareta daglig omsorg for barnet. Barnehage og skole utgjør en betydelig del av et barns liv. Som fosterforeldre har man ansvaret for den daglige omsorgen for barnet, og oppfølging av barnehage- og skoletilbudet er en helt sentral del av dette ansvaret. Som en del av et barns deltakelse i barnehagen og skolen vil det være behov for kontakt med hjemmet, for eksempel når barnet blir sykt og fosterforeldrene skal melde fraværet til barnehagen eller skolen.

Etter departementets vurdering vil slik oppfølging som nevnt her ligge innenfor rammen av fosterforeldres kompetanse til å ivareta barnet i det daglige. Dialog mellom barnehage/skole og hjem er en forutsetning for at barnet skal kunne delta og trives på skolen og i barnehagen. Slik oppfølging trenger ikke særskilt hjemmel utover den som følger av barnevernsloven § 5-4 andre ledd.

Når det gjelder kompetanse til å ta avgjørelser utover det som ligger i å utøve daglig omsorg etter gjeldende § 5-4 andre ledd, for eksempel å samtykke til sakkyndig vurdering og spesialundervisning, ligger myndigheten i dag hos barnevernet. Dette følger eksplisitt av opplæringsloven § 15-6 (videreført i § 24-4 i ny opplæringslov), barnehageloven § 32 fjerde ledd og privatskoleloven § 7-7. Fosterforeldre må ev. få delegert denne myndigheten fra barnevernstjenesten for å kunne ta slike avgjørelser.

Departementet legger til grunn at barnevernstjenesten i dag kan delegere slik kompetanse til fosterforeldre etter en konkret vurdering, og at en adgang til delegering følger av barnevernsloven § 5-4 andre ledd. Tilbakemeldinger fra blant annet Fosterhjemssforeningen og Barneombudet kan tyde på at det skjer i for liten grad i praksis.

Departementet mener at hensynet til klare regler og forutsigbarhet for fosterforeldre, barnevernstjenesten og for barnehagen og skolen taler for at det bør framgå klart av lovgivningen hvilken myndighet fosterforeldrene har til å treffe avgjørelser etter de nevnte særlovene. Som framholdt i Prop 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den

videregående opplæringa (opplæringslova) er det viktig at det er klart hvem som kan ta avgjørelser på vegne av et barn etter en omsorgsovertakelse, for at barnet skal kunne nyttiggjøre seg rettighetene etter opplæringsloven. Departementet mener dette særlig gjør seg gjeldende på områder som utgjør en stor del av barnets liv.

Departementet har vurdert om det vil være tilstrekkelig å ta inn i opplæringsloven, privatskoleloven og barnehageloven at barnevernstjenesten kan gi fosterforeldrene fullmakt til å ta avgjørelser på vegne av barnet, eller om fosterforeldrenes myndighet bør reguleres direkte i lovene.

Som omtalt ovenfor (se kapittel 6.2.3.3) er det noen innvendinger mot å gi fosterforeldre avgjørelsesmyndighet direkte i lov. Dersom en slik bestemmelse skal inntas i barnevernsloven vil det kreve en svært detaljert regulering, der det i loven måtte bli tatt eksplisitt stilling til hvilke avgjørelser fosterforeldre skal kunne ta, og hvilke avgjørelser som ligger til barnevernstjenesten. Dette argumentet gjør seg imidlertid ikke gjeldende i samme grad når avgjørelsesmyndigheten tas inn i særlov. Da vil særlovens virkeområde gi en avgrensning med hensyn til hva avgjørelsesmyndigheten vil inneholde. At avgjørelsesmyndighet tas inn i særlovene vil også fremme klarhet og forutsigbarhet. Ikke minst vil reglene bli best tilgjengelige for de som arbeider i barnehagen og skolen, når de framgår av deres egen lovgivning.

Også barneverntjenestens ansvar for å sørge for at barnet har god nok omsorg og at tiltakene som settes inn er til det beste for barnet, jf. barnevernsloven § 1-3, taler imot å lovfeste fosterforeldres myndighet direkte. Departementet mener imidlertid at de avgjørelser som det er aktuelt for fosterforeldrene å ta etter barnehageloven, privatskoleloven og opplæringsloven, er av en slik art at det i de aller fleste tilfeller vil være uproblematisk at det er fosterforeldrene som har avgjørelsesmyndighet. De fleste avgjørelsene fosterforeldrene vil ta etter disse lovene handler om barnets og familiens dagligliv, som er avgjørelser det er nødvendig at fosterforeldrene kan ta. I skolen vil det blant annet omfatte rett til å samtykke til spesialundervisning, søke om en annen skole enn nærskolen og ta avgjørelser om skyss.

Barnevernstjenesten vil fortsatt ha den samme myndigheten som i dag til å treffe avgjørelser etter disse særlovene. Forslaget innebærer at fosterforeldrene får den samme avgjørelsesmyndigheten som barnevernstjenesten. Fosterforeldrenes myndighet vil følge direkte av lovene, og vil ikke være avhengig av at barnevernstjenesten gir fullmakt.

Myndigheten til å ta mer inngripende avgjørelser vil fortsatt ligge til foreldrene til barnet, jf. opplæringsloven § 15-6 andre ledd og privatskoleloven § 7-7 andre ledd. Dette innebærer at det er foreldrene til barnet som har rett til å velge privatskole, samtykke til fritak fra opplæringsplikten, velge hovedmål, kreve fritak fra aktiviteter i opplæringen av hensyn til religionen eller livssynet til barnet, og kreve opplæring i kvensk eller finsk og i og på samisk. Disse avgjørelsene vil altså ikke kunne fattes hverken av barnevernstjenesten eller fosterforeldrene.

Departementet foreslår etter dette at å innta i barnehageloven § 32, opplæringslova § 24-4 og privatskoleloven § 7-7 at fosterforeldrene skal ha den samme myndigheten som barnevernstjenesten til å treffe avgjørelser.

Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan oppstå uenighet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten om en avgjørelse er til det beste for barnet. Departementet legger til grunn at dette i de fleste tilfeller vil løse seg med dialog mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten, slik at det fattes en avgjørelse til det beste for barnet. Etter departementets vurdering bør det likevel fremgå av lovene hvem som har myndighet til å ta den endelige avgjørelsen i tilfeller hvor det ikke oppnås enighet. At det er barnevernstjenesten som i slike unntakstilfeller tar den endelige beslutningen, er i overensstemmelse med, og vil bidra til å ivareta, barnevernstjenestens helhetlige ansvar for barnet. Departementet vil understreke at barnets beste i de aller fleste tilfeller blir ivaretatt av fosterforeldrene, og at bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil ved spørsmål av viktighet for barnet.

Departementet foreslår derfor at det inntas i bestemmelsene at barnevernstjenesten skal ta den endelige avgjørelsen dersom barnevernstjenesten mener at fosterforeldrenes eller institusjonens vurderinger i et vesentlig spørsmål klart ikke er til barnets beste.

For at barnevernstjenesten skal kunne ivareta sitt overordnede omsorgsansvar for barnet, må barnevernstjenesten bli kjent med de avgjørelser som skal tas. Fosterforeldrene må holde barnevernstjenesten orientert om vesentlige forhold som barnevernstjenesten bør være kjent med for å kunne ivareta sitt helhetlige ansvar. En slik informasjonsplikt er tatt inn i fosterhjemforskriften § 14 der det framgår at dersom det inntreffer forhold ved barnet i fosterhjemmet eller i fosterhjemmet for øvrig som barnevernstjenesten bør kjenne til, skal fosterforeldrene så snart som mulig informere barnevernstjenesten.

Barnevernstjenesten har også et selvstendig ansvar for å påse at kontakt med fosterforeldrene og informasjon om barnets skolegang er tilstrekkelig til at barnevernstjenesten kan ivareta sitt overordnede ansvar for barnet. Departementet mener det bør presiseres i barnevernsloven § 5-4 at fosterforeldrene har plikt til å informere barnevernstjenesten om avgjørelser barnevernstjenesten bør kjenne til.

Etter departementets vurdering vil det også for barn som bor på institusjon kunne oppstå tilsvarende behov for at institusjonen kan ta avgjørelser som følger av barnehageloven § 32, opplæringslova § 24-4 og privatskoleloven § 7-7. Departementet foreslår derfor at forslaget skal gjelde uavhengig av om barnet bor i fosterhjem eller institusjon. I begge tilfeller har barnevernstjenesten omsorgsansvaret, det er valg av tiltak som er ulikt. Departementet antar at behovet er mindre på institusjon, men det kan ikke utelukkes at det kan oppstå behov for at også institusjonen treffer slike avgjørelser. Barnet har de samme rettighetene når det gjelder oppfølging, og naturligvis de samme behovene for at de som utøver omsorgen har beslutningsmyndigheten det er behov for.

Departementet foreslår etter dette at det inntas i barnehageloven § 32, opplæringslova § 24-4 og privatskoleloven § 7-7 at også fosterforeldrene og institusjonen der barnet bor har rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet. Myndigheten er avgrenset mot det som ligger til foreldrene i kraft av foreldreansvaret. Departementet foreslår videre å innta at

fosterforeldrene og institusjonen der barnet bor, har plikt til å informere barnevernstjenesten om avgjørelser barnevernstjenesten bør kjenne til. Dersom det er uenighet om en viktig avgjørelse er til barnets beste, er det barnevernstjenesten som treffer avgjørelsen.

Pasient- og brukerrettighetsloven

Oppfølging av barnets helse er en sentral del av det å ivareta daglig omsorg for barnet og av det å gi god og forsvarlig omsorg. Det innebærer for eksempel å kontakte fastlegen når barnet har behov for legetilsyn, bestille legetime, hente resepter, mv. Etter departementets vurdering vil slik oppfølging ligge innenfor rammen av fosterforeldres kompetanse til å ivareta barnet i det daglige, og krever ikke særskilt hjemmel utover den som følger av barnevernsloven § 5-4 andre ledd. Departementet viser til at også pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 andre ledd har en avgrensning til helsehjelp som ligger til den daglige og ordinære omsorgen for barnet.

Når det gjelder kompetanse til å samtykke til helsehjelp *utover* det som ligger i å utøve omsorg for barnet i det daglige, ligger myndigheten i utgangspunktet hos barnevernstjenesten.

Foreldre eller andre med foreldreansvaret har rett til å samtykke til helsehjelp til barn under 16 år. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet er mellom 12 og 16 år og foreldrene ikke har rett til informasjon om helsehjelpen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav c. Da har barnet selv rett til å samtykke til helsehjelp.

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for et barn under 16 år etter barnevernsloven § 4-2 eller § 5-1, har barnevernstjenesten rett til å samtykke til helsehjelp istedenfor foreldrene. Barnevernstjenesten vil ha plikt til å sørge for at barnet får nødvendig medisinsk behandling. For å kunne ivareta dette ansvaret må også barnevernstjenesten, herunder fosterforeldre eller institusjon, få nødvendig kunnskap om barnets helse og medisinske behandling. Fosterforeldre har ingen selvstendig rett til å samtykke til helsehjelp for barn etter pasient- og brukerrettighetsloven.

Barnevernstjenesten kan i dag imidlertid delegerer kompetanse til å samtykke til helsehjelp og til å få informasjon om barnets helse til fosterforeldre etter en konkret vurdering, jf. barnevernsloven § 5-4 andre ledd. Tilbakemeldinger fra Fosterhjemsforeningen og andre kan tyde på at dette gjøres i for liten grad i dag.

Å samtykke til helsehjelp har etter departementets syn stor betydning for muligheten til å kunne følge opp barnet på en god og effektiv måte.

Retten til helsehjelp innebærer for barn rett til øyeblikkelig og nødvendig helsehjelp i helse- og omsorgstjenesten i kommunen og i spesialisthelsetjenesten. Helsepersonell og virksomheter har ulik kompetanse og fagansvar, og plikter å henvise pasienten til videre oppfølging og utredning ved behov. Dette kan for eksempel være at en fastlege henviser et barn til utredning av sykdom i spesialisthelsetjenesten.

Barn har særskilt rett til nødvendig helsehjelp i form av helsekontroller i den kommunale helse- og omsorgstjenesten der barnet bor eller midlertidig oppholder seg, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 6-1. Helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten skal tilby

helsefremmende og forebyggende arbeid. Tjenesten skal blant annet foreta kartlegging for å avdekke risiko for fysiske og psykiske vansker/problemer og skjevutvikling, herunder ha særlig oppmerksomhet på å forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgssvikt, og sørge for tilbud om nødvendig oppfølging og hjelp. Helsestasjon og skolehelsetjenesten skal også informere om og tilby vaksiner i Barnevaksinasjonsprogrammet.

For å sikre barnet denne særlige rettigheten, har foreldre en tilsvarende plikt til å medvirke til at barnet får slike helsekontroller. Ved omsorgsovertakelse går denne plikten over på barneverntjenesten. Bestemmelsen skal verne barn og sikre dem nødvendig helsehjelp.

For alle typer helsehjelp, vil helse- og omsorgstjenesten gjøre en faglig vurdering av hvilken hjelp et barn er i behov av. Departementet legger til grunn at å samtykke til helsehjelp i stor grad innebærer å følge helsepersonells vurderinger når barnet får helsehjelp. Samtidig kan det være tilfeller der det er ulike behandlingsalternativ hvor det er foreldre som vurderer hva som er best for sitt barn. Det innebærer at foreldre på barnets vegne må ta den endelige avgjørelsen.

Som nevnt i omtalen av gjeldende rett over er det i tillegg inntatt i fosterhjemsavtalen at fosterforeldre plikter å følge opp barnets helse og at dette i akutte tilfeller innebærer å rådføre seg med lege og følge dennes vurdering. I slike tilfeller skal de så snart som mulig melde fra til barneverntjenesten.

Departementet har vurdert om det vil være tilstrekkelig å presisere i pasient- og brukerrettighetsloven at barneverntjenesten kan gi fosterforeldrene fullmakt til å samtykke til helsehjelp på vegne av barnet, eller om fosterforeldrenes avgjørelsesmyndighet bør reguleres direkte i loven.

Som vurdert over med forslag til endring i opplæringsloven, vil barneverntjenestens ansvar for å sørge for at barnet har god nok omsorg og at tiltakene som settes inn er til det beste for barnet, jf. barnevernsloven § 1-3, tale imot å lovfeste fosterforeldres myndighet direkte. Departementet mener imidlertid at de avgjørelser det er snakk om å treffe etter pasient- og brukerrettighetsloven, på lik linje med avgjørelser som gjelder barnehage og skole, er av en slik art at det i de aller fleste tilfeller vil være uproblematisk at fosterforeldrene samtykker.

Samtidig kan noen avgjørelser vedrørende helsehjelp anses inngripende, og kanskje mer inngripende enn avgjørelser om oppfølging i barnehage og skole. Fosterforeldre får med forslaget tilsvarende avgjørelsesmyndighet som i pasient- og brukerrettighetsloven i dag er lagt til barneverntjenesten. Når det gjelder de mest inngripende avgjørelsene - avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold, viser departementet til at samtykke til disse avgjørelsene ligger til foreldreansvaret, jf. barnevernsloven § 5-4 tredje ledd.

Etter departementets syn tilsier imidlertid hensynet til barnet at det bør unngås tvil om hvem som kan ta avgjørelser på vegne av barnet. Praksis i dag tyder på at det er behov for

klarere regler som gir forutsigbarhet for fosterforeldre, barnevernstjenesten, barnet og for helsepersonell om ansvarsdelingen og fosterforeldrenes myndighet.

Dette innebærer etter departementets syn at det bør tas inn i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 at barnevernstjenesten og fosterforeldre har samme rett til å samtykke på vegne av barnet.

Barnevernstjenesten vil fortsatt ha den samme myndigheten som i dag til å treffe avgjørelser etter denne loven. Forslaget innebærer at fosterforeldrene får den samme avgjørelsesmyndigheten som barnevernstjenesten. Fosterforeldrenes myndighet vil følge direkte av loven, og vil ikke være avhengig av at barnevernstjenesten gir fullmakt.

Departementet ser at det her, tilsvarende som for avgjørelser om barnehage og skole, kan være enkelte tilfeller hvor det er uengighet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten om en avgjørelse er til barnets beste. Etter departementets mening er det behov for å regulere i loven at det er barnevernstjenesten som skal fatte avgjørelsen i slike tilfeller. Dette er i overensstemmelse med barnevernstjenestens helhetlige ansvar for barnet og vil bidra til å ivareta dette. Departementet legger til grunn at barnets beste i de aller fleste tilfeller blir ivaretatt av fosterforeldrene, og bestemmelsen er tenkt som en sikkerhetsventil i spørsmål av viktighet for barnet. Departementet foreslår derfor at det inntas i bestemmelsen at det er barnevernstjenesten som tar den endelige avgjørelsen dersom barnevernstjenesten mener at fosterforeldrenes eller institusjonens vurderinger i et vesentlig spørsmål klart ikke er til barnets beste.

For at barnevernstjenesten skal kunne ivareta sitt overordnede omsorgsansvar for barnet, må barnevernstjenesten bli kjent med de avgjørelser som skal tas og den helsehjelpen barnet får. Fosterforeldrene må derfor holde barnevernstjenesten orientert om vesentlige forhold som barnevernstjenesten bør være kjent med for å kunne ivareta sitt helhetlige ansvar. Det framgår av fosterhjemmsforskriften § 14 at dersom det inntreffer forhold ved barnet i fosterhjemmet eller i fosterhjemmet for øvrig som barnevernstjenesten bør kjenne til, skal fosterforeldrene så snart som mulig informere barnevernstjenesten.

Barnevernstjenesten har også et selvstendig ansvar for å påse at kontakt med fosterforeldrene og informasjon om barnets helsetilstand og behov er tilstrekkelig til at barnevernstjenesten kan ivareta sitt overordnede ansvar for barnet. Departementet mener videre det bør framgå av barnevernsloven § 5-4 at fosterforeldrene har plikt til å informere barnevernstjenesten om avgjørelser barnevernstjenesten bør kjenne til. Dette vil naturligvis omfatte helsehjelp som kan anses inngripende, men som ikke er nødvendig, eller i valget mellom ulike behandlingsmetoder hvor det ene er mer inngripende enn det andre.

Informasjonsplikten omfatter også andre forhold barnevernstjenesten bør være kjent med for å kunne ivareta sitt helhetlige omsorgsansvar. Dette kan for eksempel være informasjon om oppfølging av alvorlig sykdom, vesentlig forverring eller forbedring av kroniske lidelser, orientering om oppstart eller avslutning av langvarig behandling for å nevne noe. Også oppfølging av helsekontroller og om barnevaksinasjonsprogrammet følges, er forhold som barnevernstjenesten bør kjenne til. Det vises i denne forbindelse til foreldres medvirkningsplikt til at barn får helsekontroller. Barnevernstjenesten har også

rett til å få informasjon direkte fra helsetjenesten. Dette påvirker ikke fosterforeldres plikt til å informere barnevernstjenesten.

Etter departementets vurdering vil det også for barn som bor på institusjon kunne oppstå tilsvarende behov for at institusjonen kan samtykke eller ta avgjørelser om barnets helse på vegne av barnevernstjenesten. Departementet foreslår derfor at forslaget skal gjelde uavhengig av om barnet bor i fosterhjem eller institusjon. I begge tilfeller har barnevernstjenesten omsorgsansvaret, det er valg av tiltak som er ulikt. Departementet antar at behovet er mindre på institusjon, men det kan ikke utelukkes at det kan oppstå behov, og departementet mener derfor det også bør framgå at barnevernsinstitusjonen kan samtykke til helsehjelp. Barnet har de samme rettighetene når det gjelder oppfølging, og naturligvis de samme behovene for at de som utøver omsorgen kan ta de avgjørelser det er behov for.

Barneverntjenestens rett til å motta informasjon og til å samtykke til helsehjelp er i pasient- og brukerrettighetsloven avgrenset til å gjelde situasjoner der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for et barn under 16 år etter barnevernsloven § 4-2 eller § 5-1. Departementet mener de samme rettighetene bør tre inn der barnevernstjenesten har truffet vedtak om midlertidig flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3. De samme hensynene gjør seg gjeldende i disse tilfellene, ettersom barnet blir boende utenfor hjemmet uten at foreldrene samtykker til det, og det er andre enn foreldrene som står for den daglige omsorgen for barnet. Også i disse tilfellene er det viktig at barnevernstjenesten, fosterforeldrene og institusjonen der barnet bor kan samtykke til helsehjelp på vegne av barnet. Departementet foreslår derfor at det i pasient- og brukerrettighetsloven også vises til barnevernsloven § 4-3. Dette er i overensstemmelse med hvordan det er regulert i barnehageloven, opplæringslova og privatskoleloven.

Departementet foreslår videre å ta inn i pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 sjette ledd at fosterforeldre eller institusjonen der barnet bor skal ha rett til informasjon, på lik linje med barnevernstjenesten. Informasjon om helsehjelp er en forutsetning til å kunne gi et gyldig samtykke etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4, og å kunne samtykke til helsehjelp forutsetter at fosterforeldre og institusjonen der barnet bor får relevant informasjon fra helsetjenesten, slik at de kan ivareta ansvaret sitt. Retten til informasjon gjelder tilsvarende for rett til innsyn i pasientjournal, jf. § 5-1 fjerde ledd.

6.3 Økonomiske rammevilkår for fosterforeldre

6.3.1 Gjeldende rett

6.3.1.1 Kommunens ansvar for fosterhjem

Kommunene har hovedansvaret på fosterhjemsområdet, og har fullt faglig og økonomisk ansvar for ordinære kommunale fosterhjem, jf. barnevernsloven §§ 15-2 og 15-11. Hvilke økonomiske rammevilkår fosterforeldre skal ha er ikke regulert i lov eller forskrift. Det følger imidlertid av barnevernsloven § 9-7 at det skal inngås en skriftlig avtale mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten om deres forpliktelser. Av fosterhjemsforskriften § 6 går det fram at fosterhjemsavtalen skal benyttes i alle tilfeller hvor barnet skal bo i

fosterhjem og barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet. I andre tilfeller, som ved frivillig opphold i fosterhjem, skal fosterhjemsavtalen benyttes så langt den passer.

Dagens fosterhjemsavtale er først og fremst en avtale om at barnet skal bo i et bestemt fosterhjem og med en omtale av hvilke forpliktelser dette medfører for partene. I tillegg regulerer avtalen økonomiske rammevilkår for fosterforeldrene, herunder generelle rammer for godtgjøring og utgiftsdekning. Hvilke rammer som skal gjelde for det konkrete fosterhjemmet, vil følge som vedlegg til avtalen. Fosterhjemsavtalen regulerer også hvilke utgifter knyttet til fosterhjemsoppholdet barnevernstjenesten skal dekke. Dette omfatter både løpende utgifter som anses dekket av utgiftsdekningen og barnetrygd, samt nødvendige ekstrautgifter. Det er gitt eksempler på hva nødvendige ekstrautgifter kan være, blant annet utgifter til behandling som ikke dekkes av folketrygden og utgifter til barnehage.

Kommunens ansvar for utgifter framgår også av betalingsrundskrivet (2007)⁶⁴. Det følger av rundskrivet at kommunens oppholdsutgifter ved ordinære fosterhjems plasseringer blant annet omfatter fosterhjemsgodtgjøring og utgiftsdekning, og at departementet tilrår at de veiledende satsene fra KS legges til grunn. Kommunene står fritt til å fastsette vilkårene til fosterforeldre. Bufdir har imidlertid utarbeidet faglige anbefalinger om økonomiske rammevilkår for fosterhjem med virkning fra 1. januar 2022. Anbefalingene viderefører KS' satser for nivå på grunnstøtte og utgiftsdekning. Bufdir anbefaler en modell som består av en fast grunnstøtte for hvert barn i fosterhjemmet, utgiftsdekning og barnetrygd, samt standardiserte perioder for frikjøp fra arbeid den første perioden etter at barnet har flyttet inn. Lengden på (den første) frikjøpsperioden varierer med alder på barnet. Bufdirs modell inkluderer også kriterier for frikjøp utover den første periode. Det er anbefalt at grunnstøtten gis i tillegg til eventuelt frikjøp. Målet er at Bufdirs anbefalinger skal gi kommunene et godt grunnlag for å estimere kostnadene knyttet til sitt finansieringsansvar for fosterhjem. I tillegg skal det gi kommunene et godt grunnlag for å gi informasjon og legge til rette for god dialog med fosterhjem om oppdragsavtaler de har med barnevernstjenestene.

6.3.1.2 Grunnstøtte, utgiftsdekning og pensjon

Grunnstøtten er ment å gjenspeile de oppgaver som følger med det å være fosterforeldre, og inntekten er skattepliktig inntekt og ilagt arbeidsgiveravgift. Dette medfører at den gir opptjening av alderspensjon og trygderettigheter i folketrygden. Noen fosterforeldre frikjøpes helt eller delvis og kan av den grunn ikke ha annet arbeid fullt eller delvis ved siden av fosterhjemsoppdraget. Det er i dag ingen tjenstepensjonsordning for ordinære frikjøpte fosterforeldre, slik det er for fosterforeldre i statlige spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem, jf. lov om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskapshjem eller spesialisert fosterhjem. Frikjøpte fosterforeldre tjener opp rettigheter til alderspensjon i folketrygden, men omfattes ikke av reglene om obligatorisk tjenstepensjon i lov om obligatorisk tjenstepensjon. I utgangspunktet må derfor helt eller delvis frikjøpte fosterforeldre selv spare til pensjon utover folketrygdens

⁶⁴ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv/2007/rundskriv_q_06_2007.pdf

alderspensjon. Kommunene kan imidlertid også i dag gi godtgjøring tiltenkt pensjonssparing. Muligheten for dette blir også presisert i Bufdirs faglige anbefalinger.

6.3.1.3 Avgjørelser om økonomiske forhold er enkeltvedtak

Departementet har tidligere lagt til grunn at fosterhjemsavtalen er en privatrettslig avtale, og at beslutninger som vedrører avtaleforholdet mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Departementet gjorde i 2023 en ny juridisk vurdering av om hele eller deler av fosterhjemsavtalen kan anses som enkeltvedtak. Det er nå tatt stilling til at avgjørelser om økonomisk godtgjøring til fosterforeldre og oppfølging av fosterforeldre, inkludert frikjøp og avlastning, er å regne som avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Slike avgjørelser er dermed å anse som enkeltvedtak, som kan påklages av fosterforeldrene til statsforvalteren. Dette innebærer at forvaltningslovens regler om saksforberedelse, krav til selve vedtaket og regler om klage og omgjøring kommer til anvendelse. Statsforvalter er klageinstans for enkeltvedtak som fattes av barnevernstjenesten, jf. barnevernsloven § 12-9 første ledd. Barnevernstjenesten har plikt til å informere fosterforeldre om klageadgangen, jf. forvaltningsloven § 11.

6.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Både Barnevernsutvalget (NOU 2023: 7) og Barneombudet («Blod er ikke alltid tykkere enn vann», 2023) mener at fosterforeldres økonomiske rammevilkår bør lovfestes, blant annet for å oppnå mer forutsigbarhet for fosterforeldre og dessuten bidra til et mer likeverdig fosterhjemstilbud.

Utvalget foreslår å lovfeste både faglige og økonomiske rammevilkår, uten å vurdere hvilke rammebetingelser som bør lovreguleres. De mener lovfesting vil gi økt forutsigbarhet for fosterforeldre samt bidra til et mer likeverdig fosterhjemstilbud i Norge. Videre mener utvalget at rekrutteringsutfordringen ikke kan løses uten at Bufetat med større sikkerhet enn i dag kan gi potensielle fosterforeldre informasjon om hvilke rammevilkår de får fra kommunen og forsikringer om at disse ikke vil endre seg vesentlig underveis. De viser til at forutsigbarhet er viktig, og at rammene bør være de samme uavhengig av hvilken kommune barnet kommer fra. Utvalget støtter intensjonen bak de faglige anbefalingene i Fosterhjemstrategi 2021-2025 *Et trygt hjem for alle* om at oppdraget som ordinært fosterhjem bør være et oppdrag og ikke lønnet arbeid. De viser til at frikjøp fra arbeid er nødvendig i mange faser av et fosterhjemsoppdrag, men de mener det bør være noe som vurderes i det enkelte tilfellet – i lys av barnets og fosterhjemmets behov. Utvalget påpeker at det virker opplagt at fosterforeldre ikke skal tape økonomisk, verken på kort eller lang sikt, på å ta oppdrag som fosterfamilie. Utvalget mener derfor at tjenstepensjon for frikjøpte fosterforeldre bør utredes nærmere.

Barneombudet mener fosterforeldres økonomiske rammevilkår bør lovfestes for å sikre like gode vilkår for alle fosterhjem. Det vises til at trygge økonomiske rammer for fosterforeldre er viktig for å sikre fosterhjemmene stabilitet og forutsigbarhet.

Barneombudet mener det er store variasjoner og uforutsigbare vilkår for fosterforeldre, og at det er behov for å lovfeste standardiserte rammevilkår.

Det er et mål å øke rekrutteringen av fosterhjem som møter behovene til barna, og at barna ikke må flytte mer enn nødvendig. En undersøkelse om interesse for å bli fosterforeldre av Sentio Research⁶⁵ viser at forutsigbare rammebetingelser kan ha betydning for rekrutteringen av fosterhjem. I undersøkelsen svarte 32 prosent av de som hadde svart at det var svært eller ganske aktuelt å bli fosterforeldre, at *trygghet for at vi ikke taper økonomisk* var en viktig faktor. 26 prosent i det samme utvalget svarte at *de økonomiske betingelsene var et av de største hindrene for at man skulle bli fosterforelder*.

Fosterforeldre er ikke arbeidstakere og omfattes ikke av lov om obligatorisk tjenestepensjon. Kommunen har heller ikke etter annet lovverk plikt til å tilby fosterforeldre tjenestepensjon. Det er imidlertid ingenting i veien for at kommunene gir godtgjøring som er tenkt å dekke oppsparing til tjenestepensjon eller kompenserer på annen måte. Tall fra 2022 viser at i underkant av 15 prosent av de ordinære fosterhjemmene i dag oppgir at de får kompensasjon for manglende tjenestepensjon i perioder hvor de har vært frikjøpt⁶⁶. Tilbudet om tjenestepensjon ser ut til å avhenge av fosterforeldrenes forhandlingsposisjon og saksbehandlers vurderinger⁶⁷.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

24 høringsinstanser i høringen av NOU 2023:7 *Trygg barndom, sikker fremtid* har uttalt seg til forslaget om å lovfeste rammevilkår for fosterhjem. Hovedvekten av høringsinstansene er positive til forslaget.

Statsforvalteren i Rogaland støtter forslaget og mener det er viktig å tydeliggjøre de faglige og økonomiske rammevilkårene for fosterforeldre, og at det blir større grad av forutsigbarhet og likebehandling mellom de ulike kommunene. De vurderer også at klargjøring av rammevilkårene for fosterforeldre er sentralt i arbeidet med å rekruttere fosterhjem.

Norsk fosterhjemsforening støtter forslaget og uttaler:

«Det er i dag en stor rettssikkerhetsutfordring at barneverntjenestens avgjørelser av betydning for rammebetingelser, ytelse og sikring av fosterhjemmets stabilitet og barnets behov i dag er hjemlet i en privatrettslig kontrakt uten klagemulighet. Rammebetingelser kan ensidig endres av barneverntjenesten fra en dag til en annen med store konsekvenser og uforutsigbarhet, og uten rett for fosterhjemmet til overprøving av avgjørelsen. I dag kan økonomiske hensyn i kommunen, eller hvilken kontaktperson man har, være avgjørende for ytelse og tiltak.»

Oslo kommune støtter hovedsakelig forslagene om fosterhjem og mener dette, sammen med andre tiltak, er tiltak som bør prioriteres. Oslo kommune skriver at de erfarer at

⁶⁵ Santi Research (2022). Fosterhjem.

⁶⁶ [Fosterhjemsundersøkelsen s. 20](#)

⁶⁷ Vista Analyse (2018): [Kommunenes tilbud til sine fosterhjem, Rapport 2018-10 s 8](#)

rekrutteringen av fosterforeldre er utfordrende og har vært det over tid, og mener at flere av utvalgets forslag vil kunne forbedre forholdene for fosterforeldre, noe som kan forenkle rekrutteringen av nye fosterhjem. *Organisasjonen for barnevernsforeldre* mener det er viktig at man legger til rette slik at man klarer å beholde gode fosterhjem, slik at de ikke gir seg etter å ha vært familie for ett/få barn og at de anbefaler andre å bli fosterhjem. De mener fosterforeldre trenger å bli anerkjent på en annen måte enn i dag, og at de har behov for bedre rammevilkår. De viser til at samfunnsoppdraget ikke kan ses på som en dugnad, og at det å være fosterhjem ofte kan være en så stor oppgave at det går på bekostning av både egne barn, økonomi, egen helse, fritid og livskvalitet.

Landsforeningen for barnevernsbarn mener det å lovfeste fosterforeldrenes økonomiske og faglige rammebetingelser «er et viktig grep for å styrke deres rettsstilling og arbeidsvilkår. Dette er viktig for å kunne sikre barnevernsbarn gode og stabile omsorgsvilkår, men også for at det kan oppleves positivt og innbydende for potensielle familier og bli fosterhjem. Rekruttering av fosterhjem må ses i sammenheng med at det allerede i mange år har vært en del turbulens og ustabiliteter knyttet til rammene for å fungere som fosterhjem og noe som skaper utrygghet.»

Akademikerforbundet, KS og KS storbynettverk støtter ikke forslaget om å lovfeste rammebetingelsene. KS viser til at lovfesting og økt standardisering vil begrense muligheten for å gjøre lokale vurderinger: «Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov (kommuneloven § 2-1). En lovfesting og økt standardisering av de økonomiske rammevilkårene vil redusere kommunenes mulighet til å gjøre lokale vurderinger av støtte og godtgjøring. En lovfesting av økonomiske rammevilkår vil ikke gi kommunene en reell mulighet for å gjøre lokale vurderinger og taler derfor for et statlig ansvar og ytelse som honorering av oppdraget, som tar høyde for variasjon i belastning og gjenspeiler annerkjennelsen av viktigheten av samfunnsoppdraget.»

Akademikerforbundet ser ikke behovet for å regulere rammevilkår i loven, og viser til at rammevilkår kan reguleres i veiledere og eventuelt i forskrift.

6.3.4 Departementets vurderinger og forslag

6.3.4.1 Innledning

Det er et mål å ha stabile og trygge fosterhjem, som gir god omsorg og klarer å stå i oppdraget over tid. Dette må ses i sammenheng med behovet for flere fosterhjem som møter behovene til barna, og at barna ikke må flytte mer enn nødvendig. Det har over tid kommet innspill fra flere aktører, blant annet Norsk Fosterhjemsforening, Barnevernsutvalget og Barneombudet, om behovet for å lovregulere fosterforeldres rammevilkår.

Fosterforeldres rammevilkår er sentrale for at fosterforeldre skal kunne gi god omsorg, og klare å stå i omsorgsoppdraget over tid. I de samlede rammevilkårene inngår både faglige, juridiske og økonomiske virkemidler. Det har over tid vært et mål at ekstra støtte til fosterhjem (forsterkning) i større grad skal skje gjennom oppfølging og veiledning framfor frikjøp (økonomisk forsterkning) til fosterforeldrene. Vridning i tiltaksbruken ved ekstra støtte var også noe av bakgrunnen for at refusjonsordningen for fosterhjem ble opphevet i

Prop 73 L (2016–2017) *Barnevernsreformen*, som trådte i kraft 1. januar 2022. Det ble her vist til at «Over 90 prosent av statens refusjon brukes i dag til frikjøp av fosterforeldre og i underkant av 10 prosent til forsterkningstiltak som veiledning og annen oppfølging. Departementet har lagt vekt på at økonomiske virkemidler er viktig, men at det er ønskelig å vri tiltaksbruken til økt bruk av faglige virkemidler, veilednings- og oppfølgingstiltak. Som fremhevet i fosterhjemsmeldingen, vil en avvikling av refusjonsordningen kunne bidra til dette ved at kommunene får insentiver til i større grad å velge faglige virkemidler som oppfølging og veiledning fremfor økonomisk forsterkning.»

Departementet foreslår i dette kapittelet å lovregulere økonomiske rammevilkår for fosterforeldre. Dette omfatter blant annet å lovfeste en plikt for kommunen til å yte godtgjøring og utgiftsdekning til fosterforeldre og å vurdere behovet for frikjøp. Forslagene er ikke ment å endre på målet om at støttetiltak til fosterhjem i større grad skjer gjennom oppfølging og veiledning enn økonomisk forsterkning, men er ment å skape forutsigbarhet om hvilke rammer barnevernstjenesten skal vurdere.

Det følger av barnevernsloven at barnevernstjenesten har ansvar for å følge opp fosterfamilien så lenge barnet er i fosterhjemmet. Dersom barnevernstjenestens ansvar for økonomiske rammer for oppdraget også gis et lovuttrykk, vil både faglige og økonomiske rammevilkår være forankret i loven. Med økonomiske rammevilkår menes i dette kapittelet godtgjøring, herunder dagens grunnstøtte, utgiftsdekning og kompensasjon ved manglende opptjening av tjenestepensjon ved frikjøp.

Det er etter departementets syn en fordel at de faglige og økonomiske rammevilkårene for fosterforeldrene er regulert på samme måte, og forslagene ivaretar dette. Etter departementets syn vil dette bidra til at det kommer tydeligere fram hva som inngår i kommunenes faglige og økonomiske ansvar for fosterhjemmene, noe som kan bidra til lik praksis. En lovfesting av hvilke rammevilkår barnevernstjenesten må vurdere, vil også gi økt forutsigbarhet for fosterforeldre. Forslaget innebærer ingen nye plikter for kommunene.

I det følgende vurderer departementet lovregulering av godtgjøring og utgiftsdekning, behovet for frikjøp og kompensasjon for manglende opptjening av tjenestepensjon ved frikjøp. Til slutt behandles behovet for en hjemmel til å regulere rammevilkår i forskrift.

6.3.4.2 Godtgjøring og utgiftsdekning

Vi vet at det i dag er mangel på fosterhjem som kan møte behovene til de barna som venter. Samtidig viser en undersøkelse⁶⁸ om interesse for å bli fosterforeldre at forutsigbare rammebetingelser kan ha betydning for rekrutteringen av fosterhjem. Norsk Fosterhjemsforenings medlemsundersøkelse for 2023 viser også dette.

I tillegg til at Bufdir har gitt faglige anbefalinger om rammevilkår for fosterhjem, er det i dag fosterhjemsavtalen som regulerer fosterforeldres rammevilkår. Det er lovfestet at fosterhjemsavtalen skal benyttes for å regulere forholdet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene, herunder deres forpliktelser og rettigheter, jf. barnevernsloven § 9-7.

⁶⁸ Sentio Research (2022). Fosterhjem.

Avtalen skal imidlertid revideres, og Bufdir har fått i oppdrag å lage et utkast til ny fosterhjemsavtale. Bakgrunnen for revideringen er ny fosterhjemsforskrift hvor en del elementer fra gjeldende fosterhjemsavtale er inntatt i forskriften⁶⁹, og at avgjørelser om økonomiske forhold og oppfølging er enkeltvedtak⁷⁰. Fordi barnevernstjenesten nå skal fatte vedtak om godtgjøring, oppfølging og eventuelt frikjøp, er det departementets vurdering at det ikke lenger er naturlig at disse elementene framgår som standard i malen for fosterhjemsavtalen slik som i dag. En konsekvens av å ta elementer om blant annet godtgjøring og utgiftsdekning ut av avtalen er at det ikke lenger vil være en forpliktende regulering av at barnevernstjenesten skal yte godtgjøring eller utgiftsdekning. Selv om fosterforeldre nå kan påklage barnevernstjenestens avgjørelser, er det departementets vurdering at det vil være mindre forutsigbart for fosterforeldre og mindre forpliktende for kommunen dersom det ikke framgår i annet enn faglige anbefalinger at barnevernstjenesten har økonomiske forpliktelser overfor fosterforeldrene. Departementet er opptatt av at det er forutsigbart hva barnevernstjenesten er forpliktet til å yte av økonomiske rammer. Dette vurderes som viktig både i rekrutteringsøyemed, samt for å beholde eksisterende fosterforeldre. For at det skal framgå klart at kommunen er forpliktet økonomisk overfor fosterforeldrene, mener departementet at det i barnevernsloven bør lovfestes en plikt for barnevernstjenesten til å yte økonomisk godtgjøring og utgiftsdekning.

Forslaget er ikke begrenset til grunnstøtte, men er en generell plikt til å yte økonomisk godtgjøring og utgiftsdekning uten nærmere angivelse av nivået på ytelsene. Plikten vil gjelde overfor alle fosterforeldre som har avtale med barnevernstjenesten etter § 9-7 og som barnevernstjenesten har økonomisk ansvar for, jf. barnevernsloven § 15-11 første ledd. Dette inkluderer fosterhjem i familie og nære nettverk. De aller fleste fosterhjem er ordinære fosterhjem med avtale med en barnevernstjeneste, selv om Bufetat har rekruttert fosterhjemmet. Bufetat har imidlertid noen egne fosterhjem, spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem som de inngår avtale med, jf. barnevernsloven § 16-3 andre ledd bokstav a og c, og disse omfattes ikke av forslaget.

Etter departementets vurdering kan forslaget bidra til bedre stabilitet for barna og færre utilsiktede flyttinger ved at rammene for oppdraget er tydeligere for fosterforeldrene og gir mer forutsigbarhet i oppdraget. Dette kan igjen bidra positivt til rekruttering av fosterhjem.

Å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til å yte godtgjøring og utgiftsdekning kan også være til hjelp for statsforvalteren ved behandling av klager på vedtak om godtgjøring og utgiftsdekning. Lovregulering kombinert med klageadgang og nasjonale anbefalinger om det nærmere innholdet i de økonomiske rammevilkårene, vil også kunne være til hjelp for Bufetat i deres rekruttering av fosterhjem. Summen av tiltakene vil etter departementets

⁶⁹ Trådte i kraft 1. januar 2024

⁷⁰ [Informasjonsskriv \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

vurdering bidra til økt forutberegnelighet for fosterforeldre, og tryggere rammer for oppdraget.

Departementet foreslår etter dette å ta inn et nytt tredje ledd i barnevernsloven § 9-6 om at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal yte godtgjøring og utgiftsdekning til fosterforeldre. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

6.3.4.3 Nivå på godtgjøring og utgiftsdekning

I dagens fosterhjemsavtale (2010) henvises det til veiledende satser for nivå på godtgjøring og utgiftsdekning fastsatt av KS. Bufdir anbefaler i sin faglige anbefaling om økonomiske rammevilkår (2022) en fast grunnstøtte per barn på 1 G som skal være lik for alle fosterforeldre og komme i tillegg til eventuelt frikjøp. Bufdir viser til KS' veiledende satser. De aller fleste fosterforeldre får KS' veiledende sats for grunnstøtte på 1 G. De veiledende satsene er ikke en standard eller et maksimumsnivå for godtgjøring samlet sett, men et utgangspunkt. Bufdir anbefaler å videreføre ordningen med KS's veiledende satser for utgiftsdekning. Utgiftsdekningen varierer avhengig av barnets alder. Har barnet særlige behov som fører til økt slitasje på inventar, utstyr og boligmasse i fosterhjemmet, anbefaler Bufdir at det vurderes å øke utgiftsdekning utover satsen som følger av KS' veiledende satser. Det kan i noen tilfeller være grunner for at et fosterhjem trenger høyere ytelse enn det som følger av de faglige anbefalingene om grunnstøtte eller utgiftsdekning. Departementet legger til grunn at kommunene tar utgangspunkt i anbefalingene når de økonomiske rammene for fosterhjemsoppdraget fastsettes.

I dag er det regulert i fosterhjemsavtalen at fosterforeldre skal få godtgjøring etter veiledende satser fastsatt av KS eller forsterket godtgjøring fastsatt mellom partene. I tillegg gir departementet anbefalinger i betalingsrundskrivet om at kommunene bør følge de veiledende satsene til KS. Med endringene som følger av revidering av fosterhjemsavtalen, hvor anbefalinger om økonomiske rammer ikke lenger anses naturlig som standard element i avtalen, kan det bli usikkerhet knyttet til hvorvidt anbefalingen om å følge KS' veiledende satser fortsatt gjelder. Dette kan tale for å lov- eller forskriftsfeste nivået på ytelsene. Også hensynet til forutsigbarhet om hvilket minimumsnivå ytelsene skal ligge på, taler for å lov- eller forskriftsfeste nivået. Dersom nivået på godtgjøring skal reguleres vurderer departementet at et naturlig utgangspunkt ville være å forskriftsfeste dagens anbefaling om en fast grunnstøtte på 1 G.

Det er imidlertid også forhold som taler mot å regulere nivået på ytelsene i lov eller forskrift. Dagens anbefalinger har virket i relativt kort tid (1. januar 2022), og det kan være positivt at kommunen beholder et handlingsrom når det gjelder nivået på godtgjøringen, for slik å kunne tilpasse rammene for oppdraget ut fra den enkelte fosterfamilies behov. Det vil uansett være en forventning om at barnevernstjenestene tar utgangspunkt i de faglige anbefalinger når rammene skal fastsettes. Å lov- eller forskriftsfeste et nivå kan også oppfattes som en standard mer enn som et minimumsnivå, og dersom slik regulering av nivå kan medføre at noen kommuner gir lavere godtgjøring enn i dag, kan dette virke negativt på rekrutteringen. Videre vil det å lovfeste et nivå også gjøre det vanskelig å innføre endringer hvis det blir behov for det. Dersom nivået på

godtgjøring skal reguleres er departementet av den oppfatning at slik regulering er best egnet i forskrift og ikke lov, særlig med tanke på mulige behov for å endre nivået på sikt.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om nivået på ytelsene bør framgå av veiledende satser i faglig anbefalinger eller om nivået på ytelsene bør reguleres, fortrinnsvis i forskrift.

6.3.4.4 Frikjøp

Halvparten av alle barn i fosterhjem har opplevd minst én flytting etter at de kom til sitt første fosterhjem⁷¹, og de fleste brudd skjer innen det første året barnet bor i hjemmet. Frikjøp er ett av flere tiltak barnevernstjenesten kan benytte for å støtte opp om fosterhjemsoppdraget. Å ha tilstrekkelig tid sammen den første tiden kan bidra til å lage en trygg relasjon mellom barnet og fosterforeldrene, og å skape grunnlaget for en stabil hverdag. Bufdir anbefaler derfor frikjøp første tiden barnet bor i fosterhjemmet. Fosterforelderen blir da helt eller delvis frikjøpt og blir kompensert for tapt arbeidsinntekt fra barnevernstjenesten. Fosterforeldre kan også ha behov for frikjøp utover den første perioden. I hvor stor grad og hvor lenge fosterforeldre er frikjøpt utover den første perioden varierer, men kan i enkelte tilfeller vare i flere år. Bufdir har utarbeidet kriterier for vurdering av frikjøp som en del av de faglige anbefalingene for standardiserte økonomiske rammebetingelser.

Bufdirs faglige anbefaling er at alle fosterforeldre bør frikjøpes den første perioden etter barnet har flyttet inn. For de aller minste barna (0–1 år) anbefales det at en av fosterforeldrene frikjøpes i 56 uker, for småbarn (2–5 år) anbefales det frikjøp i 46 uker, for noe større barn (6–12 år) anbefales frikjøp i 42 uker, mens det for de større barna (13–18 år) anbefales frikjøp i 22 uker. Bufdir anbefaler videre at den som frikjøpes får inntektskompensasjon inntil 6 G, og at dette kommer i tillegg til grunnstøtten. Ifølge anbefalingen kan det være forhold som tilsier et annet kompensasjonsnivå, og dette bør kommunen vurdere i den enkelte sak.

For frikjøp utover den første perioden anbefaler Bufdir at hovedkriteriet skal være hvorvidt tiden fosterforeldrene bruker på aktiviteter som er nødvendige for at barnet skal få omsorg og oppfølging, ikke er forenlig med å være i (fullt) arbeid. Kartlegging av aktiviteter, og tidsbruken på disse, er viktige elementer i vurderingen. Bufdir påpeker i sine anbefalinger at det også må vurderes andre tiltak for å støtte opp om fosterhjemmet og som kan være mer hensiktsmessige enn frikjøp. Departementet støtter disse vurderingene og er opptatt av at frikjøp ikke skal erstatte andre faglige støttetiltak. Behovet for frikjøp vil variere, men er i alle tilfeller et midlertidig tiltak. At fosterforeldre kan være i arbeid og beholde en tilknytning til arbeidslivet anses som verdifullt, og det vil også kunne bidra til en god overgang fra frikjøp og tilbake til ordinært arbeid. Tilknytning til arbeidslivet er også viktig for å skape mest mulig normalitet i familien, men også av samfunnsøkonomiske hensyn. Dette tilsier en noe tilbakeholdenhet med å bruke frikjøp som virkemiddel utover den første perioden etter innflytting. Det følger av ny

⁷¹ [Barn som bur i fosterheim utanom familie, flyttar meir \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/barn-og-ungdom/artikler/2017/barn-som-bur-i-fosterheim-utanom-familie-flyttar-meir)

fosterhjemsforskrift at barnevernstjenesten jevnlig må vurdere behovene for økonomiske, praktiske og faglige virkemidler. Den første perioden etter at barnet har flyttet inn anses likevel så viktig og sårbar at det er utformet klare anbefalinger om frikjøp den første perioden.

Etter departementets vurdering kan det være hensiktsmessig å til en viss grad regulere frikjøp i loven, sammen med øvrige rammevilkår. Forslaget vil bidra til bedre stabilitet for fosterbarn og økt forutsigbarhet for fosterforeldre, ved at dette er noe barnevernstjenesten er forpliktet til å vurdere, og med hjelp til relevante momenter for vurderingen av frikjøp som tiltak i faglige anbefalinger. Dersom det oppstår uenighet mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene om frikjøp, kan avgjørelsen påklages til statsforvalteren.

Departementet mener det ikke er grunn til å regulere en plikt til å frikjøpe fosterforeldre, da en slik vurdering må baseres på en konkret, helhetlig og individuell vurdering av den enkelte families behov. Det vil være flere tilfeller hvor frikjøp ikke er et relevant tiltak. Det vil for det første være tilfelle der fosterforeldrene selv ikke ønsker frikjøp, og der barnet og fosterfamilien allerede har en trygg og stabil relasjon ved innflytting. Videre vil det sjeldnere være relevant når ungdom bor i fosterhjem som ettervernstiltak hvor formålet er å hjelpe ungdommen med overgangen til voksenlivet, og bidra til en mer selvstendig tilværelse.

Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det bør inntas i loven at barnevernstjenesten skal *vurdere behovet* for å frikjøpe fosterforeldre. Det må gjøres helhetlige vurderinger av barnets og fosterfamiliens behov, hvor de nasjonale faglige anbefalingene gir veiledning om frikjøp den første tiden, og for når frikjøp bør videreføres etter den første perioden. Departementet legger til grunn at barnevernstjenesten ser hen til de faglige anbefalingene om frikjøp den første perioden etter barnet flytter inn, samt kriterier for frikjøp etter dette.

Som framhevet innledningsvis i dette kapittelet har det over tid vært et mål at forsterkning av fosterhjem i større grad skal skje gjennom oppfølging og veiledning framfor frikjøp/økonomisk forsterkning til fosterforeldrene. Forslaget om å ta inn i loven at barnevernstjenesten skal vurdere behovet for frikjøp er ikke ment å endre på dette. Forslaget er ment å skape forutsigbarhet om hvilke forhold barnevernstjenesten skal vurdere, og må dels også ses i sammenheng med forslaget om at barnevernstjenesten skal kompensere frikjøpte fosterforeldre for manglende opptjening til tjenestepensjon.

Et spørsmål er videre omplikten til å vurdere frikjøp skal være tidsbegrenset eller om den skal gjelde løpende i fosterhjemsoppholdet. Departementet mener forslaget må ses i sammenheng med barnevernsloven § 9-6 andre ledd om oppfølging av fosterfamilien og ny forskrift om fosterhjem § 9 som presiserer at «*Barnevernstjenestens oppfølging av fosterfamilien skal være helhetlig og tilpasset fosterfamiliens behov. Barnevernstjenesten må jevnlig vurdere behovene for økonomiske, praktiske og faglige virkemidler.*» Forslaget medfører dermed et løpende ansvar for å vurdere behovet for frikjøp. Det vil imidlertid, slik departementet vurderer det, være særlig den første perioden som er sentral å vurdere. Utover den første perioden skal det etter departementets syn særlige grunner til for å videreføre tiltak om frikjøp, men det kan både tenkes at det i et fosterhjem er vedvarende

behov for helt eller delvis frikjøp, og i andre fosterhjem kan det tenkes et nyoppstått behov i en avgrenset periode. Dette må vurderes konkret og særlig sett opp mot andre relevante støttetiltak.

Ikke alle fosterforeldre er i arbeid når et barn flytter inn. Bufdir anbefaler at fosterforeldre som ikke er i lønnet arbeid ved oppstart, bør kompenseres for det som vil innebære en begrenset mulighet for å være aktiv i arbeidsmarkedet på grunn av fosterhjemsoppdraget. Direktoratet anbefaler en kompensasjon på minimum 2G, i tillegg til den faste grunnstøtten. Departementet er enig i en slik vurdering og ser det som naturlig at barnevernstjenesten vurderer behovet for frikjøp uavhengig av om fosterforelder er i ordinært arbeid eller ei. Det kan være ulike årsaker til at en fosterforelder ikke er i lønnet arbeid når fosterhjemsoppdraget inngås og det anses som rimelig at også de som ikke er i arbeid kompenseres noe utover grunnstøtten dersom det vurderes å være behov for frikjøp.

Departementet foreslår etter dette å ta inn et nytt fjerde ledd første punktum i § 9-6 om at barnevernstjenesten i omsorgskommunen jevnlig skal vurdere behovet for frikjøp, se lovforslaget i kapittel 16.1.

6.3.4.5 Pensjon

Det foreligger ikke i dag noen regulering av tjenestepensjon for fosterforeldre i ordinære fosterhjem. Fosterforeldre er oppdragstakere og har ingen obligatorisk tjenestepensjon i fosterhjemsoppdraget.

Når fosterforeldre frikjøpes fra sitt vanlige arbeid for å ivareta omsorgen for fosterbarnet, mister de samtidig opptjening av tjenestepensjon de hadde i arbeidet de frikjøpes fra. Departementet mener det bør ses på tiltak for å forhindre at fosterforeldre taper økonomisk på å være fosterforeldre. Dagens faglige anbefaling er at alle fosterforeldre frikjøpes den første perioden etter barnet har flyttet inn, jf. over om frikjøp. Bufdirs faglige anbefalinger om økonomiske rammer inneholder ingen konkret anbefaling om pensjon utover at det opplyses at det er mulig for kommunene å kompensere fosterhjem for tapt opptjening av tjenestepensjon. Det er begrenset kunnskap om pensjonsordninger for fosterforeldre, men tall fra 2022 viser at i underkant av 15 prosent av de ordinære fosterhjemmene i dag oppgir at de får kompensasjon for manglende tjenestepensjon i perioder hvor de har vært frikjøpt⁷². Tilbudet om kompensasjon for manglende opptjening av tjenestepensjon ser ut til å avhenge av fosterforeldrenes forhandlingsposisjon og saksbehandlers vurderinger.

For å bidra til økt forutsigbarhet, og at fosterforeldre ikke skal tape økonomisk på frikjøp, anbefaler departementet at fosterforeldre som er frikjøpt kompenseres for manglende opptjening av tjenestepensjon. Departementet har vurdert om det bør være en nedre grense for hvem som skal omfattes, men har kommet til at forslaget bør omfatte alle som frikjøpes. Dette innebærer at det kompenseres for manglende tjenestepensjon uavhengig av frikjøpsgrad og fra første dag fosterforelder er frikjøpt. Dette begrunnes særlig med at det kan være utfordrende å vite hva som vil være en rimelig grense. Departementet viser

⁷² [Fosterhjemsundersøkelsen s. 20](#)

blant annet til at utviklingen på pensjonsområdet over tid har gått i retning av at tjenestepensjon anses som et viktig supplement til folketrygden, jf. innføring av lov om obligatorisk tjenestepensjon og pensjon fra første krone. Dette taler etter departementets vurdering for at frikjøpte fosterforeldre kompenseres for manglende tjenestepensjon uavhengig av frikjøpsgrad, og fra første dag med frikjøp. Departementet vurderer videre at en nedre grense for når manglende tjenestepensjon skal kompenseres kan bli førende for grad av frikjøp, og det anbefales derfor ikke.

Departementets forslag innebærer ikke å innføre en pensjonsordning for fosterforeldre, men at fosterforeldre gis en godtgjøring som er tiltenkt sparing til tjenestepensjon. Etter departementets vurdering bør kommunene gis mulighet til å opprettholde en viss fleksibilitet til å velge hvordan de best kan kompensere den enkelte fosterforelder for pensjon, og anbefaler ikke å lovfeste det nærmere innholdet i ytelsen. Det kan være forhold som taler for ulike løsninger i enkelttilfeller. I dag kan privatpersoner spare 2–7 prosent av inntekten i en individuell tjenestepensjonsordning. Noen vil kunne ha gunstigere ordninger gjennom arbeidsgiver de får permisjon fra. De barnevernstjenestene som i dag kompensere fosterforeldre for manglende tjenestepensjon ved frikjøp gjør dette på ulike måter. Det framgår av en kartlegging gjort for Fosterhjemsutvalget at enkelte barnevernstjenester for eksempel viderefører tjenestepensjonsordninger fra tidligere arbeidsgiver⁷³. Departementet mener at kommunene må kompenseres for merkostnadene, og har lagt til grunn en kompensasjon for kommunene på fem prosent av frikjøpsbeløpet. Det vises til kapittel 15 om økonomiske og administrative konsekvenser for nærmere vurderinger.

Lovregulering av kompensasjon for manglende opptjening av tjenestepensjon vil etter departementets vurdering være en styrking av fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår.

Departementet foreslår etter dette å ta inn i barnevernsloven at barnevernstjenesten skal kompensere frikjøpte fosterforeldre for manglende opptjening av tjenestepensjon, i § 9-6 nytt fjerde ledd andre punktum, se lovforslaget i kapittel 16.1.

6.3.4.6 Forskriftshjemmel

Fosterhjemsavtalen regulerer i dag rettigheter og plikter for både barnevernstjenesten og fosterforeldre og det nærmere innholdet i dette. Dette gjelder blant annet forhold knyttet til fosterhjems godtgjøring, barnetrygd, dekning av ekstrautgifter, dekning av utgifter ved skade påført fosterhjemmet, forsikring for fosterbarnet (ulykkesforsikring og reiseforsikring) og barnevernstjenestens oppfølging. Forslagene i dette kapittelet innebærer å lovfeste overordnede pliktbestemmelser for barnevernstjenesten. På bakgrunn av at fosterhjemsavtalen skal revideres, og at flere forhold som i dag inngår i avtalen er enkeltvedtak og antas tatt ut av avtalen, mener departementet det er behov for en forskriftshjemmel som gir departementet mulighet til å gi nærmere regler om rammevilkårene. Det kan også være andre forhold enn de som i dag følger av avtalen som

⁷³ [Vista Analyse Kommunenes tilbud til sine fosterhjem](#)

det kan være naturlig å innta i forskrift. Forslaget er ikke begrenset til økonomiske rammevilkår.

Dagens forskriftshjemmel gir hjemmel til å gi forskrift om «*hvilke krav som skal stilles til fosterhjem, om tilsyn med barn i fosterhjem, om fosterhjemmenes rettigheter og plikter og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barnet og fosterhjemmet*».

Faglige rammevilkår dekkes av gjeldende forskriftshjemmel, men departementet vurderer at dagens hjemmel ikke gir adgang til å innta nærmere regler om for eksempel forsikring av både barn og fosterforeldre, godtgjøring eller barnevernstjenestens plikt til å dekke nødvendige ekstrautgifter. Departementet foreslår derfor å innta i gjeldende § 9-11 at det også kan gis forskrift om rammevilkår. Dette innebærer at det i forskrift kan gis nærmere bestemmelser om blant annet nivå på godtgjøring og utgiftsdekning.

Departementet foreslår etter dette å ta inn i barnevernsloven § 9-11 at hjemmelen for å gi forskrift om hvilke krav som kan stilles til fosterhjem også omfatter «rammevilkår for fosterforeldre». Det vises til kapittel 16.1.

6.4 Klagerett for fosterforeldre ved flyttevedtak

6.4.1 Gjeldende rett

Barnevernstjenesten kan flytte et barn etter en omsorgsovertakelse bare dersom det er nødvendig på grunn av endrede forhold, eller dersom det er til barnets beste, jf. barnevernsloven § 5-5, eller dersom vedtaket om omsorgsovertakelse oppheves, jf. § 5-7.

Flytting etter § 5-5 kan skyldes forhold ved barnet eller forhold ved fosterhjemmet eller institusjonen. Bestemmelsen omfatter ikke flyttinger som er uunngåelige, som hvis fosterforeldre sier opp avtalen, hvis institusjonen legges ned eller ved brann ved institusjonen eller fosterhjemmet.

Departementet har i forarbeidene til barnevernsloven understreket at «*Barnevernstjenesten må arbeide for å unngå at barnet må flytte etter en omsorgsovertakelse. Dette innebærer blant annet at barnevernstjenesten må foreta gode vurderinger av barnets behov før plasseringen og følge opp fosterfamilier etter en plassering. Flytting kan ofte være belastende for barnet, som ofte vil ha behov for stabilitet og kontinuitet. Det er derfor strenge kriterier for når det er adgang til å flytte et barn etter en omsorgsovertakelse. Når flytting er nødvendig eller til barnets beste, bør den være godt planlagt og gjennomført.*»⁷⁴

Fosterforeldre har rett til å uttale seg i saker om flytting, jf. barnevernsloven § 9-8 første ledd. Sakens parter kan påklage et vedtak om flytting til barneverns- og helsenemnda. I tillegg kan fosterforeldre etter en konkret vurdering gis klageadgang, jf. barnevernsloven § 9-8 andre ledd.

⁷⁴ Prop. 133 L (202 –2021), s. 556

Adgangen til å flytte barnet etter loven § 5-5 gjelder ikke de tilfeller hvor barnet må flyttes for eksempel fordi barnevernsinstitusjonen nedlegges eller fosterforeldrene sier opp avtalen. Bestemmelsen gjelder videre ikke flytting som er nødvendig fordi fosterforeldrene flytter til et nytt sted. En slik flytting kan imidlertid i noen tilfeller være en bristende forutsetning for oppholdet, blant annet hvis den kan vanskeliggjøre foreldrenes samværsrett.⁷⁵ Dersom barnevernstjenesten vil flytte barnet, uten at dette har bakgrunn i oppsigelse fra fosterforeldrene, må vilkårene i § 5-5 være oppfylt.

Barnevernstjenesten skal informere fosterforeldrene så tidlig som mulig dersom den vurderer det som aktuelt å flytte barnet, jf. forskrift om fosterhjem § 12. Det framgår også at barneverns- og helsenemnda ved vurdering av om fosterforeldre skal gis klageadgang blant annet skal legge vekt på tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene, hvor lenge barnet har bodd i fosterhjemmet og årsak til flyttingen.

6.4.2 Bakgrunnen for forslaget

Halvparten av alle barn som bor i fosterhjem har opplevd minst én flytting etter at de kom til sitt første fosterhjem, ikke medregnet opphold i beredskapshjem. Det er typisk at barn flytter 1–2 ganger i løpet av det første året.⁷⁶ Det er mange årsaker til at barn flyttes.

Fosterforeldres rett til å klage på vedtak om flytting har vært gjenstand for vurdering også tidligere, senest i arbeidet med ny barnevernslov. Det ble da besluttet å lovfeste gjeldende praksis, med at nemnda kan gi fosterforeldre klagerett. Departementet vurderte den gang om fosterforeldre alltid bør være part i sak om flytting, men mente i likhet med barnevernslovutvalget at dette fortsatt må bero på en konkret vurdering. Departementet viste til at fosterforeldre er en sammensatt gruppe og vil ha ulik grad av tilknytning til barnet de ivaretar omsorgen for.

Departementet har nylig konkludert med at noen elementer i dagens fosterhjemsavtale er avgjørelser som retter seg direkte mot fosterforeldrene og er bestemmende for deres rettigheter og plikter, og at de derfor anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven som kan påklages til statsforvalter. Dette omfatter avgjørelser om økonomisk godtgjøring (inkludert utgiftsdekning og vurderinger av ev behov for frikjøp) og avgjørelser om oppfølging av fosterforeldre (inkludert omfang og innhold i oppfølgingen). Barnevernstjenesten og fosterforeldrene har en gjensidig oppsigelsesfrist på 3 måneder. Dette følger av fosterhjemsavtalen. Adgangen til å si opp fosterhjemsavtalen må imidlertid, etter departementets vurdering, sees i sammenheng med vilkårene for å kunne flytte et barn ut av fosterhjemmet, jf. lovens regler om flytting av barnet og om tilbakeføring av barnet, jf. §§ 5-5 og 5-8. Det framgår av forarbeidene til gammel barnevernslov og bestemmelsen om flytting, at dersom fosterforeldrene sier opp fosterhjemsavtalen, kan barnevernstjenesten flytte barnet uten at det fattes vedtak om flytting.

⁷⁵ Ot. prp. 44 (1991–1992)

⁷⁶ [Barn som bur i fosterheim utanom familie, flyttar meir \(ssb.no\)](https://ssb.no/barn-som-bur-i-fosterheim-utanom-familie-flyttar-meir)

6.4.3 Departementets vurderinger og forslag

At et barn må flytte utilsiktet fra et fosterhjem vil ofte være belastende for barnet, og utfordre barnets behov for stabilitet og kontinuitet.

Det er barnevernstjenesten som vurderer om det er nødvendig å flytte et barn på grunn av endrede forhold eller at det er til barnets beste å flytte fra fosterhjemmet. Dersom et barn flyttes ut av fosterhjemmet med hjemmel i barnevernsloven § 5-5 er det først og fremst sakens parter som kan klage på barnevernstjenestens vedtak, det vil typisk være barnets foreldre og barnet selv, dersom barnet er gammelt nok. Fosterforeldre har ikke status som part i barnevernssaken eller i enkeltspørsmål som behandles, men kan gis partsstatus etter en konkret vurdering. Ved vedtak om flytting kan barneverns- og helsenemnda gi fosterforeldrene klagerett etter en konkret vurdering hvor blant annet tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene er av betydning.

Spørsmålet om å gi fosterforeldre klagerett på barnevernstjenestens vedtak om flytting ble vurdert i Prop 133 L (2020–2021). En bestemmelse om at fosterforeldrene kan gis klageadgang fikk bred støtte i høringen, men og departementet opprettholdt forslaget om å innta en ny bestemmelse i loven om at fosterforeldre kan gis klageadgang på vedtak om flytting etter § 5-5. Dette var også i tråd med Barnevernslovutvalgets forslag og høringen til denne. Fosterforeldres adgang til å gis klageadgang ble inntatt i loven fra 1. januar 2023, jf. loven § 9-8 andre ledd. Det ble og presisert at fosterforeldre skal gis adgang til å uttale seg før det treffes vedtak om å flytte barnet, jf. § 9-8 første ledd. Departementet viste i forarbeidene til at dersom fosterbarn og fosterforeldre etter en konkret vurdering ville kunne anses å ha et familieliv jf. EMK Art 8, kan dette tilsi at fosterforeldre gis klageadgang. Departementet la avgjørende vekt på at spørsmålet om klagerett/partsstatus i saker om flytting bør vurderes konkret i hver enkelt sak, hvor tilknytning mellom barnet og fosterforeldrene og varighet av plasseringen er sentrale momenter. Det er lagt til grunn i forarbeidene at i tilfeller hvor barnet har bodd kort tid i fosterhjemmet, eller barnet har liten tilknytning til fosterforeldrene, burde fosterforeldrene som et utgangspunkt ikke få klagerett.

Ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023 og det har gått for kort tid til å kunne se effekten av at fosterforeldres adgang til å få klagerett i vedtak om flytting nå er inntatt i loven. Dette taler mot å endre gjeldende rett. Det er per i dag ikke statistikk på i hvor stor grad fosterforeldre ber om klageadgang, eller om barnevernstjenestene i tilstrekkelig grad opplyser om fosterforeldrenes mulighet til å be nemnda gjøre en vurdering av klageadgang.

Departementet har vurdert på nytt om fosterforeldre bør gis klagerett på barnevernstjenestens vedtak om flytting fra fosterhjemmet. Å flytte et barn fra fosterhjemmet til et annet fosterhjem eller en institusjon, vil ha stor betydning for fosterforeldrene og fosterbarnet. Departementet vurderer at fosterforeldrene kan ha et reelt behov for å kunne klage på barnevernstjenestens avgjørelse om å flytte barnet. Et flyttevedtak kan oppleves svært inngripende for både barnet og fosterforeldrene, spesielt dersom det ikke er enighet om grunnlaget for flyttingen. Selv om det etter departementets vurdering bør legges til grunn at vedtak om flytting er godt begrunnet fra

barnevernstjenestens side, mener departementet at rettssikkerhetshensyn er til støtte for at fosterforeldre bør gis klagerett på vedtak om flytting. Det er barnevernstjenestens vedtak om å flytte barnet etter § 5-5 som kan påklages, ikke andre forhold som for eksempel hvor barnet skal flytte til.

I kapittel 5.3 foreslår departementet at barnet skal kunne påklage barnevernstjenestens vedtak om flytting etter barnevernsloven § 5-5 til barneverns- og helsenemnda. Forslaget vil gjelde alle barn, uavhengig av alder. Selv om barnet gis klageadgang, kan det antas at barnet ofte vil ha behov for støtte av fosterforelder for å benytte seg av klageadgangen. En klageadgang for fosterforeldre kan derfor etter departementets vurdering bidra til en virksom klagerett på flyttevedtak også for barna.

En risiko ved å innføre direkte klagerett på flytting for fosterforeldre er i de situasjoner flytting av barnet er begrunnet i at barnet tar skade av å bli i fosterhjemmet på grunn av relasjonen til fosterforeldrene eller fosterforeldrenes atferd. En klagerett for fosterforeldre i flyttesaker kan og oppleves belastende for barnet, dersom barnet selv ønsker en flytting.

Et flyttevedtak iverksettes i utgangspunktet med en gang det er fattet, selv om vedtaket er påklaget av for eksempel fosterforeldrene. Dette innebærer at barnet kan flyttes fra fosterhjemmet, også der vedtaket påklages. Før barnevernstjenesten fatter vedtak om å flytte barnet er det gjort en faglig vurdering av at å flytte barnet er nødvendig på grunn av endrede forhold, eller til barnets beste. Barnevernstjenesten har anledning til å beslutte at vedtaket ikke skal iverksettes med en gang (utsatt iverksettelse), jf. forvaltningsloven § 42. Om det skal gis utsatt iverksettelse, avhenger i stor grad av forvaltningens eget skjønn.⁷⁷ Departementet foreslår etter en samlet vurdering at fosterforeldre gis en klagerett på vedtak om flytting etter § 5-5.

Departementet understreker for øvrig at det kun er tilfeller som omfattes av barnevernsloven § 5-5 som gir grunnlag for barnevernstjenesten til å si opp fosterhjemsavtalen i en sak om omsorgsovertakelse. Barnevernstjenesten kan ikke flytte et barn uten at det enten er fattet vedtak om flytting etter § 5-5 eller oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-7. Dette gjelder ikke i tilfeller hvor en flytting er uunngåelig, for eksempel fordi fosterfamilien sier opp avtalen.

Departementet foreslår etter dette å endre § 9-8 andre ledd slik at det går klart fram at fosterforeldre kan klage på vedtak om flytting etter § 5-5. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

⁷⁷ Uttalelser fra Sivilombudet, se blant annet uttalelse 28. juni 2019 og uttalelse 10. mai 2023

6.5 Barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær etter omsorgsovertakelse

6.5.1 Gjeldende rett

6.5.1.1 Samvær

En omsorgsovertakelse er et inngrep i barn og foreldres familieliv. Retten til familieliv er vernet blant annet i Grunnloven § 102 og § 104, EMK artikkel 8 og FNs barnekonvensjon artikkel 19.

En omsorgsovertakelse er i utgangspunktet midlertidig. Det følger av EMDs praksis at samvær med foreldre vil kunne legge til rette for gjenforening, og vil være en forutsetning for at gjenforeningen blir vellykket. Det er også slått fast i barnekonvensjonen artikkel 9 at barnet har rett til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldre regelmessig, med mindre det er i strid med barnets beste.

Det framgår av barnevernsloven § 7-1 at barn og foreldre har rett til samvær med hverandre etter en omsorgsovertakelse. Det er barneverns- og helsenemnda som fastsetter omfanget av samværet etter en konkret vurdering, jf. § 7-2. Nemnda kan også sette vilkår for samværet, for eksempel at det skal føres tilsyn.

Det følger av praksis fra EMD⁷⁸ at myndighetene ikke kan fastsette et samvær som utsetter barnet for urimelig belastning («undue hardship»). Myndighetene må i sin begrunnelse konkret vise hvorfor dette er en belastning for barnet. Det følger også av barnevernsloven at det bare er når det foreligger sterke og spesielle grunner at nemnda kan bestemme at samværet skal begrenses sterkt eller falle helt bort, jf. § 7-2 tredje ledd.

Barneverns- og helsenemndas vedtak er et minimumsvedtak for samvær. Det betyr at dersom det er til barnets beste, kan barnevernstjenesten tilrettelegge for mer samvær, hvis ikke det strider med forutsetningene i nemndas vedtak, jf. § 7-6.

Barnevernstjenesten har ingen hjemmel i barnevernsloven til selv å begrense det samværet som er fastsatt av nemnda. Dersom etterfølgende omstendigheter fører til at barnevernstjenesten mener samværsretten må begrenses, må det fremmes ny sak om samvær. Samværet må utøves som fastsatt inntil nemnda har fattet nytt vedtak i saken.

Både barnevernstjenesten og foreldrene kan ta initiativ til at samværsspørsmålet vurderes på nytt, men foreldrene kan ikke fremme sak om endringer i samværet dersom det har vært til behandling av nemnda eller domstolene de siste 18 månedene, jf. § 7-4.

I visse tilfeller har det likevel vært nødvendig for barnevernstjenesten å umiddelbart stanse eller avbryte et fastsatt samvær for å beskytte barnet. Barnevernstjenesten har da stanset samværet ut fra ulovfestet nødrett. Utøvelsen av ulovfestet nødrett utledes gjennom en analogi fra strafferettslig nødrett. Det følger av straffeloven § 17 at «En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den blir foretatt for å redde liv,

⁷⁸ *K.O og V.O mot Norge (2019)*, avsnitt 69

helse, eiendom eller annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen». For å bruke ulovfestet nødrett som hjemmel for stans av samvær følger det derfor at stans av samvær må være nødvendig for å verne barnet mot fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte. Videre må risikoen for barnet ved gjennomføring av samvær være langt større enn virkningen samværsinngrepet har for den samværsberettigede. Vedtaket må med andre ord være nødvendig og forholdsmessig ut fra de interesser som gjør seg gjeldende.

I en tolkningsuttalelse⁷⁹ har departementet tidligere lagt til grunn at dersom barnevernstjenesten nekter å gjennomføre ett eller flere samvær med henvisning til ulovfestet nødrett, vil dette være en faktisk handling som ikke krever et enkeltvedtak og som ikke kan påklages til statsforvalteren eller nemnda. Videre har departementet lagt til grunn at dersom samværet kan gjennomføres på et senere tidspunkt, innenfor rammene av nemndas vedtak eller dom, vil en stans i samværet ikke begrense framtidig samvær.

6.5.1.2 Akuttvedtak

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse dersom det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks, jf. barnevernsloven § 4-2 første ledd. Barnevernstjenesten har også hjemmel til å treffe vedtak om midlertidig flytteforbud. Dette innebærer at et barn som bor utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke ikke skal flyttes, dersom det er sannsynlig at flytting vil være til skade for barnet, jf. § 4-3 første ledd. Videre har barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten hjemmel i § 4-4 første ledd til å treffe akuttvedtak om å plassere et barn i barnevernsinstitusjon dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker som nevnt i § 6-2. Et slikt vedtak kan treffes bare dersom det er fare for at barnet ellers blir vesentlig skadelidende.

Når det er truffet et akuttvedtak om omsorgsovertakelse, kan barnevernstjenestens leder eller stedfortreder også vedta samvær mellom barnet og foreldrene, jf. § 4-2 andre ledd.

Juridisk teori⁸⁰ har diskutert hvorvidt adgangen til å treffe akuttvedtak om samvær bør tolkes slik at den også gjelder i tilfeller der barnet allerede har tiltak utenfor hjemmet, og ikke bare i forbindelse med et akuttvedtak om omsorgsovertakelse. Muligheten for en slik tolkning er ikke drøftet i forarbeidene, og det foreligger ikke publisert praksis fra nemnd eller domstol hvor dette er løst. Den etablerte oppfatningen er at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å treffe midlertidig vedtak om samvær når barnet allerede har tiltak utenfor hjemmet.

Det følger av § 14-22 at akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud straks etter iverksetting sendes til barneverns- og helsenemnda. Nemndlederen vurderer om vedtaket

⁷⁹ Tolkningsuttalelse fra Barne- og familiedepartementet 4. juni 2004

⁸⁰ Nødrett som rettsgrunnlag for akuttvedtak om samvær i barnevernssaker av Førsteamanuensis Anett Beatrix Osnes Fause, det juridiske fakultet UiT.

skal godkjennes. Saken skal avgjøres snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den. Etter § 14-23 kan de private partene påklage akuttvedtaket. Klagen framsettes direkte for nemnda. Vedtak i klagesaken skal som hovedregel treffes innen én uke etter at nemnda mottok saken.

Ved et akuttvedtak om omsorgsovertakelse har barnevernstjenesten en oppfølgingsplikt, jf. § 8-2. Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til nemnda om tiltak. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort, jf. § 4-2 tredje ledd. Ved akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon etter § 4-4, faller akuttvedtaket bort to uker etter vedtakstidspunktet, jf. bestemmelsens andre ledd.

6.5.2 Bakgrunnen for forslaget

I september 2021 kom Sivilombudet med en uttalelse i en sak hvor en barnevernstjeneste hadde stanset et samvær som skulle finne sted samme dag mellom biologisk forelder og et barn i fosterhjem.⁸¹ Barnevernstjenestens samværsnektelse ble begrunnet i nødrettsbetraktninger, da de hadde mottatt en bekymringsmelding om mulige straffbare forhold i forbindelse med samværet.

Sivilombudet var enig med departementets tidligere tolkningsuttalelse⁸² om at det å akutt stanse eller avbryte et samvær for å avverge skade på barnet vil kunne være en faktisk handling, og ikke kreve et enkeltvedtak. Etter ombudets syn kan ikke spørsmålet om hvorvidt en stans av samvær er å anse som en faktisk handling eller en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter eller plikter avgjøres generelt, men må bero på en konkret vurdering.

Sivilombudet trakk imidlertid fram at barnevernstjenesten i dette tilfellet også regulerte det *fremtidige* samværet ved å nekte samvær fram til barneverns- og helsenemndas behandling av saken to måneder fram i tid. I tillegg stilte barnevernstjenesten vilkår om tilsyn under samvær før en eventuell gjenopptakelse av samværene. Stansingen framstod derfor som en innføring av en annen, midlertidig samværsordning. Sivilombudet la til grunn at den delen av samværet som knyttet seg til det framtidige samværet mellom biologisk forelder og barnet ville kreve et enkeltvedtak.

6.5.3 Departementets vurderinger og forslag

6.5.3.1 Behov for å kunne stanse samvær

Staten har en plikt til å beskytte barn mot ulike former for farer, også i samværsituasjoner, jf. blant annet barnekonvensjonen artikkel 19. I forbindelse med gjennomføringen av samværet, kan det oppstå en uholdbar situasjon for barnet som tilsier

⁸¹ Uttalelse fra Sivilombudet av 3. september 2021

⁸² Tolkningsuttalelse fra Barne- og familiedepartementet 4. juni 2004

at barnevernstjenesten må handle raskt, og det vil ikke være tidsmessig rom for å følge ordinær prosess om endring av samvær etter § 7-4.

I mangel av en særskilt hjemmel for barnevernstjenesten til å stanse samvær fastsatt av barnevernsnemnda eller domstolen, har barnevernstjenesten i noen tilfeller stoppet samværet ut fra ulovfestet nødrett.

Departementet har imidlertid liten oversikt over omfanget av praksisen for stans av samvær, siden det ikke føres statistikk over disse sakene. Men departementet har blitt gjort kjent med enkelte saker.

Samvær skal fastsettes ut fra en konkret vurdering. Denne presiseringen ble inntatt i ny barnevernslov da det kunne synes som at det hadde utviklet seg en praksis for normering hvor utmåling av samvær ofte var satt til fire til seks ganger i året ved langvarige plasseringer. I en undersøkelse av praksis fra barneverns- og helsenemnda og lagmannsretter gjort av Oslo Met konkluderes det med at det fastsettes mer samvær nå enn tidligere.⁸³ Dette kan i noen tilfeller føre til at det kan oppstå situasjoner som tilsier behov for å stanse samvær. I tillegg vil dette kunne føre til at flere endringssaker om samvær som fremmes av barnevernstjenesten på bakgrunn av samværsstans ikke er avgjort av nemnda før det neste samvær skal gjennomføres. Det aktualiserer i enda større grad nødvendigheten av en hjemmel for barnevernstjenesten til å stanse fastsatt samvær.

Saksbehandlingstiden hos nemndene varierer, men gjennomsnittet for saker med muntlig behandling i 2022 var 58 dager.⁸⁴ Tidsfaktoren medfører at barnas rettigheter ikke alltid kan bli ivaretatt dersom barnevernstjenesten er henvist til å fremme alminnelig endringssak etter barnevernsloven.

Departementet ser derfor at det i visse tilfeller vil være et klart behov for å stanse et fastsatt samvær, for eksempel der rus eller sykdom hos samværsberettigede medfører at gjennomføring av samvær vil være til skade for barnet. Det kan også tenkes forhold på barnets side som medfører at samvær ikke kan gjennomføres som planlagt. Behovet for å stanse samvær trenger ikke bare å gjelde enkeltstående samvær som skal gjennomføres om kort tid. Det kan også være behov for å stanse samvær for en periode fram til nemnda har behandlet en sak om endring av samvær.

6.5.3.2 Behov for lovhjemmel

En endring i samværsretten er et inngrep i retten til vern om familieliv etter Grunnloven, EMK og Barnekonvensjonen.

Det følger av legalitetsprinsippet, som er grunnlovsfestet i § 113, at inngrep ovenfor den enkelte må ha hjemmel i lov. Legalitetsprinsippet uttrykker en grunnleggende materiell rettsikkerhetsgaranti ved at en privatperson skal vite hvilke rammer som gjelder ved

⁸³ Rapporten «Samvær etter omsorgsovertakelse – en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter» (skriftserien.oslovet.no)

⁸⁴ Årsrapport fra Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker 2022 s. 9

muligheten for å bli utsatt for inngrep fra statens side. Dette tilsier at en inngrepshjemmel bør være så klar som mulig.

Nødrett kan gi hjemmel for akutt å stanse samvær. For å bruke ulovfestet nødrett som hjemmel for stans av samvær, må stansingen være nødvendig for å verne barnet mot fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte. Videre må risikoen for barnet ved gjennomføring av samvær være langt større enn virkningen samværsinngrepet har for den samværsberettigede. Beslutningen må med andre ord være både nødvendig og forholdsmessig ut fra de interesser som gjør seg gjeldende. Det foreligger ellers ingen kriterier for vurderingen. Det kan være vanskelig for den enkelte barnevernstjeneste å gjøre disse vurderingene. Det kan åpne for en vilkårlig praksis som er rettssikkerhetsmessig uheldig.

Beredskapslovutvalget diskuterer bruken av ulovfestet nødrett i NOU 2019: 13⁸⁵ og påpeker at nødretten er uklar med hensyn til hvem som kan treffe beslutninger, hvilke vilkår som gjelder for anvendelse, hvilke beslutninger som kan treffes, varigheten av nødrettsbeslutninger samt hvilke prosessuelle garantier som gjelder. Utvalget konkluderer med at en lovfesting av nødrettsutøvelse på generelt grunnlag har større fordeler enn ulemper sammenliknet med ulovfestet nødrettsutøvelse, både ut fra praktiske, demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn.

På denne bakgrunnen mener departementet at selv om en barnevernstjenestes stans av samvær isolert sett kan oppfylle vilkårene etter nødretten i konkrete saker, er ikke dette en tilfredsstillende løsning. Både for de tilfeller som faller inn under nødretten, og for de som gjelder framtidig stans av samvær, er det uheldig at det ikke foreligger en klar hjemmel i barnevernsloven. Barnevernslovens system er at tvangssaker skal bringes inn for barneverns- og helsenemnda.⁸⁶ og i akuttsaker har de private parter rett til å klage til nemnda.⁸⁷ Andre vedtak fra barnevernstjenesten kan påklages til statsforvalteren.⁸⁸ Ved bruk av ulovfestet nødrett som hjemmelsgrunnlag for å stanse samvær, har ikke samværsberettigede en lovfestet klagerett. Departementet mener det er et behov for å kunne klage også på avgjørelsene om samværsstans. Selv om statsforvalteren også har tilsynsansvar etter barnevernsloven.⁸⁹ ivaretas ikke de rettssikkerhetshensyn som ligger til grunn for klageretten.

Etter departementets vurdering bør det derfor utarbeides en tydelig lovhjemmel som regulerer barnevernstjenestens adgang til å stanse samvær fastsatt av nemnda eller domstolen og hvilke prosessuelle rettigheter som vil gjelde, herunder regulering av

⁸⁵ NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer s. 101

⁸⁶ Barnevernsloven § 14-1

⁸⁷ Barnevernsloven § 14-23

⁸⁸ Barnevernsloven § 12-9

⁸⁹ Barnevernsloven § 17-3 første ledd

klageadgangen. Lovhjemmelen vil omfatte både det som er å anse som faktiske handlinger og normerende beslutninger.

Stans av samvær vil være aktuelt på bakgrunn av en akutt situasjon som har oppstått hos barnet eller samværsforelderen og som er preget av tidsnød. Hvis det ikke foreligger en akuttsituasjon, kan saken følge ordinær prosess om endring av samvær etter § 7-4. Det er derfor hensiktsmessig å bygge en bestemmelse om stans av samvær på barnevernslovens regler for akuttvedtak, både med hensyn til vilkår og prosess.

6.5.3.3 *Vilkår for stans av samvær*

Når det gjelder akuttvedtak om omsorgsovertakelse er det etter barnevernsloven § 4-2 et krav om at «det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende» dersom vedtaket ikke gjennomføres straks. Den samme terskelen gjelder også barnevernstjenestens adgang til å fatte akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon etter § 4-4. For vedtak om midlertidig flytteforbud når barnet bor utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke er terskelen noe lavere; da er det tilstrekkelig at «det er sannsynlig at flytting vil være til skade for barnet», jf. § 4-3.

I Prop. 133 L (2020–2021)⁹⁰ la departementet til grunn at et vedtak om midlertidig flytteforbud normalt vil være mindre inngripende enn et midlertidig akuttvedtak om å flytte barnet ut av eksisterende omsorgssituasjon. Dette er grunnen til at vilkåret for flytteforbud er mindre strengt enn det som gjelder i de øvrige akuttvedtakene.

Det må vurderes om barnevernstjenestens stans av samvær bør følge terskelen ved akuttiltak eller ved flytteforbud.

Det kan argumenteres med at stans av samvær er mindre inngripende enn et akuttvedtak om omsorgsovertakelse, og at terskelen for inngrep av den grunn kan legges lavere og på linje med et flytteforbud. Stans av samvær innebærer imidlertid en endring av en etablert situasjon. Videre vil det anses som en ytterligere inngripen i familielivet, og det tilsier at terskelen bør være høy. Hensynet bak en ny lovbestemmelse er å gi en hjemmel som barnevernstjenesten kan benytte i stedet for ulovfestet nødrett. Det er ment som en snever unntaksbestemmelse hvor situasjonen for barnet er så alvorlig at det ikke er forsvarlig å vente på ordinær saksgang. På denne bakgrunnen mener departementet at terskelen for barneverntjenestens adgang til å stanse samvær bør ligge på «*vesentlig skade for barnet*», slik det er for akuttvedtak for øvrig.

Hva som er å anse som «vesentlig skade for barnet» må bero på en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak. Eksempel på tilfeller som departementet tenker vil falle inn under bestemmelsen, er hvor samværsforelder har betydelige rus- og psykisk relaterte problemer som medfører at vedkommende ikke er i stand til å ta vare på barnet under samværet. Når det gjelder barnets egne reaksjoner på samværet, er det krevende å vurdere hva som skal til for at det skal gi grunnlag for stans av samvær. Hjemmelen vil

⁹⁰ Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven s. 182.

imidlertid omfatte tilfeller der reaksjonene fra barnet er så sterke at de må anses å påføre barnet vesentlig skade. Barnets ikke-verbale uttrykk i forbindelse med samvær vil også være en del av barnets medvirkning som må vurderes i tråd med alder og modenhet, se punktet om barnets medvirkning nedenfor. Departementet er kjent med at Diakonhjemmet har et prosjekt hvor det skal utvikles en metode for å utrede, begrunne og vurdere årsakene til barns reaksjoner på samvær.⁹¹ Prosjektet skal skape større forståelse for de stressrelaterte reaksjoner barn kan ha på samvær. Sluttdato for prosjektet er satt til august 2024. Departementet vil se på konklusjonene fra prosjektet og vurdere om dette kan gi grunnlag for nærmere retningslinjer for skjønnsutøvelsen når prosjektet er ferdigstilt.

6.5.3.4 Barnets medvirkning

Barnets rett til medvirkning er nedfelt i barnevernsloven § 1-4. Medvirkningsretten innebærer blant annet at barnet skal gis anledning til å si sin mening om alle avgjørelser som vedrører barnet, herunder spørsmål om samvær. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Departementet understreket i forarbeidene til ny barnevernslov⁹² barnets rett til å medvirke også ved gjennomføringen av samvær, og at ingen barn kan fysisk tvinges til samvær mot sin vilje. Videre ligger det innenfor medvirkningsretten at barnet kan be om at samværet stanses eller reduseres.

I en akuttsituasjon vil det være nødvendig å handle raskt. Departementet viser i den forbindelse til en kjennelse fra Høyesterett, HR-2019-2301-A. I kjennelsen er det vist til at bestemmelsen om barnets beste innebærer at det i helt spesielle situasjoner må kunne gjøres unntak fra eller tilpasninger i plikten til at barn skal informeres og gis anledning til å uttale seg. Departementet har tidligere⁹³ uttalt at en akuttsituasjon vil kunne være en slik spesiell situasjon hvor det av hensyn til barnets beste må gjøres en tilpasning av hvordan barnets rett til å medvirke skal gjennomføres. Departementet har også presisert⁹⁴ at i tilfeller der det er nødvendig å tilpasse barnets medvirkningsrett på grunn av at tiltak må iverksettes umiddelbart, må barneverntjenesten påse at det tilrettelegges for at barnet får tilstrekkelig informasjon og mulighet til å uttale seg og medvirke i den videre prosessen etter at tiltaket er iverksatt.

6.5.3.5 Tilsyn under samvær

Når nemnda fatter vedtak om samvær, kan den også sette vilkår for samværet, for eksempel at det skal føres tilsyn, jf. § 7-2.

⁹¹ [Metodeutvikling for utrede, begrunne og vurdere årsakene til barns reaksjoner på samvær \(diaconhjemmet.no\)](https://www.diaconhjemmet.no)

⁹² Prop 133 L (2020–2021)

⁹³ Prop. 133 L (2020–2021) s. 88 og Prop. 169 L (2016–2017) s. 45.

⁹⁴ Brev fra Barne- og familiedepartementet om barns medvirkning under barnevernets saksbehandling av 5. april 2017 til alle landets kommuner, statsforvaltere, Bufdir, barnevernsnemndene og Statens helsetilsyn.

Det følger av § 1-5 andre ledd at barnevernets tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig. Det tilsier at barnevernstjenesten alltid bør vurdere hvorvidt det er tilstrekkelig å sette inn tilsyn under samværet for å beskytte barnet, før det vurderes å stanses helt.

Det kan argumenteres for at tilsyn er mindre inngripende enn å stanse samværet, da samværet tross alt finner sted. Også et tilsyn vil imidlertid innebære en innstramming av rammene for samværet og en endring i forhold til samværet fastsatt av nemnda. Dette legges også til grunn av Sivilombudet i den nevnte sak. Departementet foreslår derfor at hjemmelen for samværsstans også omfatter de tilfeller hvor barnevernstjenesten finner at det ikke er behov for å stanse samværet, men at det er tilstrekkelig å sette inn tilsyn. Fastsetting av tilsyn under samvær bør følge de vilkår som gjelder for stans av samvær.

6.5.3.6 *Prosess*

Det er ulike alternativer når det gjelder hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde ved barnevernstjenestens stans av fastsatt samvær. En mulig regulering er å lage en hjemmel hvor det tydelig framgår at barnevernstjenestens stans av samvær er å anse som et enkeltvedtak som kan påklages statsforvalteren etter § 12-9. Dette er framgangsmåten Sivilombudet legger opp til i sin uttalelse⁹⁵. Som klageinstans vil statsforvalteren kunne prøve alle sider av saken. Statsforvalteren vil i tillegg være forpliktet til å vurdere klagerens anførsler og begrunne sitt syn.

En avgjørelse om endring av samvær er som nevnt et inngrep i barnets og foreldrenes Grunnlovs- og konvensjonsbeskyttede vern av retten til familieliv. Stans av samvær utgjør således et inngrep i en etablert rettighet for barn og foreldre. Det bør derfor være strenge rettsikkerhetsmekanismer som slår inn. Departementet mener på denne bakgrunnen at vedtaket om stans av samvær må legges fram for barneverns- og helsenemnda, med de rettsikkerhetsgarantier det gir. Nemnda har også allerede fastsatt samværet i disse sakene på et tidligere tidspunkt, og har derfor kjennskap til saken. Dette taler etter departementets syn for at sakene bør følge de samme kvalitetskrav til prosess som de øvrige akuttsakene i barnevernet.

Når barnets situasjon tilsier at det haster med å sette inn tiltak, vil det ikke alltid være tid til å gjennomføre en helhetlig utredning som barnevernsloven forutsetter. Reglene om akuttvedtak gir en særskilt saksbehandlingsprosess som skal bøte på den prosessuelle svakhet som ellers er forbundet med at det ikke kan ligge en like bred og grundig prosess til grunn for inngrepet⁹⁶. Departementet foreslår derfor at tilsvarende regler for godkjenning og klage som gjelder for akuttvedtak om omsorgsovertakelse etter § 14-22 og § 14-23, også bør gjelde når barnevernstjenesten stanser et fastsatt samvær. Det vil medføre en mer helhetlig regulering av akuttsituasjoner.

Det betyr at barnevernsleder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om stans av samvær. Vedtaket må straks etter iverksetting av samværsstansen sender til barneverns – og helsenemnda for vurdering, og nemndleder skal avgjøre om

⁹⁵ Uttalelse fra Sivilombudet 3 september 2021.

⁹⁶ Mons Oppedal *Akutthjemlene i barnevernloven*

vedtaket kan godkjennes snarest og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den.

Den private part må dermed også kunne påklage akuttvedtaket om samværsstans til nemnda. Dette vil også gjelde barn med partsrettigheter. Departementet viser i den forbindelse til de alternative forslagene i kapittel 5.2 om barns prosessuelle rettigheter.

Innføringen av en ny hjemmel om stans av samvær, medfører at bestemmelsene i § 14-22 om vurdering av akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud og § 4-23 klage på akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud må endres. I disse bestemmelsene må det også henvises til den nye bestemmelsen om stans av samvær.

Ved akuttvedtak om omsorgsovertakelse må barnevernstjenesten snarest følge opp vedtaket med en begjæring til nemnda om videre tiltak, hvis det er behov for det. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort, jf. § 4-2 tredje ledd. Tilsvarende frist for akuttvedtak om plassering i barnevernsinstitusjon er to uker, jf. § 4-4 andre ledd.

Det er gode grunner til å følge samme system for akutt stans av samvær. Det betyr at dersom det er behov for en varig endring av samværet, må barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til nemnda om endring av samværet. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig med to ukers frist ved stans av samvær, siden barnevernstjenesten allerede har kjennskap til barna og foreldene. Det er også viktig å få avklart situasjonen så snart som mulig. Forslaget innebærer at dersom slik begjæring ikke foreligger innen to uker fra vedtakstidspunktet, fortsetter samværet som opprinnelig fastsatt av nemnda. Hvis begjæring om endring av samvær fremmes for nemnda innen toukersfristen, kan stans av samvær opprettholdes inntil nemnda har fattet nytt vedtak om samvær.

6.5.3.7 Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar

Etter at det er truffet vedtak om stans av samvær, er det viktig at barnevernstjenesten følger med på situasjonen, og fortløpende vurderer om det er nødvendig å opprettholde vedtaket eller om det bør endres. Dette vil være en del av den løpende oppfølgingen av barn og foreldre som allerede følger etter §§ 8-2 og 8-3. Departementet ser imidlertid at det er hensiktsmessig å også innta oppfølgingsansvaret i bestemmelsen om stans av samvær. Dette vil kunne bidra til å bevisstgjøre barnevernstjenesten, og dermed bidra til at barnets behov blir bedre ivaretatt. Vurderingene som barnevernstjenesten gjør i etterkant av samværsstansen, må begrunnes og dokumenteres, jf. § 12-4.

Det vises til forslag til ny § 7-7 om barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær i kapittel 16.1. Se også endringer i §§ 4-22 og 4-23.

6.6 Barn som lever på skjult og sperret adresse

6.6.1 Gjeldende rett

Når barneverns- og helsenemnda har fattet vedtak om omsorgsovertakelse kan nemnda også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er, såkalt skjult adresse,

jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd jf. § 5-1. Det er et vilkår at det foreligger sterke og spesielle grunner for å bestemme at foreldrene ikke skal få vite hvor barnet bor.

I akuttsaker kan barnevernsleder treffe midlertidig vedtak om skjult adresse, jf. barnevernsloven § 7-2 tredje ledd jf. § 4-2. Også ved midlertidig plassering i institusjon ved fare for utnyttelse til menneskehandel, kan det treffes beskyttelsestiltak som fastsetter begrensninger i hvem som kan få vite hvor barnet er, jf. barnevernsloven § 4-5, jf. § 6-6 andre ledd. I praksis har skjult adresse først og fremst blitt benyttet ved sikkerhetsrisiko for barnet, for eksempel ved fare for kidnapping eller ved trakassering av fosterforeldre eller personale på institusjon.

Politiet vil som regel være viktige å ha kontakt med i saker hvor barn må bo på skjult adresse. Fra 1. januar 2021 fikk barnevernstjenesten plikt til å så snart som mulig gi informasjon til politiet om at det er truffet vedtak om skjult adresse i samsvar med barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 13-5 andre ledd. Bestemmelsen er viktig for å ivareta trusselutsatte barn mer effektivt. Når politiet informeres om et barns beskyttelsesbehov, vil de også kunne foreta en politifaglig trusselvurdering, og eventuelt iverksette ytterligere beskyttelses- eller sikkerhetstiltak. Barnevernstjenesten skal også gi informasjon til politiet dersom de flytter barnet videre til et nytt sted med skjult adresse. Politiet bør også informeres dersom vedtaket om å holde barnets adresse skjult faller bort.⁹⁷

Barnevernstjenestens adgang til å skjule barnets adresse etter barnevernsloven suppleres av folkeregisterlovens bestemmelser om gradering av opplysninger i barnevernssaker, jf. folkeregisterloven § 10-4. Gradering av adresseopplysninger (adresesperre) er et tiltak som kan iverksettes for å beskytte trusselutsatte personer. At et barn er trusselutsatt vil si at barnet står i fare for å bli utsatt for alvorlig kriminalitet rettet mot liv, helse eller frihet. Barnevernstjenesten har ansvar for de konkrete vurderingene av trusler mot barn under barnevernstjenestens omsorg.⁹⁸ Det er ingen automatikk i at et vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven medfører en beslutning om gradering av opplysninger i folkeregisteret. Dersom opplysninger om barnets adresse skal graderes i folkeregisteret i en barnevernssak må barnevernstjenesten beslutte slik gradering. Barnevernstjenesten er graderingsmyndighet etter folkeregisterloven § 10-4 andre ledd, jf. beskyttelsesinstruksen § 4 og kan fatte beslutninger om gradering av opplysninger i folkeregisteret. I andre saker treffes beslutning om gradering av politiet.

Gradering av opplysninger i folkeregisteret kan iverksettes hvis det kan forårsake skade for en enkeltperson om innholdet i opplysningene blir kjent for uvedkommende, jf. folkeregisterloven § 10-4, jf. beskyttelsesinstruksen § 2. Graderingen kan være «fortrolig» eller «strengt fortrolig». I begge tilfeller vil barnets adresse sperres for private personer. Fortrolig adresse deles med private virksomheter som har hjemmel til å motta taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret, i tillegg til offentlige myndigheter. På

⁹⁷ Prop. 84 L (2019–2020) Endringer i barnevernsloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapporteing mv.)

⁹⁸ [Rettsdata \(bufdir.no\)](https://rettsdata.bufdir.no)

graderingen strengt fortrolig, vil adressen også sperres for offentlige myndigheter. Opplysninger som er gradert strengt fortrolig i en barnevernssak kan bare utleveres etter søknad som avgjøres av barnevernstjenesten, jf. folkeregisterloven § 10-4 tredje ledd. Barnevernstjenesten må fastsette varigheten av sperringen, og det er bare barnevernstjenesten som kan nedgradere et dokument som er gradert av barnevernstjenesten, jf. beskyttelsesinstruksen § 5.

Barnevernstjenesten har ingen tilsvarende plikt som ved vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven, til å gi informasjon til politiet om beslutning om gradering av opplysninger etter folkeregisterloven § 10-4. Barnevernstjenesten kan imidlertid uten hinder av taushetsplikt gi politiet slike opplysninger dersom det er nødvendig for å fremme barnevernstjenestens oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, jf. barnevernsloven § 13-1 tredje ledd. Departementet la til grunn i forarbeidene til den nye bestemmelsen om å gi informasjon til politiet ved vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven, at det i de aller fleste tilfeller vil være nødvendig for barnevernstjenesten å gi opplysninger til politiet i saker der det er aktuelt å holde adressen til et barn i barnevernet skjult for foreldre eller andre omsorgspersoner også når opplysninger graderes etter folkeregisterloven. Bufdir har i saksbehandlingsrundskrivet⁹⁹ presisert at barnevernstjenesten bør gjøre en konkret vurdering av om det også er behov for å skjule barnets adresseopplysninger i folkeregisteret når det fattes et vedtak om skjult adresse etter reglene i barnevernsloven. Kripos har også utarbeidet en veileder om adressesperre «*Behandling av opplysninger om personer med adressesperre*» som gir veiledning til private og offentlige aktører som barnehage, skole, NAV og barnevern.¹⁰⁰

Ifølge tall fra Skatteetaten om adressesperre for barn i barnevernet var i underkant av 200 omfattet av vedtak om adressesperre (kode 6 og kode 7) per 30. mai 2023. Det er imidlertid noe usikkerhet i tallene på grunn av endringer i datasystem og regelverk de siste 15 årene.

6.6.2 Bakgrunnen for forslaget

6.6.2.1 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner

Riksrevisjonen gjennomførte i 2021–2022 en undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner.¹⁰¹ Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2015–2020. Undersøkelsen ble levert til Stortinget 9. juni 2022, som behandlet den 5. januar 2023.

I undersøkelsen var blant annet barn som lever med skjult adresse tema. Riksrevisjonen anbefaler etter sin undersøkelse at Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet sørger for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om

⁹⁹ [Rettsdata \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no/rettsdata)

¹⁰⁰ «Behandling av opplysninger om personer med adressesperre. Veiledning» Kripos, (2023)

¹⁰¹ [Dokument 3:8 \(2021–2022\) \(stortinget.no\)](https://www.stortinget.no/dokument/3:8/2021-2022)

barn på skjult og sperret adresse blir klarere og at nødvendige rutiner for informasjonsutveksling kommer på plass.

6.6.2.2 Anmodningsvedtak om barnevernets meldeplikt til politiet¹⁰²

Det ble i april 2022 fremmet representantforslag for bedre forebygging og bekjempelse av partnerdrap. Et av forslagene som ble fremmet var «*Stortinget ber regjeringen legge til rette for bedre dokumentasjonsrutiner og styrke kompetansen på reglene om informasjonsutveksling mellom politi og annet hjelpeapparat, i tråd med partnerdrapsutvalgets anbefaling*». Flertallet i innstillingen fra justiskomiteen viste til Riksrevisjonens rapport om myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner, og de funnet gjorde om blant annet at manglende kommunikasjon mellom politiet og barnevernet om barn på skjult og sperret adresse kan føre til at barn ikke får tilstrekkelig beskyttelse.

Det ble ved Stortingets behandling fattet følgende anmodningsvedtak (nr. 138 desember 2022):

«Stortinget ber regjeringen sørge for at regelverket om barnevernets meldeplikt til politiet om barn på skjult og sperret adresse klargjøres, og at det sikres nødvendige rutiner for informasjonsutveksling.»

6.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Å ha effektive tiltak for å beskytte barn som er utsatt for trusler er svært viktig, og bestemmelsen om plikt til å gi informasjon til politiet om skjult adresse etter barnevernsloven ble derfor innført med ikrafttredelse i 2021. Riksrevisjonens undersøkelse og representantforslag og påfølgende anmodningsvedtak, alle fra 2022, indikerer at gjeldende rett om hvilke tilfeller barnevernstjenesten skal gi informasjon til politiet, ikke nødvendigvis oppfattes å være tilstrekkelig til å ivareta utsatte barn godt nok.

Departementet er opptatt av klare regler for beskyttelse av barn som er utsatt for trusler, og vurderer at dagens regler om informasjon til politiet ved vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven er tilstrekkelige for å ivareta både barnevernstjenestens og politiets behov for informasjon for å ivareta sine oppgaver og ansvar. Tilsvarende regel gjelder imidlertid ikke for gradering av adresseopplysninger etter folkeregisterloven. Når det fattes vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven vil ikke barnets adresse graderes i folkeregisteret. Dersom det er behov for å gradere slike opplysninger i Folkeregisteret må det fattes beslutning i tråd med folkeregisterloven § 10-4, jf. beskyttelsesinstruksen § 2, så fremt vilkårene for slik gradering er oppfylt. Opplysninger om barnets adresse vil da sperres for private personer og privat virksomhet («fortrolig» gradering). Dersom det er behov for å sperre adressen også for offentlige myndigheter må det besluttet gradering «strengt fortrolig».

I alle andre saker enn barnevernssaker vil politiet være orientert om gradering etter folkeregisterloven, da det er politiet som beslutter gradering. Oslo politidistrikt og Kripas uttalte også i forbindelse med høringen av ny barnevernslov at politiet ikke alltid har

¹⁰² [Dokument 8:218 S \(2021–2022\) - stortinget.no](#)

oversikt over hvor barn som barnevernet har plassert på strengt fortrolig adresse befinner seg. Ifølge Kripos opplever politiet at barnevernstjenester anmoder om gradering av et barns adresseopplysninger uten å informere lokalt politi om trusselvurderingen.

I Prop. 84 L (2019–2020) har departementet lagt til grunn at barnevernstjenestens samarbeidsplikt etter gammel lov § 3-2 andre ledd innebærer at barnevernstjenesten bør ta kontakt med politiet allerede på det tidspunkt de vurderer å skjule barnets adresse. Det uttales følgende:

«Departementet legger til grunn at det følger av barnevernstjenestens samarbeidsplikt at de bør ta kontakt med politiet allerede på det tidspunkt de vurderer å skjule barnets adresse, jf. barnevernloven § 3-2 andre ledd. Dersom politiet får informasjon i forkant av den aktuelle flyttingen, vil de også kunne informere barnevernet dersom plasseringen anses sikkerhetsmessig uegnet. Det kan også være andre viktige momenter i en vurdering av hvor barnet skal flyttes, men sikkerhetsvurderingen vil naturlig nok være et sentralt moment ved behov for plassering på skjult adresse.»

Det framgår av saksbehandlingsrundskrivet at

«I de aller fleste tilfeller vil det være nødvendig for barnevernstjenesten å gi opplysninger til lokalt politi i saker der det er aktuelt å gradere adresseopplysninger for et barn i barnevernet. Slik informasjon kan deles med politiet med hjemmel i barnevernsloven § 13-1 tredje ledd. Når politiet er informert om beslutningen kan de bistå dersom det skulle oppstå situasjoner som truer barnets sikkerhet.»

Det er ikke tvil om at barnevernstjenesten allerede i dag kan og bør gi informasjon til politiet når det vurderes adressesperre etter folkeregisterloven. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det av hensyn til barns rettssikkerhet bør være en tilsvarende plikt for barnevernstjenesten til å gi slik informasjon til politiet på lik linje som ved vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven. Departementet mener at det er et minst like stort behov for at politiet blir informert om at det er besluttet gradering etter folkeregisterloven, som at det er truffet vedtak om skjult adresse etter barnevernsloven. Det bør derfor være klare regler om at barnevernstjenesten skal gi informasjon til politiet om at en adresse er gradert etter beskyttelsesinstruksen, jf. folkeregisterloven § 10-4. Departementet mener dette vil skape en enhetlig rettslig status for barn som er i spesielt utsatte trusselsituasjoner, og at klare regler er nødvendig for å kunne ivareta disse barna best mulig. Forslaget vil slik departementet ser det bidra til at politiet får informasjon i alle saker hvor det er behov for å unnta fra foreldre og andre hvor barnet bor. Det vil også være viktig at barnevernstjenesten orienterer politiet dersom det ikke lenger vurderes å være behov for å gradere opplysningene.

Slik departementet vurderer det vil en plikt som foreslått bidra til klare regler om når politiet skal involveres, og kan bidra til at politiet i større grad involveres i saker hvor barns oppholdssted må holdes skjult.

Departementet foreslår etter dette å ta inn i barnevernsloven §13-5 at barnevernstjenesten også skal gi informasjon til politiet der barnevernstjenesten har besluttet gradering av opplysninger etter folkeregisterloven § 10-4. Se lovforslaget i kapittel 16.1.

7 Tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt

7.1 Innledning

Det har de siste årene vært en økning i barn som tilbakeføres til sine foreldre etter en omsorgsovertakelse. Det er likevel noen barn som bor lenge i fosterhjem. Det gjennomføres få adopsjoner etter barnevernsloven, og det har de siste årene vært en nedgang. Gjentatte nemnds- og rettsprosesser kan være belastende for barnet.

Barnevernsutvalget foreslo flere tiltak som kan gi mer forutsigbarhet, ro og stabilitet for barn som ikke kan tilbakeføres til sine foreldre. Departementet foreslår i dette kapitlet tiltak som kan bidra til økt ro og stabilitet for disse barna. Forslagene må ses i sammenheng med forslagene i kapittel 6.

7.2 Barnevernstjenestens plikt til å vurdere behovet for andre tiltak etter en omsorgsovertakelse for å gi barnet ro og stabilitet

7.2.1 Gjeldende rett

Ved en omsorgsovertakelse har barnevernstjenesten en oppfølgingsplikt både overfor foreldre og barn, jf. barnevernsloven § 8-3. Barnevernstjenesten har plikt til å følge med på hvordan barnet utvikler seg og om det får forsvarlig omsorg, samt følge med på foreldrenes situasjon og utvikling, jf. første og andre ledd. I tredje ledd er det presisert at barnevernstjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet dersom hensynet til barnet ikke taler mot det. Videre framgår det at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om vedtak om omsorgsovertakelse kan oppheves. Det framgår ikke direkte av loven at barnevernstjenesten skal vurdere gjenforeningsmålet eller behovet for nye tiltak for å gi barnet ro og stabilitet. Det vil likevel inngå i oppfølgingsansvaret. I bestemmelsens siste ledd er det krav til at barnevernstjenesten skal lage en plan for barnets omsorgssituasjon og oppfølgingen av barnet og foreldrene. Det framgår av lovens forarbeider at dersom kommunen vurderer at oppfølging med sikte på tilbakeføring ikke lenger anses aktuelt, slik at gjenforeningsmålsettingen forlates, må dette framgå og begrunnes i oppfølgingsplanen. Dersom det på et senere tidspunkt vurderes å være til barnets beste at gjenforeningsmålsettingen gjenopptas, må barnevernstjenesten endre planen i henhold til dette, jf. Prop. 133 L (2001–2021) s. 291.

7.2.2 Bakgrunnen for forslaget

7.2.2.1 Barnevernsutvalgets beskrivelse av problembildet i NOU 2023: 7

Barnevernsutvalget mener at barn som er under offentlig omsorg kan oppleve manglende forutsigbarhet og ha en grunnleggende usikkerhet knyttet til tilhørigheten til fosterfamilien. I mange tilfeller forsterkes usikkerheten av at barna har gjennomgått flere brudd og utilsiktede flyttinger. Mange barn opplever også utrygghet gjennom gjentagende

nemnds- og rettsprosesser, der spørsmålet om hvor de skal bo, hvor mye samvær som skal gjennomføres og hvem som skal ha omsorgen ikke blir avklart for mer enn en avgrenset periode om gangen. En slik situasjon går på tvers av barns behov for å oppleve å være en betingelsesløs, emosjonell og praktisk del av en familie, og behovet for stabilitet og forutsigbarhet for framtiden.

7.2.2.2 Barnevernsutvalgets forslag

Barnevernsutvalget har flere forslag som har som formål å gi barn i fosterhjem mer stabilitet, trygghet og forutsigbarhet. Dette gjelder både for barn som kan gjenforenes med sine foreldre og der målet om gjenforening er oppgitt.

Barnevernsutvalget foreslår å lovfeste i § 8-3 en plikt for barnevernstjenesten til å snakke med barn om kontinuitet og tilhørighet og familieliv, som en del av oppfølgingen etter omsorgsovertagelse. Det foreslås presisert i samme bestemmelse en plikt til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv. Videre foreslås lovfestet at barnevernstjenesten når barnet har bodd tre år i fosterhjemmet skal vurdere om gjenforeningsmålet er oppgitt og om det er grunn til å begjære adopsjon etter barnevernsloven § 5-10 eller utvalgets forslag til nytt tiltak om oppvekstadopsjon. Dersom det ikke er aktuelt, skal det deretter vurderes årlig.

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag 15 instanser som har uttalt seg til forslaget om å lovfeste plikt for barnevernstjenesten til å vurdere vedtak som kan sikre barnet kontinuitet, herunder å lovfeste barnevernstjenestens plikt til å vurdere om gjenforeningsmålsettingen er oppgitt og om det er grunn til å begjære adopsjon eller oppvekstadopsjon når et barn har bodd i samme fosterhjem i tre år. De fleste av instansene støtter utvalgets forslag, blant annet *Barneombudet, Forandringsfabrikken, Redd Barna, FO, NIM, RKBU Vest, KS, Stavanger kommune* og *Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett*. Noen av instansene som støtter forslaget har innspill til innholdet og kravene som stilles til barnevernstjenestens vurderinger, blant annet når det gjelder hyppigheten av vurderingene som skal gjøres, og forholdet til gjenforeningsmålet.

Barneombudet uttaler:

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

Forslagene sammenfaller i stor grad med våre egne anbefalinger i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann», hvor vi blant annet anbefaler at barneverntjenesten fortløpende bør «vurdere om målet om gjenforening skal oppgis, og om en adopsjon vil være til barnets beste». (...) Usikkerhet om varigheten av fosterhjemsoppholdet kan virke negativt på relasjonsbyggingen og tilhørigheten mellom barnet og fosterfamilien. For barnet kan det å føle seg trygg i sin tilhørighet til familien være avgjørende, og usikkerhet kan både forsterke problemer og skape nye. En plikt for barneverntjenesten til å regelmessig vurdere barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv vil etter vårt syn kunne bidra til å gi flere barn en avklaring av hvor de skal bo, og gi flere barn trygghet og ro til å utvikle seg på best mulig måte.»

NIM har i sin høringsuttalelse uttalt at forslaget kan være egnet til å bedre ivareta blant annet hensynet til stabilitet og kontinuitet og hensynet til gjenforening. Samtidig skriver de at et lovforslag bør gi tydelig veiledning for å unngå eventuelle misforståelser ved praktiseringen av bestemmelsen. *NIM* anbefaler at man i forarbeidene gir tydelig veiledning på de rettslige utgangspunktene for vurderingen av om det er nødvendig å bytte tiltak. Dette omfatter hvilken betydning kriteriet om betydelig tid, som grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålet, har etter EMDs praksis og hvordan dette skal forstås opp mot øvrige vilkår for adopsjon og fratakelse av foreldreansvar. De viser også til at så vidt de kjenner til, har Høyesterett enda ikke tatt stilling til hva som er det nærmere innholdet i når gjenforeningsmålet kan forlates der «det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening», jf. HR-2020-661-S.

Flertallet av barneverns- og helsenemndene støtter forslaget om en klar regel om at adopsjon eller adopsjonslignende tiltak skal vurderes etter 3 år og deretter årlig. Nemnda skriver at det antagelig også vil være mer forutsigbart for en del foreldre å forholde seg til et slikt tidsregime sammenlignet med dagens ordning hvor spørsmålet er overlatt til barneverntjenestens skjønn.

KS mener forslaget vil bedre rettssikkerheten for barn, redusere omfanget av rettslige prosesser og bidra til å skape kontinuitet i barnets tilværelse. Samtidig skriver *KS*:

«Ulempen ved at formuleringen «.. i tre år» er tatt inn i loven, er at det kan etablere en barriere for den helt konkrete vurderingen som skal gjøres fortløpende etter dagens ordlyd i tredje ledd andre punktum; “systematisk og regelmessig”. Det kan etter gjeldende rett i konkrete tilfeller innebære at vurderingen skal gjøres på et tidligere tidspunkt enn etter tre år, jf. også formuleringen i ny § 5-12 første ledd bokstav a som nettopp henviser til tre-års regelen i ny § 8-3 femte ledd.»

Tre instanser er mot forslaget, dette er *Fokus på barnevernet*, *Advokatforeningen* og *mindretallet av barneverns- og helsenemndene*. Advokatforeningen er bekymret for om forslaget om å vurdere adopsjon når plasseringen har vart i 3 år kan ha den utilsiktede virkning at færre barn tilbakeføres til sine biologiske foreldre, og at barns rettssikkerhet og grunnleggende rett til familieliv med dette krenkes. *Mindretallet i nemndene* mener det er vanskelig å se for seg at en lovfesting i seg selv vil føre til en vesentlig forbedring av rettssikkerheten for barn og unge.

Det er om lag fem instanser som støtter lovfesting av at barnevernstjenesten skal snakke med barnet om tilhørighet, kontinuitet og familieliv. *Trondheim* og *Drammen kommune*, *Barneombudet* og *Forandringsfabrikken* støtter forslaget. *Flertallet i barneverns- og helsenemndene* og *Akademikerforbundet* støtter delvis. Nemndene mener det kan være nyttig, men mener også andre temaer i så fall må synliggjøres i bestemmelsen, ikke bare å snakke om tilhørighet. Akademikerforbundet støtter intensjonen, men mener plikten til å snakke med barnet allerede følger av lovverket.

7.2.4 Departementets vurdering og forslag

Selv om utgangspunktet, etter både norsk rett og EMK, er at en omsorgsovertakelse er midlertidig, vil ikke gjenforening være realistisk i alle saker. For noen barn kan det være nødvendig med ytterligere barnevernstiltak for å gi barnet nødvendig trygghet, forutsigbarhet og tilhørighet. Utvalgets forslag om endringer i barnevernstjenestens oppfølgingsplikt etter en omsorgsovertakelse, har fått støtte i høringen. Departementet foreslår å følge opp forslaget, med enkelte justeringer.

Det fremgår eksplisitt av dagens lov at barnevernstjenesten etter en omsorgsovertakelse skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket eller om omsorgsovertakelsen kan oppheves. Departementet er enig med utvalget i at det med fordel kan tydeliggjøres i loven at barnevernstjenesten også skal vurdere barnets behov for nye barnevernstiltak for å gi barnet mer ro og kontinuitet. Departementet mener en slik synliggjøring i loven vil gi en bedre balanse mellom vurderingene barnevernstjenesten skal foreta av barn og foreldres rett til familieliv, mulighet for gjenforening og barnets behov for ro og stabilitet. En tydeliggjøring i loven kan dermed bidra til at barnevernstjenesten foretar grundige vurderinger av gjenforeningsmålet og behovet for andre tiltak for barnet.

Utvalget foreslo å lovfeste at når barnet har bodd tre år i fosterhjem skal det vurderes om det er grunnlag for å fremme sak om adopsjon eller utvalgets forslag til det nye tiltaket oppvekstadopsjon, og i den forbindelse også vurdere gjenforeningsmålet. Departementet foreslår imidlertid ikke å tidfeste at en slik vurdering skal skje etter tre år og deretter årlig. Departementet mener dette vil være for lite fleksibelt. Barnevernssaker er forskjellige, og det kan også være saker der det er viktig og riktig å vurdere andre tiltak for barnet, herunder å vurdere gjenforeningsmålet, på et tidligere tidspunkt. Vurderingsplikten bør etter departementets syn i stedet knyttes til et krav om regelmessighet, slik det i dag er stilt krav om for vurderingen av behovet for endringer i tiltaket etter § 8-3.

Departementet foreslår derfor å ta inn i § 8-3 at barnevernstjenestens vurdering av behovet for endringer i tiltaket, både omfatter vurderinger av om vedtak om omsorgsovertakelse bør oppheves og om det er behov for andre tiltak for å gi barnet ro og stabilitet. Tiltak for å gi barnet økt ro og stabilitet kan være endring av samvær, om målet om gjenforening bør oppgis som kan medføre en snevrere adgang for foreldre til å kreve nye saker om samvær og tilbakeføring, jf. departementets forslag i kapittel 7.3, forslag til nytt tiltak om overføring av foreldreansvar, jf. kapittel 7.4 (utvalgets forslag til oppvekstadopsjon) eller adopsjon, jf. barnevernsloven § 5-10. Å vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre vil inngå i vurderingen av behovet for andre tiltak for barnet. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

Departementet understreker at selv om det tydeliggjøres i loven at oppfølgingsplikten også innebærer å vurdere andre tiltak for barnet, er det klare utgangspunktet at barnevernstjenesten skal arbeide for gjenforening. Det er likevel viktig at dersom barnevernstjenesten vurderer at gjenforeningsmålet bør oppgis og at det er til barnets beste med en omsorgssituasjon som gir mer ro og stabilitet, skal barnevernstjenesten vurdere å fremme sak for nemnda om slike tiltak. For nærmere føringer for vurderinger av gjenforeningsmålet, se kapittel 7.3 nedenfor.

Departementet understreker også viktigheten av at barnevernstjenesten snakker med barnet om kontinuitet, tilhørighet og familieliv, i sin oppfølging, i tråd med barnets alder og modenhet. Departementet foreslår imidlertid ikke å gå videre med utvalgets forslag om å lovfeste at barnevernstjenesten må snakke med barnet om kontinuitet. Det samme følger allerede av barnevernsloven § 1-4, og plikten til å følge opp barnet og vurdere behovet for endringer i tiltaket, jf. § 8-3. Det er også andre temaer som barnevernstjenesten må snakke med barnet om i sin oppfølging. Det kan derfor etter departementets oppfatning være uheldig å innta i loven at barnevernstjenesten skal snakke med barnet om utvalgte temaer.

7.3 Nemndas vurdering av gjenforeningsmålet og strengere sperrefrist i saker der gjenforeningsmålet anses oppgitt

7.3.1 Gjeldende rett

En omsorgsovertakelse er i utgangspunktet midlertidig og målet er at barnet skal gjenforenes med sine foreldre.¹⁰³ Barnevernstjenesten skal arbeide for at barn og foreldre skal gjenforenes, med mindre det er foretatt en grundig og konkret vurdering av om gjenforeningsmålet skal oppgis.¹⁰⁴ At gjenforeningsmålet er oppgitt er etter gjeldende rett ikke et selvstendig vilkår i loven for å vedta et tiltak, men vurderingen av om barn og foreldre kan gjenforenes kan inngå i vurderinger av om vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves etter § 5-7, om samvær skal sterkt begrenses eller bortfalle etter § 7-2 tredje ledd og inngår i vurderinger av adopsjon etter § 5-10.

EMD har i en lang rekke saker framhevet at tiltak som innebærer brudd i familieband er særlig inngripende og derfor bare kan gjennomføres unntaksvis, om det foreligger særlig tungtveiende eller sterke og spesielle grunner og på grunnlag av et dominerende behov av hensyn til barnets beste.¹⁰⁵ Slike krav er oppstilt av EMD i saker som gjelder sterke begrensninger i barn og foreldres rett til samvær med hverandre og i saker om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.¹⁰⁶

Gjenforeningsmålsettingen kan ifølge føringer fra EMD oppgis i tre situasjoner; dersom foreldrene er særlig uegnet, dersom tiltaket (her gjenforening) vil skade barnets helse eller utvikling og dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets

¹⁰³ Se blant annet HR-2020-661-S og Strand Lobben m.fl. mot Norge [EMD-2013-37283-2] (2019).

¹⁰⁴ HR-2020-661-S, avsnitt 71.

¹⁰⁵ HR-2020-661-S, avsnitt 98 og 99.

¹⁰⁶ For eksempel J. mot Norge [EMD-2016-2822] (2018) avsnitt 93, Strand Lobben m.fl. mot Norge [EMD-2013-37283-2] (2019) avsnitt 207 og Neulinger og Shuruk mot Sveits (2010) [EMD-2007-41615] avsnitt 136. Se også HR-2018-1720-A avsnitt 59, Rt-2014-976 avsnitt 36 og 37 og HR-2017-2015-A avsnitt 49, hvor det uttales at kravet om særlig tungtveiende eller sterke og spesielle grunner må forstås på samme måte.

behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening.¹⁰⁷ En nærmere omtale av føringer fra EMD om oppgivelse av gjenforeningsmålet og forholdet til EMK artikkel 8 framgår av kapittel 4.4.2.

Barnevernsloven regulerer adgangen til å kreve at nemnda behandler en ny sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse eller endring av samvær, såkalte sperrefristregler. Sakens parter (barnevernstjenesten, foreldrene eller barn med partsrettigheter) kan ikke kreve at nemnda behandler en ny sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, dersom saken har vært behandlet av nemnda eller retten de siste tolv måneder, jf. § 5-7 andre ledd. Dersom nemnda har tatt stilling til at vedtaket om omsorgsovertakelse ikke skal oppheves fordi barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, kan et nytt krav bare kreves behandlet der det kan dokumenteres at det har funnet sted vesentlige endringer i barnets situasjon.

Det er også sperrefristregler i samværssaker. I ny barnevernslov ble fristen for når private parter kan kreve at nemnda behandler en ny sak om endring av samvær endret fra 12 til 18 måneder, jf. barnevernsloven § 7-4. Dette ble begrunnet med hensyn til barnets behov for ro og stabilitet i fosterhjemmet.

7.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget mener at barn som er under offentlig omsorg kan oppleve manglende forutsigbarhet og ha en grunnleggende usikkerhet knyttet til tilhørigheten til fosterfamilien. I mange tilfeller forsterkes usikkerheten av at barna har gjennomgått flere brudd og utilsiktede flyttinger. Mange barn opplever også utrygghet gjennom gjentagende nemnds- og rettsprosesser, der spørsmålet om hvor de skal bo, hvor mye samvær som skal gjennomføres og hvem som skal ha omsorgen ikke blir avklart for mer enn en avgrenset periode av gangen. Dette går på tvers av barns behov for ro og stabilitet.

7.3.3 Departementets vurdering og forslag

7.3.3.1 Innledning

Departementet viser innledningsvis til at det klare utgangspunktet, etter både norsk rett og EMK, er at en omsorgsovertakelse er midlertidig og at målet er at barnet skal gjenforenes med sine foreldre. Dette innebærer at barnevernstjenesten aktivt skal arbeide for gjenforening. I noen saker vil imidlertid ikke gjenforening være realistisk, og barnet kan bli boende lenge, og ha store deler av sin oppvekst, i fosterhjem. At målet om gjenforening ikke alltid er vurdert i disse sakene, kan gi mindre forutsigbarhet for barnet. Gjentakende nemnds- og rettsprosesser knyttet til saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse (tilbakeføring) og endring av samvær, bidrar også til å skape ustabilitet og uforutsigbarhet for barnet.

¹⁰⁷ Se Strand Lobben m.fl. mot Norge [EMD-2013-37283-2] (2019) avsnitt 207–208, se også HR-2020-661-S avsnitt 129.

Departementet foreslår i dette kapittelet å tydeliggjøre at nemnda i forbindelse med tilbakeføringsaker skal vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre. Det kan gi økt forutberegnelighet for barn og foreldre. Videre foreslås det å innføre en strengere sperrefrist for å få prøvet ny sak om tilbakeføring og samvær i saker der nemnda har vurdert at gjenforeningsmålet er oppgitt. Hensikten er å gi økt ro og stabilitet for barnet.

Departementet understreker at å oppgi målet om gjenforening mellom barn og foreldre er et alvorlig inngrep i barn og foreldres rett til familieliv og arbeidet med gjenforening. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i saker mot Norge konstatert krenkelse av EMK artikkel 8 og har blant annet lagt vekt på at gjenforeningsmålet er forlatt for tidlig, og uten en grundig og konkret vurdering.¹⁰⁸ Høyesterett har også i flere dommer understreket prinsippet om midlertidighet og gjenforening, og ny barnevernslov ble tydeliggjort for å understreke dette prinsippet.¹⁰⁹ Forslaget om å innføre en strengere sperrefrist for saker om tilbakeføring og samvær når gjenforeningsmålet er oppgitt, er ikke ment som en dreining bort fra det klare utgangspunktet om å arbeide for gjenforening. I noen saker vil det imidlertid være i overensstemmelse med EMK artikkel 8 og føringer fra EMD og Høyesterett, å oppgi gjenforeningsmålet for å ivareta barnets behov.

Departementet viser til at selv om EMD har konstatert krenkelser i tilknytning til norske myndigheters plikt til å arbeide for gjenforening, har EMD flere ganger framhevet viktigheten av barnets behov for stabilitet (blant annet i Strand Lobben m.fl. mot Norge i 2019).

7.3.3.2 Krav om at nemnda vurderer målet om gjenforening mellom barn og foreldre

Nemnda kan i dag vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre som en del av vurderingen av samvær og tilbakeføring etter en omsorgsovertakelse. I tilbakeføringsaker etter § 5-7 har Høyesterett blant annet lagt til grunn at:

«Både ved vurderingen av grunnvilkåret om forsvarlig omsorgsevne og av tilknytningsunntaket står hensynet til at barn som utgangspunkt skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, gjenforeningsmålet og minste inngreps prinsipp, sentralt. Samtidig skal det ses hen til at barnets beste skal være et overordnet hensyn».¹¹⁰

Det vises også til at Høyesterett har uttalt at en avgjørelse om å nekte tilbakeføring må vise hvordan gjenforeningsmålet er ment å ivaretas framover eller forklare hvorfor målet eventuelt må oppgis.¹¹¹ Allerede i dag, skal nemnda foreta vurderinger av gjenforeningsmålet. Det er imidlertid ikke nærmere regulert at nemnda skal vurdere og ta stilling til målet om gjenforening mellom barn og foreldre i saker om tilbakeføring.

Departementet mener en lovfesting av at nemnda skal vurdere målet om gjenforening i en sak om tilbakeføring kan legge bedre til rette for grundige vurderinger av spørsmålet.

¹⁰⁸ Se blant annet Strand Lobben m.fl. mot Norge (2019)).

¹⁰⁹ Se Prop. 133 L (2020-2021) og blant annet HR-2020-661-S.

¹¹⁰ Se HR-2020-1788-A.

¹¹¹ Se HR-2020-661-S, avsnitt 74.

Dette kan være et hensiktsmessig tiltak for å gi foreldre og barnet økt forutsigbarhet om tiltakets varighet. Videre kan det bidra til å gi barnet økt trygghet i sin tilhørighet og stabilitet i oppveksten. Det vil etter departementets syn også være en rettssikkerhetsgaranti for både barn og foreldre at nemnda tar særskilt stilling til spørsmålet og at avgjørelsen kan kreves rettslig overprøvd, se nærmere omtale nedenfor. Departementet foreslår derfor å lovfeste at nemnda skal vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre i saker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, se forslag til endringer i § 5-7 nytt andre ledd første punktum. Dette er også foreslått av Barneombudet i rapporten «Blod er ikke alltid tykkere enn vann»¹¹².

Gjenforeningsmålet står også sentralt ved fastsettelsen av samvær. Målet med samvær er i utgangspunktet å tilrettelegge for gjenforening. Høyesterett har lagt til grunn at bare der det foreligger «spesielle og sterke grunner, kan formålet om gjenforening oppgis og samværet på det grunnlag begrenses sterkt eller falle helt bort».¹¹³ På denne bakgrunn ble vilkåret om at det må foreligge sterke og spesielle grunner for at samvær skal begrenses sterkt eller falle helt bort, inntatt i ny barnevernslov § 7-2 tredje ledd, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Det framgår ikke direkte av loven at en slik sterk og spesiell grunn kan være at målet om gjenforening mellom barn og foreldre anses oppgitt. Det framgår imidlertid klart av lovens forarbeider. Departementet understreker derfor at også i saker om endring av samvær kan nemnda vurdere gjenforeningsmålet, men departementet ser ikke behov for å tydeliggjøre dette ytterligere i loven.

Når nemnda vurderer målet om gjenforening mellom barn og foreldre, må det foretas grundige og konkrete vurderinger, i tråd med føringene fra EMD og Høyesterett. Gjenforeningsmålsettingen kan ifølge føringer fra EMD oppgis i tre situasjoner; dersom foreldrene er særlig uegnet, dersom tiltaket (her gjenforening) vil skade barnets helse eller utvikling og dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening.¹¹⁴ EMD har i en lang rekke saker framhevet at tiltak som innebærer brudd i familieband er særlig inngripende og derfor bare kan gjennomføres unntaksvis, om det foreligger særlig tungtveiende eller sterke og spesielle grunner og på grunnlag av et dominerende behov av hensyn til barnets beste. Slike krav er oppstilt av EMD i saker som gjelder sterke begrensninger i barn og foreldres rett til samvær med hverandre og i saker om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon.¹¹⁵

Oppgivelse av gjenforeningsmålet vil ha inngripende konsekvenser ved at barnevernstjenesten ikke vil arbeide aktivt for tilbakeføring. Hvis gjenforeningsmålet oppgis på et svakt grunnlag og med en svak begrunnelse, vil det medføre brudd på EMK

¹¹² Barneombudet (2023). «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Rapport om barn i fosterhjem.

¹¹³ Se blant annet HR-2020-662-S, avsnitt 137 og 138.

¹¹⁴ Se Strand Lobben mfl. mot Norge (2019) avsnitt 207-208, se også HR-2020-661-S avsnitt 129.

¹¹⁵ Dette framgår blant annet av Strand Lobben m.fl. mot Norge (2019), avsnitt 211. Ved slike tiltak som innebærer ytterligere begrensninger i retten til familieliv enn en omsorgsovertakelse, innskrenkes statenes skjønnsmargin.

artikkel 8. Nemndene må derfor foreta en grundig og konkret vurdering av utsiktene for gjenforening. Vurderinger av gjenforeningsmålet må være basert på et solid og oppdatert erfaringsgrunnlag, en balansert og tilstrekkelig bred avveining og ha en tilfredsstillende begrunnelse.¹¹⁶ Det vil blant annet være av betydning å få fram hva barnevernstjenesten har gjort for å muliggjøre tilbakeføring.¹¹⁷ Dette forutsetter at barnevernstjenesten både legger fram sin vurdering av spørsmålet og hva de konkret har gjort for å legge til rette for gjenforening. Det stilles store krav til nemndas begrunnelse av vedtak, jf. § 14-20, og kravene til begrunnelsen i et vedtak skjerpes jo mer inngripende vedtaket er. Nemndas vurderinger av gjenforeningsmålet må derfor begrunnes særskilt i tråd med føringer fra EMD og Høyesterett.

Det vises til forslag til nytt andre ledd i § 5-7, se kapittel 16.1.

7.3.3.3 Endringer i reglene om sperrefrist

Selv om samvær kan være sterkt begrenset eller helt bortfalt fordi gjenforeningsmålet anses oppgitt, jf. § 7-2 tredje ledd, kan foreldre i dag få prøvet spørsmålet om samvær på nytt hver 18. måned, jf. § 7-4. I saker om tilbakeføring etter § 5-7 er hovedregelen at partene kan kreve ny sak om tilbakeføring når det har gått 12 måneder siden forrige vedtak eller dom. Det gjelder imidlertid en strengere sperrefrist dersom det i et tidligere vedtak om tilbakeføring er tatt stilling til at omsorgsovertakelsen ikke kan oppheves fordi barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, jf. § 5-7 nåværende andre ledd andre punktum. En sak om tilbakeføring kan i disse tilfellene bare kreves prøvd på ny dersom det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon. Dette vilkåret, som utløser en strengere sperrefrist etter dagens § 5-7, tilsvarende en av de tre situasjonene som etter føringer fra EMD kan gi grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålet («dersom tiltaket (her gjenforening) vil skade barnets helse eller utvikling»). Det gjelder derfor allerede i dag en strengere sperrefrist for noen av sakene der gjenforeningsmålet anses oppgitt.

Gjentatte nemnds- og rettsprosesser kan skape utrygghet for barnet som kan tilsi behov for å heve sperrefristen i alle saker der nemnda vurderer at gjenforeningsmålet er oppgitt. Høyesterett har med henvisning til EMDs praksis, uttalt at den omstendigheten at de biologiske foreldre benytter rettsmidler for å oppnå gjenforening med barna, ikke som sådan kan bli brukt mot dem. Dette er en konsekvens av at foreldrene har rett til å delta under behandlingen av saken, slik at de i tilstrekkelig grad kan ivareta sine interesser og være i stand til å framlegge sin sak.¹¹⁸ Høyesterett har samtidig uttalt at prinsippet ikke gjelder uten forbehold. Dersom gjentatte prosesser utvilsomt vil være skadelig for barnet, må dette, i lys av det overordnede hensyn til barnets beste, kunne tillegges vekt selv om foreldrene i og for seg ikke kan bebreides for bruken av rettsmidler. I saker der målet om gjenforening er oppgitt etter en grundig og konkret vurdering, men hvor det ikke er

¹¹⁶ Se HR-2020-661-S, avsnitt 71.

¹¹⁷ Se A.S.-dommen avsnitt 67 og A.I.-dommen avsnitt 61, jf. HR 2020-661-S avsnitt 166.

¹¹⁸ Se HR-2020-661 avsnitt 140.

grunnlag for adopsjon, mener departementet at hensynet til barnets behov for ro og forutsigbarhet i fosterhjemmet må veie tungt.

Departementet mener derfor det kan være grunn til å gjøre endringer i bestemmelsene om hvor ofte foreldrene kan fremme endringssaker om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse og samvær hvis gjenforeningsmålet er oppgitt. Flere aktører har tidligere etterlyst overfor departementet behovet for endringer i sperrefristreglene. Barneombudet foreslår senest i sin rapport «Blod er ikke alltid tykkere enn vann»¹¹⁹ at sperrefristen i tilbakeføringssaker bør utvides fra ett til to år. Barneombudets forslag gjelder imidlertid alle barn med vedtak om omsorgsovertakelse, og vil derfor kunne omfatte en mye videre krets av barn, enn departementets forslag som kun er knyttet til saker der gjenforeningsmålet er oppgitt.

Departementet vurderte om sperrefristen burde utvides fra ett til to år i forbindelse med ny barnevernslov. Departementet foreslo ingen endringer i sperrefristen i tilbakeføringssakene, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Departementet viste til at to år er lang tid i et barns liv, og en så lang sperrefrist kan låse saken i et uheldig spor. Det ble også framhevet at omsorgsovertakelse er inngripende og at en sperrefrist på ett år vil ivareta barn og foreldres rettssikkerhet og være innenfor statens skjønnsmargin etter EMK artikkel 8. Det ble videre vist til at det allerede er en begrensning i adgangen til å be om ny vurdering i tilbakeføringssakene, som omtalt ovenfor. Departementet foreslo imidlertid å endre sperrefristen i samværssaker fra 12 til 18 måneder av hensyn til barnets behov for ro og stabilitet i fosterhjemmet.

Departementet viser imidlertid til at sperrefristreglene i arbeidet med ny lov ikke ble vurdert opp mot oppgivelse av gjenforeningsmålet. Departementet mener det kan være gode grunner for å se disse forholdene i sammenheng. Hensynet til barnets behov for ro, forutsigbarhet og trygghet i sin fosterfamilie må veie tungt i disse sakene. Likevel, på bakgrunn av våre menneskerettslige forpliktelser og hensynet til foreldrenes rett til familieliv, bør det være en adgang for å ta saken opp på nytt.

Departementet har vurdert hvordan en strengere sperrefristregel bør utformes i lys av føringene fra EMD og Høyesterett. Departementet foreslår å ta inn i § 5-7 et nytt andre punktum i nåværende andre ledd om at vedtaket om omsorgsovertakelse ikke skal oppheves dersom det foreligger sterke og spesielle grunner som tilsier at målet om gjenforening mellom barn og foreldre anses oppgitt. Departementet viser til *NIMs* høringsuttalelse som påpeker at, så vidt de er kjent med, har Høyesterett enda ikke tatt stilling til hva som er det nærmere innholdet i når gjenforeningsmålet kan forlates der «det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening», jf. HR-2020-661-S. De understreker at bestemmelsen må forstås i lys av de til enhver tid gjeldende føringene fra EMD og

¹¹⁹ Barneombudet (2023). «Blod er ikke alltid tykkere enn vann». Rapport om barn i fosterhjem.

Høyesterett. Det er grunn til å utvise varsomhet med å oppgi gjenforeningsmålet på dette grunnlaget fra EMD, ut fra dagens rettspraksis.

Departementet foreslår videre at dersom nemnda vurderer at gjenforeningsmålet anses oppgitt, kan sakens parter bare kreve at nemnda behandler en ny sak om tilbakeføring dersom det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon som tilsier ny behandling. Dette tilsvarer dagens sperrefrist når nemnda vedtar at omsorgsovertakelsen ikke skal oppheves fordi barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljø der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, jf. § 5-7 første ledd andre punktum. Dette gir foreldrene en sikkerhetsventil for å få prøvet saken på nytt og ivaretatt sine rettigheter, herunder prosessuelle rettigheter etter EMK artikkel 8.

Departementet understreker at nemndas avgjørelse om å nekte tilbakeføring, herunder nemndas vurderinger av gjenforeningsmålet, vil kunne kreves rettslig overprøvd. En part vil kunne kreve vedtaket overprøvd også alene med den påstand at parten er uenig i nemndas vurdering av gjenforeningsmålet, selv om parten aksepterer at barnet ikke tilbakeføres. Tingretten vil ha kompetanse til å overprøve både vurderingen av oppgivelse av gjenforeningsmålet og hvorvidt vedtaket om omsorgsovertakelse skal oppheves.

Videre har departementet vurdert om det også bør innføres en strengere sperrefrist i endringssaker om samvær for å gi barnet økt ro og stabilitet. Departementet foreslår å innføre en strengere sperrefrist hvis det i en tidligere sak om samvær er vedtatt at det foreligger sterke og spesielle grunner for at samværet skal begrenses sterkt eller bortfalle, jf. § 7-2 tredje ledd, se forslag til endring i § 7-4. Det krever sterke og spesielle grunner for å oppgi gjenforeningsmålet og begrense samvær på dette grunnlaget. Med departementets forslag vil også samvær som begrenses sterkt eller bortfaller også av andre grunner, være omfattet av den strengere sperrefristen. Det kan for eksempel være tilfellet dersom et barn er traumatisert som følge av omsorgssvikten, eller foreldrenes kapasitet til å gjennomføre samvær må styrkes for at samværene ikke skal medføre urimelig belastning for barnet, jf. Prop. 133 L (2020–2021) punkt 13.4.1.5.

Departementet ser at det kan være nødvendig med noe mer fleksibilitet i samværssaker enn i tilbakeføringssaker, siden grunnlaget for å begrense samvær sterkt eller at samvær bortfaller helt kan variere. Videre vil behovet for samvær og hvilket samvær som er til barnets beste kunne endre seg over tid, også i saker der gjenforeningsmålet er oppgitt. Eksempelvis kan barn og foreldre ha fått innvilget et begrenset samvær, men som det siden vurderes at barnet tar skade av, og som derfor bør ytterligere begrenses eller helt falle bort. I andre saker, kan samvær ha falt helt bort, og situasjonen kan ha endret seg slik at det vurderes at et begrenset samvær er til barnets beste. Det vises til at foreldrene kan være egnet til å utøve samvær, men ikke egnet til å få tilbake omsorgen for barnet. Å opprettholde familieband har fortsatt en egenverdi selv om gjenforening ikke er målet.¹²⁰

Departementet foreslår derfor å lovfeste at private parter bare kan kreve at nemnda behandler en ny sak om endring i samvær etter § 7-2 tredje ledd første punktum, dersom

¹²⁰ Se HR-2020-661 avsnitt 146.

det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon som har betydning for samværsspørsmålet. Dette vil innebære at sperrefristen ikke vil gjelde for barnevernstjenesten. Det gir etter departementets syn økt rettssikkerhet for barn og foreldre. Barnevernstjenesten må jevnlig revurdere barn og foreldres situasjon og behovet for samvær.

Nemndas vurderinger av gjenforeningsmålet og tilhørende strenge sperrefristregler, vil kunne endre barnevernstjenestens plan for samvær og oppfølging av barn og foreldre. Det vil blant annet få betydning for oppfølgingen av foreldrene og barnevernstjenestens arbeid for tilbakeføring, jf. § 8-3. Departementet understreker samtidig at selv om gjenforeningsmålet anses oppgitt, har barnevernstjenesten fortsatt et løpende ansvar for å følge opp barn og foreldre, herunder følge med på foreldrenes situasjon og utvikling, tilby veiledning og oppfølging, samt kontakt med andre hjelpeinstanser, jf. 8-3. Det innebærer også et ansvar for å systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket. Dersom foreldrene har en positiv utvikling som tilsier at gjenforening eller mer samvær likevel kan bli aktuelt, skal barnevernstjenesten ta aktive grep for å tilrettelegge for dette, herunder å fremme sak om endring av samvær eller tilbakeføring. Dette gjelder uavhengig av om nemnda eller domstolen i en tidligere avgjørelse har lagt til grunn at målet om gjenforening er oppgitt.

Departementet understreker at forslaget ikke er ment som en kursendring for å oppgi målet om gjenforening i flere saker. Det er avgjørende at barnevernstjenesten arbeider aktivt for tilbakeføring og ivaretar både barn og foreldres rett til familieliv etter EMK artikkel 8. Disse lovforslagene er kun ment for de barna, der det etter en grundig og konkret vurdering i tråd med føringer fra EMD og Høyesterett er vurdert at målet om gjenforening ikke lenger er realistisk, og der overføring av foreldreansvar (jf. forslaget i kapittel 7.4 nedenfor) eller adopsjon ikke er aktuelt. I slike saker mener departementet at barnets behov for ro og stabilitet må gå foran foreldrenes ønske om jevnlig å få prøvet saken på nytt, med mindre det foreligger opplysninger om vesentlige endringer i barnet eller foreldrenes situasjon som tilsier ny prøving.

Departementet ber samtidig om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig å knytte en strengere sperrefrist til oppgivelse av gjenforeningsmålet, eller om nye regler om sperrefrist bør knyttes til andre vurderinger som vil kunne omfatte flere barn under barnevernets omsorg. I kapittel 7.4 nedenfor foreslår departementet et nytt tiltak om overføring av foreldreansvar til fosterforeldrene (utvalgets forslag til oppvekstadoptions). Også dette tiltaket skal gi økt stabilitet til den gruppen av barn som ikke kan gjenforenes med sine foreldre.

Det vises til forslag til nytt siste punktum i barnevernsloven § 5-7 og nytt andre ledd i § 7-4, se kapittel 16.1.

7.4 Vedtak om overføring av foreldreansvar

7.4.1 Gjeldende rett

7.4.1.1 Foreldreskap og foreldreansvar

Foreldres rettigheter og plikter overfor barnet er blant annet knyttet til det rettslige foreldreskapet, som fastsettes etter reglene i barneloven kapittel 2, og som gir ulike rettsvirkninger. Foreldreskapet gir blant annet arverett, statsborgerskap, odelsrett og rett til enkelte ytelser etter folketrygdloven. Etter barneloven er foreldreskapet normalt bestemmende for hvem som kan ha foreldreansvar for barnet, og hvem barnet kan ha bosted hos og samvær med. Foreldreskapet gir også omsorgsplikter og forsørgelsesplikt (plikt til å betale barnebidrag).

Foreldreansvaret er den retten og plikten foreldre har til å bestemme for barnet i personlige forhold og plikt til å yte omsorg og omtanke, jf. barneloven § 30. Foreldreansvaret utløser beslutningsmyndighet i blant annet saker om helsehjelp, skole, innmelding og utmelding av trossamfunn, navneendring og vergemål. Foreldreansvaret innebærer også en forsørgelsesplikt, jf. barneloven § 66. Foreldrene skal bære utgiftene til forsørgelse og utdanning etter deres økonomiske evne. Dersom foreldrene ikke bor sammen med barnet, kan forsørgelsesplikten oppfylles ved barnebidrag, jf. barneloven § 67.

Foreldreansvaret opphører ved fylte 18 år. Dette innebærer at også forsørgelsesplikten i utgangspunktet varer til fylte 18 år, jf. barneloven § 68. Barnet har imidlertid krav på økonomisk støtte mens han eller hun gjennomfører skolegang. Bestemmelsen tar sikte på videregående opplæring, men annen type skolegang kan etter en konkret vurdering også omfattes.

Alle barn som er født fra og med 1. januar 2020 har i utgangspunktet foreldre med felles foreldreansvar. Dette gjelder barn som har gifte foreldre, barn som har samboende foreldre og barn som har foreldre som ikke bor sammen. For barn født før 1. januar 2020 følger foreldreansvaret av foreldrenes samlivsstatus da barnet ble født, og av hvordan loven var på det tidspunktet. Hvem som har foreldreansvar for et barn, følger av barneloven §§ 34, 35 og 38.

Det følger av vergemålsloven § 16 at den som har foreldreansvar etter reglene i barneloven, og som er myndig, er verge for en mindreårig. Vergen handler på den mindreåriges vegne i økonomiske forhold og hvor det ellers følger av annen lovgivning, jf. vergemålsloven § 17 første ledd. Det framgår videre av bestemmelsen andre ledd at dersom ingen har foreldreansvar for den mindreårige, treffer vergen de avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret.

7.4.1.2 Adgangen til å tildele foreldreansvar til andre enn foreldre etter barneloven

Foreldreansvar kan i utgangspunktet ikke overføres til andre personer enn de som har fastsatt rettslig foreldreskap for barnet. Det er imidlertid gitt en åpning for at andre personer kan få foreldreansvar der den ene eller begge foreldre med foreldreansvar dør, jf. barneloven § 38 og § 64 a, jf. § 64. Der ingen lenger har foreldreansvar for et barn, skal

den som ønsker foreldreansvaret henvende seg til tingretten, som avgjør spørsmålet. Reglene om forsørgelsesplikt gjelder tilsvarende for den som får tildelt foreldreansvar etter at begge foreldrene er døde, jf. § 66 andre ledd.

Det er eksempler i rettspraksis på at fosterforeldre har fått tildelt foreldreansvar for barn som har vært under barnevernets omsorg når barnets opprinnelige foreldre har gått bort, se blant annet RG-2013-1390. I denne saken la retten til grunn at det ikke er automatikk i at omsorgsvedtak bortfaller som en følge av at fosterforeldre blir tildelt foreldreansvar etter barneloven. Ved en overføring av foreldreansvar til fosterforeldre, har imidlertid departementet lagt til grunn at vedtaket om omsorgsovertakelse faller bort og dermed også barnevernstjenestens omsorgsansvar, se veileder om forholdet mellom barnevernloven og barneloven, Q-1211B kapittel 7.¹²¹

Det er i rettspraksis også åpnet for tildeling av foreldreansvar til andre personer enn foreldre på bakgrunn av EMK artikkel 8 og statens positive plikt til å beskytte familieliv, selv om barneloven ikke gir grunnlag for det, se blant annet HR-2022-847-A og LB-2022-119721. I disse sakene ble foreldreansvar gitt til personer som barnet hadde vokst opp hos, men som ikke var barnets foreldre.

Der spørsmålet er om biologiske foreldre skal fratras foreldreansvaret til fordel for personer som ikke er barnets foreldre, og dette ikke er regulert i barneloven, kan det legges til grunn at det følger av EMDs praksis at det må foreligge «exceptional circumstances», se også Zelikha Magomadova mot Russland (2020), som gjaldt fratakelse av foreldreansvar for moren til fordel for barnas avdøde fars bror. Terskelen er dermed på linje med saker om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon i barnevernssaker, se nedenfor og kapittel 4 om menneskerettslige forpliktelser. I saker som reguleres av barneloven § 64 om foreldreansvar etter dødsfall, kan det ikke legges til grunn samme terskel. Departementet viser til note 226 i Norsk Lovkommentar (kommentarer til barneloven) ved Kirsten Sandberg, der det uttales om vurderingen etter § 64 at: «Spørsmålet om foreldreansvar og fast bosted etter den ene forelderens dødsfall skal avgjøres ut fra barnets beste, jf. § 48.» Det er likevel slik at det normalt skal mye til å frata en forelder foreldreansvaret, også etter barnelovens regler.

7.4.1.3 Fratakelse av foreldreansvar

Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1, går ansvaret for omsorgen over på barnevernstjenesten. Det vil si at det er barnevernstjenesten som har myndighet til å treffe beslutninger som angår omsorgen for barnet, jf. barnevernsloven § 5-4 første ledd. Barnets foreldre beholder imidlertid et begrenset foreldreansvar, som innebærer myndighet til å ta avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold, som valg av type skole, endring av navn,

¹²¹ Universitetet i Oslo og professor Kirsten Sandberg har på oppdrag fra departementet utredet spørsmål om samordning mellom barneloven og barnevernsloven. Ett av spørsmålene som er utredet er hvordan saker om foreldreansvar etter dødsfall bør behandles i tilfeller der barnet er under barnevernstjenestens omsorg når forelderens dør. Departementet mottok rapporten i januar 2024.

samtykke til adopsjon og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn, jf. barnevernsloven § 5-4 tredje ledd.

Barnevernstjenesten kan på nærmere angitte vilkår fremme sak om fratakelse av foreldreansvar. Hjemmelen for fratakelse av foreldreansvar framgår av § 5-8, og er i den nye barnevernsloven adskilt fra bestemmelsen om adopsjon, § 5-10. I § 5-8 er det presisert på bakgrunn av rettspraksis at barneverns- og helsenemnda kan vedta fratakelse av foreldreansvar dersom det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse og det foreligger særlige grunner som tilsier at fratakelse av foreldreansvar er nødvendig for å ivareta barnet.

Vedtak om fratakelse av foreldreansvar treffes ofte i sammenheng med en sak om adopsjon. Fratakelse av foreldreansvar kan likevel ha andre formål, for eksempel kan det være aktuelt når foreldre ikke utøver foreldreansvaret til barnets beste eller nekter å treffe beslutninger som er nødvendige for å ivareta barnet. Høyesterett har lagt til grunn at fratakelse av foreldreansvar kan ha andre formål enn adopsjon, jf. blant annet Rt. 1997 side 534. Departementet har lagt til grunn at det må gjelde et skjerpet krav til begrunnelse i saker om fratakelse av foreldreansvar, jf. Prop. 133 L (2020–2021).

Ved fratakelse av foreldreansvar skal statsforvalteren oppnevne verge, jf. § 5-8. Fosterforeldrene kan bli oppnevnt som verge, men det kan også være personer i barnets slekt eller andre egnede personer som kan oppnevnes som verge. Foreldrene beholder foreldreskapet for barna, men mister den beslutningsmyndighet som følger av foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. Barnevernstjenesten har fortsatt det formelle omsorgsansvaret for barnet og skal følge opp både barn og foreldre. Et vedtak om fratakelse av foreldreansvar innebærer ikke i seg selv at gjenforeningsmålsettingen oppgis. Vedtaket kan oppheves dersom det ikke lenger foreligger særlige grunner som tilsier at vedtaket er nødvendig for å ivareta barnet, jf. barnevernsloven § 5-9. Denne bestemmelsen ble inntatt i ny barnevernslov, og fulgte tidligere kun av rettspraksis, jf. Rt. 1997 side 1264. Vedtak om fratakelse av foreldreansvar får i utgangspunktet heller ikke betydning for samværsretten.

7.4.1.4 Adopsjon som barnevernstiltak

I utgangspunktet er det den eller dem som har foreldreansvaret som selv samtykker til at et barn skal adopteres bort, jf. adopsjonsloven § 10. Foreldre som ikke har foreldreansvar, skal varsles og har rett til å uttale seg. Dette gjelder også i de tilfeller det er vedtatt en omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1. Barneverns- og helsenemnda kan i visse tilfeller vedta en adopsjon uten foreldrenes samtykke etter § 5-10 når foreldrene er fratatt foreldreansvaret etter § 5-8.

De nærmere vilkårene for å vedta en adopsjon etter barnevernsloven følger av § 5-10. Det kreves for det første at det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, eller at barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, jf. § 5-10 første ledd bokstav a). Videre er det krav om at adopsjonssøkerne har vært fosterforeldre for barnet, har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte, jf. bokstav b). Vilråene i adopsjonsloven må også være oppfylt, jf. barnevernsloven

bokstav c). Dette innebærer blant annet at det stilles krav til fosterforeldre (adoptivsøkere) samt krav til samtykke fra barn som har fylt 12 år, jf. adopsjonsloven § 9. Barnet har uansett rett til å uttale seg om adopsjon, jf. barnevernsloven § 1-4.

Det er i ny barnevernslov et krav om at det må foreligge «særlig tungtveiende grunner» som tilsier at adopsjon vil være til barnets beste, jf. § 5-10 første ledd bokstav d). Dette er en kodifisering av rettspraksis, blant annet Rt. 2015 side 110 og HR-2018-1720-A. Ved en adopsjon får barnet samme rettslige stilling som om det var adoptivforeldrenes egenfødte barn, jf. adopsjonsloven § 24. Dette innebærer at de juridiske bånd til foreldrene kuttes, og barnet mister blant annet arveretten etter foreldrene. En adopsjon kan derfor kun endres gjennom en ny adopsjon, jf. adopsjonsloven § 15. Vedtak om adopsjon uten foreldrenes samtykke er dermed et svært inngripende tiltak, og «EMD fremhever her at det gjelder strenge krav ved fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, siden disse tiltakene medfører at familiebandene brytes for godt («are definitively severed»). Det kan bare skje i unntakstilfelle («in exceptional circumstances») og på grunnlag av et dominerende behov («an overriding requirement») av hensyn til barnets beste».¹²² Foreldrenes interesser må vike der avgjørende forhold på barnets hånd tilsier adopsjon, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

Den overordnede vurderingsnormen ved adopsjon er at det må kreves «så tungtveiende grunner for adopsjon framfor fortsatt fosterhjemsplassing at de rettferdiggjør at familiebandene kuttes helt» (HR-2020-661-S avsnitt 110). Høyesterett har videre framholdt at adopsjon kan skje dersom det ikke eksisterer reelle framtidsmuligheter for familiejenforening, og at det i stedet er til barnets beste at det plasseres permanent i en ny familie, jf. Strand Lobben mfl. mot Norge (2019) avsnitt 209 (HR-2020-661-S, avsnitt 148). Det innebærer at målet om gjenforening må anses oppgitt. Høyesterett uttaler med henvisning til Strand Lobben-dommen, at det går en grense hvor gjenforening av familien ikke lenger er aktuelt.¹²³ Det kan ikke skje hvis foreldrene er særlig uegnet ('particularly unfit'), hvis tiltaket vil skade barnet ('harm the child's health and development') eller når betydelig tid har gått ('when a considerable period of time has passed') siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets interesse i stabilitet ('not to have his or her de facto family situation changed again') kan veie tyngre enn hensynet til gjenforening. Høyesterett uttaler videre at det forhold at foreldrene har gjenvunnet sin omsorgsevne, kan dermed ikke alltid tillegges utslagsgivende vekt, jf. Pedersen-dommen, avsnitt 65 med videre henvisninger. Et adopsjonsvedtak krever en konkret avveining, basert på et solid og oppdatert erfaringsgrunnlag og en grundig saksbehandling.

Ved en adopsjon opphører omsorgsovertakelsen og barnevernstjenesten har ikke lenger et ansvar for å følge opp barnet. Fosterhjemsgodtgjørelsen opphører fra det tidspunktet adopsjonen er endelig eller rettskraftig, og familien og barnet mottar ikke lenger bistand fra barnevernet.

¹²² HR 2020-661-S, avsnitt 99

¹²³ HR-2020-661-S avsnitt 129

Når nemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 5-10, skal den også vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og foreldrene etter at adopsjonen er gjennomført dersom noen av partene har krevd det og adopsjonssøkerne samtykker til slik kontakt. Nemnda skal treffe vedtak om besøkskontakt dersom det er til barnets beste, og skal samtidig fastsette omfanget av kontakten. Et vedtak om besøkskontakt etter adopsjon kan prøves på nytt bare dersom særlige grunner tilsier det, for eksempel dersom barnet motsetter seg kontakt eller at foreldrene ikke følger opp vedtaket, jf. § 5-11 tredje ledd. For en nærmere beskrivelse av reglene om besøkskontakt se kapittel 7.5.1.

De siste to årene har det vært en klar nedgang i antall adopsjoner etter barnevernsloven, med 24 adopterte barn etter barnevernsloven i 2020 og 21 barn i 2021, mot 50 barn i 2019 og 76 i 2018.¹²⁴ Medholdsprosenten for offentlig part ligger på om lag 90 prosent. Det foreligger ikke statistikk over hvor lenge barna har bodd i fosterhjem før de blir adoptert av fosterforeldrene, men barna var i gjennomsnitt 5 år på vedtakstidspunktet. I tillegg vet vi at en fjerdedel av barna som bodde i fosterhjem i perioden 2011–2018, bodde i fosterhjem sammenhengende i syv år eller mer. 187 barn bodde hele barndommen i fosterhjem, mens den gjennomsnittlige botiden i fosterhjem var i underkant av fem år.¹²⁵

7.4.2 Systemer i andre land

7.4.2.1 Sverige

Det finnes ingen særskilte regler om adopsjon av barn i fosterhjem i Sverige. Adopsjon reguleres i den privatrettslige loven om barn og foreldre (föräldrabalken). Adopsjon skal som klar hovedregel skje etter samtykke fra foreldre med foreldreansvar, jf. kapittel 4 § 8 første ledd. I 2018 ble det innført et snevert unntak fra hovedregelen dersom det foreligger særlige grunner, jf. § 8 andre ledd nr 3.¹²⁶ Ut ifra omtalen i forarbeidene er unntaket i hovedsak ment å omfatte internasjonale adopsjoner.

I Sverige benyttes såkalt «vårdnadsöverflyttning» som barnevernstiltak i stedet for adopsjon (overføring av foreldreansvar uten foreldrenes samtykke), jf. föräldrabalken kapittel 6. Dette innebærer overføring av foreldreansvar fra opprinnelige foreldre til fosterforeldre. Det er den alminnelige domstolen, og ikke forvaltningsdomstolen, som har kompetansen til å beslutte vårdnadsöverflyttning. Deter hjemmel til å frata foreldre foreldreansvaret dersom forelderen har vist seg skyldig i misbruk eller forsømmelse eller annen omsorgssvikt som medfører fare for barnets helse og utvikling. Dersom barnet blir stående uten noen med foreldreansvar, skal domstolen flytte foreldreansvaret til en eller to andre personer. Det er også hjemmel for domstolen til å beslutte overføring av foreldreansvar når et barn har bodd i et annet hjem enn foreldrenes, som et fosterhjem, og skal vokse opp i dette hjemmet, og dersom det er åpenbart at det er til barnets beste. Foreldrene trenger ikke å ha vist seg uskikket. Formålet med bestemmelsen er først og

¹²⁴ Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

¹²⁵ NOU 2023: 7 s. 77 Sammenstilling av tall fra Frischsenteret.

¹²⁶ Prop. 2017/18:121 s. 60 og 151

fremst å sikre barnets tilknytning til hjemmet de bor i, og hindre flytting.¹²⁷ Det er socialnemnden som fremmer sak om overføring av foreldreansvar etter denne bestemmelsen. I forarbeidene framgår at det kun unntaksvis kan vurderes å overføre omsorgen fra en forelder som har opprettholdt god kontakt med barnet sitt. Videre skal det alltid legges stor vekt på barnets egen mening, og det kreves at barnet har utviklet en så sterk tilknytning til fosterforeldrene at barnet oppfatter fosterfamilien som sin egen.

Det rettslige ansvaret for barnets personlige forhold og for å gi omsorg, trygghet og god oppfostring følger foreldreansvaret, jf. föräldrabalken kapittel 6 § 1 og § 2, og overføres dermed til de som overtar foreldreansvaret, se § 11. Dette innebærer at de også overtar retten til å motta ulike statlige økonomiske bidragsordninger, som barnebidrag og underholdsbidrag. Foreldrene beholder det rettslige foreldreskapet, og barnet har rett til samvær med foreldrene. Videre består barnets rett til å arve sine foreldre.¹²⁸

Ved en overføring av foreldreansvaret opphører tidligere vedtak om plassering. Dette innebærer at plikten til å følge opp barnet opphører. Socialnemnden har likevel et ansvar for å vurdere og avgjøre hvilken støtte et barn og barnets familie trenger i forbindelse med avslutning av en plassering, jf SOL kapittel 5 § 1. Barnet og de nye foreldrene har rett til støtte.¹²⁹ Videre skal kommunen som har tatt initiativ til overflyttingen til fosterforeldrene, fortsatt utbetale en rimelig kompensasjon til dem, jf. SOL kapittel 6 § 11. Hovedformålet med støttetilbudet er å legge til rette for og gjøre det enklere for fosterforeldre som kunne tenke seg å få foreldreansvaret overført.

En beslutning om overføring av foreldreansvar opphører rettslig sett ved fylte 18 år. Opprinnelige foreldre kan imidlertid reise søksmål før dette tidspunktet etter föräldrabalken kapittel 6 § 10, for å få tilbake foreldreansvaret. Det framkommer ikke av bestemmelsen noen nærmere vilkår. Videre kan de som har fått overført foreldreansvaret begjære at ansvaret skal opphøre, jf § 10 b.

Reglene om vårdnadsöverflyttning er nylig gjennomgått av regjeringsoppnevnte utredere, som leverte SOU 2022:71 Tryggare hem för barn i desember 2022. I utredningen anbefales blant annet å tydeliggjøre i lovteksten at vårdnadsöverflyttning skal skje når det er best for barnet ikke å gjenforenes med foreldrene. Det framheves at målet med tiltaket er å sikre trygghet og stabilitet for barn som ikke kan gjenforenes med sine foreldre. I utredningen foreslås også å lovfeste at den opprinnelige plasseringskommunen fortsatt skal kunne gi støtte og hjelp til barnet etter en vårdnadsöverflyttning (og ikke bare til tidligere fosterforeldre). Utredningen foreslår ingen endringer i reglene om adopsjon, men det påpekes at det kan være barn i fosterhjem som bør kunne adopteres. Dette gjelder barn som har døde foreldre, foreldre som er borte eller foreldre som hverken har vilje eller evne til å ta hånd om barn, samt barn som har bodd lenge i fosterhjem og uttrykker et sterkt og genuint ønske om å bli adoptert for å få sin følelsesmessige familie bekreftet.

¹²⁷ Prop. 1981/82:168. s. 70

¹²⁸ SOU 2022:71

¹²⁹ Prop. 2012/13:10 s. 89

7.4.2.2 England

I England har de en ordning som kalles «special guardianship» som kan besluttes for barn som er omsorgsovertatt og hvor domstolen er av den oppfatning at det ikke er til barnets beste å gjenforenes med biologiske foreldre. Fosterforeldre, slektninger eller andre barnet har bodd sammen med i minst ett år før søknaden sendes, kan søke om special guardianship, jf. the Children Act section 14A.

Ved en domstolsbeslutning om special guardianship blir omsorgsovertakelsen automatisk opphevet. Biologiske foreldre beholder foreldreansvaret, men deler det med de nye vergene som er de som har kompetansen til å ta beslutninger for barnet, og som har ansvaret for barnets daglige omsorg og oppfostring, se The Children Act section 14C. De nye vergene oppfordres likevel til å konsultere med foreldrene ved viktige avgjørelser om barnet, og det er noen begrensninger i vergenes myndighet. De nye vergene kan ikke samtykke til adopsjon, endre barnets etternavn, flytte barnet til et nytt land for mer enn tre måneder eller gi andre tillatelse til å ta barnet ut av landet uten samtykke fra foreldrene eller domstolen. Foreldrene kan klage til domstolen dersom de ikke er enige i en avgjørelse tatt om barnet. Dersom de klager gjentatte ganger, kan domstolen beslutte at de ikke skal ha rett til å klage.

Ordningen varer til barnet blir 18 år, men kan også avsluttes av domstolen før fylte 18 år, jf. section 14D, for eksempel på bakgrunn av søknad fra foreldre eller barnet eller andre som har hatt foreldre- eller vergeansvar for barnet. Domstolen kan kun beslutte slik opphevelse dersom det foreligger en betydelig endret situasjon som tilsier at en slik avgjørelse vil være vellykket og til barnets beste.

Foreldrene beholder i utgangspunktet sitt økonomiske ansvar for barnet. Barnevernet må på sin side vurdere behovet for hjelp og støtte, inkludert økonomisk hjelp, i forbindelse med en sak om special guardianship. Det skal ifølge rettspraksis ses hen til hvor mye støtte som ville blitt gitt hvis det hadde vært en fortsatt fosterhjemsplassering. Vergene må ikke betale skatt for eventuell økonomisk støtte. Barna har også rett til ekstra støtte med skole/utdanning hvis de var under barnevernets omsorg rett i forkant av en beslutning om special guardianship.

7.4.3 Bakgrunnen for forslaget

7.4.3.1 Barnevernsutvalgets beskrivelse av problembildet

Barnevernsutvalget mener at barn som er under offentlig omsorg kan oppleve manglende forutsigbarhet og ha en grunnleggende usikkerhet knyttet til tilhørigheten til fosterfamilien. I mange tilfeller forsterkes usikkerheten av at barna har gjennomgått flere brudd og utilsiktede flyttinger. Mange barn opplever også utrygghet gjennom tilbakevendende nemnds- og rettsprosesser, der spørsmålet om hvor de skal bo, hvor mye samvær som skal gjennomføres og hvem som skal ha omsorgen ikke blir avklart for mer enn en avgrenset periode om gangen. Dette går på tvers av barns behov for å oppleve å være en betingelsesløs, emosjonell og praktisk del av en familie, og behovet for stabilitet og forutsigbarhet for framtiden.

Barnevernsutvalget viser videre til innspill og undersøkelser fra Fosterhjemsforeningen om at fosterforeldre kan oppleve det vanskelig å gi barnet nødvendig hjelp, støtte og omsorg, fordi det er begrensninger i fosterforeldres myndighet til å ta beslutninger om barnet.¹³⁰ Når barn bor i fosterhjem vil ansvaret for barnet være delt mellom tre aktører; foreldrene, fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Utvalget mener dette medfører uklarheter og begrensninger i fosterforeldrenes beslutningsmyndighet, noe som igjen skaper begrensninger for barn i fosterhjem.

Utvalget viser til at det er behov for et alternativ til adopsjon i situasjoner der det er avklart at barna aldri kan flytte tilbake til sine foreldre, men der adopsjon ikke er aktuelt. Enten fordi barnet og foreldrene ønsker og har behov for å beholde juridiske bånd, herunder arverett og odelsrett, og/eller det er omstendigheter i fosterfamilien som gjør at adopsjon ikke er ønskelig.

7.4.3.2 Barnevernsutvalgets forslag

Barnevernsutvalget foreslår et nytt tiltak, som de kaller oppvekstadopsjon. Tiltaket innebærer at nemnda kan treffe vedtak om overføring av foreldreansvar fra opprinnelige foreldre til fosterforeldre for barn som ikke kan gjenforenes med opprinnelige foreldre. Tidligere fosterforeldre blir dermed verger for barnet, siden vergemålet følger av foreldreansvaret, og utvalget mener at fosterforeldre i kraft av foreldreansvaret vil få beslutningsmyndighet i saker om blant annet helsehjelp, skole, innmelding og utmelding av trossamfunn, pass og navneendringer. Det vil si at den myndighet som lå til barnevernstjenesten også overføres til fosterforeldrene. Utvalget foreslår at foreldre og barnet fortsatt skal ha et juridisk bånd, ved at arverett, odelsrett og statsborgerskap består. Øvrige rettigheter og plikter opphører. Samtidig foreslår utvalget at nemnda i særlige tilfeller skal kunne fastsette bestemte rettigheter for barn og foreldre, etter en konkret vurdering av hva som er barnets beste. Det vises eksempelvis til deling av informasjon, deltakelse på slektstreff eller gjennomføring av andre aktiviteter. Utvalget foreslår at tiltaket ikke skal kunne oppheves, det vil si at det ikke er mulig med videre rettslige prosesser etter at beslutningen er endelig eller rettskraftig.

Utvalget viser til at barnet, foreldrene og søsken kan ønske å ha kontakt etter en oppvekstadopsjon. Utvalget anbefaler at reglene for besøkskontakt etter adopsjon også skal gjelde ved oppvekstadopsjon. Utvalget foreslår samtidig endringer i reglene om besøkskontakt som skal gjelde både ved adopsjon og oppvekstadopsjon. Utvalget foreslår at barn som har fylt 12 år må samtykke til besøkskontakt og viser blant annet til at dette vil harmonere med adopsjonsloven. Utvalget foreslår også at nemnda skal kunne vedta besøkskontakt med søsken, ikke bare med barnets foreldre. Ved fastsettelse av besøkskontakt i saker om oppvekstadopsjon skriver utvalget at de *«tror det i noen tilfeller kan være basis for at det vedtas kontakt uten at fosterforeldrene samtykker, men utvalget har ikke gått langt i å vurdere dette spørsmålet»*.¹³¹

¹³⁰ Norsk Fosterhjemsforening (2021). Fosterhjemsundersøkelsen

¹³¹ NOU 2023: 7 s. 335

Utvalget viser til at en oppvekstadoptsjon vil være et sterkt inngrep i foreldres rettigheter og foreslår at følgende vilkår må være oppfylt:

- Målet om gjenforening er oppgitt.
- Barnet har bodd i samme fosterhjem over tid.
- Barnet har sterk tilknytning til fosterforeldrene.
- Fosterforeldre har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte.

Utvalget viser til at gjenforeningsmålet skal være oppgitt i slike saker og det ikke skal være foreldrenes omsorgsevne og livssituasjon som skal vurderes og vektlegges, men barnets behov for kontinuitet i barndommen og vern om sitt familieliv med fosterforeldrene.

Ved overføring av foreldreansvar til fosterforeldre opphører omsorgsovertakelsen, og dermed også barnevernstjenestens omsorgsansvar. Dette innebærer at barnevernstjenestens oppfølgingsansvar overfor barnet og foreldre opphører, at barnevernstjenestens beslutningsmyndighet overføres til fosterforeldrene, at foreldrenes rest-foreldrenansvar overføres til fosterforeldrene, og at det ikke lenger skal føres tilsyn.

Utvalget mener det er viktig at fosterfamilier som adopterer eller oppvekstadopterer kan få videreført hjelp og støtte om de har behov for dette. Utvalget mener at når det er til barnets beste med en adopsjon eller oppvekstadoptsjon, så må det gjøres uavhengig av oppfølgingsbehovene barnet har, og foreslår derfor at det i barnevernsloven inntas en rett for barnet og familiene til å få oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode etter adopsjon eller en oppvekstadoptsjon er gjennomført. Utvalget konkluderer ikke om hvor lang overgangsperioden bør være, men antyder at den for eksempel kan være på to år, med mulighet for forlengelse i særlige tilfeller. Oppfølgingen vil typisk innebære en videreføring av den hjelpen fosterhjemmet mottok fra barnevernet før adopsjonen eller oppvekstadoptsjonen. Utvalget foreslår også å presisere at barnevernstjenesten skal samarbeide med andre offentlige instanser og tjenesteytere dersom dette er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Utvalget anslår at en innføring av en ordning med oppvekstadoptsjon vil medføre kostnader kun i en utrednings- og implementeringsfase.

7.4.4 Høringsinstansenes syn

Om lag 30 instanser har uttalt seg om utvalgets forslag om oppvekstadoptsjon. Flertallet av instansene støtter forslaget. Dette omfatter flere kommuner, som *Bærum, Færder, Kristiansand, Oslo, Time, Trondheim, og Sandnes*, samt *Barneombudet, Bufdir, Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett, Forandringsfabrikken, FHI, Fosterhjemsforeningen, KS, NOBO, Statsforvalteren i Rogaland og RKBV Vest*. Noen instanser støtter forslaget uten videre merknader, mens enkelte av instansene framhever at for noen barn kan tiltaket sikre stabilitet og tilhørighet og en tryggere omsorgssituasjon

for barn som har bodd lenge i fosterhjem. Det vil også være et mindre inngripende tiltak enn adopsjon.

Barneombudet er enige med utvalget i at oppvekstadopsjon vil sikre barnet en mer trygg og stabil omsorgsbasis, samtidig som den vil gi fosterforeldrene rettslig og faktisk myndighet til å være foreldre for barnet. Barneombudet støtter også de vilkår utvalget foreslår

Bærum kommune mener at i tilfeller der adopsjon av ulike grunner ikke er aktuelt, vil den foreslåtte ordningen om oppvekstadopsjon kunne oppnå noe av den samme tryggheten for barnet. Kommunen viser til at det vil styrke fosterforeldrenes muligheter for å gi barnet nødvendig hjelp, støtte og omsorg og slik bidra til å sikre barns kontinuitet og stabilitet uten at man bryter de juridiske bånd til foreldre slik en adopsjon vil gjøre. Videre vises til at oppvekstadopsjon også vil kunne bidra til å unngå belastende rettsprosesser.

Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett støtter utvalgets forslag om oppvekstadopsjon, og viser til at det vil kunne gi barnet en tryggere, mer stabil og forutsigbar omsorgssituasjon, uten at båndene til biologiske foreldre kuttes så definitivt som ved ordinær adopsjon. Dommerforeningen støtter også vilkårene som utvalget har foreslått, men har noen innspill:

«Vi viser blant annet til at utvalget foreslår at det bør vurderes om kontakt med biologisk familie kan vedtas også i de tilfellene fosterforeldrene ikke samtykker. Vi antar at heller ikke en slik ordning vil være i strid med EMDs praksis, særlig fordi tilsvarende ordninger allerede finnes i andre europeiske land, jf. redegjørelsen i punkt 21.3. Vi viser også til at terskelen for å beslutte oppvekstadopsjon vil ligge relativt høyt med de vilkårene utvalget foreslår, blant annet må målet om gjenforening være oppgitt. Fagutvalget er enig i de vilkårene for oppvekstadopsjon som utvalget foreslår, men er usikker på formuleringen «sterk tilknytning til fosterforeldrene». Slik vi har forstått begrepet «tilknytning» i psykologisk sammenheng, er det tale om kvaliteten på tilknytningen, ikke om den er sterk eller svak. Vi foreslår derfor at vilkåret alternativt formuleres som «trygg tilknytning» eller «sterk relasjon».»

Flere av instansene som støtter forslaget har også innspill til utformingen av ordningen med oppvekstadopsjon og påpeker forhold som må utredes nærmere. Blant annet påpeker enkelte instanser at forholdet til adopsjonsinstituttet må utredes, og det må vurderes nærmere hvilke rettsvirkninger tiltaket skal ha. Blant annet uttaler *Bufdir* følgende:

«Vi mener forslaget om oppvekstadopsjon må utredes grundig. En viktig del av en slik utredning må være å vurdere hvilke konsekvenser denne ordningen vil ha for adopsjonsinstituttet. Det er i utvalgets forslag ikke drøftet om, eller forutsatt at noen av de alminnelige vilkårene for adopsjon i adopsjonsloven må være oppfylt. Vi mener oppvekstadopsjon kanskje ikke er et dekkende begrep, iallfall ikke innenfor rammen av etablert norsk adopsjonsrett. Vi heller til at ordningen bør omtales som overføring av foreldreansvar, slik det er formulert i utkastet til lovbestemmelse. En slik formulering tydeliggjør også hvilke rettsvirkninger tiltaket har, både at det gjelder fram til myndighetsalder og at fosterforeldrene får rettigheter og plikter som ligger til foreldreansvaret etter barneloven. Vi vurderer ellers at det har en egenverdi at «adopsjon» er forbeholdt varig endring av rettslig tilknytning.»

Enkelte instanser framhever behovet for økonomisk godtgjøring og støtte. *Barneombudet* er opptatt av at økonomi ikke må bli en hindring for at barna får et mer stabilt familieliv, og uttaler at det ved innføring av oppvekstadsopsjon bør presiseres i loven at fosterforeldre fortsatt kan ha rett på tiltak og nødvendig økonomisk bistand fra barneverntjenesten. Også *Fosterhjemsforeningen* mener det bør gis økonomisk støtte. Foreningen uttaler at rett til bistand og oppfølging både økonomisk og faglig må være en tydelig lovhjemlet rettighet.

Fosterhjemsforeningen påpeker dessuten at barnet må få rett til ettervernstiltak. Også *Stine Sofies stiftelse* stiller spørsmål ved hva som skjer når barnet blir myndig, herunder hva som skjer om barnet ikke får oppfølging fra verken adoptivforeldre eller biologiske foreldre.

Forandringsfabrikken støtter at det gis oppfølging i en overgangsperiode, så ikke barnevernet brått trekker seg ut. Forandringsfabrikken uttaler videre at barn under 12 år sin mening om oppvekstadsopsjon må vektlegges tungt, og at barn fra 12 år må samtykke til oppvekstadsopsjon, samt at det ikke kan bestemmes oppvekstadsopsjon hvis barnet ikke vil.

Det er også noen instanser som har merknader og innspill til forslaget, men som enten er usikre på eller ikke tar stilling til om de støtter forslaget. Dette er *NIM*, *FO*, *Psykologforeningen*, *SOS-barnebyer* og *flertallet av barneverns- og helsenemndene*. Enkelte av disse stiller spørsmål ved relevansen av tiltaket. Det påpekes også forhold som må vurderes nærmere, blant annet forholdet til menneskerettslige forpliktelser.

NIM skriver blant annet at det er noe uklart hvilke rettslige implikasjoner dette forslaget får opp mot menneskerettslige terskler for adopsjon og inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8. Det viser til at det ikke er mye som skiller forslaget om oppvekstadsopsjon fra en vanlig adopsjon, og spørsmålet er om tiltaket er såpass inngripende at EMDs praksis om særlig tungtveiende grunner må gjelde også her.

Flertallet av barneverns- og helsenemndene er usikre på behovet for oppvekstadsopsjon som utvalget foreslår, selv omd de er enige med utvalget i at mange barn som er under offentlig omsorg antagelig trenger bedre vern om sitt nåværende familieliv, og at det kan være grunn til å vurdere alternativer for å sikre barns behov for kontinuitet og trygghet i fosterhjemsfamilien. Nemndene trekker blant annet fram at det framstår uklart om det er dekning for utvalgets premiss om at opprinnelige foreldre vil være interessert i en ordning hvor alle rettigheter og plikter opphører, med unntak for arverett, odelsrett og statsborgerskap. Videre stiller de spørsmål ved om det er holdepunkter for å si at fosterfamilier som ikke ønsker adopsjon, vil være mer interessert i en oppvekstadsopsjon. De mener også at det slik forslaget er utformet ikke vil være lettere å forene med EMK art. 8 enn ordinær tvangsadopsjon, og viser til at EMD i liten grad legger seg opp i hvilke ordninger statene har for langvarige plasseringer. Det avgjørende er om det er grunnlag for å oppgi gjenforeningsmålet.

Det er fire instanser som uttaler at de er mot forslaget om oppvekstadsopsjon. Dette er *Organisasjonen for Barnevernsforeldre (OfB)*, *Fokus på barnevernet*, *Advokatforeningen* og *Akademikerforbundet*. De to sistnevnte mener adopsjon som tiltak er et bedre

alternativ. Akademikerforbundet og OfB mener også at det er bedre å gi mer støtte til fosterforeldrene. Akademikerforbundet støtter ikke forslaget og mener det er mer å hente av å vurdere vanlig adopsjon, og at dette som barnevernstiltak bør utforskes nærmere. De støtter intensjonen med forslaget om oppvekstadoptsjon, men tror at ordningen med fosterhjem likevel kan gi det beste rammeverket for barn som ikke adopteres på vanlig måte. De uttaler at på den ene siden må en se etter flere muligheter for å sikre barns stabilitet på kort og lang sikt mens de bor i fosterhjem, og samtidig vurdere om det er slik at flere barn bør adopteres av sine fosterforeldre.

Det er om lag ti instanser som har uttalt seg om forslaget om å gi barn og oppvekstadoptivforeldrene rett til oppfølging ved adopsjon og oppvekstadoptsjon. Det er i hovedsak støtte fra de instansene som har uttalt seg. Dette er blant annet *FHI*, *Fosterhjemsforeningen*, *Psykologforeningen*, *KS*, *Forandringsfabrikken* og *Trondheim kommune*. Både *Fosterhjemsforeningen* og *Psykologforeningen* mener oppfølgingen imidlertid bør vare lengre enn forslaget på opp mot 2 år. *FHI* støtter også forslaget, men mener noen andre enn barnevernstjenesten bør ha ansvaret for oppfølgingen. *Drammen kommune* er mot forslaget.

7.4.5 Departementets vurdering og forslag

7.4.5.1 Innledning

Selv om det de siste årene har vært en økning i antall tilbakeføringer etter omsorgsovertakelser, er det noen barn som bor lenge i fosterhjem. Det gjennomføres få adopsjoner etter barnevernsloven, og det har de siste årene vært en nedgang. Det er imidlertid ikke gitt at adopsjon eller et nytt tiltak som innebærer overføring av foreldreansvar til fosterforeldre alltid er riktig for barn som ikke skal tilbakeføres til foreldrene. Noen fosterhjemsopphold er godt fungerende, og kjennetegnes gjerne gjennom et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten, foreldrene, fosterforeldrene og barnet, og hvor det er gode samvær og få gjentatte nemnds- og rettsprosesser. Det vil i disse sakene som regel ikke være praktiske grunner til å overføre foreldreansvaret eller gjennomføre adopsjon.

For de barna som opplever utrygghet i sin tilhørighet, manglende normalitet og usikkerhet om hvor de skal vokse opp, selv om målet om gjenforening er oppgitt, kan det likevel være behov for tiltak for å verne om barnets familieliv med fosterforeldrene.

Departementet vurderer at Barnevernsutvalgets forslag om oppvekstadoptsjon har gode intensjoner, og flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. Men det er også flere utfordringer med forslaget. Departementet er særlig usikre på behovet for tiltaket, herunder om det vil være et reelt og bedre alternativ for barnet enn fortsatt fosterhjemsplassing eller adopsjon. Enkelte høringsinstanser har også stilt spørsmål ved relevansen av tiltaket, blant annet *flertallet av barneverns- og helsenemndene*, *FO* og *SOS-barnebyer*. Noen instanser mener det er viktigere å styrke eksisterende ordninger, som *Akademikerforbundet* og *Organisasjonen for barnevernsforeldre*.

Oppvekstadoptsjon innebærer at foreldrene fratras foreldreansvaret, og vil være et inngripende tiltak på bakgrunn av de rettsvirkninger det har overfor barn og foreldre.

Dette krever etter våre menneskerettslige forpliktelser strenge vilkår som ligger nærme adopsjonsinstituttet. Ordningen vil dermed bare være aktuell for en liten gruppe av barna som bor i fosterhjem, men som trenger trygghet i at barnet skal vokse opp i fosterhjemmet. Samtidig kan tiltaket, når barnet nærmer seg 18 år, gi utrygghet om tilhørighet for barnet i en sårbar fase i overgangen til voksenlivet, i motsetning til en vanlig adopsjon. Departementet mener at adopsjon fortsatt bør være det primære tiltaket dersom barnet ikke skal flytte tilbake til foreldrene, har sterk tilknytning til fosterforeldre og trenger å bli sikret permanent tilhørighet til fosterfamilien. Adopsjon vil sikre at barnet fullt ut blir fosterforeldrenes barn og gi de nødvendig tilhørighet til en familie også i voksenlivet. Også sett hen til de endringer som foreslås ellers i dette høringsnotatet om blant annet beslutningsmyndighet for fosterforeldre og strengere regler om sperrefrist i saker om tilbakeføring og samvær når gjenforeningsmålet er oppgitt, mener departementet at det kan stilles spørsmål ved om det er nødvendig med et nytt tiltak.

Departementet legger likevel fram et forslag til innretting av et nytt tiltak som innebærer overføring av foreldreansvar fra foreldre til fosterforeldre og ber særlig om høringsinstansenes syn på forslaget, se forslag til ny § 5-12. Det kan være at adopsjon av ulike årsaker ikke er aktuelt, men at det er behov for å gi barnet ro og stabilitet i fosterhjemmet og å verne om barnets familieliv med fosterforeldrene. Overføring av foreldreansvar kan gi barnet trygghet og normalitet i oppveksten. Fosterforeldrene vil i hovedsak få all beslutningsmyndighet om barnet, uten at foreldrene eller barnevernstjenesten er involvert. Forslaget skiller seg likevel noe fra Barnevernsutvalgets forslag.

Barnevernsutvalget foreslo at det nye tiltaket skal hete oppvekstadoptsjon. Departementet mener imidlertid at henvisning til «adopsjon» kan skape forvirring om hvilke rettsvirkninger tiltaket faktisk innebærer og at dette ikke er et hensiktsmessig navn. Alle juridiske bånd kuttes ikke med utvalgets forslag, slik tilfellet er ved en adopsjon. Foreldreansvaret opphører når barnet fyller 18 år, mens foreldre beholder foreldreskapet for barnet. Barnet beholder dermed særskilte juridiske bånd som følge av dette, slik som retten til arv og odel fra foreldrene. Det vil i utgangspunktet ikke være noen rettigheter eller plikter mellom barnet og innehaveren av foreldreansvaret etter fylte 18 år, med unntak av tilskudd til skole og utdanning, jf. barneloven § 68 andre ledd.

Det som faktisk besluttes ved det foreslåtte tiltaket, er at foreldreansvaret overføres fra foreldre til fosterforeldre. Departementet vurderer derfor at overføring av foreldreansvar er bedre egnet, og også mer i tråd med det svenske begrepet «vårdnadsöverflyttning». Departementet mener begrepet oppvekstforeldre kan benyttes i omtalen av fosterforeldre som får overført foreldreansvar til seg, og at dette også er betegnende for formålet med forslaget om ro og stabilitet. mener barnets foreldre fortsatt bør omtales som foreldre.

7.4.5.2 Vilkår for overføring av foreldreansvar

Forslaget om at nemnda skal kunne vedta å overføre foreldreansvaret til fosterforeldrene gjelder kun i saker hvor barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet etter barnevernsloven § 5-1. Innrettingen av tiltaket om overføring av foreldreansvar for at barnet skal kunne vokse opp i fosterhjemmet må skje innenfor rammene av EMK artikkel

8. Det kan legges til grunn at overføring av foreldreansvar vil være et svært inngripende tiltak i barn og foreldres familieliv, som etter EMDs praksis bare kan skje i unntakstilfelle («in exceptional circumstances») og på grunnlag av et dominerende behov («an overriding requirement») av hensyn til barnets beste» (HR 2020-661-S, avsnitt 99). Tilsvarende norm er i norsk rettspraksis lagt til grunn for overføring av foreldreansvar fra foreldrene på grunnlag av EMK artikkel 8. Dette innebærer at det må stilles strenge vilkår. Departementet legger til grunn at vilkårene bør ligge tett opp til vilkårene for å gjennomføre en adopsjon uten foreldrenes samtykke.

For det første må målet om gjenforening mellom barnet og foreldrene være oppgitt. Høyesterett har uttalt på bakgrunn av EMDs praksis at gjenforeningsmålsettingen kan oppgis der de biologiske foreldrene er særlig uegnet, dersom fortsatt fosterhjemsplassing vil skade barnets helse og utvikling eller dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening (HR-2020-661-S, avsnitt 146 og 147). Nemndene må foreta en konkret vurdering av utsiktene for gjenforening eller om gjenforeningsmålet kan anses oppgitt. Dette krever grundige vurderinger og i nemndas vedtak må det framgå uttrykkelig av begrunnelsen hvorfor gjenforening ikke er aktuelt. Her vil det blant annet være av betydning å få fram hva barnevernstjenesten har gjort for å muliggjøre tilbakeføring, jf. A.S.-dommen avsnitt 67 og A.I.-dommen avsnitt 61, jf. HR 2020-661-S avsnitt 166. Dette forutsetter dermed at barnevernstjenesten både legger fram sin vurdering av spørsmålet og hva de konkret har gjort for å legge til rette for gjenforening. Det foreslås etter dette å ta inn som vilkår i ny § 5-12 at målet om gjenforening må være oppgitt.

Det må i tillegg stilles krav om at det foreligger særlig tungtveiende grunner som tilsier at overføring av foreldreansvar vil være til barnets beste. Det må foretas en konkret og grundig vurdering og i denne vurderingen vil barnets kontakt med og relasjon til sin familie være sentralt. Kontakt og samvær kan være viktig for identitet og barnets utvikling. EMD har slått fast at også når gjenforeningsmålet er oppgitt kan det ha en egenverdi å bevare familiebånd dersom dette ikke er til skade for barnet. Etter departementets oppfatning kan det imidlertid ikke utgjøre et absolutt hinder for overføring av foreldreansvar at barn har hatt jevnlig og god kontakt og samvær med foreldre og eventuelt andre familiemedlemmer, når barnet har en sterk relasjon til og sin tilhørighet i fosterfamilien, anser de som sine foreldre og det ikke er aktuelt med gjenforening. Dette synes også ha vært tilfellet i Sverige ved praktisering av vårdnadsöverflytning, (SOU 2022:71). Sentralt i vurderingen vil også være barnets situasjon og behov. Det må vurderes konkret om barnet har særlig behov for trygghet, stabilitet og normalitet, og om dette best kan ivaretas ved en overføring av foreldreansvar. I denne sammenheng vil det være nødvendig å vurdere hvordan dagens ordning fungerer, herunder praktiske forhold og samarbeid mellom alle partene. Det bør også inngå i vurderingen om andre tiltak, som adopsjon, vil være mer egnet.

Departementet har vurdert om det bør være et krav om samtykke fra barnet for å kunne vedta overføring av foreldreansvar. Barnets meninger og ønske vil være sentralt i vurderingen av om overføring av foreldreansvar vil være til barnets beste, jf. § 1-4. Det er

likevel et spørsmål om det også bør være et vilkår at barnet samtykker. For å kunne vedta adopsjon etter barnevernsloven § 5-10 er det krav om at vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er oppfylt. Dette innebærer blant annet at barn som har fylt 12 år må samtykke til adopsjonen. Det kan være nærliggende å innta samme vilkår for å overføre foreldreansvaret til fosterforeldrene. Samtidig er ikke overføring av foreldreansvar like inngripende som en adopsjon, selv om det kan avgjøres mot foreldrenes vilje. Foreldreskapet og et rettslig bånd mellom barnet og foreldrene består imidlertid i motsetning til ved adopsjon. På den annen side er barnets mening og ønske vesentlig når et slikt inngripende tiltak skal vurderes, og hvor utgangspunktet er at barnevernstjenesten avslutter saken når endelig vedtak eller rettskraftig dom foreligger. Departementet har kommet til at barn som har fylt 12 år må samtykke for at nemnda skal kunne vedta overføring av foreldreansvar. Det må være tilstrekkelig at barnets samtykke foreligger på tidspunktet for behandling av saken. Dersom barnet på et senere tidspunkt ikke lenger ønsker at foreldreansvaret skal ligge til fosterforeldrene, kan ikke det isolert sett medføre at vedtaket bortfaller eller at saken må prøves på ny.

Departementet foreslår videre å stille krav om at tiltaket bare kan besluttet dersom det foreligger en trygg og god relasjon mellom barnet og fosterforeldre, og barnet må se på fosterfamilien som sin egen. Fosterforeldre skal ha vist evne til å gi barnet trygghet og omsorg. Dette igjen krever at omsorgsovertakelsen og plasseringen har vart en viss tid i det samme fosterhjemmet. Dette må likevel vurderes konkret. Dersom barnet hverken har samvær eller annen kontakt med opprinnelige foreldre og deres familie, kan varigheten av omsorgsovertakelsen være av kortere tid. Alderen til barnet kan også ha betydning for hvilke krav som stilles til varighet. Samtidig påpeker departementet at vilkåret ikke utelukker at barnet og foreldrene har en relasjon.

Som for adopsjon, mener departementet at det må stilles krav om at fosterforeldre også må ha vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og vist seg skikket til å ivareta omsorg og trygghet for barnet.

Nemnda må på denne bakgrunnen foreta en avveining av barnets og foreldrenes interesser og synliggjøre denne avveiningen i sitt vedtak, jf. § 14-20. Et så inngripende tiltak som overføring av foreldreansvar krever grundige avveininger og begrunnelser.

Både omsorgsovertakelser og adopsjon som barnevernstiltak kan besluttet av nemnda på bakgrunn av samtykke fra foreldre. Departementet vurderer at dette også bør være en mulighet i saker om overføring av foreldreansvar, så fremt de nevnte vilkårene anses oppfylt.

7.4.5.3 Rettsvirkninger ved overføring av foreldreansvar

Innledning

Slik utvalget også foreslår, mener departementet at foreldrene skal beholde foreldreskapet for barnet. Dette innebærer at barnet og foreldrene fortsatt vil ha et rettslig bånd. Barnet vil dermed ha rett til arv og odel fra foreldrene. Videre vil barnets statsborgerskap bestå. En forelder som ikke har foreldreansvar, vil normalt også ha rett til opplysninger om

barnet, jf. barneloven § 47 første ledd, andre til fjerde punktum. Det følger av Innst. O. nr. 30 1980–81 s. 19 at bestemmelsen også gjelder når en forelder ikke får foreldreansvaret etter barneloven §§ 38 og 64, det vil si der noen andre enn en av barnets foreldre har foreldreansvaret. Departementet legger til grunn at bestemmelsen vil gjelde tilsvarende ved overføring av foreldreansvar som barnevernstiltak. Etter fjerde ledd kan det, i tillegg til begrensningene som følger av taushetsplikt, nektes å gi en forelder opplysninger dersom dette «kan vere til skade for barnet».

Som nevnt bør det likevel etter departementets oppfatning gjøres noen endringer sammenlignet med utvalgets forslag. Departementet har vurdert om foreldre bør beholde noen flere rettigheter enn det utvalget har foreslått, og har særlig lagt vekt på forhold som kan oppleves særlig inngripende for foreldrene. Departementet har etter en vurdering kommet til at navneendring og samtykke til adopsjon kan være særlig inngripende for foreldre å miste kompetanse til å bestemme. Departementet har også vurdert om foreldre bør ha en snever adgang til å fremme sak om å oppheve et vedtak om overføring av foreldreansvar.

Kontakt mellom barn og foreldre og barn og søsken

Departementet har vurdert hvilke regler som bør gjelde for barn og foreldres kontakt ved overføring av foreldreansvar. Muligheten for kontakt selv om målet om gjenforening er oppgitt vil bidra til overholdelse av retten til familieliv.

Utvalget foreslår at reglene om besøkskontakt mellom barn og foreldre etter vedtak om adopsjon etter barnevernsloven § 5-11 endres slik at det kreves samtykke fra barn fra fylte 12 år og at bestemmelsen utvides til også å omfatte besøkskontakt med søsken. Forslaget følges opp av departementet i punkt 7.5. Utvalget mente også at reglene om besøkskontakt burde komme til anvendelse ved oppvekstadoptsjon, og at det kunne være tilfeller hvor det kan vedtas slik kontakt uten fosterforeldrenes samtykke. Utvalget gikk ikke langt i å vurdere dette spørsmålet.

Besøkskontakt etter adopsjon innebærer at kontakt kan fastsettes av nemnda dersom det er til barnets beste, hvis noen av partene har krevd det og adoptivforeldrene har samtykket. Nemnda tar også stilling til omfanget av kontakten. Kontakten vil være begrenset, høyst noen få besøk i løpet av året, og det vil være maksimum av kontakt som besluttes av nemnda. Barnevernstjenesten vil ha plikt til å tilrettelegge for gjennomføring av besøkskontakt. Dette skiller seg fra en rett til samvær etter omsorgsovertakelse der barnet og foreldrene vil ha en automatisk rett til kontakt, og samvær bare kan begrenses sterkt eller falle helt bort når det foreligger sterke og spesielle grunner. Etter departementets vurdering er det mest naturlig å se hen til reglene om besøkskontakt ved adopsjon. Ved overføring av foreldreansvar vil omsorgsovertakelsen opphøre, og barnevernstjenesten har ikke lenger et ansvar for å følge opp barnet og foreldrene. Et av målene med forslaget om å overføre foreldreansvaret er at barnet skal oppleve mer normalitet ved at barnevernstjenesten trekker seg ut, og at det ikke blir gjentatte prosesser knyttet til samværet.

Et annet spørsmål er om barneverns- og helsenemndas myndighet til å beslutte besøkskontakt, skal være betinget av samtykke fra fosterforeldrene. Å ikke kreve samtykke fra fosterforeldrene kan utfordre formålet med forslaget om forutsigbarhet og stabilitet for barnet. Det kan være vanskelig å oppnå ro og stabilitet om fosterforeldrene ikke stiller seg positive til at nemnda fastsetter besøkskontakt. Det vil etter departementets syn også være av betydning for om fosterforeldre ønsker å være oppvekstforeldre, at rammene for ordningen er klare før nemnda tar stilling til om vilkårene for overføring av foreldreansvar er tilstede. Samtidig er ordningen med overføring av foreldreansvar til fosterforeldre ment å være mindre inngripende enn adopsjon, og ordningen opphører formelt sett når ungdommen fyller 18 år. Dette innebærer at kjennskap og en viss kontakt med foreldre og søsken kan være viktig for barnet selv om fosterforeldrene ikke samtykker. Departementet har etter dette kommet til at nemnda skal kunne fastsette besøkskontakt mellom barnet og foreldrene og/eller søsken, uten krav om samtykke fra fosterforeldrene. Departementet mener dagens regler om besøkskontakt etter adopsjon etter § 5-11, med foreslåtte endringer i punkt 7.5, bør få tilsvarende anvendelse når foreldreansvaret overføres til fosterforeldre, med unntak fra kravet om samtykke fra fosterforeldrene.

Nemnda vil etter dette kunne vedta at det skal være besøkskontakt mellom barnet og foreldrene og/eller barnet og søsken, og eventuelt omfanget av kontakt. Det stilles krav om samtykke fra barn som har fylt 12 år.

Opphevelse av vedtak om overføring av foreldreansvar

Departementet er i tvil om det bør være adgang til å kreve endringer/opphevelse av vedtaket, slik det er anledning til i Sverige og i England. Formålet med forslaget, å sikre barnet forutsigbarhet, stabilitet og normalitet, taler mot at det gis en slik adgang. Samtidig er dette et svært inngripende tiltak, som kan tilsi at det bør være en snever adgang til å oppheve vedtaket.

EMD har i flere saker mot Norge adressert at klagers mulige framtidige krav om tilbakeføring eller mer samvær ikke automatisk kan regnes som et argument for adopsjon, blant annet E.H. mot Norge (2021), F.Z. mot Norge (2021) og M.L. mot Norge (2020). M.L. mot Norge (2020) gjaldt adopsjon som følge av akutt plassering av spedbarn kort tid etter fødsel, med påfølgende omsorgsovertakelse og begrenset samvær. Fra dommen kan det utledes at selv om foreldres mulige framtidige krav om tilbakeføring eller mer samvær i enkelte tilfeller, avhengig av de konkrete forholdene i saken, vil kunne skade barnet og derfor vil kunne tas hensyn til, kan en biologisk forelders utøvelse av prosessuelle rettigheter ikke automatisk regnes som et argument for adopsjon, jf. avsnitt 95. Videre understreker EMD at de biologiske foreldrenes prosessuelle rettigheter på dette området, er en integrert del av retten til familieliv.

EMDs uttalelser om betydningen av foreldrenes prosessuelle rettigheter kan trekke i retning av at det bør være en snever åpning for å kunne oppheve vedtaket om overføring av foreldreansvar. Selv om barnets behov for ro og stabilitet, herunder færre rettslige prosesser, er særlig viktig mener departementet forslaget om overføring av foreldreansvar

til fosterforeldre er av en slik karakter at det bør være en snever adgang til å få prøvd om vedtaket skal opphøre. Departementet foreslår at vedtaket om overføring av foreldreansvar bare kan oppheves dersom det foreligger opplysninger om vesentlige endringer og det åpenbart er til barnets beste å oppheve vedtaket. Det må foreligge opplysninger om vesentlige endringer for at sakens parter kan kreve at nemnda skal behandle en sak om opphevelse av vedtaket. Terskelen er høy og det antas at det sjelden vil være aktuelt med slik sak. Dersom vedtaket oppheves kan opphevelsen etter departementets vurdering ha ulike rettsvirkninger. Virkningen kan enten være at foreldreansvaret går tilbake til foreldrene, eller at foreldreansvaret anses falt bort ved opphevelse av vedtaket og at det derfor må oppnevnes ny verge for barnet. En opphevelse trenger ikke medføre at barnet må flytte. Barnevernstjenesten må vurdere om barnet fortsatt skal bo i hjemmet eller om det er behov for andre tiltak fra barnevernstjenesten. Se forslag til ny § 5-13 om opphevelse av vedtak om overføring av foreldreansvar.

Departementet vil tillegge at endringer i hvem som har foreldreansvaret etter en overføring av foreldreansvar, kan tenkes å bli aktuelt på et senere tidspunkt etter reglene i barneloven. Dette kan tenkes ved samlivsbrudd mellom oppvekstforeldrene, eller dersom en eller begge dør før barnet er fylt 18 år. Departementet legger til grunn at barneloven § 34 andre ledd om foreldreansvar ved samlivsbrudd mellom gifte eller samboende, jf. § 35 andre ledd, samt §§ 38, 64 og 64 a om foreldreansvar etter dødsfall, vil gjelde tilsvarende i disse tilfellene. Departementet kan ikke se at det er behov for særskilte tilpasninger. Barneloven åpner blant annet for at den som ønsker foreldreansvaret kan melde seg til tingretten dersom de ønsker å overta foreldreansvaret i en situasjon der dødsfall medfører at ingen lenger har foreldreansvar for barnet, jf. § 64 a andre ledd. I slike saker vil barnets beste være avgjørende.

Foreldres kompetanse etter overføring av foreldreansvar

Departementet har vurdert om foreldre bør beholde kompetanse i visse spørsmål også etter overføring av foreldreansvar til fosterforeldre. Departementet har kommet til at særlig navneendring og samtykke til adopsjon er aktuelt.

Hvem som beslutter barnets etternavn, følger av navneloven. Det er foreldre med foreldreansvar som har kompetansen til å sende melding om endringer i barnets navn, jf. navneloven § 12. Ved en adopsjon får barnet automatisk adoptantens etternavn, jf. navneloven § 5. Denne bestemmelsen vil ikke komme til anvendelse ved en overføring av foreldreansvar, men de nye oppvekstforeldrene vil i utgangspunktet overta kompetanse til å melde navneendringer. Muligheten til å endre etternavnet til barnet vil kunne bidra til større trygghet i tilhørigheten barnet har til oppvekstforeldrene. Departementet har likevel kommet til at det bør reguleres særskilt at foreldrene beholder kompetansen til å beslutte etternavn, og viser til at det kan oppleves særlig inngripende for foreldre dersom de ikke lenger har kompetansen til å beslutte navnet på barnet, og at det kan være sterke følelser involvert når det gjelder navnevalg.

Det er foreldre med foreldreansvar som har rett til å samtykke til adopsjon. Dette innebærer at det er oppvekstforeldrene som med utvalgets forslag vil få kompetansen til å

samtykke til adopsjon. Departementet foreslår over at foreldreskapet skal bestå også etter en overføring av foreldreansvar, og mener det vil være uheldig om oppvekstforeldrene skal kunne samtykke til adopsjon. Departementet mener også at det vil være en særlig inngripende rettsvirkning overfor foreldrene å miste kompetansen til å samtykke til adopsjon. Etter departementets oppfatning tilsier disse forhold at foreldrene bør beholde kompetansen til å samtykke til adopsjon.

Rett og plikt til å gi omsorg og særlig om forsørgelsesplikten

Samtidig med et vedtak om overføring av foreldreansvar vil barnevernstjenestens ansvar for barnet og dermed også vedtaket om omsorgsovertakelse opphøre. Dette innebærer også at det offentlige økonomiske forpliktelser opphører. De nye oppvekstforeldrene vil på sin side ha rett og plikt til å gi barnet omsorg og til å ta beslutninger på vegne av barnet, jf. barneloven § 30.

Når det gjelder oppvekstforeldrenes økonomiske rettigheter og forpliktelser vil dette etter departementets syn følge de alminnelige reglene som gjelder for foreldre. Dette innebærer blant annet at oppvekstforeldrene vil ha forsørgelsesplikt etter barneloven kapittel 8. Videre vil de som har vært fosterforeldre ha mottatt barnetrygd og vil fortsatt ha rett til barnetrygd etter barnetrygdloven. Barnetrygden utbetales til den som forsørger barnet, jf. barnetrygdloven § 2, jf. § 4.

I barneloven § 66 andre ledd er det særskilt regulert at når andre får foreldreansvar etter begge foreldrenes dødsfall, gjelder reglene om forsørgelsesplikt tilsvarende. Etter departementets vurdering bør det samme gjelde ved overføring av foreldreansvar etter barnevernsloven. Dette må reguleres særskilt, og det foreslås å innta dette i barnevernslovens regel om overføring av foreldreansvar til fosterforeldre.

Dersom oppvekstforeldrene går fra hverandre, vil i utgangspunktet de samme reglene for fastsettelse av bosted og samvær etter barneloven gjelde. Likevel vil det fortsatt kunne være fastsatt kontakt mellom barnet og foreldrene, noe som må hensyntas når samvær skal fastsettes etter barneloven for oppvekstforeldrene. Også de økonomiske rettighetene og pliktene vil fortsette selv om oppvekstforeldrene går fra hverandre. Dersom barnet blir boende hos den ene av dem, skal den som ikke bor fast sammen med barnet være med å forsørge barnet ved å betale barnebidrag, jf. barneloven § 67. Barnebidrag fastsettes enten privat eller av NAV. Dersom barnebidraget ikke blir betalt kan det søkes NAV om bidragsforskudd, jf. forskotteringsloven. Dette er en behovsprøvd pengestøtte som skal sikre at barn får utbetalt et underholdsbidrag hver måned. Det er et vilkår for å få rett til bidragsforskudd at underholdsbidrag som er avtalt eller fastsatt innkreves gjennom innkrevingsentralen for bidrag, jf. forskotteringsloven § 3. Det er imidlertid gjort unntak fra dette vilkåret i tredje ledd. Bidragsforskudd ytes selv om bidrag ikke blir fastsatt når dette skyldes manglende økonomisk evne hos den bidragspliktige, eller hvis farskap ikke er fastsatt, hvis barnet er adoptert av en enslig adoptant, eller hvis den ene av foreldrene er død og barnet ikke har rett til barnepensjon fra folketrygden eller tilsvarende ytelse fra utlandet.

Det er en utvidet rett til kontantstøtte for adoptivforeldre. Hvis barnet er adoptert, kan kontantstøtte gis i elleve måneder inntil skolealder. Denne ordningen virker å være innrettet mot utenlandsadopsjon, men det framkommer ikke direkte av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 98 (2004–2005). Bakgrunnen for utvidet adgang til kontantstøtte ved adopsjon ble av departementet begrunnet i at det er viktig at foreldre som adopterer barn får mulighet til å tilbringe mye tid sammen med barnet slik at det kan skapes nærhet og trygghet for barnet i nye. Ut fra dette formålet anbefales derfor ikke åpne for slik støtte ved overføring av foreldreansvar, hvor barnet allerede har en trygg tilhørighet til foreldreansvarsinnehaverne.

Barnevernstjenestens plikter

Med overføring av foreldreansvar er det ikke lenger grunnlag for omsorgsovertakelse, og vedtaket om omsorgsovertakelse opphører. Dette innebærer at barnevernstjenesten ikke har omsorgsansvaret og ikke lenger har myndighet til å ta beslutninger om barnet. Dette betyr også at fosterhjemsoppdraget opphører, og at det ikke skal føres tilsyn med barnet og med fosterhjemmet. Dette utgangspunktet innebærer at dersom barnevernstjenesten skal ha et ansvar ut over å tilrettelegge for besøkskontakt som eventuelt er fastsatt, må det særskilt reguleres.

Utvalget har ikke eksplisitt foreslått økonomisk godtgjøring for de tidligere fosterforeldrene, men foreslo at de kan få videreført støtte og hjelp fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode, for eksempel være to år, men med mulighet til forlengelse i særlige tilfeller. Enkelte høringsinstanser, blant annet Fosterhjemsforeningen og NOBO, har vært opptatt av at oppvekstforeldrene bør få hjelp, støtte og økonomisk godtgjøring ved overføring av foreldreansvar.

Departementet viser til at ved en adopsjon gis det avkall på støtte og økonomisk godtgjøring, men adopsjonen sikrer at båndet mellom barn og adoptivforeldre blir formalisert, noe som også vil vedvare etter fylte 18 år. Ved overføring av foreldreansvar kan man se for seg at motivasjonen for å gi avkall på støtte og økonomiske ordninger kanskje kan være mindre i noen tilfeller, siden barna ikke blir likestilt med fosterforeldrenes egne. Sverige er det mulig for socialtjenesten å kompensere vårdnadsinnehavere. Prinsipielt mener imidlertid departementet det er problematisk å gi godtgjøring når barnevernstjenesten ikke lenger har et ansvar for barnet. Departementet viser til at barnevernstjenestens oppfølgingsansvar er knyttet til at barnevernstjenesten har omsorgsansvaret for barna, og dermed en særskilt forpliktelse til å følge opp barna. Også noe av begrunnelsen for utvalgets tiltak om oppvekstadopsjon, er nettopp et behov for at barna skal kunne ha en mest mulig normal oppvekst, uten barnevernets involvering. Videre må det ligge i vedtakets natur at det i de fleste tilfeller ikke vil være behov for oppfølging fra barnevernstjenesten.

Samtidig ser departementet at det for noen av familiene kan være nødvendig med støtte og hjelp. Dersom familien mener de har behov for hjelp, kan de som alle andre søke om å få hjelpetiltak fra barnevernstjenesten eller fra andre hjelpetjenester. Likevel er departementet enig med utvalget at det i en overgangsperiode kan være større grunn til å

tilby barnet og oppvekstforeldrene en form for oppfølging og veiledning, for å legge til rette for en god overgang til en hverdag uten barnevernstjenestens hjelp og involvering. Det må foretas en konkret vurdering av behovet til familien, herunder innhold i og lengden på støtten som skal tilbys. Departementet legger samtidig til grunn at dette vil være en kortvarig ordning, som ikke bør vare lenger enn inntil ett år. Dersom oppvekstforeldrene mener de har behov for ytterligere hjelp, må de på vanlig måte søke om hjelpetiltak.

Departementet foreslår etter dette å lovfeste i ny § 5-12 at barnevernstjenesten skal gi barnet og foreldrene oppfølging i inntil ett år.

Når barneverns- og helsenemnda har truffet et vedtak om overføring av foreldreansvar, er det nødvendig at dette framgår i folkeregisteret for å sikre notoritet. Foreldreansvar kan registreres som «delt», «mor», «far», «medmor» eller «andre» jf. folkeregisterloven § 3-1 m jf. folkeregisterforskriften § 3-1-1 bokstav m. Kategorien «andre» innebærer at foreldreansvaret er tildelt annen person/andre personer enn foreldrene. Departementet har lagt til grunn at forslaget om overføring av foreldreansvar vil være aktuelt for en liten gruppe barn. Dette kan tale for å benytte eksisterende kategori «andre» i folkeregisteret, selv om det er foreslått at foreldrene beholder kompetanse til navneendring og samtykke til adopsjon etter overføring av foreldreansvar. At foreldrene beholder denne kompetansen er foreslått regulert i forslaget til ny § 5-12, og vil slik skape klarhet om hva som ligger igjen hos foreldrene. Et annet alternativ er at det opprettes en egen kategori for oppvekstforeldre. Det må i tilfelle vurderes nærmere hvordan dette bør gjøres, og eventuelle juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser av et slikt alternativ.

Ved registrering av opplysningen i Folkeregisteret blir den tilgjengeliggjort for brukere av Folkeregisteret som har hjemmel til å motta taushetsbelagte opplysninger, jf. folkeregisterloven § 9-1 og § 10-2. Opplysningen deles via API i Folkeregisterets delingsløsning. Alternativet til deling av opplysninger via API er manuelle prosesser slik at folkeregistermyndigheten blir kontaktet for eksempel for å bekrefte/avkrefte overført foreldreansvar etter barnevernsloven. Folkeregistermyndigheten kan da gjøre oppslag i opplysninger som er lagret i folkeregistermyndighetens saksbehandlingssystem. Manuelle prosesser bør unngås av hensyn til kvalitet og med tanke på ressursbruk, og vil bare være aktuelt dersom det er tale om få tilfeller.

Departementet foreslår at det tydeliggjøres i barnevernsloven at barnevernstjenesten skal sende melding til folkeregistermyndigheten om at foreldreansvaret er overført, se forslag i ny § 5-12.

Hva skjer etter fylte 18 år?

Utvalget omtaler ikke særskilt hva som bør skje etter fylte 18 år og har dermed ikke vurdert hvilken betydning det vil ha for barnet at foreldreansvaret i hovedsak opphører når barnet fyller 18 år, utover støtte til utdanning. Dette er også noe enkelte høringsinstanser har påpekt som manglende ved utvalgets vurderinger, blant annet Fosterhjemforeningen. Foreldreansvarsinnehavere må likevel ut fra vilkårene for tiltaket antas å ha et sterkt bånd til barnet og et ønske om å ivareta barnet i overgangen til voksenlivet. Som for egne barn

er ikke dette noe som endrer seg etter fylte 18 år, og de vil uansett ha forsørgelsesplikt for utdanning i tråd med barneloven § 68 andre ledd. Det er imidlertid en risiko for at barnet både kan stå uten voksne som kan hjelpe dem i overgangen til voksenlivet, og også mangle en tilknytning til barnevernet. Det vil heller ikke nødvendigvis ha vært lagt til rette for å utvikle familiebandet med de opprinnelige foreldrene i en slik grad at de vil kunne gi barnet tilstrekkelig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette vil kunne bidra til manglende tilhørighet og trygghet og dermed ikke være til barnets beste. Departementet ser derfor at det unntaksvis kan tenkes tilfeller hvor barnets situasjon og behov kan tilsa at barnevernstjenesten tilbyr ettervernstiltak.

Barnevernstiltak som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år, skal videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet, jf. § 3-6. Ved en overføring av foreldreansvar, vil imidlertid barnevernstjenesten ikke lenger ha et ansvar for barnet, og utgangspunktet er at det ikke lenger er en barnevernssak. Barnet vil imidlertid ha hatt barneverntiltak på et tidligere tidspunkt, og ordlyden i § 3-6 er ikke til hinder for at det tilbys ettervernstiltak selv om barnet har vært uten tiltak en periode. Det kan i saker om overføring av foreldreansvar likevel gå lang tid mellom vedtak om overføring av foreldreansvar og når barnet fyller 18 år. I forarbeidene til § 3-6, Prop. 133 L, har departementet vist til at det ikke er noen tidsfrist for når eller hvor lenge etter forrige tiltak ungdommen kan søke om ettervern. Tiden som har gått vil likevel være en del av vurderingsgrunnet når barnevernstjenesten skal vurdere om vilkårene for ettervernstiltak er oppfylt. Departementet foreslår derfor at det lovreguleres særskilt i bestemmelsen om overføring av foreldreansvar at barnet har rett til ettervernstiltak.

Departementet gjentar at det er usikkerhet om behovet for tiltaket, herunder om det vil være et reelt og bedre alternativ for barnet enn fortsatt fosterhjemsplussing eller adopsjon, og ber om høringsinstansenes syn på forslaget om å overføre foreldreansvaret til fosterforeldre.

7.5 Besøkskontakt for søsken

7.5.1 Gjeldende rett

Når barnevernsnemnda treffer vedtak om adopsjon, skal nemnda – dersom noen av partene har krevd det – samtidig vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og foreldrene etter at adopsjonen er gjennomført, jf. § 5-11 første ledd. Det må foreligge et samtykke fra adoptivsøkerne for at nemnda skal vurdere slik kontakt. Dersom adoptivsøkerne samtykker og nemnda vurderer at besøkskontakt er til barnets beste, skal nemnda treffe vedtak om slik kontakt og fastsette omfanget. Vedtaket kan kreves rettslig overprøvd av barnevernstjenesten, foreldre og barnet selv dersom det har partsrettigheter, jf. bestemmelsens femte ledd.

Det framgår av tredje ledd at et vedtak om besøkskontakt bare kan prøves på nytt dersom særlige grunner tilsier det. Særlige grunner kan blant annet være at barnet motsetter seg kontakt eller at foreldrene ikke følger opp vedtaket om kontakt. At foreldre ønsker å

utvide den fastsatte kontakten, anses ikke som slik særlig grunn til ny prøving. Det følger av fjerde ledd at barnevernstjenesten, adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter, kan ta initiativ til å bringe et vedtak om besøkskontakt inn for nemnda for ny prøving etter tredje ledd. Foreldrene er ikke gitt en slik rett. Det er en følge av at deres ønske om utvidet kontakt ikke anses som å være en slik særlig grunn som tilsier at vedtaket kan prøves på nytt av barnevernsnemnda.

Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at det er barnevernstjenesten i den kommunen som har reist saken som skal bistå med å gjennomføre besøkskontakten. Ved innføring av bestemmelsen la departementet til grunn at barnevernstjenesten har en plikt til å legge til rette for at besøkskontakten kan gjennomføres til barnets beste.¹³² Videre la departementet til grunn at barnevernstjenesten skal søke å motivere alle parter for kontakt. Det ble også forutsatt at barnevernstjenesten kan være til stede under besøkskontakten dersom barnet og/eller adoptivforeldrene ønsker det. Departementet mente også at barnevernstjenesten skal dekke partenes nødvendige utgifter til kontakt, i rimelig utstrekning. Dersom barnevernstjenestene i de berørte kommuner blir enige om det, kan ansvaret for å gjennomføre besøkskontakten overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til.

Da bestemmelsen om besøkskontakt ble innført i 2010¹³³ endret den forutsetningen om at en adopsjon bryter alle rettslige bånd mellom barnet og foreldrene. Hensikten er imidlertid ikke å sikre en tilknytning til foreldre med tanke på en tilbakeføring av barnet, men å gi barnet muligheten til et visst kjennskap til sine foreldre under oppveksten. Bestemmelsen gir mulighet for noe kontakt, samtidig som barnet sikres den stabilitet og varighet i omsorgssituasjonen som adopsjon gir. Departementet understreket at det ikke var meningen å «uthule» eller på annen måte gjøre endringer i den tilknytningen som adopsjonsinstituttet gir barnet. Videre understreket departementet at det vil være tale om relativt sett liten kontakt, og la til grunn at det i høyden bare vil være aktuelt med noen få tilfeller av besøkskontakt i løpet av året. Det var heller ikke meningen at kontakt skulle bli normalordningen etter adopsjon. Avgjørelser om besøkskontakt kan ikke tvangsgjennomføres, og ordningen bygger på at adoptivforeldrene samtykker til besøkskontakt og følger opp vedtaket.

Bestemmelsen ble videreført i ny barnevernslov og departementet presiserte da at dersom det vurderes som avgjørende for barnet å ha et mer tradisjonelt samvær med sine foreldre, og et samvær som kan gjennomføres mot adoptivforeldrenes vilje, vil saken ikke ligge til rette for adopsjon¹³⁴.

Etter gjeldende rett er ikke barnets samtykke et vilkår for at barnevernsnemnda skal vurdere kontakt etter adopsjon. Den generelle bestemmelsen om barnets rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet i barnevernsloven § 1-4 gjelder imidlertid også ved

¹³² Se Prop. 7 L (2009-2010) Endringer i adopsjonsloven og barnevernsloven punkt. 4.2.3.

¹³³ Endringer i adopsjonsloven og barnevernloven Prop. 7 L (2009-2010).

¹³⁴ Se Prop. 133 L (2020-2021) punkt 11.6.4

besøkskontakt. Etter denne bestemmelsen skal barnet bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste, jf. § 1-3.

7.5.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernsutvalget mener at kjennskap til opprinnelig familie er verdifullt og har en egenverdi, også når barnet er adoptert. De peker på at forskning på barn som er adoptert, både utenlandsadopterte og fosterhjemsadopterte, viser til at dette er svært viktig for flere adopterte barn. Utvalget mener at formålet med besøkskontakt er at barnet får mulighet til å utvikle kjennskap til sin opprinnelige familie og eventuelt etablere en relasjon til foreldre og søsken, samt at både foreldre og søsken kan få en viss kunnskap om barnets utvikling under oppveksten.

Utvalget foreslår derfor at ordningen om besøkskontakt utvides til å inneholde en rett til besøkskontakt også med søsken. Utvalget mener at nemnda skal kunne beslutte besøkskontakt for søsken uten at barn har partsstatus, men at søsken som har fylt 12 år skal kunne få innvilget partsrettigheter etter en konkret vurdering fra nemndas side. Dersom nemnda innvilger søsken partsrettigheter, mener utvalget at det må vurderes om spørsmålet om besøkskontakt mellom barnet og søsken skal behandles uavhengig av spørsmålet om besøkskontakt med foreldrene.

Det følger av adopsjonsloven § 9 andre ledd at et barn som er fylt 12 år, bare kan adopteres hvis det samtykker til adopsjon. Utvalget foreslår at det samme bør gjelde ved besøkskontakt, det vil si at adopterte barn som har fylt 12 år må samtykke for at nemnda skal kunne fastsette besøkskontakt, både med foreldre og søsken. De viser til at det vil harmonere både med adopsjonsloven og andre endringer i aldersgrensen for partsstatus som utvalget har foreslått.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun åtte instanser som uttaler seg om forslagene knyttet til besøkskontakt etter adopsjon. Samtlige instanser støtter forslagene, men de fleste av dem konkretiserer ikke sitt syn nærmere. De som støtter forslagene er *Redd Barna*, *Forandringsfabrikken*, *Akademikerforbundet*, *Barneombudet*, *Oslo kommune*, *Stavanger kommune*, *Trondheim kommune* og *Barneverns- og helsenemndene*.

Barneverns- og helsenemndene støtter forslaget om å lovfeste en rett til søskenkontakt. Nemndene mener det må tas på alvor at søskenrelasjoner også kan være viktig å opprettholde for barn som adopteres, slik utvalget påpeker. De viser til at søskenrelasjoner lett vil være et familieliv med menneskerettslig vern. Nemndene er derfor enige i at det kan ha noe for seg å lovfeste en rett til besøkskontakt med søsken etter adopsjoner. Derimot mener nemndene at utvalgets forslag om å gi søsken prosessuelle rettigheter i nemndssaken er mangelfullt utredet. Dette gjelder særlig fordi et tilsvarende forslag for søskensamvær etter omsorgsovertakelse ble grundig utredet og forkastet under utarbeidelsen av ny barnevernslov. Nemndene viser til at selv om det er langt færre saker om besøkskontakt sammenlignet med saker som gjelder samvær etter omsorgsovertakelse,

gjør de samme betenkelighetene seg minst like sterkt gjeldende for de barna som blir berørt. De mener at å gi søsken prosessuelle rettigheter i besøkskontaktsaker kan true selve adopsjonsformålet, som primært er å skape ro, forutsigbarhet og kontinuitet for barnet.

Forandringsfabrikken uttaler at det er viktig at både helsøsken, halvsøsken og stesøsken inkluderes i søskenbegrepet. De mener videre at retten til kontakt ikke kan begrenses av fosterforeldre eller barnevernet.

Når det gjelder forslag om samtykke til besøkskontakt for adoptivbarn som har fylt 12 år, støtter *Akademikerforbundet* forslaget, men mener at aldersgrensen skal være 15 år. *Forandringsfabrikken* mener at også barn under 12 år må samtykke til besøkskontakt.

7.5.4 Departementets vurderinger og forslag

7.5.4.1 Innledning

Ved en adopsjon brytes alle rettslige bånd mellom barnet og barnets foreldre. Barnet får samme rettsstilling som om det var adoptivforeldrenes egenfødte, jf. adopsjonsloven § 24. Departementet presiserer at formålet med besøkskontakt med foreldre etter adopsjon er å gi barnet muligheten til et visst kjennskap til sin opprinnelige familie under oppveksten, samtidig som barnet sikres den stabiliteten og varigheten i omsorgssituasjonen som adopsjon gir. Utvalget viser til at besøkskontakt ble vedtatt i en tredjedel av sakene om adopsjon etter omsorgsovertakelse i perioden 2011–2016. I perioden 2018–2021 ble det vedtatt i om lag halvparten av sakene.¹³⁵ Tall fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda viser at nemndene behandlet sju saker om besøkskontakt i 2022, og ti saker i både 2021 og 2020.

Departementet presiserer at ordningen med besøkskontakt ikke er ment å uthule adopsjonsinstituttet eller å bli normalordningen etter en adopsjon, og det kun er snakk om noen få besøk i året.

I det følgende vurderer departementet om det skal innføres et krav om at barn over 12 år må samtykke til besøkskontakt og om søsken også skal kunne få tilkjent besøkskontakt.

7.5.4.2 Barnets samtykke til besøkskontakt

Siden det kreves at barn over 12 år skal samtykke til adopsjonen etter adopsjonsloven, er departementet enig med utvalget i barn som har fylt 12 år også må samtykke til besøkskontakt som skal gjennomføres etter adopsjonen. Et vedtak om besøkskontakt etter adopsjon, er nært knyttet til adopsjonsvedtaket. Departementet mener det gir mer sammenheng i regelverket at samtykkekompetansen er lik for vedtak om adopsjon og besøkskontakt etter adopsjon. Et vedtak om besøkskontakt skjer i forlengelse av et adopsjonsvedtak og kan dermed få betydning for barnets ønske om å samtykke til adopsjonen. Departementet foreslår derfor, i tråd med utvalgets forslag, at barn over 12 år må samtykke til besøkskontakt.

¹³⁵Se NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid, punkt. 21.2.3

Hvis barnet er under 12 år, skal barnet få anledning til å medvirke i saker om besøkskontakt og barnets mening må tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, jf. blant annet barnevernsloven § 1-4. Barnets mening er et sentralt moment i barnets beste-vurderingen, jf. barnevernsloven § 1-3. Departementet understreker at besøkskontakt ikke kan gjennomføres mot barnets vilje. For barn under 12 år, legger departementet derfor til grunn at det skal legges stor vekt på barnets mening i vurderingen av om besøkskontakt er til barnets beste, jf. § 5-11.

7.5.4.3 *Besøkskontakt med søsken*

Departementet er enig med utvalget og *barneverns- og helsenemndene* som framhever at barnet kan ha en vel så nær tilknytning til søsken som til foreldre, og at en slik kontakt kan oppleves viktig for adopterte barn. Barnet kan også ha vært i et fosterhjem hvor barnevernstjenesten har tilrettelagt for samvær med søsken og at denne kontakten bør opprettholdes. Det kan derfor være like viktig for barnets framtid å ha kontakt med søsken som med foreldre, og søskenkontakt kan være verdifullt for barnet også i voksen alder. Samtidig vil en lovfestet rett til å få vurdert besøkskontakt for en videre personkrets enn foreldre, kunne gi flere nemnds- og rettsprosesser som kan være uheldig for barnet og barnets behov for ro og stabilitet.

I forbindelse med ny barnevernslov vurderte departementet hvorvidt søsken skulle gis en rett til samvær etter omsorgsovertakelse, herunder om nemnda skulle kunne fatte vedtak om søskensamvær og om søsken skulle få prosessuelle rettigheter.¹³⁶ Departementet fulgte ikke opp forslaget, hovedsakelig for å begrense antall prosesser for barnet. Departementet påla heller barnevernstjenesten en lovbestemt plikt til å legge til rette for søskensamvær og legge en plan for slik kontakt, jf. §§ 7-5 og 7-6. Departementet mente at dette ga en smidigere og mer fleksibel løsning enn at nemnda skulle fastsette søskensamvær og at søsken skulle få prosessuelle rettigheter.

Departementet er i tvil om det er behov for å lovregulere besøkskontakt med søsken etter adopsjon. Etter en adopsjon er det adoptivforeldrene som har ansvar for barnet, og som skal ivareta barnets beste. Dersom barnet har en god relasjon til søsken, vil derfor adoptivsøkerne kunne legge godt til rette for at dette kan fortsette, uten å framlegge sak for nemnda om besøkskontakt. Det kan også være mindre betent og dermed enklere for adoptivforeldre å tilrettelegge for barnets kontakt med søsken enn med foreldre. Dette taler mot en lovregulering om besøkskontakt for søsken. Det er også et mål å begrense antall prosesser for barnet. En eventuell besøkskontakt fastsatt av nemnda, vil uansett ikke kunne tvangsgjennomføres, og må dermed i hovedsak bygge på samtykke fra de involverte.

Departementet presiserer også at bestemmelsen om besøkskontakt kun regulerer fysiske møter mellom barnet og foreldre/søsken. Barnet kan ha annen kontakt i form av telefon, tekstmeldinger, videokontakt og kontakt på sosiale medier innenfor de rammer barnets adoptivforeldre setter ut fra omsorgsansvaret for barnet. Det er derfor også et spørsmål om

¹³⁶ Se Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven punkt. 13.4.3.3

hvor sentralt et vedtak om besøkskontakt vil være for søskens mulighet til å opprettholde en relasjon. Slik kontakt vil imidlertid ikke være rettslig beskyttet i form av et vedtak fra nemnda, slik som et vedtak om besøkskontakt.

En synliggjøring av søskenkontakt i loven kan imidlertid styrke søskens mulighet for kontakt med hverandre etter adopsjon. Barnevernstjenesten har også et ansvar ved at den skal bistå med å tilrettelegge for besøkskontakten, jf. § 5-11, som kan bidra til å sikre at kontakten gjennomføres i praksis. Ordningen med besøkskontakt gir bare en begrenset mulighet for å ta opp igjen saker på nytt, og heller ikke barnets foreldre har i dag en slik mulighet. Å utvide adgangen til å omfatte søsken kan derfor utformes på en slik måte at antall prosesser begrenses.

Departementet presenterer nedenfor et forslag til regulering av besøkskontakt med søsken etter adopsjon, men ber samtidig om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig og nødvendig med en lovregulering, samt innspill til innretningen av et eventuelt lovforslag.

7.5.4.4 Forslag til regulering av besøkskontakt med søsken

Et vedtak om besøkskontakt kan kun fattes hvis det er til barnets beste, jf. § 5-11 første ledd. Formålet med dagens bestemmelse er at barn skal kunne tilkjennes besøkskontakt dersom det er til barnets beste for å gi barnet en viss kjennskap til sitt opphav/tidligere familie. Departementet viser til høringssvaret fra *Barneverns- og helsenemndene* som mener at å gi søsken prosessuelle rettigheter i besøkskontaktsaker kan true selve adopsjonsformålet. Departementet foreslår at et forslag om å utvide ordningen til også å gjelde besøkskontakt med søsken, utformes uten at søsken gis partsstatus, for å begrense antall prosesser og involverte parter. Departementet kan heller ikke se at slike prosessuelle rettigheter er nødvendig ettersom besøkskontakt bare kan fastsettes dersom barnet ønsker slik kontakt. Departementet mener derfor at barnevernstjenesten eller andre parter vil kunne ivareta barnet og søskens interesse av å få prøvet en sak om besøkskontakt for nemnda, når barnet ønsker det.

Departementet foreslår å ta inn i § 5-11 at når nemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 5-10 skal nemnda også vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og søsken, dersom noen av partene har krevd det. Det innebærer at initiativet til at nemnda skal vurdere besøkskontakt mellom barn og et søsken, må komme fra barnet selv, dersom barnet er part, fra barnevernstjenesten eller barnets foreldre.

Barnevernstjenesten vil ha et særskilt ansvar for å vurdere om barnet har en relasjon til søsken som tilsier at nemnda bør vurdere besøkskontakt etter en adopsjon. Det er derfor viktig at barnevernstjenesten snakker med barnet om muligheten for og eventuelt ønske om kontakt med søsken etter adopsjonen. Spørsmålet om kontakt mellom barnet og foreldre/søsken etter en adopsjon vil være et tema det er viktig at barnevernstjenesten utreder grundig under arbeidet med forberedelsene av en sak om adopsjon etter § 5-10, herunder om de involverte ønsker slik kontakt og om det er til barnets beste, og om adoptivsøkerne og eventuelle søsken samtykker. Departementet mener rettssikkerheten både til barnet og eventuelle søsken er tilstrekkelig ivaretatt ved at sakens parter kan kreve at nemnda tar stilling til besøkskontakt med søsken. I en sak for nemnda vil søsken også

kunne innkalles som vitne i saken for å redegjøre for sitt syn på spørsmålet om besøkskontakt, og således ivareta sine interesser i saken.

Det må avklares hvilken personkrets av søsken som skal kunne tilkjennes besøkskontakt. Departementet har i denne vurderingen tatt utgangspunkt i søskenbegrepet som benyttes i barnevernsloven § 7-6 om plan for gjennomføring av samvær med søsken etter en omsorgsovertakelse. Dette bygger på EMDs søskenbegrep som kvalifiserer til et konvensjonsvernet familieliv, jf. EMK artikkel 8.¹³⁷ EMD stiller krav om etablert familieliv og et nært personlig bånd.¹³⁸ Departementet legger til grunn at søskenbegrepet i tillegg til helsøsken, kan omfatte halvsøsken og stesøsken, og at det er naturlig å se hen til om barnet har bodd sammen med søsken tidligere og/eller om barnevernstjenesten tidligere har tilrettelagt for samvær mellom dem. Departementet mener videre det bør stilles krav om at søsken har eller har hatt et personlig bånd.

Om søsken skal tilkjennes besøkskontakt må avgjøres etter en bred helhetsvurdering ut fra hensynet til barnets beste, jf. § 5-11 første ledd første punktum. Relasjonen mellom søsken og ønske om videre kontakt, som kan gi barnet bedre relasjon og kjennskap til sitt opphav/tidligere familie, vil være sentralt i denne vurderingen.

Departementet mener videre det må stilles krav om samtykke fra adoptivforeldre for å vedta besøkskontakt med søsken, slik som ved besøkskontakt med foreldre, og at barnet over 12 år må samtykke, som omtalt ovenfor. Videre foreslår departementet at søsken som har fylt 12 år må samtykke til besøkskontakt. Søsken under 12 år har rett til å medvirke og deres mening må tillegges stor vekt. Departementet mener det ikke er noen grunn til å forskjellsbehandle barn som har fylt 12 år, og at heller ikke et søsken kan tvinges til besøkskontakt. Barnevernstjenesten vil, som nevnt, heller ikke ha noen tvangsmyndighet for å gjennomføre besøkskontakt og det må derfor legges til grunn at begge søsken ønsker slik kontakt.

Hvis partene krever at nemnda skal vurdere besøkskontakt for både barn og foreldre, må nemnda vurdere det samlede omfanget kontakt ut fra hensynet til barnets beste, jf. § 5-11 første ledd og i lys av formålet med besøkskontakt. Formålet er i utgangspunktet å gi barnet muligheten til et visst kjennskap til sin opprinnelige familie under oppveksten og dermed også et begrenset antall besøk som barnevernstjenesten skal bistå med å tilrettelegge. Departementet viser til at adoptivforeldrene uavhengig av vedtak i nemnda, vil kunne tilrettelegge for hyppigere kontakt mellom søsken dersom det er ønskelig. Barnet vil også kunne ha annen form for kontakt med søsken via telefonkontakt, sosiale medier og liknende, som omtalt ovenfor.

Et vedtak om besøkskontakt mellom søsken etter § 5-11 første ledd vil etter departementets forslag bare kunne bringes inn for rettslig prøving av barnevernstjenesten

¹³⁷ Prop 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven punkt 13.4.3.2

¹³⁸ Se blant annet EMDs dommer *Paradiso og Campanelli mot Italia* (2017) avsnitt 140, *K. og T. mot Finland* (2001), avsnitt 150, og *Kroon og andre mot Nederland* (1994), avsnitt 30, for domstolens forståelse av «family life».

og barnet selv dersom det har partsrettigheter. Videre kan vedtaket bare kunne prøves på nytt dersom særlige grunner tilsier det, jf. barnevernsloven § 5-10 tredje ledd, slik reglene også er for besøkskontakt med foreldre. Det foreslås å innta i bestemmelsen at særlige grunner kan være at barnet motsetter seg kontakt eller at søsken ikke følger opp vedtaket. Det er ikke tilstrekkelig for å få prøvet saken på nytt at søsken ønsker utvidet kontakt. Det er barnevernstjenesten, adoptivforeldrene og barnet selv, dersom barnet har partsrettigheter, som kan ta initiativ til å bringe et vedtak om besøkskontakt med søsken inn for nemnda for ny prøving, jf. fjerde ledd og som også kan kreve vedtaket rettslig overprøvd, jf. femte ledd.

Hvis nemnda har vurdert besøkskontakt for både foreldre og søsken etter § 5-11 første ledd, er departementet av den oppfatning at også barnets foreldre kan kreve vedtaket rettslig overprøvd. Hvis partene bare har krevd at nemnda skal vurdert besøkskontakt for søsken, vil foreldre ikke være part i sak om besøkskontakt og kan heller ikke kreve vedtaket rettslig overprøvd. Det samme gjelder et vedtak om ny vurdering etter tredje ledd som kun gjelder søsken.

Det vises forslag til endringer i § 5-11 i kapittel 16.1.

7.5.4.5 Ansvar for gjennomføring av adopsjon og kostnader

Det følger av § 5-11 andre ledd at barnevernstjenesten har en plikt til å bistå med å gjennomføre besøkskontakten mellom barn og foreldre. Det er lagt til grunn ved innføringen av bestemmelsen at barnevernstjenesten også skal dekke partenes nødvendige utgifter til kontakt, i rimelig utstrekning.

Dersom nemnda finner at det er til barnets beste å vedta besøkskontakt med søsken, er det rimelig at barnevernstjenesten også dekker deres utgifter til besøkskontakt, på lik linje som ved besøkskontakt med foreldre. For en nærmere vurdering av barnevernstjenestens rolle ved gjennomføring av kontakt, viser departementet til Prop. 7 L (2009–2010) punkt 4.2.3. Dersom barnevernstjenestene i de berørte kommunene blir enige om det, kan ansvaret for å gjennomføre besøkskontakten overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til, jf. § 5-11 andre ledd siste punktum.

8 Barnevernsinstitusjoner - rettigheter og bruk av tvang

8.1 Innledning

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble oppnevnt av regjeringen i juni 2022, og utvalget leverte sin utredning i oktober 2023. Mandatet var avgrenset mot rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjoner. Utvalget vurderte imidlertid at det var nødvendig å se temaet i sammenheng med utvalgets øvrige forslag. Anbefalingene om tydeliggjøring av omsorgsansvaret, bedre digital beskyttelse og om begrepsbruk er fulgt opp i dette høringsnotatet. NOU-en har vært på høring, og departementet redegjør for høringsinstansenes syn knyttet til hvert av disse forslagene.

Departementet viser til utvalgets forslag om at adgang til innskrenkninger av barnets rettigheter skal vurderes ut fra det enkelte barns behov, og ikke følge plasseringshjæmmel,

og forslaget om at denne vurderingen skal gjøres av barneverns- og helsenemnda. Departementet ønsker å følge opp dette forslaget, da det er viktig også av hensyn til å forebygge et høyt antall flyttinger og å skape en ny retning av institusjonsbarnevernet der det blir færre typer institusjoner. Da bør ikke hjemmelen for eventuell bruk av tvang følge institusjonstype, men være knyttet til barnets beste der de bor. Det er imidlertid behov for nærmere utredning av forslaget, noe som også kommer fram i høringen, og departementet vil følge opp dette. Flertallet av høringsinstansene støtter intensjonen om at adgang til innskrenkninger skal vurderes ut fra det enkelte barns behov. Det er imidlertid flere høringsinstanser som peker på at forslaget om at nemnda skal ta stilling til barnets individuelle behov for innskrenkninger og tidsrommet for innskrenkninger, ved alle typer opphold på institusjon, ikke er tilstrekkelig utredet. Høringsinstansene peker blant annet på dilemmaer knyttet til ansvarsdelingen mellom institusjonen og nemnda, herunder at det kan være krevende for nemnda å forutse behovet for innskrenkninger. Flere vurderer også at det kan være risiko for at en slik ordning legitimerer økt bruk av innskrenkninger. Videre vises det til at det ikke er utredet hvem som skal vurdere behovet for innskrenkninger ved frivillige opphold eller akutte opphold. Flere høringsinstanser mener også at forslaget forutsetter en annen kompetanse i nemnda enn i dag, bedre kartlegging i forkant av nemndsbehandling og økt kapasitet i nemndene. Departementet vil utrede disse spørsmålene videre i arbeidet med kvalitetsreformens meldingsdel. Kvalitetsreformen skal legges fram for Stortinget som en lovproposisjon med meldingsdel våren 2025. Dette høringsnotatet omfatter kvalitetsreformens lovforslag. Institusjonsområdet vil være et viktig tema for meldingsdelen, og oppfølging av Barnevernsinstitusjonsutvalget vil i hovedsak omtales i denne delen. Utvalgets forslag om at adgang til innskrenkninger skal vurderes ut fra det enkelte barns behov, og ikke følge plasseringshjemmel, og forslaget om at denne vurderingen skal gjøres av barneverns- og helsenemnda henger også nært sammen med andre forslag fra NOU 2023: 24 og forslagene bør derfor vurderes i samlet.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Menneskerettslige forpliktelser

8.2.1.1 Innledning

For barn som bor i barnevernsinstitusjon inneholder både Grunnloven, BK og EMK viktige bestemmelser. De menneskerettslige forpliktelsene for barn som bor i barnevernsinstitusjoner omfatter å beskytte barn og gi barn forsvarlig omsorg, samtidig som inngrep i barnets rettigheter må være i overensstemmelse med de grensene som følger av menneskerettighetene. For å kunne legitimere et inngrep menneskerettighetene verner mot, må inngrepet være hjemlet i lov, gjøres for å beskytte et anerkjent legitimt formål og være i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet. Barns rett til å bli hørt etter Grunnloven § 104 første ledd andre punktum og BK artikkel 12 nr. 1 og hensynet til barnets beste nedfelt i Grunnloven § 104 andre ledd og BK artikkel 3 nr. 1, er sentrale bestemmelser for barn og unge som bor på institusjon.

Både etter norsk rett og EMK gjelder det et sterkt vern mot at staten gjør inngrep i borgernes rettsstilling uten hjemmel i lov. Legalitetsprinsippet innebærer at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov og er et av de viktigste rettsprinsippene vi har i Norge, og prinsippet er forankret i Grunnloven §§ 96, 97, 98, og er forsterket i § 113. I EMK er prinsippet nedfelt i flere bestemmelser. Det skal være forutsigbart for den enkelte når myndighetene kan gripe inn i barns rettigheter og lovteksten skal dermed også være tilstrekkelig klar.

8.2.1.2 Retten til liv og utvikling

Statlige myndigheter skal legge til rette for barnets utvikling og blant annet sørge for at barnet får den økonomiske, sosiale og helsemessige tryggheten som barn trenger, jf. Grunnloven § 104. Det følger av BK artikkel 6 at barn har en iboende rett til livet og at staten så langt det er mulig skal sikre at barnet overlever og vokser opp.

8.2.1.3 Forbud mot tortur

Det følger av både Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3 at ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. EMD skiller ikke alltid mellom hva som skal betegnes som umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Grensen mellom de forskjellige former for ulovlig behandling avhenger av de konkrete omstendigheter. Som et utgangspunkt har EMD definert «umenneskelig behandling» som behandling som forårsaker alvorlig fysisk eller psykisk lidelse. I de konkrete vurderingene legges det blant annet vekt på forholdets varighet, den fysiske eller psykiske lidelse som forårsakes, og i noen saker offerets kjønn, alder og helse. Etter EMDs praksis vil en behandling være «nedverdiggende» dersom den fører til, eller er egnet til å føre til, en følelse av frykt, angst eller mindreverd.

EMD har i flere saker tolket EMK artikkel 3 slik at den innebærer et forbud mot fysisk avstraffelse, da bruk av vold som straff eller som et mål i seg selv strider med en persons rett til fysisk integritet.

8.2.1.4 Retten til omsorg og beskyttelse

Det følger av BK artikkel 3 nr. 2 at staten skal sikre barnet nødvendig omsorg og beskyttelse. Videre skal staten treffe alle egnende, lovmessige og administrative tiltak for å sikre barn omsorg og beskyttelse. FNs barnekomité understreker at også mangel på tiltak eller unnlatelser kan utgjøre brudd på BK artikkel 3. De øvrige bestemmelsene i FNs barnekonvensjon presiserer nærmere hva som ligger i omsorgs- og beskyttelsesforpliktelsen i BK artikkel 3. Dette omfatter både barnets rettigheter etter konvensjonen, eksempelvis rett til utdanning og skole etter BK artikkel 28 og 29, rett til lek, hvile og fritid etter BK artikkel 31 og rett til rehabilitering etter BK artikkel 39. BK artikkel 34 forplikter statene til å beskytte barn mot «alle former for seksuell utnyttning og seksuelt misbruk». Etter bestemmelsen forplikter statene seg til å treffe tiltak for å hindre at noen tilskynder eller tvinger et barn til å delta i enhver form for ulovlig seksuell aktivitet, utnytter barn ved å bruke dem til prostitusjon eller andre ulovlige seksuelle handlinger, eller utnytter barn ved å bruke dem i pornografiske opptredener eller i pornografisk materiale. Samtidig innebærer beskyttelsesplikten at barnet har rett til beskyttelse mot blant annet narkotika og alkohol etter BK artikkel 33, tortur,

umenneskelig og nedverdiggende behandling etter BK artikkel 6, 19 og 37a. Videre krever BK artikkel 19 at statene beskytter barnet mot «alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet».

Plikten til å beskytte barn omfatter både en plikt til å beskytte barnet mot skader fra andre og en plikt til å hindre at barna utsetter seg selv for fare og skade, samt en plikt til å forebygge risiko for skader framover i tid. Det vises videre til at barn som ikke kan bo hjemme skal sikres alternativ omsorg, og disse barna har rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten, jf. BK artikkel 20.

FNs Barnekomité har framhevet at retten til beskyttelse gjelder alle former for fysisk og/eller psykisk vold og ulike former for vanskjøtsel. Begrepet vold anvendes i barnekonvensjonen som en samlebetegnelse for «alle former for skadevoldende atferd mot barn» og omfatter både fysisk vold mot barnet og psykisk vold ved at barnet er vitne til vold mot andre. Videre omfatter psykisk vold ifølge FNs Barnekomité psykiske overgrep, verbal mishandling og emosjonell mishandling eller omsorgssvikt.

I Barnekomiteens generelle kommentar nr. 8 går komiteen nærmere inn på forskjellen mellom lovlig bruk av makt på den ene siden og vold på den andre siden. Komiteen uttaler at den ikke avviser «the positive concept of discipline», og at barns utvikling er avhengig av foreldres og andres «guidance and direction». Videre anerkjenner komiteen at omsorg for barn ofte krever fysiske handlinger og intervensjoner for å beskytte barna, men at dette skiller seg fra «the deliberate and punitive use of force to cause some degree of pain, discomfort or humiliation». Videre uttaler komiteen seg om forskjellen mellom beskyttende handlinger og straffende handlinger: “As adults, we know for ourselves the difference between a protective physical action and a punitive assault; it is no more difficult to make a distinction in relation to actions involving children.”

EMK har ingen artikler som etter sin ordlyd spesifikt gjelder barns rett til beskyttelse mot vold og overgrep, men flere artikler er tolket slik at de pålegger staten forpliktelser til å beskytte barn. EMK artikkel 2 (retten til liv), artikkel 3 (forbud mot tortur, nedverdiggende og umenneskelig behandling) og artikkel 8 (retten til privatliv) gir alle vern mot inngrep i individets, inkludert barns, fysiske og psykiske integritet. EMD uttaler at forpliktelsene etter artikkel 2, 3 og 8 innebærer at staten er forpliktet til å beskytte individer mot andre individer dersom det er reell og umiddelbar risiko for vold som myndighetene kjenner til eller burde har kjent til. Når barn befinner seg på arenaer der det offentlige har ansvaret for dem, når de for eksempel oppholder seg på skoler eller andre institusjoner, stiller EMD særlige krav til tiltak for å beskytte mot vold og overgrep.

8.2.1.5 Rett til vern av personlig integritet, privat- og familieliv

Barn er gitt et særskilt vern om sin personlige integritet i Grunnloven § 104 tredje ledd. Retten til vern om den personlige integritet er formulert som en individuell rettighet for barnet og omfatter rett til beskyttelse mot alvorlige integritetskrenkelser som vold, mishandling og seksuell utnyttelse. Barnets personlige integritet skal ivaretas uavhengig av hvor barnet bor, og omfatter også barn som bor på institusjon.

Barn er gitt en individuell rett til vern om sin personlige integritet fordi barn er særlig sårbare, og fordi de i større utstrekning enn myndige personer trenger myndighetenes hjelp for å beskytte sin personlige integritet. Bestemmelsen pålegger staten å sørge for å ha og håndheve et regelverk som på best mulig måte kan verne barnet fra utnyttelse, vold og mishandling.

At barn skal beskyttes mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk, følger også av BK artikkel 19, og gjelder også når barn blir ivaretatt av andre enn deres primære omsorgspersoner.

Etter Grunnloven § 102 første ledd har enhver rett til respekt for sitt privat- og familieliv, for hjemmet sitt og kommunikasjonen sin. Rettighetene er ikke absolutte. Høyesterett har i Rt. 2015 s. 93 avsnitt 60 lagt til grunn at det er tillatt å gripe inn i rettighetene etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum, dersom inngrepet har tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Høyesterett har også lagt til grunn at Grunnloven § 102 og 104 er «komplementære, slik at barnets beste inngår som et tungtveiende element ved forholdsmessighetsvurderingen etter Grunnloven § 102». I Grunnloven § 102 andre ledd framgår det at de statlige styresmaktene skal sikre et vern om den personlige integriteten.

Retten til privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse er også vernet i BK artikkel 16 og EMK artikkel 8 nr. 1. Etter EMDs praksis favner vernet etter artikkel 8 vidt, både om fysisk og psykisk integritet og om andre verdier som trivsel og verdighet, personlighetsutvikling og relasjoner til andre mennesker. EMD vurderer likevel at artikkel 8 bare kommer til anvendelse der den påståtte krenkelsen «attain a certain level of seriousness». Vurderingen må imidlertid skje i lys av barnets alder, deres sårbarhet og behovet for beskyttelse.

Etter EMK artikkel 8 nr. 2 kan offentlige myndigheter gjøre inngrep i disse rettighetene hvis det er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn etter nærmere angitte formål, herunder for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. EMD har gjennom rettspraksis utdypet at lovkravet omfatter både formelle og kvalitative krav. Praksis fra EMD innebærer at ytterammene for skjønnsutøvelsen må være definert, og det må framgå hvilke kriterier som skal være retningsgivende for skjønnets. Om nødvendighetskravet er oppfylt, vil bero på omstendighetene i den enkelte sak og gir anvisning om en forholdsmessighetsvurdering og må blant annet ses i lys av samfunnsutviklingen. Det må foreligge en rimelig balanse mellom samfunnsformål og hensynet til individet.

Det minste inngreps prinsipp står sentralt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette innebærer at inngrepet etter en konkret vurdering ikke må være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Der et tvangstiltak etter sin art generelt er særlig inngripende, stiller EMD særlige strenge krav til forholdsmessighet. I *Munjaz mot Storbritannia* (2012) framhever EMD også at i tilfeller der en persons autonomi allerede er begrenset stilles det særlig strenge krav til om tiltaket har tilstrekkelig hjemmel i lov, er nødvendig og forholdsmessig i det enkelte tilfellet.

8.2.1.6 Vern mot frihetsberøvelse og retten til bevegelsesfrihet

Forbud mot vilkårlig frihetsberøvelse følger blant annet av Grunnloven § 94, EMK ar. 5 og BK artikkel 37. Etter EMK artikkel 5 stilles det krav om lovhjemmel, både med hensyn til det materielle inngrepet og saksbehandlingen, i tillegg til å definere i hvilke unntakssituasjoner myndighetene kan berøve borgerne friheten (bokstav a–f). Unntakene er uttømmende regulert og skal tolkes snevert. På nærmere vilkår tillates etter bokstav d frihetsberøvelse av mindreårige for å føre tilsyn med barnets oppdragelse. EMD har gjennom praksis stilt opp ytterligere begrensninger for frihetsberøvelse. EMD har innfortolket et krav om sammenheng mellom plasseringsgrunnen og plasseringsstedet og stiller krav om at tiltaket må være forholdsmessig. I artikkel 5 nr. 2-5 framgår en rekke rettssikkerhetsgarantier for den som er blitt pågrepet eller frihetsberøvet.

Retten til bevegelsesfrihet er nedfelt i EMKs tilleggsprotokoll 4 artikkel 2. Etter bestemmelsens nr. 2 tredje og fjerde punkt kan det gjøres unntak fra bevegelsesfriheten i samsvar med lov, dersom det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta de nærmere oppregnede formål, herunder av hensyn til å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Menneskerettighetene skiller prosessuelt mellom frihetsberøvelser etter EMK artikkel 5 og frihetsbegrensinger etter tilleggsprotokoll 4 artikkel 2. Frihetsberøvelse skal kunne prøves for en domstol raskt, jf. EMK artikkel 5 nr. 4. Det stilles ikke krav til slik prøving for bevegelsesbegrensinger.

BK artikkel 37 bokstav b–d regulerer også frihetsberøvelse. Rettighetene er langt på vei de samme som etter EMK artikkel 5 nr. 1 og artikkel 5 nr. 4. BK artikkel 37 rekker noe videre ved at prøvingsretten dekker «alle forhold som har betydning for plassering av barnet. BK artikkel 37 bokstav c inneholder også særskilte regler for gjennomføringen av frihetsberøvelsen. Pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. BK artikkel 37 bokstav c fastsetter at ethvert barn som er berøvet friheten, skal behandles med menneskelighet og med respekt for menneskets iboende verdighet og på en måte som tar hensyn til barnets behov ut fra barnets alder. Barnekomiteen har blant annet framhevet at barn skal tilbys et fullgodt undervisnings- og opplæringsstilbud under institusjonsopphold, jf. også BK artikkel 28 og 29.

8.2.2 Barneloven

Barneloven § 30 regulerer innholdet i foreldreansvaret. Foreldreansvaret inneholder to hovedelementer, foreldrenes omsorgsplikt og bestemmelsesansvar.

Omsorgsplikten følger av § 30 første ledd første punktum, hvor det framgår at barnet har krav på omsorg og omtanke fra de som har foreldreansvaret. Omsorgsplikten utdypes videre i § 30 andre ledd som understreker at de som har foreldreansvaret har ansvaret for barnets oppdragelse og forsørgelse.

Barneloven § 30 tredje ledd slår fast at barnet ikke må utsettes for vold eller på annen måte blir behandlet slik at dets fysiske eller psykisk helse blir utsatt for skade eller fare.

Dette innebærer at foreldre kun har adgang til bruk av fysisk makt for å hindre barnet i skade seg selv eller andre personer. En sentral del av omsorgsplikten er å avverge og å forebygge både fysiske og psykiske skader hos barn. Barnelovsutvalget viser til at det kan oppstå enkelte spørsmål om grensegangen mellom legitim og nødvendig fysisk maktutøvelse som en del av foreldreansvaret og forbudet mot bruk av vold.¹³⁹

Foreldrenes bestemmelsesansvar følger av § 30 første ledd andre punktum. Det framgår her at de som har foreldreansvaret for barnet både har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold, innenfor de grensene som barneloven §§ 31 til 33 setter. I tillegg til grensene som ligger i barneloven, kan også andre regelverk som eksempelvis helse- og omsorgstjenesteloven og den helserettslige myndighetsalderen sette grensen for foreldrenes bestemmelsesrett.

Barnets rett til medvirkning framgår av barneloven § 31. Denne retten omfatter to hovedelementer. For det første innebærer retten til medvirkning at foreldrene skal høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. Dette gjelder så fremt barnet er i stand til å danne seg egne synspunkt i saken, jf. § 31 første ledd første punktum. Videre skal foreldrene ved avgjørelse legge vekt på barnets mening i tråd med barnets alder og modenhet, jf. § 31 første ledd andre punktum. Hvor stor vekt foreldrene skal legge på barnets mening vil bero på omstendighetene og foreldrenes skjønn.¹⁴⁰ Forarbeidene understreker at barnets mening ikke kan være bestemmende for avgjørelsen i alle tilfeller. Det vises til at forhold som hva slags spørsmål det gjelder, om barnet forstår rekkevidden av det og bakgrunnen for barnets mening, vil ha betydning.¹⁴¹ Det følger av § 31 første ledd siste punktum at barnets rett til medvirkning etter bestemmelsens første og andre punktum også gjelder for andre barnet bor hos eller som har med barnet å gjøre.

Barneloven § 32 slår fast at barn som har fylt 15 år selv bestemmer i spørsmål om valg av utdanning og inn- og utmelding av foreninger.

Videre følger det av § 33 at foreldrene skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen, og fram til barnet fyller 18 år. Den økende selvbestemmelsesretten avhenger blant annet av hva avgjørelsen konkret går ut. I lovkommentar til barneloven er det blant annet vist til at barnet antagelig fritt kan velge mellom bukse eller skjørt, men at foreldrene må kunne bestemme lue om vinteren. Det vises i lovkommentaren til at foreldrenes omsorgsplikt må vurderes opp mot barnets økende selvbestemmelsesrett.¹⁴²

Det framgår av § 30 første ledd siste punktum at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets sine interesser og behov. Vurderingen av barnets interesser og behov knytter seg ikke kun til den konkrete situasjonen, men også hva som vil gagne barnet på lengre sikt.¹⁴³

¹³⁹ NOU 2020: 14 Ny barnelov – Til barnets beste, kapittel 10.3.5.1.4

¹⁴⁰ NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven) s. 124

¹⁴¹ NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven) s. 124

¹⁴² Inge Lorange Backer, *Barnelova. Lovkommentar*, § 33. [Barnet sin sjølvråderett](#), [Juridika](#)

¹⁴³ NOU 1977:35 Lov om barn og foreldre (barneloven) s. 123, Inge Lorange Backer, *Barnelova. Lovkommentar*, § 30. [Innhaldet i foreldreansvaret](#), [Juridika](#)

I lovkommentar til barneloven framgår det at dersom barnet bor på en heldøgns institusjon, må institusjonen ivareta omsorgsoppgavene som ellers ligger til foreldre.¹⁴⁴

Blir barnet tatt inn i en heldøgns institusjon, må institusjonen ta på seg mange av de omsorgsoppgavene som ellers ville ligge til foreldrene. Det vises i denne sammenheng til barnevernslovens regler om opphold i institusjon.

8.2.3 Barnevernsloven

8.2.3.1 Institusjonenes ansvar

Det følger av barnevernsloven § 10-1 første ledd første punktum at barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og behandling. Stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen er en viktig del av det å gi forsvarlig omsorg. Det er presisert i forarbeidene at plikten til å gi forsvarlig omsorg blant annet innebærer å gi barn vern og beskyttelse slik at barn ikke utsetter seg selv eller andre for fare.¹⁴⁵ Videre framgår det at tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling tilpasset det enkelte barns behov er sentralt. At institusjonen skal gi barnet forsvarlig behandling, gjelder for barn som har opphold i institusjoner etter barnevernsloven. §§ 4-4, 6-1 og 6-2. Dette innebærer blant annet at institusjonen i sin barnevernsfaglige behandling kun skal bruke metoder som er faglige og etiske forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet. Barnets beste skal ligge til grunn for utøvelsen av omsorg og behandling, jf. § 1-3.

Institusjonen skal møte barn hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet og ivareta rettssikkerheten til det enkelte barn, jf. § 10-1 første ledd andre punktum. Det følger av barnevernsloven § 10-4 første ledd at institusjonen skal arbeide systematisk for å forebygge tvang og andre inngrep i barns personlige integritet. Institusjonen skal gjennomgå bruk av tvang og andre inngrep sammen med barnet så snart som mulig etter at tiltaket er avsluttet, jf. § 10-4 andre ledd.

Av §10-5 følger det at det ikke tillatt å tvangsmedisinere, isolere, bruke mekaniske tvangsmidler eller annen psykisk eller fysisk tvang eller makt for å straffe barn eller for å gi barnet omsorg eller behandling. Enkelte former for fysisk tvang og makt kan likevel benyttes etter § 10-3 og § 10-7.

8.2.3.2 Barnets rettigheter

Barns rett til medvirkning under opphold i barnevernsinstitusjon følger av § 10-2 første ledd. Retten til medvirkning innebærer at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Videre skal barnet bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Institusjonen må sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt ved utformingen av institusjonens daglige liv og ved andre forhold som vedrører barnet. Barna skal involveres

¹⁴⁴ Inge Lorange Backer, *Barnelova. Lovkommentar*, § 30. [Innhaldet i foreldreansvaret](#), *Juridika*

¹⁴⁵ Prop. 133 L (2020–2021) s. 314

i avgjørelser som tas, både i den daglige omsorgen og når det foretas begrensninger i medhold av omsorgsansvaret eller inngrep i barnets rettigheter.

I barnevernsloven § 10-2 andre ledd er det tatt inn at barn skal kunne bestemme i personlige spørsmål, bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonens område, fritt kommunisere med andre, herunder bruke elektroniske kommunikasjonsmidler og motta besøk. Institusjonens adgang til å gjøre begrensninger som en del av omsorgsansvaret for barnet følger av bestemmelsens tredje ledd. Generelle vilkår for tvang og andre inngrep i barnets personlige integritet følger av § 10-6. Bestemmelsen gjelder direkte for samtlige bestemmelser om bruk av tvang og andre inngrep i barns personlige integritet i barnevernsloven kapittel 10. Bestemmelsen angir generelle rettslige prinsipper om nødvendighet og forholdsmessighet som også er førende for vurderingen av hvilke begrensninger som kan fastsettes og bruk av fysisk makt ut fra institusjonens omsorgsansvar og ansvar for trygghet og trivsel for alle, jf. § 10-2 og § 10-3.

Det følger av § 10-2 fjerde ledd første punktum at institusjonen ikke kan føre kontroll med barnets korrespondanse. Det følger av forarbeidene at barn fritt skal kunne sende og motta post, inkludert elektronisk post og at sensur ikke er tillatt. Videre framgår det at institusjonen ikke kan sjekke et barns e-postkorrespondanse, ulike chattetjenester på sosiale medier eller tekstmeldinger, heller ikke hvis kommunikasjonsmiddelet er fratatt barnet.

Barnet har rett til kontakt med oppnevnt verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell, konsulær representant, prest, annen religiøs leder eller lignende, jf. § 10-2 fjerde ledd andre punktum.

8.2.3.3 Begrensninger ut fra omsorgsansvaret og trygget og trivsel

Det følger av barnevernsloven § 10-2 tredje ledd at institusjonen likevel kan begrense barnets rettigheter etter § 10-2 andre ledd når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg ut fra barnets alder og modenhet. Institusjonen kan også begrense barnets rettigheter hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen, jf. § 10-2 tredje ledd andre punktum. Bestemmelsen gir et rettslig uttrykk for institusjonens omsorgsansvar for barnet.

Det følger av forarbeidene til § 10-2 at hvilke begrensninger som anses nødvendige, herunder hvor lenge eller hvor omfattende begrensningene kan være, vil bero på en konkret vurdering. I forarbeidene¹⁴⁶ framgår det at barn ikke har en uforbeholden rett til å ta avgjørelser i personlige spørsmål, og det vises til barnelovens bestemmelser om foreldreansvar, jf. §§ 30 og 31. Videre framgår det at når barn oppholder seg i en barnevernsinstitusjon er det institusjonen som har både rett og plikt til å ivareta omsorgen for barnet i det daglige.

¹⁴⁶ Prop. 133 L (2020–2021) s. 316

8.2.3.4 Kroppsvisitasjon, undersøkelse av rom, inndragning og rusmiddeltesting

Utover begrensninger som kan fastsettes ut fra omsorgsansvaret og trygghet og trivsel, jf. § 10-2 andre og tredje ledd, åpner loven for ransakelse, kroppsundersøkelse, inndragning og rusmiddeltesting på visse vilkår.

Ved begrunnet mistanke om at barnet besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr kan institusjonen kroppsvisitere barnet eller undersøke barnets rom og eiendeler. Undersøkelser kan på samme vilkår foretas for brev og pakker som kommer til institusjonen. Slike tiltak kan bare iverksettes hvis det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og behandling, eller for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Det er kun institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt som kan beslutte undersøkelse av rom med mer eller kroppsvisitasjon etter § 10-8. Ifølge barnevernsloven § 10-11 skal institusjonen inndra tyvgods, farlige gjenstander, rusmidler, skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr. Barnevernsloven § 10-8 og 10-10 gjelder uavhengig av grunnlaget for barnets opphold på institusjon.

Barnevernsloven § 10-10 første ledd første punktum fastslår at barn kan samtykke til rusmiddeltesting under institusjonsoppholdet dersom det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og behandling. Bestemmelsen gjelder uavhengig av grunnlaget for barnets opphold på institusjon. Etter § 10-10 første ledd andre punktum kan barn som har opphold på institusjon etter §§ 4-4, 6-1 eller 6-2 samtykke til rusmiddeltesting også ved inntak til institusjonen. Hvem som skal samtykke til rusmiddeltesting etter første ledd er nærmere omtalt i bestemmelsens andre ledd. Dersom barnet er fylt 15 år er det tilstrekkelig at barnet selv samtykker. Er barnet under 15 år, skal også de som har foreldreansvaret samtykke, eller barnevernstjenesten hvis den har overtatt omsorgen for barnet. Videre er det presisert at for barn under 15 år i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, skal Barne-, ungdoms- og familieetaten samtykke i tillegg til barnet.

Barnevernsloven § 10-10 tredje ledd gjelder kun barn som er i institusjon etter § 6-2. Bestemmelsen gir institusjonen adgang til å kreve at det tas prøver av biologisk materiale dersom barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om rusmiddeltesting av barnet.

8.2.3.5 Akutte faresituasjoner

Det følger av barnevernsloven § 10-7 første ledd at ved akutt fare for skade på barnet eller andre personers liv eller helse, eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte tvang for å avverge skade etter straffeloven §§ 17 og 18. Tiltak skal opphøre straks skaden eller faren er avverget. Bestemmelsen gjelder uavhengig av grunnlaget for barnets opphold på institusjon og åpner kun for bruk av tvang for å avverge en nært forestående skade på person eller eiendom. Det følger av forarbeidene at det må foreligge en *konkret og reell fare for at skade vil oppstå i umiddelbar nærhet*. Videre framgår det at faren må være *akutt*, og at det spesielle med en akuttsituasjon er tidsmomentet, og at det er behov for rask handling for å avverge skade. Bestemmelsen åpner for at institusjonen kan holde barnet fast, legge barnet ned, eller fysisk forflytte barnet dersom det er strengt nødvendig for å avverge skade. Videre åpner

bestemmelsen for at institusjonen i en akutt faresituasjon kan frata barn gjenstander, herunder gjenstander som barnet har på seg eller som er i barnets rom.¹⁴⁷

Bestemmelsens andre ledd åpner opp for isolasjon dersom det er strengt nødvendig å isolere barnet, jf. første ledd. Ved isolasjon skal minst én av personalet være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør. Isolasjon av et barn er bare tillatt i rom med vindu og med minst 8 m² gulvflate. Isolasjon kan bare besluttes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt.

8.2.3.6 Utvidet adgang til innskrenkninger for barn med opphold i institusjon etter §§ 4-4, 6-1 og 6-2

Barnevernsloven § 10-9 gir utvidet adgang til å fatte vedtak om innskrenkninger overfor barn som bor på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Adgangen gjelder for opphold etter akuttvedtak etter § 4-4, frivillige opphold etter § 6-1 og opphold uten samtykke etter § 6-2. Innskrenkninger etter § 10-9 må være nødvendige ut fra formålet med oppholdet, jf. første ledd første punktum. Formålet kan aldri være å straffe barnet eller beskytte samfunnet. Innskrenkninger etter § 10-9 må være nødvendige og forholdsmessige ut fra formålet. Dersom vilkåret er oppfylt kan institusjonen vedta innskrenkninger i barnets bevegelsesfrihet, herunder nekte barnet å forlate institusjonen, jf. § 10-9 første ledd bokstav a. Det følger av § 10-9 første ledd bokstav b at institusjonen kan for det enkelte barn kan låse døren eller kreve at barnet har følge av ansatte utenfor institusjonen for å gjennomføre tiltak etter bokstav a.- Hvis det treffes vedtak om at institusjonen skal være låst for et eller flere barn, må institusjonen legge til rette for at andre barn som ikke har et slikt vedtak kan forlate og komme tilbake til institusjonen som vanlig. Videre kan institusjonen innskrenke barnets adgang til å besøke, herunder nekte besøk, jf. § 10-9 første ledd bokstav c. Vedtak etter første ledd bokstav a, b og c kan fattes for inntil 14 dager om gangen, jf. § 10-9 andre ledd første punktum.

Etter § 10-9 første ledd bokstav d kan institusjonen innskrenke barnets adgang til bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Dersom barnet ikke retter seg etter slik innskrenking, kan institusjonen frata barnet elektroniske kommunikasjonsmidler, jf. § 10-9 bokstav e. Vedtak etter bokstav e og d kan fattes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen, jf. § 10-9 andre ledd andre punktum.

Institusjonen må fortløpende vurdere om vedtak etter § 10-9 første ledd skal opprettholdes, jf. § 10-9 andre ledd siste punktum.

8.2.3.7 Dokumentasjon, saksbehandling og klage

Institusjonen har plikt til å journalføre vesentlige faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som har betydning for de beslutninger som treffes, jf. § 12-4.

Det følger av barnevernsloven. § 10-14 første ledd første punktum at bruk av tvang i akutte faresituasjoner etter § 10-7, kroppsvisitasjon og undersøkelse av rom med mere

¹⁴⁷ Prop 133 L (2020–2021) s. 326

etter § 10-8 og inndragning av farlige gjenstander med mere etter § 10-11 er enkeltvedtak. Det samme gjelder de særlige innskrenkningene som kan vedtas etter § 10-9 for barn med opphold i institusjon etter §§ 4-4, 6-1 og 6-2. Avgjørelser etter disse bestemmelsene skal i tillegg protokollføres, sendes til barnevernstjenesten og forelegges statsforvalteren, jf. 10-14 første ledd andre punktum.

I § 10-14 andre ledd første punktum framgår det at avgjørelser om rusmiddeltesting etter § 10-10 skal protokollføres og begrunnes. Protokollen skal sendes barnevernstjenesten og statsforvalteren, jf. § 10-14 andre ledd andre punktum.

Når det gjelder frivillig tilbakeføring til institusjonen etter § 10-12 første ledd framgår det at slik tilbakeføring skal dokumenteres, jf. § 10-14 andre ledd tredje punktum.

Tilbakeføring mot barnets vilje etter § 10-12 andre ledd skal dokumenteres, begrunnes og protokollføres, jf. § 10-14 andre ledd fjerde punktum. Protokollen skal sendes barnevernstjenesten og forelegges statsforvalteren, jf. siste punktum.

Det følger av § 10-14 tredje ledd at barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren på enkeltvedtak og brudd på bestemmelser i kapittel 10 om rettigheter og bruk av tvang på institusjon. Statsforvalteren skal også behandle andre muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om andre forhold som gjelder oppholdet på institusjonen. Det følger av § 10-14 fjerde ledd at klager behandles etter reglene i forvaltningsloven og at statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Institusjonen skal informere barnet og foreldrene om adgangen til å klage. Hvis barnet ønsker det, skal institusjonen bistå med å utforme og oversende klager.

Begrensninger som fastsettes ut fra omsorgsansvaret eller hensynet til trygghet og trivsel for alle på institusjon, jf. § 10-2 regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og det føres ikke protokoll for slike begrensninger. Klagerett som følger av § 10-14 tredje ledd innebærer at barnet og foreldrene kan klage på begrensninger som fastsettes i medhold § 10-2, eller på bruk av milde former for fysisk makt etter § 10-3.

8.2.3.8 Tilsyn på institusjon

De følger av forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften) at statsforvalter skal føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven, jf. § 3 tredje ledd. Videre følger det at statsforvalter som en del av tilsynet skal kontrollere at institusjonen ivaretar det enkelte barns rettigheter etter barnevernsloven §§ 10-1 til 10-13 og forskrifter til disse bestemmelsene, jf. forskriftens § 3 tredje ledd bokstav d.

Dette innebærer at statsforvalter skal føre kontroll med institusjonens fastsettelse av begrensninger i medhold av omsorgsansvaret og inngrep etter barnevernsloven kapittel 10. Videre følger det at statsforvalter som en de av tilsynet skal kontrollere protokoller etter barnevernsloven § 10-14, og løpende følge med på utviklingen.

Dersom statsforvalteren får kunnskap om hendelser som innebærer fare for liv eller helse, skal dette snarest mulig følges opp. Det samme gjelder dersom statsforvalteren blir kjent med forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling, jf. § 4 tredje ledd.

Statsforvalter skal føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig. For omsorgsinstitusjoner skal statsforvalter føre stedlig tilsyn minst to ganger hvert år, mens for institusjoner som tar imot barn på grunn av alvorlige atferdsvansker, skal det føres stedlig tilsyn minst fire ganger per år.

8.3 Bakgrunnen for forslaget

8.3.1 Innledning

Ved vedtakelse av ny barnevernslov ble sentrale bestemmelser fra den tidligere forskriften om rettigheter og bruk av tvang på institusjon (rettighetsforskriften) lovfestet. I forbindelse med høring av forslag til ny barnevernslov etterlyste flere høringsinstanser en nærmere vurdering av reglene for inngrep overfor barn som bor på barnevernsinstitusjon. Videre spilte flere instanser inn behov for presisering av gjeldende rett og utredning av materielle endringer. Enkelte innspill ble fulgt opp i Prop. 133 L (2020–2021), samtidig ble det i proposisjonen varslet en gjennomgang av regelverket for rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjoner.

Som grunnlag for departementets gjennomgang har Bufdir utarbeidet et helhetlig kunnskapsgrunnlag om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon.¹⁴⁸ Videre har førsteamanuensis Merete Havre (Ph.d i rettsvitenskap) på oppdrag fra departementet utredet menneskerettslige sider ved begrensninger og inngrep overfor barn med opphold i barnevernsinstitusjon. Rapporten *Menneskerettslig handlerom – «Når barn trenger mer»* redegjør for barnets rett til omsorg og beskyttelse, rett til frihet og bevegelse og rett til vern av fysisk og psykisk integritet.¹⁴⁹

Departementet gjennomførte i juni 2023 et innspillsmøte om temaet rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon, hvor en rekke ulike aktører fikk mulighet til å komme med innspill til utfordringsbildet og mulige løsninger.

8.3.2 Forsvarlig omsorg og beskyttelse

8.3.2.1 *Menneskerettslig handlerom – «når barn trenger mer»*

Havre viser i sin utredning til at barnevernets formål etter barnevernsloven. § 1-1 og barnevernsinstitusjonens ansvar etter § 10-1 er sammenfallende med statens plikt til å gi barn nødvendig beskyttelse og omsorg som følger av BK artikkel 3 nr. 2. I rapporten framgår det at barnevernet ikke bare har en rett, men også en plikt til å gi barn nødvendig omsorg og beskyttelse, også i tilfeller barnet selv ikke ønsker det.¹⁵⁰ Det vises til at manglende grensesetting kan medføre at barnet ikke får nødvendig omsorg og beskyttelse i tråd med BK artikkel 3 nr. 2. Barnevernsinstitusjonen har dermed en plikt til å forsøke å hindre negativ utvikling hos barn som bor på institusjon gjennom blant annet grensesetting. Havre vurderer at formålet med begrensninger og inngrep som kan

¹⁴⁹ Merete Havre, *Menneskerettslig handlerom – «når barn trenger mer»*, OSLOMET, 2023 nr. 17

¹⁵⁰ *Ibid.* s. 38

iverksettes overfor barn på barnevernsinstitusjon, omsorg og beskyttelse, bør framgå tydeligere av barnevernsloven kapittel 10 og de konkrete bestemmelsene.¹⁵¹

Det følger direkte av barnevernsloven § 10-2 andre ledd at barn skal kunne bestemme i personlige spørsmål. Havre vurderer at barns rett til selvbestemmelse ikke følger av verken BK eller EMK. I sin utredning viser Havre til at BK artikkel 12 slår fast at barnet har rett til medvirke, og at barnets mening skal tillegges vekt i tråd med barnets alder og modenhet. Det samme følger av Grunnlova § 104. Havre viser til at en naturlig tolkning av barnets rett til å bli involvert i beslutninger som gjelder seg selv og at barnets mening skal tillegges vekt i tråd med barnets alder og modenhet, er at barnet ikke har en rett til å bestemme selv.¹⁵² Videre viser Havre til at myndighetene, etter en balansert avveining av hensynet mellom autonomi og behovet for beskyttelse, tilkjenne barn selvbestemmelse på noen områder knyttet til alder. Eksempelvis er den helserettslige myndighetsalderen i Norge 16 år. Samtidig har staten en forpliktelse til å begrense barns selvbestemmelsesrett for å beskytte barnet. I Norge er det blant annet aldersgrense for inngåelse av ekteskap, militær deltakelse og arbeid. Havre viser til statens plikt etter BK til å sørge for nødvendig omsorg og beskyttelse til barn og anbefaler at barnevernsloven § 10-2 andre ledd om barnets rett til å bestemme i personlige spørsmål tas ut av loven.¹⁵³

Havre vurderer at det ut fra menneskerettighetene er naturlig å dele inn omsorgsbegrepet i tre deler: Rene omsorgshandlinger, begrensede omsorgshandlinger og omsorgsinngrep.¹⁵⁴

Rene omsorgshandlinger omfatter tilfeller der barnet selv ønsker den omsorgen og beskyttelsen som barnevernsinstitusjonen tilbyr.

Omsorgsinngrep omfatter *inngrep* i en beskyttet rettighet, som for eksempel:

- retten til vern om kroppslig og psykisk integritet BK artikkel 19 og EMK artikkel 3 og 8
- retten til respekt for privatliv, familieliv og korrespondanse, jf. BK artikkel 16 og 19 og EMK artikkel 8
- retten til fri bevegelse, jf. fjerde tilleggsprotokoll til EMK artikkel 2
- retten til vern mot frihetsberøvelse, jf. BK artikkel 37 bokstav b og EMK artikkel 5

Havre viser til at det menneskerettslige vernet ikke inntreffer før handlingen utgjør et *inngrep* i en *beskyttet rettighet*. Det følger av Grunnloven § 113 at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. For at det skal være snakk om et *inngrep*, må det foreligge kvalifiserte forhold som rammer den enkelte.¹⁵⁵ Ikke enhver handling vil

¹⁵¹ Ibid. s. 39

¹⁵² Ibid. s. 83

¹⁵³ Ibid. s. 84

¹⁵⁴ Ibid. s. 89

¹⁵⁵ Dok. 16 (2011–2012) Stortingets menneskerettighetsutvalg s. 246

utgjøre et inngrep. Når terskelen for inngrep er oppfylt må vurderes konkret og vil blant annet avhengige av rettigheten som er vernet.

Et inngrep i en beskyttet rettighet krever hjemmel i lov. Havre omtaler dette som omsorgsinngrep fordi formålet med inngrepet er å gi barnet omsorg, hjelp eller beskyttelse.

At barnet motsetter seg handlingen betyr ikke nødvendigvis at handlingen utgjør et *inngrep* i en beskyttet rettighet. Dersom handlingen ikke utgjør et inngrep, eller det ikke foreligger en beskyttet rettighet, inntreffer ikke det menneskerettslige vernet.

Tilfeller hvor handlingen ikke utgjør et inngrep i en beskyttet rettighet, men barnet motsetter seg handlingen omtaler Havre som *begrensende omsorgshandlinger*. Rene omsorgshandlinger og begrensende omsorgshandlinger ligger innenfor omsorgsansvaret og krever ikke hjemmel i lov.

Havre vurderer at handlingsrommet innenfor omsorgsansvaret ikke benyttes fullt ut i dag, og at dette handlingsrommet bør tydeliggjøres.¹⁵⁶ Havre vurderer at det kan være behov for å normere institusjonens adgang til å gjennomføre begrensende omsorgshandlinger. Havre viser til at det eksempelvis kan lovfestes at begrensende omsorgshandlinger kun tillates dersom det foreligger et klart omsorgs- eller beskyttelsesformål.¹⁵⁷ Videre vurderer Havre at begrensende omsorgshandlinger må ligge innenfor en profesjonsetisk faglig standard. Havre anbefaler at andre normerende produkter, eksempelvis rundskriv, bør gi uttrykk for profesjonsfaglige og etiske normer for begrensende omsorgshandlinger.¹⁵⁸ Havre anbefaler også at det vurderes hvordan en kan forbedre rettsikkerheten til barnet dersom institusjonen gjennomfører begrensende omsorgshandlinger. Det vises til at en mulighet er å vurdere om slike begrensninger skal protokollføres og oversendes til statsforvalter.¹⁵⁹

8.3.2.2 Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Barnevernsinstitusjonsutvalget viser til at det er betydelig variasjon og til dels utrygghet blant de ansatte på institusjon rundt hvordan handlingsrommet som følger av omsorgsansvaret skal forstås.¹⁶⁰ Utvalget vurderer at mangelen på en felles rettslig og faglig forståelse av hva ansatte kan og ikke kan gjøre, utfordrer trygghet og sikkerhet i institusjonstilbudet. Videre viser utvalget til at ulik praksis fra statsforvalterne bidrar til ytterligere uklarhet og at det er krevende å forholde seg til for barna og institusjonene. Utvalget vurderer at uklarheter om hvordan omsorgsansvaret skal forstås kan ha som konsekvens at handlingsrommet ikke benyttes i samsvar med barnas behov, og resultere i at barna ikke får forsvarlig omsorg.

¹⁵⁶ Merete Havre, Menneskerettslig handlerom – «når barn trenger mer», OSLOMET, 2023 nr. 17 s. 118

¹⁵⁷ Ibid., s. 89

¹⁵⁸ Ibid. s. 90

¹⁵⁹ Ibid. s. 90

¹⁶⁰ NOU 2023:24 s. 179

I NOU 2023:24 framgår følgende eksempler på praksis fra statsforvalter som handler om handlingsrommet innenfor omsorgsansvaret og adgang til inngrep i akutte faresituasjoner etter barnevernsloven § 10-7:

«Et eksempel er barnet som flere ganger i uken forlater institusjonen og utsetter seg selv for livstruende fare. Spesialisthelsetjenesten vurderer at det er stor fare for alvorlig skade og død på sikt, men barnet kan ikke legges inn fordi det ikke samtykker og ikke fyller vilkårene for tvangsinnleggelse. De ansatte på institusjonen har dermed ansvaret for et barn som er vurdert å befinne seg i livsfare. Statsforvalter vurderer likevel at barnet ikke kan holdes tilbake på institusjonen med tvang, siden det ikke er sikkert at barnet vil utsette seg selv for den samme risikoen som det har gjort de foregående kveldene.

Et annet eksempel er barnet som uttrykker et dødsønske som de ansatte, ut ifra sin kjennskap til barnet, vurderer som troverdig. En erfaren miljøterapeut hindrer derfor barnet fysisk fra å forlate institusjonen, for å beskytte henne og gi henne omsorg. Vurderingen fra den aktuelle statsforvalter var at dette ikke er tillatt, fordi det ikke var umiddelbar fare for liv og helse. Institusjonen må vente med inngrep til man med sikkerhet kan si at barnet vil utsette seg for alvorlig fare.

Ytterligere et eksempel er barnet som flere ganger i uken forlater institusjonen og utsetter seg selv for alvorlig fare gjennom ukritisk bruk av rusmidler og omgang med et sosialt miljø der det er stor risiko for overgrep. De ansatte på institusjonen har ansvaret for et barn som vurderes å utsette seg for alvorlig fare for overdose på rusmidler og overgrep, men vurderingen fra statsforvalter er likevel at barnet ikke kan hindres i å forlate institusjonen med makt på grunnlag av mistanke om hva barnet kan komme til å foreta seg. Man kan begrense utgang, men ikke fysisk hindre barnet fra å settes seg i fare.»

Utvalget anbefaler at det utarbeides nasjonale føringer, gjennom rundskriv eller retningslinjer, som tydeliggjør hvilke begrensninger ansatte kan benytte for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, og for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Videre foreslår utvalget å innta i loven at institusjonen kan fastsette begrensninger og utøve makt som foreldre ellers kan beslutte ut fra omsorgsansvaret.

Totalt 24 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Ingen instanser oppgir å være imot forslaget. *Barneombudet, Statens Helsetilsyn, barneverns- og helsenemndene, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Helse Bergen, Stiftelsen Pilar, Oslo kommune, Kristiansand kommune, Skien kommune, Akademikerforbundet, NOBO, Advokatforeningen, Abelia, Blå Kors, Kirkens Bymisjon, KFUK-KFUM og Fossum Kollektivet* støtter forslaget.

Asker kommune støtter utvalgets også forslag, og mener at tydeligere føringer vil gjøre det enklere for ansatte i institusjonene å gi barn nødvendig beskyttelse og hjelp. *RBKU midt Norge* mener det er behov for å tydeliggjøre at det å sette grenser for barn på institusjon er en del av omsorgsansvaret for institusjonsansatte, slik det også er for foreldre. Videre støtter *KS* en tolkning og tydeliggjøring av omsorgsansvarets handlingsrom, og viser til at dette kan bidra til å normalisere grensesetting i institusjon og påvirke bruken av inngrepshjemler i positiv retning.

Rådet for psykisk helse støtter forslaget og peker på at det er behov for større handlingsrom for begrensninger i utøvelse av omsorgsansvaret i tilfeller hvor barnet utsetter seg selv for skade. *Ideelt barnevernsforum* mener forslaget kan bidra til at barn

slipper å flytte til nye tiltak når uttrykkene endrer seg etter hvert som barnet utvikler seg, og at det vil være bedre mulighet for å gi barnet vern i vanskelige perioder.

Forandringsfabrikken har spilt inn at en tydeliggjøring av omsorgsansvaret ikke kan gå lenger enn det som foreldre ellers kan beslutte ut fra omsorgsansvaret etter barneloven. Både *Forandringsfabrikken* og *Ungdomsrådgiverne i Stavanger* barnevernstjeneste mener det er viktig at retningslinjer lages i samarbeid med barn. *Helse Bergen* påpeker at grensen mellom tvang og omsorg er krevende.

8.3.3 Tvangsbegrepet

8.3.3.1 Helhetlig kunnskapsgrunnlag om tvang og rettigheter i institusjon

Bufdir har i sin rapport om rettigheter og tvang i barneverninstitusjon sett nærmere på hvordan grensesetting og bruk av tvang forstås. Funn fra 2013 viser til at tilsynsansatte refererte til tvang både som noe mot barnets vilje, og noe som er regulert i lov og forskrift. I den samme rapporten refererte institusjonsansatte - og ledere til tvang som regulerte tvangsmidler som fantes tilgjengelig.

Når det gjelder barn og unges syn på tvang viser Bufdir til en kartleggingsoversikt fra 2020 hvor noen norske ungdommer beskrev tvang som de inngrep som lov og forskrift gir adgang til på institusjon, mens andre beskrev tvang som «noe man ikke selv vil».¹⁶¹ I en rapport fra 2012 oppga samtlige ungdom at tvang kan være nødvendig i enkelte situasjoner.¹⁶² Ungdom som ble intervjuet i Bufdirs arbeid beskrev sin forståelse av tvang som «bruk av fysisk makt mot en annen person mot deres vilje».

Andre aktører Bufdir innhentet kunnskap fra beskrev tvang som fysiske handlinger, som å holde ungdom igjen og andre ikke-fysiske former for begrensninger eller innskrenkninger i barnets rettigheter, som ransaking av rom eller inndragelse av mobiltelefon. Tvang ble gjennomgående beskrevet som et negativt ladet ord. Flere aktører viste til at ordet historisk er forbundet med fysisk tvang og andre svært inngripende tiltak, mens det i realiteten er et nyansert begrep, som er situasjons- og relasjonsbestemt. Flere pekte også på at det kan være en naturlig del av barneoppdragelsen å sette grenser for å hjelpe barn og ungdom med å ta veloverveide avgjørelser.¹⁶³

8.3.3.2 Menneskerettslig handlerom – «når barn trenger mer»

Havre viser i sin utredning til at formålet med begrensninger og inngrep innenfor barnevernet er å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. At handlingene gjennomføres mot barnets vilje endrer ikke forutsetningen om at formålet er å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse.¹⁶⁴ På bakgrunn av dette vurderer Havre at det er mer naturlig å beskrive handlingene i barnevernsinstitusjoner som omsorgshandlinger og

¹⁶¹ Nøkleby, Müller og Giske, 2020

¹⁶² Ulset og Tjelflaat, 2012

¹⁶³ [Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022. \(bufdir.no\)](#) s. 18

¹⁶⁴ Havre, 2023, s. 39

omsorgsinngrep, enn som bruk av tvang.¹⁶⁵ Videre påpeker Havre at tvangsbegrepet ikke benyttes i menneskerettslig sammenheng, og stiller spørsmål ved om begrepet har et tilstrekkelig klart innhold. Havre foreslår at barnevernslovens begrepsbruk harmoniseres med begrep som benyttes i menneskerettighetene.

8.3.3.3 Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Barnevernsinstitusjonsutvalget foreslår at departementet harmoniserer begrepsbruken i barnevernsloven om begrensninger og tvang med begrepsbruken i menneskerettighetene, jf. utvalgets forslag nummer 25.

Totalt 12 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Følgende 10 instanser støtter forslaget: *Barneombudet, barneverns- og helsenemndene, KS, Skien kommune, Oslo kommune, SOS-barnebyer, NOBO, Mental Helse, KFKU-KFUM, og Blå Kors* støtter forslaget. *Akademikerforbundet* støtter delvis forslaget, og mener det må vurderes om en harmonisering med menneskerettighetene vil føre til loven blir mer upresis.

Advokatforeningen savner en mer konkret gjengivelse av hvilken begrepsbruk utvalget har i tankene. Det vises til at det vil kunne være kulturelle forskjeller i hvordan enkelte ord og uttrykk skal forstås, og i hvilken kontekst det er naturlig å bruke disse. En harmonisering uten tilstrekkelig utredning i forkant vil dessuten kunne føre med seg utilsiktede konsekvenser ved praktiseringen av regelverket.

8.3.4 Digital beskyttelse

8.3.4.1 Behandlingen av ny barnevernslov

Ved Stortingets behandling av ny barnevernslov (Prop. 133 L) viste komiteen til at bruk av sosiale medier for mange barn kan være skadelig. Videre viste komiteen til at departementet i proposisjonen problematiserte retten til privatliv på den ene siden, og retten til omsorg og beskyttelse på den andre siden. Flertallet i komiteen støttet behovet for å framskaffe mer kunnskap om effekten av barns digitale hverdag, utfordringsbildet, virkemidler i barnevernet og behov for tiltak som gir barn bedre beskyttelse mot skadelig digital påvirkning, jf. Innst. 625 L (2020–2021).

8.3.4.2 Helhetlig kunnskapsgrunnlag om tvang og rettigheter i institusjon

Bufo har i sin rapport om rettigheter og tvang i barneverninstitusjon sett nærmere på bruk av elektronisk kommunikasjon og digitale medier. I rapporten viser Bufo til at digitale kommunikasjonsmidler kan være et ekstra viktig verktøy for barn som bor på barnevernsinstitusjon, blant annet for å holde kontakten med nettverket sitt, særlig dersom de har flyttet vekk fra hjemstedet sitt.¹⁶⁶ I en undersøkelse fra 2023 blant barn og unge med opphold i barnevernsinstitusjon svarer 84 prosent av utvalget at det er svært viktig for dem å ha kontakt med venner på sosiale medier. Videre svarer 64 prosent at de ville følt seg utenfor dersom de ikke var på de samme sosiale mediene som vennene sine.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ibid. s. 27

¹⁶⁶ Aamodt & Mossige, 2018; Bjella, Holter & Sørensen, 2023; Ulset, 2016

¹⁶⁷ Bjella m.fl., 2023

En studie fra 2021 hvor ansatte fra omsorgsinstitusjoner i Norge ble intervjuet kom det fram at ansatte opplever at sosiale medier blir brukt i forbindelse med selvskading, kjøp og salg av seksuelle tjenester, omsetning av rusmidler og deling av uønsket oppførsel, som for eksempel ildspåsettelse. Videre påpekte informantene i studien at sosiale medier og kriminalitet henger tett sammen. Det kom også fram at sosiale medier kan føre til helserelevante utfordringer ved blant annet å påvirke ungdommenes nattesøvn. Selvskading og selvmordsproblematikk opplevdes også lettere tilgjengelig via internett.¹⁶⁸

I Bufirs innspillmøter påpekte flere aktører at det tidligere var mulig å observere dynamikk og handlingsmønster internt ved den enkelte institusjonen, men at dette har blitt mer utfordrende med dagens sosiale medier. Det ble vist til at sosiale medier tilbyr ungdommene tilgang til et nasjonalt eller internasjonalt nettverk som ansatte på institusjonen har lite tilgang til og lite handlingsrom til å begrense barnets tilgang til. Dette er også erfaringer som har kommet fram i andre studier, hvor ansatte har tatt opp at de opplever å ha liten kontroll over hva ungdommene på institusjon gjør på sosiale medier og hva de blir eksponert for. Det er pekt på et behov for et oppdatert regelverk som kan møte utfordringene som ansatte opplever i praksisfeltet knyttet til bruk av sosiale medier.¹⁶⁹ I Bufdirs innspillmøter institusjonsansatte, regionledelse og spisskompetansemiljøer er det særlig behovet for «foreldrekontroll»-funksjoner som trekkes fram. Det vises til at foreldre i stor grad har mulighet til å følge med på barn og unges aktiviteter på nettet gjennom foreldreinnstillinger på en rekke apper og digitale flater. Slike kontrollfunksjoner er forbundet med redusert risiko for utnyttelse på nett, sammenlignet med strenge internettbegrensninger.¹⁷⁰ Det ble på innspillmøter også vist til at barn som bor på institusjon filmer og tar lydopptak av andre barn og ansatte, som deretter deles på sosiale medier uten samtykke.

Bufdir vurderer at endringene i dynamikk og handlingsmønster hos ungdom på institusjon gir behov for bedre kontroll og mulighet for innsyn i ungdommens kommunikasjon på digitale plattformer, slik som foreldre har mulighet til. Dette for å kunne ivareta ungdommens rett til beskyttelse på disse flatene.

8.3.4.3 Redd Barnas undersøkelse – «Internett er et stort mørkt rom»

En undersøkelse gjort av Redd Barna peker på at barn på barnevernsinstitusjon er særlig sårbare for seksuallovbrudd på internett.¹⁷¹ Rapporten ser nærmere på hvordan risiko for seksuell utnyttning over internett håndteres for barn som bor på barnevernsinstitusjon. Informantene i undersøkelsen er ansatte på barnevernsinstitusjon og ansatte i kommunal barnevernstjeneste. Når det gjelder risikoen for seksuell utnyttning over nett, forteller alle informantene fra institusjoner at de opplever risikoen som reell i deres institusjon. Informantene opplever regelverket knyttet til internett som uklart, og er usikre hva de har

¹⁶⁸ Minde, 2021

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Khurana, Bleakley, Jordan & Romer, 2014

¹⁷¹ «Internett er et stort mørkt rom», Håndtering av risiko for seksuell utnyttning over internett på barnevernsinstitusjon, Rapport fra Redd Barna, 2020

lov til, og ikke lov til å gjøre. Redd Barna vurderer at det er behov for å se nærmere på om dagens regelverk er egnet til å oppfylle kravet om effektiv beskyttelse av barn mot seksuelle overgrep. Redd Barna påpeker at dagens regelverk ikke synes å være tilstrekkelig oppdatert eller tilpasset bruk av digitale medier blant dagens barn og unge.

Redd Barna viser i rapporten til at enkelte tiltak for redusering av risiko for seksuell utnytting over nett kan også involvere bruk av teknologi for å overvåke den unges bevegelser i en eller annen grad. Det vises til at for å redusere risikoen kan de voksne benytte elektroniske løsninger som forhindrer beboernes tilgang til nettsider og applikasjoner som i særlig grad kan utsette dem for fare. De kan også få varsler på sin egen telefon og spørsmål om å godkjenne eller avvise forespørsler, tilganger eller transaksjoner, eller de kan spore ungdommer som forsvinner og blir med voksne hjem. Overvåking dekkes ikke av dagens regelverk. Fordi slike virkemidler er relevante for de ansatte å bruke når de skal håndtere risikoen for å bli utnyttet seksuelt over nett, mener Redd Barna at det er svært viktig at det gjøres en grundig redegjørelse av hva moderne former for kontroll- og overvåkingssystemer kan medføre, og hvilke rettigheter barn har for å bli beskyttet mot overvåking. Videre anbefaler Redd Barna at institusjonene må veiledes i bruken av slike metoder når de skal håndtere risikoen for seksuell utnytting over nett.

8.3.4.4 Innspillsmøte om rettigheter og tvang på barnevernsinstitusjon

På innspillsmøte om rettigheter og tvang på barnevernsinstitusjon tok flere aktører opp at barn som bor på barnevernsinstitusjon er spesielt sårbare på nett og at regelverket ikke tilstrekkelig tilpasset dagens digitale situasjon. Flere institusjonsledere spilte inn at de savner handlingsrom for den mest vanlige foreldrekontrollen og mente at barn på institusjon har dårligere beskyttelse enn andre barn på dette området.

Fellesorganisasjonen påpekte at regelverk rundt digitale kommunikasjonsmidler er vagt, og viste til at barna kommuniserer på digitale plattformer uten at de ansatte har kontroll eller oversikt. *Ideelt barnevernsforum* viste til utfordringer og usikkerhet rundt bruk av digitale kommunikasjonsmidler, og at institusjonen ikke vet om eller når de kan kreve innsyn og i hvilke situasjoner, herunder overføringer (vipps) og sosiale medier.

8.3.4.5 Gjennomgang av saker der barn i barnevernsinstitusjon har mistet livet

Helsetilsynets gjennomgang av saker der med barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet viser at deltakelse på sosiale medier utgjorde en risiko for de åtte jentene som omfattes av gjennomgangen.¹⁷² Helsetilsynet viser til at jentene hadde få fysiske venner, men ble med i nettverk på sosiale medier. Disse nettverkene kan både ha positive og negative konsekvenser. Gjennomgangen viser at jentene fant sider med negativt innhold og nettverk som bidro til å forverre deres situasjon. Helsetilsynet anbefaler i rapporten økt fokus på hvordan sosiale medier generelt bidrar til å forverre den psykiske helsen til barn i barnevernsinstitusjoner.

¹⁷² <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/rapport-fra-helsetilsynet/2023/gjennomgang-av-saker-der-barn-med-tilknytning-til-barnevernsinstitusjon-har-mistet-livet/#>

8.3.4.6 Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Barnevernsinstitusjonsutvalget peker på at dagens lovverk ikke tar høyde for samfunnsutviklingen som har medført at risikoatferd og negativ sosial læring i økende grad skjer på digitale plattformer.¹⁷³ Videre viser utvalget til at de har fått mange innspill fra institusjonsansatte som opplever manglende mulighet til å beskytte barna mot fare de utsetter seg selv for gjennom elektroniske kommunikasjonsmidler. Det kan handle om negativ påvirkning fra digitale fellesskap, hvor særlig unge jenter på institusjoner deler bilder, video og tekster om spiseforstyrrelser, selvskading og selvmordstanker.¹⁷⁴ Utvalget vurderer at kunnskapsgrunnlaget tyder på at dagens regelverk ikke gir institusjonene tilstrekkelig mulighet til å beskytte barna mot å utsette seg selv for fare. På denne bakgrunnen anbefaler utvalget at departementet ser særlig på begrensninger i kraft av omsorgsansvaret og innskrenkinger på dette området. Videre anbefaler utvalget å vurdere økt adgang for institusjonsansatte til inngrep i barnas digitale kommunikasjon i tilfeller hvor det er konkret mistanke om at barnet utsetter sin egen utvikling for alvorlig fare.

Totalt 21 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. En instans er klart imot forslaget. *Ungdomsrådet til Stavanger barnevernstjeneste* uttaler at forslaget står i konflikt med barns rett til privatliv. Ungdomsrådet mener at ansatte på institusjon må snakke med ungdommen istedenfor å kontrollere. Det vises til at en så stor invadering av privatlivet kan være med på å skape store tillitsbrudd og konflikter mellom de unge og de voksne på institusjon.

Rådet for psykisk helse mener det er krevende avveininger som krever nærmere behovsvurdering. Videre understreker Rådet for psykisk helse at ansatte må ha tilstrekkelig grunnkompetanse på relevante sosiale mediekkanaler og andre digital flater slik at de har forutsetninger for å vurdere risiko. Det vises til at barn som filmer andre barn som utagerer og legger ut, barn som deltar i skadelige lukkede fellesskap og barn som danner ulike nettverk kan dra nytte av bistand fra de voksne rundt seg i øyeblikket

Oslo kommune støtter forslaget og påpeker at økte muligheter for barnevernsinstitusjonenes mulighet til å begrense barnas bruk av digitale medier må vurderes opp mot barnas rett og mulighet til å holde kontakt med venner, skole og ha et sosialt liv på nett. Også *Ideelt barnevernsforum* og *Abelia* anerkjenner behovet for å beskytte barn mot digitale risikoer, men understreker viktigheten av å balansere dette med barnets rett til informasjon og kommunikasjon.

Barn av rusmisbrukere har spilt inn at det er avgjørende å trå forsiktig for å unngå å begrense barn og unges tilgang og muligheter til ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet gjennom tiltak som inndragning av for eksempel telefoner, nettbrett eller datamaskiner. Organisasjonen mener det er behov for å utforske alternative løsninger, for eksempel trådløse nettverk med muligheter for blokkering. Disse alternativene kan potensielt være mindre inngripende enn inndragning av enheter som barn og unge benytter til kommunikasjon og informasjonsutveksling. Organisasjonen

¹⁷³ NOU 2023:24 Med barnet hele vegen s. 178

¹⁷⁴ Moland, 2021

understreker at det er viktig å finne balansen mellom å beskytte og å bevare barn og unges rettigheter.

Barneverns- og helsenemndene, KS, Akademikerforbundet, Skien kommune, NOBO, MiRA-Senteret og Blå Kors støtter forslaget. FHI støtter utvalgets anmodning til departementet om å vurdere behovet for økt adgang til å gjennomføre begrensninger og innskrenkninger for å beskytte barn mot risiko ved bruk av digitale medier. RBKU Nord støtter forslaget og har spilt at dersom ansatte på barnevernsinstitusjon skal ha mulighet til å beskytte barna mot risiko på digitale plattformer må reglene for å frata telefon eller overvåke digitale medier gjennomgås.

Også *Statsforvalteren i Agder* støtter forslaget og bemerker at digitale medier er utfordrende å håndtere ute i institusjonene, samtidig som det utsetter ungdommen for stor risiko.

KFUK-KFUM har spilt inn at forslaget er meget viktig. Det vises til at ungdom i dag deler livet på innsiden av institusjonen i sosiale medier, eksempelvis at de rømmer og ruser seg. Andre ungdommer som bor på institusjonen kan ufrivillig bli en del av eksponeringen. *KFUK-KFUM* mener det er viktig at ungdommer beskyttes og viser til at det er god omsorg å beskytte barna mot overeksponering på internett.

Barneombudet støtter anbefalingen, men understreker at det er et stort behov for mer forskning, herunder kunnskap fra barn og unge selv, på barn med tiltak fra barnevernet og digitale medier. *FHI* understreker at det er viktig med en grundig vurdering og utforskning av dette komplekse spørsmålet. Videre viser *FHI* til at en kunnskapsoppsummering på feltet framhevet godt relasjonsarbeid som viktig for å lette arbeidet med digitale kommunikasjonsmidler.

SOS-barnebyer viser til at det tidligere har etterlyst en oppdatering av regelverket i henhold til dagens samfunn og barns muligheter ved bruk av digitale medier som kan være av det gode, men også klart destruktivt. Videre uttaler de at «*Vi undres over at foreldre forventes å skjerme egne barn, mens offentlig omsorg ikke utøver den samme forventende skjermingen. Tilbakemeldinger fra ansatte på institusjoner og ungdommer med institusjonserfaring forteller oss hvordan de bruker blant annet sosiale medier til handel av narkotika, kjøp og salg av sex, planlagt rømming, og organiserte nettverk hvor selvskading pågår. Både foreldre og offentlige tjenester med omsorgsansvar bør og skal ha muligheten til å skjerme og hjelpe barn fra dette*»

Alta kommune er positive til forslaget, men påpeker at det kan være utfordrende å gjennomføre i praksis. Også *Advokatforeningen* stiller spørsmålstegn ved hvordan man skal regulere begrensning og innskrenkning for å beskytte barn mot risiko.

8.3.4.7 Svensk utredning om adgang til kommunikasjonskontroll

Socialdepartementet i Sverige ba i mars 2022 om en utredning av særskilte virkemidler overfor barn som bor i særskilte ungdomshjem, herunder begrensninger i bruk av elektronisk kommunikasjon, kommunikasjonskontroll og begrensninger i adgangen til

besøk. Oppdraget ble levert i juni 2023 og var høsten 2023 på høring.¹⁷⁵ Statens institusjonsstyrelse (SiS) tilbyr særskilte ungdomshjem for unge som behøver særskilt tilsyn på grunn av sin handlemåte. Også barn som er utsatt for omsorgssvikt eller barn som er frivillig flyttet ut av hjemmet kan få opphold på særskilt ungdomshjem dersom de har behov for det. Barn og unge i særskilte ungdomshjem har ofte sammensatte problemer knyttet til bruk av rusmidler, sinneproblemer, psykiske utfordringer, utagering og kriminalitet. På særskilte ungdomshjem kan det etter dagens regelverk iverksettes innskrenkninger i barnets bevegelsesfrihet, kontakt med omverden, ransaking og kroppsvisitasjon. Dette innebærer at institusjonen kan begrense barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og adgangen til besøk på institusjonen. Regelverket i Sverige tillater individuelle innskrenkninger i bruk av elektronisk kommunikasjon og besøk for inntil 14 dager om gangen.

Utredningen peker på at barn på institusjon benytter elektroniske kommunikasjonsmidler til å planlegge rømming, kjøp av rusmidler, kriminell aktivitet, selge seksuelle tjenester, true andre barn og ansatte på institusjon. Det vurderes at de er behov for å innføre *generelle* innskrenkninger når det gjelder bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Med generelle innskrenkninger menes i motsetning til individuelle, at innskrenkingen skal gjelde for alle barn som oppholder seg på visse typer institusjoner. Slike generelle innskrenkninger foreslås koblet til institusjoner som har forhøyet sikkerhetsklassifisering. For barn som bor på særskilte ungdomshjem *uten* forhøyet sikkerhetsklassifisering foreslås det i utredningen *utvidet* adgang til å fastsette individuelle innskrenkninger i bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Det foreslås adgang til å nekte, begrense og avlytte eller på annen måte kontrollere elektronisk kommunikasjon dersom det er:

- nødvendig for å gi forsvarlig omsorg til barnet
- nødvendig på grunn av sikkerheten ved institusjonen eller
- dersom det kan være til skade for barnet eller andre personer

Videre foreslås det et forbud mot å begrense og kontrollere barnets kommunikasjon med advokat. Det foreslås også at slike inngrep bare skal benyttes i den grad det står i rimelig forhold til formålet med tiltaket og at mindre inngripende tiltak skal benyttes dersom det er tilstrekkelig.

I utredningen foreslås det at inngrep (både generelle og individuelle) skal besluttes av Statens institusjonsstyrelse og skal kunne påklages til forvaltningsdomstol. Barnet skal informeres om beslutning om kommunikasjonskontroll. Inngrep kan vedtas med ubegrenset varighet, men skal prøves innen 30 dager og oppheves når det ikke lengre er nødvendig.

¹⁷⁵ Ds 2023:20 Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem

8.3.5 Totaliteten av begrensninger og inngrep

8.3.5.1 *Menneskerettslig handlerom – «når barn trenger mer»*

Havre peker i sin utredning på at forbudet mot isolasjon kan utfordres ved at barn som bor på institusjon utsettes for flere begrensninger og inngrep samtidig. Det vises til at barn som bor på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker etter §§ 4-4, 6-1 og 6-2 kan ha vedtak om innskrenkninger i besøk, bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og i adgangen til å bevege seg fritt. Havre vurderer at dersom to eller flere slike innskrenkninger vedtas samtidig vil totaliteten i innskrenkingene kunne utgjøre et uforholdsmessig inngrep eller ulovlig isolasjon.¹⁷⁶ Havre vurderer at det menneskerettslige isolasjonsbegrepet også omfatter fravær av kontakt med andre mennesker, både innenfor og utenfor institusjonen.¹⁷⁷ Det vises til at samtidige eller etterfølgende innskrenkninger etter § 10-9 i sum vil kunne føre til at barnet avskjæres fra kontakt med jevnaldrende og dermed utgjøre brudd på menneskerettighetene. Havre peker på at selv om hvert tiltak isolert sett kan vurderes som forsvarlig, kan totaliteten i innskrenkninger være uforholdsmessig og dermed ulovlig. I utredningen viser Havre også til at det er behov for å være ekstra oppmerksom på omfang og varigheten av inngrep dersom barnet bor alene på institusjonen, for eksempel i form av enetiltak.¹⁷⁸ Dersom barnet bor alene og samtidig nektes besøk av jevnaldrende og fratras mulighet til bruk av mobil og internett inne på institusjonen, risikerer barnet å bli isolert fra jevnaldrende.

I sin utredning viser Havre til et konkret eksempel i en sak fra barneverns- og helsenemnda fra 2018.¹⁷⁹ Den konkrete saken omhandlet en gutt på 17,5 år som bodde i enetiltak i 9 måneder. Gutten hadde opphold i barnevernsinstitusjon etter § 6-2, det vil si tvunget tiltak på grunn av alvorlige atferdsvansker. Fra nemndsbehandlingen i 2018 framgår det at en miljøarbeider i institusjonen beskrev tiltaket som «et fengsel uten andre innsatte og uten luftegård», og at hverdagen bestod i «å gå å sulle inne huset i 24 timer». Gutten hadde selv isolert seg sosialt, men var samtidig ilagt flere innskrenkninger av institusjonen. Havre vurderer at innskrenkingene gutten var ilagt var så omfattende at det antagelig anses som en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Nemnda kom i sin vurdering i 2018 til at oppholdet på institusjon hadde karakter av oppbevaring. Havre understreker at det ikke er enetiltaket i seg selv som er problematisk, men tiltaket i kombinasjon med innskrenkingene som ble iverksatt under oppholdet.

8.4 Departementets vurdering og forslag

8.4.1 Innledning

Departementet foreslår flere endringer som skal bidra til at barn og unge som bor på institusjon skal få forsvarlig omsorg og beskyttelse, samtidig som deres rettsikkerhet blir

¹⁷⁶ Havre 2023, s. 115

¹⁷⁷ Havre, 2023, s. 114

¹⁷⁸ Havre, 2023, s. 97–98

¹⁷⁹ Havre, 2023, s. 115

ivaretatt. Forslag om å presisere institusjonens plikt til å beskytte barn som bor på institusjon og barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse, se kapittel 8.4.2.1, skal sammen med tydeliggjøring av handlingsrommet innenfor omsorgsansvaret bidra til å hindre usikkerhet blant ansatte på institusjon og hos tilsynsmyndighetene om hvilket handlingsrom institusjonen har til å sette grenser eller bruke fysiske makt for å beskytte barn som bor på institusjon. Se kapittel 8.4.2.2 om rammene for omsorgsansvaret, 8.4.2.3 og 8.4.2.4 om begrensninger ut fra omsorgsansvaret og 8.4.2.5 og 8.4.2.6 om gjennomføring av begrensninger og bruk av fysisk makt. I kapittel 8.4.8 drøfter departementet behovet for bedre digital beskyttelse overfor barn som bor på institusjon, og foreslår å lovfeste at institusjonen på visse vilkår kan treffe vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon. Videre har departementet foreslått endringer i begrepsbruken i barnevernsloven kapittel 10, herunder at begrepet tvang tas ut og at loven i stedet bruker begrepene begrensninger, inngrep og fysisk makt, se kapittel 8.4.3. For å styrke barnets rettsikkerhet foreslår departementet også egne bestemmelser som skal bidra til at både institusjonen og statsforvalter vurderer forholdsmessighet og nødvendighet i lys av totaliteten av begrensninger og inngrep overfor det enkelte barn, se kapittel 8.4.9. De konkrete lovforslagene fremgår i kapittel 16.1.

8.4.2 Forsvarlig omsorg og beskyttelse

8.4.2.1 Beskyttelse

Når barn bor på barnevernsinstitusjon skal de ansatte på institusjonen gi barnet omsorg i foreldrenes sted. Dette inkluderer å gi barn vern og beskyttelse slik at barnet ikke utsetter seg selv eller andre for fare.¹⁸⁰ Barnevernsinstitusjonsutvalget viser til at ansatte er usikre på hva de har lov til å gjøre for å beskytte barn som bor på institusjon.¹⁸¹ På innspillsmøte om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon viste *Organisasjonen for barnevernsforeldre* til at det er vanskelig som foreldre å være vitne til at institusjonen ikke lykkes i å beskytte barnet og understreket at en ikke må komme i en situasjon der de ansatte ikke kan gi barnet tilstrekkelig beskyttelse.

I forbindelse med høring av forslag til ny barnevernslov etterlyste flere aktører klarere rammer for hvilke begrensninger som kan foretas ut fra omsorgsansvaret. Flere utredninger peker på stor usikkerhet om hvilket handlingsrom omsorgsansvaret gir de ansatte på institusjon, og at denne usikkerheten kan medføre at barn og unge som bor på institusjon ikke får den omsorgen og beskyttelsen de har behov for.¹⁸² Usikkerhet om rammene for omsorgsansvaret, og at handlingsrommet i dag utnyttes ble også påpekt av flere aktører på innspillsmøte om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon. Videre viser Havres utredning av barns rettigheter i barnevernsinstitusjon at omsorgsansvaret strekker seg lengre enn det som praktiseres i en del tilfeller i dag.

¹⁸⁰ Prop. 133 L (2020–2021), s. 314

¹⁸¹ NOU 2023:24 *Med barnet hele veien*, s. 221–222

¹⁸² [Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022. \(bufdir.no\)](#), NOU 2023:24 *Med barnet hele veien*

Forsvarlig omsorg omfatter å hindre at barnet får kontakt med negative miljøer og hindre at barnet skader seg selv eller andre. Departementet vurderer i likhet med Havre at institusjonens ansvar for å gi barn som oppholder seg på institusjon forsvarlig beskyttelse bør tydeliggjøres i barnevernsloven.

Staten har en plikt til å gi barn nødvendig beskyttelse og omsorg, jf. BK artikkel 3 nr. 2. FNs barnekomité understreker at også mangel på tiltak eller unnlatelser kan utgjøre brudd på BK artikkel 3.¹⁸³ Plikten til å beskytte barn innebærer en plikt til å beskytte barnet mot skade fra andre, plikt til hindre at barnet utsetter seg selv for fare og skade og en plikt til å forebygge risiko for skade framover i tid.¹⁸⁴ Barnekomitéen viser til at barnet blant annet har rett til beskyttelse mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, seksuell trakassering, gruppepress, mobbing, nedverdiggende behandling, narkotika og beskyttelse mot seksuell, økonomisk og annen utnytting.¹⁸⁵

Departementet foreslår å tydeliggjøre institusjonens plikt til å beskytte barn som oppholder seg på institusjon i § 10-1 første ledd. Videre foreslår departementet at beskyttelsesformålet inntas i den nærmere beskrivelsen av omsorgsansvaret se forslag i § 10-3 og i de relevante inngrepshjemplene se forslag i §§ 10-6 og 10-7. Samtidig foreslår departementet at å lovfeste at barnet har rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse under opphold på institusjon, se § 10-2 første ledd. Forslagene er en presisering av gjeldende rett.

8.4.2.2 Rammene for omsorgsansvaret

Departementet vurderer videre at det er behov for å tydeliggjøre rammene for omsorgsansvaret i barnevernsloven.

Rammene for institusjonens omsorgsansvar bør ta utgangspunkt i barnelovens regler om foreldreansvar. Det følger av barneloven § 30 at foreldreansvaret omfatter en omsorgsplikt og et bestemmelsesansvar. Omsorgsplikten følger av § 30 første ledd første punktum, hvor det framgår at barnet har krav på omsorg og omtanke fra de som har foreldreansvaret. Omsorgsplikten utdypes videre i § 30 andre ledd som understreker at de som har foreldreansvaret har ansvaret for barnets oppdragelse og forsørgelse. Foreldrenes bestemmelsesansvar følger av § 30 første ledd andre punktum. Det framgår her at de som har foreldreansvaret for barnet både har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i personlige forhold, innenfor de grensene som barneloven §§ 31 til 33 setter. Det framgår av § 30 første ledd siste punktum at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnet sine interesser og behov. Vurderingen av barnets interesser og behov knytter seg ikke kun til den konkrete situasjonen, men også hva som vil gagne barnet på lengre sikt.¹⁸⁶

¹⁸³ CRC General Comment no. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, avsnitt 18

¹⁸⁴ CRC General Comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, avsnitt 13; CRC General Comment No. 1 (2001) Article 29 (1): The Aims of Education, avsnitt 2

¹⁸⁵ CRC General Comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, avsnitt 13; CRC General Comment No. 1 (2001) Article 29 (1): The Aims of Education, avsnitt 77

¹⁸⁶ Inge Lorange Backer, *Barnelova. Lovkommentar*, [Juridika](#)

Hva som ligger i forsvarlig omsorg og beskyttelse må vurderes individuelt og vil blant annet avhenge av det enkelte barns alder og modenhet, og barnets særlige behov. Barnets beste skal ligge til grunn for utøvelsen av omsorg og beskyttelse, jf. barnevernsloven § 1-3. Institusjonen er barnets hjem i den perioden barnet bor i institusjonen. Barna skal så langt det er mulig ha et liv tilsvarende barn som ikke bor på institusjon. Stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen er en viktig del av det å gi forsvarlig omsorg. Tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling tilpasset det enkelte barns behov er sentralt.¹⁸⁷

Det kan etter departementets vurdering ikke utledes en rett til selvbestemmelse for barn, verken av menneskerettighetene eller Grunnloven. Departementet deler Havres vurdering av at BK artikkel 12 og Grunnloven § 104 må tolkes dit hen at barn har en rett til å medvirke i tråd med alder og modenhet, men ikke en rett til å bestemme selv. En slik forståelse er også i tråd med barneloven, hvor det framgår at foreldrene bestemmer, samtidig som barnet i tråd med alder og modenhet skal gis mer selvbestemmelse. I dagens barnevernslov er dette utgangspunktet snudd. Det følger av § 10-2 andre ledd at barnet har en rett til å bestemme i personlige spørsmål, bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonens område, fritt kommunisere med andre, herunder bruke elektroniske kommunikasjonsmidler og motta besøk. I bestemmelsens tredje ledd framgår det at institusjonen likevel kan begrense barnets rettigheter når dette er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg ut fra barnets alder og modenhet. Selv om ordlyden i § 10-2 andre ledd gir uttrykk for at barn har selvbestemmelse modifiseres dette av bestemmelsens tredje ledd. Det følger også av forarbeidene til bestemmelsen at barn ikke har en uforbeholden rett til å ta avgjørelser i personlige spørsmål.¹⁸⁸ Dagens barnevernslov får etter departementets syn ikke godt nok fram balansen mellom autonomi som grunnleggende prinsipp opp mot den faktiske erkjennelsen av at barn ikke har samme erfaringsgrunnlag som voksne og derfor begrenset selvbestemmelsesevne.¹⁸⁹

I likhet med Barnevernsinstitusjonsutvalget mener departementet at omsorgsansvaret innebærer at institusjonen, på samme måte som foreldre, har rett og plikt til sette grenser for barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Dette følger også av forarbeidene til barnevernsloven.¹⁹⁰ Dette innebærer at begrensningene må være nødvendige for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Videre må begrensninger ut fra omsorgsansvaret være innenfor det som er allment akseptert i oppdragelsen av barn i lys av barnets alder og modenhet, samt ivareta hensynet til barnets beste. Barnelovsutvalget legger i sin utredning til grunn at foreldreansvaret innebærer at foreldre kan irettesette og veilede sine barn og treffe beslutninger og foreta handlinger som barnet vil protestere mot. Videre framgår det at det er en sentral del av foreldreansvaret å oppdra barnet, herunder å opplære og veilede barnet i atferd, handlinger og tilpasning til samfunnet. Det vises også til at barn ofte vil protestere mot svært mye

¹⁸⁷ Prop. 133 L (2020–2021), s. 314

¹⁸⁸ Prop. 133 L (2020–2021) s. 316

¹⁸⁹ Søvig, 2009 s. 70

¹⁹⁰ Prop. 133 L (2020–2021) s. 316

som foreldrene beslutter overfor dem, fordi de ikke alltid selv greier å se hva som er til sitt eget beste.¹⁹¹ Departementet foreslår å lovfeste at institusjonen har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet, se forslag til ny § 10-3 første ledd første punktum. Forslaget er en presisering av gjeldende rett.

Institusjonen skal på samme måte som foreldre legge til rette for at barn skal få større frihet og økt medbestemmelse i takt med barnets alder og modenhet, jf. barneloven § 31 og § 33. Departementet understreker at barn som bor på barnevernsinstitusjon har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet under oppholdet, jf. forslag til § 10-2 andre ledd. Dette innebærer blant annet at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon, bli lyttet til, og at barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Institusjonen har plikt til å sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivarettatt ved utformingen av institusjonens daglige lov og ved andre forhold som berører barnet. Barns medvirkning skal ivaretas når det vurderes begrensninger ut fra omsorgsansvaret. Det er viktig at institusjonen gir god og forståelig informasjon til det enkelte barn og at barnet involveres i institusjonens vurderinger. Barnet skal få anledning til å uttrykke sine meninger. Når barnet ikke er enig i institusjonens vurderinger, er det særlig viktig at institusjonen tar seg god tid til å forklare hvorfor institusjonen mener de aktuelle begrensningene er nødvendig, lytter til barnets innspill og vurderer dem reelt i samråd med barnet. God informasjon, opplevelse av å bli respektert og lyttet til er viktige for å kunne akseptere også beslutninger man i utgangspunktet er imot. Dette er også viktig for det videre tillitsforholdet mellom barnet og de ansatte.¹⁹²

8.4.2.3 Nærmere om begrensninger ut fra omsorgsansvaret

En viktig del av omsorgsansvaret er å sette gode rammer og struktur i hverdagen som fremmer barnets utvikling og selvstendighet. Det følger av forarbeidene til barnevernsloven at institusjonen i likhet med foreldre kan fastsette innetider eller begrense hvilke steder barnet kan, eller ikke kan, oppholde seg fordi det kan være utrygt for barnet.¹⁹³ Begrensninger som for eksempel rimelige innetider eller bestemte steder eller miljøer barnet ikke får oppholde seg særlig på kvelds- og nattestid for å beskytte barnet, vil kunne anses nødvendige å opprettholde for en lengre periode eller for hele institusjonsoppholdet. Videre understrekes det i forarbeidene at beskyttelseshensynet er tungtveiende. Dette innebærer at i situasjoner der barnet har et ekstra behov for beskyttelse, kan det være nødvendig ut fra omsorgsansvaret å begrense barnets bevegelsesfrihet med mer omfattende virkemidler, for eksempel ved at barnet for en kort avgrenset periode ikke får forlate institusjonen eller må ha følge av en institusjonsansatt utenfor institusjonen. Forarbeidene trekker også fram flere eksempler på når det kan være nødvendig å begrense barnets bruk av mobil eller data, eksempelvis når barnet skal gjøre lekser eller på natten.¹⁹⁴ Det kan også være nødvendig å begrense bruk av elektroniske

¹⁹¹ NOU 2020:14 Ny barnelov – Til barnets beste, kapittel 10.3.5.1.4

¹⁹² Prop. 133 L (2020–2021), s. 317

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Prop 133 L (2020–2021), s– 319

kommunikasjonsmidler eller bruk av internett for å hindre at barnet utsetter seg selv for fare eller skade, eksempelvis nettrelaterte overgrep, kjøp og salg av narkotika, salg av seksuelle tjenester eller destruktivt innhold om selvskading og selvmord. I ny § 10-3 første ledd første punktum har departementet foreslått å presisere at institusjonen har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet.

Omsorgsansvaret innebærer at barnets omsorgspersoner kan ha både rett og plikt til å sette grenser for når og av hvem barnet kan ha besøk, tidsbruk og innhold på mobiltelefon, pc og internett, samt grenser som innetid og leggetid for barnet. Departementet foreslår å innta i § 10-3 første ledd andre punktum at institusjonen på tilsvarende måte som foreldre kan begrense barnets bruk av kommunikasjonsmidler, internett, besøk og bevegelsesfrihet. Bestemmelsen understreker at institusjonenes adgang til å fastsette begrensninger i medhold av omsorgsansvaret ikke går utover det foreldre ellers kan gjøre. Institusjonens begrensninger overfor barnet ut fra omsorgsansvaret kan ikke stride mot barnets rett til kontakt med oppnevnt verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell, konsulær representant, prest, annen religiøs leder eller lignende, jf. § 10-2. Det vises til Wien-konvensjonen av 1963 om konsulært samkvem som blant annet gjelder ved behandling av barnevernssaker der barn har tilknytning til andre land. Adgang til konsulær bistand må praktiseres i samsvar med Wienkonvensjonen og andre folkerettslige forpliktelser.

Når det gjelder forslaget om å tydeliggjøre i loven at institusjonen kan begrense barnets bruk av internett vises det til at Redd Barna i rapporten «Internett er et stort mørkt rom» peker på at det er forskjell på stedet (internett) og middelet for å nå dit (smarttelefonen, datamaskinen og nettbrettet) og at de bør vurderes om regelverket bør nevne internett direkte. Et eksempel er muligheten for å få mobiltelefon uten funksjonalitet for internett. Redd Barna peker på at barnet også kan skaffe seg tilgang til internett via andres mobiltelefon og data, samt at det kan oppleves som mer inngripende å bli fratatt sin mobiltelefon, enn å kun bli fratatt tilgangen til internett.¹⁹⁵ Departementet foreslår derfor å ta inn begrepet internett i lovbestemmelsen.

8.4.2.4 Nødvendig- og forholdsmessighetsvurderinger ved begrensninger i medhold av omsorgsansvaret

Menneskerettighetene er individuelle. Dette innebærer at hva som er innenfor omsorgsansvaret for ett barn, ikke nødvendigvis vil være innenfor omsorgsansvaret for et annet barn. En handling overfor et barn kan være en begrensende omsorgshandling, mens den samme handlingen overfor et annet barn kan utgjøre et inngrep som krever hjemmel i lov. For eksempel kan det vurderes å være et lite formålstjenlig og egnet tiltak å kreve at en 17 åring som er til behandling for vedvarende misbruk av tyngre narkotiske stoffer, skal levere fra seg en boks med snus. Samtidig kan det være forsømmelse av

¹⁹⁵ [Internett-er-et-stort-mørkt-rom.pdf \(reddbarna.no\)](#), s. 25

omsorgsansvaret, dersom institusjonen ikke griper inn ovenfor en 13 åring som begynner med bruk av tobakk.¹⁹⁶

Departementet viser til Havres utredning hvor det følger at barnet ikke må gis større rettigheter og friheter enn plikten til å gi forsvarlig omsorg og beskyttelse tilsier. Om barnet får for store friheter, vil det kunne utgjøre et brudd på barnekonvensjonen. Om det gripes inn for mye, vil det kunne utgjøre et brudd EMK.¹⁹⁷ For at begrensningen skal være innenfor omsorgsansvarets handlingsrom, må den stå i rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. I denne vurderingen vil forhold som barnets alder og modenhet, tiltakets art og lengde og barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse være sentrale. Konsekvensen av at institusjonen unnlater å begrense potensielle skadevirkninger for barnet er også en sentral del av vurderingen. Desto mer inngripende begrensningen er for barnet, desto større krav stilles til at begrensningen er nødvendig og forholdsmessig. Hvilke begrensninger som anses nødvendige, herunder hvor lenge eller hvor omfattende begrensningene kan være, vil bero på en konkret vurdering. Både de positive og negative konsekvensene for barnet skal veies mot hverandre, og begrensningene skal ivareta hensynet til barnets beste. Institusjonen skal alltid høre barnet, og barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.¹⁹⁸

Begrensninger som ligger innenfor omsorgsansvarets handlingsrom utgjør ikke et inngrep i barnets rettighet og krever ikke hjemmel i lov. Barn på institusjon er imidlertid i en mer sårbar situasjon fordi de ivaretas av andre enn sine primære omsorgspersoner. Dette taler etter departementets vurdering for å tydeliggjøre både handlingsrommet og rammene for begrensninger ut fra omsorgsansvaret. Kunnskap om barnets særlige behov, utfordringer og sårbarhet er viktig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre i loven at hvilke begrensninger som kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Videre foreslår departementet å presisere at begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet, se forslag til § 10-3 andre ledd.

Departementet foreslår samtidig å presisere at tiltak som ikke kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret krever hjemmel i lov, se forslag til ny § 10-3 sjette ledd. Hensikten er å tydeliggjøre at inngrep i barnets rettigheter krever en klar lovhjemmel, og at slike inngrep ikke ligger innenfor rammene av omsorgsansvaret.

8.4.2.5 Gjennomføring av begrensninger

Institusjonen skal benytte miljøterapeutiske virkemidler for å få barnet til å samarbeide om de begrensninger som fastsettes. Det følger av dagens barnevernslov at institusjonen kan benytte milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet, hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, jf. § 10-3. Som omtalt i kapittel 8.4.2.1 foreslår departementet å presisere at barnets behov for beskyttelse

¹⁹⁶ 2021-05-20. 56004-6/2019. Tolkningsuttalelse

¹⁹⁷ Havre, 2023 s. . 8

¹⁹⁸ Prop 133 L (2020–2021), s. 316-317

også kan gi grunnlag for å benytte milde former for fysisk makt. I forarbeidene til bestemmelsen framgår det at institusjonen helt kortvarig kan holde i barnets hånd eller arm med mild maktbruk og for eksempel ta rusmidler eller ulovlige eller farlige gjenstander som barnet holder dersom barnet ikke retter seg etter beskjed eller overtalelse om å gi fra seg eller kvitte seg med gjenstanden. Videre framgår det at institusjonen også kan holde barnet kortvarig i armen og for eksempel ta telefonen som er bestemt at skal leveres inn for natten eller forsøke å lede barnet bort fra et rom barnet ikke skal oppholde seg i.¹⁹⁹

Det følger av dagens barnevernslov at hvis barnet forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær, skal institusjonen prøve å bringe barnet frivillig tilbake til institusjonen, jf. § 10-12 første ledd første punktum. Dersom barnet har opphold på institusjonen etter §§ 4-2, 4-4, 4-5, 5-1, 6-2 eller 6-6 kan barnevernstjenestens leder, dersom det er nødvendig, kreve bistand fra politiet til å bringe barnet tilbake til institusjonen mot sin vilje. Bestemmelsen foreslås videreført, se forslag til ny § 10-14.

Det er opp til politiet som bistår institusjonen å vurdere hvordan tjenesteoppdraget skal utføres og hvilke midler som skal benyttes. Politiets adgang til å bruke makt i polititjenesten følger av politiloven § 6. Det følger av bestemmelsens andre ledd at politiet *«ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelig eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midlene som anvendes, nå være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendigheten for øvrig»*. I bestemmelsens fjerde ledd fremgår det at politiet kan anvende makt under tjenesteutøvelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Politiets adgang til å anvende makt etter politiloven § 6 gjelder uavhengig av institusjonens adgang til å benytte makt.²⁰⁰

Det har oppstått spørsmål om ansatte på institusjon kan benytte fysisk makt, utover milde former, for å hindre at barnet utsetter seg selv for alvorlig fare. I NOU 2023:24 viser utvalget til konkrete saker hvor statsforvalter har vurdert at institusjonen ikke hadde lov til å fysisk hindre barnet i å forlate institusjonen.²⁰¹ Det ene eksempelet viste til et barn som flere ganger i uken forlot institusjonen og utsatte seg selv for livstruende fare. Spesialisthelsetjenesten vurderte at det er stor fare for alvorlig skade og død på sikt. Statsforvalter vurderte at det ikke var sikkert at barnet vil utsettes seg selv for den samme risikoen som det har gjort de foregående kveldene, og at barnet derfor ikke kunne holdes

¹⁹⁹ Ibid., s 321

²⁰⁰ Politiets bistand til barnevernet har et betydelig omfang, men kunnskapen om antallet, og arten av slike oppdrag, har vært mangelfull. Justis- og beredskapsdepartementet ga Politidirektoratet i 2022 i oppdrag å gjennomgå maktmiddelbruk, tidsbruk og rutiner og praksis for samarbeid med barneverntjenesten knyttet til slike bistandsoppdrag, og å foreslå endringer, forbedringer og retningslinjer [tildelingsbrev-politiet-2022.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/dokument/tildelingsbrev-politiet-2022.pdf). Politiets maktbruk på barnevernsområdet er også omtalt i Maktmiddelutvalgets rapport [Politiets bruk av maktmidler \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/dokument/politiets_bruk_av_maktmidler.pdf). I rapporten vises til at Politidirektoratet vil vurdere utvikling av hensiktsmessig registrering av maktmiddelbruk under politioppdrag i barnevernssaker.

²⁰¹ NOU 2023:24 *Med barnet hele veien*, kapittel 14.4.1.

fysisk tilbake på institusjonen etter barnevernsloven § 10-7 om akutte faresituasjoner. I et annet tilfelle utrykte et barn et dødsønske som ble vurdert som troverdige av de ansatte på institusjon. For å beskytte barnet og gi hen omsorg hindret en ansatt barnet fysisk fra å forlate institusjonen. Statsforvalter vurderte at dette ikke var lovlig fordi det ikke forelå en akutt faresituasjon i tråd med § 10-7. I en annen sak forlot barnet institusjonen flere ganger i uken, og utsatte seg selv for alvorlig fare gjennom ukritisk bruk av rusmidler og omgang med et miljø hvor det var stor risiko for overgrep. Statsforvalter vurderte at barnet ikke kunne fysisk hindres i å forlate institusjonen.

For å kunne benytte fysisk makt etter § 10-7 må det foreligge en akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller vesentlig skade på eiendom, og det må være strengt nødvendig å benytte fysisk makt for å avverge skade, jf. bestemmelsens første ledd. Det følger av forarbeidene til § 10-7 at bestemmelsen kun åpner for bruk av fysisk makt for det formål å avverge en nært forestående skade på person eller eiendom i nødrett eller nødverge.²⁰² Videre framgår det av forarbeidene at faren må være *akutt*, og at det spesielle med en akuttsituasjon er tidsmomentet, og at det er behov for rask handling for å avverge skade. Dette innebærer at det må foreligge en *konkret og reell fare for at skade vil oppstå i umiddelbar nærhet*. Statsforvalter har i de ovennevnte sakene vurdert at vilkårene i § 10-7 ikke var oppfylt.

Departementet vurderer at det har oppstått et tomrom mellom tolkningen av handlingsrommet innenfor omsorgsansvaret og adgang til bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner. Dette tomrommet medfører etter departementets oppfatning stor risiko for at sårbare barn som utsetter seg selv for alvorlig fare og skade ikke får forsvarlig omsorg og beskyttelse.

FNs barnekomité uttaler at omsorgsansvaret innebærer adgang til fysisk intervensjon med formål å beskytte barnet. Komiteen understreker at det ikke er tillatt med fysisk makt i straffeøyemed som har til formål å påføre barnet smerte, ubehag eller ydmykelse.²⁰³ Også Barne Lovsutvalget vurderer at hva som er tillatt når det gjelder bruk av fysisk makt overfor barn avhenger av hva man søker å oppnå med den fysiske intervensjonen, samt hvor gammelt og modent barnet er. I denne sammenheng understreker utvalget at den fysiske handlingen må skje i et klart avvergings- eller omsorgsøyemed for å være tillatt. Videre understreker utvalget at det må vurderes om formålet kan oppnås på en mindre inngripende måte.²⁰⁴

Institusjonen og de ansatte på institusjonen har ansvar for at barn som bor på institusjonen får forsvarlig omsorg. Vern og beskyttelse av barnet, slik at barnet ikke utsetter seg for fare er en sentral del av omsorgsansvaret.²⁰⁵ For å kunne ivareta dette ansvaret må ansatte på institusjon ha den samme muligheten som foreldre til å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. De ovennevnte eksemplene fra Barnevernsinstitusjonsutvalget illustrerer at

²⁰² Prop 133 L (2020–2021), s. 325

²⁰³ Generell kommentar nr. 13 (2011) Barnets rett til frihet fra alle former for vold

²⁰⁴ NOU 2020:14 Ny barne lov – Til barnets beste, kapittel 10.3.5.1.4.

²⁰⁵ Prop. 133 L (2020–2021), s. 314

barn som bor på institusjon ikke alltid hindres i å utsette seg selv for alvorlig fare/skade. Det vises i denne sammenheng til Helsetilsynets gjennomgang av saker der barn i barnevernsinstitusjon har mistet livet. Rapporten er basert på historien til 8 jenter i alderen 13-18 år som mistet livet under opphold på barnevernsinstitusjon. I rapporten framgår det at barneverninstitusjonene strevde med å sette gode rammer som kunne hindre barna i å skade seg selv.²⁰⁶ Særlig beskrev institusjonene at de ikke opplevde at de hadde de nødvendige rammene for å forhindre jentene i å rømme, skade seg selv eller at jentene kom i situasjoner som kunne være skadelige for dem.

Barnevernsinstitusjonsutvalget er tydelige på at ansatte på institusjon må kunne hindre barn i å utføre handlinger som kan gjøre alvorlig skade på deres videre livskvalitet og framtidsutsikter.²⁰⁷ Departementet viser også til NOU 2019:14 *Tvangsbegrensningsloven – forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*. I sin utredning understreket utvalget at barns særlige behov for beskyttelse tilsier at terskelen for å gripe inn for å avverge skade må være lavere sammenlignet med voksne.²⁰⁸

Det kan etter departementets vurdering ikke være slik at barn som bor på institusjon gis dårligere vern og beskyttelse, enn de barna som bor hjemme. Det vises til at flere barn nettopp bor på institusjon fordi foreldrene ikke makter å gi barnet tilstrekkelig omsorg eller beskyttelse. På den ene siden kan bruk av fysisk makt overfor barnet kunne utgjøre et ulovlig inngrep i barnets rett til vern om sin personlige integritet, jf. Grunnloven § 104 og EMK artikkel 8. På den andre siden kan det å unnlate å gripe inn, å stanse barnet fra å utsette seg for fare eller skade, utgjøre et brudd på FNs barnekonvensjonen og plikten til å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, jf. BK artikkel 3.

Etter departementets oppfatning vil det i visse tilfeller ligge innenfor omsorgsansvarets handlingsrom å benytte fysisk makt, utover milde former som å lede barnet eller holde barnet kortvarig fast. Bruk av fysisk makt er imidlertid særlig inngripende og kan være både skremmende og krenkende for at barn. I Bufdirs rapport om rettigheter og tvang i barnevernsinstitusjon framgår det at bruk av fysisk makt kan føre til «opplevelse av hjelpeløshet, avmakt, utrygghet, negativ endring i ungdommens selvfølelse, negativ utvikling i relasjonen mellom ansatte og ungdom, tap av medvirkning, og gjenopplevelser av minner om vanskelige hendelser fra oppveksten, i verste fall retraumatisering».²⁰⁹ Dette tilsier at terskelen for bruk av fysisk makt må være høy, og at vilkårene bør framgå av loven.

8.4.2.6 Vilkår for bruk av fysisk makt utover milde former

Departementet vurderer at bruk av fysisk makt, utover milde former, må være strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade. Vilåret

²⁰⁶ Rapport fra Helsetilsynet 2023/3, Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet

²⁰⁷ NOU 2023:24 *Med barnet hele veien*, kapittel 17.7.4.

²⁰⁸ NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*, kapittel 23.5.3

²⁰⁹ [Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022. \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no), s. 23

strengt nødvendig er i samsvar med vilkåret for bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner. EMD har i dommene *Bures mot Tsjekkia* (2012) og *M.S mot Kroatia* (2015) framhevet at bruk av fysisk makt må være strengt nødvendig («strictly necessary») ut fra pasientens atferd. Begge dommene gjelder bruk av fysisk makt overfor voksne i psykisk helsevern.²¹⁰ Vilkåret innebærer at mindre inngripende tiltak skal være forsøke eller vurdert som utilstrekkelig, og at bruk av fysisk makt skal være siste utvei. Bruk av fysisk makt må være det eneste alternativet for å hindre at barnet utsetter eget liv eller helse for alvorlig skade. I mange tilfeller vil det være tilstrekkelig å sette tydelige grenser for barnet og forklare barnet hvorfor det ikke får lov til å forlate institusjonen i det konkrete tilfellet. Det kan også være en mulighet at ansatte i institusjonen følger med barnet utenfor institusjonen hvis det er holdepunkter for at barnet kan utsette seg selv for skade. At barnet får medvirke på en god måte, blir hørt og tatt på alvor forebygger også situasjoner som kan eskalere.²¹¹ Dersom milde former for fysisk makt etter forslag til § 10-3 tredje ledd er tilstrekkelig, vil det ikke være lovlig å bruke fysisk makt utover milde former. Det vises også til at institusjonen har plikt til å forebygge bruk av fysisk makt, jf. forslag til § 10-5.

Vilkåret strengt nødvendig innebærer også at bruk av fysisk makt må være forholdsmessig i den aktuelle situasjonen. Institusjonen må veie risiko for at barnet utsettes for alvorlig skade opp mot inngrepets art. Dette innebærer blant annet at institusjonen må vurdere skadepotensialet dersom institusjonen ikke griper inn, opp mot skadepotensialt og belastningen ved å utsette barnet for bruk av fysisk makt. Vilkalet om at barnet utsetter sitt eget liv eller helse for *alvorlig* skade understreker at skadepotensialet er avgjørende for om institusjonen kan benytte fysisk makt for å avverge skade. Dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at barnet vil utsette seg for alvorlig skade gjennom aktive handlinger som selvskading, selvmordsforsøk eller rusbruk som gir risiko for overdose vil alvorlighetskravet være oppfylt. Det samme gjelder dersom barnet utsetter seg for alvorlig skade ved å oppholde seg i miljøer eller situasjoner som gir stor risiko for vold eller overgrep fra andre personer. Konkrete holdepunkter kan være basert på erfaringer med at barnet forlater institusjonen for å utsette eget liv og helse for alvorlig skade eller opplysninger fra barnet selv eller andre, eksempelvis vurderinger fra helsepersonell som er i en behandlingsrelasjon til barnet.

Adgangen til å bruke fysisk makt, utover milde former, innebærer at institusjonen kan holde barnet fast eller fysisk forflytte barnet dersom det er strengt nødvendig for hindre at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade. Det foreslås presisert i loven at det kun kan benyttes *nødvendig* fysisk makt. Dette innebærer at det ikke er tillatt å benytte fysisk makt utover det som er nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade.

²¹⁰ *Bures mot Tsjekkia* (2012), avsnitt 95 og *M.S mot Tyrkia* (2015), avsnitt 173.

²¹¹ Ulset & Tjelflaa, 2012

Hensikten med lovforslaget er ikke å åpne opp for mer bruk av fysisk makt overfor barn på institusjon, men å gi et tydeligere rettslig grunnlag for å hindre at barn som bor på institusjon utsetter eget liv og helse for alvorlig skade.

Departementet har i tråd med barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 vurdert om det er til barnets beste å lovfeste at institusjonen kan bruke fysisk makt hvis det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv eller helse for alvorlig skade. Departementet vurderer at en tydeliggjøring av rammene for bruk av fysisk makt, utover milde former, vil bidra til at barn som bor på institusjon får nødvendig og forsvarlig omsorg og beskyttelse. Tydeligere vilkår og rammer for bruk av fysisk makt skal også bidra til å hindre vilkårlig og uforholdsmessig bruk av fysisk makt overfor barn som bor på institusjon.

Departementet forslår på denne bakgrunn å innta i § 10-3 fjerde ledd at dersom det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade kan institusjonen benytte nødvendig fysisk makt. Videre foreslår departementet å lovfeste at bruk av fysisk makt skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig, og ikke opprettholdes lengre enn nødvendig, se forslag til § 10-3 femte ledd. Dette gjelder både ved i tilfeller hvor det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig og omsorg og beskyttelse å bruk av milde former for fysisk makt, og i tilfeller hvor det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade.

Behovet for særlige rettsikkerhetsmekanismer knyttet til § 10-3 fjerde ledd omtales nedenfor i kapittel 8.4.2.7.

8.4.2.7 Behov for særlige rettsikkerhetsgarantier

Departementet vurderer at bruk av fysisk makt, utover milde former, i tilfeller hvor barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade, er særlig inngripende og at det er behov for særlige rettsikkerhetsgarantier. Det vises videre til at barn som bor på institusjon må forholde seg til flere voksenpersoner enn barn som bor hjemme. Dette kan påvirke tillitsforholdet og relasjonen mellom den som griper inn og barnet, selv om handlingen utføres i omsorgs- og beskyttelsesøyemed. Departementet foreslår derfor at bruk av fysisk makt etter § 10-3 fjerde ledd regnes som enkeltvedtak og skal protokollføres og sendes barnevernstjenesten og statsforvalter, se ny § 10-16 om saksbehandling og klage. Barnet og foreldrene kan klage til statsforvalter på maktbruken, jf. ny § 10-16 tredje ledd.

Havre peker i sin utredning på at en bør vurdere rettsikkerhetsmekanismer som innebærer større grad av kontroll med om begrensninger som gjennomføres i kraft av omsorgsansvaret er nødvendige og forholdsmessige. Departementet vurderer at behovet for kontroll og rettsikkerhet må vurderes opp mot begrensningenes art og ressursbruken på institusjonen. Etter departementets syn er begrensninger i medhold av omsorgsansvaret som innetid, leggetid, mobilforbud under lekser eller begrensninger i besøk ikke er av en slik art at det bør protokollføres og sendes til statsforvalter. Det samme gjelder for milde former for bruk av fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet etter § forslag til § 10-3 tredje ledd.

Omsorgsansvaret åpner for skjønnsmessige vurderinger som må foretas av de ansatte på institusjon. Grensen mellom begrensninger som ligger innenfor omsorgsansvaret og inngrep som krever lovhjemmel er i praksis krevende. Departementet vurderer at normering av omsorgsansvarets handlingsrom, kompetanse og opplæring er viktige tiltak for å hindre at barn ikke utsettes for unødvendige og uforholdsmessige begrensninger, som ikke ligger innenfor omsorgsansvarets handlingsrom. Det vises videre til at barn og foreldre har klagerett til statsforvalter, jf. forslag til ny § 10-16.

For barn som ofte utsetter sin egen utvikling for fare eller skade vil adgangen til å beskytte barnet i kraft av omsorgsansvaret innebære hyppigere og mer omfattende begrensninger og inngrep. For å styrke rettsikkerheten til denne gruppen foreslår departementet å innføre en ny plikt for institusjonen til vurdere det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet, se forslag til ny § 10-13 og omtale i kapittel 8.4.9.

8.4.3 Tvangsbegrepet

Departementet vurderer at begrepsbruken i barnevernsloven kapittel 10 er egnet til å skape usikkerhet om innholdet i de enkelte begrepene og forholdet mellom de ulike begrepene som benyttes. Det er for eksempel ikke en klar oppfatning av hva som ligger i begrepet tvang, eller hva som omfattes av ordlyden «tvang og andre inngrep i barnets personlige integritet», jf. § 10-6. En mer entydig begrepsbruk vil blant annet bidra til større forståelse for skille mellom hva som ligger innenfor handlingsrommet i omsorgsansvaret og hva som regnes som inngrep i barnets rettigheter som krever hjemmel i lov.

I forbindelse med høringen av forslag til ny barnevernslov mente *Statsforvalteren i Oslo og Viken* at loven eller forskriften burde inneholde en definisjon av hva som menes med begrepet *tvang*. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å definere begrepet tvang i barnevernsloven. Det vises i denne sammenheng blant annet til at tvangsbegrensningslovutvalget foreslo å definere begrepet tvang i loven. Det sentrale momentet i den foreslåtte definisjonen er *overvinnelse av motstand*. Utvalget vurderte imidlertid at motstandskriteriet ikke kan benyttes overfor barn på samme måte som for voksne, blant annet på grunn av plikten til å sikre barns utvikling, stor variasjon i personlig modenhet hos barn og fordi barn står i en annen rettsstilling en voksne på grunn av foreldreansvaret.²¹² Departementet vurderer at det på denne bakgrunnen er svært krevende å definere tvang overfor barn.

Videre er departementet enig med Havre som i sin utredning vurderer at tvangsbegrepet i liten grad passer overfor barn som bor på barnevernsinstitusjon, fordi formålet med de handlingene og tiltakene som institusjonen kan gjennomføre har som formål å gi barn nødvendig omsorg og beskyttelse. Dette perspektivet ble også framhevet på innspillsmøte om rettigheter og tvang i institusjon, hvor flere aktører påpekte at bruk av tvang kan være nødvendig for å gi forsvarlig omsorg og beskyttelse. *Barnevernspedagogene i*

²¹² NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten, kapittel 18.7

Akademikerforbundet understreket at bruk av tvang overfor barn på institusjon ikke skal være straff, men et virkemiddel for å hindre videre eskalering og gi barnet omsorg.

Havre benytter i sin utredning begrepet inngrep i stedet for begrepet tvang. Det vises til at inngrep er det menneskerettslige begrepet som brukes, jf. blant annet EMK, samt at det er det begrepet Grunnloven bruker i henhold til legalitetsprinsippet, jf. § 113. Om handlinger som ligger innenfor omsorgsansvaret, og som ikke krever hjemmel i lov, benytter Havre begrepet begrensende omsorgshandlinger.

Etter departementets syn er det viktig at loven både er pedagogisk og tydelig. Departementet vurderer at begrepene begrensninger og inngrep kan bidra til bedre forståelse for formålet med og grunnlaget for de ulike handlingene og tiltakene som barnevernsloven kapittel 10 åpner for. En slik begrepsbruk harmoniserer også bedre med menneskerettighetene og Grunnloven.

Bruk av fysisk makt er inngripende og departementet mener det er behov for å tydelige rammer og vilkår for adgangen til bruk av fysisk makt. På denne bakgrunnen foreslår departementet å benytte begrepet fysisk makt i de tilfellene loven åpner for dette.

I tråd med det ovennevnte foreslår departementet enkelte språklige endringer i barnevernsloven kapittel 10. Det vises blant annet til §§ 10-5 og 10-11.

8.4.4 Trygghet og trivsel på institusjon

Departementet foreslår en egen bestemmelse om institusjonens adgang til å gjennomføre begrensninger overfor barnet hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel på institusjon. Se forslag til § 10-4. Endringen innebærer ingen realitetsendring.

8.4.5 Generelle vilkår for inngrep i barnets rettigheter

I barnevernsloven § 10-6 framgår generelle vilkår for inngrep i barnets rettigheter. Bestemmelsen tydeliggjør de menneskerettslige krav til inngrep, herunder at inngrepet må anses nødvendig og forholdsmessig, jf. blant annet Grunnloven og EMK. Det følger at bestemmelsens første ledd første punktum at inngrepet må være nødvendig ut fra en helhetsvurdering av situasjonen. Mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige, jf. første ledd andre punktum. Forholdsmessighetsvurderingen utdypes i tredje punktum hvor det framgår at tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Dette innebærer at det må foreligge en rimelig avveining mellom hensynet til barnet og formålet som begrunnet inngrepet. Jo mer inngripende tiltak, desto strengere krav stilles til tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet. Vilkårene i bestemmelsen kommer i tillegg til de spesielle vilkårene som framgår av de ulike inngrepshjemlene i loven kapittel 10.

Etterlyses tydeligere vilkår i de konkrete bestemmelsene som åpner for inngrep. Departementet foreslår derfor å oppheve dagens § 10-6 og i stedet innta de generelle vilkårene i de aktuelle bestemmelsene som åpner for inngrep. Det vises til forslag om å innta vilkårene i ny §§ 10-7, 10-9, 10-10 og 10-11.

8.4.6 Akutte faresituasjoner

I forbindelse med høringen av ny barnevernslov spilte flere høringsinstanser inn at henvisningen til straffeloven §§ 17 og 18 burde strykes og at vilkårene for tvang i akutte faresituasjoner burde tydeliggjøres. Straffelovens bestemmelser er straffefrihetsbestemmelser, som medfører at en ellers straffbar handling gjøres straffri. I likhet med høringsinstansene og tvangsbegrensningslovutvalget mener departementet at det ikke bør henvises til straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge i bestemmelser som gir offentlig myndighet adgang til å gripe inn overfor borgere. Departementet foreslår på derfor å ta ut henvisningen til straffeloven §§ 17 og 18 fra bestemmelsens om akutte faresituasjoner.

Bruk av fysisk makt overfor barnet skal alltid være siste utvei. Departementet vurderer at prinsippet om minste inngrep, som innebærer at mindre inngripende tiltak skal være forsøk eller vurdert som utilstrekkelig, følger av vilkåret om at den skadeavvergende handlingen må være *strengt nødvendig*. Departementet viser også til at institusjonen har plikt til å arbeide forebyggende både på systemnivå og i enkeltsituasjoner for å unngå bruk av fysisk makt, jf. § 10-5.

Departementet foreslår også å presisere at det ikke er tillatt å bruke fysisk makt utover det som er *nødvendig* for å avverge skade.

For å synliggjøre kravet om forholdsmessighet foreslår departementet å lovfeste at tiltaket må være egnet til å avverge eller begrense den aktuelle skaden og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Dette innebærer at skaderisikoen som avverges må være større enn skaderisikoen ved den skadeavvergende handlingen. Kravet om forholdsmessighet følger i dag av § 10-6 som inneholder generelle vilkår for inngrep. Det vises til omtale i kapittel 8.4.5, hvor departementet av pedagogiske hensyn foreslår at de generelle vilkårene bør framgå av de konkrete inngrepshjemlene. Departementet foreslår i tråd med dagens § 10-6 å innta i bestemmelsen at tiltaket skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke opprettholdes lengre enn nødvendig.

8.4.7 Rusmiddeltesting

Både adgangen til å iverksette frivillig rusmiddeltesting og rusmiddeltesting for barn som har opphold etter § 6-2 er i dag regulert i barnevernsloven § 10-10. Adgang til frivillig rusmiddeltesting, som gjelder alle barn på institusjon, uavhengig av plasseringsgrunnlag og adgang til rusmiddeltesting uten samtykke etter vedtak fra barneverns- og helsenemnda for barn som har opphold institusjon etter § 6-2, bør av pedagogiske hensyn framgå i separate bestemmelser. I bestemmelsen om frivillig rusmiddeltesting, se forslag til § 10-6, foreslår departementet å innta at tiltaket skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke opprettholdes lengre enn nødvendig. Videre foreslår departementet å presisere at samtykke skal være skriftlig og at den som samtykker skal informeres om at samtykket når som helst kan trekkes tilbake.

Det følger av dagens § 10-10 tredje ledd at institusjonen kan kreve at det tas prøver av biologisk materiale, når barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om

rusmiddeltesting av et barn som er i institusjon etter § 6-2. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen uten endring, se forslag til § 10-12.

Departementet vurderer et at det er behov for å tydeliggjøre barneverns- og helsenemndas kompetanse til å fatte vedtak om rusmiddeltesting uten samtykke. Etter departementets syn bør kompetanse og vilkår framgå av barnevernsloven § 6-2.

Departementet foreslår at barneverns- og helsenemnda kan fatte vedtak om rusmiddeltesting uten samtykke under opphold på institusjon etter § 6-2 dersom det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet, jf. forslag til nytt femte ledd i § 6-2.

8.4.8 Digital beskyttelse

8.4.8.1 Innledning

De siste tiårene har det skjedd en betydelig digital utvikling i samfunnet. Barnevernsloven tar ikke høyde for denne utviklingen. For barn og unge på institusjon kan elektroniske kommunikasjonsmidler og tilgang til internett være et ekstra viktig verktøy for å holde kontakten med nettverket sitt, særlig dersom de har flyttet vekk fra hjemstedet sitt. Barn og unge som bor i institusjon oppgir i undersøkelser at det er svært viktig for dem å ha kontakt med venner på sosiale medier.²¹³

Samtidig har samfunnsutviklingen medført at risikoatferd og negativ sosial læring i økende grad skjer på digitale plattformer og gjennom elektronisk kommunikasjon. Kunnskapsgrunlaget viser at barn benytter mobiltelefon og pc til å planlegge rømming, kjøp av rusmidler, salg av seksuelle tjenester og begå kriminalitet.²¹⁴ Videre kan elektroniske kommunikasjonsmidler og tilgang til internett bidra til negativ påvirkning fra digitale fellesskap, hvor særlig unge jenter på institusjoner deler bilder, video og tekster om spiseforstyrrelser, selvskading og selvmordstanker.²¹⁵

Manglende innsyn i og kontroll med den digitale kommunikasjonen eller aktiviteten hos barn på som bor på institusjon kan medføre at barn og unge ikke får den omsorgen og beskyttelsen de har rett til.

8.4.8.2 Adgang til innsyn i barnets kommunikasjon

I barnevernsloven. § 10-2 fjerde ledd framgår det at institusjonen ikke kan føre kontroll med barnets korrespondanse. Institusjonen kan for eksempel ikke sjekke et barns e-postkorrespondanse, ulike chattetjenester på sosiale medier eller tekstmeldinger, heller ikke hvis kommunikasjonsmiddelet er fratatt barnet.²¹⁶ Dette gjelder for alle institusjonsopphold.

Departementet vurderer at forbudet i barnevernsloven kan komme i konflikt med institusjonens omsorgsansvar. Det vises i denne sammenheng til barneloven § 30 som slår

²¹³ [Helhetlig kunnskapsgrunnlag tvang og rettigheter i institusjon. Oppdrag 2 tillegg 3 til TB2022. \(bufdir.no\)](https://www.bufdir.no)

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ NOU 2023:24 *Med barnet hele vegen*, kapittel 14.4.3

²¹⁶ Prop. 133 L (2020–2021), s. 319

fast at foreldre har en omsorgsplikt og et bestemmelsesansvar. Foreldreansvaret skal utøves ut fra barnet sine interesser og behov. Spørsmålet om hvordan omsorgsansvaret og barnets rett til privatliv skal avveis ble blant annet omtalt i NOU 1977:35 *Lov om barn og foreldre (barneloven)*, hvor utvalget mener at hovedregelen må være at foreldrene ikke kan åpne private brev adressert til barnet. Det betyr for eksempel at foreldre ikke uten videre kan lese tekstmeldingene til barnet eller sjekke loggen på mobilen. Samtidig har foreldre en omsorgsplikt overfor barnet. Det følger av forarbeidene til barneloven at dersom foreldrene har mistanke om ulovlig innhold, for eksempel narkotika kan de åpne brevet. I kommentarene til barneloven er det vektlagt at det avgjørende er hvorvidt foreldrene hadde grunnlag for mistanke, og ikke om mistanken blir bekreftet når de åpner brevet. Videre framgår det av kommentarene at det kan være grunn til å akseptere at foreldre overvåker elektronisk kommunikasjon når de kan ha grunn til å tro at barnets oppfølging kan utsette det for seksuelle eller andre overgrep fra fremmede. Det understrekes imidlertid at dette kan innebære et urimelig inngrep i barnets rett til privatliv, særlig hvis frykten er ugrunnet.

Dette standpunktet er videreført i NOU 2020:14 *Ny barnelov*, hvor det framgår at foreldre som et utgangspunkt ikke skal kunne åpne eller lese privat kommunikasjon. Utvalget understreker imidlertid at et viktig forbehold er spørsmålet om barnet kan utsettes for skade eller fare. Utvalget viser til at *«(...)det er en kjent problemstilling at barns inntreden på elektroniske plattformer har gjort det lettere å komme i kontakt med et barn for den som vil utnytte barnet på ulikt vis. En forelder som har indikasjoner på for eksempel seksuelle krenkninger på nett, vil ikke bare ha rett, men også plikt til å gripe inn for å hindre at barnet utsettes for skade eller fare.»* Dette innebærer etter utvalgets mening at utgangspunktet om at foreldrene ikke skal lese barnets private kommunikasjon, må derfor leses med et betydelig forbehold om at hensynet til beskyttelsen av barnet går foran.

Departementet støtter barnelovsutvalgets vurdering. Selv om utgangspunktet er at foreldre ikke kan føre kontroll med barnets kommunikasjon, er det likevel tilfeller hvor foreldrenes omsorgsplikt kan legitimere dette. Hvis foreldre har grunnlag for å være bekymret for at barnet utsettes for fare eller skade på digitale plattformer kan det være innenfor omsorgsansvaret å føre kontroll med barnets digitale kommunikasjon og aktivitet. Dette innebærer etter departementets syn at det etter barnevernsloven ikke kan oppstilles et klart forbud mot å føre kontroll med barnets korrespondanse. Etter departementets oppfatning er det avgjørende at ansatte på institusjon har de samme virkemidlene som foreldre har til å ivareta omsorgen for barn som bor på institusjon. Departementet vurderer at dagens forbud i barnevernsloven mot å føre kontroll med barnets korrespondanse setter institusjonen i dårligere stand enn foreldre til å gi barn forsvarlig omsorg og beskyttelse. Departementet foreslår derfor å oppheve dagens forbud mot at institusjonen kan føre kontroll med barnets korrespondanse.

En opphevelse av forbudet mot at institusjonen kan føre kontroll med barnets korrespondanse medfører at institusjonen i medhold av omsorgsansvaret og på samme måte som foreldre har adgang til å åpne eller lese privat kommunikasjon for å hindre at

barnet utsettes for skade eller fare. Institusjonens adgang til å få innsyn i og føre kontroll med barnets kommunikasjon beror på mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade.

Departementet vurderer også at grensesetting knyttet til begrensning av skjermtid og innholdet kan ligge innenfor omsorgsansvaret etter en konkret vurdering, jf. forslag til ny § 10-3.

8.4.8.3 Behovet for lovregulering

Barnets rett til privatliv er vernet av menneskerettighetene og Grunnloven, jf. BK artikkel 16 nr. 1, EMK artikkel 8 nr.1 og Grunnloven. § 102. For at vernet etter disse bestemmelsene skal inntre må det dreie seg om et «inngrep» i rettighetene. Havre understreker i sin utredning at ikke enhver handling utgjør et inngrep. Etter departementets oppfatning har institusjonen i medhold av omsorgsansvaret adgang til innsyn i barnets kommunikasjon dersom det foreligger konkret mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade. Dette innebærer adgang til å sjekke barnets kommunikasjon på e-post, tekstmelding, chattetjenester eller andre sosiale medier.

Av rettsikkerhetsmessige hensyn vurderer departementet at adgangen til innsyn i barnets kommunikasjon bør lovfestes, slik at vilkårene framgår klart. Det vises også til at det kan være krevende å vurdere hvilke tiltak som ligger innenfor omsorgsansvaret og hvilke tiltak utgjør et inngrep i barnets rettigheter, som blant annet krever hjemmel i lov. For at et inngrep i barnets privatliv skal være tillatt må inngrepet skje for å beskytte et anerkjent legitimt forhold, inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn og inngrepet må ha hjemmel i lov, jf. EMK artikkel 8 nr. 2. For barn må retten til privatliv veies opp mot behovet for omsorg og beskyttelse, jf. BK artikkel 3.

Noen barn på institusjon benytter elektroniske kommunikasjonsmidler til å planlegge rømming, kjøp av rusmidler, selge seksuelle tjenester og kriminell aktivitet. Enkelte av barna er sårbar for overgrep på nett. I tillegg utsettes noen for negativ påvirkning fra digitale fellesskap om spiseforstyrrelser, selvskading og selvmordstanker. For at institusjonen skal være i stand til å gi barn forsvarlig omsorg og beskyttelse, også ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler vurderer departementet at det bør framgå av loven at institusjonen har adgang til innsyn i barnets kommunikasjon på nærmere bestemte vilkår.

Bufdir har på oppdrag fra departementet vurdert at behov for kommunikasjonskontroll antagelig vil oppstå for de fleste barn som bor på institusjon, uavhengig av grunnlaget for oppholdet. Dette omfatter akutte opphold i barnevernsinstitusjon, frivillige opphold, opphold etter omsorgsovertakelse og tvunget opphold i behandlingsinstitusjon. Det trekkes fram at barnas aktiviteter på digitale flater er en stor og økende utfordring blant barn generelt, og at barn som bor på institusjon er særlig utsatt. Innsyn i barnets elektroniske kommunikasjon og aktivitet kan blant annet gi institusjonen et bedre grunnlag for å vurdere barnets behov for oppfølging og grensesetting under oppholdet.

Departementet vurderer at innsyn i barnets kommunikasjon, på samme måte som adgang til kroppsvisitasjon og undersøkelse av barnets rom etter dagens § 10-8, bør begrenses til tilfeller hvor det foreligger begrunnet mistanke. Dette innebærer at institusjonen bare kan

fatte vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon ved begrunnet mistanke om at barnet gjennom bruk av mobil, pc, internett etc, utsettes for fare eller skade. Kravet om «begrunnet mistanke» innebærer at institusjonen ikke kan be om innsyn rutinemessig. Det må i det enkelte tilfellet være konkrete, objektive holdepunkter for at barnet utsettes for fare eller skade ved bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel. Det kan blant annet omfatte begrunnet mistanke om kjøp av rusmidler, salg av seksuelle tjenester, planlegging av rømminger eller risiko for at barnet utsettes for overgrep. Videre kan det omfatte begrunnet mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade gjennom digitale felleskap eller informasjon knyttet til selvskadning og selvmord.

Det vises til barnets rett til medvirkning etter § 10-2 andre ledd og departementet understreker at barnets mening er et viktig moment i vurderingen av om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig. Havre bemerker i sin utredning at innsyn i og kontroll med barnets kommunikasjon kan oppleves som mindre inngripende enn at barnet blir fratatt mobil eller pc for en periode. Etter departementets vurdering kan det være situasjoner hvor barnet kan velge mellom at institusjonen får innsyn i kommunikasjonen eller at barnet blir fratatt kommunikasjonsmiddelet med hjemmel i omsorgsansvaret eller dagens § 10-9 første ledd bokstav e som foreslås videreført i forslag til ny § 10-11.

Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen at vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon bare kan fattes dersom det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Videre skal mindre inngripende tiltak være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige. Tiltaket må videre være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas, samt gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lengre enn nødvendig.

Departementet foreslår i likhet med bestemmelsen om adgang til kroppsvisitasjon og undersøkelse av rom mv. at det er institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt som kan fatte vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon.

Videre vurderer departementet at vedtak om innsyn i kommunikasjon kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Elektronisk kommunikasjon og digital aktivitet skjer fortløpende og det er lite praktisk og hensiktsmessig å fatte vedtak om innsyn for hver gang institusjonen undersøker kommunikasjonen. Institusjonen må fortløpende vurdere om det er nødvendig å opprettholde vedtaket.

Departementet foreslår også en hjemmel til å gi forskrift om gjennomføring av vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon etter ny § 10-9.

8.4.9 Totaliteten av begrensninger og inngrep mv.

Departementet vurderer i likhet med Havre at dagens regelverk ikke tar tilstrekkelig høyde for at det kan iverksettes kombinasjoner av begrensninger og inngrep som i sum kan være uforholdsmessige. Etter departementets oppfatning er det behov for å gjøre endringer i regelverket, slik at det i større grad tas hensyn til omfang og varighet av begrensninger og inngrep i den konkrete vurderingen av om en begrensning eller et inngrep er nødvendig og forholdsmessig. Det må for eksempel vurderes om det er nødvendig og forholdsmessig

med en kombinasjon av begrensninger eller inngrep i bruk av elektronisk kommunikasjon, besøk og bevegelsesfrihet. Formålet er å unngå uforholdsmessige inngrep i barnets rettigheter.

Hvorvidt barnet bor alene eller ikke, bør også inngå som en del av forholdsmessighetsvurderingen. Departementet viser til at en del barn med opphold i barnevernsinstitusjon bor alene, enten på bakgrunn av en beslutning om enetiltak som innebærer at det er vurdert og konkludert med at barnet skal bo alene, eller fordi barnet av mer tilfeldige grunner, blir boende alene. At barnet bor alene vil i seg selv ikke være et ulovlig inngrep. Det er en eventuell kombinasjon av at barnet bor alene og samtidig er underlagt begrensninger eller inngrep i adgangen til besøk, bevegelsesfrihet og bruk av elektronisk kommunikasjon som kan utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Departementet foreslår derfor å innta en ny bestemmelse hvor det stilles krav om at institusjonen i vurdering av om en begrensning eller et inngrep er nødvendig og forholdsmessig skal vurdere det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet, se forslag til § 10-13. Videre foreslår departementet at institusjonen i vurderingen etter første punktum også må legge vekt på om barnet bor alene eller ikke.

På innspillsmøte om rettigheter og tvang på barnevernsinstitusjon pekte *Sivilombudets forebyggingsenhet* på at helhetsbildet knyttet til begrensninger og inngrep overfor barn som bor på institusjon ikke er tilstrekkelig synlig. Departementet mener at statsforvalter også bør vurdere summen av begrensninger og inngrep som barnet er underlagt. Departementet foreslår derfor at ved oversendelse av protokoll til barnevernstjenesten og statsforvalter skal det samlede omfang og varighet av begrensninger og inngrep overfor barnet framgå. Hvorvidt barnet bor alene, og institusjonens vurdering av forholdsmessighet og nødvendig skal også framgå i protokollen, se forslag til ny § 10-6 andre ledd.

Det vises til at departementet har foreslått at bruk av fysisk makt, utover milde former skal protokollføres og sendes barnevernstjenesten og statsforvalter, se § 10-16 første ledd bokstav d.

Departementet foreslår samtidig å oppheve dagens § 10-5. Det framgår av bestemmelsen at det ikke er adgang til å tvangsmedisinere eller bruke mekaniske tvangsmidler overfor barn. Departementet viser til at inngrep krever hjemmel i lov, og at det ikke er adgang til verken å tvangsmedisinere eller bruke mekaniske tvangsmidler etter barnevernsloven. Adgang til tvangsmedisinering og bruk mekaniske tvangsmidler er eksplisitt regulert i psykisk helsevernloven og straffegjennomføringsloven, og er ikke relevante tiltak i barnevernet. Bestemmelsen gir etter departementets mening et misvisende inntrykk av hva barnevernet er. Departementet mener også at det er uheldig lovteknisk å oppstille forbud i barnevernsloven mot enkelte inngrep, og ikke andre inngrep som heller ikke er tillatt. Det samme gjelder forbudet mot bruk av psykisk og fysisk makt for å straffe barn. Barnevernets mandat er å gi barn og unge hjelp, omsorg og beskyttelse, jf. § 1-3.

Barnevernsinstitusjoner skal gi barn som oppholder seg på institusjon forsvarlig omsorg, jf. § 10-1. Når det gjelder forbudet mot isolasjon viser departementet til at isolasjon kan

være tillatt i akutte faresituasjoner. Videre følger det av bestemmelsen at det ikke er tillatt å bruke psykisk eller fysisk tvang eller makt for å gi barnet omsorg eller behandling. Departementet vurderer at dette ikke er i tråd med lovens øvrige bestemmelser, herunder adgangen til å sette begrensninger og bruke makt i medhold av omsorgsansvaret og i akutte faresituasjoner. Selv om bestemmelsen viser til lovbestemmelsene, vurderer departementet at det ikke kan oppstilles som unntak all den til institusjonen kan ha både rett og plikt til å gripe inn. Det vises videre til de begrepsmessige endringene departementet foreslår, herunder å ta ut begrepet tvang fra loven og tydeligere skille mellom begrensninger og inngrep, se omtale i kapittel 8.4.3. Departementet vurderer at intensjonen med bestemmelsen ivaretas av lovens øvrige bestemmelser.

9 Begrepsbruk i barnevernsloven

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Historikk

Begrepsbruk ble vurdert i Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*. I proposisjonen uttalte departementet at det er viktig å lytte til barn og unges ønsker om å endre begreper som oppleves stigmatiserende. Departementet uttalte samtidig at det er viktig med en grundig utredning av konsekvensene av å endre godt innarbeidede begreper, og viste til at høringsinstansene var uenige om hva som kunne være riktige alternativer. Departementet henviste til videre utredning i samarbeid med brukerorganisasjonene.

Barnevernlovutvalget (2016) hadde som del av sitt mandat å vurdere barnevernlovens begrepsbruk, blant annet begrepet «alvorlige atferdsvansker». Utvalget foreslo å erstatte begrepet «alvorlige atferdsvansker» og «plassering» med at barnet skal «tilbys bosted» eller «bosettes» når dette er «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Forslagene fikk blandet mottakelse i høringen og ble ikke fulgt opp. Det ble blant annet vist til at utvalgets forslag til alternativt begrep for «alvorlige atferdsvansker» var for uklart og vagt som hjemmel for tvangsplassering i institusjon.

Begrepsbruken ble også vurdert i arbeidet med ny barnevernslov. Departementet foreslo i høringsnotat om ny barnevernslov (2019) å endre grunnvilkåret «alvorlige atferdsvansker» til «alvorlig utagerende atferd», for å få et begrep som i noe større grad signaliserer at det kan være en bakenforliggende årsak til atferden. Også dette forslaget møtte motstand i høringen. I Prop. 133 L (2020–2021) foreslo departementet derfor å videreføre dagens grunnvilkår «alvorlige atferdsvansker» i forslaget til § 6-2 første ledd. Det ble særlig vist til at departementet ikke fant fram til et alternativt begrep som godt nok ivaretar hensynet til barnets rettssikkerhet. Imidlertid ble formuleringen av tilleggskriteriet «på annen måte» i § 6-2 bokstav c endret til «annen form for utpreget normløs atferd». Endringen i ordlyden var ikke ment å endre innholdet i eller anvendelsesområdet for bestemmelsen, men innebar en tydeliggjøring og presisering av hvilke former for atferd som skal kunne gi grunnlag for plassering i institusjon. Begrepet «plassering» ble dessuten erstattet med «opphold» i bestemmelser der det dreier seg om frivillige tiltak. Begrepet «plassering» ble

oppretholdt i forbindelse med tvangsvedtak, begrunnet i at begrepet ga et tydeligere uttrykk for at tiltaket gjelder tvang. Forslagene ble vedtatt av Stortinget og har virket siden 1. januar 2023.

Bufdir og Bufetat benytter gjennomgående begrepet behandling sinstitusjon, om institusjoner for barn med alvorlige atferdsvansker. I forbindelse med høring av forslag til ny barnevernslov påpekte *Helsedirektoratet* at det var behov for å omtale nærmere hva som ligger i bruk av begrepet behandling, sett i forhold til helsehjelp og den mulighet som regelverket har for sektorovergrepene plasseringer. *Bufdir* og *Bufetat region øst* spilte inn at behandling begrepet ikke burde benyttes om tilbudet som gis på atferdsinstitusjon, men erstattes av et begrep som bedre beskriver det barnevernfaglige endringsarbeidet som gjøres i disse institusjonene. *Bufdir* foreslo å erstatte begrepet «behandling» med «systematisk endringsarbeid», eventuelt «barnevernsfaglig behandling» for å skille dette fra «helsefaglig behandling». *Drammen kommune* ønsket at begrepet behandling ble tatt ut av lovteksten. Høringsinnspillene ble ikke fulgt opp i forslaget til ny barnevernslov (Prop. 133 L). Det framgår av proposisjonen at departementet mener det følger implisitt av loven og selve formålet med atferdsplasseringer at den barnevernsfaglige behandlingen som utføres i barnevernet skiller seg fra helsefaglig behandling.

9.1.2 Innholdet i dagens begreper

Omtalen her gjelder begrepene «alvorlige atferdsvansker», «plassering», «rømming» og «behandling» slik de er i dagens barnevernslov.

Begrepet «atferd» er sentralt ved vurderinger etter barnevernsloven § 6-2, hvor «alvorlige atferdsvansker» brukes som vilkår for tvangsvedtak fra barneverns- og helsenemnda. Det framgår av bestemmelsens første ledd at barneverns- og helsenemnda kan vedta at et barn skal plasseres i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar, dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker på en eller flere av følgende måter:

- a. ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd
- b. ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler
- c. ved annen form for utpreget normløs atferd.

Det framgår av forarbeidene at kriteriet «alvorlige lovbrudd» blant annet omfatter volds- og seksuallovbrudd av alvorlig karakter, mens «gjentatte lovbrudd» blant annet omfatter serier av tyverier, ran og hærverk.

Videre uttrykker forarbeidene at det ved vurderingen av om kriteriet «vedvarende problematisk bruk av rusmidler» er oppfylt, må gjøres en konkret og skjønnsmessig vurdering av flere forhold. Ikke enhver form for rusmiddelbruk vil omfattes av vilkåret. Det kreves en relativt omfattende bruk både i tid og omfang. Rusmiddelbruken må blant annet vurderes i lys av hvor lenge barnet har brukt rusmidler, hvor ofte barnet bruker rusmidler og hva slags type rusmidler barnet bruker, samt barnets alder. Bestemmelsen omfatter både bruk av legale og illegale rusmidler, som alkohol, legemidler og narkotika.

Begrepet «annen form for utpreget normløs atferd» viderefører innholdet av hva som tidligere ble omfattet av begrepet «på annen måte». Det framgår av forarbeidene at kriteriet «annen form for utpreget normløs atferd» blant annet omfatter tilfeller der barnet har sammensatte livsutfordringer som blant annet kan gi seg utslag i en kombinasjon av rusbruk, kriminalitet, at barnet unndrar seg omsorg eller vagabonderer, tar tilhold i uheldige miljøer, har ugyldig skolefravær eller utagerer i grensesettingssituasjoner. Kriteriet omfatter ikke mer innadvendte atferdsutfordringer som selvskading eller spiseforstyrrelser.

Bestemmelsen åpner ikke for tvangsplassering av barn i institusjon på grunnlag av andre former for alvorlige atferdsvansker enn de som er nevnt i bokstav a til c. Behovet for barnevernstiltak må i slike tilfeller vurderes opp mot andre bestemmelser i loven.

Barnevernsloven har flere bestemmelser som refererer til bestemmelsene om atferdstiltak, eksempelvis i barnevernsloven § 4-4 om at barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om å plassere et barn i barnevernsinstitusjon dersom barnet har vist «alvorlige atferdsvansker» som nevnt i § 6-2.

Videre benyttes begrepet «atferd» i bestemmelser hvor begrepet ikke er ment å omfatte «alvorlige atferdsvansker» tilsvarende vilkårene i § 6-2, men hvor det likevel må ses hen til definisjonen i § 6-2 for en vurdering av innholdet i begrepet. Det framgår eksempelvis av barnevernsloven § 3-1 om frivillig hjelpetiltak at barnevernstjenesten skal tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller «atferd» har et særlig behov for hjelp. Tilsvarende gjelder blant annet i § 15-3 som angir barnevernstjenestens ansvarsområde.

Departementet viser også til barnevernsloven § 13-2 om plikt til å melde fra til barnevernstjenesten hvor det i første ledd bokstav d framgår at meldeplikten gjelder «når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd.». Som følge av dette framgår begrepet «alvorlige atferdsvansker» også i annen særlovgivning som regulerer meldeplikten, for eksempel i opplæringsloven § 15-3 bokstav d.

Begrepet «plassering» forekommer en rekke ganger i barnevernsloven. I ny barnevernslov, brukes «opphold» når det gjelder frivillige tiltak, for eksempel i § 6-1. Når det gjelder vedtak om tvang, brukes fortsatt begrepet «plassering» eller ulike varianter av dette, for eksempel i barnevernsloven § 5-3 om valg av «plasseringssted» etter vedtak om omsorgsovertakelse.

Begrepene «rømming» og «rømmer» brukes i barnevernsloven §§ 6-1 og 10-12. Begrepet defineres i § 10-12 første ledd som tilfeller der barnet forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær.

Barnevernsloven bruker begrepet «behandling» i forbindelse med opphold på institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Begrepet benyttes blant annet i forbindelse med § 6-2 som angir vilkårene for tvungent opphold og i § 10-1 som regulerer institusjonens

ansvar for forsvarlig behandling. Begrepet brukes også gjennomgående i forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften).

Innholdet i behandlingsbegrepet i barnevernsloven er i liten grad omtalt i forarbeider eller andre rettskilder. I merknad til barnevernsloven § 10-1 framgår det imidlertid at kravet om at institusjonen skal gi barnet forsvarlig behandling gjelder for barn i atferdsinstitusjoner og at dette innebærer at institusjonen i sin barnevernsfaglige behandling kun skal bruke metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet, jf. § 10-15.

9.2 Bakgrunnen for forslaget

9.2.1 Anmodningsvedtak nr. 1198

Ved behandlingen av Prop. 133 L (2020–2021), jf. Innst. 625 L (2020–2021), fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 1198: «*Stortinget ber regjeringen arbeide videre med å finne et alternativt begrep til atferdsbegrepet i barnevernsloven.*». Begrepet «atferdsinstitusjon» ble tatt ut ved en senere lovendring. Dette ble vurdert som første skritt i oppfølgingen av anmodningsvedtaket. I Prop. 1 S (2022–2023) ble det vist til at «*Som første del av oppfølginga av vedtaket er omgrepet «atferdsinstitusjon» erstatta med omgrepa «barnevernsinstitusjon» eller «institusjon» i ny barnevernslov, jf. Prop. 86 L (2021–2022) og Innst. 391 L (2021–2022).*». I samme proposisjon ble det henvist til at departementet hadde gitt Bufdir i oppdrag å vurdere begrepsbruken nærmere.

9.2.2 Bufdirs utredning av alternative begreper

9.2.2.1 Innledning

Bufdir har på oppdrag fra departementet utgitt «Utredning av alternative begreper i barnevernsloven og forskrifter» (Bufdir, 2022). Utredningen omfatter begrepene «alvorlige atferdsvansker», «plassering» og «rømming». Bufdir innhentet innspill fra Brukerrådet for barnevernsfeltet, som består av en rekke brukerorganisasjoner²¹⁷, samt fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemndene og fagansvarlige kompetansemiljøer i Bufdir og Bufetat.

9.2.2.2 Alvorlige atferdsvansker

Bufdirs vurdering er at utfordringen først og fremst er knyttet til «alvorlige atferdsvansker» som vilkår for tvangsvedtak i barneverns- og helsenemnda etter barnevernsloven § 6-2 første ledd. Etter en helhetlig vurdering anbefaler Bufdir at formuleringen endres fra «dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker» til «dersom det er nødvendig for å hindre at barnet utsetter sin utvikling for alvorlig skade». Bufdir viser blant annet til at forslaget er klarspråklig og forståelig, at formuleringen bedre enn dagens

²¹⁷ Landsforeningen for barnevernsbarn, Norsk innvanderforum, Barn av rusmisbrukere, KFUK/KFUM, Organisasjonen for barnevernsforeldre, Voksne for barn, Mental helse ungdom, Norsk fosterhjemforening, Skeiv Ungdom, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

lovtekst fanger opp nødvendighetskravet, og at det kan oppfattes som mindre stigmatiserende. Samtidig viser rapporten til innspill om at en slik endring vil kunne endre terskelen for inngrep, fordi endringen ikke erstatter dagens grunnvilkår på en tilstrekkelig god måte.

Videre anbefaler Bufdir at spesifiseringen «utpreget normløs» kan erstattes med «sosialt nedbrytende» i barnevernsloven § 6-2 første ledd bokstav c. Bufdir viser til at ordet «atferd» kan erstattes med et synonym som for eksempel «handlemåte».

I vurderingen av om begrepet «atferd» som sådan bør utgå av loven, legger Bufdir til grunn at loven må ha et begrep med dette meningsinnholdet for å ivareta innholdet i dagens vilkår og tiltak. Bufdir mener at en endring av begrepet «atferd» til alternativer som «framferd» eller «oppførsel» med tilsvarende, eller tilnærmet lik betydning, ikke vil gi gevinster knyttet til klart språk. Slike endringer vil kunne skape misforståelser og uklarhet, og negative konnotasjoner kan også utvikle seg i forbindelse med nye begreper.

9.2.2.3 Plassering

Når det gjelder begrepet «plassering», viser utredningen til at brukerorganisasjoner oppfatter «plassering» som både forståelig og ærlig. Enkelte mener at «opphold» tilslører maktforholdet i at det dreier seg om tvangsbruk. Andre mener likevel at «opphold» kan virke mindre fremmedgjørende enn plassering. Bufdir mener det er vanskelig å se de helt store konsekvensene av å endre, verken positive eller negative.

Bufdir vurderer at «opphold» i mange sammenhenger kan anbefales som erstatning for «plassering», men at alternativet ikke vil kunne anvendes uten tilpasninger eller som erstatning for alle forekomster av termen i lov og forskrifter.

9.2.2.4 Rømming

I vurderingen av begrepet «rømming», har Bufdir tatt utgangspunkt i barnevernslovens forklaring i § 10-12 som er «forlater institusjonen uten samtykke eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær». Alternativet innebærer at denne formuleringen benyttes i større utstrekning enn i dagens lov. For eksempel ville overskriften til § 10-12, som i dag lyder «Tilbakeføring ved rømming», i stedet lyde: «Tilbakeføring når barnet forlater institusjonen uten samtykke eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær.». Bufdir mener at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å anbefale en slik endring, og har lagt vekt på at de fleste brukergruppene som var involvert i utredningen mener en slik omskriving vil være mindre klarspråklig og mer omstendelig.

9.2.3 Rapporten «Menneskerettslig handlerom «når barn trenger mer»

Førsteamanuensis Merete Havre (OsloMet) har på oppdrag fra departementet utredet menneskerettslige sider ved begrensninger og inngrep overfor barn med opphold i barnevernsinstitusjon. Rapporten Menneskerettslig handlerom – «Når barn trenger mer» redegjør for barnets rett til omsorg og beskyttelse, rett til frihet og bevegelse og rett til vern av fysisk og psykisk integritet. Havre anbefaler, i likhet med NOU 2016: 16, at «alvorlige atferdsvansker» endres til «barn som utsetter sin egen helse og utvikling for alvorlig fare».

Havre viser til at formuleringen vil passe godt både til oppfyllelse av forpliktelsene til omsorg og beskyttelse etter barnekonvensjonen og til formålet med frihetsberøvelser etter EMK art. 5, nr. 1, bokstav d. Havre peker videre på at en slik ordlyd retter søkelyset på behovet for beskyttelse mot å skade sin egen helse og utvikling, mer enn årsaken til at barnet har behov for denne beskyttelsen.

Havre anbefaler også at begrepet «behandling» tas ut av barnevernsloven, og erstattes med et begrep som angir at det er pedagogisk endringsarbeid som er målet med opphold i barnevernsinstitusjoner ved opphold etter §§ 6-1, 6-2 og 4-4.

9.2.4 NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

9.2.4.1 Alvorlige atferdsvansker

Barnevernsinstitusjonsutvalget ble i mandatet bedt om å utrede om barnets atferd kunne utgå som rettslig grunnlag (vilkår) for vedtak om institusjonstiltak etter barnevernsloven §§ 6-1 og 6-2. Utvalget anerkjenner at vilkår knyttet til barnets «atferd» kan oppleves som stigmatiserende og som en straff for barna. Utvalget mener likevel det er nødvendig å beholde et inngangsvilkår som gir mulighet til opphold i barnevernsinstitusjoner uten samtykke, også uten at det forelegger omsorgssvikt.

Utvalget foreslår imidlertid å fjerne begrepet «alvorlige atferdsvansker», og er samtidig opptatt av at kriteriene for tvangsvedtak må være tydelige og klare for å unngå utilsiktede praksisendringer. Utvalget peker på at en endring i inngangsvilkårets ordlyd vil innebære en risiko for at terskelen for vedtak endres, og at dette kan medføre en forskyvning av ansvar mellom sektorer. Utvalget mener at bestemmelsen i hovedsak skal omfatte de samme barna som i dagens atferdsbestemmelser (med unntak av barn med behov for spesialisert rusbehandling, jf. utredningens kapittel 11). Det må derfor sikres at det nye inngangsvilkåret ikke fører til utilsiktede endringer, blant annet gjennom presiseringer i merknader til lovbestemmelsen. Utvalget legger til grunn at hovedreglene for barnevernets ansvar videreføres som forutsetning for bestemmelsen.

Utvalget mener at grunnvilkåret, som i dag, ikke kan inkludere barn som har spiseforstyrrelser eller skader seg selv slik Barnevernslovutvalget (2016) sitt forslag innebar. Utvalget støtter ikke Havre (2023) som setter som betingelse for et slikt grunnvilkår at spesialisthelsetjenesten skal gis en plikt til å behandle barn på institusjon uten samtykke. Utvalget støtter derfor Bufdir (2023) sitt forslag, men foreslår at grunnvilkåret skal ha følgende ordlyd: «dersom det er nødvendig fordi barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Bufdirs forslag bruker ordet «skade» i stedet for «fare», men utvalget har ikke omtalt hvorfor det vurderer at ordet «fare» anbefales.

Utvalget har lagt til grunn at terskelen for opphold skal være den samme som i dag, med unntak av delvilkåret i dagens bokstav b om alvorlig og vedvarende rusproblematikk. Utvalget har under tvil også valgt å beholde alvorlige eller gjentatte lovbrudd i dagens bokstav a som et vilkår for opphold uten samtykke til barnevernsinstitusjon. Utvalget foreslår å erstatte ordlyden i dagens delvilkår c «ved annen form for utpreget normløs atferd» med «ved annen alvorlig skadelig handlemåte». Utvalget har særlig vært opptatt

av at «normløs» er et ukjent begrep for unge og at det fører til manglende rettssikkerhet for barn når de ikke forstår hva som ligger til grunn for et tvangsopphold i en barnevernsinstitusjon.

Utvalget foreslår å erstatte ordlyden «plassering i institusjon» med «opphold i institusjon», for å unngå objektivisering av barna det gjelder.

Utvalget har lagt vekt på viktigheten av å vurdere barnets totale situasjon, og ikke kun vurdere barnets uttrykk. Utvalget mener at vurderingstemaet ikke skal være barnets uttrykk isolert sett, men hvorvidt barnets omsorgsbasis kan gi forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse. Opphold i en barnevernsinstitusjon skal ifølge utvalget ikke være en konsekvens av handlinger, men et resultat av behov for hjelp. Utvalget foreslår derfor å ta inn en formulering om det minste inngreps prinsipp i barnevernsloven § 6-2 som innledes slik: «Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse for barnet i hjemmet, fosterhjemmet eller institusjon, kan barneverns- og helsenemnda vedta ...».

Utvalgets forslag til nytt inngangsvilkår støttes av ungdomsutvalget.

9.2.4.2 Behandling

Utvalget mener formålet for alle opphold i barnevernsinstitusjon bør være omsorg og utviklingsstøtte. Det vises blant annet til at et institusjonsopphold ikke kan begrunnes i et barns behov for helsehjelp alene, og institusjonene skal ikke gi helsehjelp. For å tydeliggjøre dette foreslår utvalget at begrepet «behandling» erstattes med «utviklingsstøtte» i barnevernsloven.

Utvalget viser til at behandlingsbegrepet er helt sentralt i helsetjenestene, og at definisjonen av helsehjelp er vid og til dels overlappende med omsorgs- og behandlingsbegrepene i barnevernsloven. Utvalget mener *behandling* som begrep bør forbeholdes helsetjenestene, og at miljøterapeutisk endringsarbeid med barn med alvorlige atferdsvansker på institusjon bør betegnes som *forsterket utviklingsstøtte*.

Gjennom å fjerne behandling som formål for institusjonsopphold, ønsker utvalget å gjøre skillet mellom helsehjelp og miljøterapeutisk arbeid tydeligere. Dette betyr at utviklingsstøtte kan ha en behandlende og helsefremmende effekt, men at begrepet behandling i denne sammenhengen tilhører helsesektoren. Utvalget skriver at utviklingsstøtte betyr at barnet får støtte til å bruke sine erfaringer, ferdigheter og ressurser til å sette retning på livet sitt. Utviklingsstøtten skal øke barnets livsmestring, trivsel, emosjonelle og kognitive utvikling, men også romme og hjelpe barnet med vonde opplevelser.

9.2.4.3 Høringsinstansenes syn på Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag

Omtrent 40 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om nytt inngangsvilkår for opphold i barnevernsinstitusjon uten samtykke. Blant høringsinstansene som har uttalt seg er:

Advokatforeningen, Asker kommune, Barneombudet, Bufdir, Blå Kors, Folkehelseinstituttet, Forandringsfabrikken, Fredrikstad kommune, Helse Bergen HF, Helse Sør-Øst HF, Høgskulen på Vestlandet, Ideelt barnevernsforum, KFUK KFUM, Kirkens bymisjon, Kristiansand kommune, KS, Mental Helse, Mental Helse Ungdom,

Mira, Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU), Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO), Norsk Psykologforening, Oslo kommune, Politihøgskolen, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge - psykisk helse og barnevern (RKBU Midt-Norge), Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Nord (RKBU Nord), Sandnes kommune, barneverns- og helsenemnda, Skien kommune, Statens Helsetilsyn, Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Statsforvalteren i Trøndelag, Stendi AS, Stiftelsen Fossumkollektivet, Stiftelsen Pilar for psykisk helse og barnevern, Ungdomsrådgivere barneverntjenesten Stavanger, Vennesla kommune og Virke.

Flertallet av instansene som har uttalt seg om forslaget, støtter utvalgets problemforståelse. Flertallet uttrykker støtte til formålet om å redusere det opplevde stigmaet for barnet, styrke barnets rettssikkerhet og tydeliggjøre formålet med institusjonsoppholdet. Flere av høringsinstansene er positive til utgangspunktet om begrepsendringer i barnevernsloven § 6-2. Det er imidlertid varierende hvilke begreper som høringsinstansene har uttalt seg om, og hvilke begreper som instansene vurderer som mest egnet til å erstatte dagens lovtekst.

Eksempelvis gir *Barneombudet, Forandringsfabrikken, Sandnes kommune, barneverns- og helsenemndene, Statens Helsetilsyn* og *Statsforvalteren i Trøndelag* uttrykkelig støtte til en endring av begrepet «alvorlige atferdsvansker» i barnevernsloven § 6-2. *Barneverns- og helsenemndene* uttaler:

«Oppsummert er det etter nemndenes vurdering både fordeler og ulemper med begrepet «alvorlige atferdsvansker». På den ene siden representerer begrepet en til dels presis samlebetegnelse på hvilke vansker som kan danne grunnlag for tiltak etter barnevernloven § 6-1 og § 6-2. Begrepet er videre godt innarbeidet i norsk rett.

På den annen siden angir begrepet i seg selv ingen terskel for inngrep. Underliggende strekpunkter er dermed nødvendig for å definere dette. For et barn kan det videre fremstå stigmatiserende å bli definert å tilhøre en gruppe med helt andre alvorlige problemer enn seg selv. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det i det hele tatt er nødvendig at begrepet «alvorlig atferdsvansker» er tatt med i lovteksten. Man kunne tenkt seg at fokuset i større grad ble rettet mot barnet og hvilke konsekvenser aktuelle handlinger har for barnet, på samme måte som i svensk og finsk rett.»

Et fåtall høringsinstanser støtter ikke en endring av begreper i barnevernsloven § 6-2. *KFUK-KFUM Norge* viser blant annet til at barn og unge har eierskap til begrepene slik de er i dag, og at det flere ganger tidligere har kommet tydelige signaler fra medlemsorganisasjonene om at begrepene bør beholdes.

De fleste høringsinstansene er positive til utvalgets foreslåtte formulering «*utsetter sin utvikling for alvorlig fare*». Enkelte høringsinstanser støtter utgangspunktet, men foreslår i tillegg noen justeringer. *Barneombudet* og *barneverns- og helsenemndene* mener at ordlyden «*utsetter sin utvikling for alvorlig fare*» også bør inneholde «*helse*». Begrunnelsen for dette er at bestemmelsen dermed vil samsvare bedre med formålsparagrafen i barnevernsloven § 1-1, og at det er viktig for at barnevernsloven § 6-2 ikke skal tolkes for innskrenkende.

Andre høringsinstanser uttrykker bekymring for at utvalgets foreslåtte formulering vil utvide inngreps hjemmelen etter barnevernsloven § 6-2. *Advokatforeningen* uttaler at utvalgets forslag til ny lovtekst er for vag opp mot legalitetsprinsippet, og støtter departementets vurderinger vedrørende dette i Prop. 133 L (2020–2021).

Enkelte høringsinstanser, som for eksempel *Bufdir* og *barneverns- og helsenemndene*, peker på at utvalgets forslag om ny innledning i § 6-2 med minste inngreps-prinsipp allerede følger av barnevernsloven § 1-5 andre ledd.

Statens Helsetilsyn uttaler at det er barnets helhetlige situasjon, og ikke bare dets uttrykk og handlinger, som skal vurderes. Helsetilsynet støtter utvalgets vurdering av at vilkårene for opphold på grunnlag av barnets handlinger og uttrykk bør knyttes tettere mot foreldrenes mulighet til å gi barnet forsvarlig omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse. *Politihøgskolen* gir støtte til utvalgets forslag om at vekten innledningsvis i barnevernsloven § 6-2 legges på om mindre inngripende tiltak kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse for barnet.

Enkelte høringsinstanser gir direkte uttrykk for at de ikke støtter utvalgets forslag om å beholde tilleggsvilkåret i barnevernsloven § 6-2 første ledd bokstav a «alvorlige eller gjentatte lovbrudd». Dette gjelder blant annet *Forandringsfabrikken*, *Kirkens Bymisjon* og *Politihøgskolen*. *Forandringsfabrikken* viser særlig til at institusjonene ikke skal ha straffe- eller samfunnsvernsformål. *Barneombudet* uttrykker usikkerhet rundt utvalgets forslag om å beholde «alvorlige eller gjentatte lovbrudd», men påpeker at det er viktig å tydeliggjøre at institusjon verken skal benyttes eller oppleves som en straffereaksjon dersom vilkåret beholdes. *Statens Helsetilsyn* støtter at tilleggsvilkåret består, men påpeker at utfordringsbildet knyttet til barn og unge som begår alvorlig kriminalitet må løses av både justissektoren, helsesektoren og barnevernet.

Vedrørende utvalgets forslag om å fjerne tilleggsvilkåret i § 6-2 første ledd bokstav b «vedvarende problematisk bruk av rusmidler», er *barneverns- og helsenemndene* i utgangspunktet ikke enig i dette, og viser til deres merknader til utvalgets kapittel 11. *Forandringsfabrikken* støtter forslaget.

Det er bare et fåtall høringsinstanser som direkte har kommentert utvalgets forslag om å endre dagens tilleggsvilkår i § 6-2 første ledd bokstav c «annen form for utpreget normløs atferd» til «annen alvorlig skadelig handlemåte». *Barneverns- og helsenemndene* skriver at nemndene har delt syn, hvor noen nemnder støtter utvalgets forslag, mens andre mener at ordlyden i nåværende bokstav c skal beholdes av hensyn til å unngå en utilsiktet utvidelse av bestemmelsens anvendelsesområde. *Statsforvalteren i Troms og Finnmark* støtter utvalgets forslag.

Forandringsfabrikken har et eget forslag til formulering av § 6-2, hvor dagens tilleggsvilkår i første ledd utgår og erstattes med vilkårene «a. tjenestene rundt barnet ikke har klart å gi tilstrekkelig hjelp» og «b. foreldre eller omsorgspersoner ikke evner å gi barnet tilstrekkelig omsorg».

Et fåtall høringsinstanser har uttalt seg konkret om utvalgets forslag om å erstatte ordlyden «plassering i institusjon» med «opphold i institusjon». *KS* påpeker at forslaget

kan medføre en risiko for tilsløring av realiteten, nemlig at det materielt sett er tale om å plassere barnet i institusjon mot barnets vilje. *Sandnes kommune* er positive til ordlyden «opphold i institusjon» for å unngå objektivisering av barna det gjelder.

Flere høringsinstanser støtter at begrepet «behandling» tas ut av barnevernsloven § 6-2, blant annet *Statens Helsetilsyn, FHI, KS, Barneombudet, Forandringsfabrikken* og *Mental helse*. Flere av disse peker på at det er sentralt at lovverket er tydelig på hva barnevernssektoren og helsesektoren skal hjelpe barnet med, og at begrepet behandling kan gi inntrykk av at barnevernet skal gi barn helsehjelp. *Barneverns- og helsenemndene* har ingen innvendinger mot utvalgs forslag om å erstatte begrepet behandling med utviklingsstøtte.

RBKU Nord er imot forslaget om å erstatte behandlingsbegrepet med utviklingsstøtte. Det vises til at det er uklart hva utviklingsstøtte og forsterket utviklingsstøtte faktisk er i daglig tale så vel som fagterminologi. *RBKU* er enig i at begrepet behandling kan gi forventning om medisinsk behandling, men mener at begrepet utviklingsstøtte ikke er oppklarende.

Når det gjelder forslaget om å erstatte begrepet behandling med utviklingsstøtte uttaler *NUBU* at de på generelt grunnlag er enige i at barn i barnevernsinstitusjoner skal gis helsehjelp og behandling for helseproblemer i helsevesenet, og at helsevesenet har et ansvar for å gi forsvarlige og likeverdige helsetjenester også til barn som bor på institusjon. Dette med unntak av rusproblematikk, som de mener påvirkes av og krever behandling på de fleste av barnets livsarenaer, at det ikke alene kan defineres som et helseproblem og pålegges behandlingsansvar hos helsetjenestene.

9.3 Departementets vurderinger

9.3.1 Innledning

Begrepsbruken i barnevernet har vært tema for vurdering i lang tid. Brukergruppens identifikasjon med begrepene og tiltakenes inngripende karakter setter på spissen hensyn som trekker i ulike retninger. Dette har gjort det utfordrende å finne gode nok alternativer.

Barnevernsloven retter seg mot ulike aktører. På den ene siden er den et arbeidsverktøy for ansatte i kommunalt og statlig barnevern, private aktører, advokater, barneverns- og helsenemnda, statsforvaltere og domstolene. På den andre siden retter loven seg mot privatpersoner, som barn og foreldre. Loven regulerer både vilkår for frivillige tiltak og har mer inngripende hjemler for tvangstiltak. Begrepsbruken i loven må av hensyn til rettssikkerheten til barn og foreldre være forståelig og presis. Et annet viktig hensyn er brukergruppene, og da særlig barnas, identifikasjon med begrepene og hvilke signaleffekter begrepene kan gi.

Departementet har på bakgrunn av utredningene nevnt ovenfor, igjen vurdert om enkelte av barnevernslovens begreper kan erstattes med bedre alternativer. Departementet har vurdert begrepene «alvorlige atferdsvansker», «plassering», «rømming» og «behandling».

Departementet understreker at det ikke foreslås noen endringer i anvendelsesområdet eller de materielle vilkårene til bestemmelsene som i dagens lov inneholder de nevnte begrepene. Det sentrale spørsmålet har vært hvordan bestemmelsene bør utformes språklig, og hvilke begreper som bør brukes for å ivareta både hensynet til rettssikkerhet og hensynet til brukergruppenes og barnas identifikasjon med begrepene.

9.3.2 Endring i begrepene atferd, alvorlige atferdsvansker og utpreget normløs atferd

Etter departementets oppfatning er det behov for et bedre egnet begrep enn «alvorlige atferdsvansker» i barnevernsloven § 6-2. Dette har også støtte i høringen av NOU 2023: 24. Departementet har lagt vekt på at vilkåret skal redusere det opplevde stigmaet for barnet, styrke barnets rettssikkerhet og tydeliggjøre formålet med oppholdet.

Departementet understreker at lovforslaget ikke har til hensikt å endre terskelen for tiltak, og at de materielle vilkårene i bestemmelsen skal forstås på samme måte som etter dagens bestemmelse.

Departementet har tatt utgangspunkt i Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om å erstatte formuleringen i barnevernsloven § 6-2 første ledd «har vist alvorlige atferdsvansker» med «utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Forslaget har likhetstrekk med Barnevernlovutvalget (2016) sitt forslag, som fikk lite støtte i høringen fordi vilkårene ble ansett som for vage og at det utvidet adgangen til å iverksette tvangstiltak. Etter departementets vurdering innebærer imidlertid Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag mer konkrete vilkår for å iverksette tvangstiltak enn hva Barnevernlovutvalget la opp til. Det vises særlig til at Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag legger opp til å konkretisere hva slags handlemåter bestemmelsen er ment å omfatte, gjennom å beholde bokstav a og c i barnevernsloven § 6-2 første ledd. Barnevernlovutvalget foreslo å ta ut disse elementene.

Departementet ser at begrepet «utsetter sin utvikling» rent språklig inneholder et element av vurdering av framtidig risiko. Etter departementets vurdering forsterkes dette ved bruk av begrepet «fare», framfor «skade», som foreslått av Bufdir. Departementet foreslår imidlertid å følge Barnevernsinstitusjonsutvalgets anbefaling, og presiserer at valg av ordlyd ikke er ment som en utvidelse av bestemmelsens materielle innhold.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at «helse» bør tilføyes formuleringen «utsetter sin utvikling for alvorlig fare», begrunnet med at dette vil sikre at bestemmelsen ikke utvides og at bestemmelsen vil samsvare bedre med barnevernsloven § 1-1. Departementet ser argumentasjonen til høringsinstansene, men viser også til at «helse» vil kunne gi uheldige assosiasjoner til tiltak etter helselovgivningen. Det vil kunne oppfattes som om bestemmelsen også omfatter tiltak rettet mot for eksempel spiseforstyrrelser eller selvskading, som ikke dekkes av bestemmelsen i dag. Departementet vil igjen framholde at de begrepsendringer som nå gjøres, ikke skal medføre endringer i bestemmelsenes materielle innhold. Departementet foreslår derfor at ny ordlyd i barnevernsloven § 6-2 ikke skal inneholde «helse».

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at begrepet i grunnvilkåret i barnevernsloven § 6-2 første ledd endres fra «har vist alvorlige atferdsvansker» til «utsetter sin utvikling for alvorlig fare». Anvendelsesområdet til bestemmelsen skal være det samme som etter dagens lov. Tilleggsvilkårene i bokstav a til c foreslås videreført, med en språklig endring i tilleggsvilkåret i bokstav c. Tilleggsvilkårene i bokstav a til c bidrar til å gi grunnvilkåret «utsetter sin utvikling for alvorlig fare» et mer presist innhold, og forhindrer at inngrepshjemmelen utilsiktet utvides. På samme måte som etter dagens bestemmelse, inkluderes for eksempel ikke barn som har spiseforstyrrelser eller skader seg selv.

Departementet foreslår ingen endringer i tilleggsvilkårene i barnevernsloven § 6-2 første ledd bokstav a og b. Departementet støtter Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om å videreføre dagens bokstav a «ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd». Enkelte høringsinstanser mener at tilleggsvilkåret i bokstav a bør utgå, men ettersom en eventuell endring av dette ville innebære en vesentlig materiell endring går departementet ikke nærmere inn på dette forslaget nå. Departementet foreslår videre ingen endringer i dagens bokstav b «ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler» nå.

Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag har nær tilknytning til en større vurdering av innretningen av institusjonsbarnevernet og hvilket ansvar barnevernet skal ha for ungdom med rusutfordringer. Denne vurderingen må gjennomføres i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet og inngår i oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag, som departementet kommer tilbake til. Forslagene som vurderes nå handler utelukkende om begrepsmessige endringer. Av hensyn til at det ikke foreslås materielle endringer i bestemmelsens anvendelsesområde i dette høringsnotatet, foreslår departementet derfor at dagens bokstav a og b videreføres inntil videre. Materielle endringer vil vurderes som en del av den bredere oppfølgingen av Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning.

Departementet ser at Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag om å endre ordlyden i § 6-2 første ledd bokstav c fra «utpreget normløs atferd» til «alvorlig skadelig handlemåte», vil kunne medføre en utilsiktet risiko for at vilkårene for tvangsvedtak endres. Departementet har likevel konkludert med å foreslå en slik endring. Det er lagt avgjørende vekt på at ordlyden «utpreget normløs» ikke er tidsmessig og ellers lite presis. Departementet presiserer at endringen kun er en begrepsmessig endring og at tilleggsvilkåret ikke skal omfatte flere tilfeller enn dagens bestemmelse.

På bakgrunn av Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag, foreslår departementet å ta inn et minste inngreps prinsipp innledningsvis i barnevernsloven § 6-2 første ledd, med enkelte språklige tilpasninger. Barnevernsinstitusjonsutvalgets formulering «dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse for barnet i hjemmet, fosterhjemmet eller institusjon» er begrunnet med at vilkårene for opphold på grunnlag av barnets handlinger og uttrykk bør knyttes tettere opp mot foreldrenes mulighet til å gi barnet forsvarlig omsorg, utviklingsstøtte og beskyttelse. Departementet viser til at utvalget har understreket at vurderingstemaet etter barnevernsloven § 6-2 skal være det samme som etter dagens lov, og legger derfor til grunn at forslaget ikke tar sikte på å endre det materielle innholdet i bestemmelsen. For å unngå risiko for tvil om

bestemmelsens materielle innhold foreslår departementet formuleringen «dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse og det er nødvendig ut fra barnets situasjon». Departementet vurderer at formuleringen er dekkende som uttrykk for vurderingene av minste inngreps prinsipp for denne typen vedtak. Departementet presiserer at endringen kun er en tydeliggjøring av gjeldende rett, og medfører ingen endring i bestemmelsens materielle innhold. Barnevernsloven § 6-2 første ledd vil på denne måten delvis overlappe med bestemmelsens femte ledd, som stiller krav om at det skal ha vært vurdert om barnets behov kan ivaretas ved hjelpetiltak etter kapittel 3. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om nåværende femte ledd bør tas ut, men har under tvil valgt å videreføre bestemmelsen. Departementet presiserer for øvrig at det ikke foreslås endringer i barnevernslovens behandlingsbegrep, se kapittel 9.3.5 nedenfor.

Departementet foreslår etter dette at § 6-2 første ledd lyder:

«Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse og det er nødvendig ut fra barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda vedta at et barn skal ha opphold i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar. Slikt vedtak kan bare treffes dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare på en eller flere av følgende måter:

- a. ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd
- b. ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler
- c. ved annen form for alvorlig skadelig handlemåte.»

Departementet foreslår videre en tilsvarende gjennomgående endring av lovens øvrige bestemmelser som inneholder formuleringer av begrepet «atferd», med nødvendige tilpasninger. Det vises eksempelvis til barnevernsloven § 15-3 andre ledd hvor det av dagens ordlyd følger at «Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Ansvarer omfatter tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd.». Departementet foreslår å endre bestemmelsens ordlyd til «Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller fordi barnet utsetter sin utvikling for fare. Ansvarer omfatter tiltak rettet mot omsorgssituasjonen eller handlemåten.». Et annet eksempel er barnevernsloven § 3-1 første ledd, som foreslås endret til «Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Det samme gjelder hvis barnet utsetter sin utvikling for fare.». Lovforslaget er ikke ment å endre premisser som følger av etablert tolkning av gjeldende lov. Barnevernstjenestens ansvar for å iverksette hjelpetiltak skal fremdeles være å ivareta utfordringer som følger av omsorgssvikt eller barnets «atferdsuttrykk» slik begrepet tolkes etter dagens lov.

Forslaget til begrepsendring vil også komme til anvendelse på barnevernsloven § 13-2 som gjelder plikt til å melde fra til barnevernstjenesten. Departementet foreslår å endre ordlyden i § 13-2 første ledd bokstav d fra «når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget normløs atferd» til «når et barn har utsatt sin

utvikling for alvorlig fare ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for alvorlig skadelig handlemåte.» Forslaget medfører at enkelte bestemmelser i særlovgivning på andre områder må tilpasses ordlyden hvor det henvises til barnevernsloven § 13-2 om plikt til å melde fra til barnevernstjenesten.

Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1 og 16.2.

9.3.3 Endring i begrepet plassering

Departementet viser til Barnevernsinstitusjonsutvalgets og Bufdirs vurderinger av at begrepet «plassering» kan erstattes med «opphold» enkelte steder i loven uten at dette medfører en endring av betydningen eller språklig innhold. Etter departementets oppfatning kan begrepet «plassering» gi et bedre språklig uttrykk for realiteten i et tvangsvedtak og tiltakenes inngripende karakter.

Departementet legger imidlertid større vekt på hensynet til å unngå språklige assosiasjoner til en objektivisering av barna. Departementet foreslår derfor at begrepet «plassering» gjennomgående bør endres i loven. Eksempelvis foreslår departementet endringer i barnevernsloven §§ 4-4, 4-5, 6-2, 6-3 og 6-6 ved å erstatte begrepet «plassering» med «opphold» eller «vedtak om opphold» flere steder. Departementet foreslår videre å erstatte «plassere» med «bo» enkelte steder, for eksempel i §§ 5-3 første ledd og 6-6 andre ledd. Også formen «flytter inn» benyttes. Det vises til lovforslaget, se kapittel 16.1.

Departementet presiserer at forslaget kun gjelder endring i begrepsbruk. Virkeområdet til og det materielle innholdet i bestemmelsene som foreslås endret skal være det samme som etter dagens lov.

9.3.4 Endring i begrepet rømming

Departementet foreslår at begrepet «rømming» tas ut av loven. Med «å rømme» menes den som «forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær», slik det framgår av § 10-12 første ledd. Begrepet «rømming» brukes som kortform i overskriften og i forskriftshjemmelen i denne bestemmelsen, og departementet foreslår omskrivinger av disse formuleringene.

Departementet foreslår at overskriften endres til «Tilbakeføring til institusjon», og at rømming erstattes med «fravær» i forskriftshjemmelen. I § 6-1 foreslås begrepet «rømming» erstattet med «forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær». Departementet ser at det vil kunne være en utfordring at det ikke finnes noen aktuell kortform til dette begrepet, men viser til at begrepet framkommer få steder i barnevernsloven. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

9.3.5 Begrepet behandling

Departementet foreslår ingen endring av begrepet «behandling» i dette høringsnotatet. Både Barnevernsinstitusjonsutvalget og Havre har foreslått å ta ut «behandling» fra

barnevernsloven, og synspunkter fra høringen er at begrepet lett kan skape assosiasjoner til behandling etter helselovgivningen. På den andre siden kan det argumenteres for at begrepet «behandling» er klarere og har et mer presist innhold enn begrepet «utviklingsstøtte». Videre vises det til at opphold på barnevernsinstitusjon grunnet vedvarende problematisk bruk av rusmidler blant annet omtales som behandling.

Barnevernsinstitusjonsutvalget har foreslått å fjerne inngangsvilkåret i § 6-2 bokstav b om vedvarende problematisk bruk av rusmidler. Departementet vil i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet vurdere forslaget nærmere i kvalitetsreformens meldingsdel. Forslaget om å ta ut begrepet behandling har nær sammenheng med Barnevernsinstitusjonsutvalgets øvrige forslag som gjelder institusjonstilbudets innretning, og departementet vil derfor avvente en nærmere vurdering av dette begrepet. Departementet viser imidlertid til at begrepet «utviklingsstøtte» foreslås benyttet i barnevernsloven § 6-2 første ledd om minste inngreps prinsipp.

10 Alternative tiltak utenfor hjemmet

10.1 Botiltak med heldøgns bemanning

10.1.1 Innledning

Både Bufdir og Barnevernsinstitusjonsutvalget har vurdert at det trengs alternativer til fosterhjem og institusjon for barn som skal ha barnevernstiltak utenfor hjemmet. Departementet foreslår i dette kapitlet et nytt lovregulert botiltak med krav til heldøgns bemanning som skal kunne benyttes som et frivillig tiltak utenfor hjemmet. Departementet foreslår at tiltaket reguleres i et nytt kapittel i barnevernsloven med bestemmelser som stor grad bygger på det regelverket som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Det foreslås blant annet tilpassede bestemmelser om omsorg og oppfølging, barns rettigheter, krav til godkjenning, generelle krav til tiltaket, krav til bemanning og kompetanse og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i botiltak med heldøgns bemanning.

10.1.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnevernsloven § 3-1 at når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov, og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Bestemmelsen åpner for at barnevernstjenesten iverksetter ulike former for kommunale botiltak som et frivillig hjelpetiltak når vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Tilbud om botiltak etter denne bestemmelsen kan bare gis til ungdom under 18 år dersom ungdommene ikke har behov for den omsorgen og oppfølgingen som gis i fosterhjem eller institusjon. Dersom ungdommen har behov for at noen andre enn foreldrene utøver det daglige omsorgen, må det fattes vedtak etter § 3-2.

Det er ikke særskilte krav i barnevernsloven om kvalitet og godkjenning av botiltak etter § 3-1. Botiltakene må imidlertid følge kvalitetskrav som kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet i § 1-7. Videre gjelder krav om politiattest for ansatte i slike tiltak, jf. § 12-11 første ledd. Også kravene til internkontroll i kommuneloven § 25-1 kommer til anvendelse. Statsforvalter fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter etter loven, jf. § 17-3 første ledd. Dette tilsynsansvaret omfatter også botiltak. Statsforvalter fører imidlertid ikke tilsyn med barn i kommunale botiltak på tilsvarende måte som de gjør med barn på institusjon. Kommunen har heller ikke et tilsvarende tilsynsansvar for barn i botiltak som for barn som bor i fosterhjem.

Det framgår av andre ledd at departementet i forskrift kan fastsette hvilke krav til kvalitet som skal stilles til hjelpetiltak. Forskriften kan fastsette utfyllende krav til oppfølging av barn og unge som har bolig som hjelpetiltak, jf. § 8-1 og § 8-5.

Adgangen til å treffe vedtak om fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak er nærmere regulert i barnevernsloven § 3-2. Det framgår av bestemmelsen at barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon som hjelpetiltak når vilkårene i barnevernsloven § 3-1 første ledd er til stede, og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Henvisningen til § 3-1 innebærer at barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon dersom «barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp». Videre følger det av bestemmelsen at omsorgsovertakelse skal vurderes dersom det må forutsettes at foreldrene over tid ikke kan ivareta den daglige omsorgen. Bestemmelsen åpner ikke for kommunalt botiltak som et frivillig hjelpetiltak.

I tilfeller der barnet bor i et fosterhjem eller institusjonen som et frivillig hjelpetiltak etter § 3-2 utøver fosterhjemmet eller institusjonen den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene. Kapittel 9 i loven inneholder nærmere regler om fosterhjem og kapittel 10 inneholder regler om barnevernsinstitusjoner.

Det er presisert i § 3-2 at bestemmelsen i barnevernsloven § 5-3 tredje ledd om hensyn ved valg av plasseringssted etter vedtak om omsorgsovertakelse gjelder så langt den passer. Det framgår av bestemmelsen at det blant annet skal legges vekt på barnets mening, barnets identitet og behov for omsorg i et stabilt miljø, behovet for kontinuitet i barnets oppdragelse og barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal også legges vekt på hvor lenge det er antatt at omsorgsovertakelsen skal vare, og på barnets samvær og kontakt med foreldrene, søsken og andre personer som barnet har nær tilknytning til. Dersom barnet skal bo i fosterhjem, skal barnevernstjenesten vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. § 9-4.

10.1.3 Bakgrunnen for forslaget

10.1.3.1 Dagens situasjon

Mange kommuner tilbyr i dag ulike former for botiltak til ungdom. Eksempler på dette er hybel og bofellesskap. I noen tilfeller tilbyr kommunen kommunale botiltak som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1. Det er i dag ikke stilt konkrete krav til slike kommunale botiltak. Dette innebærer at kravene til slike botiltak utledes av de alminnelige bestemmelsene i barnevernsloven, blant annet om forsvarlighet og hensynet

til barnets beste. Statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn følger av det generelle ansvaret for å kontrollere kommunenes oppfyllelse av oppgaver etter barnevernsloven etter § 17-3 første ledd.

I utgangspunktet har ikke kommunale botiltak samme godkjenning som barnevernsinstitusjoner. Barnevernsloven åpner ikke for å benytte kommunale botiltak som en frivillig plassering etter barnevernsloven § 3-2. I slike tilfeller må barnevernstjenesten dermed velge mellom fosterhjem eller institusjon.

I 2020 utarbeidet Oslo Economics og OsloMet en rapport²¹⁸ om kommunale botiltak på oppdrag fra departementet. Formålet var å få kunnskap om bruken av botiltak i barnevernet. Ifølge rapporten var det i 2019 i overkant av 2 000 barn og unge som bodde i kommunale botiltak. Om lag 16 prosent av disse var under 18 år. Rapporten viste store variasjoner i kommunenes innretning og oppfølging av kommunale botiltak, herunder om tiltakene blir tilpasset den enkeltes ungdommens behov. Det ble også vist til at det er en sammensatt gruppe ungdommer som tilbys slike hjelpetiltak. Det viktigste fellestrekket er at ungdommene har en utfordrende hjemmesituasjon, samt at det ikke vurderes som aktuelt å iverksette tvangsvedtak. Kommunale botiltak er også en sentral del av tilbudet til ungdom over 18 år. I rapporten ble det lagt til grunn at kommunale botiltak fyller et klart behov. Det ble også anbefalt å utarbeide retningslinjer for kvalitet og at det bør vurderes å stille krav til tilsyn.

I forbindelse med ny barnevernslov ble det innført en hjemmel for å forskriftsfeste kvalitetskrav til kommunale botiltak. I forarbeidene ble det vist til at ungdommer som mottar hjelpetiltak fra barnevernet er en særskilt sårbar gruppe, der hensynet til rettssikkerhet står sterkt. Videre ble det vist til at det å stille nærmere krav til kvalitet, ville være et viktig bidrag til å styrke rettssikkerheten. Det ble særlig pekt på at en forskrift vil kunne omfatte krav til botiltakets ivaretagelse og oppfølging av ungdommene, krav til kompetanse hos tilsatte og materielle krav til boligen. Forslaget fikk bred støtte under høringen. Forslaget var langt på vei i samsvar med Barnevernslovutvalgets anbefalinger og senere utredninger. Forskriftshjemmelen åpner imidlertid ikke for krav om ekstern godkjenning og tilsyn. Dette er spørsmål som høringsinstansene var opptatt av. Barnevernsloven trådte i kraft 1. januar 2023. Departementet har foreløpig ikke fastsatt forskrift med nærmere bestemmelser om krav til kommunale botiltak.

10.1.3.2 Gjennomførte utredninger

Bufdirs utredning av tiltaksporteføljen

Departementet ga i 2021 Bufdir i oppdrag å komme med anbefalinger om tiltak for barn og unge som trenger tiltak utenfor hjemmet. Bakgrunnen for oppdraget var blant annet at tidligere utredningsarbeid har vist at det i mange tilfeller er vanskelig å vurdere hva som er best egnede tiltak for det enkelte barn, og at det er behov for mer kunnskap om hvilke

²¹⁸ Oslo Economics 2020 *Utredning av kommunale botiltak/OE-rapport 2020-63*

tiltak som kan være aktuelle for særskilte målgrupper. Bufdir ble bedt om særlig å ta utgangspunkt i følgende målgrupper:

- Barn under 13 år som har store oppfølgingsbehov, hvor institusjon som hovedregel ikke er ansett som et egnet eller ønsket alternativ.
- Søskenflokker som det er utfordrende å få plassert sammen.
- Eldre barn/ungdommer som skal plasseres utenfor hjemmet, men der verken fosterhjem eller institusjon fra Bufetat anses som et egnet alternativ.

Bufdir viste i rapporten *Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet* til at en viktig del av utfordringsbildet er at mange barn venter lenge på tiltak og at dette i all hovedsak gjelder barn som trenger fosterhjem. Direktoratet viste til at mangel på egnede tiltak øker risikoen for at barn opplever brudd og flyttinger, og at dette kan medføre store, negative konsekvenser for både den enkelte og for samfunnet.²¹⁹ Bufetat opplever store utfordringer med å rekruttere og formidle egnede fosterhjem, og tilgangen på fosterhjem en sentral del av utfordringsbildet.

Direktoratet viste også til at barn og unge det er vanskelig å finne egnede tiltak til ikke kan ses på som én gruppe, men at det er stor variasjon mellom de ulike gruppene barn og unge. Direktoratet omtalte fire målgrupper som har behov for et annet tiltak enn fosterhjem eller institusjon:

- Barn og unge med flere samtidige utfordringer/ sammensatte behov
- Barn og unge som er «for gamle» for fosterhjem
- Barn som er «for unge» for institusjon
- Barn og unge som er en del av en søskenflokk som skal plasseres utenfor hjemmet

Bufdir konkluderte i rapporten med at det er behov for alternative tiltak for unge som ikke passer inn i dagens institusjonstilbud og som samtidig vanskelig kan finne seg til rette i et fosterhjem. I rapporten foreslår direktoratet en videreutvikling av kommunale botiltak som et alternativ ved omsorgsovertakelser. Sammenlignet med dagens kommunale botiltak, vil dette kreve regulering og en lovendring som gjør botiltak til et alternativ der barnevernstjenesten overtar omsorgen for barnet. Bufdir hadde ikke konkrete forslag til hvordan botiltak som omsorgstiltak kan reguleres i barnevernsloven, men trakk blant annet fram målgruppe, krav til kvalitet og godkjenning, krav til bemanning, adgang til å sette begrensninger for barnet og tilsyn som eksempler på spørsmål det kan være aktuelt å regulere nærmere.

Direktoratet viste samtidig til at å åpne for botiltak som alternativ til fosterhjem og institusjon ved omsorgsplasseringer innebærer en risiko for at kommunene kan få økonomiske insentiver til å benytte slike tiltak for barn tiltaket ikke er egnet for. Dette gjelder særlig i tilfeller der kommunen selv gjør alle vurderinger knyttet til tiltaksvalg og

²¹⁹ Bufdir (2023) *Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet*

fatter vedtak i saken. Direktoratet viste også til at det vil kunne være krevende å regulere botiltak på en måte som sikrer god nok kvalitet i tiltakene og som hindrer uønsket variasjon mellom de enkelte botiltakene.

NOU 2023: 24 *Med barnet hele vegen*

Barnevernsinstitusjonsutvalget hadde i mandat å vurdere oppgaver, rammer og omfang i framtidens institusjonsbarnevern, og å vurdere alternative måter å organisere det samlede tilbudet ut ifra barnas behov.

I NOU-ens kapittel 12 «Bedre hjelp til flere i egen kommune» gir utvalget eksempler på kommunale botiltak og institusjoner som i dag benyttes i barnevernet. Utvalget viser til at det i dag er få tiltak i barnevernet for barn som ikke kan bo hjemme. De viser til at hvis barnevernet har overtatt omsorgen, eller vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede, er de eneste lovlige alternativene fosterhjem eller institusjon. De viser også til at kommunale botiltak kan brukes som et frivillig hjelpetiltak, men at tilbudet er lite utbygd for unge under 18 år.

Utvalget gir uttrykk for at de ser fire hovedproblemer knyttet til kommunale botiltak. For det første brukes de for lite. For det andre er de ikke tilgjengelige for barn som barnevernet har omsorgen for, og som kunne hatt nytte av det. For det tredje mangler tiltakene hensiktsmessig regulering og kvalitetssikring. For det fjerde fører underforbruk av kommunale botiltak til unødvendig høy ressursbruk på statlige tiltak.

Utvalget er opptatt av at flere barn får hjelp der de bor og gir også uttrykk for at flere barn enn i dag kan og bør få et tilbud utenfor hjemmet i kommunal regi, og at de kommunale botiltakene derfor bør rustes kraftig opp. De viser til at for de aller fleste barn er forholdet til familien svært viktig, uavhengig av om familien strever og ikke lykkes med å gi den omsorgen barnet trenger. Et tilbud i eget nærmiljø er viktig for å kunne beholde og videreutvikle det nettverket som venner, skole og fritidsaktiviteter utgjør. Utvalget viser også til at mange barn har behandlingsrelasjoner og oppfølging fra lokale hjelpetjenester som de kan ha nytte av å videreføre.

Utvalget støtter en uttalelse i forarbeidene til ny barnevernslov der departementet uttalte at «[o]msorg innenfor rammen av en familie er det foretrukne alternativet for de fleste barn, særlig gjelder dette de yngste barna».²²⁰ De gir samtidig uttrykk for at for noen barn, og særlig de eldste, vil økt selvstendighet i et kommunalt tiltak være et bedre alternativ enn et fosterhjem. De viser også til at rekruttering av fosterhjem for eldre ungdommer er vanskelig, og for mange ikke et reelt alternativ. Etter deres syn kan et kommunalt botiltak gjøre det enklere å opprettholde og styrke en relasjon mellom foreldre og barn, og at barna slipper en mulig lojalitetskonflikt mellom foreldre og fosterforeldre. De viser også til at foreldrene ofte vil oppleve det mindre truende at barna bor i en egen bolig, enn at de blir del av en ny familie.

²²⁰ Prop. 133 L (2020–2021), s. 47.

Utvalget gir også uttrykk for at terskelen for å benytte et kommunalt botiltak vil være lavere enn å flytte en ungdom i fosterhjem eller institusjon. De viser til at økt bruk av kommunale botiltak dermed kan bidra til at færre unge blir boende for lenge i høykonflikt og med utilstrekkelig omsorg. Videre vil det også være mer fleksibelt med tanke på når barn og foreldre faktisk kan bo sammen eller tilbringe tid sammen.

Etter utvalgets vurdering må kommunale botiltak kunne benyttes uavhengig av om foreldrene samtykker (hjelpetiltak) eller motsetter seg tiltaket (omsorgstiltak) dersom det er til barnets beste. Utvalget gir uttrykk for at det avgjørende bør være hvilket tiltak som best møter barnets behov. Samtidig mener de at bruk av kommunalt botiltak som omsorgstiltak forutsetter en langt bedre kontroll med kvaliteten på tiltakene enn det som er tilfellet i dag. De viser også til at nytten av et kommunalt botilbud avhenger av at kommunen er i stand til å etablere et tilbud av tilstrekkelig kvalitet, og at det vil variere hvilke barn en kommune kan ivareta på en god måte i egen regi.

Utvalget viser til at Bufdir i utredningen om tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet, vurderer at kommunale botiltak særlig kan være aktuelt for unge som er «for gamle» for fosterhjem og som har behov for støtte i overgangen til voksenlivet. Utvalget støtter at kommunale botiltak, og spesielt botiltak uten døgnbemanning, primært er et alternativ for de eldste barna. De viser også til at bredden i kommunale botiltak gjør at det verken er mulig eller ønskelig med klart avgrensede målgrupper for tiltaket. Valg av tiltak må gjøres med utgangspunkt i barnas ofte sammensatte og unike historier, og etter en grundig kartlegging av behov og ressurser. Basert på utvalgets erfaring og innspill fra det kommunale barnevernet peker utvalget likevel på noen grupper av ungdommer som etter deres syn kan ha nytte av botiltak i kommunal regi:

- Unge som har bodd lenge «på kanten av» god nok omsorg
- Unge som er klare for å flytte fra institusjon før de er 18 år
- Unge som må flytte fra fosterhjem eller institusjon
- Unge som utvikler seg negativt på institusjon eller i fosterhjem

Utvalget gir uttrykk for at kommunale botiltak kan være det beste tiltaket også for noen barn barnevernet har overtatt omsorgen for. At botiltak i dag kun kan benyttes som et frivillig hjelpetiltak, innebærer at det er foreldrene som har omsorgsansvaret for barnet. Utvalget presiserer at dersom et kommunalt botiltak også skal kunne brukes som et omsorgstiltak forutsetter dette at botiltaket utøver den daglige omsorgen for barnet. Tiltaket må derfor reguleres slik at det sikrer barnet forsvarlig omsorg.

Utvalget viser videre til at Bufdir i rapporten *Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger hjelp utenfor hjemmet*, har utredet hvordan kommunale botiltak som omsorgstiltak kan reguleres. Utvalget viser til at Bufdir har lagt til grunn at botiltaket ikke vil ha ansatte til stede hele døgnet, men at ungdommen skal kunne få tak i voksne og at den voksne skal kunne møte fysisk innen kort tid. Med det som utgangspunkt har Bufdir vurdert at botiltak som omsorgstiltak kun å være et alternativ i særskilte tilfeller, for unge som i stor grad kan klare seg selv.

Utvalget kommer med flere anbefalinger knyttet til organisering og bruk av kommunale botiltak.²²¹ Et av forslagene gjelder et nytt lovregulert kommunalt botiltak med heldøgns omsorgstilbud (forslag nr. 16):

«Mulighet for bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak

Kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud reguleres som et eget omsorgstiltak i barnevernsloven, se lovforslag i kapittel 28. Bruk av kommunalt botiltak som omsorgstiltak forutsetter at barnet ønsker å ha botiltaket. Som hovedregel skal det være et tiltak for barn over 15 år.»

Utvalget²²² foreslår et nytt kapittel i barnevernsloven om kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud. De viser til at en tydelig regulering som et alternativt omsorgstiltak til fosterhjem og institusjon, i stor grad vil møte behovene hos den målgruppen som i dag er i kommunale institusjoner. Utvalget viser også til at dette vil bidra til et tydeligere skille mellom det spesialiserte tilbudet som institusjonene Bufetat tilbyr og kommunale omsorgstiltak, som fosterhjem og kommunale institusjoner.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i de kravene som gjelder for barnevernsinstitusjoner i barnevernsloven kapittel 10 med tilhørende forskrift om krav til kvalitet og godkjenning, men tilpasset en målgruppe med mindre omfattende behov. Utvalget foreslår at det bør stilles krav til kompetanse, men at disse bør være mindre omfattende enn i dagens barnevernsinstitusjoner. Utvalget foreslår også at kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud skal godkjennes av samme instans som statlige institusjoner, og at statsforvalter skal føre tilsyn på tilsvarende måte som med barnevernsinstitusjoner.

I motsetning til direktoratet mener utvalget at bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak forutsetter tilstedeværelse av voksne hele døgnet. Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke tilstrekkelig for å ivareta den daglige omsorgen for barnet at den unge kan kontakte ansatte ved behov. Utvalget mener derfor at bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak bør begrenses til botiltak med heldøgns omsorgstilbud.

Utvalget mener derfor at et kommunalt botiltak med heldøgns omsorgstilbud kan være egnet for en noe større målgruppe enn det direktoratet har lagt til grunn. Utvalget viser samtidig til at det primært skal være et tiltak for ungdom over 15 år som ikke ønsker et fosterhjem og som ikke har behov for et spesialisert institusjonstilbud. I likhet med Bufdir mener utvalget at det må være et vilkår at barnet selv ønsker å bo i et kommunalt botiltak, framfor et fosterhjem eller en institusjon.

Etter utvalgets vurdering må kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud kunne ivareta det daglige omsorgsansvaret for barn som har levd under mangelfull omsorg, og som kan ha stort behov for oppfølging og støtte. Utvalget mener forsvarlig bemanning tilsier fysisk tilstedeværelse av ansatte i tiltaket hele døgnet, og at det ikke er tilstrekkelig at barna kan kontakte ansatte ved behov.

²²¹ Tiltak nr. 16,17,18 og 19 gjelder kommunale botiltak.

²²² NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien*.

Etter utvalgets vurdering utgjør de store forskjellene i kostnadene mellom kommunale botiltak og barnevernsinstitusjon en risiko for at kommunen velger å bruke botiltak, selv i de tilfellene hvor barnet har behov for et institusjonsopphold. Konsekvensene kan være ekstra store ved omsorgsovertakelser, siden det faktisk er det offentlige har overtatt omsorgen kan gjenspeile at barnet har levd under særlig utfordrende vilkår hjemme og dermed er spesielt sårbar.

Utvalget viser til at adgang til bruk av kommunale botiltak som omsorgstiltak, dermed må sees i sammenheng med kommunenes insentiver til å bruke tiltaket. De mener insentivene til å bruke kommunale botiltak særlig vil avhenge av kommunenes utgifter til de alternative tiltakene; institusjonstiltak og fosterhjem. Utvalget mener at de siste årenes økning i de kommunale egenandelene har gitt svært sterke økonomiske insentiver til å ta i bruk andre tiltak enn institusjon og fosterhjem.

10.1.3.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 50 høringsinstanser har gitt uttalelser knyttet til Barnevernsutvalgets forslag om kommunale botiltak. Blant disse er:

Barneombudet, Bufdir og regionene i Bufetat, Statens helsetilsyn, statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Vestland, barneverns- og helsenemndene, Sørlandet sykehus, Lillestrøm kommune, Skien kommune, Sandnes kommune, Stavanger kommune, Barn av rusmisbrukere (BaR), KFUK KFUM, Mental helse, NOBO. Pilar, Rusfeltets hovedorganisasjon, Arendal kommune, Asker kommune, Bergen kommune, Fredrikstad kommune, Gjøvik kommune, Kristiansand kommune, Oslo kommune, Sandnes kommune, Setesdal kommune, Tromsø kommune, Vennesla kommune, Advokatforeningen, Forandringsfabrikken, FO, FO Trøndelag, Kirkens bymisjon, Mira, Mental helse ungdom, Ideelt barnevernsforum, Vennesla kommune, Virke, Barnevernsnettet ASSS, Ungdomsrådgivere i barnevernstjenesten Stavanger, Abelia, Blå Kors, KS, Juristforbundet og VID.

Det generelle inntrykket er at de fleste instansene er enige i at det er behov for å utvikle tilbudet av tiltak i barnevernet, eller at de støtter utvalgets forslag knyttet til kommunale botiltak. Samtidig gir mange høringsinstanser uttrykk for at det er behov for ytterligere regulering eller mer utredning. Blant annet er flere høringsinstanser opptatt av behovet for avklaringer knyttet til målgruppe, ansvar og oppgavefordeling samt krav om godkjenning og tilsyn. *Barneombudet, Bufdir og regionene i Bufetat, Statsforvalteren i Rogaland, og Bergen kommune* er eksempler på høringsinstanser som har kommet med innspill om behov for ytterligere utredning. *Statsforvalteren i Vestland* er skeptiske til utvalgets forslag, og uttaler blant annet:

«Vi er òg samde i at barn ikkje bør bli flytta langt frå sitt nærmiljø. Vi er likevel usikre på om kommunane skal få ansvaret for å etablere butiltak for barn som ikkje kan bu heime. Vi meiner det er ein risiko for at kommunale butilbod for barn med komplekse vanskar ikkje vil ha tilstrekkeleg fagleg kvalitet, og at dei som tar imot tilbodet i lita grad kan få prøvd om tilbodet er forsvarleg...»

Flere instanser har innspill knyttet til de økonomiske og administrative sidene av forslagene. Dette gjelder blant annet *Bergen kommune, Larvik kommune, Oslo kommune,*

Sandnes kommune, Ideelt barnevernsforum, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, KS, Abelia og Virke. Enkelte instanser er opptatte av behovet for statlig finansiering. Andre instanser er bekymret for hvordan økonomiske incentiver kan påvirke tiltaksvalget. Blant annet uttaler *Oslo kommune* blant annet følgende om tiltak nr.16-19:

«Disse forslagene kan potensielt gi et bedre institusjonstilbud til mange barn, slik at tilbudet både er bedre tilpasset deres behov og er mer kostnadseffektivt. Det er likevel viktig at bruken av slike plasser ikke resulterer i at barn som har et behov for institusjonsplassering får et tilbud med lavere kompetanse og mindre voksentetthet/ tilstedeværelse av voksne enn i dagens institusjoner. Det er en særlig risiko for at økonomiske incentiver blir styrende for tiltaksvalget hvis disse plassene blir rimeligere å benytte enn dagens institusjoner [...]»

10.1.4 Departementets vurderinger og forslag

10.1.4.1 *Behovet for et nytt botiltak med krav til heldøgns bemanning som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2*

Mange kommuner tilbyr ulike former for botiltak til ungdommer, for eksempel hybel eller bofellesskap, som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1. Det er foreløpig ikke fastsatt nærmere krav til kvalitet eller innholdet i kommunale botiltak, eller bestemmelser om godkjenning eller om hvordan tilsynet skal gjennomføres. Grensen mellom tilfellene der ungdom kan tilbys bolig som hjelpetiltak etter § 3-1 og når det kan fattes vedtak om frivillig opphold i fosterhjem eller institusjon jf. § 3-2, er skjønnsmessig. Dagens regler gir en risiko for at kommunale botiltak benyttes i større utstrekning enn hva som følger av vedtak etter § 3-1.

Både direktoratet og institusjonsutvalget har tatt til orde for at det bør åpnes for et nytt lovregulert tiltak som kan supplere dagens fosterhjem og barnevernsinstitusjoner. Direktoratet peker også på at mange kommuner mener det er en utfordring at kommunale botiltak ikke kan benyttes ved frivillige tiltak utenfor hjemmet, jf. § 3-2. Etter deres vurdering er det behov for botiltak for unge som ikke passer inn i dagens institusjonstilbud og som samtidig vanskelig kan finne seg til rette i et fosterhjem.

Barnevernsinstitusjonsutvalget har foreslått å innføre en ny type tiltak i barnevernet regulert i et nytt kapittel i barnevernsloven. Utvalget har kalt tiltaket «kommunalt botiltak med heldøgns omsorgstilbud», og foreslår at tiltaket både skal kunne benyttes ved omsorgsovertakelser og som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2.

Slik departementet tolker høringsinnspillene til NOU 2023: 24 støttet et flertall av høringsinstansene utvalget i at det er behov for å utvikle tiltaksviften i barnevernet for barn som skal bo utenfor hjemmet. Samtidig viser høringen at flere høringsinstanser mener det er behov for ytterligere utredning av sentrale spørsmål. Det er også et gjennomgående trekk ved høringen at det framstår som uklart når høringsinstansene uttaler seg om utvalgets konkrete forslag til et nytt lovregulert botiltak med heldøgns omsorgstilbud, og når de uttaler seg om forslagene knyttet til kommunale botiltak mer generelt. Mange instanser har gitt en samlet uttalelse om de forslagene som gjelder kommunale botiltak.

På bakgrunn av utredningene fra Bufdir og institusjonsutvalget, samt høringsinnspillene til forslagene fra institusjonsutvalget er det etter departementets vurdering tilstrekkelig dokumentasjon og grunnlag for å fremme et forslag om et nytt lovregulert kommunalt forankret botiltak med heldøgns bemanning som skal kunne benyttes som et samtykkebasert og frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2.

Departementet legger til grunn at enkelte ungdommer som har behov for å bo utenfor hjemmet, verken har behov for eller ønske om å være en del av et privat hjem eller familiestruktur, eller behov for det faglige miljøterapeutiske opplegget eller de rammene som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Etter departementets vurdering underbygger utredningene at enkelte ungdommer kan gis et fullt ut forsvarlig, og samtidig kvalitativt godt og individuelt tilpasset tilbud, på annen måte enn gjennom fosterhjem og barnevernsinstitusjon. Videre er det behov for en bedre regulering av rammene for bruk av kommunale botiltak, som det i dag allerede er en viss adgang til. Departementet vil også vise til at i tilfeller der barn bor utenfor hjemmet som et frivillig hjelpetiltak, utøves omsorgen for barnet på vegne av foreldrene. Dette innebærer at iverksettelse av det nye tiltaket forutsetter at både foreldrene og barnet ønsker og samtykker til tiltaket. Dersom foreldrene eller barnet opplever at barnet ikke får forsvarlig omsorg eller at de av andre grunner ikke ønsker tiltaket, kan de trekke samtykket tilbake.

Etter departementets vurdering er det ved utformingen av det nye tiltaket naturlig i stor grad å se hen til det regelverket som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt kapittel i barnevernsloven om botiltak med heldøgns bemanning, se forslag til nytt kapittel 9 a. Det vises til kapittel 16.1 nedenfor. Kapitlet inneholder blant annet forslag til tilpassede bestemmelser om omsorg og oppfølging, barns rettigheter, krav til godkjenning, generelle krav til tiltaket, krav til bemanning og kompetanse og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i botiltak med heldøgns bemanning. Departementets forslag til nærmere innretning av et slikt tiltak går fram av kapittel 10.1.4.2 nedenfor. I tillegg foreslår departementet blant annet endringer i barnevernsloven kapittel 17 om statlig tilsyn, se kapittel 10.1.4.3. I kapittel 10.1.4.4 omtaler departementet spørsmålet om kommunale botiltak også bør kunne tilbys ved omsorgovertakelse.

10.1.4.2 Innretningen av et nytt frivillig botiltak med krav til heldøgns bemanning

Målgruppe

Både direktoratet og institusjonsutvalget har tatt til orde for at det er behov for et nytt botiltak for unge som verken passer inn i dagens institusjonstilbud eller i et fosterhjem. Samtidig har verken Bufdir eller utvalget gitt presise beskrivelser av hvilken eller hvilke målgrupper av ungdommer et nytt regulert botiltak kan passe for. Etter departementets vurdering synes det å være en «gråson» mellom fosterhjem og dagens barnevernsinstitusjoner. Enkelte barn har behov for et annet type botiltak enn fosterhjem eller barnevernsinstitusjon. Videre er det en litt for uklar ramme for bruken av dagens kommunale botiltak (bolig som hjelpetiltak).

Frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet etter § 3-2 kan i dag tilbys dersom ungdommen har behov for at noen andre enn foreldrene utøver den daglige omsorgen, og alternativene er enten fosterhjem eller institusjon. Etter departementets vurdering bør et eventuelt nytt tiltak (botiltak) primært brukes for ungdom over 15 år som selv ønsker og samtykker til tiltaket, men der forholdene ikke ligger til rette for opphold i et fosterhjem og der det heller ikke er behov for det faglige terapeutiske opplegget eller rammene som gjelder for barnevernsinstitusjonene. Dette innebærer at tiltaket ikke skal benyttes av ungdom med de mest omfattende oppfølgingsbehovene.

Enkelte ungdommer bor i dag i ulike former for kommunale botiltak etter barnevernsloven § 3-1. Det stilles i dag ikke krav om døgnbemanning for slike tiltak. Oppfølging og tilbudet som gis varierer blant annet avhengig av det enkelte barnets behov. Kommunen vil fortsatt ha adgang til å benytte slike tiltak som hjelpetiltak (bolig som hjelpetiltak). Ved innføring av en nytt type kommunalt forankret døgnbemannet botiltak, vil kommunene ut fra det enkelte barnets behov ha mulighet til å tilby enten et kommunalt botiltak etter § 3-1, eller et døgnbemannet botiltak som et frivillig hjelpetiltak etter § 3-2. Departementet antar at også enkelte av de ungdommene som i dag bor i et botiltak etter § 3-1 kan ha nytte av et kommunalt botiltak med heldøgns bemanning. Det samme gjelder enkelte barn som i dag bor hjemme, i fosterhjem eller i barnevernsinstitusjon.

Ansvar og grunnleggende forutsetninger

I likhet med Barnevernsinstitusjonsutvalget legger departementet til grunn at det i utgangspunktet bør være opp til den enkelte kommune hvordan den vil løse sine lovpålagte oppgaver. Departementet foreslår derfor ikke å pålegge alle kommuner å etablere eller ha tilbud om botiltak med heldøgns bemanning. Det bør være opp til den enkelte kommune å vurdere dette ut fra lokale forhold og behov.

Departementet legger samtidig til grunn at ikke alle kommuner vil ha mulighet eller forutsetninger til selv å etablere eller drifte botiltak med heldøgns bemanning i egen regi. Det bør derfor også åpnes for andre muligheter enn at den enkelte kommune selv etablerer slike tiltak. For det første bør kommuner kunne samarbeide om etablering og drift av heldøgns botiltak. Videre bør også ideelle og kommersielle private aktører kunne søke om å få godkjent et botiltak med heldøgns bemanning med sikte på å tilby plasser til kommuner. Departementet foreslår på denne bakgrunn at regelverket utformes med tanke både kommuner og andre aktører skal kunne søke om godkjenning til å etablere botiltak med heldøgns bemanning.

Den enkelte kommune har selv ansvaret for å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte tjenester og sette i verk tiltak den har ansvaret for etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 15-11. Dette innebærer at det er kommunene selv som vil ha det hele og fulle økonomiske ansvaret dersom kommunene ønsker etablering og drift av botiltak med heldøgns bemanning. Det samme gjelder dersom kommunene velger å samarbeide om etablering og drift eller kjøpe plasser fra en privat aktør. Det foreslåtte tiltaket er ment som en ny mulighet for kommunene til selv å etablere botiltak med heldøgns bemanning på lokalt nivå for å ivareta barn som har behov for å bo utenfor hjemmet, men som vil ha

nytte av et annet type tiltak enn fosterhjem og institusjon. Slike tiltak må derfor finansieres innenfor kommunens egne økonomiske rammer.

Både Bufdir og Barnevernstinstitusjonsutvalget mener det bør stilles krav om godkjenning etter tilsvarende modell som institusjoner, og at det bør stilles krav om regelmessig stedlig tilsyn. I tillegg peker både direktoratet og utvalget på at det bør fastsettes egne krav til kvalitet og kompetanse. Departementet er av den oppfatning at et nytt lovregulert botiltak med heldøgns bemanning i stor grad bør reguleres på samme måte som barnevernstinstitusjonene. Blant annet bør det stilles krav om godkjenning og krav om regelmessig stedlig tilsyn fra statsforvalteren. Det bør også stilles krav til bemanning og kompetanse, og fastsettes egne regler om barns rettigheter og om adgangen til å fastsette begrensninger.

Samtidig vil et nytt botiltak med heldøgns bemanning rette seg mot en annen målgruppe enn mange av de ungdommene som dag bor i barnevernstinstitusjon. Barn i barnevernstinstitusjon har ofte store og sammensatte behov. Botiltak med krav til heldøgns bemanning bør være et alternativ for ungdom med et alminnelig omsorgs- og oppfølgingsbehov og som ikke har behov for det miljøterapeutiske faglige opplegget man finner i dagens barnevernstinstitusjoner. Dette utgangspunktet tilsier at det på enkelte områder må gjelde andre regler enn det som gjelder for barnevernstinstitusjoner. Slik departementet vurderer det vil det ikke være behov for å stille tilsvarende krav til bemanning og kompetanse som i barnevernstinstitusjoner. Det vil heller ikke være behov for tilsvarende rammer eller adgang til å fastsette begrensninger som i barnevernstinstitusjoner.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt kapittel om botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til nytt kapittel 9 a i barnevernsløven. Kapitlet inneholder blant annet forslag til tilpassede bestemmelser om botiltakets ansvar for forsvarlig omsorg og oppfølging, om barns rettigheter i tiltaket, krav til godkjenning, generelle krav og krav til bemanning og kompetanse og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn. Departementet foreslår også enkelte andre endringer i løven. Blant annet foreslår departementet at heldøgns botiltak tas inn som et nytt alternativ i dagens bestemmelse om fosterhjem og barnevernstinstitusjon som et frivillig hjelpetiltak. Departementet foreslår også enkelte nødvendige endringer i kapittel 16 om statlig barnevernsmyndighet og kapittel 17 om statlig tilsyn.

Nærmere om vilkårene for bruk av kommunale botiltak med krav om heldøgns bemanning

Departementet foreslår at § 3-2 endres slik at det framgår av bestemmelsen at barnevernstjenesten i tillegg kan tilby botiltak med heldøgns bemanning som et frivillig hjelpetiltak etter samme vilkår som fosterhjem og institusjon.

Bestemmelsen henviser til barnevernsløven § 3-1. Dette innebærer at det også ved bruk av botiltak med heldøgns bemanning vil være et vilkår at barnet på grunn av sin omsorgssituasjon har et særlig behov for hjelp. I tillegg må det tiltaket være egnet til å møte barnets og foreldrenes behov og bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

På tilsvarende måte som ved fosterhjem vil henvisningen i forslag til endring i § 3-1 til tilfeller der barnet «utsetter sin utvikling for fare» ikke ha noen selvstendig betydning ved bruk av botiltak med heldøgns bemanning. Det vil ikke være aktuelt å benytte det nye tiltaket i tilfeller der det treffes vedtak etter barnevernsloven kapittel 6 eller akuttvedtak etter § 4-4.

Barnevernsloven § 3-2 viser til § 5-3 om hvilke hensyn det skal legges vekt på ved valg av plasseringssted. Dette innebærer at det også ved bruk av botiltak med heldøgns bemanning blant annet skal legges vekt på barnets mening, barnets identitet og behov for omsorg i et stabilt miljø, behovet for kontinuitet i barnets oppdragelse og barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Det skal også legges vekt på antatt varighet, og på barnets samvær og kontakt med foreldrene, søsken og andre personer som barnet har nær tilknytning til.

Etter departementets vurdering bør det ved heldøgns botiltak som et frivillig hjelpetiltak stilles krav om samtykke både fra barnet over 15 år og fra foreldrene. For at samtykkene skal være gyldige, må både barnets og foreldrenes samtykker være informerte og reelt frivillige. Valg av dette tiltaket bør også gjenspeile at både barnet og foreldrene når som helst kan trekke samtykket tilbake. Barnevernstjenesten bør derfor legge stor vekt på at både barnet og foreldrene i forkant gis god informasjon om hva et slikt tiltak innebærer og hva som er alternativet til et slikt tiltak. Barnevernstjenesten må dokumentere at barnet og foreldrene har samtykket til tiltaket, jf. barnevernsloven § 12-4.

Ellers gjelder de overordnede bestemmelsene i barnevernsloven kapittel 1 også når barnevernstjenesten tilbyr og treffer vedtak om botiltak med heldøgns bemanning som et frivillig hjelpetiltak. Dette innebærer blant annet at tiltaket må være til det enkelte barnets beste, at tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig og at tiltaket må være forsvarlig, jf. barnevernsloven §§ 1-3, 1-5 og 1-7.

Departementet viser til forslag til endringer i barnevernsloven § 3-2.

Botiltakets ansvar for omsorg og beskyttelse

I barnevernsloven § 10-1 er det presisert at barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og behandling, og at institusjonen skal møte barn hensynsfullt og med respekt for deres personlige integritet og ivareta rettssikkerheten til den enkelte.

Barnevernsinstitusjonsutvalget har i NOU 2023: 24 foreslått en tilsvarende bestemmelse for kommunale botiltak med heldøgns omsorgstiltak. Departementet er enig med utvalget i at det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner bør fastsettes en egen bestemmelse som presiserer at tiltaket barnet bor i har ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse som regulerer botiltakets ansvar, jf. 9 a-1. I bestemmelsen er det presisert at botiltak med heldøgns bemanning skal gi barn som oppholder seg i tiltaket forsvarlig omsorg og beskyttelse. Det er også presisert at tiltaket skal møte barn hensynsfullt og ivareta barnets rettigheter og rettssikkerhet.

Barns rettigheter i botiltak med heldøgns bemanning

Barns rettigheter i barnevernsinstitusjon er nærmere regulert i barnevernsloven § 10-2. Departementet foreslår at det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner fastsettes en bestemmelse om barns rettigheter i botiltak med heldøgns bemanning, se forslag til § 9 a-2. I forslaget er det sett hen til forslag til endringer i barnevernsloven § 10-2, se nærmere omtale av departementets forslag og vurderinger i kapittel 9.1.

Botiltak med heldøgns bemanning skal være et mulig nytt tiltak for ungdom med alminnelige omsorgs- og oppfølgingsbehov. Dette innebærer at adgangen til å iverksette begrensninger eller utøve tvang bør være vesentlig mer begrenset enn i det som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Etter departementets vurdering bør adgangen til å utøve tvang eller sette begrensninger for barnet ikke gå lenger enn det som følger av det alminnelige omsorgsansvaret. Det er derfor ikke aktuelt å fastsette tilsvarende begrensninger som følger av de gjeldende bestemmelsene i barnevernsloven §10-7 til §10-12. Etter departementets syn er det heller ikke grunn til å fastsette tilsvarende bestemmelser om forebygging av tvang og om bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner. Straffelovens bestemmelser nødrett og nødverge i straffeloven §§ 17 og 18 er allmenne bestemmelser som vil gjelde for heldøgns botiltak på lik linje med andre områder innenfor barnevernet og samfunnet ellers.

Dersom det er behov for mer inngripende tiltak enn det som følger av det alminnelige omsorgsansvaret, er det ikke grunnlag for å treffe vedtak om botiltak med heldøgns bemanning etter kapittel 9 a. I slike tilfeller må barnevernstjenesten i stedet vurdere om det er behov og grunnlag for andre barnevernstiltak.

Departementet foreslår i ny § 9 a-2 første ledd en presisering av barnets rett til medvirkning, jf. barnevernsloven § 1-4. Dette innebærer at det presiseres at barn har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet under opphold i et botiltak med heldøgns bemanning. Videre er det presisert at barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Departementet foreslår også at det presiseres at botiltaket må sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt ved utformingen av tiltakets daglige liv og ved andre forhold som vedrører barnet.

Departementet foreslår at det i andre ledd presiseres at barnet har rett til vern av sin personlige integritet, forsvarlig omsorg og beskyttelse.

Departementet foreslår videre at det i tredje ledd presiseres at botiltaket har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet. Videre er det presisert at botiltaket på tilsvarende måte som foreldre kan begrense barnets bruk av kommunikasjonsmidler, besøk og bevegelsesfrihet.

I fjerde ledd er det presisert at hvilke begrensninger som kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Det framgår videre at begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig

forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet. Botiltaket kan også gjennomføre begrensninger overfor barnet hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle i tiltaket.

I femte ledd er det presisert at botiltaket på tilsvarende måte som i barnevernsinstitusjoner i visse tilfeller kan benytte milde former for fysisk makt. Dette gjelder i de tilfeller der det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Botiltaket vil kunne benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet. Det samme gjelder dersom det åpenbart er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle i tiltaket.

Departementet foreslår at det i sjette ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om barns rettigheter i botiltak med heldøgns bemanning. Departementet foreslår etter dette at barns rettigheter presiseres i en egen bestemmelse, jf. forslag til ny § 9 a-2.

Saksbehandling og klage

Klage og saksbehandling knyttet til opphold i barnevernsinstitusjoner er regulert i gjeldende § 10-14.

Etter departementets vurdering bør det fastsettes en tilsvarende bestemmelse tilpasset botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-3. Departementets forslag er utformet med tanke på at botiltak med heldøgns bemanning skal være et mulig nytt tiltak for ungdom med et alminnelige omsorgs- og oppfølgingsbehov.

Departementet foreslår at det i første ledd framgår at barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren ved brudd på bestemmelser i kapittel 9 a. På samme måte som i gjeldende § 10-14 foreslår departementet at det presiseres at statsforvalteren også skal behandle andre muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om andre forhold som gjelder oppholdet i botiltaket.

Departementet foreslår videre at det i andre ledd presiseres at klagen skal behandles etter reglene i forvaltningsloven og at statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Botiltaket skal informere barnet og foreldrene om adgangen til å klage. Hvis barnet ønsker det, skal botiltaket bistå barnet med å utforme og oversende klager.

Departementet foreslår at det i tredje ledd gis hjemmel til å fastsette forskrift om saksbehandling og klagebehandling ved opphold i botiltak med heldøgns bemanning.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse om saksbehandling og klage ved opphold i botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-3.

Generelle krav til botiltak med heldøgns bemanning

I den gjeldende bestemmelsen i barnevernsloven § 10-15 er det stilt generelle krav til barnevernsinstitusjoner. Institusjonsutvalget har i NOU 2023:24 foreslått en tilsvarende bestemmelse for kommunale botiltak med heldøgns omsorgstiltak.

Departementet foreslår på tilsvarende måte at det gis en egen bestemmelse med generelle krav til botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-4.

På tilsvarende måte som med barn i barnevernsinstitusjon er det viktig å føre kontroll med at barn i botiltak med heldøgns bemanning gis forsvarlig omsorg og beskyttelse. Formålet med dagens godkjenningsordning for barnevernsinstitusjoner er å føre kontroll med at institusjonen oppfyller krav i lov og forskrift og ellers drives på en forsvarlig måte. Krav til godkjenning er dermed et viktig virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som bor i et barnevernstiltak. Departementet foreslår derfor at det på tilsvarende måte stilles krav om godkjenning for botiltak med heldøgns bemanning.

Krav om godkjenning kan også bidra til notoritet og åpenhet om kvalitetssikringen av det enkelte botiltaket. Å stille krav om godkjenning kan også bidra til økt legitimitet, og vil være et viktig grunnlag for Statens helsetilsyns og statsforvalternes tilsyn med botiltak med heldøgns bemanning.

Etter departementets vurdering bør godkjenningsordningen organiseres på samme måte som for barnevernsinstitusjonene. Dette innebærer at ansvaret for godkjenningen legges til Bufetat. Departementet foreslår at det på tilsvarende måte som for institusjonene presiseres at ethvert botiltak med heldøgns bemanning skal være godkjent av barne-, ungdoms- og familieetaten, jf. § 9 a-4 første ledd.

Departementet foreslår videre at det på tilsvarende måte som med barnevernsinstitusjoner skal stilles krav om en skriftlig plan for virksomheten, jf. forslag til § 9 a-4 andre ledd. Departementet foreslår videre at det presiseres at botiltaket skal føre internkontroll for å sikre forsvarlig drift.

Utvalget har på tilsvarende måte som i bestemmelsen for barnevernsinstitusjoner foreslått at planen skal beskrive tiltakets formål, målgruppe og faglige tilnærming. Etter departementets vurdering er det unødvendig å stille et så detaljert krav for botiltak med heldøgns bemanning. Eventuelle utfyllende krav til planens innhold kan heller fastsettes i forskrift dersom det er behov for det.

I tredje ledd foreslås det at departementet gis hjemmel til å fastsette en forskrift om internkontroll og nærmere krav til kvalitet, bemanning og kompetanse i botiltak med heldøgns bemanning.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse om generelle krav til botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-4.

Krav til bemanning og kompetanse

Krav til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjon er nærmere regulert i gjeldende § 10-16 i barnevernsloven. Utvalget har foreslått en bestemmelse om krav til bemanning og kompetanse i kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud som delvis bygger på denne bestemmelsen.

Departementet er enig med utvalget i at det bør fastsettes en egen bestemmelse om krav til bemanning og kompetanse i botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-5. I likhet med utvalget mener departementet at det bør stilles krav om at botiltaket skal ha «forsvarlig bemanning og kompetanse».

Når det gjelder barnevernsinstitusjoner er kravet blitt tolket slik at opp mot 50 prosent av de ansatte i den enkelte institusjon og avdeling må ha barnevernsfaglig eller sosialfaglig kompetanse. Etter departementets vurdering bør botiltak med heldøgns bemanning ha fagpersonell med relevant utdanning og kompetanse. Etter departementets vurdering er det imidlertid ikke naturlig å stille krav om at halvparten av personellet må ha slik bakgrunn. Etter vår vurdering er det mer naturlig at dette vurderes mer konkret i forbindelse med godkjenning, kvalitetssikring og ved tilsyn. Departementet ber imidlertid om innspill fra høringsinstansene om dette spørsmålet.

I likhet med utvalget foreslår departementet et krav om at botiltaket skal ha en stillingsplan som sikrer faglig forsvarlig drift, og at personellet skal ha tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen. Videre foreslår departementet at botiltak med heldøgns bemanning skal ha en leder og en stedfortredende leder.

Etter departementets vurdering er det ikke behov for å stille krav om at faglig personell som ansettes skal ha relevant bachelorutdanning. Med utgangspunkt i at et nytt botiltak med heldøgns bemanning skal rette seg mot ungdom med et alminnelige omsorgs- og oppfølgingsbehov, bør det være tilstrekkelig å stille krav om forsvarlig bemanning og kompetanse og at omsorgstiltaket skal bestå av personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen.

Utvalget har i forslaget om botiltak med heldøgns omsorgstilbud lagt til grunn at det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner skal kunne gis unntak fra kompetansekravet i «særlige tilfeller». Etter departementets vurdering er det ikke behov for et slikt tilsvarende unntak. Unntaksbestemmelsen ble innført på grunn av det lovfestede kravet om relevant bachelorutdanning ved ansettelse av nytt fagpersonell. Når det ikke foreslås et tilsvarende krav ved ansettelse av personell i heldøgns omsorgstiltak, er det heller ikke behov for en slik unntaksbestemmelse. Det kan uansett ikke gis unntak fra kravet om forsvarlig bemanning og kompetanse.

Departementet foreslår at det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner stilles krav om at botiltak med heldøgns bemanning skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse om krav til bemanning og kompetanse i botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-5.

Krav om godkjenning

Krav om godkjenning av barnevernsinstitusjoner er nærmere regulert i gjeldende § 10-17. Videre framgår det av barnevernsloven § 16-3 andre ledd bokstav c at barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for å godkjenne barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Institusjonsutvalget har foreslått at også kommunale botiltak med heldøgns omsorgstiltak skal godkjennes etter samme system som barnevernsinstitusjonene.

Godkjenningsordning er etter departementets vurdering en effektiv måte å føre kontroll med at det enkelte botiltaket oppfyller krav i lov og forskrift og ellers drives på en

forsvarlig måte. Krav til godkjenning er et viktig virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som bor i tiltaket. Godkjenning bidrar også til notoritet og åpenhet om kvalitetssikringen av det enkelte omsorgstiltaket, og kan også bidra til økt legitimitet, og legge bedre til rette tilsyn.

Departementet er derfor enig i utvalgets vurdering, og foreslår en bestemmelse om godkjenning av botiltak med heldøgns bemanning. Godkjenningen bør innrettes på samme måte som godkjenningen av barnevernsinstitusjoner. Departementet viser til forslag til ny § 9 a-6 og forslag til endring i barnevernsloven § 16-3 andre ledd bokstav c.

Det framgår av første ledd i §9 a-6 at barne-, ungdoms- og familieetaten regionalt skal godkjenne botiltak med heldøgns bemanning. I andre ledd er det presisert at botiltak med heldøgns bemanning bare kan godkjennes dersom det drives i samsvar med denne loven med forskrifter og ellers drives på en forsvarlig måte. I tredje ledd er det presisert at dersom tiltaket ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det treffes vedtak om bortfall av godkjenning. Det framgår av fjerde ledd at avgjørelser om godkjenning kan påklages til sentralt nivå i barne-, ungdoms- og familieetaten.

I femte ledd er det foreslått en hjemmel for departementet til å gi forskrift om godkjenningsordningen, om regnskapsføring og om offentlige myndigheters innsyn i regnskapene. Departementet antar at det vil være behov for å utarbeide forskrift med nærmere bestemmelser om godkjenningen. Departementet vil komme tilbake til dette dersom det nye tiltaket blir vedtatt.

Departementet foreslår etter dette en ny bestemmelse om godkjenning av botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a-6, samt forslag til endring i § 16-3 andre ledd bokstav c.

Barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i botiltak med heldøgns bemanning

Barnevernsloven kapittel 8 regulerer barnevernstjenestens ansvar for å følge opp barn og foreldre. Kapitlet har blant annet bestemmelser om oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om hjelpetiltak, jf. § 8-1. Bestemmelsen vil gjelde også dersom det treffes vedtak om botiltak med heldøgns bemanning.

Dette innebærer blant annet at barnevernstjenesten etter et vedtak om hjelpetiltak skal følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Videre skal barnevernstjenesten utarbeide en plan for tiltakene og for oppfølgingen av barn og foreldre.

Etter at et vedtak om omsorgsovertakelse er iverksatt skal barnevernstjenesten følge opp barnet og følge med på hvordan barnet utvikler seg og om barnet får forsvarlig omsorg. Barnevernstjenesten skal så snart som mulig skal utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon og oppfølgingen av barnet og foreldrene.

Institusjonsutvalget har i sitt forslag om kommunalt botiltak med heldøgnsstilbud foreslått en bestemmelse som presiserer barnevernstjenestens ansvar for å følge opp barnet. Departementet støtter dette, og foreslår at det presiseres at barnevernstjenesten skal ivareta sitt løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barnet under opphold i botiltak med heldøgns bemanning, jf. forslag til ny § 9 a -7. På samme måte som for kommunale botiltak etter §3-1 og barnevernsinstitusjoner, bør det være hjemmel til å stille nærmere krav til oppfølgingen i forskrift.

Krav om politiattest

Barnevernsloven § 12-11 stiller krav til politiattest. Det framgår av bestemmelsens andre ledd at personer som skal ansettes i eller utføre oppgaver på vegne av en barnevernsinstitusjon etter kapittel 10, et senter for foreldre og barn etter kapittel 10 eller et omsorgssenter etter kapittel 11, skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Videre er det presisert at tilsvarende gjelder for personer som utfører andre oppgaver for institusjonen, senteret for foreldre og barn eller omsorgssenteret, og som har direkte kontakt med barn og unge eller foreldre som oppholder seg der.

Departementet er enig med institusjonsutvalget i at det bør stilles tilsvarende krav for ansatte og personer som skal jobbe i botiltak med heldøgns bemanning. Departementet viser til forslag til endring i barnevernsloven § 12-11 andre ledd.

10.1.4.3 Tilsyn og kontroll

Statlig tilsyn er nærmere regulert i barnevernsloven kapittel 17. Formålet med tilsyn er å bidra til å styrke kvaliteten i barnevernet og til at barnevernsmyndighetene ivaretar barn og foreldres rettssikkerhet og yter forsvarlige tjenester og tiltak.

Institusjonsutvalget har foreslått at statsforvalterens tilsynsansvar også skal omfatte kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud, og foreslått endringer i barnevernsloven § 17-3. Videre har utvalget tatt til orde for at det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner bør føres et regelmessig stedlig tilsyn.

Statens helsetilsyns og statsforvalterens tilsynsansvar vil også må omfatte et nytt botiltak med heldøgns bemanning gjennom det ordinære tilsynsvaret med kommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven. Departementet foreslår likevel at tilsynsvaret presiseres i barnevernsloven kapittel 17. Det vises til foreslåtte endringer i barnevernsloven § 17-2 om statens helsetilsyn oppgaver og ansvar, § 17-3 om statsforvalterens tilsynsansvar, § 17-4 om tilsynsmyndighetenes tilgang til opplysninger og § 17-5 om pålegg og sanksjoner.

Når det gjelder spørsmålet om det på tilsvarende måte som for barnevernsinstitusjoner bør stilles krav om regelmessig stedlig tilsyn, framgår det av barnevernsloven § 17-3 at fjerde ledd at departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av tilsynet. Dette innebærer at departementet allerede har hjemmel til å fastsette nærmere krav til hvordan statsforvalter skal gjennomføre tilsyn med botiltak med heldøgns bemanning dersom tiltaket blir vedtatt.

I dagens tilsynsforskrift er det blant annet stilt krav om regelmessig stedlig tilsyn. Det framgår av § 5 at statsforvalter som del av tilsynet skal føre stedlig tilsyn på institusjoner så ofte som nødvendig, men minst to gang hvert år. Videre skal tilsynet legges til et tidspunkt der det kan forventes at barna er til stede på institusjonen. Statsforvalteren skal sørge for at det enkelte barn gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon om tilsynet, herunder om at barnet kan ta kontakt med statsforvalteren også utenom det regelmessige stedlige tilsynet.

Departementets foreløpige vurdering er at det på tilsvarende måte som med barnevernsinstitusjoner bør stilles krav om regelmessig stedlig tilsyn med botiltak med heldøgns bemanning. Dersom nye bestemmelser om botiltak med heldøgns bemanning vedtas, vil departementet vurdere behovet for å utarbeide forslag til en ny forskrift om tilsyn med botiltak med heldøgns bemanning med hjemmel i barnevernsloven § 17-3 fjerde ledd.

Departementet foreslår etter dette endringer i barnevernsloven §§ 17-2, 17-3, 17-4 og 17-5.

10.1.4.4 Om kommunale botiltak ved omsorgsovertakelse

Valg av plasseringssted etter vedtak om omsorgsovertakelse er nærmere regulert i barnevernsloven § 5-3. Det framgår av bestemmelsen at barneverns- og helsenemnda kan bestemme at barnet skal bo i enten et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon. Dette innebærer at det ved omsorgsovertakelser i utgangspunktet bare er to tiltakstyper å velge mellom når et barn skal bo utenfor hjemmet; fosterhjem og barnevernsinstitusjon. Nemnda kan dermed ikke bestemme at et barn under barnevernstjenestens omsorg skal bo i et annet type tiltak, som for eksempel i et kommunalt botiltak.

Både direktoratet og institusjonsutvalget har tatt til orde for at det bør åpnes for et nytt lovregulert tiltak som kan supplere dagens fosterhjem og barnevernsinstitusjoner. Direktoratet peker også på at mange kommuner mener det er en utfordring at kommunale botiltak i dag ikke kan benyttes ved omsorgsovertakelse. Etter deres vurdering er det behov for botiltak for unge som ikke passer inn i dagens institusjonstilbud og som samtidig vanskelig kan finne seg til rette i et fosterhjem. Direktoratet viser videre til at et slikt tiltak forutsetter regulering og lovendringer som gjør botiltak til et alternativ ved omsorgsplasseringer.

Departementet mener at det er behov for å styrke kommunenes tilbud til barn og familier, slik at flere barn kan få tilbud nærmere der de bor. Bruk av kommunale botiltak er derfor et forslag som departementet vil legge bedre til rette for. Departementet foreslår i det foregående kapittelet et nytt lovregulert kommunalt forankret botiltak med heldøgns bemanning som skal kunne benyttes som et samtykkebasert og frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2. En forskjell mellom frivillige tiltak og omsorgstiltak er at der barnet bor utenfor hjemmet etter en omsorgsovertakelse er det barnevernstjenesten som har ansvaret for omsorgen for barnet. Et tvangsvedtak er inngripende og innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Dette stiller særskilte krav til kvaliteten i tiltaket.

Et eventuelt kommunalt botiltak som omsorgstilbud må, etter departementets vurdering ses i sammenheng med de øvrige forslagene fra utvalget om kommunale botiltak, samt i lys av andre relevante forslag fra utvalget. Dette gjelder særlig utvalgets forslag om å tydeliggjøre formålet med institusjonstilbudet, forslaget om ny innretning av institusjonstilbudet og forslaget om fastsettelse av kommunenes egenandel på institusjonstiltak. Det er viktig for mange barn i barnevernet å kunne bo i nærheten av familie og venner. Institusjonsutvalget pekte på utfordringen med mye flytting. Departementet mener at kommunale botiltak, både som frivillige tiltak og som omsorgstiltak, vil kunne gi bedre muligheter for tilbud i nærområdet. Departementet vil i det videre arbeidet med kvalitetsreformen vurdere om og hvordan et nytt botiltak med heldøgns bemanning kan innrettes for at det skal kunne benyttes i tilfeller der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet.

Departementet viser til det lovforslaget Barnevernsinstitusjonsutvalget har utformet i NOU 2023: 24 om kommunale botiltak med heldøgns omsorgstilbud, som tidligere har vært på høring. Mange høringsinstanser er positive til en utvidet tiltaksvifte. Etter departementets vurdering er det behov for en konkret tilbakemelding på utvalgets lovforslag om et kommunalt botiltak med heldøgns omsorgstilbud, som også skal gjelde ved omsorgsovertakelser.

Departementet ønsker derfor konkrete innspill og synspunkter på utvalgets forslag og oppfordrer derfor høringsinstansene til å komme med ytterligere synspunkter og innspill om behovet for et nytt lovregulert omsorgstiltak i barnevernet og hvordan et slikt tiltak eventuelt kan innrettes. Departementet ønsker blant annet innspill om, hvilken målgruppe et slikt tiltaket bør rette seg mot, hvordan tiltaket kan innrettes med tanke på at kommunene skal velge det tiltaket som ivaretar det enkelte barnets beste og om mulige konsekvenser for det samlede tiltaksapparatet i barnevernet. Departementets foreløpige vurdering er at et eventuelt slikt tiltak blant annet bør innrettes mot eldre ungdom uten komplekse behov og som foretrekker å bo i et slikt tiltak framfor i et fosterhjem eller i en institusjon. Det kan også vurderes om tiltaket bør begrenses til tilfeller der barnevernstjenesten har hatt omsorgen for barnet over noe tid, eller også krav om at fosterhjem eller institusjon skal være forsøkt.

10.2 Adgangen til å tilby avlastning for barn som bor i fosterhjem eller institusjon

10.2.1 Gjeldende rett

10.2.1.1 Tiltak ved omsorgsovertakelse og frivillig opphold utenfor hjemmet

Barnevernsloven § 5-3 regulerer hvilke typer tiltak et barn kan plasseres i etter en omsorgsovertakelse. Det framgår av første ledd første punktum at når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om omsorgsovertakelse, skal det framgå av vedtaket om barnet skal bo i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon. I bestemmelsens første ledd tredje punktum følger det at nemnda i særskilte tilfeller også kan bestemme at barnet skal bo i et omsorgssenter, jf. loven kapittel 11.

Barnevernstjenestens ansvar for barnet etter et vedtak om omsorgsovertakelse er nærmere regulert i barnevernsloven § 5-4. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om barnet bor i et fosterhjem eller i en institusjon. Det framgår av bestemmelsens første ledd at det er barnevernstjenesten som etter et vedtak om omsorgsovertakelse har omsorgsansvaret for barnet. Det er også presisert at barnevernstjenesten skal gi barnet forsvarlig omsorg og at barnevernstjenesten skal ta avgjørelser som har betydning for barnets dagligliv. Dette gjelder blant annet om barnet skal være i barnehage, benytte skolefritidsordning eller delta i fritidsaktiviteter. Det er presisert i bestemmelsen at barnevernstjenesten også har avgjørelsesmyndighet etter andre lover. I andre ledd er det presisert at fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor, utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten og innenfor de rammene barnevernstjenesten fastsetter.

Adgangen til å treffe vedtak om fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak er nærmere regulert i barnevernsloven § 3-2. Barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon som hjelpetiltak når vilkårene i barnevernsloven § 3-1 første ledd er oppfylt, og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Henvisningen til § 3-1 innebærer at barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon dersom «barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp». I forarbeidene ble det vist til at en slik frivillig plassering kan være hensiktsmessig når foreldrene midlertidig er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet. I tilfeller der barnet bor i et fosterhjem eller institusjon som et frivillig hjelpetiltak utøver fosterhjemmet eller institusjonen den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene.

Dersom et barn er plassert etter § 5-3, jf. § 5-1 eller etter § 3-2, jf. § 3-1, i et fosterhjem eller i en institusjon gjelder barnevernsloven kapittel 9 for fosterhjem og kapittel 10 for institusjon.

10.2.1.2 Plikt til å følge opp barn i tiltak utenfor hjemmet

Barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i fosterhjem er nærmere regulert i barnevernsloven § 9-6. Det framgår av første ledd at barnevernstjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp barnet i fosterhjemmet, jf. loven kapittel 8. Av bestemmelsens andre ledd første punktum framgår det at barnevernstjenesten i omsorgskommunen også har ansvaret også for å følge opp fosterfamilien så lenge barnet er i fosterhjemmet. Det er Bufetat som har ansvaret for å følge opp fosterhjem som etaten tilbyr, jf. § 16-3 andre ledd bokstav a og c. Dette omfatter spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

Oppfølging av barn i fosterhjem og fosterfamilien er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften.²²³ Det følger av fosterhjemsforskriften § 8 at barnevernstjenestens oppfølging av barnet skal være helhetlig og tilpasset barnets behov. Videre følger det at oppfølgingen skal ta utgangspunkt i barnevernstjenestens plan for oppfølging av barnet, jf. barnevernsloven kapittel 8. I fosterhjemsforskriften § 9 andre ledd første punktum framgår det at barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmet skal være helhetlig og tilpasset

²²³ Forskrift av 13. oktober 2023 nr. 1632 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften)

fosterfamiliens behov. I bestemmelsens andre ledd andre punktum er det presisert at barnevernstjenesten jevnlig må vurdere behovene for økonomiske, praktiske og faglige virkemidler. Barnevernstjenesten skal gi nødvendige råd, veiledning og støtte til fosterforeldrene og fosterforeldrenes egne barn, jf. § 9 andre ledd tredje punktum.

Barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn på barnevernsinstitusjon er nærmere regulert i barnevernsloven § 10-19. Det framgår av bestemmelsen at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp barnet på barnevernsinstitusjonen, jf. kapittel 8 i loven. Videre framgår det av bestemmelsen at departementet kan gi forskrift om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barnet. Med hjemmel i denne bestemmelsen er oppfølgingsforskriften fastsatt.²²⁴

Ansvar for å følge opp barn og foreldre etter vedtak om hjelpetiltak er nærmere regulert i barnevernsloven § 8-1. Det framgår av første ledd at barnevernstjenesten etter at vedtaket er iverksatt skal følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Ansvar for å følge opp barn og foreldre ved en omsorgsovertakelse er nærmere regulert i barnevernsloven § 8-3. Det framgår av første ledd at barnevernstjenesten etter at vedtaket om omsorgsovertakelse er iverksatt skal følge opp barnet. Det er presisert at barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg.

Ansvar for å følge opp barn og foreldre etter vedtak etter §§ 6-1 og 6-2 er nærmere regulert i barnevernsloven § 8-4. Det framgår av første ledd at barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg og behandling. Det er også presisert at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet.

Krav om politiattest er nærmere regulert i barnevernsloven § 12-11. Det framgår av bestemmelsens sjette ledd at personer som tar imot barn i avlastningshjem skal legge fram uttømmende og utvidet politiattest i samsvar med politiregisterloven § 41. Utover krav til politiattest er avlastningshjem ikke nærmere regulert i barnevernsloven.

10.2.2 Bakgrunnen for forslaget

I proposisjonen med forslag til ny barnevernslov ble det i et eget kapittel gitt en nærmere omtale av institusjonsbarnevernet.²²⁵ Departementet ga uttrykk for at det er behov for mer kunnskap om bo- og plasseringstiltak for barn som befinner seg i gråsonene mellom

²²⁴ Forskrift av 15. desember 2022 nr. 2240 om barnevernstjenestens oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon (oppfølgingsforskriften)

²²⁵ Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven), kapittel 5.

institusjon og fosterhjem, og mellom kommunale og statlige tiltak. Departementet ønsket derfor å igangsette en evaluering av eksisterende tiltak, som grunnlag for å vurdere behovet for å utvikle en mer helhetlig tiltaksportefølje.²²⁶

Departementet ga derfor Bufdir i oppdrag å utrede behovet for alternative tiltak for barn og unge som må bo utenfor hjemmet. Direktoratet viser i utredningen²²⁷ blant annet til en form for to-basetiltak i regi av barnevernsinstitusjonene Heggeli barnehjem og OSF Brusettkollen.

Tiltaket innebærer at barnet bor i et spesialisert fosterhjem tilknyttet institusjonene, samtidig som barnet i perioder er i avlastningstiltak i institusjonen. Som oftest er dette én helg i måneden, men det kan også være flere helger i måneden og/eller ferieavlastning. Hvorvidt fosterhjemmene har avlastning i institusjonen, eller et annet avlastingssted, bestemmes i samarbeid med barnevernstjenesten. Denne formen for fosterhjemsopphold kombinert med avlastning på Heggeli barnehjem eller OSF Brusettkollen iverksettes normalt for barn som først har hatt opphold på institusjonen før barnet flyttes til et spesialisert fosterhjem som institusjonen tilbyr.

Menon Economics sin evaluering av tiltakene²²⁸ peker på fosterhjems plassering kombinert med avlastning i barnevernsinstitusjon oppleves som mer fleksibel og forutsigbar enn annen avlastning, og med lavere terskel for fosterhjemmene til å ta kontakt ved behov for avlastning. Evalueringen trekker fram at det at barnet har avlastning på institusjon, gjør at barnet får hjelp og støtte av erfarne miljøterapeuter under oppholdet på institusjonen. Nyttvirkningene vil trolig bidra til mer langvarige og stabile opphold og redusere sannsynligheten for utilsiktede flyttinger. Evalueringen av Heggeli og OSF Brusettkollen finner at opphold i fosterhjem i kombinasjon med avlastning på institusjon fungerer bra for barn og unge som har behov for en familiesetting, men som i tillegg kan trenge miljøterapeutisk behandling for å kunne bo i fosterhjemmet. Evalueringen peker samtidig på usikkerhet i praksisfeltet om lovligheten av kombinasjonen av flere tiltakstyper.

10.2.3 Departementets vurdering

Det er lang tradisjon for å kombinere opphold i fosterhjem og institusjon med ulike former for avlastningstiltak. I mange tilfeller inngår avlastning som del av barnevernstjenestens oppfølging av barnet og det samlede omsorgstilbudet til barn som bor i et fosterhjem eller i en institusjon. Dette gjelder både der barnet bor i et barnevernstiltak som et frivillig hjelpetiltak og i tilfeller der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet.

Adgangen til å kombinere opphold i fosterhjem eller institusjon med avlastning er imidlertid ikke direkte regulert i barnevernsloven. Bufdir har i sin utredning av alternative tiltak vist til at ulike kombinasjoner av tiltak kan være et egnet tiltak for enkelte barn. Samtidig gir direktoratet uttrykk for at det i dag er en usikkerhet knyttet til

²²⁶ Prop. 133 L (2020–2021) punkt 5.6.2

²²⁷ Bufdir (2023) *Utredning av tiltaksporteføljen for barn som trenger tiltak utenfor hjemmet*

²²⁸ Menon (2021)

barnevernstjenestens adgang til å tilby avlastning for barn som har opphold i fosterhjem eller institusjon, og anbefaler derfor at det utarbeides tydeligere regler for avlastning.

Ved vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1 skal barneverns- og helsenemnda ta stilling til om barnet skal bo i fosterhjem eller institusjon. Ved frivillige opphold utenfor hjemmet etter § 3-2 kan barnevernstjenesten tilby opphold i fosterhjem eller institusjon. Dette innebærer at det på vedtakstidspunktet avgjøres om barnet skal ha opphold i enten et fosterhjem eller i en institusjon.

Det følger av barnevernsloven § 3-1 første ledd at barnevernstjenesten kan tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene dersom barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp. Hjelpetiltaket skal være egnet til å møte barnets og foreldres behov og bidra til positiv endring hos barnet eller familien. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at hjelpetiltakene er ment å omfatte et bredt register av tiltak. Tidligere inneholdt bestemmelsen om hjelpetiltak i hjemmet en rekke eksempler på aktuelle hjelpetiltak, blant annet besøkshjem.

Barnevernstjenesten kan tilby avlastning som hjelpetiltak i hjemmet etter § 3-1. Den samme muligheten til å tilby avlastning må etter departementets syn også gjelde i tilfeller hvor barn bor i fosterhjem eller institusjon. Adgangen til å tilby avlastning for barn som bor i fosterhjem eller på institusjon kan etter departementets vurdering naturlig utledes av barnevernstjenestens ansvar for oppfølging av barnet, og ansvaret for oppfølging av fosterfamilien ved fosterhjems plasseringer.

Barnevernsloven kapittel 8 regulerer barnevernstjenestens ansvar for å følge opp barn og foreldre. Kapitlet inneholder blant annet bestemmelser om oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om hjelpetiltak, og om oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse. Barnevernstjenesten har et omfattende ansvar for å følge opp barnet både etter vedtak om frivillig opphold i institusjon eller fosterhjem og ved omsorgsovertakelser. Det framgår av § 8-1 at barnevernstjenesten skal følge med på hvordan det går med barnet og barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Videre framgår det av § 8-3 at barnevernstjenesten etter at en omsorgsovertakelse er iverksatt skal følge opp barnet og følge med på hvordan barnet utvikler seg og om barnet får forsvarlig omsorg.

Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar overfor barn i fosterhjem og fosterfamilien og barn i institusjon er videre presisert i henholdsvis barnevernsloven § 9-6 første ledd og § 10-19. Fosterhjemsforskriften §§ 8 og 9 utdyper oppfølgingsansvaret nærmere. Det følger blant annet av § 9 andre ledd andre punktum at barnevernstjenesten jevnlig må vurdere behovene for økonomiske, praktiske og faglige virkemidler. Undersøkelser viser at de fleste barnevernstjenestene tilbyr fosterfamilier en eller annen form for avlastning.²²⁹

²²⁹ Vista Analyse, 2018. 95 prosent av kommunene som deltok oppga at besøkshjem var et støttetiltak de tilbyr fosterhjem

Dersom barnet bor i en barnevernsinstitusjon, må barnevernstjenesten og institusjonen sammen avklare om barnet som del av institusjonsoppholdet skal tilbys avlastning, og hvordan avlastningen skal gjennomføres og organiseres. På den ene side kan ikke Bufetat eller institusjonen barnet bor i alene bestemme at et barn som del av et institusjonsopphold skal tilbys avlastning. På den annen side har Bufetat heller ingen plikt til å tilby avlastning som del av et institusjonsopphold. Dersom barnet bor i institusjonen etter samtykke fra foreldrene, og institusjonen utøver omsorgen på vegne av foreldrene, må også foreldrene samtykke til at barnet tilbys avlastning under deler av institusjonsoppholdet.

Etter departementets vurdering kan barnevernstjenesten i tråd med dagens regelverk, og som en del av sin samlede oppfølging av barnet iverksette ulike former for avlastning for barn som bor i fosterhjem eller institusjon. Det vises i denne sammenhengen til barnets rett til medvirkning, jf. § 1-4. Ved vurdering av om avlastning skal iverksettes skal barnevernstjenesten innhente barnets syn på saken og vektlegge barnets mening i tråd med alder og modenhet. Det vises videre til hensynet til barnets beste, jf. § 1-3 og krav om forsvarlighet, jf. § 1-7. Etter departementets vurdering er det grunn til å synliggjøre i loven at avlastning kan inngå som del av det samlede omsorgstilbudet til barn som bor i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon. Avlastning er ment å supplere det omsorgstilbudet barnevernstjenesten eller barneverns- og helsenemnda har fattet vedtak om, det vil si det fosterhjemmet eller institusjonen barnet bor i. Departementet legger derfor til grunn at barnet i den vesentligste delen av den samlede oppholdstiden er i det fosterhjemmet eller institusjonen barnet bor i og vedtaket angir. Departementet vil vurdere behovet for ytterligere omtale av ulike modeller for avlastning i kvalitetsreformens meldingsdel.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at det i bestemmelsene om barnevernstjenestens ansvar for å følge opp barn i fosterhjem og i barnevernsinstitusjon presiseres at barn som et ledd i oppfølgingen kan tilbys ulike former for avlastning. Det vises til forslag til endringer i § 9-6 første ledd og § 10-21, se kapittel 16.1.

Dette forutsetter blant annet at det er til det enkelte barnets beste at avlastning inngår som del av barnevernstjenestens helhetlige oppfølging av barnet og bidrar til at barnet får forsvarlig omsorg. I tillegg må avlastningstilbudet være forsvarlig. Barnets rett til medvirkning må ivaretas ved vurdering av om avlastning skal iverksettes. I tilfeller der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet må avlastningen ikke stride mot forutsetninger i nemndas vedtak. Ved frivillige opphold i fosterhjem eller institusjon etter § 3-2 må foreldrene også samtykke til eventuelle avlastningstiltak. Det vises også til krav om politiattest etter barnevernsloven § 12-11 sjettede ledd. Ved avlastningstilbud i institusjon er det kravene til politiattest i § 12-11 andre ledd som gjelder.

11 Krav til kompetanse og veiledning i barnevernet

11.1 Innledning

Tiltakene i kvalitetsreformen skal bidra til at barn og familier i større grad enn i dag opplever at barnevernet er tilgjengelig og har tilstrekkelig tid og bemanning, samtidig som de blir møtt med fagmiljøer som har god erfaring og kompetanse. Dette forutsetter at ansatte i både det kommunale og statlige barnevernet er godt rustet til å håndtere krevende saker, har gode arbeidsforhold og får nødvendig oppfølging og støtte i arbeidshverdagen. Det forutsetter også at barnevernstjenestene og barnevernsinstitusjonene lykkes med å skaffe og holde på personell som har den kompetansen og erfaringen som er nødvendig for å kunne gi barn og familier god hjelp.

Høy turnover er et problem i både det kommunale og statlige barnevernet. Hvert år slutter om lag 20 prosent av de ansatte.²³⁰ Dette gjør at det er krevende å få på plass en ansattgruppe som har lang og god erfaring i å håndtere ulike typer saker og situasjoner. De ansatte oppgir høyt arbeidspress og emosjonell belastning som viktige årsaker til at mange slutter etter kort tid.²³¹ En høy andel melder også om manglende oppfølging fra ledelsen, manglende kompetanse i møte med svært krevende saker og at arbeidet i barnevernet gir lav status og lønn opp mot den belastningen som arbeidet innebærer.

Arbeidet med å møte dette utfordringsbildet vil kunne omfatte tiltak på flere områder, for eksempel tiltak for å styrke styring og ledelse i barnevernet, styrke tilgangen på erfarne og kompetente fagmiljøer, øke tilliten til barnevernet og redusere arbeidspresset. Dette er områder departementet vil vurdere nærmere i det videre arbeidet med meldingsdelen i kvalitetsreformen.

Dette kapittelet inneholder forslag til enkelte endringer i barnevernslovens regler om kompetanse i kommunalt og statlig barnevern.

11.2 Kompetansekrav i det kommunale barnevernet

11.2.1 Gjeldende rett

Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ. Noen av barnevernstjenestens kjerneoppgaver framgår av barnevernsloven § 15-3. Ifølge bestemmelsen har barnevernstjenesten ansvaret blant annet for å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda og iverksette og følge opp tiltak.

²³⁰ [Statistikk om barnevernstjenesten - KS \(tabell 7\)](#)

²³¹ Bufdir (2022) *Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover.*

Kravene til kompetanse for barnevernstjenestens personell er nærmere regulert i barnevernsloven § 15-6. Det framgår av bestemmelsens første ledd at personell i barnevernstjenesten som skal utføre oppgaver etter § 15-3 tredje ledd fra 1. januar 2031 skal oppfylle ett av følgende vilkår:

- a) barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå
- b) relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet i tillegg til at det er gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.

Det framgår av andre ledd at bestemmelsen også gjelder for barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder, for sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter § 2-2, og for personell som bistår barnevernstjenesten med utredning som barne-, ungdoms- og familieetaten tilbyr etter § 16-3 fjerde ledd bokstav a.

Tredje ledd og fjerde ledd regulerer adgangen til å gi midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad.

Det framgår av tredje ledd at kommunen kan gi midlertidig dispensasjon fra kravet om mastergrad i tilfeller der stillingen det søkes om dispensasjon for har vært offentlig utlyst, og ingen kvalifiserte søkere har meldt seg. I slike tilfeller skal kommunen lage en ettårig plan for systematisk veiledning av den nyansatte ved utførelse av de oppgavene som følger av § 15-3 tredje ledd. Videre skal kommunen informere statsforvalteren om at midlertidig dispensasjon er gitt.

Det framgår av fjerde ledd at ansatte som får midlertidig dispensasjon fra masterkravet innen tre år fra tidspunktet for tiltredelse må ha gjennomført og bestått en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng. Kommunen kan gi varig unntak fra kravet om mastergrad når det foreligger dokumentasjon på bestått videreutdanning. Videre skal kommunen informere statsforvalteren om at varig unntak er gitt.

11.2.2 Bakgrunnen for forslaget

Kompetansekravet er begrunnet i at ansatte i de kommunale barnevernstjenestene skal ha best mulige forutsetninger for å løse sine oppgaver og å stå i krevende saker. Dette ses også i sammenheng med at barnevernet utøver offentlig myndighet som kan være av svært inngripende karakter, samtidig som barnevernssaker ofte er kompliserte. Ved innføringen av kompetansekravene ble det også lagt vekt på at dette vil bidra til å styrke anseelsen fra omgivelsene, statusen til barnevernet, innholdet i utdanningene og mulighetene barnevernstjenestene og institusjonene har for å tiltrekke seg nye kompetente fagpersoner, og holde på disse.

Kompetansekravet omfatter oppgaver som ledere og saksbehandlere i barnevernet forventes å utføre. SSB skiller i sin statistikk mellom saksbehandlerstillinger og tiltaksstillinger i barnevernstjenestene, og saksbehandlerstillingene utgjør i dag om lag 80 prosent av årsverkene. Det er samtidig vanskelig anslå andelen som omfattes av

kompetansekravet helt presist, og den vil kunne variere mellom tjenestene, fordi det avhenger av hvordan tjenestene har organisert arbeidet. I mange små barnevernstjenester er virksomheten som oftest organisert i en generalistmodell, der det ikke er skilt organisatorisk mellom saksbehandling og andre typer oppgaver. Kravet om mastergrad fra 2031 vil dermed i realiteten kunne omfatte alle ansatte som jobber med faglige oppgaver. En tydeligere oppgavedeling i de minste barnevernstjenestene vil antakelig kreve mer omfattende samarbeid med andre kommuner.

Buudir har fått i oppgave følge med på arbeidet med å implementere kompetansekravene i kommunene fram mot 2031. Direktoratet har, basert på sysselsettingsstatistikk, anslått at kompetansekravet vil omfatte om lag 6000 personer (saksbehandlere og ledere) i barnevernstjenestene med utgangspunkt i dagens bemanning. Det finnes i dag ingen god statistikk på kompetansenivået i barnevernstjenestene, og hvor mange av dagens ansatte som oppfyller kompetansekravet gjennom videreutdanning eller mastergrad. Buudir anslår imidlertid, basert på ulike kilder, at om lag halvparten av dagens ansatte fortsatt må kvalifisere seg gjennom en relevant videreutdanning i årene fram mot 2031. Dette utgjør i dag om lag 3000 ansatte, men turnoveren i barnevernet gjør at antallet i realiteten vil være noe høyere, selv om det må antas at flere av de som ansettes de neste årene allerede vil ha en mastergrad. Det ble i 2023 gjort endringer i KOSTRA- rapporteringen fra barnevernstjenestene som gjør at vi framover vil få bedre kunnskap om status i kommunene.

Basert på dagens kunnskap må det antas at antallet som vil trenge videreutdanning for å oppfylle kompetansekravet er høyere enn det som kan dekkes gjennom Buudirs egne videreutdanninger. Direktoratet har anskaffet og finansierer fem videreutdanninger på 30 studiepoeng som er spesielt rettet mot ansatte i det kommunale barnevernet. Dette omfatter videreutdanning i 1) vurdering av barnets beste, 2) barnevernsfaglig veiledning, 3) juss i barnevernet, 4) relasjonskompetanse og 5) minoritetskompetanse. Den samlede kapasiteten er om lag 350 studieplasser, og Buudir har anslått at de kan dekke behovet for om lag 1500 ansatte gjennom disse fem videreutdanningene.²³²

Kommunene kan søke om tilskudd for å dekke utgifter ved å ha ansatte i disse videreutdanningene. Det er også etablert videreutdanninger for barnevernsledere og institusjonsledere, men disse dekkes per i dag ikke av tilskuddsordningen. Ansatte i det kommunale barnevernet kan videre kvalifisere seg gjennom andre relevante videreutdanninger som tilbys av universiteter og høyskoler, for eksempel innenfor familierådgivning, rusarbeid, psykisk helsearbeid og sosialt arbeid mm, men disse dekkes heller ikke av dagens tilskuddsordning.

Evaluering av kompetansesatsingen i barnevernet viser at videreutdanningene som Buudir har etablert oppleves som nyttige, og de er sterkt etterspurt. Både søkertall og fullføringsgraden er høy. I innspillsmøter om kvalitetsreformen har representanter fra det kommunale barnevernet samtidig vist til at det er krevende å planlegge for

²³² Buudir har i sine beregninger lagt til grunn en gjennomføringsgrad på 80 prosent.

kompetanseheving, og samtidig frigjøre tid og ressurser til videreutdanning. Utfordringene handler om flere forhold. For det første er det vanskelig å forutsi om medarbeidere får plass på videreutdanningene som gir mulighet for tilskudd. Mange opplever å måtte vente på tilbud, noe som gjør det vanskelig å planlegge kompetanseheving for hele personalgruppen, og turnover blant ansatte kompliserer dette ytterligere.

For det andre er det vist til at størrelsen på tilskuddet som gis er begrenset, og det er vanskelig å legge til rette for at ansatte kan sette av nok tid til å prioritere kompetanseheving og videreutdanning, uten at det går på bekostning av tilbudet til barn som trenger hjelp. Det er også vist til at det ofte er mangel på vikarer som kan dekke opp for ansatte som er i videreutdanning. Dette er forhold som samlet sett kan bidra til å forsterke arbeidspresset i tjenestene. Det er i tillegg blitt pekt på, blant annet fra Bufdir og FO, at det legges for dårlig til rette for at ansatte som jobber i tjenestene kan ta en masterutdanning, og at det er per i dag for liten sammenheng mellom de barnevernsfaglige masterutdanningene og de ulike videreutdanningene som tilbys.

11.2.3 Departementets vurderinger og forslag

11.2.3.1 *Behovet for lovendringer*

Barnevernstjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernssaker er ofte svært komplekse, og barnevernsloven åpner for utøvelse av offentlig myndighet som kan være svært inngripende overfor de familiene det gjelder. Feil og mangler ved barnevernstjenestens saksbehandling kan få store, og i noen tilfeller, uopprettelige konsekvenser.

God kvalitet i barnevernstjenestens saksbehandling er avgjørende for å kunne ivareta rettssikkerheten til barn og familier i barnevernet. Barnevernstjenestens personell må kunne tolke, forstå og gjøre rede for de faktiske forholdene i barnevernssak, håndtere vanskelige dilemmaer.

Bakgrunnen for dagens kompetansekrav er at det ble vurdert å være behov for å heve den analytiske kompetansen i barnevernstjenestene, og at de fleste oppgavene som er lagt til kommunene forutsetter analytiske ferdigheter som i det norske utdanningssystemet er knyttet til utdanninger på mastergradsnivå.

Kravet om masterutdanning for arbeid i det kommunale barnevernet fikk bred støtte da forslaget var på høring. Blant de instansene som støttet et lovfestet masterkrav var *Bufdir*, tre av regionene i Bufetat, *Barneombudet*, *Statens helsetilsyn* og mange kommuner.

Det har over tid blitt dokumentert svikt i barnevernstjenestenes faglige vurderinger, og undersøkelser har vist at mange ansatte har etterspurt mer kompetanse. Kravet til utdanning og kompetanse ved utøvelse av barnevernstjenestens kjerneoppgaver har vært det viktigste og bredeste virkemidlet for å møte disse kvalitets- og rettssikkerhetsutfordringene. Det å stille krav til utdanning er en treffsikker måte å heve den gjennomsnittlige kompetansen i sektoren på. Departementet legger til grunn at det er en vesentlig forskjell mellom utdanninger på bachelor- og masternivå, særlig når det

gjelder analytiske ferdigheter og kritisk tenkning. I tillegg til å være et effektivt tiltak for å heve grunnkompetansen i tjenestene, vil det også bidra til å heve barnevernets status og sikre større grad av modenhet blant nyansatte.

Samtidig ser departementet at det kan være grunnlag for enkelte justeringer i hvordan kompetansekravet er innrettet. Departementet ønsker særlig å framheve betydningen av erfaringskompetanse i barnevernstjenestene. Hovedformålet med forslagene er å sikre det kommunale barnevernet erfarings- og relasjonskompetanse og motvirke turnover. Endringene vil også gjøre det enklere for kommunene å oppfylle kravene i perioden fram til 2031, uten at det går på bekostning av tilbudet til barn som trenger hjelp.

11.2.3.2 Forslag til endringer i hvordan kompetansekravet kan oppfylles

Kompetansekravene for ansatte i det kommunale barnevernet trådte i kraft 1. januar 2022. Ved utformingen av kravet ble det lagt stor vekt på å ta hensyn til dagens barnevernsansatte og til at kommunene og utdanningssektoren skulle få tilstrekkelig tid og gode forutsetninger til å tilpasse seg og planlegge innføring av det nye kravet.

For å ivareta disse hensynene ble kompetansekravet for ansatte i det kommunale barnevernet utformet slik at det fram til 2031 kan oppfylles på to måter. For det første kan kravet oppfylles gjennom barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, jf. barnevernsloven § 15-6 første ledd bokstav a). For det andre kan kravet i en tidsbegrenset periode fram til 2031 også oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelorutdanning, fire års arbeidserfaring fra barnevernet og barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning på minst 30 studiepoeng.

På bakgrunn av erfaringer og tilbakemeldinger om innføringen av kompetansekravet, har departementet kommet til at det er grunn til å foreslå enkelte endringer i kompetansekravet for ansatte i den kommunale barnevernstjenesten. Etter departementets vurdering bør kravet i barnevernsloven § 15-6 første ledd bokstav b) endres slik at det fram til 2031 anses som tilstrekkelig med fire års arbeidserfaring fra barnevernet for å oppfylle kompetansekravet. Dette begrunnes med at lang arbeidserfaring er en mangelvare i mange barnevernstjenester, og at erfaringskompetanse i noen tilfeller derfor kan oppveie behovet for mer formell kompetanse. Lettelser i kravet vil også redusere trykket på tjenestene og forenkle kommunenes arbeid med å oppfylle kompetansekravet for dagens ansatte. Departementet foreslår derfor å fjerne tilleggskravet om videreutdanning i tilfeller der en ansatt har relevant bachelorutdanning og fire års arbeidserfaring fra barnevernet. Som i dag bør denne arbeidserfaringen kunne oppfylles både gjennom arbeid i den kommunale barnevernstjenesten, eller fra arbeidserfaring fra statlige organer med oppgaver etter barnevernsloven, som barnevernsinstitusjoner, Bufetat og fra statsforvalteren, eller fra private barnevernsinstitusjoner eller andre private aktører som bistår kommunalt eller statlig barnevern.

Departementet foreslår videre at kompetansekravet endres slik at det fram til 2031 også kan oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelor, to års arbeidserfaring fra barnevernet og videreutdanning, jf. barnevernsloven § 15-6 første ledd ny bokstav c).

Den foreslåtte oppmykningen vil innebære at den midlertidige perioden som kompetansekravet kan oppfylles gjennom en kombinasjon av bachelor, erfaring og videreutdanning vil bli skjøvet to år fram i tid. Etter 1. januar 2029 vil det ikke lenger være mulig for en person med bachelor, men som på dette tidspunktet ikke har arbeidserfaring fra barnevern, å opparbeide seg tilstrekkelig arbeidserfaring innen 1. januar 2031.

Kompetansekravet for ansatte i den kommunale barnevernstjenesten gjelder også for barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder, for sakkyndige som barnevernstjenesten har engasjert etter § 2-2, og for personell som bistår barnevernstjenesten med utredning som barne-, ungdoms- og familieetaten tilbyr etter § 16-3 fjerde ledd bokstav a, jf. andre ledd i barnevernsloven § 15-6 andre ledd. Dette innebærer at de foreslåtte endringene også vil gjelde for disse. Det samme gjelder private som bistår barnevernstjenesten, jf. barnevernsloven § 15-7 andre ledd.

Det vil fortsatt være den enkelte kommune som har ansvaret for å vurdere om kompetansekravet er oppfylt i det enkelte tilfellet.

Departementet foreslår etter dette enkelte endringer kravene til kompetanse for barnevernstjenestens personell, jf. barnevernsloven § 15-6 første ledd. Forslaget innebærer at kompetansekravet vil kunne oppfylles på tre måter:

- Gjennom barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå, jf. videreføring av dagens bokstav a).
- Gjennom relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra barnevernet, jf. forslag til endringer i bokstav b).
- Gjennom relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst to års arbeidserfaring fra barnevernet i tillegg til at det er gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng, jf. forslag til ny bokstav c).

Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

11.2.3.3 Hvilke oppgaver kompetansekravet bør omfatte

Kompetansekravet innebærer at personell i barnevernstjenesten som skal utføre nærmere definerte oppgaver som hovedregel må ha barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå.

Kompetansekravet er knyttet opp til de oppgavene som er listet opp i bestemmelsen i § 15-3 om barnevernstjenestens oppgaver og organisering. Det følger av bestemmelsen at barnevernstjenesten blant annet har ansvaret for å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak, forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda og for å iverksette og følge opp tiltak. I forarbeidene ble det vist til at disse oppgavene utgjør

kjernen i barnevernstjenestens virksomhet, og som kjennetegnes av at det stilles høye krav til kvalitet i og dokumentasjon av faglige vurderinger og begrunnelser. Feil og uforsvarlig praksis ved utførelse av disse oppgavene kan få store konsekvenser for den videre saksgangen, og det kan være krevende både å avdekke og å rette opp feil.

Bakgrunnen for at kompetansekravet ble knyttet til de kjerneoppgavene som går fram av barnevernsloven § 15-3 er at disse kjerneoppgavene krever høy grad av analytisk kompetanse og kliniske ferdigheter. Ansatte som utfører andre typer oppgaver enn de som er nevnt i loven omfattes ikke av kompetansekravet.

En av oppgavene som omfattes av kompetansekravet er barnevernstjenestens ansvar for å «iverksette og følge opp tiltak». Bakgrunnen for at denne oppgaven er med i oppstillingen av oppgaver, er at barnevernstjenesten har et omfattende ansvar for å iverksette og følge opp de barnevernstiltakene som er vedtatt av barnevernstjenesten eller av nemnda. Dette forutsetter at barnevernstjenesten følger opp barnet, foretar jevnlig faglige vurderinger av barnets situasjon og om tiltakene virker etter sin hensikt, eller om de bør erstattes med andre tiltak. Dersom det er truffet vedtak om hjelpetiltak, skal barnevernstjenesten utarbeide en plan som skal evalueres regelmessig, og ved omsorgsovertakelser skal barnevernstjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. I tillegg må barnevernstjenestene følge opp foreldrene og vurdere foreldrenes utvikling etter omsorgsovertakelser, samt legge til rette for og vurdere mulighetene for tilbakeføring til foreldrene. Dette innebærer at barnevernstjenesten blant annet må vurdere om det er grunnlag og behov for å utvide samværet som barneverns- og helsenemnda har fastsatt. I forarbeidene ble mangler ved barnevernstjenestens oppfølging av barnet og familien vist til som en kilde til svikt i barnevernet.

Departementet fastholder at barnevernstjenestens ansvar for å iverksette og følge opp tiltak er en kjerneoppgave for den kommunale barnevernstjenesten, og der svikt kan få store konsekvenser for barn og familier. Samtidig er det flere elementer i barnevernstjenestens tiltaksarbeid som ikke forutsetter utdanning på mastergradsnivå.

Etter departementets vurdering bør kompetansekravet endres ved at oppgaven med å iverksette og følge opp tiltak tas ut av de oppgavene som omfattes av kompetansekravet.

Hovedformålet med endringsforslaget er å tydeliggjøre at tiltaksarbeid i barnevernet ikke forutsetter eller krever utdanning på mastergradsnivå. Dette vil gjelde ulike former for råd og veiledning av familier og fosterhjem og den praktiske gjennomføringen av ulike frivillige hjelpetiltak for barn som bor hjemme. Det kommunale barnevernet tilbyr et bredt spekter av tiltak, fra praktisk bistand i hjemmet til mer spesialisert oppfølging og behandling. Det er stor variasjon i hvilken kompetanse som trengs, og kommunen er nærmest til å vurdere hvilken kompetanse som er relevant i de ulike tilfellene. SSB skiller i sin statistikk mellom saksbehandlerstillinger og tiltaksstillinger i barnevernstjenestene, og tiltaksstillingene utgjør i dag i overkant av 20 prosent av årsverkene.

Departementet vil samtidig vise til at flere av de funksjonene som er knyttet til oppgaven med å iverksette og følge opp barnevernstiltak likevel blir omfattet av andre oppgaver som

er omfattet av kompetansekravet. Dette vil omfatte tilfeller der det vurderes behov for å iverksette mer inngripende tiltak og vurdere omfang av samvær og grunnlag for tilbakeføring. Etter departementets vurdering kan endringsforslaget også gjøre det enklere for barnevernstjenestene å organisere tjenesten i samsvar med kompetansekravet, for eksempel gjennom å skille organisatorisk mellom myndighets- og forvaltningsoppgaver og tiltaksarbeid slik mange barnevernstjenester allerede gjør. Departementet foreslår på denne bakgrunnen en mindre endring i barnevernsloven § 15-6 første ledd. Forslaget innebærer at kompetansekravet knyttes til de oppgavene som følger av barnevernsloven § 15-3 tredje ledd bokstav a til d). Det vil si til barnevernstjenestens arbeid med å gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak og å forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda. Arbeidet med å iverksette og å følge opp tiltak tas ut av bestemmelsen.

11.2.3.4 Vurdering av om masterkravet bør oppheves

Mastergradskravet ble vedtatt i forbindelse med ny barnevernslov og innebærer at visse oppgaver etter 1. januar 2031 som hovedregel bare skal kunne utføres av personell med barnevernsfaglig eller annen relevant mastergrad. I forarbeidene ble det også vist til at disse oppgavene utgjør kjernen i barnevernstjenestens virksomhet, og at de stiller høye krav til kvalitet i og dokumentasjon av faglige vurderinger og begrunnelser. Det ble lagt til grunn at feil og uforsvarlig praksis knyttet til disse oppgavene kan få store konsekvenser for barn og familier som trenger hjelp og bistand fra barnevernet. I kapittel 11.2.3.3 foreslår departementet å endre dagens kompetansekrav, med justeringer både når det gjelder hvordan kravet kan oppfylles fram til 1. januar 2031 og når det gjelder hvilke oppgaver som omfattes av kompetansekravet.

Departementet ønsker også å få høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om krav til masterkompetanse for barnevernstjenestens personell i barnevernsloven § 15-6 bør oppheves i sin helhet.

Bakgrunnen er blant annet at det kan argumenteres for at dagens kompetansekrav ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for å beholde andre former for kompetanse enn formell utdanning på mastergradsnivå i det kommunale barnevernet. Blant annet er det behov for at de som skal jobbe sammen med familier som strever og barn som trenger oppfølging har god relasjonskompetanse. Dagens kompetansekrav innebærer at om lag 8 av 10 av de som vil bli ansatt i det kommunale barnevernet etter 1. januar 2031 må ha barnevernsfaglig mastergrad eller en annen relevant mastergrad. Fordi ansatte i mindre barnevernstjenester i stor grad jobber som generalister, vil kravet for enkelte kommuner kunne innebære at alle nyansatte må ha masterutdanning. Dette innebærer også at ungdom som i fremtiden utdanner seg til eksempel barnevernspedagog, vil risikere å ikke få jobb i det kommunale barnevernet etter 2031. Da vil det kommunale barnevernet gå glipp av mye fagkompetanse. Et masterkrav er også blitt antydning av ytterligere svekke kjønnsbalansen, med få menn som arbeider i kommunalt barnevern. Masterkravet vil kunne gjøre det vanskelig for kommunene å rekruttere personell noe som vil innebære at kommunene med dagens lovkrav må innvilge dispensasjoner for flere ansatte.

Departementet vil også vise til at det er kommunene som er ansvarlig for å utføre de oppgavene i barnevernsloven som ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernsloven § 15-2 første ledd. Videre fremgår det av andre ledd, at den enkelte kommune har ansvar for å sørge for nødvendig opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell.

Rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunene.²³³ Dette innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan tjenestetilbudet skal utformes til det beste for innbyggerne. Ved utforming av lover og forskrifter må kommunene som utgangspunkt sikres handlefrihet, slik at de kan tilpasse oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forutsetninger og behov. Dette skal altså ikke reguleres for mye og for detaljert når kommunene gis oppgaver. Graden av regulering og statlig styring skal likevel avveies mot nasjonale mål. Hensynene til rettssikkerhet og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor man bor, står sentralt i den offentlige forvaltningen. Slike nasjonale mål kan i noen tilfeller forsvare mer detaljert regulering av oppgaveløsningen, for å sikre at den enkelte innbygger får de tjenester han eller hun har krav på eller for at alle kommuner skal kunne gi tjenester som er tilpasset den enkeltes behov. Dette er relevant innenfor barnevernet, som forvalter inngripende tiltak overfor spesielt sårbare grupper.

Hensynet til det kommunale selvstyret innebærer at det ikke bør fastsettes mer inngripende virkemidler overfor kommunene enn det som er nødvendig for at kommunene skal kunne oppfylle sine lovpålagte oppgaver. Dette gjelder også ved fastsettelse av formelle krav til utdanning og kompetanse for ansatte i det kommunale barnevernet. Det kan argumenteres for at det er den enkelte kommune som har best forutsetninger for å vurdere og definere sammensettingen av barnevernstjenestens personell og hvilken bemanning og kompetanse barnevernstjenesten og barnevernstjenestens ansatte trenger for å kunne utføre de lovpålagte oppgavene som følger av barnevernsloven. Så lenge kommunen oppfylder de oppgavene som følger av barnevernsloven, bør det i utgangspunktet være opp til den enkelte kommune selv å bestemme både hvordan barnevernstjenesten skal være organisert, og hvordan personalgruppen i barnevernstjenesten bør settes sammen ut fra lokale forhold og ut fra den enkelte kommunens forutsetninger og behov.

Det kan utledes av det generelle forsvarlighetskravet i barnevernsloven § 1-7, at barnevernstjenesten må ha personell med nødvendig og tilstrekkelig kompetanse og kvalifikasjoner for å kunne ivareta kommunens oppgaver på en forsvarlig måte.

Det er kommunens øverste politiske og administrative ledelse som har det overordnede ansvaret for at kommunen oppfylder sine lovpålagte plikter etter barnevernsloven. Videre er det kommuneledelsen som er ansvarlig for å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Dette omfatter

²³³ Statlig styring av kommunene er omtalt i *Veileder for statens styring av kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020.

også å sørge for at barnevernstjenesten har den bemanningen som er nødvendig for å kunne utføre kommunens oppgaver etter barnevernsloven på en forsvarlig måte.

Disse forholdene innebærer at det kan stilles spørsmål ved om bestemmelsen i barnevernsloven § 15-6 om krav til kompetanse for barnevernstjenestens personell m.m. er nødvendig, eller om den kan oppheves.

Departementet vil også vise til at statsforvalter har ansvar for å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven og med kommunens internkontrollplikt etter kommuneloven § 25-1, jf. barnevernsloven § 17-3 første ledd. Det framgår av bestemmelsen at reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for denne tilsynsvirksomheten. Dette innebærer at statsforvalter kan gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn med, jf. kommuneloven § 30-4.

Statsforvalter har i dag ansvar for å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av de kompetansekravene som følger av barnevernsloven § 15-6. Dersom kommunen ikke oppfyller de forpliktelsene som følger av denne bestemmelsen, kan statsforvalter gi pålegg til kommunen om å rette forholdet. Statsforvalter kan imidlertid ikke pålegge kommunen en viss bemanning. Dette er det opp til den enkelte kommunen å bestemme.

Dersom barnevernsloven § 15-6 skulle bli opphevet, kan statsforvalter som et ledd i tilsynet med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven likevel gjøre vurderinger av om barnevernstjenesten har den kompetansen og bemanningen som er nødvendig for å kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver. Dette kan for eksempel være aktuelt i forbindelse med tilsyn med om kommunen oppfyller det generelle forsvarlighetskravet i barnevernsloven § 1-7 og ved tilsyn med andre konkrete lovkrav. Statsforvalteren kan også føre tilsyn med om kommunen oppfyller plikten til å sørge for nødvendig opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell.

Et alternativ er å beholde dagens krav om mastergrad for leder og stedfortredende leder, jf. barnevernsloven § 15-6 andre ledd. En annen mulighet er å avgrense kravet til oppgaver som gjelder saker der det kan være behov for inngripende tiltak, eller stille krav om at enkelte oppgaver bare kan utføres av personell med relevant bachelorutdanning i stedet for masterutdanning, eventuelt kombinert med et krav om erfaring.

11.3Hjemmel til å fastsette forskrift om veiledning av nyansatte i det kommunale barnevernet

11.3.1 Gjeldende rett

Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernsloven § 1-7. I forarbeidene til forsvarlighetskravet ble det understreket at barnevernstjenestens personell er en «avgjørende ressurs for å kunne yte forsvarlige tjenester», samt at barnevernstjenesten «må ha en bemanning, kompetanse og kvalifikasjoner som er tilstrekkelig for å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte.»

Videre følger det av andre ledd i barnevernsloven § 15-2 om kommunens overordnede ansvar for, at kommunen skal sørge for «nødvendig opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell». Det framgår videre av tredje ledd at departementet kan gi forskrift om opplæring.

Videre følger det av tredje ledd at kommunen skal ha internkontroll etter reglene i kommuneloven § 25-1.

11.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Det er i flere sammenhenger blitt påvist at nyansatte som kommer rett fra utdanning er for dårlig rustet til å håndtere de ofte svært krevende sakene som venter i det kommunale barnevernet. Dette fører både til lav kvalitet på det faglige arbeidet og at mange slutter etter kort tid. En undersøkelse fra 2019 viste at 40 prosent av de ansatte i det kommunale barnevernet kun hadde vært ansatt i tre år eller mindre.²³⁴ Flere undersøkelser har også vist til opplevelsen av «praksissjokk» og at mange nyutdannede får dårlig oppfølging etter at de har startet i jobb i barnevernstjenesten. I en undersøkelse blant ansatte gjennomført av Bufdir vises det til at 56 prosent av respondentene oppgir at en sentral årsak til turnover er at nyutdannede er for dårlig forberedt på hva jobben innebærer.²³⁵ I tillegg oppgir 60 pst at mangelfulle rutiner for debrief og veiledning som en viktig grunn. I en egen spørreundersøkelse fra Bufdir blant nyutdannede oppga bare om lag 50 pst at de opplever å få tilstrekkelig veiledning.²³⁶

Det har flere ganger kommet forslag om å innføre et «veiledet førsteår» i det kommunale barnevernet. Befringutvalget foreslo i NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet — Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning* en turnusordning, der kandidatene må utføre oppgaver under «supervisjon» av en erfaren veileder. Dette forebygger at nyansatte blir stående alene i krevende arbeidssituasjoner eller at de må håndtere oppgaver som bør forutsette erfaring, modenhet og en viss mengdetrening.

Bufdir har foreslått at det bør gis forskriftsfestet krav om at nyansatte, som ikke har jobbet i barnevernet før, skal få en fast veileder som skal følge dem gjennom det første året.²³⁷ Direktoratet anbefaler at det som minimum bør tilbys fire timer veiledning per måned,

²³⁴ Slettebø, T., m.fl. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighetskravet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten*. VID-rapport 2019/3

²³⁵ Bufdir (2022) *Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange?*

²³⁶ Bufdir (2023) *Utredning av tiltal*

²³⁷ Bufdir ble i tillegg 8 til tildelingsbrev 2022 bedt om å utrede tiltak for bedre veiledning og oppfølging av ansatte i kommunalt barnevern, herunder eventuelle tiltak særlig rettet mot nyutdannede. 1. juni 2023 leverte Bufdir sin utredning.

være individuelt tilpasset og inneholde både saksveiledning og prosessveiledning.²³⁸ De anbefaler at veiledningen gjennomføres av personer med formell kompetanse i veiledning, og minimum tre års erfaring fra arbeid i barnevernet. Direktoratet anslår at de totale merkostnadene ved å innføre et krav om et veiledet førsteår for nyansatte i kommunalt barnevern vil være på 17,3 mill. kroner det første året, og 14,3 mill. kroner påfølgende år. Til grunn for beregningen ligger et anslag om at 720 ansatte vil delta på veiledet førsteår hvert år, at det er behov for 25 prosent mer veiledning sammenliknet med dagens situasjon, og at veiledere i snitt bruker 20 prosent av sin stilling til veiledning.

11.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet understreker behovet for en god overgang mellom utdanning og jobb for nyutdannede som starter i barnevernet. God styring og ledelse er en viktig forutsetning for at overgangen mellom utdanning og jobb skal fungere på en god måte. Dette gjelder både den daglige ledelsen av barnevernstjenesten og den overordnede styringen av barnevernstjenesten. Kommunen har et lovpålagt ansvar for nødvendig opplæring og veiledning av barnevernstjenestens personell. Dette ansvaret innebærer at nyutdannede og uerfarne barnevernsansatte blir fulgt så tett opp at de blir satt i stand til å utføre de oppgavene de blir tildelt på en faglig forsvarlig måte.

Det er allerede gjort grep for å forbedre situasjonen gjennom økt praksisrelevans og omfang av praksis i utdanningene. Det er relativt nylig blitt innført nye retningslinjer for utdanningene som skal bidra til at læringsutbyttet samsvarer bedre med barnevernets behov for kompetanse. Dette gjelder særlig for barnevernspedagogutdanningen og de to barnevernsfaglige masterutdanningene. Gjennom dette arbeidet er det også innført nye krav til praksis. Det må antas at dette har styrket praksisrelevansen i utdanningene, men det er foreløpig for tidlig å vurdere effektene. De studentkullene som har fått utdanning i tråd med nye retningslinjer har ennå i begrenset grad gått over til arbeidslivet. Det er nylig innført krav om at barnevernstjenestene og Bufetat skal ta imot studenter, og det er etablert en tilskuddsordning som skal bidra til å finansiere praksisopphold. Tilbakemeldingene fra utdanningsinstitusjonene så langt er at flere studenter enn før har praksis i barnevernet.

Det kan likevel være behov for ytterligere tiltak, særlig med tanke på hvordan barnevernstjenestene selv tilrettelegger for en god overgang til arbeidslivet for nyansatte uten tidligere arbeidserfaring i barnevernet. Dette behovet forsterkes ved at personalsammensetningen i barnevernstjenestene er tverrfaglig. Barnevernstjenestene rekrutterer fra flere utdanningsgrupper, selv om barnevernspedagogene utgjør den største gruppen (49 prosent). Tjenestene vil til enhver tid ha ansatte som ikke har en utdanning som er spesielt rettet mot arbeid i barnevernet, og som dermed heller ikke har hatt praksis i barnevernet.

²³⁸ Med prosessveiledning menes en type veiledning rettet mot en profesjonell og personlig utvikling av den ansatte, mens det med saksveiledning menes veiledning på hva den ansatte konkret kan gjøre i en sak, inkludert hjelp til å analysere et saksforløp og reflektere.

Departementet ønsker derfor å gå videre med en ordning for veiledet førsteår i det kommunale barnevernet. Departementet støtter derfor forslaget fra Bufdir om at det bør stilles nærmere krav til veiledning av ansatte. Departementet foreslår derfor å en ny hjemmel for å fastsette forskrift om krav til veiledning, jf. forslag til endring i barnevernsloven § 15-2 andre ledd. Departementet vil i så fall utarbeide et forslag til forskrift som vil bli sendt på alminnelig høring.

Departementet er oppmerksom på at en forskrift om veiledning av ansatte i barnevernet vil føre til mer detaljert styring av hvordan kommunene skal organisere og gjennomføre veiledning av sine ansatte, samt kunne føre til at kommunene må bruke mer ressurser på oppgaven. Departementet mener likevel det er behov for sterkere og mer detaljerte krav på dette området. Dette begrunnes særlig med at turnover er et stort problem i barnevernet, særlig når det gjelder nyutdannede som kommer rett fra utdanning. Det er flere ganger blitt vist til at mange nyutdannede ikke er godt nok forberedt på jobben i barnevernet, og at oppfølgingen de får er for vilkårlig. Mer jevnlig og systematisk veiledning vil være et viktig bidrag for å hjelpe nyansatte til å stå i krevende situasjoner og håndtere sine arbeidsoppgaver på en god måte. Departementet legger samtidig vekt på at et slikt tiltak må være håndterbare og gjennomførbare for tjenestene. Hvert år rekrutteres det om lag 1300 personer til det kommunale barnevernet. Et system der nyansatte uten erfaring ikke kan utføre bestemte oppgaver vil kraftig forsterke kapasitetsproblemene i mange tjenester. Problemene vil bli størst i små barnevernstjenester med få ansatte. Departementet mener derfor det bør legges opp til en ordning som i begrenset grad øker totalbelastningen på barnevernstjenestene.

Departementet vil vurdere nærmere hvilke bestemmelser en forskrift om veiledning i det kommunale barnevernet bør inneholde. Departementets foreløpige vurdering er at en forskrift blant annet bør regulere en plikt for kommunen til å tilby jevnlig og systematisk veiledning til nyansatte med mindre enn ett års erfaring fra barnevernet. Dette innebærer blant annet at veiledningen må planlegges, forberedes og gjennomføres på en planmessig måte. Det bør presiseres at veiledningen skal utføres av en kompetent og erfaren veileder med erfaring fra barnevernet og arbeid med sårbare barn og familier. Veiledningen bør i både omfatte både saksveiledning, men også omfatte debrief i etterkant av møter eller hendelser som den ansatte har opplevd som krevende, samt bidra til refleksjon og analyse av egen praksis og egen rolle i møte med sårbare barn og familier.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen en ny hjemmel for å fastsette forskrift om opplæring, jf. forslag til endring i den eksisterende forskriftshjemmelen i barnevernsloven § 15-2 andre ledd andre punktum. Det vises til kapittel 16.1.

11.4 Kompetansekrav i barnevernsinstitusjon m.m.

11.4.1 Gjeldende rett

Bufetat har et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet på barnevernsområdet, jf. barnevernsloven § 16-3. Bufetat ivaretar dette ansvaret gjennom en kombinasjon av etablering og drift av egne institusjoner, og ved kjøp av plasser i private institusjoner.

Institusjoner kan bare benyttes dersom den er godkjent av Bufetat, jf. barnevernsloven gjeldende § 10-15. Institusjonen kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med krav i barnevernsloven og forskrifter til loven, samt at institusjonen ellers drives på en forsvarlig måte, jf. barnevernsloven gjeldende § 10-17 første ledd. Bufetat har derfor et ansvar for at institusjonene oppfyller krav i barnevernsloven og forskrifter til loven, herunder kravene til bemanning og kompetanse.

Krav til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjon er nærmere regulert i den gjeldende bestemmelsen i barnevernsloven § 10-16.

Det er et grunnleggende krav at den enkelte barnevernsinstitusjon til enhver tid skal ha «forsvarlig bemanning og kompetanse». Videre er det presisert at den enkelte institusjonen skal ha en stillingsplan som sikrer en faglig forsvarlig drift, og at institusjonen skal ha ansatt personell med «tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting».²³⁹ Videre er det presisert i fjerde ledd at institusjonen skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

Andre ledd andre punktum i gjeldende § 10-16 regulerer krav til utdanning for fagpersonell som ansettes i en barnevernsinstitusjon. Bestemmelsen stiller krav om at «faglig personell» som «ansettes» i en institusjon skal ha «relevant bachelorutdanning». Kravet gjelder både ved ansettelse i faste og midlertidige stillinger i statlige, kommunale og private institusjoner. Bestemmelsen regulerer ikke nærmere hvilke utdanninger som kan regnes som relevante.²⁴⁰

Kravet om relevant bachelorutdanning omfatter ikke personell som ble ansatt i en barnevernsinstitusjon før bestemmelsen trådte i kraft. Dagens institusjonsansatte uten relevant bachelorgrad kan fortsatt jobbe i den institusjonen de er ansatt i. Kravet er heller ikke til hinder for at personell skifter mellom avdelinger eller institusjoner som tilhører samme arbeidsgiver. Dette innebærer at ansatte i statlige institusjoner uavhengig av kravet kan skifte arbeidsplass fra én statlig institusjon eller institusjonsavdeling til en annen. Ansatte i en privat institusjon kan bytte mellom institusjoner og avdelinger tilhørende samme arbeidsgiver. Kravet er heller ikke til hinder for at personell og tilkallingsvikarer som før ikrafttredelsen var midlertidig ansatt i en barnevernsinstitusjon får forlenget sitt ansettelsesforhold eller gå over i en fast stilling.

Det framgår av barnevernsloven gjeldende § 10-16 andre ledd tredje punktum at Barne-, ungdoms- og familieetaten i «særlige tilfeller» kan gi unntak fra kompetansekravet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med Bufetats ansvar for godkjenning av

²³⁹ Det generelle kravet til forsvarlig bemanning og kompetanse gikk tidligere fram av kvalitetsforskriften til daværende barnevernloven. I forbindelse med ny barnevernslov ble kravet flyttet inn i loven. Kravet er tidligere tolket slik at opp mot 50 prosent av de ansatte i den enkelte institusjon og avdeling må ha barnevernsfaglig eller sosialfaglig kompetanse for å oppfylle kravet. Dette gjelder fremdeles og supplerer det nye kompetansekravet. Både personell med relevant bachelor og barnevernsfaglig eller sosialfaglig kompetanse inngår i beregningen av kravet.

²⁴⁰ Bufdir har etter oppdrag fra departementet utarbeidet faglige anbefalinger med veiledning til institusjonene.

institusjoner, og etatens ansvar for oppfølging og løpende kvalitetssikring både av private og statlige institusjoner. Bestemmelsen innebærer at den enkelte institusjon eller institusjonseier i enkeltilfeller kan søke Bufetats regionsnivå om unntak fra kravet om bachelorgrad. Institusjonen eller institusjonseier må begrunne hvorfor søknaden bør innvilges.

Det framgår av barnevernsloven gjeldende § 10-16 tredje ledd andre punktum at ledere og stedfortredende ledere fra 1. januar 2031 skal ha barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå. Videre framgår det av tredje punktum at kravet fram til 1. januar 2031 også kan oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant bachelorutdanning og relevant videreutdanning på 30 studiepoeng.

De kravene til kompetanse som gjelder for barnevernsinstitusjoner, gjelder også for omsorgssentrene, jf. henvisning i barnevernsloven §11-5 til bestemmelsen om kompetanse og bemanning i barnevernsloven gjeldende §10-16.

11.4.2 Bakgrunnen for forslaget

11.4.2.1 Dagens situasjon

Kompetansekravet for barnevernsinstitusjonene er særlig begrunnet i at det kreves god kompetanse for å jobbe med endringsarbeid i barnevernsinstitusjonene. En rekke tilsyn og gjennomganger de siste årene har avdekket kvalitetsutfordringer. I 2018 gjennomførte statsforvalterne et landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner. Tilsynet avdekket store mangler i bemanning og kompetanse ved mange institusjoner. I 2018 fant Bufdir i en institusjonsgjennomgang at ungdommene ble gitt god omsorg, men at det også var store utfordringer i deler av tilbudet. Blant funnene var svak ledelse, sviktende internkontroll, mangelfull kompetanse og opplæring, og manglende implementering av institusjonsplaner.²⁴¹

Dagens kompetansekrav vil over tid føre til at alle faglige ansatte i barnevernsinstitusjonene har en bachelorutdanning, unntatt i de tilfellene der det er innvilget unntak fra kravet. Det ble ved innføringen av kravet lagt til grunn at det vil ta om lag 20 år før kompetansekravet har full effekt. Ifølge tall fra SSB har andelen årsverk med utdanning på høyere nivå i barnevernsinstitusjonene økt fra 69 prosent i 2019 til 75 prosent i 2022, mens andelen med utdanning på videregående nivå eller lavere har blitt redusert fra 31 prosent til 25 prosent.²⁴²

Ansatte i barnevernsinstitusjoner kan gjennomføre begrensninger og inngrep overfor barnet. Inngrep og fysisk makt skal dokumenteres og sendes til barnevernstjenesten og forelegges statsforvalter. Barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren på brudd på bestemmelser i barnevernsloven kapittel 10. Statsforvalteren skal også behandle andre muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om forhold som gjelder

²⁴¹ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (2018), Gjennomgang av institusjoner – del 1 og 2.

²⁴² SSB- tabell

oppholdet på institusjonen. Beslutningsansvaret for tvangsbruk innen psykisk helsevern er lagt til lege eller psykolog med spesialistutdanning. Barneombudet har uttalt at forskjellene på krav til kompetanse i barnevernsinstitusjoner og BUP-institusjoner er «svært problematisk, spesielt med tanke på at disse to tjenestene ofte skal hjelpe de samme barna».²⁴³

Buudir oppgir at andelen årsverk som har en relevant bachelorutdanning i statlige institusjoner er 77 prosent per andre tertial 2023. Samtidig er det betydelige forskjeller mellom regionene. Region Midt-Norge har den høyeste andelen med 81 prosent fagutdannede årsverk i 2023, mens region Nord har den laveste andelen med 68 prosent. Statistikk fra SSB tyder på institusjoner fra ideelle aktører har den samme andelen med relevant utdanning som de statlige, mens den er lavere i institusjonene fra øvrige private aktører. Om lag 32 prosent av årsverkene i private, kommersielle institusjoner hadde utdanning på videregående nivå i 2022.²⁴⁴

11.4.2.2 *Utfordringer ved implementering av kompetansekravet*

Det var bred støtte og oppslutning i barnevernsfeltet om behovet for å øke den faglige kompetansen i barnevernsinstitusjonene gjennom å innføre et lovfestet krav om relevant bachelorgrad. Etter at kravet trådte i kraft 1. januar 2022 har det likevel kommet fram flere utfordringer knyttet til implementering av kravet.

Departementet har de siste årene fått flere tilbakemeldinger om at mange barnevernsinstitusjoner har utfordringer med å rekruttere kvalifiserte ansatte. Dette gjelder både i Bufetat, Barne- og familieetaten Oslo og blant private institusjonsleverandører. Det er flere grunner til utfordringene. Det er dokumentert at turnoveren i barnevernsinstitusjonene er høyere enn anslaget ved innføringen av kompetansekravet. Om lag 20 prosent slutter hvert år, noe som medfører at behovet for kvalifiserte søkere er stort.

Mye tyder på at det nye kompetansekravet har bidratt til å forsterke rekrutteringsutfordringene. Mange steder er det krevende å få tak i nok ansatte som oppfyller kompetansekravet. Det kan være spesielt vanskelig å rekruttere personell ved mindre institusjoner som ligger i mindre sentrale deler av landet, samt rekruttere kvalifisert personell til mindre stillinger, som nattevaktstillinger, tilkallingsvikarer, ferievikarer og midlertidige stillinger. Buudir har oppgitt at både regionene og Oslo kommunene har erfart at de må takke nei til søkere som de selv anser kunne bidratt til en helhetlig og forsvarlig ansattgruppe, fordi de ikke tilfredsstillter de nye kompetansekravene. Dette kan for eksempel gjelde søkere som har lang arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon, men som ikke har en relevant bachelorutdanning. Rekrutteringsutfordringene har ført til at det enkelte steder er vanskelig å opprettholde en

²⁴³ Barneombudet. (2015). Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern.

²⁴⁴ SSB-tabell

forsvarlig drift og at tilgjengelige plasser ikke blir benyttet på grunn av manglende bemanning.

Innspill fra Bufetats regioner og Oslo kommune tyder på at kompetansekravet også har gjort det mer krevende å sette sammen en mangfoldig og sammensatt personalgruppe med hensyn til alder, erfaring, kjønn, etnisk bakgrunn og kompetansefelt som kan speile de ungdommene som bor på institusjonen. Institusjonene har i større grad måtte rekruttere unge nyutdannede rett fra de sosialfaglige utdanningene, som er sterkt kvinnedominerte. Kompetansekravet har dermed bidratt til mer homogent personell, og at dette har utfordret muligheten til å kunne sikre et tilstrekkelig forsvarlig tilbud.

Barnevernsinstitusjonsutvalget har også framhevet dette som et problem.

11.4.2.3 Utdanninger som kvalifiserer for arbeid i barnevernsinstitusjon

Det er ikke stilt bestemte krav til hvilke bachelorutdanninger som skal regnes som relevante i dagens bestemmelse i barnevernsloven § 10-16. Den enkelte institusjon må derfor i utgangspunktet selv vurdere hvilke utdanninger som er relevant.

I forarbeidene ble barnevernspedagogutdanningen, vernepleierutdanningen og sosionomutdanningen framhevet som de generelt sett mest relevante utdanningene for arbeid i barnevernsinstitusjon. Samtidig ble det lagt til grunn at også andre utdanninger kan være relevant og supplerende i arbeidet med barn og unge i barnevernsinstitusjon. Det ble også vist til utdanninger innenfor pedagogikk og mangfoldskompetanse, som ikke har opplæring i miljøterapi, men som likevel gir relevant kompetanse for arbeid med barn og unge i en miljøterapeutisk kontekst i en barnevernsinstitusjon.

Bufdir har på oppdrag fra departementet utarbeidet en veileder om hva som er relevant kompetanse for arbeid i barnevernsinstitusjon. I veilederen pekes det spesielt på de sosialfaglige utdanningene. Det framgår av anbefalingene at minimum 50 prosent av de ansatte på institusjonen bør ha en av disse utdanningene. I en senere tolkningsuttalelse fra Bufdir om kompetansekravet er det presisert at begrepet «bør» viser at anbefalingen ikke er ment å være absolutt. I tillegg til barnevernspedagog, sosionom/sosialt arbeide og vernepleier, nevner veilederen flere andre eksempler på relevante utdanninger:

- Sykepleie (for eksempel psykiatrisk sykepleie, helsesykepleie)
- Pedagogikk (for eksempel lærer/barnehagelærer/musikkpedagog/spesialpedagog/ pedagogisk-psykologisk rådgiver)
- Ergoterapi
- Flerkulturell-/mangfoldskompetanse (for eksempel ervervet gjennom samfunns- eller kulturvitenskapelig utdanning)
- Psykologi

Det går tydelig fram av veilederen at listen ikke er uttømmende. De nasjonale anbefalingene er derfor ikke ment å gi en uttømmende oversikt over hva som kan anses som faglig relevant bachelorutdanning. Det er presisert i veilederen at hvilke bachelorutdanninger som kan være relevante må vurderes opp mot institusjonens målgruppe og målsetting, og det må ses hen til hvilken kompetanse institusjonen trenger for å oppfylle kravet om at institusjonen til enhver tid skal ha ansatte med tilstrekkelig

nivå og bredde i kompetansen. I tillegg til de ovenfor nevnte eksemplene vil departementet i den forbindelse derfor nevne bachelor i politiutdanning som et annet eksempel på en utdanning som kan være relevant og kvalifiserende for arbeid i barnevernsinstitusjon.

Ifølge tall fra SSB har om lag 49 prosent av de ansatte i barnevernsinstitusjon utdanning som barnevernspedagog, sosionom eller vernepleier, mens 26 prosent har annen utdanning på høyskole- og universitetsnivå.

11.4.2.4 Barnevernsinstitusjonsutvalgets forslag til endringer

Barnevernsinstitusjonsutvalget har i NOU 2023: 24 *Med barnet hele veien* vurdert kompetansebehovet i barnevernsinstitusjonene. Utvalget understreker at institusjonene er en spesialisert andrelinjetjeneste med behov for høy kompetanse, og at den samlede kompetansen bør heves fra dagens nivå, slik det er lagt opp til gjennom kompetansekravet for nyansatte. Utvalget foreslår en ny innretning av institusjonsbarnevernet, som blant annet innebærer fleksible institusjonenheter, og færre institusjonstyper som sikrer fagmiljøer og trygghet, nærhet og ro for barnet. Utvalget understreker også viktigheten av personlig egnethet hos de som skal jobbe med sårbare barn i en institusjon som er deres hjem. De peker på viktigheten av holdninger, verdier, etikk, og menneskesyn og gir sin støtte Barnevernsutvalgets forslag om å utrede krav om utvidet politiattest, og med krav til jevnlig oppdatering av politiattesten. Utvalget har vurdert kompetansebehovet i lys av utvalgets forslag til ny institusjonsstruktur, og mener dette legger til rette for en økt grad av intern oppgave- og ansvarsdeling med ulike krav til kompetanse.

Utvalget mener det bør være økt adgang til å ansette personer uten formell kompetanse, men som har relevant erfaring som er særlig godt egnet til å styrke barnas ressurser og mestring, og som forplikter seg til interne opplæringsløp eller kvalifiserer seg gjennom en deltidsutdanning. Utvalget peker på at:

- det er behov for å rekruttere menn og ansatte med minoritetsbakgrunn for å bedre speile sammensetningen blant barna som bor på institusjonene,
- institusjonene har behov for ulike typer kompetanse og erfaring, som ikke bare handler om terapeutisk endringsarbeid, men som kan speile barnas interesser og fremme mestring. Håndverkere, idrettsutøvere og kunstnere er nevnt som eksempler.
- knapphet på personell med den kompetansen som møter dagens kompetansekrav, og at institusjonene konkurrerer i stor grad med kommunale helse- og omsorgstjenestene om de samme ansatte.

Utvalget peker videre på at de sosialfaglige utdanningene ikke er tilstrekkelig innrettet mot det praktiske arbeidet i institusjonene. Det vises særlig til manglende kompetanse i miljøterapi. Utvalget mener videre det er et problem at institusjonsansattes mulighet for å ta utdanning på deltid er begrenset, fordi det finnes få relevante deltidsstudier. Utvalget peker spesielt på at ingen studiesteder tilbyr deltidsstudium i bachelor i barnevern. Utvalget viser også til at barne- og ungdomsarbeidere med fagbrev har en kompetanse som det kan bygges videre på, men understreker samtidig at det er utfordrende med ansatte som er tilnærmet i samme alder som ungdommene som bor på institusjonen.

Utvalget foreslår følgende tiltak:

Forslag 38: Etablere praksisnære deltidsutdanninger

Universitets- og høgskolesektoren og praksisfeltet etablerer fleksible, praksisrettede deltidsutdanninger på bachelornivå som bygger på realkompetanse tilpasset ansatte i barnevernsinstitusjoner.

Forslag 39: Økte muligheter for personer uten formell kompetanse med relevant erfaring som er særlig godt egnet

Utvalgets forslag til ny innretning av institusjonstilbudet legger til rette for en økt grad av intern oppgave- og ansvarsdeling med ulike krav til kompetanse. Dette åpner for en større adgang til å ansette personer uten formell kompetanse som er særlig godt egnet til å styrke barnas ressurser og mestring. Personer uten formell kompetanse som forplikter seg til interne opplæringsløp eller kvalifiserer seg gjennom en deltidsutdanning skal gis mulighet for fast ansettelse. Personer som ansettes skal være særlig godt egnet og kunne vise til relevant erfaring.

Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning har vært på høring. I overkant av 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene fra utvalget om å etablere praksisnære deltidsutdanninger og om økt bruk av personell uten formell kompetanse med relevant erfaring som er særlig godt egnet.

Det klare flertallet av høringsinstansene støtter forslagene. Dette omfatter blant annet høringsinstanser som *Bufdir og regionene i Bufetat, Statsforvalten i Agder, Statsforvalteren i Vestfold og telemark, statsforvalteren i Rogaland, Bergen kommune, FO, Fagforbundet, Akademikerforbundet, Ideelt Barnevernsforum og NOBO*. De høringsinstansene som støtter forslagene viser blant annet til behovet for noe større fleksibilitet til å vurdere egnethet ved ansettelse av nye ansatte i barnevernsinstitusjoner. *Barneombudet* understreker samtidig at en økt mulighet for å ansette personer uten formell kompetanse ikke må føre til at kompetansekravet til ansatte i barnevernsinstitusjoner uthules. *Bufdir og regionen i Bufetat* mener det er behov for å avklare hva som menes med et «internt opplæringsløp» og hvem som skal ha ansvaret for kvalitet i et slik opplæringsløp. Direktoratet viser til at de har satt i gang et arbeid med sikte på å etablere grunnopplæring for ansatte i institusjon. *Fagforbundet* og *LO* viser også til at en egen fagskoleutdanning for arbeid i barnevernsinstitusjon kan være egnet.

Enkelte høringsinstanser tar til orde for kompetansekravet kan endres til krav om at en viss andel av ansatte har en formell bachelorutdanning. *Abelia, Ideelt barnevernsforum, Abelia og Mental helse ungdom* peker på at andelen kan ligge på 80 prosent, mens *Forandringsfabrikken* mener andelen ikke bør være høyere enn 50 prosent.

Universitets- og høgskolerådet er den eneste høringsinstansen som er mot forslaget om å etablere deltidsutdanninger. De viser til at dette har vært prøvd før, for eksempel ved Oslo Met, men at det var for få søkere til å ha slike tilbud. *RKBU Nord/ Universitetet i Tromsø* viser også til at det kan være utfordrende å fylle opp studieplasser, og at en mer realistisk tilnærming kan være å utvikle moduler inn i allerede eksisterende utdanningsløp som spesifikt rettes mot ansatte på barnevernsinstitusjoner.

Noen få instanser gir uttrykk for at de er uenige i forslaget om å åpne mer opp for ufaglærte og kvalifisering gjennom interne opplæringsløp. Disse er *Oslo kommune*, *Trondheim kommune*, *Samisk nasjonal kompetansetjeneste psykisk helsevern og rus (SANKS)* og *Helse SørØst*. Disse høringsinstansene legger vekt på at fokuset heller bør være å styrke den formelle kompetansen i barnevernet. *Trondheim kommune* viser blant annet til at barn og unge som blir plassert på barnevernsinstitusjon er blant de som strever mest og som det vanskelig å hjelpe, og at det derfor er viktig å ha et høyt kompetansekrav for å kunne arbeide med barna. *Oslo kommune* viser til at selv om erfaring gir kompetanse, er formell utdanning viktig for å sikre at ansatte er egnet til oppgavene de skal utføre. De viser også til unntaksmulighetene som allerede finnes i dag. Dersom det åpnes med for unntak fra bachelorutdanning bør det utformes svært konkrete kriterier.

11.4.2.5 *Bufdirs forslag til endringer*

Bufdir har på oppdrag fra departementet vurdert behovet for endringer i kompetansekravet.²⁴⁵ Direktoratet gir uttrykk for at de ser behovet for en bedre overgangsordning der ansatte med erfaring fra arbeid i barnevernsinstitusjon bør anses å oppfylle kompetansekravet. De viser til at dette vil kunne bidra til ønsket mangfold i personalgruppen, samt at behovet for å beholde arbeidskraft har blitt forsterket gjennom utfasingen av private, kommersielle aktører.

Direktoratet viser til at et alternativ kan være at det framgår av loven at personell ansatt før 1. januar 2022 fritt kan bytte arbeidsgiver så lenge institusjonen som helhet oppfyller forsvarlighetskravet, eller at personer med en viss ansiennitet kan vurderes på lik linjer med personer med relevant bachelorutdanning. Direktoratet foreslår videre at det bør vurderes om flere typer stillinger og funksjoner i barnevernsinstitusjonene kan anses å falle utenfor kategorien «faglig personell», og dermed ikke omfattes av kompetansekravet. Dette kan eksempelvis være stillinger som i stor grad handler om å jobbe med aktiviteter og praktisk hjelp.

11.4.2.6 *Særlig om adgangen til å ansette personell uten relevant bachelorgrad*

I forarbeidene til loven ble det lagt til grunn for utformingen av kompetansekravet at den enkelte barnevernsinstitusjon har behov for personell med kunnskap om miljøterapi og om faglige metoder til bruk i det daglige arbeidet i institusjonen, kunnskap og forståelse om regler om barns rettigheter og bruk av tvang og andre inngrep og kunnskap om behandling av psykiske vansker og rus- og atferdsvansker. Det ble også vist til at det er behov for at personellet er i stand til å ivareta alle deler av barnas hverdagsliv, herunder å følge opp barnas skolegang. På denne bakgrunnen ble det lagt til grunn at personell som ansettes i en barnevernsinstitusjon i utgangspunktet bør ha relevant utdanning på bachelornivå, og

²⁴⁵ Bufdir oversendte 16. mai 2023 sine vurderinger og anbefalinger av behovet for å foreta endringer i kompetansekravet til departementet.

at det «som hovedregel ikke bør være adgang til å ansette ufaglært personell i barnevernsinstitusjonene».²⁴⁶

Det er særlig to unntak fra kravet om at personell som ansettes i en barnevernsinstitusjon skal ha relevant utdanning på bachelornivå. For det første er kompetansekravet begrenset til «faglig personell». For det andre kan Bufetat gi dispensasjon fra kompetansekravet i «særlige tilfeller».

11.4.2.7 Adgangen til å ansette annet personell enn «faglig personell»

Kompetansekravet i den gjeldende bestemmelsen i barnevernsloven § 10-16 andre ledd er knyttet til ansettelse av «faglig personell» i barnevernsinstitusjon. Fagpersonell ansettes for å gi barna som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg og individuelt tilpasset utviklingsstøtte. I forarbeidene ble de vist til at institusjonsansatte må være faglig rustet til å drive miljøterapeutisk endringsarbeid og at de skal benytte de faglige metoder som følger av institusjonens planer. Det ble også vist til at institusjonene skal ha en terapeutisk funksjon med miljøterapi som en felles faglig plattform.

Kompetansekravet er likevel ikke til hinder for at en barnevernsinstitusjon i tillegg til det faglige personellet også ansetter personell med andre funksjoner og oppgaver enn å gi barna som oppholder seg på institusjonen omsorg og utviklingsstøtte, og som heller ikke inngår i det ordinære faglige opplegget ved institusjonen.

Som eksempler på dette ble det i forarbeidene vist til at kravet ikke omfatter merkantilt personell, vaktmester eller kokk. Disse eksemplene var imidlertid ikke ment å gi en uttømmende oversikt over personell som ikke omfattes av kravet. Departementet legger derfor til grunn at det kan være aktuelt å ansette også andre type støttende personell enn det som ble nevnt i forarbeidene. For eksempel kan det være aktuelt å ansette personell uten relevant bachelorgrad for å aktivisere og motivere ungdom i forbindelse med ulike former for trenings- eller fritidsaktiviteter og til ulike former for praktisk bistand. Denne type støttende personell kan bidra til å gi ungdom i barnevernsinstitusjon mestringsopplevelser i hverdagen gjennom aktiviteter eller bistand som ikke forutsetter relevant bachelorutdanning. Forutsatt at de ikke skal ha ansvar for eller inngå i det systematiske miljøterapeutiske arbeidet ved institusjonen, kan personell med annen relevant erfaring eller kompetanse ansettes som et supplement til barnevernsinstitusjonens faglige personell. Ansettelse av denne type støttende personell forutsetter i tillegg at institusjonen likevel oppfyller det generelle kravet til forsvarlig bemanning og kompetanse.

Videre understreker departementet at ansettelse av personell som ikke omfattes av kompetansekravet legger begrensninger og føringer for hvilke oppgaver og funksjoner denne type personell kan utføre. Det må derfor skilles mellom hvilke oppgaver som utøves av institusjonens faglige personell og av det støttende personellet.

²⁴⁶ Prp. 133 L (2020–2021), punkt 16.2.6.2.

11.4.2.8 Adgangen til å gi unntak for kompetansekravet i «særlige tilfeller»

Barne-, ungdoms- og familieetaten kan i «særlige tilfeller» gi unntak for bachelorkravet, jf. gjeldende barnevernsloven § 10-16 andre ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med Bufetats ansvar for godkjenning av institusjoner, og etatens ansvar for oppfølging og løpende kvalitetssikring både av private og statlige institusjoner.

Bestemmelsen innebærer at den enkelte institusjon eller institusjonseier i enkelttilfeller kan søke Bufetats regionsnivå om unntak fra kravet om bachelorgrad. Institusjonen eller institusjonseier må begrunne hvorfor søknaden bør innvilges. Innvilgelse av søknaden forutsetter at institusjonen oppfyller de generelle kravene til faglig forsvarlig bemanning og kompetanse, samt at innvilgelse heller ikke går på bekostning av institusjonens mulighet til å oppfylle andre krav i lov og forskrift.

Som begrunnelse for unntaket ble det i forarbeidene vist til at dette vil gi mulighet til fleksibilitet i sammensetningen av personell for å ta høyde for en eventuell endring i innretning av institusjonstilbudet i framtiden. Det ble i forarbeidene vist til at det i enkelte tilfeller kan være ønskelig at faglært personale suppleres med personell med en annen bakgrunn eller kompetanse. Et annet eksempel nevnt i forarbeidene er personell med dokumentert erfaring og kompetanse om kultursensitiv tilnærming i møte med ungdom.

De eksemplene som ble nevnt i forarbeidene var imidlertid ikke ment som en uttømmende beskrivelse av hvilke situasjoner som kan gi grunnlag for å gi unntak fra kompetansekravet. Det har i etterkant av innføringen av kompetansekravet blitt gitt tolkningsuttalelser om anvendelsen av unntaket både fra departementet og Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir). I en tolkningsuttalelse fra departementet ble det blant annet vist til at stabile og forutsigbare rammer er en viktig del av det å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg, og at kontinuitet i bruk av vikarer vil kunne bidra til forutsigbarhet for barna og god kvalitet i institusjonstilbudet.²⁴⁷

Departementet viste også til at det av hensynet til den faglige kontinuitet og stabiliteten i omsorgstilbudet kan være grunn til å vurdere unntak for kompetansekravet for personell som allerede før ikrafttreddelsen av kompetansekravet har opparbeidet en etablert tilknytning til en barneverninstitusjon. Departementet viste til at slike situasjoner kan anses som et «særlig tilfelle». Departementet viste til at dette for eksempel kan gjelde personell med et midlertidig arbeidsforhold som venter på en forlengelse av arbeidskontrakten, eller som tidligere har arbeidet i en barnevernsinstitusjon i forbindelse med ferieavvikling. Videre ble det vist til at en etablert tilknytning blant annet forutsetter at personellet har gjennomført opplæring og opparbeidet kjennskap til institusjonens verdier, rutiner og faglige plattform.

Departementet viste også til at enkelte institusjoner har lang erfaring med å benytte studenter som vikarer, og at særlig studenter innenfor relevante fagområder i mange tilfeller kan ha gode faglige forutsetninger for å utføre enkelte arbeidsoppgaver på institusjonen. Det ble vist til at studentene kan ha kunnskap blant annet om miljøterapi,

²⁴⁷ Tolkningsuttalelse av 23. mai 2022 om kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

kunnskap og forståelse om regler om barns rettigheter og bruk av tvang og andre inngrep og kunnskap om behandling av psykiske vansker og rus- og atferdsvansker. Departementet la derfor til grunn at studenter som er i ferd med å gjennomføre en utdanning som er relevant for arbeid i en barnevernsinstitusjon omfattes av unntaksbestemmelsen. Departementet viste også til det positive ved at studenter kan få erfaring med arbeid i barnevernsinstitusjon under studietiden.

Departementet avsluttet sin uttalelse med å understreke at unntak fra kravet om relevant bachelor forutsetter at den enkelte institusjonen likevel oppfyller de generelle kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse, at dispensasjonen ikke går utover institusjonens mulighet til å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling og at institusjonen likevel vil bli forsvarlig drevet. Videre ble det vist til at det er en grunnleggende forutsetning at ledelsen ved institusjonen utøver tilstrekkelig kontroll og styring, og at personellet som er omfattet av unntaket gis nødvendig veiledning og oppfølging.

I en påfølgende tolkningsuttalelse fra Bufdir gis det mer utdypende informasjon og eksempler på når det kan være aktuelt å gi unntak fra kompetansekravet ved ansettelse i barnevernsinstitusjon.²⁴⁸ Uttalelsen omtaler muligheten for å gi unntak for personer med særlig relevant realkompetanse fra annen barnevernsinstitusjon, for studenter og vikarer, ved ansettelse i mindre midlertidige stillinger og for nattevaktstilling.

Når gjelder personell som allerede er ansatt i en institusjon viser direktoratet til at unntaket kan være anvendelig i enkelttilfeller der en med relevant realkompetanse fra en barnevernsinstitusjon, ønsker å skifte arbeidssted tilknyttet en annen arbeidsgiver. De viser til at dette særlig vil kunne være aktuelt for personer som har arbeidserfaring av et visst omfang, som anses svært relevant for en stilling i en annen institusjon.

Når det gjelder studenter og vikarer viser direktoratet til at departementet tidligere har uttalt at bruk av studenter og vikarer i visse situasjoner kan anses som et «særlig tilfelle» som kan gi grunnlag for unntak fra kravet om relevant utdanning på bachelornivå.

Departementets uttalelse var knyttet til studenter som allerede før ikrafttreddelsen av kravet hadde en etablert tilknytning til en barneverninstitusjon. Direktoratet gir uttrykk for at det i enkelttilfeller også kan være aktuelt med unntak for vikarer som ikke allerede har en tilknytning til institusjonen, men hvor unntak av andre grunner er godt faglig fundert. Direktoratet viser til at dette for eksempel kan være tilfelle for studenter som er i ferd med å gjennomføre en utdanning som er svært relevant for arbeid i en barnevernsinstitusjon.

Videre viser direktoratet til at alle som rekrutteres til å utføre oppgaver under institusjonens omsorgsansvar og behandlingsansvar for beboerne omfattes av kompetansekravet, og presiserer at dette også omfatter deltidsansatte, nattevakter, midlertidig ansatte, vikarer mv. Dette innebærer at kompetansekravet også omfatter tilfeller der institusjoner benytter personell fra bemanningsbyråer og underleverandører.

²⁴⁸ Uttalelse av 30. juni 2023 om kompetansekravet i barnevernsloven § 10-16.

Tolkningsuttalelsen viser imidlertid til handlingsrommet institusjonene har for å søke unntak fra kompetansekravet for slike stillinger.

Direktoratet viser til at institusjoner kan ha behov tilkallingsvikarer som kan møte på kort varsel ved plutselig sykdom eller andre uforutsette hendelser, og at slike vikarer ofte bare delvis vil delta i det faglige arbeidet og da under veiledning av ansatte som fyller kompetansekravene. Etter direktoratets vurdering vil det i slike tilfeller kunne være aktuelt å gi unntak fra kravet for tilkallingsvikarer, utfra en konkret vurdering av vikarens kompetanse og arbeidsoppgaver om at det vil være faglig forsvarlig.

Videre uttaler direktoratet at det kan være aktuelt å gi unntak for ferievikarer, utfra en konkret vurdering av vikarens kompetanse og arbeidsoppgaver om at det vil være faglig forsvarlig. Direktoratet viser til at oppfølgingen av barna i forbindelse med ferieavvikling om sommeren i større grad enn ellers i året vil bestå i å bistå institusjonen med ulike former for aktivitetstilbud og andre arbeidsoppgaver som faller utenom kompetansekravet.

Når det gjelder nattevaktstillinger viser Bufdir til at kompetansekravet hovedsakelig er begrunnet i behovet for kunnskap om miljøterapeutisk arbeid og forståelse for kompleksiteten i det faglige arbeidet med ungdommene. Direktoratet viser videre til at selv om det kan være elementer av faglig arbeid også om natten, er dette virksomhet som i hovedsak skal foregå på dagtid. Ut fra en vurdering av faglig forsvarlighet kan det være tilfeller det er mer relevant med en annen kompetanse enn de som ligger i kompetansekravet. Det kan også være tilfeller der det vil kunne være tilstrekkelig med ett personell med relevant bachelorutdanning på vakt. Direktoratet viser til at det i slike tilfeller vil kunne være aktuelt å gi unntak fra kompetansekravet.

I forarbeidene til loven ble det vist til at behovet for plassering i omsorgssentrene varierer mer enn behovet for plasser i barnevernsinstitusjonene, og at det derfor er mer krevende å planlegge og dimensjonere kapasiteten i omsorgssentrene enn i institusjonene. I enkelte tilfeller kan det være behov for en svært rask, men antatt midlertidig oppbygning av tilbudet. I slike tilfeller kan det oppstå situasjoner der det ikke vil være praktisk mulig å oppfylle fastsatte krav til kompetanse. I forarbeidene ble det derfor lagt til grunn at dersom det skulle oppstå en situasjon der det er behov for en svært rask, men antatt midlertidig oppbygging av omsorgssentertilbudet, vil dette kunne regnes som et «særlig tilfelle» som omfattes av hjemmelen til å gi unntak fra fastsatte kompetansekrav.

Forarbeidene omtaler ikke på tilsvarende måte om unntaket også kan være anvendelig ved unormalt stor og antatt midlertidig variasjon i etterspørselen av institusjonsplasser. Behovet for plasser i barnevernsinstitusjoner varierer over tid, men dette gjelder generelt og er derfor en faktor som det må tas høyde for i dimensjoneringen av tilbudet. Direktoratet uttaler imidlertid i sin tolkningsuttalelse at det i enkelte tilfeller, av uforutsette grunner, kan foreligge et større behov for institusjonsplasser. Etter deres syn vil et behov for en svært rask, men antatt midlertidig oppbygging av institusjonstilbudet i en slik situasjon også kunne anses som en særlig grunn som kan gi grunnlag for å gi unntak fra kompetansekravet.

Den siste tolkningsuttalelsen fra direktoratet har ført til en økning i antall søknader om unntak fra kompetansekravet til både Oslo kommune og til Bufetat. Den overordnede tilbakemeldingen fra både Bufetat og fra Oslo kommune er at tolkningsuttalelsen har gjort det enklere å rekruttere personell. Dette gjelder særlig studenter og personell uten relevant bachelorgrad, men som har relevant arbeidserfaring. Departementet har også fått innspill om at det er blitt enklere å rekruttere vikarer og nattevakter, samt at tolkningen av muligheten for unntak har vært nyttig ved etablering av nye institusjoner. Bufdir opplyser samtidig at økningen i søknader har ført til noe merarbeid. Det må antas at dette særlig gjelder Oslo kommune og Bufetats enhet for godkjenning (BEG), som har opplevd den største økningen i søknader. Tilbakemeldingene som departementet tyder samtidig på at arbeidsbelastningen ikke er uforholdsmessig stor, og at økningen i søknader har vært håndterbar. Det er likevel et potensiale å forenkle saksbehandlingen ytterligere. Flere av Bufetats regioner har uttrykt at det kan gjøres ved at innholdet i tolkningsuttalelsen klargjøres mer og at det legges til rette for mer dialog for å sikre felles praksis. Større klarhet i hva som ligger i tolkningsuttalelsene vil også bidra til institusjonene enklere kan utforme søknader som svarer ut kravene som stilles.

11.4.3 Departementets vurderinger og forslag

11.4.3.1 *Behovet for lovendringer*

Alle barn og unge som oppholder seg i en barnevernsinstitusjon skal gis forsvarlig omsorg og behandling og møtes hensynsfullt og med respekt for det enkelte barnets integritet, jf. barnevernsloven § 10-1. Barn og unge i barnevernsinstitusjoner er sårbare, men også viktige ressurser i vår samfunn. Personlig egnethet er derfor svært viktig hos de som daglig jobber i en institusjon som er barn og unge sitt hjem. Personellet i dagens barnevernsinstitusjoner har et stort og døgkontinuerlig ansvar for barn og unge som er en sårbar livssituasjon og som kan ha store og sammensatte utfordringer. Begrenset kapasitet i døgninstitusjoner i psykisk helsevern for barn og unge og en klar målsetting om redusert antall unge i fengsel kan ha bidratt til at flere barn som opplever store problembelastninger havner i barnevernsinstitusjon. De kan blant annet ha traumer som følge av omsorgssvikt, uheldige samspills- og tilknytningsforhold, overgrep eller vedvarende stress og generell utrygghet. I tillegg åpner barnevernsloven for at den enkelte barnevernsinstitusjon i visse situasjoner, og etter nærmere angitte vilkår, kan treffe avgjørelser om tvang og andre inngrep i den enkeltes personlige integritet.

Departementet er av den oppfatning at behovet for spesialisert omsorg og utviklingsstøtte, kompleksiteten i arbeidsoppgavene, adgangen til tvang og konsekvensene ved svikt tilsier at det faglige personellet i barnevernsinstitusjonene i hovedsak bør bestå av ansatte med relevant utdanning på bachelorgradsnivå. Hovedregelen om relevant bachelorgrad ved ansettelse i barnevernsinstitusjon bør derfor videreføres, men den bør justeres for å sikre ansatte med ulik kompetanse, erfaring og personlig egnethet.

Siden kravet ble innført har departementet mottatt flere innspill om utfordringer knyttet til innføringen av det nye kompetansekravet. Dette gjelder særlig mottatt innspill om at kompetansekravet har ført til at det er blitt mer krevende å rekruttere personell til barnevernsinstitusjonene. Departementet har også mottatt innspill om hvilke konsekvenser

det nye kravet har for ansatte i private institusjoner uten relevant bachelorgrad, men med nyttig institusjonserfaring. Hovedbekymringen synes å ha vært at ansatte med lang erfaring og nyttig realkompetanse kan komme til å forsvinne ut av barnevernssektoren på grunn av manglende muligheter til å bytte fra arbeid i en barnevernsinstitusjon til en annen.

Departementet legger samtidig til grunn at direktoratet i den ovennevnte tolkningsuttalelsen om unntaket fra kompetansekravet inneholdt viktige avklaringer som i stor grad har bidratt til å dempe bekymringene i sektoren for konsekvensene av det nye kravet. Det generelle inntrykket er at uttalelsen er blitt godt mottatt og at de berørte aktørene er fornøyde med hvordan unntaksordningen praktiseres av Bufetat og av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Departementet ser samtidig at det kan være grunn til enkelte endringer og justeringer som legger til rette for noe økt bruk av personell i barnevernsinstitusjoner uten relevant bachelorutdanning. Det er viktig at kompetansekravet ikke er til hinder for at institusjonene kan etablere personalgrupper med tilstrekkelig bredde i kunnskap, erfaring og ferdigheter til å møte ungdommenes ulike behov og interesser. En viss oppmykning av kompetansekravet kan også bidra til å lette rekrutteringen av ansatte og sikre tilstrekkelig bemanning i institusjonene. Det er dessuten ønskelig å motvirke at ordninger for å kunne benytte personell med ulik bakgrunn, erfaring og kompetanse blir unødvendig byråkratiske.

På bakgrunn av de erfaringene og innspillene departementet har mottatt knyttet til innføringen av kravet, er det etter vår vurdering grunnlag for å foreslå enkelte endringer i hvordan kompetansekravet er utformet.

11.4.3.2 Oppfyllelse av kompetansekravet på grunnlag av arbeidserfaring

Kravet om relevant bachelorgrad i den gjeldende bestemmelsen i barnevernsloven § 10-16 gjelder ved ansettelse i barnevernsinstitusjon. I forarbeidene ble det vist til at det ikke ble vurdert som hensiktsmessig å stille krav om relevant bachelorutdanning for alle institusjonsansatte. Bakgrunnen for denne avgrensningen var av hensyn til kontinuitet i bemanningen i den enkelte institusjon, og et ønske om at et nytt krav ikke skulle bidra til økt turnover. Det var derfor et ønske om en gradvis innfasing av det nye kompetansekravet.

Kompetansekravet ble derfor utformet med tanke på at dagens institusjonsansatte ikke skulle bli direkte berørt eller omfattet av kravet. I forarbeidene ble det vist til at personell som ikke har relevant bachelorutdanning bør ha anledning til å skifte arbeidssted tilknyttet samme arbeidsgiver. Kravet ble utformet også med tanke på mulige organisatoriske endringer i institusjonstilbudet, der institusjoner legges ned eller endrer målgruppe. I forarbeidene ble det vist til at kravet ikke er til hinder for at ansatte i Bufetat uten relevant bachelorgrad skifter arbeidsplass fra én statlig institusjon eller institusjonsavdeling til en annen. Det ble også vist til at kravet ikke er til hinder for at ansatte i private institusjoner bytter mellom institusjoner og avdelinger tilknyttet samme arbeidsgiver. Det ble vist til at dette også inkluderer tilfeller der ansatte får ny arbeidsgiver på grunn av endringer i selskapsstruktur som oppkjøp og sammenslåinger.

Fordi kompetansekravet er knyttet til «ansettelse» begrenser kravet likevel de mulighetene ansatte uten relevant bachelorgrad har til å skifte jobb fra én barnevernsinstitusjon til en annen. Dette gjelder særlig institusjonsansatte i barnevernsinstitusjoner som eies og drives av private aktører.

Etter departementets vurdering er dette en uheldig og utilsiktet konsekvens av hvordan dagens kompetansekrav er utformet, og som i praksis innebærer en form for forskjellsbehandling av enkelte institusjonsansatte basert på hvor man er ansatt. Det er ingen relevant grunn til at institusjonsansattes mulighet til å skifte jobb fra én barnevernsinstitusjon til en annen skal være avhengig av om den ansatte er ansatt i en privat eller statlig institusjon, eller av hvor mange institusjoner den private aktøren man er ansatt i, eier.

Departementet legger samtidig til grunn at de negative konsekvensene av hvordan kompetansekravet er utformet i praksis langt på vei har blitt fanget opp og ivaretatt gjennom hvordan unntaksbestemmelsen er tolket og praktisert. Institusjonen kan søke Bufetat og Barne- og familieetaten om unntak fra kompetansekravet i «særlige tilfeller».

Både av hensyn til dagens institusjonsansatte, og av hensyn til institusjonsbarnevernets mulighet til å kunne beholde institusjonsansatte med opparbeidet institusjonserfaring, har departementet likevel kommet til at det bør innføres et tydelig lovfestet unntak fra kompetansekravet for personell uten relevant bachelorgrad, men som har langvarig institusjonserfaring eller tilsvarende relevant arbeidserfaring.

Etter departementets vurdering bør det være unødvendig at institusjonen må søke Bufetat om unntak fra kompetansekravet ved ansettelse av personell som allerede har opparbeidet seg solid erfaring og kompetanse fra arbeid i en barnevernsinstitusjon. Departementet foreslår derfor at kompetansekravet endres slik at det også kan oppfylles gjennom minst tre års dokumentert arbeidserfaring fra en barnevernsinstitusjon. Bakgrunnen for at det foreslås tre års erfaring, er at dette er sammenfallende med normert tid for å ta en relevant bachelorgrad.

Videre foreslår departementet at kompetansekravet også skal kunne oppfylles gjennom arbeidserfaring fra andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning som utøver omsorg for barn. Dette vil blant annet omfatte arbeidserfaring fra omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere. Dersom departementets forslag om botiltak med heldøgns bemanning blir vedtatt, vil kompetansekravet også kunne oppfylles gjennom arbeidserfaring fra et slikt tiltak.

Etter departementets vurdering er det også grunn til å sidestille visse type arbeidserfaring fra andre velferdstjenester med arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon. Dette gjelder erfaring fra institusjoner eller andre tiltak med heldøgns bemanning som utøver omsorg for barn eller voksne. Blant annet bør erfaring fra omsorgsboliger, barneboliger eller omsorgsinstitusjoner kunne kvalifisere for ansettelse i barnevernsinstitusjon. Fordelen med en slik løsning er at det vil åpne for at barnevernsinstitusjoner i større grad enn i dag kan ansette personell med nyttig praktisk erfaring og kunnskap om omsorgsarbeid fra andre sektorer enn fra barnevernet. Departementet foreslår derfor at kompetansekravet

også skal kunne oppfylles gjennom sammenlignbar arbeidserfaring fra tiltak i andre sektorer.

Departementets forslag innebærer etter dette at personell som var ansatt i en barnevernsinstitusjon, omsorgssenter eller andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning før lovkravet trådte i kraft, fritt vil kunne skifte fra en institusjon til en annen uavhengig av eierform og hvem som er arbeidsgiver. I tillegg vil forslaget omfatte personell som er blitt ansatt i en institusjon eller andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning etter innvilget søknad om unntak for kompetansekravet. Etter tre år vil vedkommende ha opparbeidet seg tilstrekkelig arbeidserfaring til å oppfylle kompetansekravet slik at det ikke lenger vil være nødvendig å søke Bufetat om unntak fra kompetansekravet ved eventuelle senere ansettelser. Videre vil forslaget omfatte personer som kan dokumentere minst tre års arbeidserfaring fra døgnbemannede institusjoner eller andre tiltak i andre sektorer som utøver omsorg for barn eller voksne.

Departementet legger til grunn at aktuelle søkere må ha hatt et stillingsforhold på over 50 prosent i minst tre år i en barnevernsinstitusjon eller andre sammenlignbare tiltak for at kravet om tilstrekkelig relevant arbeidserfaring skal være oppfylt.

Forslaget innebærer at barnevernsinstitusjoner som skal ansette nytt faglig personell i slike tilfeller ikke lenger vil trenge å søke Bufetat eller Barne- og familieetaten om unntak fra kompetansekravet. Det vil være tilstrekkelig at personen kan dokumentere minst tre års erfaring fra barnevernsinstitusjon eller andre typer barnevernstiltak med heldøgn bemanning som utøver omsorg for barn. Også erfaring fra institusjoner eller tiltak etter annet lov og regelverk må dokumenteres på tilsvarende måte. Etter departementets vurdering vil adgangen til å ansette personell med tre års relevant arbeidserfaring gi institusjonene større fleksibilitet enn i dag ved nyansettelser.

Departementet vil også vise til at det er en relativt vid adgang for institusjonene til å søke om unntak fra kompetansekravet. Det er samtidig en risiko for at unntak og alternative måter å oppfylle krav til kompetanse vil kunne føre til større forskjeller i kompetansenivået mellom institusjonene, og at andelen av personale med en formell bachelorutdanning i ytterste konsekvens kan bli redusert ved enkelte institusjoner. Departementet legger likevel vekt på at denne løsningen gir institusjonene nødvendig mulighet til å benytte personell med ulik bakgrunn, kvalifikasjoner og ferdigheter for å ivareta kompetansebehovet på den enkelte institusjon. Departementet understreker også arbeidsgivers og den enkelte institusjons ansvar for å sørge for nødvendig opplæring av nyansatte for å sikre at kompetansebehovet blir ivaretatt.

Departementet fremmer etter dette forslag om at institusjonen kan ansette faglig personell som kan dokumentere minst tre års arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon, andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning eller fra sammenlignbare omsorgstiltak etter annet lov og regelverk.

Departementet understreker at personellet i dagens barnevernsinstitusjoner har et stort og døgnkontinuerlig ansvar for barn og unge som er en sårbar livssituasjon og som kan ha store og sammensatte utfordringer. Dette innebærer at ledelsen i den enkelte

barneverninstitusjon har et stort ansvar for å vurdere erfaringsbakgrunn og personlig egnethet ved ansettelse av personell i barnevernsinstitusjon. Det er ledelsen som har ansvaret for at institusjonen gir det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling og at institusjonen drives forsvarlig. Det er også ledelsen som har ansvaret for at institusjonen har ansatte med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting.

Departementet vil samtidig vise til at Bufetat har ansvar for godkjenning og kvalitetssikring av barnevernsinstitusjoner og at statsforvalter har ansvar for å føre tilsyn med barnevernsinstitusjonene. Dette innebærer at både Bufetat og statsforvalter kan føre kontroll med at den enkelte institusjon oppfyller kravene til bemanning og kompetanse og at institusjon drives forsvarlig.

Dersom forslaget blir vedtatt vil departementet vurdere behovet for å utarbeide faglige anbefalinger om hvilke former for arbeidserfaring som kan sidestilles med arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon.

Som en konsekvens av forslag til andre endringer i barnevernsloven kapittel 10, er bestemmelsen om bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjon foreslått flyttet fra § 10-16 til 10-18. Det vises på denne bakgrunn til forslag til barnevernsloven §10-18 nytt tredje og fjerde ledd, se kapittel 16.1.

11.4.3.3 Ansettelse av studenter under relevant utdanning

Bufetat har en lovbestemt plikt til å tilby veiledet praksis i institusjon når en utdanningsinstitusjon ber om det, jf. barnevernsloven § 16-3 tredje ledd bokstav d).

Bakgrunnen for at det ble innført en lovfestet plikt til å tilby veiledet praksis i barneverninstitusjon, er at praksiserfaring gjennom utdanning ble ansett som viktig for at nyutdannede skal være godt forberedt på de oppgavene som venter dem etter endt utdanning. I forarbeidene ble det også vist til at overgangen fra utdanning til arbeid i barnevernet kan bli krevende for nyutdannede som ikke har hatt praksis. Videre ble det vist til at det er høy risiko for dårlig kvalitet i tjenestetilbudet dersom ansatte ikke har fått tilstrekkelig trening i å anvende kunnskap, eller hatt mulighet til å tilegne seg praktiske ferdigheter gjennom erfaring fra reelle arbeidssituasjoner i barnevernet. Det ble også vist til høy turnover og at mange slutter etter kort tid.

Utover plikten til å tilby veiledet praksis i institusjon som del av et utdanningsløp, er adgangen til å benytte eller ansette studenter under relevant utdanning i barnevernsinstitusjon ikke nærmere regulert i barnevernsloven. Plikten til veiledet praksis gjenspeiler likevel at studenter under relevant utdanning i dag benyttes i barnevernsinstitusjoner.

Mange barnevernsinstitusjoner har langvarig erfaring med å benytte studenter som vikarer for institusjonens ordinære fagpersonell. Studenter som er i ferd med å gjennomføre en relevant utdanning kan ha nyttig kunnskap blant annet om miljøterapi, kunnskap og forståelse om regler om barns rettigheter og bruk av tvang og andre inngrep og kunnskap om behandling av psykiske vansker og rus- og atferdsvansker. I mange

barnevernsinstitusjoner er studenter under relevante utdanning derfor et nyttig supplement til det ordinære faglige personellet.

Ansettelse og bruk av studenter som vikarer er ikke nærmere regulert i barnevernsloven. Både departementet og direktoratet har i senere tolkningsuttalelser om kompetansekravet i barnevernsinstitusjon vist til at studenter som er i ferd med å gjennomføre en utdanning som er relevant for arbeid i en barnevernsinstitusjon er omfattet av unntaksbestemmelsen i den gjeldende bestemmelsen i barnevernsloven § 10-16 andre ledd. Departementet uttalte seg om personell som allerede før ikrafttredelsen av kravet hadde en etablert tilknytning til en barneverninstitusjon. Direktoratet presiserte at unntaket også kan benyttes der studenter er i ferd med å gjennomføre en utdanning som er svært relevant for arbeid i en barnevernsinstitusjon.

Etter departementets vurdering er det svært positivt at studenter kan få erfaring med arbeid i barnevernsinstitusjon under studietiden. Studenter som tar utdanninger innenfor relevante fagområder, har gode forutsetninger for å utføre enkelte arbeidsoppgaver på institusjonen. I tillegg kan arbeid i og erfaring fra barnevernsinstitusjon også være svært nyttig for studentenes læringsutbytte.

Etter departementets vurdering bør barnevernsinstitusjonene under visse forutsetninger kunne ansette studenter som er i ferd med å gjennomføre et relevant utdanningsløp, uten å måtte søke Bufetat om unntak fra kompetansekravet. Bufetats ansvar for godkjenning og kvalitetssikring av institusjonene, og statsforvalterens ansvar for å føre tilsyn med at institusjonene oppfyller krav i lov og forskrift og ellers drives på en forsvarlig måte, bør i denne sammenhengen gi tilstrekkelig kontroll. På denne bakgrunnen foreslår departementet at kompetansekravet endres slik at barnevernsinstitusjonene kan ansette studenter under «relevant utdanning». Ansettelse av studenter forutsetter at institusjonen likevel oppfyller de generelle kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse og øvrige krav i barnevernsloven med forskrifter.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke utdanninger som skal kunne regnes som relevante, viser departementet til den nærmere omtalen av dette i punkt 11.2.3.3. ovenfor om utdanninger som kvalifiserer for arbeid i barnevernsinstitusjon. Dersom det vedtas endringer i kompetansekravet i barnevernsinstitusjon, er det naturlig at direktoratet gis i oppdrag å oppdatere veilederen i samsvar med vedtatte endringer.

Departementet foreslår ikke å stille nærmere krav i loven om tidsperspektivet for å fullføre og bestå den relevante utdanningen. Departementet legger til grunn at de nærmere vilkårene for ansettelsen avtales mellom arbeidsgiver og den enkelte student.

Institusjonen og studenten må avtale lengden på arbeidsforholdet ved ansettelsen. Etter departementets vurdering bør det presiseres i lovbestemmelsen at det må tas hensyn til omfanget av stillingen og hvor langt studenten har kommet i utdanningsløpet. Dette bør være en tilstrekkelig avgrensning av hvor lenge en slik ansettelse kan vare. Departementet ønsker derfor ikke å sette en ytre grense for lengden av det enkelte arbeidsforholdet.

Arbeidsforholdet mellom institusjonen og studenten skal avsluttes ved utløpet av det avtalte tidsrommet. Dersom vilkårene i mellomtiden er oppfylt, vil arbeidsforholdet gå

over til en fast ansettelse. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, vil arbeidsforholdet i utgangspunktet ta slutt ved utløpet av det avtalte tidsrommet.

Av hensyn til de studentene som ansettes i barnevernsinstitusjon bør reglene i arbeidsmiljøloven om avslutting av midlertidig ansettelse gjelde så langt de passer. Det framgår av arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd at ansatte har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratredelse senest en måned før fratredelsestidspunktet. Departementet foreslår at tilsvarende skal gjelde ved ansettelse av studenter under relevant utdanning. Det er derfor lagt inn en henvisning til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven § 14-9 syvende ledd regulerer i hvilke tilfeller ansatte som har vært sammenhengende ansatt skal anses som fast ansatt, slik at reglene om oppsigelse kommer til anvendelse. Det framgår av bestemmelsen at arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a og b, tidligere f eller noen av disse i kombinasjon, skal regnes som fast ansatt.

Det følger både av ordlyden og forarbeidene til bestemmelsen at bestemmelsen bare gjelder midlertidig ansettelser etter arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a og b.²⁴⁹

Bestemmelsen om fast ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 syvende ledd gjelder ikke ved ansettelse av studenter under relevant utdanning i barnevernsinstitusjon etter barnevernsloven § 10-16 andre ledd.

Departementet understreker at ansettelse av studenter forutsetter at den enkelte institusjonen likevel oppfyller de generelle kravene til forsvarlig bemanning og kompetanse, at dispensasjonen ikke går utover institusjonens mulighet til å gi det enkelte barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, og at institusjonen oppfyller kravet til forsvarlig drift.

Det er en grunnleggende forutsetning at institusjonsledelsen utøver tilstrekkelig kontroll og styring og sørger for at studentene gis nødvendig veiledning og oppfølging. De arbeidsoppgavene studentene skal utføre må tilpasses deres faglige forutsetninger. Hva dette innebærer avhenger blant annet av hvor langt den enkelte student har kommet i studiet, tidligere relevant praksis og arbeidserfaring og den enkeltes studentens personlige egnethet og modenhet.

Videre understreker departementet at Bufetat og Barne- og familieetaten ved godkjenning og etterfølgende kvalitetssikring, og statsforvalter ved tilsyn med institusjonen, har myndighet og ansvar for å vurdere om den enkelte institusjonen oppfyller de generelle kravene til forsvarlig bemanning og at institusjonen drives på en forsvarlig måte.

Departementet viser til forslag til andre ledd nytt tredje punktum bokstav b) i barnevernsloven §10-18.

11.4.3.4 Særlig om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

De kravene til bemanning og kompetanse som gjelder for barnevernsinstitusjonene gjelder også for omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Bakgrunnen for dette er at

²⁴⁹ Ot.prp. nr. 54 (2008–2009).

barnevernsloven § 11-5 om rettigheter for barnet og krav til omsorgssenteret viser til gjeldende barnevernsloven § 10-16.

Dette innebærer at eventuelle endringer i bestemmelsen om krav til bemanning og kompetanse i barnevernsinstitusjon også vil gjelde for omsorgssentrene.

11.4.3.5 Mulighet for kvalifisering gjennom alternative opplæringsløp

Departementet har vurdert institusjonsutvalgets forslag om at personer som er særlig egnet til å arbeide med ungdom, men som er uten relevant bachelorgrad, kan bli ansatt om de forplikter seg til å gjennomføre interne opplæringsløp eller kvalifiserer seg gjennom deltidsutdanning. Departementet er enig i at det kan være behov for personer med ulik erfaring og kompetanse på barnevernsinstitusjon, og institusjonsutvalgets forslag har fått bred støtte i høringsrunden.

I tillegg til de foreslåtte endringene i kompetansekravet, ønsker departementet derfor innspill fra høringsinstansene på om det også bør åpnes for at personer som skal ansettes i barnevernsinstitusjon som faglig personell, kan oppfylle kompetansekravet gjennom å forplikte seg til å gjennomføre interne opplæringsløp. Dette vil innebære at barnevernsinstitusjoner kan ansette søkere som verken har relevant bachelorutdanning eller tre års arbeidserfaring, dersom institusjonen vurderer at søkeren er særlig godt egnet til å styrke barns ressurser og mestring.

Departementet vil vurdere nærmere innholdet i et slikt opplæringsløp, for å sikre at læringsutbytte ikke blir for vilkårlig. Departementet legger til grunn at opplæringen bør, som minimum, vektlegge kunnskap om miljøterapeutisk arbeid, samt at opplæringsløpet bør inneholde mer enn den generelle opplæringen som er beregnet for alle nyansatte.

Departementet viser ellers til at høyskole- og universitetssektoren tilbyr et bredt spekter av fag og utdanninger innenfor de helse- og sosialfaglige utdanningene. Sektoren har mange muligheter til å finne gode kompetansegivende tilbud i samarbeid med dem. Departementet viser også til muligheten for at det kan opprettes en egen fagskoleutdanning som gir formelle studiepoeng, og som eventuelt også kan innpasses i en bachelorutdanning.

12 Beslutningsgrunnlag og saksbehandlingsregler

12.1 Innledning

Barnevernsutvalget foreslo flere tiltak for bedre beslutningsprosesser i barnevernssaker gjennom tydeligere rammer for skjønnsutøvelsen, mer skånsom saksbehandling, mer tverrfaglighet, sterkere fagmiljøer og differensiering mellom alvorlige og mindre alvorlige saker. Enkelte av Barnevernsutvalgets forslag blir fulgt opp i dette kapitlet. Andre større forslag knyttet til å sikre sterkere fagmiljøer i krevende barnevernssaker er tematikk departementet arbeider videre med i forbindelse med kvalitetsreformens meldingsdel.

12.2 Ny modell for undersøkelsen

12.2.1 Gjeldende rett

Barnevernsloven § 2-1 første ledd stiller krav om at barnevernstjenesten skal gjennomgå innkomne bekymringsmeldinger snarest, og senest innen én uke etter at de er mottatt. Det følger videre av loven at barnevernstjenesten skal vurdere om en bekymringsmelding krever «umiddelbar oppfølging». Dette innebærer at barnevernstjenesten må foreta en første siling av innkomne bekymringsmeldinger så snart som mulig etter at meldingen har kommet inn. Videre følger det av § 15-3 fjerde ledd at barnevernstjenesten skal være «tilgjengelig til enhver tid». Kravet innebærer at barnevernstjenesten har plikt til å ha en organisert og etterprøvbar akuttberedskap, slik at meldinger som krever umiddelbar oppfølging kan ivaretas til enhver tid. Barnevernstjenesten har dermed en plikt til å ha en organisert akuttberedskap som kan håndtere bekymringsmeldinger som krever umiddelbar handling.

Ifølge barnevernsloven § 2-2 første ledd skal barnevernstjenesten igangsette en undersøkelse dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter loven. Loven stiller i § 2-2 andre ledd krav om at en undersøkelse skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I «særlige tilfeller» kan barnevernstjenesten utvide undersøkelsesfristen til seks måneder. Lovens frister er fastsatt for å sikre at en bekymringsmelding blir undersøkt så raskt som mulig, samtidig som det tas høyde for at en forsvarlig og grundig undersøkelse må kunne strekke seg over noe tid.

Den enkelte barnevernstjeneste må tilpasse hver undersøkelse til de faktiske forholdene og bekymringstemaet i den enkelte saken. Det følger av barnevernsloven § 2-2 tredje ledd at barnevernstjenesten skal «undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov» samt at «undersøkelsen skal gjennomføres systematisk og grundig nok til å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak etter loven». En undersøkelse vil ofte omfatte både barnets hjemmeforhold, atferd og emosjonelle behov, helse og utvikling, forhold i barnehage eller skole, fritidsaktiviteter og andre forhold av betydning. Videre omfatter barnets «helhetlige omsorgssituasjon» begge foreldrenes hjem, i tilfeller der foreldrene ikke bor sammen. I henhold til § 2-2 fjerde ledd kan barnevernstjenesten engasjere sakkyndig til å bistå i undersøkelsen. Barnevernstjenesten kan også benytte Bufetats tilbud om utredning av omsorgssituasjonen til barn i alderen 0–6 år.

Det framgår av bestemmelsens femte ledd at foreldrene eller den barnet bor hos, ikke kan motsette seg at barnevernstjenesten gjennomfører besøk i hjemmet som en del av undersøkelsen. Videre kan barnevernstjenesten og sakkyndige som den har engasjert, kreve (overfor foreldrene) å få snakke med barnet i enerom. Dersom det er mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, kan barnevernstjenestens leder vedta at barnet skal bringes til sykehus eller annet sted for kortvarig medisinsk undersøkelse.

Barnevernstjenesten kan etter nærmere bestemte vilkår også pålegge andre offentlige myndigheter å gi opplysninger som del av undersøkelsen, jf. barnevernsloven § 13-4.

En undersøkelse er inngripende i en families privatliv, og undersøkelsen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Dette følger av det minste inngreps prinsipp, jf. barnevernsloven § 1-5. Undersøkelsen skal også gjennomføres så skånsomt som mulig, jf. § 2-2 tredje ledd.

Barnevernstjenesten skal lage en plan for undersøkelsen, jf. barnevernsloven § 2-2 tredje ledd. I forarbeidene uttales at nærmere retningslinjer for innholdet i slike planer bør utarbeides som faglige anbefalinger samt at digitale saksbehandlingsverktøy vil kunne være til hjelp ved utarbeidelsen av planer i det enkelte tilfellet.

12.2.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernstjenesten mottar om lag 50 000 bekymringsmeldinger per år. Om lag 80 prosent av meldingene går videre til undersøkelse. Godt over 60 prosent av undersøkelsene som ble gjennomført i 2022 endte med at saken ble henlagt, hovedsakelig fordi barnevernstjenesten vurderte at det ikke var grunnlag for å iverksette tiltak. 91 prosent av undersøkelsessakene ble gjennomført innen fristen på 3 måneder.

I et større forskningsprosjekt om barnevernets undersøkelser ble det vist til at undersøkelsene i gjennomsnitt varer i 84 dager, og at det ofte tar lang tid før undersøkelsene reelt blir satt i gang (i gjennomsnitt 19,5 dager).²⁵⁰

Flere rapporter og tilsyn har vist et behov for å heve kvaliteten på undersøkelsesarbeidet i det kommunale barnevernet.²⁵¹ Barnevernsutvalget har blant andre oppsummert følgende utfordringer:

- Mangel på grundige faglige vurderinger i alvorlige saker. Det er vist til at det ikke foretas gode nok kartlegginger av barnets behov, samt at det mangler gode analyser av de opplysningene som har kommet fram og vurderinger av hvilken hjelp barna trenger. Dette fører til at tiltakene som iverksettes blir for lite treffsikre.
- Manglende framdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet. Det mangler ofte en plan for undersøkelsen, og i flere tilsyn er det påpekt at barnevernstjenesten har mangelfull saksbehandling og forvaltningsforståelse. Det er også jevnt over mangelfull dokumentasjon av faglige vurderinger og begrunnelser for aktiviteter og konklusjon i undersøkelsene. I flere saker går det flere uker fra gjennomgang av meldingen til undersøkelsen faktisk starter opp.
- Undersøkelsens omfang er ikke tilpasset alvorlighetsgraden i sakene. Det er vist til at barnevernstjenestene sliter med å prioritere tid og ressurser i tråd med sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet. Forskning tyder på at barnevernstjenestene bruker

²⁵⁰ Christiansen, Ø. m.fl (2021) *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Delrapport 4 Når barnevernet undersøker*;

²⁵¹ Se blant annet Helsetilsynet (2019) *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*; Christiansen, Ø. m.fl (2021) *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Delrapport 4 Når barnevernet undersøker*; Helsetilsynet (2022) *Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020–2021*.

lang tid på undersøkelser som må anses å gjelde mindre alvorlige forhold (over 60 pst ender med henleggelse). Manglende differensiering fører til at arbeidet med mindre alvorlige saker binder opp kapasiteten i tjenestene, samt gjør det vanskelig å gjøre en grundig nok jobb i sakene der barn og familier trenger mest hjelp.

•
Utvalget foreslår en ny modell for undersøkelsen med fire faser:

- 1) Umiddelbar vurdering av alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingen, med frist på 24 timer for å vurdere om det er behov for umiddelbare tiltak. Utvalget henviser til at en 24-timers frist er i samsvar med tilsvarende krav i Danmark og Sverige
- 2) Gjennomgang av øvrige bekymringsmeldinger innen syv dager fra meldingen ble mottatt.
- 3) Det innføres en avklaringsfase i undersøkelsen, der det gis en frist på 30 dager for å avklare om det kan iverksettes hjelpetiltak, om saken bør henlegges eller om saken bør være gjenstand for en mer grundig utredning. Målet er at undersøkelsene starter opp tidligere, og at flere saker blir avklart på kortere tid. For at barnevernstjenestene skal kunne bruke mer tid og ressurser på de alvorlige barnevernssakene, bør øvrige saker «siles» ut så tidlig som hensynet til forsvarlighet og rettssikkerhet tillater det. Det må utvikles kriterier for hva som bør anses som alvorlige og komplekse saker som krever helhetlige og grundige undersøkelser.
- 4) Helhetlig og grundig undersøkelse i alvorlige og komplekse saker. I slike tilfeller må barnevernstjenesten kartlegge barnets helhetlige situasjon og behov og avklare tiltaksbehov innen 3 måneder.

12.2.3 Høringsinstansenes syn

I underkant av 20 høringsinstanser har uttalt seg eksplisitt om utvalgets forslag om en ny modell for undersøkelsen. Av disse er 14 positive til forslaget eller deler av dette (*Barneombudet, Bufdir, FHI, flertallet av barneverns- og helsenemndene, Bergen kommune, Færder kommune, Kristiansand kommune, Lillestrøm kommune, NOBO, Pilar, Statsforvalteren i Rogaland, RKBU Vest, Forandringsfabrikken, KS og FO*). Over halvparten av disse høringsinstansene har forbehold knyttet til forslagens frister (*Bufdir, FHI, Statsforvalteren Rogaland, RKBU Vest, Færder kommune, Bergen kommune, Forandringsfabrikken og FO*).

Tre høringsinstanser (*Trondheim kommune, Hamar kommune og VID*) er negative til eller usikre på forslaget.

Argumentene til støtte for forslaget er at en metode med stegvis siling av saker kan være hensiktsmessig for en raskere avklaring og for å kunne styrke arbeidet med de mest alvorlige og komplekse sakene. *KS og Barneombudet* mener at en avklaringsfase kan bidra til at kommunene kommer raskere i gang med undersøkelsesarbeidet. *Nemndenes flertall* framhever at modellen også vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag i sakene for nemnda. Enkelte kommuner (*Færder, Lillestrøm*) opplyser at modellen samsvarer med

deres faglige praksis i dag, og at de har god erfaring med dette. *Færder* har imidlertid ingen 30-dagersfrist.

Når det gjelder den innledende 24-timersfristen for umiddelbar vurdering av meldinger, etterlyser *FO* en nærmere konkretisering av om dette betyr at det stilles krav om at en barnevernsvakt gjør dette i helger og helligdager. Videre at det forutsettes raske tilbakemeldinger fra samarbeidsparter. *KS* viser til at kommunene allerede har en beredskap til å umiddelbart vurdere meldinger og fortløpende vurderer behov for å iverksette umiddelbare tiltak.

En rekke høringsinstanser er kritiske til å sette en 30-dagers-frist for avklaring og mener at denne er for kort. Dette gjelder uavhengig av om de er positive til intensjonen med modellen eller ikke. Hovedargumentene er at en slik frist er urealistisk, for rigid og byråkratisk. *Bufdir* og *statsforvalteren i Rogaland* framhever at en så kort frist gir risiko for at barnevernstjenesten undervurder alvorlighetsgraden i saken. Flere framholder at det tar tid å ivareta retten til medvirkning og partenes rett til kontradiksjon (*Bufdir*, *FF*, *VID*). *FF* mener en slik frist vil stå i veien for at barn kan oppleve det trygt å fortelle om sin situasjon i undersøkelsen. Videre tar det ofte tid å få tilbakemelding fra andre instanser (*Kristiansand kommune*, *statsforvalteren i Rogaland*, *NOBO*). Andre framhever at kommunens ressurser (*FHI*), kommunestørrelse og hvordan tjenestene er organisert, vil påvirke forutsetningene for å holde fristen (*NOBO*). Også konkrete omstendigheter i den enkelte saken, som for eksempel at barnets foreldre bor i hver sin kommune, vil påvirke hvor lang tid det vil ta å gjennomføre undersøkelsene (*FO*). *Statsforvalteren i Rogaland* mener at 45 dager ville være en bedre løsning. *RKBU Vest* mener at det ikke er hensiktsmessig med en spesifikk tidsfrist utover rammene på 3 måneder, på grunn av sakenes variasjon og at dagens lov gir nødvendig fleksibilitet tilpasset sakens innhold og alvorlighetsgrad. *Færder kommune* foreslår at 30-dagersfristen erstattes med en mer fleksibel formulering knyttet til underveis/midtvurdering

Bufdir påpeker at modellen uansett er for lite utredet samt at forholdet til *Nasjonalt forløp for barnevern* må vurderes/omtales. Flere reiser spørsmål ved hvilke opplysninger barnevernstjenesten skal måtte ha før en undersøkelse kan henlegges etter 30 dager (*Kristiansand kommune*, *statsforvalteren i Rogaland*, *NOBO*). *KS* understreker at det må lages kriterier for vurdering av alvorlighetsgrad og kompleksitet.

Flere påpeker at modellen er forenlig med loven og at det også etter dagens regler er mulig å differensiere mellom saker (*Kristiansand*, *VID*, *Statsforvalteren i Rogaland*, i tillegg til de kommunene som allerede praktiserer en slik modell). *VID* mener for øvrig at det uansett ikke er et hensiktsmessig tidspunkt å innføre lovendringer om undersøkelsesarbeidet nå.

Barneombudet foreslår at modellen i første omgang prøves ut i noen utvalgte kommuner eller regioner. Barneombudet fremmer for øvrig forslag om at lovbestemmelsen om undersøkelser skal inneholde en liste over momenter som skal vurderes i undersøkelsen.

12.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Meldingene til barnevernstjenesten varierer betydelig både i bekymringstema og i antatt alvorlighetsgrad. Barnevernstjenestens undersøkelser omfatter svært ulike forhold, og gjelder både enklere og alvorlige og mer kompliserte saker. Det er i undersøkelsesfasen grunnlaget legges for at barnevernet skal kunne gi den hjelpen og beskyttelsen barnet har behov for, og undersøkelsen må avdekke bekymringstemaets innhold og alvorlighetsgrad. Samtidig er en undersøkelse inngripende for de familiene det gjelder, og den skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier. Det er derfor også nødvendig at undersøkelsen avsluttes eller avklares på et tidlig tidspunkt, dersom det er grunnlag for dette.

Departementet har merket seg utfordringene som utvalget framhever, om at undersøkelsene ikke alltid kommer tidlig nok i gang, samt at tidsbruken på den enkelte undersøkelse ikke i tilstrekkelig grad synes å stå i forhold til sakens alvorlighetsgrad. Videre har departementet merket seg utvalgets vurdering om at dersom barnevernstjenestene skal kunne bruke mer tid og ressurser på de alvorlige barnevernssakene, bør øvrige saker «siles» ut så tidlig som hensynet til forsvarlighet og rettssikkerhet tillater det.

Etter departementets oppfatning vil en faglig arbeidsmetode med en trinnvis siling av saker, kunne føre til god framdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet. En arbeidsmetode med en avklaringsfase kan bidra til at tjenestene kommer tidlig i gang med undersøkelsen. En tidlig start på undersøkelsen, vil videre gi barnevernstjenestene lengre tid til å foreta en helhetlig og grundig undersøkelse i de sakene der det er nødvendig for å avklare barnets omsorgssituasjon og behov for tiltak. En arbeidsmetode med trinnvis siling kan bidra til at tjenestene får økt bevissthet om hvilke undersøkelser tjenestene bør bruke mest tid på og hvilke som kan avsluttes på et tidligere tidspunkt. Den modellen utvalget har foreslått kan også bidra til raskere avklaringer av mindre alvorlige saker, noe som er viktig av hensyn til barnet og familien det gjelder. Økt bevissthet om hvorvidt det vil være enkelt eller komplisert å undersøke og ta stilling til behovet for barnevernstiltak i den enkelte saken, kan dermed både føre til bedre planlegging og ressursbruk og til raskere avklaringer. Også høringsinstansene er generelt sett positive til modellens intensjon. Enkelte kommuner, som *Lillestrøm* og *Færder*, skriver at de allerede arbeider etter disse prinsippene. Departementet vil på denne bakgrunn gi Bufdir i oppdrag å utarbeide en faglig anbefaling om en slik arbeidsmetode.

Departementet har også vurdert om det bør foreslås lovendringer på bakgrunn av modellen. Prinsippet om siling følger langt på vei allerede av dagens barnevernslov. Dagens lov stiller krav om vurdering av behov for umiddelbare tiltak etter mottatt melding, og stiller krav om at meldinger gjennomgås snarest og senest innen sju dager. Utvalgets forslag til ny modell kan gjennomføres innenfor disse reglene. Når det gjelder barnevernslovens undersøkelsesbestemmelse, forutsetter denne at varigheten og omfanget av den enkelte undersøkelse må vurderes konkret fra sak til sak innenfor rammene av fristen på tre (eller seks) måneder. Dette innebærer at undersøkelsens omfang skal stå i forhold til bekymringstemaets alvorlighetsgrad. Dette legger til rette for en praksis med en avklaringsfase, eller en innledende evalueringsperiode.

Departementet har særskilt vurdert om en avklaringsfrist bør lovfestes. En lovfestet avklaringsfrist ville i større grad kunne «presse fram» en barnevernsfaglig vurdering av bekymringstemaets alvor på et tidlig tidspunkt, samt bidra til at undersøkelsesarbeidet starter opp tidligere. Dette ville kunne føre til tidligere avslutning av undersøkelser som skal henlegges. Samtidig kan en lovfestet frist gi insentiver til å prioritere saker som oppfattes som enkle, for å unngå fristbrudd. En lovfestet frist gir også en risiko for at saken avklares og henlegges før vesentlige deler av undersøkelsen er gjennomført. Dette gir igjen risiko for at alvorlige forhold ved barnets omsorgssituasjon ikke blir oppdaget. Slike ulemper vil i større grad følge av en lovfestet frist enn av en faglig anbefaling.

En lovfestet frist må videre settes til et fast tidspunkt. Dette er lite fleksibelt, og det vil være vanskelig å finne et treffsikkert tidspunkt. Departementet viser til høringsinstanser som trekker fram ulike sider av en undersøkelse som det i praksis kan ta tid å ivareta på en god måte. Eksempler på dette er involvering av foreldrene, ivaretagelse av barnets rett til medvirkning, og innhenting av nødvendige opplysninger fra andre tjenester og myndigheter som kjenner barnet og familien. Et annet eksempel er tilfeller der foreldrene bor i hver sin kommune. For å imøtekomme disse utfordringene kunne alternativet vært å sette en lengre frist, for eksempel etter 45 dager. En slik frist kan imidlertid oppfattes å være for lang til å gi ønsket effekt. Etter departementets oppfatning gir en lovfestet frist derfor lite rom for en fleksibel praksis i kommunene ut fra forholdene i den enkelte saken, og kan ha utilsiktede negative effekter. En slik regulering vil også innebære en svært detaljert lovgivning på et område som allerede har flere lovfestede frister. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om en slik frist bør lovfestes eller ikke.

Departementet vil uansett gi Bufdir i oppdrag å utarbeide faglige anbefalinger om anbefalte stoppunkter for å vurdere status på undersøkelsen. Slike stoppunkter bør legges inn tidlig i undersøkelsesfasen, både for å bidra til at undersøkelser som viser seg lite begrunnet, henlegges raskt, samt at saker som kan henlegges eller avsluttes med hjelpetiltak i hjemmet avsluttes så tidlig som mulig. Slike anbefalinger kan innarbeides i rundskriv og i barnevernsfaglig kvalitetssystem. Anbefalingen må gi rom for nødvendig fleksibilitet og konkrete vurderinger i den enkelte saken. Departementet har videre merket seg at flere høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å utarbeide faglige kriterier som kan være til støtte i en silingsprosess med sikte på å avklare hva som bør anses som alvorlige og komplekse saker som krever helhetlige og grundige undersøkelser. Departementet vil på denne bakgrunnen også gi Bufdir i oppdrag å utarbeide faglige kriterier.

Departementet foreslår i tillegg å presisere i loven at undersøkelsene ikke skal være mer omfattende enn formålet tilsier. Dette er en presisering av minste inngreps prinsipp som også følger av barnevernsloven § 1-5. I den tidligere barnevernsloven gikk dette prinsippet eksplisitt fram av undersøkelsesbestemmelsen. Den tidligere formuleringen ble ikke videreført fordi den ble ansett som unødvendig på grunn av den nye, innledende bestemmelsen § 1-5. For bedre å få fram bredden i undersøkelsestema, ble det i ny lov tatt inn at undersøkelsen skal omfatte «*barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov*», samt et krav om at det skal lages en plan for undersøkelsen. Etter vår vurdering kan praksis

likevel tyde på at det er hensiktsmessig av pedagogiske hensyn å ta en tilsvarende bestemmelse inn i bestemmelsen igjen. På denne måten vil undersøkelsesbestemmelsen tydeligere speile den variasjonen i omfang og grundighet som undersøkelsesarbeidet må innebære.

Departementet foreslår etter dette å endre barnevernsloven § 2-2 tredje ledd tredje punktum slik: «Undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig *og skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier*». Departementet vil videre gi Bufdir i oppdrag å utrede egnede stoppunkter, kriterier for barnevernstjenestens siling av saker, hvilke prosedyrer og aktiviteter som barnevernstjenesten må gjennomføre med vekt på å avklare sakens alvorlighetsgrad, samt hva som bør anses som alvorlige/komplekse saker som krever helhetlige og grundige undersøkelser. Målet vil være å utarbeide faglige anbefalinger som kan innarbeides i saksbehandlingsrundskrivet og i Barnevernsfaglig kvalitetssystem.

Departementet ber også om høringsinstansens syn på om en avklaringsfrist på 30 dager også bør lovfestes.

12.3 Bistand ved henleggelse av undersøkelsessak

12.3.1 Gjeldende rett

12.3.1.1 Avslutning av undersøkelser

Det følger av barnevernsloven § 2-5 første ledd at en undersøkelse avsluttes når barnevernstjenesten har foretatt en samlet vurdering av saken og enten vedtatt å iverksette tiltak, sendt begjæring om tiltak til nemnda eller når barnevernstjenesten har vedtatt å henlegge saken.

Det følger av § 2-5 andre ledd at barnevernstjenestens avgjørelser om å henlegge saken er et enkeltvedtak. Den samlede vurderingen av saken, jf. første ledd skal dokumenteres.

Undersøkelser er inngripende for dem det gjelder, og det er viktig for barnets og familiens forutsigbarhet at undersøkelsen er avsluttet når den er henlagt. Barnevernsloven har imidlertid ett unntak, jf. § 2-5 første ledd bokstav b som åpner for at barnevernstjenesten kan fastsette i henleggelsesvedtaket at en ny undersøkelse vil bli gjennomført innen seks måneder. Denne adgangen gjelder kun tilfeller der foreldrene ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak. Adgangen tar sikte på tilfeller der barnet og familien har et åpenbart hjelpebehov, men der bekymringene ikke er så omfattende at vilkårene for å fremme sak for nemnda om å iverksette tvangsvedtak er til stede. Eksempelvis kan dette dreie seg om familier der det kan foreligge alvorlig omsorgssvikt, men der det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på henleggelsestidspunktet. Tilsvarende gjelder hvis det ikke er grunnlag for å fremme sak om å pålegge hjelpetiltak.

Barnevernstjenesten kan i alle saker gjenåpne undersøkelsen dersom tjenesten blir kjent med nye opplysninger eller oppdager feil.

12.3.1.2 Barnevernstjenestens samarbeidsplikt mv.

Barnevernstjenesten har plikt til å samarbeide med andre tjenester, dersom dette er *nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud*, se barnevernsloven § 15-8 første ledd. Tilsvarende samarbeidsplikt er formulert i andre relevante lover på velferdsområdet. Endringene ble gjennomført 1. august 2022.

Samarbeidsplikten gjelder blant annet i undersøkelsesfasen, dersom barnevernstjenesten avdekker at barnets og familiens hjelpebehov også må ivaretas av andre tjenester. Samarbeidsplikten inneholder dessuten en plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet og ved behov bestemme hvilken kommunal instans som skal ivareta samordningen av tjenestetilbudet, jf. § 15-8 andre ledd.

Barnevernstjenesten skal videre samarbeide med andre instanser på systemnivå, for å tilrettelegge for at barnevernstjenesten og andre tjenesteytere skal kunne ivareta sine oppgaver, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Samarbeidsreglene gjelder mellom tjenester som har ansvar for tiltak til barn og familier, og skal ivareta at barn og familier som trenger det får hjelp fra flere instanser samtidig. Samarbeidsplikten er ingen henvisningsrett eller fordelingsmekanisme, men forutsetter at samarbeid er nødvendig for at plikten etter annet lovverk skal kunne gis på en god måte. Departementet legger til grunn at denne plikten svekkes dess mer avklart det er at barnevernstjenesten vil vedta at saken skal henlegges. Når saken er henlagt, kommer samarbeidsreglene ikke til anvendelse for barnevernet.

Den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven tilsier likevel at barnevernstjenesten gir veiledning om andre relevante tjenester som kan ha et aktuelt hjelpetilbud.

Andre tjenester har en lovfestet plikt til å være oppmerksomme på forhold som kan gi grunnlag for tiltak fra barnevernet. For eksempel framgår det av opplæringsloven § 15-3 at *«Tilsette i skolen skal i arbeidet sitt vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barnevernstenesta.»*

Barnehageloven § 45 inneholder denne bestemmelsen:

«Barnehagepersonalet skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten. Barnehagen skal av eget tiltak gi sosialtjenesten eller helse- og omsorgstjenesten opplysninger om slike forhold så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.»

12.3.1.3 Barnevernstjenestens taushetsplikt og adgang til å gi opplysninger til andre tjenester

Forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i eller i medhold av barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 12-1. Dette innebærer at de alminnelige taushetspliktreglene i forvaltningsloven også gjelder for barnevernet, med visse unntak og presiseringer som følger av barnevernsloven.

Barnevernstjenestens taushetsplikt og adgang til å gi opplysninger er nærmere regulert i barnevernsloven § 13-1. Barnevernets taushetsplikt er noe strengere enn det som følger av

hovedregelen i forvaltningsloven ved at taushetsplikten omfatter alle opplysninger som kan knyttes til bestemte personer. Det faktum at barnevernstjenesten har mottatt en bekymringsmelding, eller at det er opprettet en barnevernssak, er derfor i seg selv omfattet av taushetsplikten. Å «omfordele» en sak til en annen instans krever derfor et unntak fra taushetsplikten.

Barnevernstjenestens adgang til å gi opplysninger til andre organer og til helsepersonell er nærmere regulert i barnevernsloven § 13-1 tredje ledd. Bestemmelsen tydeliggjør at barnevernstjenesten og andre barnevernsmyndigheter uten hinder av taushetsplikt kan gi opplysninger til andre tjenester og instanser *dersom dette er nødvendig for å ivareta barnevernets oppgaver og ansvar i den enkelte saken*.

I forarbeidene er det vist til at barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernstjenesten skal ofte bidra til at det enkelte barn i barnevernet får den oppfølgingen det trenger fra andre tjenester, og at barnevernet i mange tilfeller er avhengig av å formidle opplysninger til andre velferdstjenester, slik at disse skal kunne følge opp barnet og familien på en god måte. I forarbeidene er det også understreket at taushetsplikten i slike tilfeller ikke er til hinder for at barnevernstjenesten og andre barnevernsmyndigheter formidler opplysninger til andre tjenester og instanser som skole, barnehage, familievernet og helsetjenestene for at barnet skal få et «best mulig og helhetlig tjenestetilbud». Adgangen til å formidle opplysninger for å ivareta barnevernets oppgaver gjelder i alle faser av en barnevernssak, også i undersøkelsesfasen. Bestemmelsen er imidlertid ikke tilpasset de tilfellene der barnevernstjenesten henlegger saken fordi det ikke grunnlag for å iverksette barnevernstiltak. I slike tilfeller kan man vanskelig si at formidling av opplysninger er nødvendig for å ivareta barnevernets oppgaver eller ansvar.

Forvaltningsloven § 13 a og b inneholder en rekke bestemmelser som åpner for formidling av opplysninger. De åpner blant annet for at opplysninger kan formidles etter samtykke fra den eller de taushetsplikten skal beskytte, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Et samtykke skal være informert, frivillig og kan når som helst trekkes tilbake.

I noen tilfeller kan barnevernstjenesten ønske å drøfte en sak eller problemstilling med en annen tjeneste, for eksempel før de gir råd til foreldrene om hvilke andre tjenester de kan kontakte. Forutsatt at den familien saken gjelder er vernet mot å bli identifisert er taushetsplikten ikke til hinder for at barnevernstjenesten drøfter saken anonymt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2.

12.3.2 Bakgrunnen for forslaget

Barn og familier kan ha behov for hjelp og oppfølging fra andre instanser, selv om barnevernssaken henlegges. I Christiansen mfl. (2019) vises det til at om lag halvparten av henleggelsene som var undersøkt var begrunnet med at situasjonen ikke ga tilstrekkelig grunn til bekymring, eller at barnevernet hadde tillit til at foreldrene ville gi god omsorg i framtiden. En fjerdedel av henleggelsene var begrunnet i at familien ble ivaretatt av andre

etater, eller at utfordringene falt innenfor andre etaters ansvar.²⁵² Det er lite kunnskap om hvilke andre hjelpetilbud som blir gitt til barn og familier i slike tilfeller, og hvilket hjelpebehov de har.

En barnevernssak henlegges fordi barnevernstjenesten ikke finner grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernsloven. Dette kan skyldes at familiens utfordringer ikke faller inn under barnevernstjenestens ansvarsområde eller fordi hjelpebehovet er så moderat at det ikke foreligger rett til barnevernstiltak. En undersøkelse henlegges også dersom familien takker nei til hjelpetiltak, og det samtidig ikke er grunnlag for å fremme begjæring om tvangstiltak. Noen av disse familiene vil ha behov for hjelp fra andre tjenester, og som det vil være viktig at fanges opp selv om barnevernssaken henlegges. Barnevernsreformen skal bidra til et mer helhetlig og samordnet forebyggende arbeid i kommunene. Den sentrale utfordringen ligger i å få til en helhetlig og samordnet innsats på tvers av fagområder.

Barnevernsutvalget foreslår at det innføres krav om at barnevernstjenesten ved henleggelse bistår barnet eller familien med å etablere kontakt med andre hjelpeinstanser. Kontakten må omfatte noe mer enn hva som følger av forvaltningslovens veiledningsplikt. Utvalget mener at det kan være grunn til å være bekymret for at mange ikke får den oppfølgingen de trenger eller blir stående uten tilbud. Utvalget foreslår at barnevernstjenesten for eksempel utarbeider en skriftlig vurdering av barnets og familiens behov, sammen med en henvisning til den instansen som barnevernstjenesten mener er best egnet til å følge opp barnet. Et slikt krav bør som minimum gjelde i saker der barnevernet henlegger fordi de mener saken hører inn under en annen sektors ansvar. Utvalget viste til at konkretiseringen kan ses i sammenheng med de nye samarbeidsreglene, men slik at kommunen utvikler rutiner for å avklare hvilken instans som må agere i den enkelte saken.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

13 høringsinstanser har uttalt seg. Av disse støtter 9 forslaget (*Statsforvalteren i Rogaland, RKBU Vest, Folkehelseinstituttet, Drammen kommune, Oslo kommune, Tvillingforeningen, Norsk sykepleierforbund, UNIO, Barneombudet*). Tre kommuner er uenige (*Hamar kommune, Bergen kommune, Øygarden kommune*). *Forandringsfabrikken* uttaler seg ikke om hvorvidt de støtter forslaget eller ikke, men understreker at barnets rett til medvirkning må ivaretas dersom det er aktuelt å formidle kontakt med andre instanser.

Argumentene til støtte for forslaget er at barnevernstjenestens bistand kan bidra til raskere og mer hensiktsmessig hjelp og også bidra til å forebygge behov for hjelp fra barnevernet på et senere tidspunkt.

Høringsinstansene som støtter forslaget, har videre synspunkter på hvordan plikten bør utformes: *RKBU Vest* og *Drammen kommune* understreker at forutsetningen må være samtykke fra partene. Videre etterlyser *FHI* en nærmere beskrivelse av hvordan

²⁵² Sett inn referanse

samarbeidet skal foregå og hvilken rolle barnevernet faktisk skal ha. *Tvillingforeningen, Norsk sykepleierforbund* og *UNIO* oppfatter at barnevernet gis en koordinatorrolle. *Norsk sykepleierforbund* og *UNIO* mener at en slik koordinatorrolle er tid- og ressurskrevende, og påpeker at de aktuelle tjenestene ikke må pålegges oppgaver som ikke er innenfor deres mandat og ansvarsområde.

Argumentene mot forslaget er at det er unødvendig. Barnevernstjenesten ivaretar uansett denne oppgaven på andre måter og ofte underveis i undersøkelsen. Videre hevder enkelte at dette omfattes av lovens samarbeidsplikt, og at et slikt krav ved enhver henleggelse vil gi unødig merarbeid.

12.3.4 Departementets vurderinger og forslag

12.3.4.1 Bør barnevernstjenesten formidle hjelpebehov ved henleggelse?

Om lag 60 prosent av barnevernet sine undersøkelser henlegges hvert år. Når en barnevernssak henlegges, er dette fordi barnevernstjenesten ikke finner grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernsloven. Dette kan skyldes at familiens utfordringer ikke faller inn under barnevernstjenestens ansvarsområde eller fordi hjelpebehovet er så moderat at det ikke foreligger rett til barnevernstiltak. Situasjonen kan også være at barnevernstjenesten mener at det er grunnlag for å iverksette hjelpetiltak, men at familien takker nei til dette, samtidig som det ikke er grunnlag for å fremme sak om tvangstiltak. Noen av disse familiene vil ha behov for hjelp fra andre tjenester, og det vil være viktig at hjelpen fanges opp selv om barnevernssaken henlegges.

Departementet har merket seg at Barnevernsutvalget mener at det kan være grunn til å være bekymret for at mange barn og familier ikke får den oppfølgingen de trenger etter en henleggelse, og at det er en fare for at mange blir stående uten tilbud. Utvalget peker særlig på tilfeller der barnevernet henlegger fordi de mener at saken hører inn under en annen sektors ansvar. Eksempler på hjelpebehov som faller utenfor barnevernstjenestens ansvarsområde kan være levekårsutfordringer, psykiske helseproblemer, spiseforstyrrelser eller skolevegring. Andre hjelpebehov kan være familier som vil kunne ha utbytte av forebyggende tilbud i kommunen; dvs. tilbud som gis til alle barn og familier eller grupper av barn med særskilt risiko. Dette kan for eksempel være tilbud på helsestasjonen om sinnemestringskurs, veiledning til barn og foreldre som opplever samlivsbrudd mm. For disse barna og familiene kan det være bedre å få hjelp av andre tjenester enn barnevernet. Intensjonen med utvalgets forslag er at barnevernstjenesten aktivt skal bidra til at barnet og familien får hjelp fra riktig tjeneste.

Spørsmålet om barnevernstjenesten bør ha en plikt til å formidle hjelpebehov til andre tjenester, har nær sammenheng med barnevernstjenestens samarbeidsplikt. Denne gir barnevernstjenesten plikt til å samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre har kommunen plikt til å samordne tjenestetilbudet til det enkelte barnet. Kjerneområdet for samarbeids- og samordningsplikten er tilfeller der barn og familier trenger hjelp fra flere tjenester, inkludert barnevernet. Mens undersøkelsen pågår, og før det er avklart at saken henlegges, gir samarbeidsreglene barnevernstjenesten en plikt til å

etablere nødvendig kontakt med andre hjelpetjenester. Høy grad av bevissthet hos barnevernstjenestene om viktigheten av å etablere kontakt med andre instanser tidlig i undersøkelsesfasen, er derfor sentralt. Det er viktig med gode faglige anbefalinger og rutiner for kommunens saksbehandling i undersøkelsesfasen, slik at det etableres kontakt med andre relevante instanser så snart det antas å være behov for slik hjelp. Nasjonalt forløp for barnevern er et eksempel på en slik rutine, som skal bidra til økt samarbeid mellom barnevernet og helsetjenestene.

Samarbeidsplikten gjelder ikke der barnevernet ikke selv skal yte tjenester og tiltak, og i en del saker er slik samhandling ikke etablert før barnevernssaken henlegges. Intensjonen med forslaget til Barnevernsutvalget er å forebygge at barn og familier blir stående uten tilbud etter en henleggelse, at familiens eventuelle utfordringer dermed blir større og at det senere blir behov for mer omfattende tiltak.

Etter departementets vurdering kan ikke utfordringen løses fullt ut ved å legge til rette for å etablere samarbeid så tidlig som mulig i undersøkelsesfasen. For eksempel kan det være saker hvor barnevernstjenesten relativt raskt konkluderer med at familiens hjelpebehov hører inn under en annen tjenestes ansvar eller der barnevernstjenesten vurderer at familiens mer moderate hjelpebehov kan møtes på en bedre måte gjennom kommunens forebyggende tjenestetilbud. Etter departementets oppfatning er det behov for å tydeliggjøre at barnevernstjenesten skal vurdere å formidle opplysninger om hjelpebehov til andre instanser, også i forbindelse med henleggelse. Det er viktig at rett instans får informasjon om barn og familiers hjelpebehov også når barnevernet ikke skal gi hjelp. Etter departementets oppfatning begrunner rettssikkerhetshensyn og hensynet til mer lik praksis mellom kommuner en slik regulering.

En plikt bør imidlertid ikke være for streng. Behov for å formidle opplysninger beror i denne fasen på en avveining mellom hensynet til at barnet og familien skal fanges opp av hjelpeapparatet, hensynet til forutsigbarhet for familien og hensynet til barnevernstjenestens ressursbruk.

12.3.4.2 Nærmere om forslag til innhold i en oppmerksomhetsplikt

Departementet har tatt utgangspunkt i reglene om oppmerksomhetsplikt som gjelder for flere velferdstjenester. Oppmerksomhetsplikten går ut på at den aktuelle tjenesten i sitt arbeid skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra andre tjenester. Oppmerksomhetsplikten er videre formulert slik at tjenesten av eget tiltak skal gi andre tjenester opplysninger om slike forhold så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Et spørsmål er hvilke opplysninger barnevernstjenesten skal eller bør formidle, og hva slags henvendelse det dreier seg om. Etter departementets vurdering bør henvendelsen kun dreie seg om å *formidle* opplysninger om familiens hjelpebehov, eventuelt sammen med barnevernstjenestens samlede vurdering av saken, som uansett skal utarbeides og dokumenteres når saken avsluttes, jf. § 2-5. På denne måten gis også barnevernstjenesten begrensede tilleggsoppgaver, med tilhørende begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er viktig å understreke at en slik formidling av opplysninger ikke innebærer at barnevernstjenesten kan pålegge en annen instans å gi tjenester og tiltak til familien det gjelder. Henvendelsen bør heller ikke oppfattes som et forsøk på dette, og departementet støtter derfor ikke utvalgets forslag om å kalle dette en henvisning.

Et spørsmål er videre om slike opplysninger bare bør kunne gis videre når partene samtykker. At barnevernstjenesten formidler opplysninger, innebærer at mottakerinstansen får vite at barnevernet har vært involvert. Dette er i seg selv taushetsbelagte opplysninger, noe som også vil være tilfelle for innholdet i den samlede vurderingen som skal utarbeides ved en henleggelse. Samtykker partene, har barnevernstjenesten adgang til å formidle slike opplysninger. Taushetspliktsreglene åpner i begrenset grad for å gi opplysninger uten samtykke i slike tilfeller.

Etter departementets vurdering bør en slik adgang uansett forutsette samtykke fra foreldrene og barn som er parter. Videre må barns medvirkning ivaretas. På denne måten vil en henvendelse fra barnevernstjenesten til andre instanser i større utstrekning kunne oppfattes som en hjelp, og ikke et ytterligere inngrep eller uønsket innblanding fra barnevernstjenesten. Departementet viser også til at samtykke generelt sett er det anbefalte grunnlaget for å dele opplysninger i enkeltsaker, også der taushetspliktsreglene åpner for å gi opplysninger uten samtykke. Departementet foreslår derfor å presisere dette i bestemmelsen.

Departementet foreslår etter dette et nytt siste ledd i § 2-5 som lyder:

«Barnevernstjenesten skal i forbindelse med en henleggelse være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra andre offentlige myndigheter. Barnevernstjenesten skal gi tjenesten opplysninger om slike forhold så langt opplysningene kan gis med samtykke.»

12.3.4.3 Presisering av ordlyden i bestemmelsen om henleggelse med bekymring

I ny barnevernslov ble det tatt inn en hjemmel for at barnevernstjenesten i henleggelsesvedtaket, etter nærmere vilkår kan fastsette at ny undersøkelse iverksettes innen seks måneder etter at saken ble henlagt. I lovens ordlyd heter det at slik undersøkelse *gjennomføres* innen seks måneder, noe som bokstavelig talt innebærer at undersøkelsen ikke bare må være igangsatt, men også fullført innen seks måneder. Dette er ikke i samsvar med uttalelsene i forarbeidene. I forarbeidene framgår det på ulike måter at regelen innebærer at den planlagte etterfølgende undersøkelsen må *igangsettes* senest seks måneder etter henleggelsen.

Departementet legger til grunn at intensjonen med bestemmelsen har vært å gi barnevernstjenesten hjemmel til å *igangsette* ny undersøkelse senest seks måneder etter henleggelsen, og foreslår å endre lovens ordlyd i samsvar med dette slik at dagens «gjennomføres» erstattes med «igangsettes». Det vises til forslag til endring i barnevernsloven § 2-5 fjerde ledd andre punktum, se kapittel 16.1.

12.4 Ny vurdering av vedtak om frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet

12.4.1 Gjeldende rett

Barnevernslovens utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine foreldre.

Barnevernstjenesten har en plikt til å tilby og sette i verk hjelpetiltak hos barnet og foreldrene når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, jf. barnevernsloven § 3-1. Hjelp og veiledning fra barnevernet skal tilbys med utgangspunkt i det enkelte barnet og familiens konkrete behov. Hjelpetilbudet skal vurderes fortløpende ut fra det behovet som foreligger, og barn og familier skal få riktig hjelp til rett tid og på rett sted. Dette innebærer at mange tiltak og tjenester fra barnevernet i utgangspunktet skal være midlertidige.

Noen ganger kan det være nødvendig at et barn flytter til et fosterhjem eller en barnevernsinstitusjon. Dette skal i utgangspunktet være midlertidig. Noen ganger er foreldrene enige med barnevernet at det er best for barnet å ikke bo hjemme i en periode. Da kan barnevernstjenesten beslutte å tilby plassering i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak. Dette forutsetter at foreldrene og barn med partsrettigheter samtykker til at barnet flytter.

Hjelpetiltaket frivillig opphold utenfor hjemmet er regulert i barnevernsloven § 3-2 og kan benyttes dersom vilkårene etter § 3-1 er oppfylt og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Bestemmelsen omfatter opphold i fosterhjem, institusjon og omsorgssenter, og forutsetter at foreldre og barn med partsrettigheter har samtykket til slikt opphold, jf. barnevernsloven § 12-2 og 12-3. Samtykket kan når som helst trekkes tilbake med den følge at hjelpetiltaket opphører, med unntak av den begrensning som følger av barnevernsloven § 4-3 om midlertidig flytteforbud av hensyn til barnet.

Frivillig opphold utenfor hjemmet skal i utgangspunktet være en kortvarig løsning. Hvis barnevernstjenesten mener barnet blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt og det er nødvendig og til barnets beste at de overtar omsorgen, skal de legge fram sak om forslag til omsorgsovertakelse for barneverns- og helsenemnda. I slike tilfeller må barnevernstjenesten først ha vurdert og konkludert med at frivillige tiltak ikke er tilstrekkelig til å sikre barnet en god nok omsorgssituasjon. Det følger av § 3-2 første ledd at dersom det må antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, skal barnevernstjenesten med en gang vurdere om det skal reises sak om omsorgsovertakelse etter § 5-1.

Barnevernsloven § 3-2 må ses i sammenheng med barnevernsloven § 8-1 om barnevernstjenestens plikt til fortløpende vurdering og oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om hjelpetiltak. Barnevernstjenesten skal vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten og om det er behov for endringer i den hjelpen barnet og familien mottar. Barnevernets saksbehandling, tjenester og tiltak skal til enhver tid være forsvarlige, jf. barnevernsloven § 1-7.

Departementet har tidligere vurdert om lovgivningen skal regulere krav til varigheten av hjelpetiltaket, hvor langvarig familiens behov antas å være, og om det i det hele tatt skal være lov til å bruke opphold utenfor hjemmet som frivillig tiltak, jf. Ot.prp.nr.44 (1991–1992) punkt 4.4. Departementet kom fram til at forholdene rundt barnet og familiens situasjon forutsetter en stor grad av fleksibilitet når man skal vurdere hva som er rett hjelp, til rett tid og på rett sted. Departementet mente også det ville være uheldig om man måtte ta i bruk det mer inngripende tiltaket «omsorgsovertakelse» for å kunne gi hjelp utenfor hjemmet.

Frivillig opphold utenfor hjemmet etter barnevernsloven § 3-2 må skilles fra opphold utenfor hjemmet som har bakgrunn i barnevernsloven § 4-1 om akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg. Barnevernsloven § 4-1 er en handleplikt overfor barn som er uten omsorg, altså som ingen tar seg av. Bestemmelsen er aktuell når foreldrene ikke er tilgjengelig for innhenting av samtykke, for eksempel pga. ulykker og rus. Forutsetningen er at foreldre og barn over 15 år ikke motsetter seg tiltaket. Vilåret om at partene ikke motsetter seg tiltaket innebærer at det legges til grunn at tiltaket anses som frivillig inntil man har holdepunkter for noe annet.

Det følger av akuttvedtakets karakter at hjelpetiltaket skal ha et mer midlertidig og kortvarig preg, samt at det forutsettes en mer grundig vurdering av barnet og familiens behov i nær framtid. Ved behov for tiltak utover akutt situasjon, skal det treffes ordinære hjelpetiltak. Ettersom akuttvedtak baserer seg på frivillighet er det ikke lovfestet særskilte saksbehandlingskrav i slike situasjoner, slik som det er for akuttvedtak om omsorgsovertakelse (uten samtykke/mot partens vilje). Dette innebærer at det ikke er frister for videre oppfølging av hjelpetiltak som akuttvedtak, men at den ordinære plikten til løpende vurdering gjelder også her.

12.4.2 Barnevernsutvalgets forslag

Barnevernsutvalget viser i sin omtale av forslag nr. 16 til at frivillige opphold utenfor hjemmet kan være et inngripende tiltak og mener kravet om klar lovhjemmel (legalitetsprinsippet) innebærer behov for tydeligere vilkår i lovens ordlyd. Utvalget mener det bør presiseres i ordlyden at frivillige opphold kun skal benyttes der barnet midlertidig ikke kan bo hjemme hos foreldrene og at det må framgå hva som menes med at tiltaket skal være midlertidig. Utvalget viser til at det kan synes som om praksis ikke er i tråd med regelverket slik det er utformet i dag.

Utvalgets bekymring er knyttet til at lovens intensjon om at frivillige opphold utenfor hjemmet skal være midlertidige (kortvarige) opphold, ikke følges for en god del barn. Utvalgets undersøkelser viser at halvparten av barna har frivillig tiltak i opptil 6 måneder, noe som framstår å være i tråd med lovens intensjon. For en tredjedel av barna varer oppholdet imidlertid over 12 måneder og for noen i flere år. Utvalget er bekymret for at frivillige opphold for særlig de yngste barna ofte ender i omsorgsovertakelse, og stiller spørsmål ved om hjelpetiltaket benyttes i de riktige situasjonene, i tråd med formålet og om beslutningsprosessen er godt nok regulert. Utvalget stiller blant annet spørsmål ved hvor reelle samtykkene fra foreldrene er og om foreldrene forstår rettighetene sine.

Utvalget foreslår å lovfeste at barnevernstjenesten skal vurdere situasjonen for barnet og foreldrene etter seks måneder. Vurderingen skal omfatte om barnet kan flytte hjem, om det bør fremmes sak om omsorgsovertakelse eller om det fremdeles anses å være til barnets beste med et frivillig opphold. Utvalget mener innholdet i vilkårene for frivillig opphold bør presiseres i saksbehandlingsrundskrivet, med beskrivelser av når frivillig opphold er et egnet og ikke-egnet tiltak. Utvalget mener hjelpetiltaket i større grad må settes i sammenheng med barnevernets dokumentasjonsplikt og oppfølgingsplikt.

12.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er 19 høringsinstanser som har uttalt seg om forslag 16 om å presisere i loven at frivillige opphold utenfor hjemmet er et midlertidig tiltak, at det bør framgå hva som menes med «midlertidig» og lovfeste at barnevernstjenesten skal gjøre en fornyet vurdering av situasjonen etter 6 mnd. I hovedtrekk er 17 høringsinstanser positive til forslaget, 2 er usikre eller uten klar posisjon. Ingen har uttalt seg direkte negativt.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og regionene i Bufetat viser til at en slik presisering vil kunne bidra positivt på Bufetats mulighet til å sikre riktig dimensjonering av tiltaksapparatet og god kapasitetsutnyttelse på institusjonsområdet. *Askøy kommune, Hamar kommune og Øygarden kommune* viser til at det vil kunne gi bedre faglige vurderinger og at det er behov for en tydeliggjøring rundt flytting som hjelpetiltak. *Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) Vest* viser til at tidfesting av evaluering kan bidra til at det rettes en helhetlig og konsentrert innsats mot foreldrene. *Forandringsfabrikken* støtter en frist på 6 mnd.

Lørenskog kommune og Akademikerforbundet viser til at forslaget allerede følger av gjeldende rett og at forslaget går på tvers av den pågående utviklingen og retningen mot å styrke kompetanse og kunnskap i den kommunale barnevernstjenesten.

12.4.4 Departementets vurderinger

Departementets vurdering og forslag i dette høringsnotatet gjelder frivillige opphold utenfor hjemmet. Innledningsvis vil departementet påpeke at hjelpetiltak som «frivillig opphold utenfor hjemmet» bidrar til en viktig fleksibilitet for barnevernstjenestens ansvar for å gi rett hjelp til rett tid. Fordi hjelpetiltaket er frivillig kan det bidra til å gi barnet og foreldrene større eierskap til situasjonen og er i tråd med minste inngreps-prinsipp, altså at man ikke skal anvende mer inngripende tiltak enn nødvendig for å oppnå målet. Hjelpetiltakets midlertidige karakter er med på å understøtte dette.

Barnevernsutvalgets synes å legge til grunn at lovens intensjon om midlertidighet er klar, og de fleste høringsinstansene etterlater et inntrykk av at vedtakets midlertidige karakter er godt kjent ute i tjenestene. Utvalgets undersøkelser indikerer imidlertid at det har utviklet seg en uønsket praksis knyttet til bruk og varighet av frivillige plasseringer utenfor hjemmet, særlig for de yngste barna. De fleste høringsuttalelsene er også knyttet til behovet for en frist for fornyet vurdering ved frivillige opphold.

Departementet er i likhet med utvalget bekymret for utviklingen av den uønskede praksisen som utvalget beskriver. Det er bekymringsfullt at barn blir boende i frivillige tiltak utenfor hjemmet over lengre tid, uten at det foretas reelle vurderinger av tiltakets egnethet over tid og ut fra hvordan situasjonen for barnet og familien utvikler seg. Departementet vil likevel bemerke at lengre frivillige opphold utenfor hjemmet kan være et resultat av konkrete vurderinger av barnets behov til enhver tid, og at dette kan være riktig tiltak for enkelte familier. Barnevernstjenesten vil også der det er aktuelt først kunne forsøke med hjelpetiltak med frivillig opphold utenfor hjemmet, men vurderinger underveis kan vise at det er behov for omsorgsovertakelse. Dette er en praksis som kan anses for å være i tråd med minste inngreps-prinsipp. Det er likevel prinsipielt ønskelig å sørge for forutsigbarhet, ro og bedre rettssikkerhet ved mer langvarige opphold av hensyn til de involverte partene. Det er viktig at hjelpetiltaket benyttes i de riktige situasjonene og at vurderinger av behov for omsorgsovertakelse vurderes på riktig tidspunkt.

Departementet mener det er viktig at barnevernstjenesten har gode forutsetninger for å treffe vedtak om riktig tiltak til rett tid og på rett sted, og vil i forlengelsen av dette understreke at løpende vurderinger av barnet og familiens behov er nødvendig for å oppnå denne målsettingen.

Departementet er derfor enig med utvalget i at det er behov for enkelte presiseringer i lovteksten for å bidra til å korrigere praksis som ikke er i tråd med hjelpetiltakets intensjon. Departementet foreslår å lovfeste etterfølgende frister for fornyet vurdering ved frivillig plassering etter barnevernsloven § 3-2. Forslaget vil også gjelde botiltak med heldøgns bemanning dersom dette følges opp i tråd med forslag i høringsnotatet omtalt i kapittel 10.1. Lovforslaget omfatter ikke barnevernsloven § 4-1 om akutt hjelpetiltak i situasjoner der barnet er uten omsorg.

En lovfestet frist for fornyet vurdering av barnet og familiens behov kan bidra til å understreke utgangspunktet om et kortvarig, fleksibelt og midlertidig tiltak, samt bidra til å skape tydeligere rammer for barneverntjenestens oppfølgingsplikt og praksis i tjenesten. Det er samtidig en risiko for at lovfestede frister vil flytte kapasitet fra andre oppgaver i barnevernstjenesten, og at det kan øke belastningen på en allerede presset ressursituasjon i barnevernstjenesten. Videre innebærer forslaget en detaljregulering av kommunenes oppgaveutførelse. Departementet mener imidlertid at det aktuelle hjelpetiltaket er så inngripende og at de involverte partenes rettssikkerhet må veie tyngst.

En frist for fornyet vurdering vil kunne oppfattes å bryte med utgangspunktet om at barnevernet skal gjøre løpende vurderinger av barnets situasjon, jf. barnevernsloven kapittel 8. Departementet mener imidlertid at det ved et så inngripende tiltak som opphold utenfor hjemmet kan være hensiktsmessig å presisere hjelpetiltakets midlertidige karakter gjennom plikt til fornyet vurdering etter en bestemt tid. En slik lovregulering kan etter departementets syn bidra til en ønsket vridning som sørger for at praksis utvikler seg i tråd med lovens intensjon. Etterfølgende frister for fornyet vurdering kan også bidra til å sørge for jevnlig dialog mellom foreldre og barnevernstjenesten om rekkevidden og betydningen av samtykket og for å sørge for at plasseringen utenfor hjemmet er reelt frivillig over tid.

Utvalget foreslår en frist på seks måneder og viser til at tidsrommet synes å være i tråd med lovens intensjon om frivillig opphold som en midlertidig ordning. Utvalget viser til at om lag halvparten av barna er på frivillig opphold utenfor hjemmet i inntil seks måneder og at dette synes å være i tråd med lovens intensjon. Utvalgets forslag ligger dermed nært opp mot dagens praksis i halvparten av sakene og framstår for departementet som praktisk gjennomførbart. Departementet slutter seg på bakgrunn av dette til utvalgets vurdering av fristens lengde. En slik frist vil heller ikke være til hinder for muligheten til å forlenge frivillige opphold utenfor hjemmet i situasjoner der dette er en løsning som er ønskelig og som etter en konkret helhetsvurdering fungerer godt for barnet og familien.

Departementet har vurdert om forslaget skulle innebære at vedtak om frivillig opphold utenfor hjemmet kun kan fattes for seks måneder om gangen, men kommet fram til at en slik løsning ikke vil ivareta barn på en god nok måte. En maksimumsgrense på seks måneder for frivillige opphold utenfor hjemmet ville innebære at vedtaket bortfaller og at det må fattes nytt vedtak om frivillig opphold utenfor hjemmet som hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2. Departementet mener det ikke er holdbart at brudd på en slik frist medfører en risiko for at barn blir stående uten nødvendig hjelp, og foreslår derfor ikke en slik løsning.

I barnevernsloven § 6-2 om vedtak om plassering i barnevernsinstitusjon uten samtykke er barnevernstjenesten i tredje ledd pålagt en tilsvarende plikt til fornyet vurdering etter en bestemt tid. Departementet foreslår at plikten til fornyet vurdering ved frivillig plassering utformes på tilsvarende måte, altså at den forankres i lovbestemmelsen som hjemler hjelpetiltaket. En slik lovregulering følger lovens system og er oversiktlig for den som skal anvende loven. Forslaget til ny lovbestemmelse innebærer samtidig at barnevernstjenestens oppfølgingsplikt etter kapittel 8 ligger fast.

Barnevernstjenesten skal i forslaget til ny lovregulert plikt på samme måte som etter § 8-1 vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.

Det framgår ikke av utvalgets utredning om den fornyede vurderingen skal være en enkeltstående vurdering eller et intervall. Departementet har vurdert om plikten skulle utformes som en enkeltstående vurdering slik at fornyet vurdering skal gjennomføres «senest innen 6 måneder». Sett i lys av hjelpetiltakets midlertidige karakter og barnevernstjenestens plikt til løpende vurdering av barnet og familiens behov, mener departementet det er riktig å gå videre med et forslag om fornyet vurdering hver sjettede måned (intervall). Dette vil understreke hjelpetiltakets midlertidige og tilsiktet kortvarige karakter, samtidig som det åpner for at hjelpetiltaket kan videreføres der det etter en konkret vurdering er en riktig løsning for det barnet og den familien det gjelder. Det vil også bidra til løpende og jevnlig dialog med foreldrene som videreføring og/eller tilbakekall av samtykke og effekten av hjelpetiltaket.

Departementet vil understreke at frivillige opphold utenfor hjemmet uavhengig av forslaget til en ny plikt om fornyet vurdering skal ses i sammenheng med barnevernstjenestens plikt til løpende vurderinger av barnet og familiens behov og effekt av tiltak, jf. barnevernsloven § 8-1 og forsvarlighetskravet, jf. § 1-7. Dette innebærer at fornyet vurdering må foretas minst hver sjettede måned, men skal gjennomføres med større

hyppighet dersom forsvarlighetskravet eller plikten til løpende vurdering gjør dette nødvendig, jf. barnevernsloven § 1-7 og § 8-1. Departementet gjør oppmerksom på at oppfølgingsansvaret etter barnevernsloven § 8-1 er et løpende ansvar som må vurderes ut fra barnet og familiens behov til enhver tid.

Det er barnevernstjenesten som er pliktsubjektet i departementets forslag til ny lovregulering. Barnevernstjenesten vil dersom forslaget følges opp ha en plikt til å systematisk sørge for etterfølgende fornyet vurdering av frivillige opphold utenfor hjemmet med et intervall på seks måneder. Fornyet vurdering skal gjennomføres på samme måte som ordinære vurderinger for pågående hjelpetiltak, jf. barnevernsloven § 8-1. Barnevernstjenesten skal blant annet vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak eller justeringer i pågående tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Forslaget om et intervall for fornyet vurdering innebærer at barnevernstjenesten må dokumentere at det er foretatt en fornyet vurdering hver sjette måned og ved behov gjøre endringer, oppheve eller fatte nye vedtak basert på barnet/familiens behov. En fornyet vurdering er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Ved endringer i vedtaket, opphevelse av vedtaket eller nye vedtak vil det være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Forslaget innebærer ingen endringer i adgangen til å klage på vedtaket, som i dag gjelder barn med partsstatus. Departementet viser til kapittel 5.3 hvor det legges fram forslag om å gi alle barn klageadgang på vedtak om opphold utenfor hjemmet etter § 3-2.

Departementet foreslår et nytt andre ledd i barnevernsloven § 3-2, som lyder slik:
Barnevernstjenesten skal vurdere hjelpetiltaket på nytt hver sjette måned.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om å presisere tiltakets midlertidige karakter i lovteksten. Barnevernstjenestens hjelpetiltak er i sin natur ment å være midlertidige tiltak, som settes inn ved behov og som avvikles når det ikke lenger er behov for bistand. Å framheve midlertidighet i lovens ordlyd for enkelte hjelpetiltak kan bidra til uheldige vridningseffekter for andre tiltak som også er ment å være av midlertidig karakter.

12.5 Legalitetskontroll av akuttvedtak

12.5.1 Gjeldende rett

Akuttvedtak er svært inngripende. De ulike formene for akuttvedtak har til felles er at de bare kan treffes når det er til barnets beste og der mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige for å beskytte barnet, jf. barnevernsloven §§ 1-3 og 1-5.

Adgangen til å treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse er nærmere regulert i barnevernsloven § 4-2. Akuttvedtak om omsorgsovertakelse kan treffes dersom det er «fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks».

Ansvar for å treffe akuttvedtak er i loven lagt direkte til barnevernstjenestens leder, samt til fungerende leder og til påtalemyndigheten. Det framgår av tredje ledd at dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en

begjæring til barneverns- og helsenemnda om tiltak. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen seks uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort.

Adgangen til å treffe akuttvedtak dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker er nærmere regulert i § 4-4. Et slikt akuttvedtak kan bare treffes dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker som nevnt i § 6-2, og der det i tillegg er «fare for at barnet ellers blir vesentlig skadelidende». På tilsvarende måte som ved akutte omsorgsovertakelser er ansvaret for å treffe akuttvedtak lagt direkte til barnevernstjenestens leder, samt til fungerende leder og til påtalemyndigheten. Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om plassering i institusjon etter den alminnelige bestemmelsen i § 6-2. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen to uker fra vedtakstidspunktet, faller akuttvedtaket bort.

Barnevernsloven inneholder også hjemler til å treffe vedtak om midlertid flytteforbud og akuttvedtak ved fare for menneskehandel, jf. barnevernsloven §§ 4-3 og 4-5. På tilsvarende måte som i andre akuttsaker er ansvaret for å treffe akuttvedtak lagt direkte til barnevernstjenestens leder, samt til fungerende leder og til påtalemyndigheten. Begge bestemmelsene har regler om videre oppfølging og om tidsfrister.

Kravene til dokumentasjon og begrunnelse av barnevernstjenestens vedtak er nærmere regulert i barnevernsloven § 12-5. Bestemmelsen gjelder når det treffes et akuttvedtak.

Ifølge bestemmelsen skal det framgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen, hva som er barnets mening og hvilken vekt denne er tillagt. Videre skal det framgå hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert. Dette innebærer at det må framgå at det er foretatt en reell avveining av de motstridende interesser, og hvilken vekt hensynet til familieband, for både barn og foreldre er tillagt i vurderingene.

Alle akuttvedtak som treffes av barnevernstjenestens leder eller av påtalemyndigheten skal gjennom en foreløpig legalitetskontroll, jf. barnevernsloven § 14-22. Ifølge bestemmelsens første ledd skal akuttvedtak etter §§ 4-2, 4-4 og 4-5, samt vedtak etter § 4-3 om midlertidig flytteforbud, sendes til barneverns- og helsenemnda straks etter iverksetting. Nemndleder skal vurdere om vedtaket skal godkjennes, og gi en kort begrunnelse for avgjørelsen. Saken skal avgjøres snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den.

Det framgår av bestemmelsens andre ledd at nemndleder «kan» innhente ytterligere opplysninger dersom det er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet.

Videre framgår det av tredje ledd at nemndlederen skal gi en kort begrunnelse for avgjørelsen.

Akuttvedtak etter §§ 4-2, 4-4 og 4-5 og vedtak etter § 4-3 om midlertidig flytteforbud kan bringes inn for nemnda til klagebehandling, jf. § 14-23. Klagen framsettes muntlig eller skriftlig direkte for nemnda.

Klagen behandles som hovedregel av nemndlederen alene, og ved at det holdes et møte der partene får mulighet til å redegjøre for sitt syn og til å føre de bevisene som nemndlederen tillater. Klagen behandles dermed etter enklere regler og mindre omfattende bevisføring enn ved alminnelige vedtak, men på en måte som involverer partene og som gir grunnlag for kontradiksjon. Nemnda kan settes som ordinær nemnd i særlig komplekse saker.

Vedtaket i klagesaken skal treffes innen én uke etter at nemnda mottok saken. Vedtaket i klagesaken bringes inn for tingretten for rettslig prøving, jf. barnevernsloven § 14-25.

12.5.2 Bakgrunnen for forslaget

I ny barnevernslov ble det gjennomført flere lovendringer for å styrke rettssikkerheten for foreldre og barn i akuttsaker.

For det første er det nå presisert at akuttvedtak om omsorgsovertakelse bare kan treffes dersom det er nødvendig å gjennomføre vedtaket «straks». For å sikre at bestemmelsen er innenfor Norges menneskerettslige forpliktelser, ble det i saker om nyfødte barn også lagt noen særlige momenter inn i lovbestemmelsen.

For det andre inneholder loven nye krav og økt vekt på dokumentasjon, både av de faktiske forholdene vedtaket bygger på og de faglige begrunnelsene for vedtaket. Disse kravene omfatter også akuttsakene.

For det tredje ble det i ny barnevernslov åpnet for en noe mer omfattende behandling av klager på akuttvedtak. Det framgår nå av barnevernsloven § 14-23 andre ledd at nemnda i «særlige tilfeller» kan settes som en ordinær nemnd ved behandling av klage om akuttvedtak. Videre kan nemndleder nå beslutte en grundigere behandling av klagen. I tidligere lov ble det stilt krav om at møtet for behandlingen av klagen skulle være «kort», jf. barnevernsloven § 7-23 andre ledd. Denne begrensningen ble ikke videreført i ny barnevernslov. Endringene ble i forarbeidene begrunnet med at akuttvedtak er inngripende tiltak, og at hensynet til partenes rettssikkerhet derfor tilsier at saken må opplyses tilstrekkelig før det kan treffes vedtak i saken.

Barnevernsutvalget ble blant annet bedt om å «vurdere behovet for, og eventuelt foreslå tiltak med hensyn til ... kvalitetssikring av fylkesnemndenes beslutningsgrunnlag, herunder ordning for andrehåndsvurdering av akuttvedtak».

Basert på aktuell kunnskap la et flertall av medlemmene i utvalget til grunn at akuttvedtak i all hovedsak blir fattet på riktig grunnlag, samt at den betydelige nedgangen de siste årene indikerer at terskelen for å fatte akuttvedtak i praksis har blitt høyere.²⁵³ De konkluderte derfor med at det ikke er grunnlag for vesentlige endringer i måten akuttsaker behandles på, og at dagens regelverk i utgangspunktet er utformet slik at det ivaretar rettssikkerheten på en god måte. Utvalget la til grunn at dagens system i praksis innebærer at akuttvedtakene undergis en form for annenhåndsvurdering. På bakgrunn av utviklingen

²⁵³ NOU 2023:7 Trygg barndom, sikker fremtid

i akuttsakene kom utvalgets flertall til at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer i saksbehandlingen av akuttsakene. Det var kun enkelte høringsinstanser som kommenterte dette spørsmålet. Blant annet støtter *Barneombudet* flertallets vurdering.

12.5.3 Departementets vurderinger og forslag

12.5.3.1 *Behovet for lovendringer*

Tvangstiltak i barnevernet er generelt sett svært inngripende. For å ivareta partenes rettssikkerhet er hovedregelen derfor at vedtak om tvang skal treffes av barneverns- og helsenemnda etter en grundig saksbehandling med hovedforhandling og kontradiksjon, og der sakens parter har et ubetinget krav på fri rettshjelp.

For å kunne ivareta barnets behov for omsorg og beskyttelse er det samtidig lagt opp til en enklere saksbehandling, med mindre grad av kontradiksjon og en mer begrenset partsprosess.

Den grunnleggende utfordringen i akuttsakene er at barnets behov for nødvendig beskyttelse innebærer at det i forkant av vedtaket ikke er mulig å gjennomføre en vanlig prosess som ivaretar barnets og foreldrenes rettssikkerhet på tilsvarende måter som i andre tvangssaker. Dette til tross for at akuttvedtakene er svært inngripende.

Reglene om behandlingen av akuttsaker er dermed utformet med tanke på å ivareta hensyn som delvis er motstridende. På den ene siden må barn i akutte faresituasjoner gis nødvendig vern og beskyttelse umiddelbart. På den andre siden er akuttvedtak svært inngripende, og skal ikke gjennomføres i større utstrekning enn strengt nødvendig, på en mest mulig skånsom måte og slik at barnets og foreldrenes rettssikkerhet skal bli så godt ivaretatt som mulig.

Departementet viser til at Barnevernsutvalget ikke har sett grunn til å foreslå vesentlige endringer i behandlingen av akuttsakene.

Departementet ser likevel at det av hensyn til barnets og foreldrenes rettssikkerhet er grunn til å gjøre enkelte justeringer og presiseringer i bestemmelsen som regulerer den midlertidige legalitetskontrollen av akuttvedtakene, jf. barnevernsloven § 14-22. Departementet vil i arbeidet med meldingsdelen av lovproposisjonen vurdere behovet for ytterligere tiltak for å ivareta rettsikkerheten i akuttsaker.

12.5.3.2 *Forslag til endringer*

Selv om det i akuttsaker er lagt opp til en enklere behandling enn i øvrige tvangssaker, må behandlingen likevel innrettes på en måte som sikrer et forsvarlig beslutningsgrunnlag og at partenes rettssikkerhet blir godt ivaretatt.

For å ivareta partenes rettssikkerhet, skal akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud straks etter iverksettingen sendes til nemnda for godkjenning, jf. barnevernsloven § 14-22. Dagens ordning med at akuttvedtaket skal godkjennes av nemndleder er en form for midlertidig legalitetskontroll, men som ikke innebærer ordinær saksbehandling eller kontradiksjon. Den foreløpige legalitetskontrollen kommer i tillegg

til nemndas mer ordinære behandling av klager på akuttvedtak etter barnevernsloven § 14-23.

Det framgår av dagens bestemmelse at akuttvedtaket straks etter iverksettingen skal sendes til nemnda, og at nemndlederen vurderer om vedtaket skal godkjennes. Utfallet av den foreløpige legalitetskontrollen er at vedtaket enten godkjennes eller ikke godkjennes. Dersom vedtaket ikke godkjennes, faller det bort.

Bakgrunnen for at vedtaket oversendes nemnda er at nemndlederen skal føre «kontroll» med at den faktiske beskrivelsen av akuttsituasjonen som er gitt i akuttvedtaket oppfyller vilkårene for å treffe akuttvedtak. I tillegg må nemndleder kontrollere at vedtaket er truffet av noen med kompetanse til å treffe vedtaket. Nemndleder skal imidlertid ikke etterprøve selve innholdet i vedtaket. Etter departementets vurdering bør det komme tydeligere fram av bestemmelsen at formålet er at nemndlederen skal føre kontroll, og at utfallet er at akuttvedtaket enten godkjennes eller ikke. Departementet foreslår derfor enkelte språklige endringer i bestemmelsen for å få dette tydelig fram. Presiseringene innebærer ingen endringer i innholdet i legalitetskontrollen, men kan etter departementets syn bidra til en bevisstgjøring av innholdet i den foreløpige legalitetskontrollen.

Det framgår av dagens bestemmelse at nemndlederen «kan» innhente ytterligere opplysninger når det er «nødvendig» for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet. Departementet legger likevel til grunn at nemndleder har et selvstendig ansvar for å sørge for at beslutningsgrunnlag for den midlertidige legalitetskontrollen er forsvarlig, og at nemndlederen ved den foreløpige legalitetskontrollen må vurdere om vilkårene for å treffe akuttvedtak synes oppfylt slik akuttvedtaket er utformet. Dersom det er nødvendig å innhente ytterligere dokumentasjon eller opplysninger for å kunne gjennomføre den foreløpige legalitetskontrollen, må nemndleder sørge for dette. Departementet foreslår derfor at det presiseres i bestemmelsen at nemndlederen *skal* innhente ytterligere opplysninger når det er nødvendig for å ta stilling til om akuttvedtaket skal godkjennes eller ikke. Heller ikke denne endringen er ment å endre innholdet i den foreløpige legalitetskontrollen.

Departementet foreslår etter dette følgende endringer i barnevernsloven § 14-22 første og andre ledd, se kapittel 16.1:

«§ 14-22.Vurdering av akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud

Akuttvedtak etter §§ 4-2, 4-4 og 4-5 og vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3 skal straks etter iverksettingen *sendes til nemnda for kontroll. Nemndlederen skal vurdere* om vedtaket skal godkjennes *eller ikke. Nemndlederen skal avgjøre* saken snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den.

Nemndlederen skal innhente ytterligere opplysninger når det er nødvendig for å ta stilling til *om vedtaket skal godkjennes eller ikke.*

12.6 Regulering av oversikt over sakkyndige

12.6.1 Gjeldende rett

I en del barnevernssaker benytter barnevernstjenesten, barneverns- og helsenemnda og domstolen eksterne sakkyndige med særlig fagkunnskap for å få en uavhengig utredning av et saksforhold eller enkelttema i saken. Det kan være å uttale seg om barnets utviklingsnivå, fungering og omsorgsbehov, jf. blant annet barnevernsloven § 2-2 fjerde ledd. Sakkyndige kan også benyttes for å ha samtale med barnet, for eksempel i barneverns- og helsenemnda. Instansene kan også benytte sakkyndige for å foreta personlighetsvurderinger, vurdere hvordan foreldrenes psykiske helse, rusmiddelavhengighet, evner, voldsutøvelse m.m. kan påvirke deres omsorgsevne og barnas omsorgsbehov. Hensikten med å benytte sakkyndige er å få et godt faglig grunnlag for de beslutningene som skal tas. De fleste sakkyndige som benyttes er utdannet psykologer, men de kan også ha en annen fagbakgrunn. Det er beslutningstagers ansvar å velge en sakkyndig med rett kompetanse for den aktuelle saken.

Også privat part kan engasjere sakkyndige på eget initiativ.

Når det innhentes sakkyndige rapporter, kan disse bli en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget. Derfor er det viktig at det sakkyndige arbeidet holder god faglig standard. Barnesakkyndig kommisjon skal vurdere kvaliteten på rapporter fra sakkyndige før en slik rapport kan legges til grunn, jf. barnevernsloven § 12-7. Det er et sentralt register over sakkyndige i barne- og familiesaker opprettet i regi av Barne- og familiedepartementet. Formålet med registeret er å gjøre det enkelt for barnevernsforvaltningen, domstolene og den private part å finne en ekstern fagperson som har et minimum av kunnskaper og ferdigheter til å kunne utføre oppdrag som sakkyndig på en tilfredsstillende måte (jf. NOU 1995: 23). Norsk psykologforening administrerer registeret på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.²⁵⁴

For å bli oppført i registeret kreves det at den sakkyndige har gjennomført et 2-årig deltids utdanningsprogram for sakkyndige i barnesaker.²⁵⁵ Det er Norsk psykologforening som i samarbeid med Den norske legeförening administrerer utdanningsprogrammet på vegne av Barne- og familiedepartementet. Flertallet av de sakkyndige i registeret er spesialister i klinisk psykologi eller tilsvarende. Noen få er utdannet som lege med spesialistutdanning i barne- og ungdomspsykiatri. Noen få er også utdannet som barnevernspedagog og sosionom med masterutdanning, men denne faggruppen benyttes sjelden som sakkyndig. Alle har minimum 3 års veiledet og relevant praksis, som et ett kriterium for å komme inn på utdanningen.²⁵⁶ Registreringen i registeret er tidsavgrenset til fem år, og eventuell ny

²⁵⁴ Rammeplan for barnefaglig utdanningsprogram barnefaglige sakkyndige, revidert oktober 2014.

²⁵⁵ Rammeplan for barnefaglig utdanningsprogram barnefaglige sakkyndige, revidert oktober 2014.

²⁵⁶ Bufdir, 2022 *Veileder for sakkyndig utredningsarbeid i saker etter barnevernloven*.

registrering må fornyes.²⁵⁷ Det er frivillig om den sakkyndige vil stå oppført i registeret etter endt utdanning.

Det er ikke krav om å stå i registeret for å bli brukt som sakkyndig i barnevernssaker. Særdomsstolsutvalget omtaler i NOU 2017: 8 at i arbeidet med å finne sakkyndige, benytter dommerne dels psykologforeningens liste over sakkyndige, dels domstolens interne liste, og dels egne kontakter.²⁵⁸

Registeret over barnefaglige sakkyndige er åpent og offentlig tilgjengelig på Norsk psykologforenings nettsted. Registeret inneholder informasjon om de sakkyndige som navn og kontaktinformasjon, profesjon og utdanningsår, årstall for spesialisering, språkferdigheter, og om den sakkyndige tar på seg saker etter barnelov, barnevernslov eller begge. Oversikten gir ikke opplysninger om den sakkyndiges spesialisering.

Rammeplanen for utdanningen inneholder informasjon om opptak til registeret, fornyet registrering og klagemuligheter.²⁵⁹ Barnevernsutvalgets undersøkelser viser at per 4. februar 2021 var det om lag 240 sakkyndige oppført i registeret som Norsk psykologforening administrer. Registeret finansieres over statsbudsjettet, kapittel 854 post 72 *Tilskudd til forskning og kompetanseutvikling i barnevernet*. Kapitlet og posten forvaltes av Barne- og familiedepartementet.

Det stilles i dag få formelle krav for å kunne bli engasjert eller oppnevnt som sakkyndig i barnevernssaker. Det ble imidlertid med den nye barnevernsloven innført et generelt krav om at sakkyndige som benyttes av barnevernstjenesten må ha relevant mastergrad, eller utdanning på tilsvarende nivå jf. barnevernsloven § 15-7, jf. § 15-6. Kravet er det samme som gjelder for barnevernstjenestens egne ansatte som har ansvar for å utføre utredningsoppgaver. Det er for øvrig oppdragsgivers ansvar å vurdere valg av sakkyndig og hvilken kompetanse den sakkyndige skal ha for å utrede saken.

12.6.2 Bakgrunnen for forslaget

12.6.2.1 *Bufdirs rapport Anbefaling om forvaltning av og innretting på oversikten over barnefaglige sakkyndige*

Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å vurdere alternative modeller for videreutvikling av utdanningsprogrammet og registeret for barnefaglige sakkyndige.²⁶⁰ Bufdir anbefaler i rapporten *Anbefaling om forvaltning av og innretting på oversikten over barnefaglige sakkyndige* av 15. juni 2023 at innretningen på oversikten²⁶¹ over barnefaglige sakkyndige får en lovmessig forankring. Bufdir framhever at dersom det blant annet skal stilles

²⁵⁷ Rammeplan for barnefaglig utdanningsprogram barnefaglige sakkyndige, revidert oktober 2014.

²⁵⁸ NOU 2017:8, kapittel 21.3

²⁵⁹ Rammeplan for barnefaglig utdanningsprogram barnefaglige sakkyndige, sist oppdatert oktober 2014.

²⁶⁰ Tildelingsbrev til Bufdir 2020, Oppdrag 31 og tildelingsbrev til Bufdir 2022, oppdrag 35.

²⁶¹ Bufdir benytter betegnelsen oversikt framfor register og vurderer at oversikt er et mer beskrivende begrep enn register. Betegnelsen oversikt vil bli benyttet i den videre teksten.

formelle krav til de sakkyndige som kan stå i en slik oversikt, er det nødvendig med en lovmessig forankring.

Bufdir viser også til at forvaltning og administrering av sakkyndigoversikten krever behandling av personopplysninger om de sakkyndige. Personopplysningsregelverket tilsier etter Bufdirs syn et krav om lovregulering av sakkyndigoversikten, og direktoratet stiller spørsmål ved om samtykke fra den sakkyndige vil være tilstrekkelig behandlingsgrunnlag.

Bufdir foreslår at Bufdir, alternativt departementet, gis i oppgave å føre en nasjonal oversikt over sakkyndige. Bufdir mener det også er et behov for en lovhjemmel om at det kan gis nærmere bestemmelser i forskrift, herunder krav til den sakkyndige for å kunne bli oppført i oversikten. Likeledes bør det i forskrift kunne reguleres hvilken dokumentasjon som kan kreves framlagt fra den sakkyndige, alternativt kunne innhentes fra andre instanser.

Bufdir mener det fortsatt skal være frivillig for den sakkyndige om han eller hun skal stå i oversikten, og presiserer at en lovregulering av sakkyndigoversikten ikke endrer dette.

I rapporten *Ensomme eksperter (2021)*²⁶² uttaler Bufdir at antallet sakkyndige som står oppført i oversikten ikke gir et fullstendig bilde over det totale antallet barnefaglige sakkyndige. Bufdir opplyser i sin rapport at i 2016 var kun 38 prosent av sakkyndige som sendte inn rapport til Barnesakkyndig kommisjon i saker etter barnevernsloven oppført i oversikten. Bufdir uttaler at dermed gir ikke dagens oversikt oppdragsgivere god nok tilgang på barnefaglige sakkyndige. Det kan medføre at oppdragsgivere heller bruker egne lister og kontakter når de oppnevner/engasjerer sakkyndige.

12.6.2.2 Barnevernsutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

Barnevernsutvalget hadde ingen direkte forslag når det gjelder oversikten over sakkyndige. I utvalgets forslag om krav til spesialkompetanse hos sakkyndige uttaler imidlertid utvalget seg om dagens register over barnefaglige sakkyndige, og hva den bør inneholde om den sakkyndiges kompetanse. Blant annet anbefaler utvalget at oversikten over sakkyndige må videreutvikles på en slik måte at det framgår tydelig hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har med ulike sakstyper og målgrupper.

Om lag 20 instanser har uttalt seg til dette forslaget. *Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett* støtter forslaget om at oversikten over sakkyndige videreutvikles slik at det framgår tydelig hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har med ulike sakstyper og målgrupper. *Oslo tingrett* slutter seg til dette høringssvaret. *Borgarting lagmannsrett* uttaler at det er svært viktig av hensyn til barnets beste og av rettssikkerhetshensyn at domstolene har god tilgang til dyktige sakkyndige. Det bør innføres tiltak som kan sikre at domstolen får mulighet til å vurdere kvaliteten på den sakkyndige som oppnevnes. *Barnesakkyndig kommisjon (BSK)* er i utgangspunktet positive til at oversikten

²⁶² *Ensomme eksperter, Utredning om utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglige sakkyndige*, Bufdir 2021. <https://www2.bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005316>

kompletteres med informasjon om den enkeltes spesifikke kompetanse og erfaring med de problemstillingene som skal utredes. Samtidig stiller BSK spørsmål om hva slags kompetanse som eventuelt skal registreres utover grunnutdanning, eksisterende spesialistutdanning og fullført sakkyndigprogram, og hva som skal registreres av kurs, erfaring o.l. *Barneverns- og helsenemnda* støtter at oversikten over sakkyndige forbedres slik at oppdragsgiver lett kan få innsikt i hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har. *Domstoladministrasjonen* uttaler at de ønsker en sentral, landsdekkende oversikt over sakkyndige med særlig kompetanse innenfor barnelovsaker og barnevernssaker.

12.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Sakkyndige kan ha en svært viktig betydning i en barnevernssak. God tilgang til informasjon om sakkyndige vil legge til rette for at oppdragsgivere kan benytte sakkyndige med egnet kompetanse for oppdraget. Vurderingene og forslag i det følgende er begrenset til sakkyndige i saker etter barnevernsloven.

Departementet ser i likhet med Bufdir behov for at det reguleres i barnevernsloven at det kan føres oversikt over sakkyndige i saker etter barnevernsloven. En slik oversikt vil ha som formål at barnevernstjenestene, nemndene, domstolene og private parter på en enkel måte kan finne sakkyndig med egnet kompetanse for et oppdrag. Dagens register over barnefaglige sakkyndige er ikke regulert i loven. En forankring i lov av denne oppgaven vil etter departementets syn kunne bidra til å styrke det formelle rammeverket rundt bruk av sakkyndige, samt styrke legitimiteten og formalitetene rundt oversikten. I dag brukes betegnelsen register om oversikten over barnefaglige sakkyndige. Departementet foreslår å endre betegnelsen til «oversikt». Dette er først og fremst for å bruke samme betegnelse som for oversikten over rettspsykiatriske sakkyndige, jf. straffeprosessloven § 165 a og forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige § 3.

Behovet for lovregulering begrunnes også med at det bør kunne stilles krav til sakkyndige for å kunne stå på oversikten. Personvern hensyn tilsier også at oppgaven med å føre oversikt over sakkyndige forankres i loven. Etter personvernforordningen, som etter personopplysningsloven § 1 gjelder som norsk rett, kreves det et behandlingsgrunnlag for å kunne behandle personopplysninger. De mulige behandlingsgrunnlagene framgår av forordningens art. 6 nr. 1. I dag baseres registeret på samtykke fra den sakkyndige, jf. art. 6 nr. 1 bokstav a. Selv om det her er tale om profesjonelle aktører og relativt lite inngripende behandling av personopplysninger, er det på generelt grunnlag lite ønskelig at offentlige myndigheters behandling av personopplysninger bygger på samtykke heller enn regulering. Det vises til personvernforordningen fortalepunkt 43. Dette hensynet styrkes når det foreslås å formalisere og muligvis utvide innholdet i oversikten over sakkyndige.

Departementet foreslår derfor at det forankres i barnevernsloven at det kan føres en slik oversikt over sakkyndige. Reguleringen vil utgjøre et supplerende nasjonalt rettsgrunnlag som nevnt i personvernforordningen art. 6 nr. 3, og dermed sikre at nødvendig behandling av personopplysninger i forbindelse med oversikten har som behandlingsgrunnlag at den er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt», jf. nr. 1 bokstav e. Det følger av nr.

3 at den nasjonale reguleringen må fastsette formålet med behandlingen, som da vil være å gi en oversikt over sakkyndige slik at barnevernstjenesten, nemnda, domstolen og privat part kan få bistand i saker etter loven. Departementet viser også til barnevernsloven § 13-6 som inneholder en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger.

Bestemmelsen overlapper langt på vei personvernforordningen artikkel 6 nr. 3.

Departementet understreker at selv om oversikten over sakkyndige ikke lenger vil være basert på samtykke som *behandlingsgrunnlag*, vil det fortsatt være frivillig om man ønsker å stå oppført i oversikten.

Departementet mener oppgaven med å føre oversikten bør legges til et forvaltningsorgan. Departementet legger også vekt på at en slik organisatorisk ramme vil kunne bidra til tettere samarbeid mellom ulike offentlige aktører som har interesse av at det finnes en god oversikt over sakkyndige med barnefaglig kompetanse.

Departementet mener at ansvaret i loven for å føre en oversikt over sakkyndige legges til departementet. Dette innebærer at departementet kan delegere oppgaven til et underordnet organ. Departementet vil komme tilbake til hvordan dette kan løses i praksis.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen en ny regel i barnevernsloven der det går fram at departementet kan føre oversikt over sakkyndige for å legge til rette for at barnevernstjenesten, nemnda, domstolen og privat part kan be om sakkyndig bistand i saker etter loven.

Etter departementets oppfatning er det videre behov for å kunne gi nærmere regler om oversikten. Oversikten skal gjøre det enklere for oppdragsgiver å finne fram til sakkyndige med rett kompetanse for oppdraget. Oversikten skal også kunne bidra til at tilgangen til sakkyndige blir bedre, noe som er påpekt som en utfordring i flere rapporter og utredninger²⁶³. Det bør derfor ved behov kunne gis nærmere regler om innholdet i og forvaltning av oversikten. Det kan blant annet gjelde hvilke krav som kan stilles til sakkyndige som skal stå på listen og hvilken informasjon om den sakkyndige som bør fremgå. Etter departementets vurdering er slike regler mest hensiktsmessig å ha i forskrift. Departementet vil utrede saken nærmere og komme tilbake til den i et ev. høringsnotat.

Når det gjelder behovet for å gi regler om hvordan oversikten skal forvaltes, er det blant annet spørsmål om hvordan sakkyndiges opplysninger skal dokumenteres og kvalitetssikres. Departementet mener at det i dette arbeidet ikke skal legges opp til å etablere et nytt regelverk eller organ for egnethetsvurderinger av sakkyndige. Hensynet til personvernet til den sakkyndige gjør at det også er et spørsmål hvilken informasjon som skal være tilgjengelig om den sakkyndige i oversikten, og hvordan og hvem som skal gis tilgang til informasjonen. En forskrift bør også gi nærmere regler om slike spørsmål.

²⁶³ Utvalget viser til en spørreundersøkelse utført av Bufdir der respondenter både fra barnevernet, nemnd og domstol oppga at sakkyndige har liten kapasitet, og at det er få sakkyndige med rett kompetanse (Bufdir 2021 *Ensomme eksperter. Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglige sakkyndig*).

Når det gjelder hvilke krav som skal stilles til de sakkyndige for å kunne stå oppført i oversikten vies det til at det etter dagens register som hovedregel kreves at den sakkyndige har autorisasjon som psykolog eller lege og har fullført utdanningsprogram for sakkyndige, se nærmere om dagens krav under kapittel 12.6.1. I arbeidet med en forskrift vil departementet vurdere om det bør stilles andre krav enn i dag, som blant annet Barnevernsutvalget har tatt opp. Utvalget viser blant annet til at det kan forekomme tilfeller i dag der sakkyndige har særlig relevant kompetanse for det oppdraget som skal løses, selv om de i dag ikke er oppført i registeret eller har gjennomført utdanningsprogrammet.²⁶⁴ Et annet spørsmål er om det skal stilles som et generelt krav for å stå på listen at sakkyndige oppfyller kompetansekravene som i dag gjelder for sakkyndige som barnevernstjenesten oppnevner jf. barnevernsloven § 15-6 andre ledd.

Når det gjelder hvilken informasjon om den sakkyndige oversikten kan inneholde, tar departementet utgangspunkt i at den som et minimum bør omfatte tilsvarende informasjon som framgår av dagens register. Det betyr at oversikten blant annet bør omfatte informasjon om den sakkyndiges navn og kontaktinformasjon, profesjon og utdanningsår, årstall for spesialisering, språk og om den sakkyndige har tatt saker etter barnelov, barnevernslov eller begge. Det vises i den forbindelse til at Barnevernsutvalget mener det i oversikten må framgå tydelig hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har med ulike sakstyper, noe som støttes av flere høringsinstanser.

Departementet viser for øvrig til at barnevernsloven § 12-7 andre ledd allerede har en hjemmel til å utarbeide forskrift om krav til sakkyndiges mandater, rapporter og egenerklæringer. Etter departementets oppfatning fanger denne langt på vei opp utvalgets forslag om at det forskriftsfestes at den sakkyndige må kunne dokumentere spesifikk kompetanse og erfaring på problemstillingene i mandatet og de målgruppene utredningen gjelder. Dette er spørsmål departementet kommer tilbake til når en slik forskrift utarbeides.

Departementet foreslår etter dette å ta inn i barnevernsloven § 12-7 et nytt andre ledd om at departementet kan føre oversikt over sakkyndige for å legge til rette for at barnevernstjenesten, nemnda, domstolen og privat part kan be om sakkyndig bistand i saker etter loven. Departementet foreslår videre at det føyes til i bestemmelsen om forskriftshjemmel, som blir nytt tredje ledd, at departementet kan gi forskrift om innholdet i og forvaltning av oversikten. Det vises til lovforslaget i kapittel 16.1.

²⁶⁴ Utvalget viser til en spørreundersøkelse utført av Bufdir der respondenter både fra barnevernet, nemnd og domstol oppga at sakkyndige har liten kapasitet, og at det er få sakkyndige med rett kompetanse, Bufdir 2021 *Ensomme eksperter. Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglige sakkyndig.*

12.7 Åpenhet i nemnda

12.7.1 Gjeldende rett

12.7.1.1 Innledning

Prinsippet om offentlig rettergang er fastslått i blant annet EMK art 6 og Grunnloven § 100. Utgangspunktet i norsk rett er at rettsmøter er offentlige. Offentlighet i rettssystemet er et viktig demokratisk prinsipp som bidrar til at parter og andre kan føle seg trygge på at behandling av saken i rettssystemet er rettferdig. Innenfor barnevernssystemet gir personvern hensynet tungtveiende grunner for å begrense offentlighetsprinsippet. Det er strenge regler for taushetsplikt. Grunnloven § 102 og EMK art 8 beskytter retten som enhver har til respekt for sitt privat- og familieliv.

12.7.1.2 *Tvisteloven og domstolens prøving av administrative tvangsvedtak*

Ved rettslig prøving av administrative tvangsvedtak i domstolene, herunder prøving av nemndas vedtak i barnevernssaker, er hovedregelen at rettsmøtet holdes for lukkede dører, jf. tvisteloven § 36-7. Rettsmøtet kan likevel holdes helt eller delvis for åpne dører dersom den private part begjærer det, og retten finner dette ubetenkelig ut fra hensynet til sakens opplysning, til den private part selv og andre. Den private part må uttrykkelig be om åpne dører, og retten må finne dette ubetenkelig ut fra hensynet til sakens opplysning og hensynet til den private part selv og andre, for eksempel den private parts barn eller øvrige familie. I forarbeidene er det antatt at det bare meget sjelden vil ligge an til at rettsmøter går for åpne dører, og bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil.²⁶⁵

12.7.1.3 *Barnevernsloven og nemndsbehandling*

Barnevernslovens hovedregel er at nemndenes møter holdes for lukkede dører. Det vil si at bare sakens parter med advokater og nemndas medlemmer deltar, jf. barnevernsloven § 14-17 første ledd. Begrensningen er begrunnet i at sakene som behandles i nemnda, berører svært personfølsomme temaer, som partene har vern mot innsyn i.

Nemnda kan unntaksvis beslutte at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører, eksempelvis for journalister eller forskere. Forutsetningen er for det første at partene begjærer det eller samtykker, og for det andre at nemnda finner det ubetenkelig, jf. barnevernsloven § 14-17 andre ledd. Både privat(e) part(er) og offentlig part må samtykke. I forarbeidene til tidligere barnevernsloven § 7-16, uttalte departementet i Ot.prp. nr. 76 (2005–2006), at unntaket om helt eller delvis åpne dører forutsettes sjelden å komme til anvendelse. Vilkåret «ubetenkelig» må tolkes strengt. Bestemmelsen ble videreført i ny barnevernslov med enkelte språklige og strukturelle endringer. I Prop. 133 L (2020–2021) kapittel 20.12.4 ga departementet imidlertid noen nye føringer. Departementet uttalte at i saker der partene samtykker til at andre, herunder pressen, får følge forhandlingene, bør nemnda legge stor vekt på dette i vurderingen av om møtet skal holdes for helt eller delvis åpne dører. Departementet uttalte videre

²⁶⁵ Se Schei med flere, *Tvisteloven Kommentartutgave*, NOU B side 1002 og prp. side 502

«Det er likevel viktig at nemnda vurderer hva åpenheten vil bety for det enkelte barnet. Barnet er ofte ikke part i saken, og nemnda må foreta en selvstendig vurdering av om åpenhet er forsvarlig ut fra hensynet til barnet. Blant annet bør nemnda vurdere om åpenhet kan føre til medieomtale som vil kunne være til skade for barnet på kort eller lang sikt. Hensynet til barnets beste må veie tyngre enn hensynet til allmenhetens innsyn i saken.»

Etter barnevernsloven § 14-17 tredje ledd kan personer med tilknytning til partene, for eksempel et nært familiemedlem, eller personer i opplærings- eller forskningsøyemed, bare få være til stede under forhandlingene dersom partene samtykker og nemnda finner det ubetenkelig, jf. barnevernsloven § 14-17 tredje ledd.

Personer som får være til stede ved møte etter bestemmelsene i barnevernsloven § 14-17 andre eller tredje ledd, herunder pressen, har taushetsplikt og referatforbud med mindre nemnda beslutter noe annet, jf. barnevernsloven § 14-17 fjerde ledd. Det vises for øvrig til at partene og andre involverte i saken, som advokater og nemndleder, omfattes av andre bestemmelser om taushetsplikt.

Bestemmelsen om at nemndas møter holdes for lukkede dører, gjelder også der saken blir behandlet med samtaleprosess, jf. forskrift om samtaleprosess (samtaleprosessforskriften) § 14.

12.7.2 Bakgrunnen for forslaget

12.7.2.1 *Utfordringer med dagens system*

Barnevernsutvalget ble i mandatet bedt om å legge fram forslag til tiltak som kan bidra til større åpenhet om nemndenes arbeid.

Barnevernet har betydelig innflytelse og makt over sårbare grupper i samfunnet, og mediernes kontrollfunksjon er derfor viktig. Mediene har de senere årene hatt flere viktige reportasjer om barnevernet.²⁶⁶ Pressen har flere ganger påpekt ønske om tilgang til saker i nemnda, og viser til at tillit henger sammen med åpenhet.²⁶⁷ Nemndene har ved noen få anledninger, etter det departementet kjenner til, gitt pressen anledning til å delta under behandlingen av enkelte barnevernssaker.

12.7.2.2 *Utvalgets forslag*

Utvalget viser i sin utredning til at det de siste årene har vært en rekke viktige mediasaker om barnevernet, som viser hvordan journalister har fått fram informasjon og avdekket forhold i barnevernet som ikke tidligere har vært kjent. Utvalget uttaler at disse medieoppslagene har vist at barnevernet og andre tjenester har sviktet i oppfølgingen av utsatte barn og unge, og disse sakene har i noen tilfeller vært helt avgjørende for at viktige temaer og problemstillinger har blitt satt på den politiske dagsorden.

Utvalget har mottatt innspill fra representanter fra pressen om at nemndas møter bør åpnes mer opp. Advokatforeningen og Norsk Journalistlag (NJ) har i innspill til utvalget etterlyst

²⁶⁶ Reportasjeseriene om «Glassjenta» og «Barna Norge svikter» eksempler på dette.

²⁶⁷ Pressen må sikres tilgang til barnevernssaker i fylkesnemnda. Åpenhet vil gagne barnet, mener Norsk Journalistlag | Fontene.no

mer åpenhet for media ved nemndsbehandling, med en henvisning til at dette vil styrke rettssikkerheten og gi mer innsyn i hvordan saker behandles. Etter NJs syn bør partenes ønske om åpenhet være avgjørende i spørsmål om forhandlingene skal skje helt eller delvis for åpne dører uttaler utvalget.

Utvalget foreslår ikke at det foretas vesentlige endringer i regelverket med hensyn til om behandlingen i nemnda og domstolen bør skje for åpne eller delvis åpne dører. Utvalget legger stor vekt på at økt tilstedeværelse fra journalister ved behandling av barnevernssaker vil kunne gi økt belastning for barnet. Utvalgets samlede vurdering er at barnevernssakene, av hensyn til barn og foreldres privatliv, som hovedregel må gå for lukkede dører. Utvalget mener det er særlig grunn til å legge vekt på at barn og unge selv peker på at mer åpenhet kan være vondt i en situasjon som allerede oppleves å være invaderende.

Utvalget foreslår imidlertid at regelverket harmoniseres, slik at ordlyden i barnevernsloven og tvisteloven blir den samme. Dette innebærer at det ikke vil være krav om at barnevernstjenesten må gi sitt samtykke til helt eller delvis åpne dører, men kun privat part. I tillegg må nemnda og domstolen finne det ubetenkelig. Barnevernstjenestens vurdering vil i denne sammenheng være av betydning når nemnda eller domstolen vurderer om åpne dører skal tillates. Utvalget uttaler imidlertid at det ikke har hatt anledning til å gå i dybden på disse spørsmålene.²⁶⁸

12.7.3 Høringsinstansenes syn

Det er om lag ti instanser som har uttalt seg om utvalgets vurdering om at barnevernssakene av hensyn til barn og foreldres privatliv som hovedregel må gå for lukkede dører (herunder blant annet *Barneombudet*, *Barneverns- og helsenemnda*, *Datatilsynet*, *Oslo kommune*, *Advokatforeningen*, *Landsforeningen for barnevernsbarn (Lfb)*, *SOS-barnebyer* og *VID vitenskapelige høgskole*). Disse uttrykker støtte til utvalgets vurdering av dette spørsmålet.

Støtten begrunnes særlig av hensyn til barnet og barnets særskilte rett til privatliv. *Landsforeningen for barnevernsbarn (Lfb)* viser til at dette viktige hensynet særlig til barnevernsbarnet, taler mot å øke adgangen for tilstedeværelse av utenforstående i denne type saker. *SOS-barnebyer* mener at en økt medietilgang kan medføre risiko for at partene, spesielt barna, får begrenset mulighet til å gi trygge og uforbeholdne forklaringer. *VID vitenskapelige høgskole* er enig med utvalget i at det ikke skal være åpne dører i nemnder og domstol da det vil gi økt belastning for barnet. *Datatilsynet* støtter utvalget i at det ikke bør gjøres større endringer i dagens lovgivning, og framhever at barnevernssaker berører særlig sårbare barn, og uttaler at i disse situasjonene bør barnets særskilte rett til privatliv veie klart tyngre en offentlighetens interesse i innsyn i prosessen.

Til utvalgets forslag om at regelverket om åpne dører i behandlingen av barnevernssaker i nemnd og domstol harmoniseres, slik at ordlyden i barnevernsloven og tvisteloven blir

²⁶⁸ NOU 2023:7, kapittel 28, pkt 28.1, side 419

den samme, er det fire instanser som uttrykkelig støtter *forslaget* (*Barneombudet*, flertallet av *barneverns- og helsenemndene*, *Oslo kommune* og *Advokatforeningen*). *Barneombudet* og *Barneverns- og helsenemnda* uttaler at de støtter forslaget uten å begrunne det nærmere. *Oslo kommune* uttaler at de støtter forslaget og at det bør prioriteres, men kommunen utdyper ikke dette nærmere. *Advokatforeningen* uttaler at foreningen ikke kan ikke se hvorfor de to lovtekstene er utformet ulikt, da det er de samme hensyn de er satt til å beskytte.

Tre instanser er uttrykkelig uenig i forslaget om å harmonisere bestemmelsene (*Forandringsfabrikken (FF)*, *Akademikerforbundet* og *Hamar kommune*). *FF* framhever bla at barn mister beskyttelse med utvalgets forslag. *FF* viser også til at barn sitt eneste vern i dag er at barnevernet må samtykke, og de velger ofte ikke å samtykke av hensyn til barnet. *FF* viser til at det ikke kan tas utgangspunkt i at foreldre og barn har samme motivasjoner, ofte flyttes barn på grunn av at foreldrene deres ikke klarer å gi dem det de trenger. Foreldre kan da samtykke til at nemndas møter skal gå for åpne dører uten å ta hensyn til barn. *Akademikerforbundet* uttaler at de er usikre på grunn av vern av barns trygghet og rettssikkerhet. *Hamar kommune* viser blant annet til at en del foreldre ikke tar beslutninger som er til det beste for barna.

12.7.4 Departementets vurderinger og forslag

Pressen har flere ganger påpekt ønske om tilgang til saker i nemnda, og viser til at tillit henger sammen med åpenhet. Nemndenes behandling av enkeltsaker kan framstå svært lukket, og det fattes svært inngripende vedtak. Departementet ser at det på denne bakgrunnen kan stilles spørsmål ved om regelverket om lukkede dører bør være så strengt som det er i dag. En opplevelse av at nemndene ikke praktiserer åpenhet kan også svekke allmennhetens tillit til nemndene.

Departementet deler likevel utvalgets samlede vurdering om at barnevernssakene, av hensyn til barn og foreldres privatliv, som hovedregel bør gå for lukkede dører. Dette støttes også av alle de instansene som har uttalt seg. Det trekkes fram at økt tilstedeværelse fra journalister eller andre vil kunne gi økt belastning for barnet. Som utvalget viser til peker barn og unge selv på at mer åpenhet kan være vondt i en situasjon som allerede oppleves å være invaderende. I tillegg kan det være ubehagelig for vitner å forklare seg. Etter departementets vurdering må hensynet til barn og foreldres privatliv veie tyngst. Det vises videre til at tvisteloven og barnevernsloven allerede er harmonisert om dette spørsmålet.

Når det gjelder utvalgets forslag om mer harmonisering av barnevernsloven og tvisteloven i spørsmålet om mer åpenhet i nemndas møter er det hensyn som både taler for og mot forslaget. Høringsinstansene er delt i spørsmålet. Departementet viser også til at utvalget ikke gir noen utdypende begrunnelse for forslaget.

Etter departementets syn kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig med ulik regulering av dette spørsmålet i nemndene og domstolene. Slik regelverket er i dag kan for eksempel media nektes adgang til å overvære en barnevernssak i nemnda ved at offentlig part ikke samtykker til åpne dører, mens domstolene kan gi media adgang til å overvære

behandlingen når saken behandles av domstolen. Som *Advokatforeningen* framhever kan det stilles spørsmål ved om hvorfor de to lovtekstene er utformet ulikt, da det er de samme hensyn de er satt til å beskytte.

Enkelte instanser trekker på den andre siden fram at dersom det ikke er nødvendig med samtykke fra barnevernstjenesten for helt eller delvis åpne dører, vil det kunne innebære at adgangen til tilstedeværelse i nemnd utvides. *FF* viser blant annet til at barn sitt eneste vern i dag er at barnevernet må samtykke. Departementet framhever at hovedregelen fortsatt bør være at nemndas møter går for lukkede dører, og at vilkåret om at nemnda finner at helt eller delvis åpne dører er ubetenkelig videreføres. Dette innebærer også at nemnda må innhente barnevernstjenestens vurdering.

Det er vesentlig at barn ikke blir skadelidende og at privatlivet og personvernet til dem som er involvert ivaretas. Nemnda har et særskilt ansvar for at hensynet til barnets privatliv blir ivaretatt, og å forhindre at barn som er part ikke tar beslutninger som er til dets eget beste. Som departementet uttalte i Prop. 133 L (2020–2021) kapittel 20.12.4, har nemnda et særskilt ansvar for å vurdere hva åpenheten vil bety for det enkelte barnet. Barnet ofte ikke part i saken, og nemnda må foreta en selvstendig vurdering av om åpenhet er forsvarlig ut fra hensynet til barnet. Blant annet bør nemnda vurdere om åpenhet kan føre til medieomtale som vil kunne være til skade for barnet på kort eller lang sikt. Hensynet til barnets beste må veie tyngre enn hensynet til allmenhetens innsyn i saken. Disse føringene vil fortsatt gjelde.

Departementet viser også til forarbeidene til tvisteloven, se kapittel 12.7.1.2, hvor det er uttalt at det bare meget sjelden vil ligge an til at rettsmøter går for åpne dører, og at bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil.

Etter en helhetsvurdering vil departementet foreslå å gå videre med utvalgets forslag. For å tydeliggjøre at ansvaret nemnda har for å ta hensyn til barnet, foreslår departementet at det presiseres i bestemmelsen at nemnda i sin vurdering skal legge vekt på hensynet til barnet. Departementet foreslår videre at det presiseres i bestemmelsen at nemnda i sin vurdering skal legge vekt på hensynet til sakens opplysning, til den private part selv og andre. Det vises til at tvisteloven har en slik regulering.

Endringen som foreslås vil etter departementets syn balansere forholdet mellom nødvendig lukkethet og åpenhet. Bestemmelsen vil med dette forslaget langt på vei være lik bestemmelsen i tvisteloven, og dette vurderes som hensiktsmessig. Departementet har også lagt vekt på at personer som får være til stede ved møte, herunder pressen, vil ha taushetsplikt og referatforbud med mindre nemnda beslutter noe annet, jf. barnevernsloven § 14-17 fjerde ledd.

Departementet tar sikte på å evaluere lovendringen for å finne ut om den treffer den rette balansen mellom mer åpenhet i nemndene og hensynet til barnets beste. Det vises også til at departementet i tildelingsbrevet for 2024 har gitt føringer til Sentralenheten for barneverns- og helsenemndene om at nemndene skal bidra til å fremme tillit til og åpenhet om barnevernet, blant annet ved å gi offentligheten innsikt i nemndenes arbeid, prosesser, beslutninger, og ved publisering av statistikk. Videre er det gitt føringer om at det

innenfor tilgjengelige ressurser bør prioriteres å tilrettelegge for innhenting av data for forskning der forskere ber om dette. I tillegg skal Sentralenheten rapportere i årsrapporten på andelen vedtak som publiseres på Lovdata. Sentralenheten rapporterer at i 2023 var andelen nemndsvedtak som er publisert på Lovdata 23 prosent.

Departementet foreslår etter dette følgende endring i § 14-17 andre ledd:

Nemnda kan likevel beslutte at møter skal holdes helt eller delvis for åpne dører *dersom private parter begjærer det, og nemnda finner dette ubetenkelig ut fra hensynet til barnet, sakens opplysning, til de private parter selv og andre.*

12.8 Hvilken kommune har ansvaret for ettervern

12.8.1 Gjeldende rett

Barn som mottar eller har mottatt tiltak fra barnevernstjenesten, har rett til ettervern, jf. barnevernsloven § 3-6. Aldersgrensen for rett til ettervern ble utvidet fra 23 til 25 år med virkning fra 1. januar 2021. Retten til ettervern er også styrket i ny barnevernslov. Det er gitt en egen bestemmelse som gir klarere vilkår for når barnevernstjenesten har plikt til å tilby ettervernstiltak. Det er presisert at tiltak som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år skal videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet, jf.

barnevernsloven § 3-6. For å tydeliggjøre at ungdommen kan ombestemme seg, er det også presisert at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har takket nei til tiltak en periode.

Barnevernstjenesten skal i god tid før ungdommen fyller 18 år, ta kontakt med ungdommen for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak.

Avgjørelse om at tiltak skal videreføres, erstattes eller opphøre, er enkeltvedtak, jf. § 3-6 andre ledd.

Når ungdom mottar ettervernstiltak skal barnevernstjenesten følge med på hvordan det går med ungdommen, og lage en plan for tiltakene og oppfølgingen av ungdommen, jf. loven § 8-5. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om tiltaket bør opphøre. Dersom ungdommen ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Planen skal endres dersom ungdommens behov tilsier det.

Det følger av § 15-4 at det er den kommune der et barn oppholder seg som har ansvaret for å yte tjenester og iverksette tiltak etter loven. Det opprinnelige tiltaket er en forutsetning for ettervernet, og ettervernstiltak er en forlengelse av det opprinnelige tiltaket. Det er derfor den kommunen som har iverksatt tiltak etter barnevernsloven før ungdommen fylte 18 år som er ansvarlig for eventuelt å opprettholde disse tiltakene eller erstatte dem med andre tiltak. Dette gjelder også hvis en ungdom senere flytter til en annen kommune. Dette gjelder uavhengig av om ungdommen har vært under barnevernets omsorg eller om vedkommende har hatt hjelpetiltak. At det er kommunen som var

oppholdskommunen på det tidspunktet det opprinnelige vedtaket ble fattet, som også er ansvarlig for ettervernet, går klart fram av rundskriv om ettervern fra 2011 og Bufdirs saksbehandlingsrundskriv. Gjeldende ansvarsdeling er ikke til hinder for at kommunene avtaler en annen ansvarsdeling, jf. barnevernsloven § 15-4 tredje ledd.

12.8.2 Bakgrunnen for forslaget

Det er de siste årene gjennomført flere endringer for å sørge for at ungdommer får tilbud fra barnevernet om ettervern og at de kan motta hjelp over lengre tid ved å blant annet styrke retten til ettervern, utvide aldersgrense for ettervern fra 23 til 25 år og ved å presisere at tiltak som er iverksatt før en ungdom har fylt 18 år skal videreføres eller erstattes av andre tiltak når ungdommen samtykker og har behov for hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet. For å tydeliggjøre at ungdommen kan ombestemme seg, er det også presisert at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har takket nei til tiltak en periode.

Registerdata viser samlet at ungdom med barnevernserfaring har en betydelig risiko for utenforskap og arbeidsmarkedsutfall sammenlignet med de som ikke har hatt barneverntiltak. Det er langt færre som fullfører videregående opplæring og har et arbeidsforhold i voksen alder. En langt større andel mottar også sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. De siste årene har antallet unge med ettervernstiltak økt for alle aldersgrupper. I løpet av 2021 mottok 70 prosent av 19-åringene, som også hadde tiltak ved 18 års alder, fremdeles tiltak fra barnevernet. Ved 20 års alder fortsetter ca. halvparten å motta ettervern, og antall med tiltak avtar videre jevnt med alderen. De mest brukte ettervernstiltakene er økonomisk støtte, bolig med oppfølging, tiltak for å styrke utviklingen til ungdommen og fosterhjem. Ved utgangen av 2021 mottok 5 867 unge mellom 18 og 24 år ettervernstiltak, mot om lag 3 700 unge ved utgangen av 2015.

Barnevernsutvalget foreslår å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom barnevernstjenester når det gjelder ettervern. Utvalget viser til at unge voksne ikke nødvendigvis bor i den samme kommunen som har hatt ansvar for barnevernssaken, og at unge med behov for ettervernstiltak kan ha behov for hjelp fra for eksempel NAV i bostedskommunen eller hjelp til å fullføre utdanning i en annen fylkeskommune enn der de kommer fra. Utvalget mener det da er viktig at barnevernstjenesten i bostedskommunen kjenner til og tar ansvar for ungdommen. Utvalget viser til at ansvaret for å følge opp barn og unge i dag kan overføres mellom barnevernstjenester, men mener det er risiko for at unge med behov for tiltak ikke fanges opp eller at det er uklart hvilken tjeneste som har ansvar. Utvalget foreslår derfor at ansvarsdelingen mellom kommunene tydeliggjøres, i saker der unge voksne bor i en annen kommune enn den som hadde ansvar for barnevernssaken.

12.8.3 Høringsinstansenes syn

To instanser har uttalt seg om forslaget om å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom barnevernstjenester når det gjelder ettervern; *FHI* og *Akademikerforbundet*. Begge støtter forslaget.

12.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Ettervernsarbeidet barnevernstjenesten gjør kan være avgjørende for at ungdom får en god overgang til voksenlivet og en mer selvstendig tilværelse. Målet med ettervern er å bidra til at ungdommene får nødvendig hjelp og støtte og gradvis settes i stand til å klare seg selv. Ungdom kan få videreført barnevernstiltak etter de har fylt 18 år, eller tiltaket kan erstattes av et annet tiltak. Retten til ettervern gjelder fram til ungdommen er 25 år. Mange unge med barnevernserfaring har et mer sårbart nettverk enn ungdommer flest og kan ha behov hjelp, støtte og veiledning etter at de fyller 18 år. Klare ansvarsforhold er en forutsetning for rett hjelp til rett tid.

Departementet har merket seg utvalgets forslag om å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom kommunene i saker der ungdom bor i en annen kommune enn den som hadde ansvar for barnevernssaken.

Formålet med dagens ansvarsbestemmelse og oppholdskommuneprinsippet, jf. barnevernsloven § 15-4, er at ansvaret er klart og entydig definert for å unngå ansvarspulverisering. For ettervern innebærer dette som nevnt at det er den kommunen som har iverksatt tiltak forut for ettervernet, som har ansvar for ettervernstiltak etter barnevernsloven § 3-6. Dette gjelder også når en ungdom flytter til en annen kommune, uavhengig av om flyttingen har sin årsak i et barnevernstiltak eller andre forhold. Det er hensynet til forutsigbarhet som begrunner slike ansvarsregler. Usikkerhet om hvilken barnevernstjeneste som har ansvar for tiltak kan skape unødvendige forsinkelser og lite forutsigbarhet for den unge.

Det har de siste årene skjedd flere lovendringer knyttet til ettervern, og departementet antar at det er dette som for noen kan skape en usikkerhet om ansvarsforholdet. Departementet antar også at usikkerheten særlig har sitt utspring i tilfeller der ungdommen har vært uten tiltak en periode og det har gått lang tid siden ungdommen bodde i kommunen som er ansvarlig for ettervernstiltaket. At ettervernstiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode, ble tydeliggjort i ny barnevernslov. Det ble ikke satt noen ytre grense for hvor lenge ungdommen kan ha vært uten tiltak, og det følger av forarbeidene at det ikke skal være noen tidsfrist for når eller hvor lenge etter forrige tiltak ungdommen kan søke om ettervernstiltak. Perioden med avbrudd kan være både før og etter ungdommen fyller 18 år. Aldersgrensen for etterverntiltak ble også fra 1. januar 2021 utvidet fra 23 til 25 år.

Departementet ser etter dette at det kan være hensiktsmessig å presisere gjeldende ansvarsforhold. Hensynet til klare ansvarsregler i loven, uten rom for tvil i enkelttilfeller, taler etter departementets syn for å tydeliggjøre den gjeldende ansvarsfordelingen i ettervernstilfellene. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å endre dagens ansvarsdeling. Dagens ansvarsdeling bygger på at det er barnevernstjenesten som har hatt ansvar for å iverksette barnevernstiltak før barnet fylte 18 år, som også har ansvar for ettervernstiltakene. Vurderingen av om ungdommen har rett til ettervern eller ikke, er forankret i behovet for tiltak før fylte 18 år. Ettervern dreier seg derfor om et sammenhengende tiltak – selv om innholdet i tiltaket erstattes. Det er barnevernstjenesten som har iverksatt barnevernstiltak før fylte 18 år som kjenner barnets behov for

barnevernstiltak som skal bidra til gode overganger til voksenlivet. Departementet antar at det er særlig i tilfeller hvor det har vært et opphold i barnevernstiltak at spørsmålet om ansvarsdeling kan bli satt på spissen. I andre tilfeller vil ansvarsforholdene framstå som mer åpenbare. Dette gjelder for eksempel i tilfeller der barnevernstjenesten har hatt omsorgen for barnet fram til barnet fyller 18 år, selv om ungdommen bor i eller flytter til en annen kommune. Å løsrive ansvaret for ettervern fra kommunen som hadde ansvar for barnevernstiltak før 18 år, vil i større grad åpne for spørsmålet om det er barnevernet, og ikke for eksempel NAV, som er rett instans til å tilby hjelp og støtte. Dette kan bidra til å svekke begrunnelsen for ettervernet.

Det er etter departementets vurdering svært lite hensiktsmessig å skulle ha ulike ansvarsregler avhengig av type tiltak (omsorgsovertakelse/hjelpetiltak) eller tidsløp (uten opphold/kortere eller lengre opphold). En løsning med differensiert ansvarsdeling vil kunne skape uklarhet, som kan medføre at det tar unødvendig lang tid før en ungdom får ettervernstiltak, fordi barnevernstjenester ikke blir enige om ansvarsdeling. Dagens oppholdskommuneprinsipp bygger som nevnt på hensynet til at det skal være entydige ansvarsforhold. Å opprettholde dagens regler støttes også av at det, så vidt departementet kjenner til, ikke er spesielt store utfordringer på dette området.

I tilfeller der ungdommen bor i en annen kommune enn kommunen som har ansvaret for ettervernstiltaket, kreves det et utstrakt samarbeid på tvers av kommunene. Som barnevernsutvalget skriver kan unge med behov for ettervernstiltak fra barnevernstjenesten også ha behov for hjelp fra andre tjenester i bostedskommunen, som for eksempel NAV. Barnevernstjenesten i fraflyttingskommunen bør i alle tilfelle legge til rette for et godt samarbeid med den unges bostedskommune, slik at øvrige tjenester som kan være aktuelle kobles på. Et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenester, for eksempel NAV, er ofte viktig for å få et godt ettervern. Tilsvarende utfordringer oppstår også for barnevernstjenestene i andre situasjoner, for eksempel der barnet bor i fosterhjem i en annen kommune enn den som har ansvaret for barnevernstiltaket. Også i slike tilfeller vil barnet kunne ha behov for tjenester og tiltak fra andre tjenester i kommunen der barnet bor. Behovet for utstrakt samarbeid med tjenester i andre kommuner er derfor velkjent i barnevernet.

Det kan være en viktig oppgave i ettervernsarbeidet å bistå med å formidle kontakt med andre hjelpeinstanser, og dette framgår nå også av barnevernsloven § 8-5. I 2022 ble det innført felles regler om samarbeid mellom tjenester på velferdsområdet. Endringene omfatter både harmoniserte samarbeidsregler og en ny plikt for kommunen til å samordne tilbudet til den enkelte. Dette er regler som både gjelder NAV og barnevernstjenesten, og som skal bidra til bedre samarbeid mellom tjenester.

I og med at det i noen tilfeller kan oppstå uklarhet hva gjelder ansvaret for ettervernstiltak, mener departementet hensynet til forutsigbarhet for ungdommene og kommunene samt klare regler om ansvar taler for å presisere dagens ansvarsdeling i loven. Departementet mener dette best legger til rette for at ungdom mottar ettervern når de trenger det. I tilfeller hvor en ungdom har flyttet til en ny kommune er det ingenting i veien for at

barnevernstjenestene avtaler en annen ansvarsdeling dersom de vurderer det som hensiktsmessig. Loven åpner også for dette, jf. § 15-4 tredje ledd.

Departementet foreslår etter dette å presisere i barnevernsloven at det er den kommune som har iverksatt tiltak før ungdommen fylte 18 år, som har ansvar for ettervernstiltak etter § 3-6. Dette vil tydeliggjøre gjeldende rett. Det vises til forslag til nytt siste punktum i barnevernsloven § 3-6 første ledd: «*Det er barnevernstjenesten i den kommunen som har iverksatt tiltak før ungdommen fylte 18 år som har ansvaret for tiltak etter denne bestemmelsen.*»

13 Informasjonsplikt til statsforvalteren ved dødsfall og svært alvorlige hendelser

13.1 Gjeldende rett

13.1.1 Ansvar for barn som har tiltak utenfor hjemmet

Det er omsorgskommunen som har plikt til å følge opp barn som er i fosterhjem eller på barnevernsinstitusjon. Omsorgskommunen er den kommunen som hadde ansvaret for å iverksette tiltak etter barnevernsloven § 15-4, for eksempel om vedtak om opphold i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon eller ved å fremme sak for barneverns- og helsenemnda.

Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar er nærmere regulert i loven kapittel 8. Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Oppfølgingsansvaret for barn i fosterhjem er særskilt regulert i barnevernsloven § 9-6 og for barn i institusjon i barnevernsloven § 10-19. Innholdet er utdypet i fosterhjemsforskriften²⁶⁹ og forskrift om oppfølging av barn på institusjon²⁷⁰.

Det er barnevernsinstitusjonen eller fosterhjemmet som utøver omsorgen for barnet i det daglige. Fosterforeldrenes ansvar er nærmere beskrevet i barnevernsloven § 9-3 og fosterhjemsforskriften og institusjonens ansvar i barnevernsloven § 10-1 med forskrift.

13.1.2 Virksomhetsansvaret

Det er tjenestene selv som har ansvaret for forsvarlighet, kvalitet i tjenestetilbudet og internkontroll. Ansvaret gjelder både Bufetat, barnevernstjenesten og kommunen. Tilsyn fra overordnede myndigheter skal innrettes slik at det understøtter tjenestenes eget arbeid.

²⁶⁹ Forskrift 13. oktober 2023 nr. 1632 om fosterhjem (fosterhjemsforskriften).

²⁷⁰ Forskrift 15. desember 2022 nr. 2240 om barnevernstjenestens oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon (oppfølgingsforskriften).

Kommunen har det helhetlige ansvaret for et fosterhjem. Det er barnevernstjenesten i omsorgskommunen som har ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barnet, jf. barnevernsloven § 9-5 og for faglig og økonomisk oppfølging av fosterhjemmet, jf. barnevernsloven § 9-6. Bufetat har ansvaret for å følge opp beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem, jf. § 9-6 andre ledd.

Det er kommunen der fosterhjemmet ligger som har ansvar for å føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. barnevernsloven § 9-10.

Bufetat har ansvaret for etablering og drift av barnevernsinstitusjoner. Ansvaret ivaretas gjennom en kombinasjon av egne statlige institusjoner og kjøp av plasser fra private. Enhver institusjon skal være godkjent av Bufetat, jf. barnevernsloven § 10-15 og § 10-17. En barnevernsinstitusjon kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med barnevernsloven, tilhørende forskrifter og ellers drives på en forsvarlig måte. Dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det treffes vedtak om bortfall av godkjenning. Regelverket for godkjenning, krav til institusjonen, kontroll og internkontroll er nærmere regulert i kvalitets- og godkjenningsforskriften.²⁷¹

Det følger av barnevernsloven § 15-2 at kommunen har plikt til å ha internkontroll av kommunens barnevernsvirksomhet, jf. barnevernsloven § 15-2 og kommuneloven § 25-1. Det innebærer både et ansvar for å forebygge at avvik oppstår, og for å sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

Det følger av barnevernsloven § 10-15 og forskrift om kvalitet og godkjenning at barnevernsinstitusjoner har plikt til å føre internkontroll. Det framgår blant annet av forskriften at institusjonen har en opplysningsplikt overfor regionalt nivå i Bufetat om at institusjonen av eget initiativ og uten ugrunnet opphold skal informere om forhold som kan ha betydning for godkjenningen.

Bufetats plikt til å ha internkontroll følger av barnevernsloven § 16-3 femte ledd.

13.1.3 Tilsynsmyndighetens ansvar og oppgaver

Statens helsetilsyn og statsforvalter har ansvar for å føre tilsyn med barnevernet. Tilsynsmyndighetenes ansvar og oppgaver på barnevernsområdet er samlet i kapittel 17 i barnevernsloven. Formålet med det statlige tilsynet er å bidra til å styrke kvaliteten i barnevernet og at barnevernsmyndighetene ivaretar barn og foreldres rettssikkerhet og yter forsvarlige tjenester og tiltak, jf. barnevernsloven § 17-1.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernet, jf. barnevernsloven § 17-2. Det framgår av bestemmelsen at ansvaret omfatter barnevernstjenestene, barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, samt med andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernsloven.

²⁷¹ Forskrift 22. desember 2022 nr. 2274 om kvalitet- og godkjenning av barnevernsinstitusjoner.

Statsforvalterens tilsynsansvar er nærmere regulert i barnevernsloven § 17-3.

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven, jf. første ledd. Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Det følger av tredje ledd at statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med andre statlige tjenester og tiltak og med private som utfører oppgaver etter barnevernsloven.

Det er utarbeidet en egen forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner etter barnevernsloven kapittel 10.²⁷² Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og tilhørende forskrifter, og for å føre kontroll med at institusjonene gir det enkelte barnet forsvarlig omsorg og behandling. Det er statsforvalteren i det fylket institusjonen ligger som har ansvar for tilsynet.

Forskriften gjelder tilsvarende ved tilsyn med omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere etter barnevernsloven kapittel 11, og så langt den passer for fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernsloven § 6-3 første ledd.

13.1.4 Informasjonsutveksling mellom virksomhetene og tilsynsmyndigheten

Det framgår av barnevernsloven § 17-4 at statens helsetilsyn og statsforvalteren kan kreve at kommunale organer som hører inn under loven, barne-, ungdoms- og familieetaten, barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utøve sine tilsynsoppgaver. Det er presisert i tilsynsforskriften § 4 at statsforvalteren kan undersøke alle sider av virksomheten som har betydning for at institusjonen yter forsvarlige tjenester og tiltak til det enkelte barnets beste.

Videre er det presisert i tilsynsforskriften § 4 tredje ledd at dersom statsforvalteren får kunnskap om hendelser som innebærer fare for liv eller helse, skal dette snarest følges opp. Det samme gjelder dersom statsforvalteren blir kjent med forhold som tilsier at barn ikke gis forsvarlig omsorg og behandling.

Det foreligger imidlertid ingen lovpålagt plikt for kommunalt eller statlig barnevern til å informere om forhold og hendelser til Statens helsetilsyn eller til statsforvalteren på eget initiativ. Det påligger heller ingen slik plikt for ansatte i barnevernet. Dette er likevel ikke til hinder for å ta kontakt med statsforvalter eller Statens helsetilsyn ved behov, og departementet oppfatter at det i praksis er tett kontakt ved hendelser.

Arbeidsmiljøloven § 2-1 A gir rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det kan for eksempel være uforsvarlig arbeidsmiljø eller ved fare for liv og helse.

²⁷² Forskrift 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m. (tilsynsforskriften)

13.1.5 Varslingsregleverk innenfor lignende sektorer

Statens helsetilsyn er tilsynsmyndighet for sosiale tjenester, barnevern, helse- og omsorgstjenester og folkehelsearbeid. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å se hen til lovreguleringer om informasjon- og varselordninger innenfor andre områder underlagt Statens helsetilsyns ansvarsområde. Helse- og omsorgstjenesten er eksempel på en sektor der det er flere lovregulerte plikter til utveksling av informasjon mellom tjenesten og tilsynsmyndigheten.

Virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester har plikt til å varsle Statens helsetilsyn og Statens undersøkelseskomisjon om alvorlige hendelser, jf. helsetilsynsloven § 6 og lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten § 7.

Varselordningen omfatter bare hendelser med svært alvorlig utfall, herunder dødsfall og svært alvorlig skade. Den omfatter ikke nesten-hendelser selv om de kunne ha fått et tilsvarende alvorlig resultat. Skaden må skje som følge av tjenesteytelsen eller ved at en pasient/bruker skader en annen, og skaden må være utenfor påregnelig risiko.

Virksomhetens internkontrollsystem skal sikre at denne typen avvik varsles og følges opp.

Helsepersonelloven § 17 slår fast at helsepersonell av eget tiltak skal gi tilsynsmyndigheten informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienter eller brukeres sikkerhet. Dette innebærer at helsepersonell på eget initiativ skal gi tilsynsmyndigheten opplysninger om forhold eller hendelser som kan sette pasienter og brukeres liv og helse i fare. Det skal imidlertid ikke gis informasjon om taushetsbelagte opplysninger. Virksomheter har ingen tilsvarende generell plikt, men det er ikke noe rettslig til hinder for å varsle om forhold som truer sikkerheten.

13.2 Bakgrunnen for forslaget

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet la Statens helsetilsyn høsten 2023 fram rapporten «Gjennomgang av saker der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet»²⁷³. I rapporten peker tilsynet på flere sentrale læringspunkter og anbefalinger for videre utvikling av tjenestene rundt barn med tilknytning til barnevernsinstitusjoner.

Det framgår av rapporten at statsforvalterne har hyppig formell og uformell kontakt med både kommunale barnevernstjenester og barnevernsinstitusjoner. Selv om alle statsforvalterne fikk informasjon om dødsfallene raskt etter hendelsene, viser Statens helsetilsyn til at det ikke er systematisk hvordan informasjonen om dødsfallene kom inn til statsforvalterne. Alle dødsfallene ble imidlertid rapportert av institusjonene til Bufetat. Bufetat eller institusjonen informerte statsforvalteren i det fylket institusjonen lå. Statsforvalteren i barnas hjemfylke ble imidlertid ikke alltid orientert. Statens helsetilsyn viser videre til at statsforvalterne heller ikke mottar systematisk informasjon om alvorlige hendelser som at barna rømmer for å ta livet av seg eller på annen måte utsetter seg selv for alvorlig fare.

²⁷³ Statens helsetilsyn, rapport 3/2023

Statens helsetilsyns vurdering er at det er nødvendig å sikre at det uavhengige tilsynsorganet blir informert når barn som er under samfunnets omsorg mister livet. Dette begrunnes med at slik informasjon gir statsforvalteren mulighet til å innhente informasjon og gjøre en vurdering av behov for ytterligere tilsynsaktivitet for å sikre at tjenestene selv gjennomgår hendelsene og eventuelt iverksetter effektive og nødvendige forbedringstiltak. Statens helsetilsyn anbefaler i rapporten at «tjenestene bør få plikt til å informere statsforvalterne når barn med tiltak i barnevernet mister livet».

13.3 Departementets vurderinger og forslag

13.3.1 Behovet for lovendring

Det offentlige har et særskilt og lovregulert ansvar for å ivareta barn som bor i institusjon eller fosterhjem. Noen få ganger dør barn som har tiltak utenfor hjemmet. Dødsfallet kan ha naturlige årsaker som for eksempel at det er knyttet til en kjent somatisk sykdom hos barnet. I andre tilfeller kan det være en sammenheng mellom dødsfallet og tjenestetilbudet barnet har mottatt, herunder også mangel på tjenester. Dette kan gi grunn til å vurdere om barnet har fått forsvarlig omsorg, behandling og beskyttelse.

For at tilsynsmyndighetene skal kunne oppfylle det ansvaret de har for å føre tilsyn med om barnevernet har oppfylt sine lovpålagte oppgaver og om barnet har fått forsvarlig omsorg, behandling og beskyttelse, er det viktig at statsforvalteren i disse sjeldne sakene systematisk og snarest mulig blir informert. Da kan statsforvalteren raskt vurdere behovet for videre tilsynsmessig oppfølging. Dette er viktig både for oppfølging av den enkelte saken, men også med sikte på læring og forbedring for å unngå at det samme skjer igjen.

Departementet er derfor enig med Statens helsetilsyn i at det er nødvendig å sikre at tilsynsmyndighetene blir informert dersom barn under barnevernets omsorg mister livet. Departementet mener videre slik informasjon må gis systematisk og at det bør være klare rammer for både innsending, mottak og oppfølging av slik informasjon. Departementet foreslår derfor å lovregulere en informasjonsplikt ved dødsfall der barn har tiltak utenfor hjemmet. Departementet foreslår at også svært alvorlige hendelser omfattes av plikten.

Etter departementets vurdering bør en ny informasjonsplikt bygge på dagens tilsynssystem og ta utgangspunkt i lovens fordeling av oppgaver og ansvar. I tillegg er det viktig at en ny plikt utformes både slik at det skal være helt klart hvem som har plikt til å informere statsforvalter, og at dette skjer systematisk og så snart som mulig.

13.3.2 Hvilke hendelser plikten bør omfatte

Departementet foreslår at informasjonsplikten omfatter dødsfall og svært alvorlige hendelser. Departementet har merket seg at Statens helsetilsyn i rapporten om dødsfall i barnevernsinstitusjon viser til at det ikke gis systematisk informasjon til tilsynsmyndigheten om hverken dødsfall eller om alvorlige hendelser som at barna rømmer for å ta sitt liv eller på annen måte utsetter seg selv for alvorlig fare.

Departementet foreslår derfor at informasjonsplikten skal gjelde alle tilfeller der et barn som bor i barnevernsinstitusjon, fosterhjem eller omsorgssenter dør eller det skjer svært alvorlige hendelser. Dette innebærer at den enkelte barnevernstjeneste eller barnevernsinstitusjon skal informere tilsynsmyndigheten uavhengig av om det antas at dødsfallet eller hendelsen kan skyldes svikt eller naturlige årsaker. Det bør være opp til tilsynsmyndighetene og vurdere behovet for videre oppfølging.

Departementet mener det vil være håndterbart for tilsynsmyndigheten å identifisere dødsfall som omfattes av informasjonsplikten. Det vil antakelig være mulig å skille dødsfall som skyldes naturlige årsaker, for eksempel på grunn av kjent somatisk sykdom og lignende, fra saker som må følges opp nærmere. Departementet ser at en informasjonsplikt om «alvorlige hendelser» i større grad kan skape usikkerhet om pliktens omfang. En informasjonsplikt som omfatter «alvorlige hendelser» åpner opp for krevende problemstillinger knyttet til avgrensning og definisjoner av hva som faller utenfor og innenfor kategorien «alvorlig hendelse». Slike uklarheter kan føre til at for mange saker meldes inn til tilsynsmyndigheten, og dermed legge større beslag på ressurser enn det som vil være hensiktsmessig ut fra formålet med ordningen. Det kan også skape ulik praksis mellom kommunene.

Departementet har likevel valgt å ta inn «svært alvorlige hendelser» i forslaget til lovregulering. Departementet viser til at helse- og omsorgstjenesten har en varslingsplikt som omfatter alvorlige hendelser og mener at barnevernstjenestens terskel for informasjonsplikten bør være tilnærmet lik.

Departementet har også vurdert om informasjonsplikten skal omfatte også nesten-alvorlige ut fra et lærings- og forbedringsperspektiv. Spørsmålet er diskutert i rapporten «Fra varsel til læring og forbedring»²⁷⁴ fra utvalget som ble oppnevnt for å vurdere varselordningene for alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. Departementet har imidlertid kommet til at «nesten-alvorlige hendelser» ikke bør omfattes.

Departementet foreslår videre at informasjonsplikten avgrenses til å gjelde barn som har barnevernstiltak utenfor hjemmet, det vil si barn som bor i fosterhjem eller institusjon. Dette gjelder uavhengig av om tiltaket er med eller uten samtykke, og informasjonsplikten gjelder blant annet barn som bor i fosterhjem eller institusjon på grunnlag av vedtak om frivillig hjelpetiltak etter § 3-2, akuttvedtak etter §§ 4-4 og 4-5, vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-3 og vedtak etter barnevernsloven kapittel 6 om atferdstiltak mm. Informasjonsplikten må videre gjelde uavhengig av om fosterhjemmet eller institusjonen er statlig, kommunalt eller privat.

Etter departementets oppfatning bør informasjonsplikten også gjelde ved dødsfall og svært alvorlige hendelser ved døgnopphold i senter for foreldre og barn, jf. barnevernsloven § 2-3 som gir hjemmel for vedtak om utredning i senter for foreldre og barn. Det samme bør gjelde ved hjelpetiltak i form av døgnopphold i senter for foreldre og barn, jf. § 3-1

²⁷⁴ Fra varsel til læring og forbedring, Rapport fra utvalg oppnevnt for å vurdere varselordningene til Statens helsetilsyn og Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenestene (2023).

eller § 3-4. Siden barn og foreldre bor sammen i slike tiltak, regnes dette strengt tatt ikke som tiltak utenfor hjemmet. Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig at informasjonsplikten også omfatter slike tilfeller når barn og foreldre har heldøgnsoppfølging i sentrene. Sentrene omfattes videre av statsforvalters tilsynsansvar.

Videre bør informasjonsplikten også gjelde omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere etter barnevernsloven kapittel 11. Dette er barn som Bufetat har omsorgsansvaret for, og som bor i tiltak etter barnevernsloven. Slike omsorgssentrene omfattes også av statsforvalters tilsynsansvar.

Forslaget til avgrensning er begrunnet i at informasjonsplikten etter departementets syn bør knyttes til saker der barnevernstjenesten har et omsorgs- eller oppfølgingsansvar for barnet. Departementet kan ikke se at det er behov for en informasjonsplikt som omfatter dødsfall og svært alvorlige hendelser hos alle barn som av ulike årsaker mottar hjelpetiltak fra barnevernstjenesten og mener en slik innretning verken vil være hensiktsmessig eller mulig å praktisere av ressurs hensyn både for barnevernstjenesten og tilsynsmyndigheten.

Departementet vil likevel understreke at det kan være hensiktsmessig at kommunens internkontrollsystem innebærer rutiner for å gjennomgå barnevernssaker ved dødsfall og svært alvorlige hendelser hos barn som har mottatt også andre tiltak fra barnevernstjenesten. En slik internkontroll vil kunne danne grunnlag for læring og forbedring i tjenestene, samt for kontakt med tilsynsmyndigheten dersom man skulle oppdage feil eller mangler ved tjenestetilbudet.

13.3.3 Frister og innhold i informasjonsplikten

Formålet med lovforslaget er å sørge for at tilsynsmyndigheten systematisk og raskt blir informert når barn i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon mister livet eller det skjer en svært alvorlig hendelse. Departementet foreslår at informasjonsplikten utformes med tanke på at tilsynsmyndigheten skal komme tidlig i dialog med barnevernstjenesten, institusjonen og andre relevante aktører. Det er statsforvalteren selv som må vurdere behovet for videre tilsynsmessig oppfølging og gjennomføringen av tilsynet. Etter departementets vurdering bør statsforvalter gis informasjon om identiteten til barnet som har mistet livet, en foreløpig beskrivelse av hendelsesforløpet knyttet til dødsfallet eller hendelsen, iverksatte internkontrollrutiner og kontaktperson hos virksomheten.

Departementet foreslår at informasjonsplikten inntre «snarest mulig» etter dødsfallet eller hendelsen er oppdaget. Dette innebærer at informasjonen skal oversendes tilsynsmyndigheten så snart tjenestene har fått tilstrekkelig oversikt til å kunne beskrive hendelsen.

Dette vil sikre tidlig dialog mellom tjenestene og tilsynsmyndigheten som kan bidra til å sikre relevante saksopplysninger og bedre oversikt over hendelsesforløpet i nær tilknytning til dødsfallet eller den svært alvorlige hendelsen. Det vil også sette statsforvalter i posisjon til å gi støtte og veiledning om virksomheten(e)s internkontroll og oppfølging nært på hendelsen og hendelsesforløpet. Denne dialogen vil samtidig kunne danne grunnlag for tilsynsmyndighetens mulighet til å innhente informasjon, gjøre en

vurdering av behov for ytterligere tilsynsaktivitet for å sikre at tjenestene selv gjennomgår hendelsene og eventuelt iverksetter effektive og nødvendige forbedringstiltak.

Departementet foreslår å benytte begrepet «informasjonsplikt» ettersom dette anses mest dekkende for innholdet i plikten og signaliserer at ansvaret for oppfølging av hendelsen ligger hos virksomheten som har ansvar for barnet. Det er heller ikke ønskelig at en ny plikt forveksles med eller gir assosiasjoner til andre etablerte ordninger i sektoren og tilhørende sektorer, som for eksempel «bekymringsmelding» i barnevernet og varselordningen for alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. Departementets vurdering er derfor at begrepet «informasjonsplikt» er å foretrekke framfor begreper som «varsel» og «melding».

13.3.4 Hvem skal pålegges plikten

Formålet med informasjonsplikten er å sette statsforvalteren i posisjon til å vurdere behov for tilsynsaktivitet som følge av hendelsen. Behovet for tilsyn vil i alle tilfeller gjelde omsorgskommunen som har ansvaret for vedtaket og oppfølgingen av barnet. For barn i barnevernsinstitusjoner vil det i tillegg være aktuelt å vurdere behov for tilsyn med institusjonens ivaretagelse av barnet. Hvis institusjonen ligger i et annet fylke enn omsorgskommunen, kan dette innebære involvering fra to forskjellige statsforvaltere.

Etter departementets vurdering bør omsorgskommunen gis en plikt til å informere statsforvalter dersom et barn som bor i fosterhjem eller institusjon mister livet eller det skjer en svært alvorlig hendelse. Barnevernstjenesten har ansvaret for vedtaket og for oppfølgingen av barn i tiltak utenfor hjemmet. Det er omsorgskommunen som har ansvaret for oppfølgingen av barnet og rammene for det kommunale barnevernstiltaket. Dette gjelder både barn i institusjoner og i fosterhjem.

Kommunen har i tillegg et helhetlig ansvar for fosterhjem, med unntak av beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem. Kommunen skal ivareta behovene til både barnet og fosterforeldrene i forbindelse med fosterhjems plasseringen.

Departementet foreslår at plikt til å informere statsforvalter også gjelder dødsfall og svært alvorlige hendelser ved utredning eller hjelpetiltak i senter for foreldre og barn. Plikten må i så felle gjelde den barnevernstjenesten som har fattet vedtak eller fremmet sak for nemnda.

Forslaget innebærer at barnevernstjenesten i omsorgskommunens plikt til å informere statsforvalteren om dødsfall og svært alvorlige hendelser utenfor hjemmet, inntre når barnevernstjenesten blir kjent med hendelsen enten via fosterhjemmet, institusjonen eller på annen måte.

Informasjonen må gis til statsforvalteren i det fylket omsorgskommunen ligger. Det er denne statsforvalteren som har ansvaret for å føre tilsyn med kommunen.

Etter departementets vurdering bør videre kommunens plikt suppleres med en informasjonsplikt til statsforvalter fra institusjonen selv. Statsforvalterne har ansvar for å føre tilsyn med barn i barnevernsinstitusjoner, og har allerede en etablert kontakt med institusjonen. Videre vil et dødsfall eller en svært alvorlig hendelse i institusjon kunne

begrunne tilsyn både med kommunen og institusjonen selv. Departementet antar derfor at det i liten grad vil skape usikkerhet om ansvarsforhold at både institusjonen og kommunen har informasjonsplikt.

Som rapporten fra Statens helsetilsyn viser, er det ofte Bufetat som har meldt ifra til statsforvalteren om dødsfall hos barn som oppholder seg i institusjon. Dette er etter departementets syns ikke unaturlig ettersom Bufetat har ansvaret for institusjonstilbudet, herunder for godkjenning og kvalitet på barnevernsinstitusjonene. Når departementet likevel foreslår å legge informasjonsplikt til institusjonen er dette fordi institusjonen som profesjonell aktør kan forventes å ha rutiner som sikrer nødvendig informasjonsflyt ved alvorlige hendelser. Nødvendige og tilstrekkelige rutiner og internkontroll vil være viktige forutsetninger for godkjenning av barnevernsinstitusjoner. Departementet legger til grunn at institusjonen har nødvendige rutiner og systemer for å informere overordnede instanser med ansvar for barnet og tiltaket, slik som omsorgskommunen og Bufetat.

Departementet foreslår videre at tilsvarende plikt legges til senter for foreldre og barn og omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.

Denne informasjonen gis til statsforvalter i det fylket institusjonen, omsorgssenteret eller senteret for foreldre og barn ligger. Dette vil i noen tilfeller være et annet fylke enn omsorgskommunens.

13.3.5 Tilsynsmyndighetens rolle og ansvar

Departementet foreslår at informasjon om dødsfall og svært alvorlige hendelser der barn bor utenfor hjemmet, herunder institusjon, fosterhjem og omsorgssentre skal gis til statsforvalteren. Statsforvalteren må selv vurdere behovet for videre tilsynsmessig oppfølging. Departementet legger til grunn at behovet for tilsynsmessig oppfølging og det eventuelle omfanget av et tilsyn mål vurderes konkret og særlig vil avhenge av om det framstår som klart at dødsfallet eller hendelsen skyldes rent naturlige årsaker eller om dødsfallet eller hendelsen kan ha sammenheng med svikt i tjenestene.

Dersom informasjon gis til to ulike statsforvaltere fordi omsorgskommunen og institusjonen ligger i hvert sitt fylke, forutsettes at statsforvalterne samarbeider om et eventuelt tilsyn som henholdsvis kan rette seg mot omsorgskommunens og institusjonens oppgaveutførelse.

Det kan argumenteres for at informasjonsplikten bør gå til Statens helsetilsyn som har det overordnede faglige tilsynet med barnevernsvirksomheten i de enkelte kommuner og med barnevernsinstitusjoner, jf. barnevernsloven § 17-2. Dette vil bidra til at Statens helsetilsyn kan samordne tilsynet der flere statsforvaltere er involvert.

Departementet mener likevel det er mest hensiktsmessig at informasjonsplikten rettes til statsforvalteren, som etter loven har ansvaret for å føre tilsyn med den kommunale barnevernstjenesten jf. barnevernsloven § 17-3. Departementet legger til grunn at Statsforvalterne kan utarbeide rutiner som sørger for nødvendig samordning.

13.3.6 Lovteknisk plassering

Departementet foreslår at den nye informasjonsplikten tas inn som en ny bestemmelse i kapittel 13. Kapittel 13 omhandler ulike bestemmelser om informasjon, herunder taushetsplikt, opplysningsplikt og adgang til å gi opplysninger. Departementet mener kapitlet er sentralt for barnevernstjenesten når det gjelder hvilke plikter barnevernstjenesten har til å gi og innhente informasjon, og mener det er hensiktsmessig at også en bestemmelse om informasjonsplikt til tilsynsmyndigheten plasseres her. Det bidrar til en pedagogisk og oversiktlig struktur i regelverket.

Departementet har vurdert om informasjonsplikten skal tas inn i kapittel 15 og 16 i barnevernsloven, men har ikke funnet en naturlig eller lovteknisk god plassering i dette kapitlet. Kapittel 15 og 16 retter seg hovedsakelig mot mer overordnet ansvar og oppgaver enn forslaget som omtales her. Departementet har også vurdert plassering i kapittel 17 om tilsyn, men har gått bort fra dette ettersom kapitlet retter seg mot tilsynsmyndighetens ansvarsområder og oppgaver. Departementet anser det heller ikke som aktuelt å innføre nye bestemmelser i kapittel 9 og 10 om fosterhjem og institusjon ettersom disse hovedsakelig gjelder innhold og innretning i tjenestetilbudet.

Departementet foreslår etter dette nytt sjette og syvende ledd i § 13-5. I sjette ledd foreslås inntatt at barnevernstjenesten i omsorgskommunen snarest mulig skal informere statsforvalteren om dødsfall og svært alvorlige hendelser hos barn som har barnevernstiltak utenfor hjemmet. Ved dødsfall og svært alvorlige hendelser hos barn som bor i en barnevernsinstitusjon skal institusjonen snarest mulig informere statsforvalter om dødsfallet. Plikten gjelder tilsvarende for omsorgssentrene og senter for foreldre og barn.

14 Nasjonalt barnevernsregister

14.1 Gjeldende rett

14.1.1 Barnevernsloven

Departementets oppgaver er lovfestet i barnevernsloven § 16-2 første ledd. Det framgår av første ledd bokstav e at departementet skal «sørge for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet». Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2022, og var en videreføring og endring av § 2-3 første ledd bokstav g i daværende barnevernlov.

Det framgår av andre ledd i § 16-2 at departementet kan kreve at organer som hører inn under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir opplysninger som er nødvendige for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd. Bestemmelsen hjemler blant annet rapportering fra kommunene på barnevernsområdet.

Opgaven med å utvikle statistikk og analyser om barnevernet, og myndigheten til å innhente opplysninger for formålet, er delegert til Bufdir.²⁷⁵

Det følger av barnevernsloven § 13-6 første ledd at organer som utfører oppgaver etter loven kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. I bestemmelsen er det presisert at adgangen til å behandle opplysninger også gjelder opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, særlige kategorier av personopplysninger, og artikkel 10, opplysninger om straffedommer og lovovertridelser.

14.1.2 Personopplysningsregelverket

EUs personvernforordning (GDPR)²⁷⁶ regulerer behandling av personopplysninger, og er gjort til norsk rett gjennom personopplysningsloven av 2018, jf. § 1. Personopplysninger er enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person, jf. forordningen artikkel 4 (1). En «*identifiserbar*» fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, for eksempel et navn eller et identifikasjonsnummer.

Reglene for behandling av personopplysninger bygger på noen grunnleggende prinsipper, som er fastsatt i personvernforordningen artikkel 5. Det framgår av bestemmelsen at personopplysninger skal behandles på en lovlig, rettferdig og åpen måte med hensyn til den registrerte. I dette ligger blant annet at det må foreligge et gyldig rettslig grunnlag før behandling av personopplysninger (behandlingsgrunnlag) kan skje, se artikkel 6.

Av artikkel 5 nr. 1 bokstav b framgår det videre at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte

²⁷⁵ Delegeringsvedtak 22. desember 2022 nr. 2497

²⁷⁶ (Forordning (EU) 2016/679; heretter «forordningen»).

som er uforenlig med disse formålene. Viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til historisk eller vitenskapelig forskning, eller for statistiske formål, skal ikke anses uforenlig med de opprinnelige formålene. Personopplysninger skal også være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de innhentes for, jf. artikkel 5. nr. 1 c.

Personvernforordningen artikkel 6 regulerer behandlingens lovlighet og kravet til behandlingsgrunnlag. Artikkelen fastslår at behandlingen av personvernopplysninger bare er lovlig dersom minst ett av vilkårene i artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. Dette er omtalt som behandlingsgrunnlag. Det er den behandlingsansvarlige som må påvise at det foreligger et behandlingsgrunnlag for behandlingen. Den behandlingsansvarlige er *«en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes»*, jf. forordningens artikkel 4 nr. 7.

Etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e vil behandlingen være lovlig dersom den *«er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt»*. Etter artikkel 6 nr. 3 skal grunnlaget for behandlingen etter bokstav e fastsettes i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e kan dermed ikke tjene som behandlingsgrunnlag alene. Det stilles krav til at det må foreligge et såkalt supplerende rettsgrunnlag.

I forarbeidene²⁷⁷ til personopplysningsloven er det lagt til grunn at det som et utgangspunkt ikke er nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger, og at det er tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget i nasjonal rett indirekte forutsetter en behandling av personopplysninger. Samtidig stiller Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) krav til hjemmelsgrunnlag for offentlige myndigheters behandling av personopplysninger.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har fastslått at offentlige myndigheters behandling av personopplysninger kan anses som et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 må kunne rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2, som krever at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, ha et legitimt formål og være forholdsmessig. Hva som er tilstrekkelig rettsgrunnlag for inngrep beror dermed på en konkret vurdering, blant annet av hvor inngripende behandlingen er. Kravet til hjemmelens klarhet skjerpes i forhold til inngrepets størrelse. Likeledes følger det av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov.

Personvernforordningen stiller strengere krav til behandling av enkelte typer opplysninger, som kalles særlige kategorier av personopplysninger, jf. artikkel 9. Dette innbefatter blant annet helseopplysninger. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger er særlig strengt regulert gjennom krav i artikkel 9 nr. 2 som kommer

²⁷⁷ Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.3.2

i tillegg til de alminnelige kravene forordningen stiller til behandling av personopplysninger.

Etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav j kan personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig i forbindelse med arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål. Bestemmelsen viser videre til artikkel 89 nr. 1, og stiller med dette krav til ivaretagelse av de registrertes rettigheter og friheter. For øvrig oppstiller bestemmelsen også krav om at de nasjonale rettsgrunnlagene skal stå i et rimelig forhold til de målene som skal oppnås, være forenlig med de grunnleggende personvernprinsippene og inneholde egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes rettigheter og friheter.

Personvernforordningen inneholder også en rekke generelle bestemmelser om den registrertes rettigheter og behandlingsansvarliges plikt til å følge opp disse, se artiklene 12 til 22. Den registrerte personen er vedkommende informasjonen kan knyttes til. Rettighetene gir den registrerte blant annet rett til innsyn, dataportabilitet og begrenset behandling av personopplysninger.

Behandling knyttet til arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål står i en særstilling og er spesifikt regulert en rekke steder i personvernforordningen, se artiklene 5 nr. 1 b og e, 9 nr. 2 j, 14 nr. 5 b, 17 nr. 3 d, 21 nr. 6 og 89. De særlige reguleringene utvider adgangen til å behandle personopplysninger for ovennevnte formål, og begrenser i på visse vilkår den behandlingsansvarliges plikter. Personvernforordningen markerer med særreguleringene at det er viktig for allmennheten at det er en utstrakt åpning for å behandle personopplysninger for disse formålene.

Også i den norske personopplysningsloven er det særlige bestemmelser som presiserer vilkårene for å behandle personopplysninger til vitenskapelig eller historisk forskning eller statistiske formål, se blant annet §§ 8, 9 og 10. Formålenes særegne plass understreker viktigheten av slik behandling.

Arkivering, forskning og statistikk kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. De understøtter derfor på mange måter kjernefunksjoner i et demokrati, og legger grunnlaget for fortsatt velferd og menneskelig utvikling.

14.2 Bakgrunnen for forslaget

14.2.1 Innledning

Departementet har ansvar for å «sørge for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet», jf. barnevernsloven § 16-2 bokstav e. Oppgaven med å utvikle statistikk og analyser om barnevernet er delegert til Bufdir som fagdirektorat for barnevernet.

I forarbeidene til § 16-2 er det vist til at Bufdir mottar data i et såkalt «datavarehus», og at direktoratet deretter benytter dataene til overordnede analyser av utviklingen på barnevernsområdet. Det ble også vist til at det ikke skal være mulig å identifisere

enkelpersoner, verken direkte eller gjennom krysskopling av opplysninger. Videre er det vist til at Bufdir som del av prosjektet *DigiBarnevern* arbeider med å legge til rette for bedre analyser på barnevernsområdet gjennom å utvikle en «rapporteringsbank». Hensikten er å legge til rette for en mer effektiv rapportering av data, samt legge grunnlaget for å kunne samle og sammenstille tallmateriale fra det kommunale barnevernet som kan brukes til rapportering og styring for både stat og kommune.²⁷⁸

Tilgang til god styringsinformasjon og statistikk er en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere kvalitet i tjenestene og tilstanden i barnevernet. Et viktig element i kvalitetsreformen er derfor å sørge for mer helhetlig informasjon om den faktiske tilstanden i barnevernet, og om hvordan det går med barn som mottar ulike typer barnevernstiltak.

Utvikling av statistikk og analyser om barnevernet forutsetter samtidig behandling av personopplysninger. Bedre og mer oppdatert styringsinformasjon fører til et økt behov for å behandle personopplysninger. For å møte kunnskapsbehovet om sektoren er det også nødvendig å lagre opplysningene over lengre tid. En slik behandling utgjør et inngrep i personvernet til barn og familier som er i kontakt med eller mottar tjenester og tiltak fra barnevernet. For at et slikt inngrep kan rettferdiggjøres, må behandlingen være nødvendig, forholdsmessig og ha et klart rettslig grunnlag.

Barnevernsutvalget viste i *NOU 2023:7 Trygg barndom, sikker fremtid* til at kunnskapsgrunnlaget om barnevernet er mangelfullt på flere områder. En av hovedutfordringene som ble identifisert, var manglende tilgang på statistikk og basisinformasjon. Utvalget pekte blant annet på at det mangler grunnleggende informasjon om barn og familier i barnevernet, eksempelvis registerdata om barna som ikke bor hjemme og om beslutningsprosessene når barn flyttes ut av hjemmet.

Utvalget foreslo derfor å etablere «en datainfrastruktur for barnevernet, gjennom innsamling, sammenstilling, kobling, formidling og tilgjengeliggjøring av data innenfor hele bredden av barnevernet, inkludert data fra kommunene, nemndene og Bufetat samt andre offentlige registre. Ansvar for eksempel legges til Bufdir.»

Utvalget viste til at målet er en datainfrastruktur som effektivt kan levere oppdatert informasjon om livssituasjonen for barn og familier i utsatte og sårbare situasjoner til fagfeltet, forskere og politisk-administrative beslutningstakere. De viste også til at en velfungerende datainfrastruktur for forskning på utsatte barn og unge også er et mål i BarnUnge21-strategien.

På denne bakgrunnen vurderer departementet behovet for en tydeligere regulering av grunnlaget for utvikling av statistikk og analyser om barnevernet. I det følgende gjøres nærmere rede for dagens rapporteringsstruktur og utviklingen av denne.

²⁷⁸ Prop. 84 L (2019–2020) Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)

14.2.2 Tidligere rapporteringsstruktur

Grunnlaget for utviklingen av statistikk og analyser om det kommunale barnevernet er data som innrapporteres fra barnevernstjenestene. Tidligere rapporterte barnevernstjenestene på to forskjellige måter:

- KOSTRA-rapporteringen (kommune-stat rapporteringen til SSB)
- halvårsrapporteringen (rapportering til statsforvalteren)

Buudir har, i samarbeid med SSB, levert en løsning for automatisert innsending av data fra de kommunale barnevernstjenestens fagsystemer, som vil erstatte de tidligere rapporteringsmåtene. Løsningen er utviklet som et ledd i *DigiBarnevern*-prosjektet. Prosjektet har også utviklet en sentral registerløsning for behandling av de innrapporterte dataene. Disse leveransene har medført endringer i hvordan rapporteringen gjennomføres, og dermed også hvordan personopplysningene blir behandlet for formålet.

For å kunne ta i bruk den nye rapporteringsløsningen, må kommunen ha anskaffet, og tatt i bruk, et nytt fagsystem for barnevernstjenesten. Kommuner som ikke har tatt i bruk et nytt fagsystem, må fortsatt rapportere på gammel måte.

14.2.3 Kommune-stat rapportering (KOSTRA)

KOSTRA-rapporteringen består av datasett på individnivå, som er knyttet til fødselsnummer eller d-nummer. Rapporteringen blir gjort fra kommunene til SSB én gang i året. SSB behandler opplysningene som databehandler, på vegne av Buudir.

Kort oppsummert inneholder KOSTRA-rapporteringen opplysninger blant annet om meldinger og undersøkelser i barnevernet. Dette omfatter opplysninger om frister, hvem meldingen kom fra, innholdet i meldingen og resultatet av meldingen og av undersøkelsen. For barn som har mottatt tiltak i statistikkåret registreres det start- og sluttdato for tiltaket, hjemmel for tiltaket, om barnet har hjelpetiltak og/eller omsorgstiltak, om tiltaket var i og/eller utenfor familien og hvilke tiltak som ble gitt. Det registreres også om foreldrene er fratatt omsorgen for barnet, om barnet er plassert utenfor hjemmet, samt grunnlaget for vedtaket. I tillegg kommer start- og sluttdato for tiltaks- og omsorgsplaner, samt eventuelt dato for evaluering av plan, og type plan.

I henhold til tidligere databehandleravtale, lagret SSB personopplysningene i ett år med hjemmel i barnevernsloven. De innrapporterte individdatasettene var i dette året tilgjengelig for å kunne hentes ut av Buudir for statistikk- og analyseformål. Etter dette ble dataene lagret videre av SSB med hjemmel i statistikkloven § 10.²⁷⁹

Dataene i rapporteringen danner grunnlag for SSBs statistikkpublisering KOSTRA-barnevern som publiseres årlig 15. juni, og den offisielle barnevernsstatistikken som publiseres hvert år i månedsskiftet juni/juli.

²⁷⁹ Lov 21. juni 2019 nr. 32 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå

14.2.4 Kommunenes halvårsrapportering

Kommunene rapporterer hvert halvår sentrale tall på barnevernsområdet til statsforvalteren. Halvårsrapporteringen inneholder ikke direkte personidentifiserbare opplysninger, men kun aggregerte data. Statsforvalteren videresender kommunenes rapporter til Bufdir, etter å ha påført antallet godkjente fristutsettelse i rapporteringskjemaet.

Kommunene rapporterer blant annet på antall meldinger mottatt siste halvår, antall meldinger fra tidligere som ikke er gjennomgått, og antall meldinger som er gjennomgått siste halvår. Dette gir grunnlag for en automatisk beregning av fristoversittelser. I tillegg rapporterer kommunene på antall henlagte eller henviste meldinger. Kommunene rapporterer også på antall undersøkelser og hvor mye tid kommunene har brukt på undersøkelsene. Når det gjelder tiltak, rapporterer kommunene på antall vedtak om tiltak, hvor mange barn som venter på tiltak, antall barn i forskjellige typer tiltak og med tiltaksplan, og hvilket aldersspenn de befinner seg i. I tillegg rapporteres det inn noe mer detaljert informasjon om barn i fosterhjem. Rapporteringen omfatter også opplysninger om saker sendt til barneverns- og helsenemndene og kommunens behandlingstid på disse sakene.

Formålet med kommunenes halvårsrapportering har vært å få hyppigere og mer detaljert informasjon fra kommunene enn det SSBs offisielle barnevernsstatistikk gir. Dataene benyttes blant annet som grunnlag for budsjettarbeid, for å holde oversikt over barnevernstjenestenes oppfyllelse av ulike lovkrav i barnevernsloven, og generelt for å følge med på utviklingen i barnevernet. For statsforvalterne er rapporteringen et viktig verktøy i tilsynet med at kommunene oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven.

14.2.5 Ny løsning for behandling av innrapporterte barnevernsdata fra kommunene

Som nevnt har Bufdir og SSB i samarbeid utviklet en ny løsning for automatisert innsending av data fra de kommunale barnevernstjenestens fagsystemer. Løsningen er utviklet som et ledd i prosjektet *DigiBarnevern*. Den nye løsningen for kommunal rapportering innebærer at man går bort fra to ulike typer rapporteringer til ulike tider, og med ulike mottakere, og over til én regelmessig rapportering med én mottaker. Ved å endre rapporteringsstrukturen, vil dataenes kvalitet og pålitelighet styrkes i og med at man får én kilde der data behandles og benyttes til alle rapportene. Likeledes gir den nye rapporteringsløsningen effektiviseringsgevinster for kommunene, ved at dataene avleveres automatisk fra barnevernstjenestens fagsystemer uten direkte saksbehandlerinvolvering.

De dataene som innrapporteres fra kommunene behandles i en sentral registerløsning, som driftes av SSB. Bufdir er behandlingsansvarlig, mens SSB er databehandler. SSB viderebehandler dataene for utarbeidelse av offisiell statistikk. For denne behandlingen er det SSB selv som er behandlingsansvarlig. Det juridiske ansvarsforholdet er dermed sammenfallende med ansvaret ved behandlingen av personopplysninger i KOSTRA-rapporteringen.

Registeret behandler kun de opplysningene som er nødvendig for å utarbeide rapportering tilsvarende tidligere rapporteringskrav. I likhet med KOSTRA-rapporteringen, består innsendingen fra barnevernstjenestens fagsystem av datasett på individnivå, knyttet til fødselsnummer eller d-nummer. Forskjellen fra den tidligere KOSTRA-rapporteringen er at det også innhentes opplysninger på individnivå for å beregne tallene som tidligere framgikk av kommunens halvårsrapportering.

Individdataene som lagres i den nye registerløsningen, vil også bli benyttet av Bufdir for gjennomføring av analyser og i direktoratets egen statistikkproduksjon.

14.2.6 Behovet for å benytte individdata til statistikk og analyser om barnevernet

For å bygge økt kunnskap om barnevernets tjenester og tiltak og om barn og familier mottar dem, er det et behov for å behandle personopplysninger.

Et godt kunnskapsgrunnlag og tilstrekkelig informasjon er nødvendig for å treffe gode beslutninger, både i enkeltsaker i barnevernet og på systemnivå. Barnevernet har vide fullmakter til å utøve myndighet, og feilvurderinger kan derfor få store konsekvenser. Feil og ufullstendig informasjon gir økt risiko for feilvurderinger og gale beslutninger, som i verste fall kan true brukernes rettssikkerhet. Videre er myndighetene avhengig av god styringsinformasjon for å kunne styre sektoren på en god måte. Data med høy kvalitet kan for eksempel gjøre det enklere å vurdere effekten av tiltak, samt å fange opp utviklingstrekk i tiltaksbruken og hvem som mottar hjelp fra barnevernet. For å kunne belyse slike spørsmål er det nødvendig med mer detaljerte data enn det som i dag følger av kommunenes halvårsrapportering. For å kunne besvare spørsmål om hvorfor og hvordan, er det nødvendig å knytte informasjon om vedtak og tiltak til individene som mottar tiltakene. Denne typen informasjon blir betegnet som individdata eller data på individnivå, og er helt nødvendig for å forstå og skille mellom hva som er effekten av barnevernets tiltak, og hva som er effekten av andre påvirkningsfaktorer.

Formålet med å innhente individdata er ikke å se på eller identifisere enkeltindivider, men å utvikle statistikk og statistiske analyser som kan bidra til å dokumentere hvordan barnevernstjenestene utøver sine oppgaver og ansvar. Innhenting av individdata fra barnevernstjenestene, inkludert unike personidentifiserbare data, vil bidra til å gi et godt kunnskapsgrunnlag og god styringsinformasjon om barnevernet. Kunnskapen manifesterer seg som statistikk som utarbeides på bakgrunn av de innsamlede individdataene, gjennom analyser der statistiske metoder ligger til grunn.

Ved lengre tids lagring av individdata, får man også mulighet for å følge et enkelt individs ferd gjennom barnevernet. Hvis man i tillegg innhenter data som er unik for hvert individ, for eksempel fødselsnummer, så vil det utvide mulighetsrommet for hva datasettet kan brukes til. For eksempel vil det da være mulig å følge individer over tid og gjøre forløps- og kohortanalyser. Muligheten til å koble datasettet med data fra andre registre vil også være til stede.

For å få et bedre barnevern er man avhengig av informasjon om hvordan barnevernstjenestene jobber, og om de barna og familiene som mottar tjenester og tiltak fra barnevernstjenesten. Slik informasjon inkluderer statistikk og statistiske analyser av forhold knyttet til den enkelte barnevernstjeneste og gruppene av individer som mottar tjenestene. Kunnskapen som oppnås gjennom tilgang til individdata medfører at Bufdir kan levere ut mye mer presise og representative beskrivelser av barnevernssystemet, og analyser av hvordan ulike barnevernstiltak påvirker barn og familier.

Det er verken mulig eller hensiktsmessig å gi en uttømmende beskrivelse av ulike problemstillinger og analyser som kan gjøres med bakgrunn i data fra de kommunale barnevernstjenestene på individnivå. En stor og viktig gevinst ved å innhente individdata og benytte dem i analyser, er muligheten til å kunne studere og bygge kunnskap om utvikling over tid på alle nivå (makro-, meso- og mikronivå). Men erfaringsmessig er det flere spørsmål som det er nødvendig å få besvart sett fra et styringsperspektiv, i tillegg til spørsmål som berører effekten av barnevernstjenestenes virke, enten det er på barna, familiene eller samfunnet.

Ved å innhente individdata kan en del slike spørsmål besvares relativt lett. Departementet ser blant annet et behov for å øke kunnskapen om likheter og ulikheter mellom barnevernstjenestene, så vel som forskjeller mellom ulike grupper som berøres av tjenestene.

14.2.7 Særskilt om behovet for rapportering fra andre aktører i barnevernet

Bufdir utreder muligheten for å kunne utvide det nasjonale barnevernsregisteret med data også fra det statlige barnevernet, herunder fra private som utfører oppgaver etter barnevernsloven, og fra barneverns- og helsenemndene. En slik utvidelse av registeret vil gi mulighet til å utarbeide statistikk som tar med flere av aktørene i barnevernet. Likeledes vil en felles samling av data gjøre det enklere, både for de som skal produsere statistikk og for forskere, å hente ut data som sier noe om alle delene av barnevernet.

14.2.8 Mindre personverninngripende alternativer til å innhente individdata

For å etablere god og pålitelig kunnskap om barnevernet gjennom statistiske analyser, er det avgjørende å ha tilgang til store mengder data med nødvendig og pålitelig informasjon. I lys av de personvernsmessige utfordringene med å behandle individdata er det imidlertid nødvendig å vurdere alternative måter å møte behovet for kunnskap på.

Ett alternativ er å innhente summariske data fra de kommunale barnevernstjenestene eller fra SSB, slikt det gjøres i dag. Det vil si at kommunene rapporterer inn summariske data – nøkkeltall á la dagens halvårsrapportering som beskrevet over – om sin virksomhet og aktivitet. Summariske data gir grunnlag for å beskrive strukturelle betingelser for utøvelse av barnevern; én får et generelt tilstandsbilde og sentrale utviklingstrekk. Summariske data er likevel dårlig grunnlag for å analysere årsakssammenhenger. For å kunne besvare spørsmål om hvorfor og hvordan, er det nødvendig med informasjon om de individene som mottar tiltakene.

En annen måte å tilegne seg bedre styringsinformasjon er gjennom forskningsprosjekter som benytter utvalgs- eller intervju-undersøkelser blant nåværende og tidligere tjenestemottakere. Dette er en mindre inngripende metode fordi det forutsetter frivillighet og samtykke. Dette er anerkjente innsamlingsmetoder som benyttes blant annet i forskning for å innhente informasjon om for eksempel et fenomen i samfunnet på et gitt tidspunkt, og som regel gjennomføres av forskningsmiljøer.

Metoden er derimot ikke godt egnet for å følge en gruppe over tid med det formålet å lage tidsserier av statistikk for å dokumentere en utvikling. Særlig på barnevernsområdet har denne tilnærmingen til å skaffe data svakheter som gjør den mindre egnet. Svakheter inkluderer sensitivitet for skjevt frafall og selektiv deltakelse, utfordringer knyttet til rekruttering av deltakere og små datamengder. Dette svekker kvaliteten på informasjonen som samles inn, og skaper usikkerhet om dataenes representativitet (gyldighet). Nyten av dataene settes på spill, og i verste fall kan de forårsake feilaktige fremstillinger både av hva som er problemet og av omfang. Det vil dessuten være en del etiske utfordringer knyttet til rekruttering og gjennomføring av spørreundersøkelser og intervjuundersøkelser. Utover det er denne typen datainnsamling tid- og ressurskrevende og må planlegges godt. Ettersom denne typen undersøkelser ofte er forskningsdrevet vil eierskap, bruksområde og tilgang til datasettene som innhentes, være regulerte i lys av forskningsformål og dermed vanskelige å benytte til andre formål.

14.3 Departementets vurderinger og forslag

14.3.1 Innledning

Tilgang til god styringsinformasjon og statistikk er en nødvendig forutsetning for å kunne vurdere kvalitet i tjenestene og tilstanden i barnevernet. Barnevernsutvalget har vist til at kunnskapsgrunnlaget om barnevernet på flere områder er mangelfullt. Ifølge utvalget er manglende tilgang på statistikk og basisinformasjon en hovedutfordring. Utvalget pekte blant annet på at det mangler grunnleggende informasjon om barn og familier i barnevernet, herunder registerdata om barn som ikke bor hjemme og om beslutningsprosessene når barn flyttes ut av hjemmet.

Et viktig element i kvalitetsreformen er derfor å sørge for mer helhetlig informasjon om den faktiske tilstanden i barnevernet, og om hvordan det går med barn som mottar ulike typer barnevernstiltak. For å sikre at godt kunnskapsgrunnlag om barnevernet, ønsker departementet å formelt etablere et nasjonalt barnevernsregister basert på dagens tekniske løsning for behandling av innrapporterte barnevernsdata fra kommunene.

Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i barnevernsloven om nasjonalt barnevernsregister. Forslaget åpner for at registeret også kan behandle data innhentet fra andre organer i barnevernet. Registerets primærformål er å danne grunnlag for statlige styringsmyndigheters utvikling av statistikk og analyser om barnevernet. Departementet legger til grunn at registeret også kan benyttes, og ha verdi, for formål knyttet til vitenskapelig forskning. Departementet foreslår samtidig en tilhørende forskrift med utfyllende bestemmelser om det nasjonale barnevernsregisteret. Forslaget antas å ikke ha

økonomiske eller administrative konsekvenser i seg selv, men på sikt forventes det at en ny bestemmelse vil effektivisere arbeidet med statistikk, styringsinformasjon og forskning.

Barnevernssaker inneholder svært personlige opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt. Opplysningene vil ofte være innhentet uten samtykke fra dem opplysningene gjelder. Departementet viser derfor til at behandling av denne type opplysninger medfører klare personvernmessige ulemper for de registrerte. Det er derfor viktig at personvernet til dem opplysningene gjelder blir godt ivaretatt ved behandlingen av barnevernsdata.

14.3.2 Nærmere om lovforslaget

14.3.2.1 Etablering av et nasjonalt barnevernsregister

Departementet har et lovpålagt ansvar for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet, jf. barnevernsloven § 16-2. Behandlingen av personopplysninger for å utvikle statistikk og analyser er direkte knyttet til utførelsen av en lovpålagt oppgave. Bestemmelsen i barnevernsloven § 13-6 om behandling av personopplysninger omfatter dermed også behandling av personopplysninger ved utvikling av statistikk og analyser om barnevernet. Dette formålet skiller seg likevel fra andre formål ved at behandlingen ikke er begrunnet i hensynet til det enkelte barnets behov for barnevernstiltak, men i myndighetenes behov for god styringsinformasjon for å kunne vurdere kvalitet i tjenestene og tilstanden i barnevernet. Videre knytter behandlingen seg til personopplysninger av et stort omfang, og som omfatter opplysninger som omfattes av særlige kategorier av personopplysninger. Myndighetene kan også ha behov for at opplysningene lagres i ubegrenset tid. Opplysningene er også knyttet til sårbare barn og unge, noe som underbygger viktigheten av at det rettslige grunnlaget for behandlingen er tydelig og mest mulig presist. Dette for å sikre at personopplysningene blir behandlet på en åpen, forutsigbar og rettferdig måte.

Videre innebærer kunnskapsbehovet i sektoren at det er nødvendig med mer utstrakt behandling av individdata i analyseøyemed, herunder behov for å sammenstille data fra ulike registre. Departementet legger til grunn at utviklingen på feltet medfører et økt behov for å nærmere regulere bruken av personopplysninger for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet.

På denne bakgrunnen har departementet kommet til at adgangen til å behandle personopplysninger i forbindelse med utvikling av statistikk og analyse bør reguleres særskilt i form av en ny bestemmelse i barnevernsloven som tydelig hjemler etablering av et nasjonalt barnevernsregister, jf. forslag til ny § 13-7 første ledd.

Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen at det kan behandles personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnumre i registeret. Det er nødvendig å innhente slike direkte personidentifiserende opplysninger for å kunne gjenkjenne ett og samme individ i ulike saker, og på tvers av kommuner. Dette som grunnlag for å foreta analyser av for eksempel flyttinger mellom kommuner og årsakssammenhenger. Behandling av fødselsnummer er også nødvendig for å kunne muliggjøre koblinger mot andre registre.

Det nasjonale barnevernsregisteret vil i samsvar med gjeldende praksis ta utgangspunkt i behandling av innrapporterte individdata fra de kommunale barnevernstjenestene. Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen utformes noe bredere, slik at registeret også kan behandle barnevernsrelaterte personopplysninger fra andre aktører i barnevernet. Mest aktuelt vil være opplysninger fra det statlige barnevernet og fra barneverns- og helsenemndene. Slik forslaget er utformet, vil også data fra private leverandører som utfører oppgaver etter barnevernsloven kunne omfattes.

Forslaget åpner for at registeret kan behandle «barnevernsopplysninger». Dette innebærer at registeret er avgrenset til å behandle personopplysninger som opprinnelig er samlet inn av organer som utfører oppgaver etter barnevernsloven. Det innebærer samtidig at registeret også kan inneholde opplysninger etter artikkel 9 og 10 i personvernforordningen, herunder opplysninger om helseforhold. Formuleringen «barnevernsopplysninger» må følgelig sees i sammenheng med at utelukkende organer som utøver oppgaver etter barnevernsloven kan pålegges å utlevere opplysninger til registeret i henhold til forslaget. Adgangen til å utlevere opplysninger fra registeret for sammenstilling med opplysninger fra andre registre, foreslås nærmere regulert i forskrift, jf. kapittel 14.3.3.

Departementet foreslår videre at formålet med registeret presiseres i bestemmelsen. I henhold til forslaget skal formålet med registeret skal være å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og analyser for å frambringe kunnskap om to overordnede formulerte forhold. Dette knytter seg til effekten av ulike tiltak i barnevernet, og hvordan disse tiltakene påvirker barn og familier som mottar tjenestene, samt følge med på utviklingen i barnevernstjenesten.

Bakgrunnen for presiseringen av formålet er at enhver behandling av personopplysninger etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal ha et uttrykkelig angitt formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Samtidig er det verken mulig eller hensiktsmessig å gi en uttømmende beskrivelse av ulike problemstillinger og analyser som kan gjøres med bakgrunn i data fra de kommunale barnevernstjenestene. Det er i forslaget lagt vekt på at formålet ikke skal være definert for snevert, men reflektere det reelle behovet. I lys av bestemmelser foreslått i forskrift, anses forslaget å oppstille klare skranker for behandlingen av personopplysninger.

Formålsangivelsen skal også synliggjøre at behandlingen knytter seg til statistiske formål etter personvernforordningen. Med «statistiske formål» menes her enhver innsamling og behandling av personopplysninger som er nødvendig i forbindelse med statistiske undersøkelser eller for å framskaffe statistiske resultater, i samsvar med forordningens fortalepunkt 162. Statistikkloven § 3 bokstav a definerer statistikk som «tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, og som fremkommer ved en sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet».

Departementet har også vurdert forordningens fortalepunkt 162, hvor det framgår at:

«Det statistiske formålet innebærer at resultatet av behandlingen for statistiske formål ikke er personopplysninger, men aggregerte data, og at dette resultatet eller personopplysningene ikke brukes som støtte for tiltak eller avgjørelser som gjelder en bestemt fysisk person.»

Denne formuleringen kan oppfattes slik at det oppstilles et krav om at det statistiske materialet man sitter igjen med ikke må kunne utgjøre personopplysninger. Departementet vurderer det imidlertid slik at formuleringen i fortalepunkt 162 kun understreker at den aggregerte dataen normalt ikke er personopplysninger i forordningens forstand. Det synes ikke å være noe krav om at den statistiske dataen ikke kan kobles til fysiske personer. Etter ordlyden er dette den mest nærliggende forståelsen, og departementet finner ingen støtte for noen annen forståelse i kilder som berører innholdet i hva som er «statistiske formål».

Det kan neppe stilles krav om at opplysningene som behandles for det statistiske formålet hele tiden må være avidentifiserte opplysninger, som ikke kan kobles til enkeltpersoner. Det ville i så tilfelle ikke vært behov for særregulering, fordi opplysninger som ikke er om en identifiserbar person faller utenfor forordningens regulering. Departementet legger til grunn at man kan lagre opplysningene i en form som kan knyttes til fysiske personer, så lenge formålet med lagringen er å benytte opplysningene til statistikk.

Behandlingen i barnevernsregisteret skal gi grunnlag for at det lages statistisk materiale som er generelt og aggregert, og som skal danne grunnlaget for allmenne, samfunnsmessige tiltak. Departementet legger til grunn at materialet dermed skal benyttes til analyse i forbindelse med statistiske formål, herunder i forbindelse med forbedring av tjenester og ytelser. Eventuelle avgjørelser på bakgrunn av dette materialet vil omhandle barnevernstjenester på overordnet nivå, og vil ikke gjelde «en bestemt fysisk person». Dette skiller seg fra situasjoner der det statistiske tallmaterialet for eksempel brukes for å slå ned på konkrete kritikkverdige forhold, som reguleringen i forordningens fortalepunkt 162 er ment å hindre. Behandlingen i barnevernsregisteret anses med dette å ha et statistisk formål etter forordningen.

Departementet foreslår i bestemmelsens tredje ledd at det presiseres at statistikk og analyser basert på personopplysninger i Barnevernsregisteret kan brukes som grunnlag for administrasjon, styring og planlegging, herunder finansiering, av barnevernstjenester, samt ved forvaltningstilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven av det kommunale barnevernet. I hovedsak er disse opplysningene ikke lenger personopplysninger, ettersom de er aggregert til et statistisk nivå hvor det ikke er mulig å identifisere enkeltindivider. Små forekomster i statistiske rapporter fra mindre kommuner, kan likevel måtte anses som personopplysninger, og må behandles som sådan. Departementet anser det uansett hensiktsmessig å presisere bruksområdet i bestemmelsen, for en helhetlig framstilling av, og ramme for, aktiviteten i Barnevernsregisteret.

Departementet foreslår videre at bestemmelsen gir enkelte overordnede rammer for behandlingen av personopplysninger i registeret. I den forbindelse foreslår departementet at bestemmelsen uttrykkelig fastslår at registeret kun kan behandle personopplysninger som er nødvendig å behandle for registerets formål.

Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene. Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning for arbeidet med å følge opp barnevernstjenesten, og frambringe kunnskap om effekt og påvirkning av ulike barnevernstiltak.

Etter departementets vurdering bør det videre presiseres at personopplysningene i barnevernsregisteret ikke kan brukes til formål som er uforenlig med formålsbestemmelsen. Formuleringen i forslagetets fjerde ledd andre punktum tilsvarer langt på vei formålsbegrensninger som følger av forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Av nevnte bestemmelse fremgår det imidlertid at statistiske og forskningsmessige formål ikke skal anses som uforenlige med det opprinnelige formålet. Behandling til disse formålene vil dermed som hovedregel være tillatt etter forordningen, uavhengig av opprinnelig formål.

Med begrensningen i forslaget vil det heller ikke være tillatt å gjenbruke personopplysningene til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål, som anses uforenlige med formålene nevnt i formålsbestemmelsen. Bestemmelsen låser dermed i større grad behandlingen av personopplysningene i registeret til det fastsatte formålet, og kan dermed anses å innebære en viss innskrenkning i adgangen til viderebehandling for nevnte formål. Departementet antar at dette helt unntaksvis vil hindre forskning eller statistikkutforming.

I forslaget er det presisert at opplysningene i registeret ikke kan danne grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger. Departementet understreker med dette det statistiske formålet fastsatt i den foreslåtte bestemmelsen.

Departementet viser til forslag til ny bestemmelse om nasjonalt barnevernsregister, jf. barnevernsloven § 13-7. Det framgår av bestemmelsen at det kan etableres et nasjonalt register med barnevernsopplysninger på individnivå for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet, og at registeret kan inneholde personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnumre.

14.3.2.2 Overordnet vurdering av personvernkonsekvensene av forslaget

Hovedformålet med å formelt etablere et nasjonalt barnevernsregister er å gi myndighetene bedre styringsinformasjon på et overordnet, aggregert nivå. Etter departementets vurdering vil det å etablere et slikt register gi muligheter til å systematisere og sammenstille opplysninger på en måte som vil gi ny kunnskap om tilstanden og utviklingen i barnevernet og som vil være nyttig i den videre utviklingen av barnevernssektoren. Barnevernsregisteret vil dermed være viktig for barn og familier som har behov hjelp og bistand fra barnevernet. Statistisk kunnskap vil belyse hvilke tiltak som er vellykkede. Korrekt og oppdatert statistikk vil videre være avgjørende for å fastslå utviklingstrekk, slik at det kan settes inn egnede, målrettede tiltak.

Samtidig vil behandling av barnevernsdata på individnivå i et nasjonalt barnevernsregister ha personvernmessige konsekvenser for de barn og familier personopplysningene gjelder.

Samtidig må barn og familier som har kontakt med barnevernet regnes som særlig sårbare. Helt overordnet vil registeret systematisk behandle taushetsbelagte personopplysninger som direkte kan knyttes til enkeltindivider i stort omfang, ved at det er nødvendig å behandle personentydige identifikasjonsnumre..

Som tidligere nevnt, vil registeret også kunne behandle opplysninger som er å anse som helseopplysninger, som er en særlig kategori av personopplysninger etter personvernforordningens artikkel 9, samt opplysninger om lovbrudd etter forordningens artikkel 10. Dette vil være inngrep i den registrertes integritet, selv om behandlingen i registeret ikke vil ha direkte faktisk eller rettslig betydning for den enkelte. Dette tilsier at registeret bør ha en tydelig og klar hjemmel i lov. En slik registerbehandling forutsetter også stram tilgangsstyring, og at behandlingen av direkte personidentifiserende opplysninger begrenses til det strengt nødvendige.

Samtidig har det vært en langvarig praksis med å behandle personopplysninger, tilknyttet personentydige identifikasjonsnumre, for utarbeidelse av statistikk om barnevernet. Kommunene rapporterer i dag direkte personidentifiserende individopplysninger på barnevernsområdet gjennom den årlige KOSTRA-rapporteringen til SSB med hjemmel i barnevernsloven § 16-2. Opplysningene har blitt koblet med enkelte sosioøkonomiske data, og blitt varig lagret med hjemmel i statistikkloven. Opplysningene brukes til utarbeidelse av offisiell statistikk. Etter søknad har eksterne forskere også fått tilgang til opplysningene, og koblet opplysningene med andre datakilder. Den samme typen opplysninger har derfor blitt behandlet på en lignende måte til tilsvarende formål tidligere.

Forslaget innebærer derfor at dagens praksis får et tydeligere og mer presist rettslig grunnlag i barnevernsloven. Samtidig vil forslaget bidra til at behandlingen av barnevernsdata for statistiske formål skjer innenfor betryggende rettslige rammer. Departementet legger til grunn at den viktigste faktiske konsekvensen av forslaget er at Bufdir vil kunne behandle innrapporterte individdata fra kommunene for gjennomføring av statistiske analyser over lengre tid, enn i dag. Forslaget gir også en viss utvidelse av muligheten til å koble data fra det kommunale barnevernet med andre data. I forslaget til forskrift er det imidlertid tydelig definert hvilke kilder Bufdir kan koble opplysningene i registeret mot. Etter departementets oppfatning medfører derfor forslaget kun en relativt begrenset økning i den personvernmessige ulempen for de registrerte, sammenlignet med gjeldende rett.

Samtidig åpner forslaget for at registeret kan utvides med opplysninger innsamlet fra andre aktører i barnevernet. Departementet viser i den forbindelse til at en slik utvidelse må ha hjemmel i den foreslåtte forskriften, og vil følgelig være underlagt demokratisk kontroll. I tillegg legger departementet til grunn at en slik utvidelse vil kreve at det gjennomføres en selvstendig personvernkonsekvensvurdering (DPIA) etter forordningens artikkel 35 før en slik utvidelse eventuelt kan finne sted.

Departementet viser til at registeret ikke skal benyttes i enkeltsaker eller benyttes som grunnlag for å treffe beslutninger overfor bestemte personer. Departementet viser også til at opplysningene fra registeret bare skal kunne behandles og formidles i samsvar med det som er tydelig fastsatt i lov eller forskrift. I den forbindelse legger departementet til grunn

at opplysningene kun vil være tilgjengelig for et meget avgrenset antall analytikere i Bufdir. Departementet viser også til at registeret er et statistisk register, som i all hovedsak kun vil behandle strukturerte data. Forslaget åpner ikke for at det kan innhentes barnevernsjournaler, eller hele dokumenter tilknyttet den registrertes sak, til registeret.

Formålet med behandlinger av personopplysninger i et nasjonalt barnevernsregister er å gi et godt og forsvarlig kunnskapsgrunnlag om situasjonen i barnevernsektoren, slik at myndighetene har et styringsverktøy for å gjøre nødvendige endringer og tilpasninger i tilbudet. Behandlingen anses som nødvendig for å oppnå dette formålet, fordi mindre inngrepende behandling av personopplysninger ikke vil gi et tilstrekkelig detaljert grunnlag for et slikt styringsverktøy. Etter departementets vurdering veier de nevnte hensynene tyngre enn de personvernmessige konsekvensene av behandlingen.

Departementet legger følgelig til grunn at behandlingen av personopplysninger i registeret er nødvendig og forholdsmessig.

Gjennom å regulere formålet og nærmere detaljer om behandlingen sikres det også et klart og forutsigbart supplerende rettslig grunnlag. Departementet vurderer det derfor slik at kravene til det rettslige grunnlaget i henhold til Grunnloven og EMK dermed må anses oppfylt ved forslaget. Forslaget til lovbestemmelse, med tilhørende forskrift, vil utgjøre et betryggende supplerende rettsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 3, slik at det foreligger et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav e).

14.3.2.3 Særlig om hensynet til barnets beste

EU-kommisjonens tidligere rådgivende gruppe for personvern, Artikkel 29-gruppen (som har fått sin avløser i Personvernrådet), har i sin uttalelse *Working Document 1/2008 on the protection of children's personal data* belyst problemstillinger knyttet til barn og personvern. Konklusjonen er at mindreåriges personvern i all hovedsak var tilfredsstillende ivaretatt i EUs relevante direktiver om behandling av personopplysninger. Dette forutsetter at regelverket tolkes i lys av hensynet til barnets beste, jf. FNs konvensjon om barns rettigheter 20. november 1989 (Barnekonvensjonen) artikkel 3 nr. 1. Departementet legger til grunn at vurderingen er den samme i dag, selv om uttalelsen er knyttet til personverndirektivet og ikke til dagens personvernforordning. For sammenhengens skyld nevnes også at Barnekonvensjonen artikkel 16 bestemmer at ingen barn skal utsettes for ulovlig innblanding i sitt privatliv.

Med grunnlag i den tungtveiende interessen av å registerbehandle individdata for statistikk- og analyseformål, sett i lys av personverngarantier og klare rammer for behandlingen, er det tilstrekkelig nødvendig og forholdsmessig å behandle de aktuelle opplysningene. Motforestillingene som knytter seg til barns rett til særlig beskyttelse er tatt i betraktning, men departementet mener likevel behandlingen er akseptabel. Dette blant annet fordi informasjonen ikke brukes til å treffe beslutninger som angår den enkelte og fremmer barns interesser mer generelt.

Barns rett til menneskeverd, rett til å bli hørt, og rett til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som berører barn, følger videre av Grunnloven § 104. Høyesterett uttalte i Rt. 2015 s. 93 at «*det er nær forbindelse mellom privatliv og regelen om at barnets beste skal være ett grunnleggende hensyn*». Barns rett til vern om

sin personlige integritet, må dermed vurderes i lys av hensynet til barnet beste.

Departementet mener vurderingen som er nevnt over tilsier at det også etter Grunnlovens regulering i § 104 er tillatt å formelt etablere et nasjonalt barnevernsregister.

14.3.2.4 Hjemmel til å fastsette forskrift om behandling av personopplysninger i Barnevernsregisteret

Personopplysningsloven og personvernforordningen gir rammer for behandlingen av personopplysninger. Departementet har likevel kommet til at det bør fastsettes en egen forskrift med nærmere bestemmelser om barnevernsregisteret, jf. andre ledd i forslag til § 13-7 om nasjonalt barnevernsregister. En slik forskrift vil bidra til å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkår for behandlingen av personopplysninger i barnevernsregisteret. En forskrift kan også klargjøre og gi forutsigbare rammer, og gjøre den praktiske forvaltningen av registeret enklere.

Departementet har særlig lagt vekt på at opplysningene i registeret vil være knyttet til sårbare barn og unge, og at opplysningene derfor har et særlig behov for vern. Opplysningene vil naturlig også oppleves sensitive for den enkelte, noe som understreker behovet for tydelige rettslig rammer for behandlingene av opplysningene.

Etter departementets vurdering bør det presiseres i forskriften at organer og private som utfører oppgaver etter loven, kan pålegges å utlevere nødvendige opplysninger til registeret, og at dette skjer uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Hovedformålet er å tydeliggjøre kommunenes plikt til å gi opplysninger til statlige myndigheter gjennom rapportering på barnevernsområdet. Dette er i samsvar med dagens praksis og vil ikke innebære noen realitetsendring for kommunene.

Forslaget til utforming av lovbestemmelse innebærer også at departementet i forskrift kan pålegge private leverandører av barneverntjenester å utlevere opplysninger til registeret.

Departementet foreslår også at det gis adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift om behandlingen av personopplysningene i registeret. Personvernforordningen artikkel 6 nr. 2 åpner for at det i nasjonal rett innføres mer «spesifikke bestemmelser for å tilpasse anvendelsen av reglene for behandling i denne forordning». Forskriftens regulering av behandlingen av personopplysninger i registeret, er i stor grad en konkretisering og presisering av de mer overordnede og generelle reglene i personvernforordningen og personopplysningsloven. Departementet understreker at forskriften suppleres av det generelle personopplysningsregelverket, og må tolkes og anvendes i tråd med dette.

Departementet foreslår etter dette at det gis en hjemmel til å fastsette forskrift med utfyllende bestemmelser om barnevernsregisteret. Departementet viser til andre ledd i forslag til ny § 13-7 i barnevernsloven. Det framgår av bestemmelsen at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om registeret, herunder pålegge organer eller private som utfører oppgaver etter å denne lov, uten hinder av taushetsplikt, å utlevere opplysninger som er nødvendig for registerets formål og bestemmelser om behandlingen av personopplysninger i registeret.

14.3.3 Forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i Barnevernsregisteret

14.3.3.1 Innledning

Etter departementets vurdering bør det fastsettes en egen forskrift med nærmere bestemmelser om barnevernsregisteret. Departementet har derfor utarbeidet et utkast forskrift om behandling av personopplysninger i barnevernsregisteret. Formålet med forskriften er blant annet å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget og vilkår for behandlingen av personopplysninger i barnevernsregisteret. En forskrift kan også klargjøre og gi forutsigbare rammer, og gjøre den praktiske forvaltningen av registeret enklere. Forslaget til forskrift er inntatt i kapittel 17 nedenfor.

14.3.3.2 Generelle bestemmelser

Virkeområde

Det framgår av forslag til § 1 første ledd at forskriften skal gjelde for behandlingen av personopplysninger i Nasjonalt barnevernregister (Barnevernsregisteret). Registerbehandlingen medfører en rekke operasjoner som innebærer behandling av personopplysninger, blant annet knyttet til innsending av informasjon og lagring av opplysninger. Forskriften regulerer også Bufdirs behandling av opplysninger fra registeret for utarbeidelse av statistikk og analyser, samt utlevering av opplysninger fra registeret. Etter departementets vurdering vil en forskrift med utfyllende regler om behandlingen av opplysninger bidra til økt forutsigbarhet og tydeliggjøre behandlingsgrunnlaget.

Barnevernsregisteret skal behandle data på individnivå for å gi bedre grunnlag for statistikk, analyser og forskning. Registeret skal gi et mer effektivt, presist og forsvarlig kunnskapsgrunnlag for statistikken som produseres enn statistikk på aggregerte data vil gi. Dette vil gi myndighetene bedre styringsinformasjon som igjen kan gi grunnlag for en raskere og mer målrettet forbedring av tjenester og tiltak i barnevernet.

Behandlingsansvarlig

Departementet foreslår at det blir presisert i forskriften at det er Bufdir som er behandlingsansvarlig, jf. forslag § 2. Bestemmelsen nevner spesifikt innsamling av personopplysninger, for å synliggjøre at direktoratet også har behandlingsansvaret for denne behandlingsaktiviteten.

Databehandler

Departementet foreslår en bestemmelse om direktoratets adgang til å benytte databehandlere, jf. § 3. Bufdir har inngått avtale med SSB om at byrået skal utvikle og forvalte registeret. SSB vil i forvaltning av personopplysningen i registeret være en databehandler for Bufdir, og partene har inngått en databehandleravtale som regulerer behandlingen. Bestemmelsen anses ikke å tilføre noe ut over det som følger av forordningen artikkel 28, men er inntatt av pedagogiske hensyn.

14.3.3.3 *Barnevernsregisterets innhold*

Departementet foreslår en bestemmelse som angir hvilke opplysninger som kan behandles i Barnevernsregisteret, jf. § 4. Bestemmelsen peker på at registerets innhold vil tilsvare de opplysninger som rapporteres inn fra kommunene. Dette innebærer at registeret utelukkende vil behandle opplysninger som også behandles av det kommunale barnevernet. Det er også presisert at registeret bare kan inneholde opplysninger som er «nødvendig» av hensyn til formålet.

Andre ledd inneholder en nærmere beskrivelse av hvilke kategorier av opplysninger registeret kan inneholde.

Barnevernsregisteret anses å ha saklig behov for behandling av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler jf. personopplysningsloven § 12 og omtalen av forslaget til ny lovbestemmelse.

I bestemmelsens tredje ledd er det presisert at registeret kan inneholde personopplysninger som kommunene tidligere har innrapportert gjennom KOSTRA-rapporteringen.

Formuleringen åpner kun for at registeret kan inneholde innrapporterte barnevernsdata, og ikke opplysninger som er innrapportert gjennom KOSTRA-strukturen på andre områder.

Inkorporering av historiske data i registeret vil muliggjøre at det kan gjennomføres analyser og forskning på forløp over tid allerede fra etableringen av registeret. Dette innebærer at registerets formål vil kunne realiseres fra et vesentlig tidligere tidspunkt enn hvis registeret utelukkende skulle behandle opplysninger innrapportert etter etableringen av registeret.

De historiske opplysningene som foreslås lagt i registeret, lagres i dag av SSB med hjemmel i statistikkloven. SSB har koblet barnevernsopplysninger med data fra andre kilder, for eksempel sosioøkonomiske data. Forslaget til bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at opplysningene kan lagres i Barnevernsregisteret i beriket form. Registeret vil i henhold til forslaget kun inneholde opplysninger som er innrapportert fra kommunene med hjemmel i barnevernsloven.

Det foreslås ingen uttømmende angivelse av personopplysninger som kan behandles i barnevernsregisteret. Registerets behandling av personopplysninger vil omfatte en rekke ulike kategorier av opplysninger, og det kan også tenkes at det vil være behov for tilpasning av hvilke opplysninger som skal rapporteres inn fra kommunene for å sikre oppfyllelse av formålet med registeret. Det vil derfor være vanskelig, om ikke umulig, å angi uttrykkelig hvilke personopplysninger som kan behandles.

Departementet legger til grunn at forordningen ikke stiller noe krav om en slik eksplisitt angivelse, slik det også ble lagt til grunn i forarbeidene til utlendingsloven. I den forbindelse viser departementet også til at statistikkloven, med tilhørende forskrifter, heller ikke konkret angir hvilke kategorier av personopplysninger som skal behandles med hjemmel i loven. Av hensyn til kravene som følger av legalitetsprinsippet og EMK art. 8, finner departementet at forskriften så langt som mulig likevel bør tydeliggjøre registerets innhold.

Opplysningene i registeret kan deles i fire ulike kategorier. Dette gjelder for det første personalia om barnet som barnevernssaken er knyttet til, i form av fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer, fødselsdato og kjønn. Dette innebærer at registeret ikke kan behandle navn eller øvrige direkte personidentifiserende kjennetegn, utover disse angitte opplysningene. Bestemmelsen innebærer også registeret ikke kan behandle fødselsnummer, eller andre direkte personidentifiserende kjennetegn, om andre enn barnet som barnevernssaken er knyttet til, som foreldre eller andre omsorgspersoner.

Departementet gjør likevel oppmerksom på at registerets behandling av informasjon om barnets barnevernssak, jf. nedenfor, i enkelte tilfeller må anses å innebære behandling av personopplysninger om barnets foreldre. Ved at barnets fødselsnummer behandles, er barnets foreldre indirekte identifiserbare. Opplysninger som omhandler barnets hjemmeforhold, vil derfor i enkelte tilfeller måtte anses å være personopplysninger om barnets foreldre.

For det andre kan registeret behandle opplysninger om kommune som behandler den registrertes sak, herunder også kommuner som har tilsynsoppgaver tilknyttet barnet.

Registeret kan videre behandle opplysninger om barnevernssaken. Dette er informasjon som innhentes i strukturert form fra barnevernstjenestens fagsystemer. Den strukturerte informasjonen som behandles, kan funksjonelt sett oppdeles i tre typer.

For det første er det informasjon om saken, og vurderinger i saken, der informasjonen er basert på forhåndsdefinerte lister (kodeverk) som saksbehandler velger fra. Dette er informasjon som knytter seg til for eksempel innhold i melding, konklusjon for melding, melder, grunnlag for vedtak, konklusjon for undersøkelse, plantype, tiltakskategori, grunnlag for tiltak, vedtakskonklusjon, ettervern konklusjon, mm. I noen av disse forhåndsdefinerte listene finnes også en «annet»-kategori. Denne krever en presisering og er et fritekstfelt. Dette er også informasjon som behandles i registeret.

Den andre typen informasjon som behandles er informasjon om hjemmelsbruk i forbindelse med saksbehandling og tiltak, mens det tredje typen er informasjon om datoer som har betydning for saksgangen. Dette gjelder for eksempel dato for melding, start- og sluttdato for tiltak etc.

Registeret behandler også informasjon om sakens relasjoner eller sammensetningen av saken. Det vil si hvordan de ulike elementene i et sakskompleks forholder seg til hverandre: hvilken melding henger sammen med hvilken undersøkelse; hvilket tiltak hører til hvilket vedtak, og så videre. Ettersom endring i registerets data kun kan skje gjennom en endring i fagsystemene, behandles i tillegg informasjon om sletting og endring av tidligere innsendte data. Dette behandles med den intensjon å reflektere den samme virkeligheten i registeret som i fagsystemene.

Som nevnt ovenfor, finner ikke departementet det mulig eller nødvendig å uttømmende angi i forskrift hvilke personopplysninger som skal behandles i registeret. Av hensyn til størst mulig klarhet og forutsigbarhet foreslås det likevel at forskriften skal angi noen eksempler på hvilke kategorier av personopplysninger, knyttet til den registrertes barnevernssak, som vil kunne behandles i registeret. Departementet vurderer det slik at de

eksemplene som framgår av forskriften er egnet til å gi relevant informasjon om hvilke typer opplysninger som behandles i registeret.

I bestemmelsens tredje ledd er det presisert at registeret kan inneholde personopplysninger som kommunene tidligere har innrapportert gjennom KOSTRA-rapporteringen.

Formuleringen åpner kun for at registeret kan inneholde innrapporterte barnevernsdata, og ikke opplysninger som er innrapportert gjennom KOSTRA-strukturen på andre områder.

Inkorporering av historiske data i registeret vil muliggjøre at det kan gjennomføres analyser og forskning på forløp over tid allerede fra etableringen av registeret. Dette innebærer at registerets formål vil kunne realiseres fra et vesentlig tidligere tidspunkt enn hvis registeret utelukkende skulle behandle opplysninger innrapportert etter etableringen av registeret.

De historiske opplysningene som foreslås lagt i registeret, lagres i dag av SSB med hjemmel i statistikkloven. SSB har koblet barnevernsopplysninger med data fra andre kilder, for eksempel sosioøkonomiske data. Forslaget til bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at opplysningene kan lagres i Barnevernsregisteret i beriket form. Registeret vil i henhold til forslaget kun inneholde opplysninger som er innrapportert fra kommunene med hjemmel i barnevernsloven.

Bestemmelsen peker på at registerets innhold vil tilsvare de opplysninger som rapporteres inn fra kommunene. Dette innebærer at registeret utelukkende vil behandle opplysninger som også behandles av det kommunale barnevernet. Det er også lagt inn en begrensning i angivelsen at det bare skal skje behandling av personopplysninger så langt det er «nødvendig» av hensyn til formålet.

Etter departementets syn innebærer kravet blant annet at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere opplysninger enn det som trengs for formålene.

Opplysningene skal ha saklig sammenheng med formålet eller formålene som søkes oppnådd ved behandlingen. Opplysningene må enten alene, eller sett i sammenheng med andre opplysninger, ha betydning for arbeidet med å følge opp barnevernstjenesten, og frambringe kunnskap om effekt og påvirkning av ulike barnevernstiltak.

Barnevernsregisteret anses å ha saklig behov for behandling av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler jf. personopplysningsloven § 12 og omtalen av forslaget til lovbestemmelse.

I bestemmelsens andre ledd er det presisert at registeret kan inneholde personopplysninger som kommunene tidligere har innrapportert gjennom KOSTRA-rapporteringen.

Formuleringen åpner kun for at registeret kan inneholde innrapporterte barnevernsdata, og ikke opplysninger som er innrapportert gjennom KOSTRA-strukturen på andre områder.

Inkorporering av historiske data i registeret vil muliggjøre at det kan gjennomføres analyser og forskning på forløp over tid allerede fra etableringen av registeret. Dette innebærer at registerets formål vil kunne realiseres fra et vesentlig tidligere tidspunkt enn hvis registeret utelukkende skulle behandle opplysninger innrapportert etter etableringen av registeret.

De historiske opplysningene som foreslås lagt i registeret, lagres i dag av SSB med hjemmel i statistikkloven. SSB har koblet barnevernsopplysninger med data fra andre kilder, for eksempel sosioøkonomiske data. Forslaget til bestemmelsen åpner imidlertid ikke for at opplysningene kan lagres i Barnevernsregisteret i beriket form. Registeret vil i henhold til forslaget kun inneholde opplysninger som er innrapportert fra kommunene med hjemmel i barnevernsloven.

Det foreslås ingen uttømmende angivelse av kategorier av personopplysninger som kan behandles i Barnevernsregisteret. Registerets behandling av personopplysninger etter forskriften vil omfatte en rekke ulike kategorier av opplysninger, og det kan også tenkes at det vil være behov for tilpasning av hvilke opplysninger som skal rapporteres inn fra kommunene for å sikre oppfyllelse av formålet med Barnevernsregisteret. Det vil derfor være vanskelig, om ikke umulig, å angi uttrykkelig hvilke personopplysninger som kan behandles. En slik oppramsing ville dermed uansett blitt ufullstendig.

Departementet legger til grunn at forordningen ikke stiller noe krav om en slik eksplisitt angivelse, slik det også ble lagt til grunn i forarbeidene til utlendingsloven. Av hensyn til størst mulig klarhet og forutsigbarhet foreslås det likevel at forskriften skal angi noen eksempler på hvilke kategorier av personopplysninger som vil kunne behandles i registeret. Departementet vurderer det slik at de eksemplene som framgår av forskriften er egnet til å gi relevant informasjon om hvilke typer opplysninger som behandles i registeret.

14.3.3.4 *Direkte personidentifiserbare opplysninger*

Departementet foreslår en bestemmelse som definerer hvordan begrepet «direkte personidentifiserbare opplysninger» skal forstås, jf. § 5. Direkte personidentifiserbare opplysninger referer i denne forskriften til personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer.

Formuleringen «annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer» er ment å dekke inn DUF-nummer, i tillegg til d-nummer. DUF-nummeret er registreringsnummeret til den som har søkt beskyttelse eller oppholdstillatelse i Norge i UDIs datasystem. Tidligere rapporterte kommunene individdata tilknyttet DUF-nummer, som ledd i KOSTRA-rapporteringen, i tilfeller hvor den registrerte ennå ikke hadde fått d-nummer eller fødselsnummer. Slik departementet forstår det, er ikke det lenger praktisk behov for å benytte DUF-nummer i kommunenes rapportering. Av hensyn til registerets behandling av historiske KOSTRA-data er det likevel nødvendig å gjøre bestemmelsen bredere enn å kun henviser til fødselsnummer og d-nummer.

14.3.3.5 *Behandling av personopplysninger i registeret*

Melding av personopplysninger til registeret

Departementet foreslår en bestemmelse om kommunenes plikt til å rapportere opplysninger til registeret, jf. § 6 første ledd. Hensikten med bestemmelsen er å tydeliggjøre det supplerende rettsgrunnlaget i norsk rett for kommunenes utlevering av personopplysninger i forbindelse med rapportering på barnevernsområdet. Bestemmelsen

vil tydeliggjøre at kommunene har behandlingsgrunnlag for utleveringen etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c). Kommunenes rapporteringsplikt er etter gjeldende rett hjemlet i barnevernsloven § 16-2 andre ledd, jf. barnevernsloven § 16-1 første ledd bokstav e). Departementet legger til grunn at forslaget kun er en presisering av gjeldende rett.

Følgelig legges det også til grunn at informasjonen kan bli oversendt uten å komme i konflikt med taushetsplikten også etter gjeldende rett. Departementet foreslår at dette inntas i bestemmelsens andre ledd.

Departementet foreslår i tredje ledd at det presiseres at opplysningene skal meldes inn elektronisk på den måten Bufdir fastsetter. Forslaget er en videreføring av gjeldende praksis for den kommunale halvårsrapporteringen, hvor Bufdir fastsatte metode for rapportering. For KOSTRA-rapporteringen er det SSB som fastsetter hvordan opplysningene skal meldes inn, jf. KOSTRA-forskriften § 2. Som behandlingsansvarlig for Barnevernsregisteret, er det naturlig at myndigheten til å bestemme hvordan opplysningene skal meldes inn tillegges Bufdir. Departementet legger til grunn at forslaget ikke innebærer en realitetsendring for kommunene.

Uthenting av personopplysninger for utarbeidelse av statistikk og analyser

Barnevernsregisteret vil være en ren databank for innrapporterte barnevernsdata.

Departementet foreslår i § 7, sett i sammenheng § 8, å regulere på hvilke vilkår Bufdir kan hente ut data fra registeret for behandling innenfor registerets formål.

Departementet foreslår en bestemmelse som presiserer at direktoratet kan hente ut personopplysninger, som ikke er tilknyttet fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer, for å utarbeide statistikk og analyser innenfor registerets formål. Bestemmelsen må sees i sammenheng med reguleringene av adgangen til å hente ut direkte personidentifiserbare opplysninger i § 8 andre ledd.

Det følger av den foreslåtte bestemmelsen at Bufdir som hovedregel skal utarbeide statistikk og analyser uten bruk av direkte personidentifiserbare opplysninger. Kun i tilfeller hvor det er nødvendig å behandle fødselsnummer/d-nummer for å koble opplysningene med opplysninger fra andre registre, kan Bufdir hente ut direkte personidentifiserende opplysninger for formålet.

Behandling av direkte identifiserbare opplysninger

Departementet foreslår en egen bestemmelse som presiserer hvordan direkte personidentifiserbare opplysninger skal behandles i registeret, jf. § 8. Det foreslås at fødselsnummer og andre entydige nasjonale identifikasjonsnumre skal lagres kryptert, eller i en tilsvarende sikker form som effektivt hindrer uvedkommende fra å tilegne seg informasjonen. Forslaget er delvis begrunnet i informasjonssikkerhetshensyn, men også for å etterleve dataminimeringsprinsippet.

I henhold til forordningen artikkel 89 nr. 1 skal behandling for blant annet statistiske formål, være omfattet av nødvendige garantier for å sikre den registrertes rettigheter og

friheter. Bestemmelsen presiserer at garantiene skal sikre at det er innført tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes. Nevnte tiltak kan omfatte pseudonymisering, forutsatt at formålet kan oppfylles på denne måten.

Etter departementets vurdering kan ikke formålet med Barnevernsregisteret oppfylles gjennom et krav om pseudonymisering av lagrede data, slik begrepet er definert i forordningen. Pseudonymisering er definert i forordningen artikkel 4 nr. 5: *«behandling av personopplysninger på en slik måte at personopplysningene ikke lenger kan knyttes til en bestemt registrert uten bruk av tilleggsopplysninger, forutsatt at nevnte tilleggsopplysninger lagres atskilt og omfattes av tekniske og organisatoriske tiltak som sikrer at personopplysningene ikke kan knyttes til en identifisert eller identifiserbar fysisk person»*.

I all hovedsak vil datasett på individnivå i registeret ikke kunne knyttes til en identifiserbar fysisk person, når fødselsnummeret erstattes av et registerspesifikt løpenummer. Likevel antar departementet at det kan stilles spørsmål ved om arten og sammensetningen av data i enkelte tilfeller gjør at individuelle datasett ikke kan anses som pseudonymisert i forordningens forstand, selv om fødselsnummer og andre nasjonale identifikasjonsnumre er fjernet. For eksempel vil opplysninger om iverksatt barnevernstiltak om et barn fra en liten kommune, medføre en klar risiko for at vedkommende kan være identifiserbar.

På denne bakgrunnen har departementet valgt å ikke direkte referere til forordningens definisjon av pseudonymisering i forskriften. Pseudonymisering er ikke et krav etter forordningen, men kun et framhevet tiltak for å verne de registrertes rettigheter og friheter. Departementet vurderer at et register med kommunale barnevernsdata på individnivå, hvor muligheten for indirekte identifikasjon er eliminert, ikke er realiserbart. Departementet anser at det ikke kan stilles ytterligere krav til aidentifisering av dataene, hvis registerets formål skal kunne realiseres. I den forbindelse vil departementet også vise til at forskriften i liten grad legger opp til utlevering av opplysninger som ikke er anonyme til eksterne, og de øvrige garantier som framkommer av forskriften.

Etter departementets oppfatning er det sentrale poenget at forskriften oppstiller tydelige krav til at fødselsnummer eller andre entydige nasjonale identifikasjonsnumre skal lagres i en form som gjør opplysningene teknisk utilgjengelig, og at forskriften tydelig angir i hvilke tilfeller det er nødvendig å behandle direkte personidentifiserbare opplysninger. Dette som et ledd i å etterleve kravet til nødvendige garantier i forordningens artikkel 89. nr. 1.

Departementet vurderer det som hensiktsmessig at bestemmelsen gis en teknologinøytral utforming på hvordan entydige nasjonale identifikasjonsnumre skal gjøres teknisk utilgjengelig, herunder at det ikke oppstilles et krav om at opplysningene skal lagres atskilt på forskjellige servere.

Bestemmelsens andre ledd fastsetter i hvilke tilfeller Bufdir kan hente ut direkte personidentifiserbare opplysninger. Departementet foreslår at Bufdir kun kan gjøre dette

for å tilgjengeliggjøre eller utlevere opplysninger til forskning, eller når det er nødvendig for å koble data fra Barnevernsregisteret med opplysninger fra andre registre.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til forskning viser departementet til punktet nedenfor om tilgjengeliggjøring og utlevering av direkte personidentifiserende opplysninger og punktet nedenfor om adgangen til sammenstilling med opplysninger fra andre registre.

Sammenstilling av opplysninger med opplysninger fra andre registre for statistikk og analyseformål

I noen tilfeller kan det være aktuelt å sammenstille data på individnivå fra de kommunale barnevernstjenestene med data fra andre registre.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen en bestemmelse som åpner for at Bufdir kan sammenstille opplysninger fra Barnevernsregisteret med opplysninger i Folkeregisteret, fagsystemet for det statlige barnevernet, fagsystemet for familievernet, og fagsystemet for barneverns- og helsenemndene for statistikkformål, jf. forslag til ny § 9. Slik kobling av data vil tilføre datasettene nye momenter og dermed gi muligheter for å se sammenhenger i dataene gjennom statistiske analyser i et nytt lys.

Når det gjelder barneverns- og helsenemndene, inneholder ikke deres rapportering til Bufdir i dag personopplysninger. Om, og eventuelt hvordan, individdata fra barneverns- og helsenemndene skal innrapporteres til Bufdir må utredes nærmere. Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda og nemndene er statlige organer som hører innunder barnevernsloven. Barnevernsloven § 16-2 andre ledd, jf. første ledd bokstav e) gir derfor hjemmel for utlevering av personopplysninger fra nemndene til et nasjonalt barnevernsregister.

Departementet understreker at den foreslåtte bestemmelsen kun regulerer Bufdirs adgang til å sammenstille opplysninger fra Barnevernsregisteret med andre datakilder. SSBs viderebehandling av data fra registeret skjer med hjemmel i statistikkloven, og faller utenfor anvendelsesområdet til denne forskriften. I henhold til statistikkloven kan SSB koble personopplysninger fra Barnevernsregisteret med andre datakilder.

Bestemmelsen avskjærer heller ikke eksterne forskere fra å foreta koblinger av opplysninger fra Barnevernsregisteret mot andre registre. Dette forutsetter imidlertid at forskningsprosjektet har nødvendige godkjenninger for å gjøre dette. En slik sammenstilling vil både kreve at det er truffet et vedtak om fritak for taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 d, og godkjenning i henhold til det regelverk som regulerer opplysningene det er aktuelt å sammenstille med, for eksempel helseforskningsloven.

Etter forskriftens § 8 kan sammenstilling etter § 9 skje med personopplysninger som er direkte personidentifiserbare. I bestemmelsen er det derfor presisert at opplysningene ikke skal være direkte personidentifiserbare etter at sammenstilling med andre opplysninger er gjennomført. Personentydige identifikasjonsnumre som mottas for behandling, skal følgelig slettes så snart sammenstillingen er tilfredsstillende gjennomført.

Tilgjengeliggjøring og utlevering av direkte personidentifiserende opplysninger fra Barnevernsregisteret

Det følger av statistikkloven § 10 første ledd, at enhver uten hinder av taushetsplikt og etter pålegg fra Statistisk sentralbyrå skal gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeiding eller formidling av offisiell statistikk. Statistikkloven åpner dermed for formidling av direkte personidentifiserbare opplysninger til Statistisk sentralbyrå.

Av pedagogiske hensyn mener departementet at adgangen til å utlevere opplysninger til SSB også bør reguleres i forskriften, jf. § 10 første ledd. Bestemmelsen har likevel ingen selvstendig rettslig betydning.

Av hensyn til en samlet og helhetlig framstilling foreslår departementet videre at det presiseres i forskriften at forskere kan få tilgang til, eller utlevert opplysninger i registeret på grunnlag av vedtak etter forvaltningsloven § 13 d, jf. utkast til forskrift § 10 andre ledd. I henhold til § 8 i forskriften vil også disse kunne få tilgang til personopplysninger med personentydige kjennetegn. Forskeres tilgang forutsetter søknad og vedtak etter forvaltningsloven § 13 d, på lik linje med hva som kreves for å få tilgang til andre opplysninger som er taushetsbelagt etter barnevernsloven for forskningsformål.

Departementet antar at registeret på sikt vil kunne være av interesse, og ha verdi, for forskere. Primærformålet med behandling av innrapporterte barnevernsdata er imidlertid utarbeidelse av statistikk og analyser. Departementet har derfor ikke funnet det naturlig å inkludere behandling for formål knyttet til vitenskapelig forskning som en del av det definerte formålet for registeret. Behandling for formål knyttet til vitenskapelig forskning er derfor å anse som en viderebehandling for et annet formål enn hva opplysningene ble samlet inn for. Departementet finner det uansett klart at formål knyttet til vitenskapelig forskning er å anse som et forenelig formål, jf. forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b), jf. artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsen vil tydeliggjøre denne adgangen.

I lys av det ovennevnte, finner ikke departementet det naturlig å særregulere forskeres tilgang til opplysninger i Barnevernsregisteret. Hvis forskere skal gis tilgang til opplysningen, vil det måtte avgjøres ut fra en konkret vurdering for hvert enkelt forskningsprosjekt. Saken må som hovedregel også framlegges for Rådet for taushetsplikt og forskning for vurdering, jf. forvaltningslovforskriften § 9.

Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen presiserer at det i vedtaket skal knyttes vilkår til forskeres tilgang til opplysninger fra registeret. Det følger av forvaltningsloven § 13 d andre ledd at dette «kan» gjøres. Gitt arten av opplysninger som er taushetsbelagt etter barnevernsloven, legger departementet til grunn at det i praksis uansett ikke vil være aktuelt å utlevere opplysninger uten å oppstille vilkår til forskeres behandling av opplysningene. Departementet finner det derfor hensiktsmessig at dette utvetydig fastslås i forskriften.

Tilgjengeliggjøring og utlevering av opplysninger som ikke er direkte personidentifiserbare

Departementet foreslår at adgangen til å utlevere opplysninger fra Barnevernsregisteret til kommunene og til statsforvalterne reguleres i en egen bestemmelse, jf. forslag til § 11.

Det følger av bestemmelsen at personopplysninger som ikke er direkte personidentifiserbare kan utleveres eller på annen måte tilgjengeliggjøres fra Barnevernsregisteret til den kommunen som har meldt inn opplysningene. Barnevernsregisteret kan dermed utlevere opplysninger til de kommunene som har meldt inn opplysningene blant annet som grunnlag for den årlige tilstandsrapporteringen til kommunestyret. Dette gjelder også i tilfeller der det dette kan føre til indirekte identifisering av enkeltpersoner, for eksempel i små kommuner.

Videre framgår det av bestemmelsen at personopplysninger som ikke er direkte personidentifiserbare kan utleveres eller tilgjengeliggjøres for statsforvalteren. Forslaget tydeliggjør at direktoratet kan utlevere opplysninger tilsvarende dagens halvårsrapportering til statsforvalteren.

Departementet foreslår ikke en hjemmel for å utlevere direkte personidentifiserbare personopplysninger til kommunene eller til statsforvalteren. Det ligger utenfor registerets formål å følge opp enkeltsaker, og registeret inneholder ikke opplysninger som ikke ligger i kommunenes fagsystemer.

Statsforvalterens adgang til å innhente nødvendige opplysninger ved tilsyn i enkeltsaker følger av § 17-4 i barnevernsloven.

Krav til loggføring og oversikt over tilgjengeliggjøringer

Departementet foreslår en bestemmelse som pålegger direktoratet å loggføre uthenting av personopplysninger fra registeret, jf. forslag til § 12. Loggføringen skal minst inneholde opplysninger om hvem av direktoratets ansatte som har hentet ut opplysninger, samt tidspunkt og begrunnelse for uthenting.

Departementet foreslår videre å pålegge direktoratet å føre oversikt over hvem som får utlevert opplysninger fra registeret og hjemmelsgrunnlaget for utleveringene. Plikten er ment til å omfatte alle tilgjengeliggjøringer, både for direkte personidentifiserbare opplysninger og for personopplysninger hvor personentydige kjennetegn er fjernet.

Oversikten over utleveringer skal oppbevares i ti år fra det tidspunkt de opplysningene ble gjort tilgjengelige. Kravet til oppbevaringstid sammenfaller med krav i helseregisterloven § 19 h andre ledd.

Utlevering og tilgjengeliggjøringer av statistiske og anonyme opplysninger

Etter statistisk behandling og aggregering anses opplysningene for å være anonyme. Slike opplysninger vil derfor ikke regnes som personopplysninger som er underlagt personvernforordningen.

Av hensyn til klarhet foreslår departementet likevel at det presiseres i forskriften at direktoratet kan utlevere og tilgjengeliggjøre statistisk aggregerte opplysninger fra Barnevernsregisteret innenfor registerets formål, jf. forslag til § 13. Bestemmelsen presiserer at statistiske og anonyme opplysninger kun kan utleveres eller tilgjengeliggjøres i en form som innebærer at statistikken ikke inneholder personopplysninger. Dette medfører at små forekomster i statistiske rapporter må prikkes eller lignende før utlevering.

Lagring av personopplysninger

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at opplysningene i registeret skal lagres i ubegrenset tid, jf. forslag til § 14. Det følger av forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e at opplysninger skal *«lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for»*.

Videre framgår det av forordningen at *«personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål»*. Dette må imidlertid skje i samsvar med artikkel forordningen artikkel 89 nr. 1, og forutsetter *«at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak som kreves i henhold til [forordningen] for å sikre de registrertes rettigheter og friheter»*.

Departementet legger til grunn at det er anledning til lagring av personopplysninger på ubegrenset tid for statistiske formål. I den forbindelse viser departementet til at det er nødvendig med varig lagring av opplysningene for å kunne følge forløp over tid og dermed kunne oppnå registerets formål. Departementet antar at det også vil kunne være nødvendig å lagre opplysningene for arkivformål etter krav i arkivlovgivningen. Departementet oppfordrer samtidig høringsinstansene om å uttale seg om forslaget om at opplysningene skal lagres i ubestemt tid.

Hva gjelder forholdet til artikkel 89, legger departementet til grunn at behandlingen skal omfattes av nødvendige garantier og tiltak for å sikre at behandlingen er i tråd med forordningens krav, og for øvrig at den registrertes personvern ivaretas. Dette følger direkte av artikkel 89 nr. 1. Departementet legger til grunn at kravet om at behandlingen skal *«omfattes av nødvendige garantier i samsvar med denne forordning for å sikre den registrertes rettigheter og friheter»*, retter seg direkte mot den behandlingsansvarlige, ikke mot nasjonale myndigheter²⁸⁰. Departementet understreker at kravene til Bufdir som behandlingsansvarlig etter denne forskriften, suppleres av kravene i artikkel 89. nr. 1.

Endring av personopplysninger i barnevernsregisteret

Departementet forslår at det presiseres i forskriften at personopplysninger i barnevernsregisteret kun kan endres ved innrapportering av ny informasjon fra

²⁸⁰ Se Prop. 56 LS (2017–2018) s. 72

kommunene, jf. forslag til § 15. Dette følger indirekte også av bestemmelsen om registerets innhold, jf. § 4.

Departementet ser det likevel som hensiktsmessig at forskriften eksplisitt presiserer at opplysningene som lagres i registeret, skal være kopi av opplysninger som behandles av de kommunale barnevernstjenestene. Dette innebærer at forskriften bare åpner for endring av data som har grunnlag i tilsvarende endringer i de kommunale fagsystemene. Bestemmelsen må også sees i sammenheng med forskriftens begrensninger av de registrertes rettigheter.

14.3.3.6 Informasjonssikkerhet m.m.

Taushetsplikt

Departementet foreslår at det i forskriften henvises til at enhver som behandler personopplysninger i barnevernsregisteret har taushetsplikt etter barnevernsloven § 13-1, jf. forslag til § 16. Bestemmelsen er tatt inn i forskriften av pedagogiske årsaker, og har ingen selvstendig rettslig betydning.

Når det gjelder begrensningene i taushetsplikten som følger av barnevernsloven § 13-1 andre ledd andre punktum og tredje ledd første punktum, legger departementet til grunn at disse ikke vil komme til praktisk anvendelse for opplysningene i barnevernsregisteret. Departementet har følgelig ikke funnet det nødvendig å gi særegne regler for taushetsplikt i registeret.

Informasjonssikkerhet

Departementet foreslår en bestemmelse i forskriften om informasjonssikkerhet, jf. § 17.

Det framgår av første ledd at Bufdir og databehandler som forvalter registeret, skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen. Kravet til internkontroll og informasjonssikkerhet i første ledd korresponderer med de generelle kravene i forordningen artikkel 32 nr. 1.

Andre og tredje ledd spesifiserer tiltakenes utforming for å sikre akseptabel informasjonssikkerhet. Kravet om at tiltakene «skal omfatte tiltak som ikke kan påvirkes eller omgås av ansatte» innebærer i praksis ikke at det må være *umulig* å påvirke eller omgå innretningene. De fleste systemer vil blant annet kunne endres ved hjelp av avansert kunnskap og høyteknologisk utstyr. Det sentrale er at tiltakene må være av en slik karakter at det ikke synes mulig for ansatte å påvirke eller omgå dem. Det må da tas hensyn til den tekniske utviklingen og behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, samt risikoen for individers friheter og rettigheter.

Det er ikke noe krav om at de mest avanserte løsningene alltid skal brukes, men at det må foreligge en tilpasning av tiltak med grunnlag i en egnet risikoanalyse. Det er også nærliggende å se hen til ulike standarder og bransjepraksis når det skal avgjøres hva som er tilstrekkelig. Eksempler på tiltak kan være kryptering, tilgangsstyring, sporing av aktivitet/handlingslogger og fysiske barrierer for å hindre adgang.

Med presiseringen om at tiltaket ikke skal være begrenset til handlinger den enkelte forutsettes å utføre, menes at tiltakene også må kunne avverge risiko forbundet med uventede handlinger og ekstraordinære situasjoner. Det betyr at tiltakene må være egnet til å håndtere også blant annet brudd på rutiner og illojale ansatte som benytter informasjon for egen eller andres vinning.

Tilgang til registeret

Departementet foreslår en bestemmelse som regulerer hvilken personkrets som kan gis tilgang til opplysninger i registeret, jf. forslag til § 18.

Det framgår av bestemmelsens første ledd at bare ansatte i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og den som arbeider under direktoratets instruksjonsmyndighet, kan gis tilgang til opplysninger i Barnevernsregisteret. Formuleringen «direktoratets instruksjonsmyndighet» innbefatter databehandlere og eventuelle underdatabehandlere. Videre er det presisert at tilgang bare kan gis i den grad det er nødvendig for vedkommendes arbeid.

Nødvendighetskriteriet markerer at det er en klar terskel for å få tilgang, og er ment å gjenspeile det EU-rettslige nødvendighetsbegrepet. Det sentrale er om opplysningene behøves i arbeidet, og at det løses på mer effektiv og rasjonell måte enn alternativene ved at det gis tilgang. Spørsmålet som bør stilles er om det finnes andre realistiske måter å oppnå formålet med behandlingen av opplysningene på, som er mindre personverninngrep.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at eksterne gis adgang til opplysningene. Dette er tenkelig i forbindelse med blant annet at servicemedarbeidere eller teknikere oppgraderer eller reparerer systemer i registeret. I et slikt tilfelle har Bufdir ansvar for å sørge for at disse aksepterer taushetsforpliktelser og ellers handler i samsvar med nærmere føringer og regler.

I andre ledd er det presisert at bare særskilt autoriserte personer, som har behov for det i sitt arbeid, kan behandles direkte personidentifiserbare opplysninger i registeret.

Plikt til internkontroll

Departementet foreslår en egen bestemmelse i forskriften om internkontroll, jf. § 19. Det framgår av bestemmelsen at Bufdir og databehandler som forvalter registeret, skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen av personopplysninger utføres i samsvar med personvernforordningen og personopplysningsloven.

Bestemmelsen korresponderer i all hovedsak med relevante bestemmelser ulike reguleringer i personvernforordningen, særlig, blant annet artikkel 5 nr. 2, 24 og 32. Forskriftens krav stadfester en generell, overordnet plikt til å få plass egnede tiltak og sikre tilstrekkelig informasjonssikkerhet.

Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer

Departementet foreslår en bestemmelse som gir Bufdir hjemmel til å behandle personopplysninger for å utvikle og teste IT-systemer tilknyttet Barnevernsregisteret, jf. forslag til § 20.

Den klare hovedregelen er at Bufdir skal benytte anonyme eller fiktive data for utvikling og testing av systemene i registeret. Personopplysninger kan kun benyttes til utvikling og testing, hvis det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.

Tilsvarende bestemmelser er gitt i en rekke andre lover og forskrifter, se blant annet skattebetalingsloven § 3-5, tollavgiftsloven § 8-6 og forskrift om behandling av personopplysninger i Lånekassen § 5.

14.3.3.7 Unntak fra de registrertes rettigheter etter personvernforordningen

Generelt om unntakene

Kapittel 4 i forskriften fastsetter begrensninger i de registrertes rettigheter etter forordningen. Bakgrunnen for å ta inn disse begrensningene i forskriften er at rettighetene uansett ikke vil komme til anvendelse grunnet generelle unntaksbestemmelser i personopplysningsregelverket. Av hensyn til åpenhet og forutsigbarhet vurderer departementet at dette bør tydeliggjøres i forskriften.

Flere bestemmelser i forordningen åpner for at nasjonal lovgivning kan begrense rettighetene og pliktene som følger av forordningen. I vår sammenheng er det artiklene 23 og 89 som er aktuelle som grunnlag for unntaksregulering.

Artikkel 89 gir nærmere regler om «*garantier og unntak*» ved behandling av personopplysninger for «*arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål*». Etter artikkel 89 nr. 1 skal behandling med disse formålene omfattes av «*nødvendige garantier*» i samsvar med forordningen, herunder tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre dataminimering, samt pseudonymisering og anonymisering dersom formålene med behandlingen kan oppnås med slike tiltak».

I artikkel 89 nr. 2 og 3 åpnes det for at det i nasjonal rett fastsettes unntak fra visse av forordningens regler om den registrertes rettigheter. Bestemmelsen skiller mellom behandling for forskning og statistikk på den ene side og behandling for arkivformål i allmennhetens interesse på den andre. Unntak for behandling for forskning og statistikk reguleres av artikkel 89 nr. 2. Bestemmelsen åpner for at det i nasjonal rett gjøres unntak fra artikkel 15 (rett til innsyn), 16 (rett til korrigeringsrett), 18 (rett til begrensning av behandling) og 21 (innsigelsesrett). Unntakene må fastsettes med forbehold for kravene i artikkel 89 nr. 1, og kan gjelde i den grad rettighetene trolig «*vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen*» av formålene med behandlingen, og slike unntak er «*nødvendig*» for å oppfylle formålet.

Forordningen artikkel 89 gir ikke grunnlag for å gjøre unntak fra informasjonsplikten i artikkel 14 eller retten til å kreve sletting i forordningen artikkel 17. Unntak må derfor

forankres i forordningen artikkel 23. Selv om artikkel 89 er særlig utformet for å regulere statistisk behandling og behandling knyttet til arkivering og forskning, kan ikke departementet se at den utelukker anvendelsen av artikkel 23 som et alternativt grunnlag for begrensning av rettigheter knyttet til de nevnte områdene. Departementet viser i den forbindelse til at unntaket som er gjort i personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a), er gjort med grunnlag i artikkel 23 nr. 1²⁸¹.

Artikkel 23 nr. 1 gir adgang til å begrense rettigheter og plikter som er nedfelt i artiklene 12-22, 34 og 5. Det følger av foralepunkt 73 at rettigheter og plikter «*kan begrenses av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett i den grad det i et demokratisk samfunn er nødvendig og forholdsmessig av hensyn til den offentlige sikkerhet, herunder ... viktige mål i allmennhetens interesse i Unionen eller en medlemsstat, særlig en viktig økonomisk eller finansiell interesse for Unionen eller en medlemsstat, føring av offentlige registre i allmennhetens interesse*».

Utforming av statistikk, arkivering og forskning har tradisjonelt vært ansett å ligge i kjernen av hva som utgjør en allmenn interesse, se blant annet Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) s. 109 og den svenske utredningen SOU 2017:39 s. 123. Departementet legger derfor til grunn at hensynet til å sikre gode rammevilkår for arkivformål, forskning og statistikk har vesentlig betydning for samfunnet, og at slik virksomhet må anses som et viktig mål av generell samfunnsinteresse i tråd med artikkel 23 nr. 1 bokstav e.

Enkelte begrensninger i de registrertes rettigheter er også gjort i personopplysningsloven, jf. nedenfor om deres anvendelse på behandlingen i Barnevernsregisteret. Departementet vil også vise til at lignende avskjæringer av de registrertes rettigheter er gjort i en rekke ulike lover i Norges nabostater. Det heter for eksempel i den danske databeskyttelsesloven (lov nr. 502 af 23/05/2018), som gjennomfører personvernforordningen i dansk rett, følgende i § 22 stk. 5: «*Databeskyttelsesforordningens artikkel 15, 16, 18 og 21 finder ikke anvendelse, hvis oplysningerne udelukkende behandles i videnskabeligt eller statistisk øjemed.*» Tilsvarende vurderinger ligger bak den svenske statistikkloven, lagen (2001:99) om den officiella statistiken, § 15 a.

Med grunnlag i tungtveiende interesser foreslår departementet unntak fra flere rettigheter nedfelt i personvernforordningen. Departementet legger til grunn at hensynene som ligger bak de foreslått unntakene veier tyngre enn de personvernulempene begrensningene medfører for de registrerte. Departementet mener nødvendige garantier i forskriften begrenser ulempene en slik innskrenkning i rettigheter medfører, og at de registrerte kan utøve sine rettigheter overfor barnevernstjenesten.

Departementet har vurdert om de foreslåtte begrensningene utgjør et inngrep av en karakter som gjør at de må gis i lovs form. I denne vurderingen har departementet vektlagt

²⁸¹ Prop. 56 LS (2017–2018) s. 219

at de relevante rettighetene uansett ikke kommer til anvendelse, og at de foreslåtte begrensningene i forskriften derfor ikke kan anses å utgjør et reelt inngrep.

I den forbindelse vil departementet påpeke at de foreslåtte begrensningene i forskriften, ikke berører de registrertes rettigheter overfor de kommunale barnevernstjenestene. Opplysningen som behandles i Barnevernsregisteret skal være en kopi av opplysningene som ligger i de kommunale barnevernstjenestenes fagsystemer. Hensikten bak å forskriftsfeste de foreslåtte unntakene er å tydeliggjøre at de registrerte henvises til å utøve sine rettigheter overfor kommunen.

På dette grunnlag finner departementet at de relevante unntakene fra de registrertes rettigheter kan gjøres i forskrifts form. Departementet viser ellers til vurderingene foretatt nedenfor for hver enkelt av de foreslåtte unntakene.

Unntak for de registrertes rett til informasjon

Departementet foreslår en bestemmelse om unntak fra den registrertes rett til informasjon etter personvernforordningen artikkel 14, jf. forslag til § 21.

Personopplysningene meldes til barnevernsregisteret fra kommunene. Dette innebærer at opplysningene i registeret vil være samlet inn fra andre enn de registrerte selv, jf. forordningen artikkel 14. Det innebærer at informasjonsplikten i artikkel 13 ikke aktualiseres.

Departementet finner det klart at forordningen artikkel 14 i alle tilfelle ikke kan påberopes av den registrerte. Departementet viser i den forbindelse til artikkel 14 nr. 5 c), som fastslår at informasjonsplikten ikke kommer til anvendelse hvis innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i nasjonal rett, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser. Denne forskriften fastsetter en uttrykkelig plikt for kommunene til å utlevere personopplysninger til Barnevernsregisteret, og forskriften inneholder også egnede tiltak for å verne de registrerte. Departementet legger også til grunn at unntaksbestemmelsen i artikkel 14 nr. b) vil kunne komme til anvendelse.

Unntaksbestemmelsen i forskriften er forankret i forordningens artikkel 23. Departementet viser til at det vil være praktisk umulig å informere de registrerte i tråd med artikkel 14 ved denne type registerbehandling. På denne bakgrunnen anser departementet begrensningen som nødvendig og forholdsmessig, for å kunne realisere Barnevernsregisterets formål.

Unntak fra den registrertes rett til innsyn

Departementet foreslår videre en bestemmelse som begrenser den registrertes rett til innsyn, jf. § 22. Det framgår av bestemmelsen at den registrerte ikke har rett til en kopi av personopplysningene som behandles etter forordningen artikkel 15 nr. 3. Forslaget innebærer ikke en begrensning i de registrertes rett til mer generell informasjon etter artikkel 15 nr. 1.

Departementet legger til grunn at de registrerte uansett ikke har rett til kopi av personopplysningene som behandles, med grunnlag i unntaksbestemmelsen i personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a). Nevnte bestemmelses første ledd gjør unntak fra innsynsretten etter forordningens artikkel 15 for blant annet behandling av personopplysninger for statistiske formål.

Etter personopplysningsloven § 17 første ledd bokstav a) kan det gjøres unntak dersom *«det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å gi innsyn»*. Justisdepartementet uttaler i forarbeidene²⁸² til bestemmelsen at i forholdsmessighetsvurderingen inngår ikke bare den enkelte innsynsbegjæring, men at også den samlede mengden innsynsbegjæringer og potensielle innsynsbegjæringer kan tas i betraktning.

Departementet anser at det vil kreve en uforholdsmessig stor innsats å legge til rette for at de registrerte skal ha rett til en kopi av personopplysningen som behandles i registeret. Departementet legger til grunn at det potensielt sett kan være snakk om et betydelig antall henvendelser om innsyn, gitt mengden registrerte. Dette vil skape unødig merarbeid for direktoratet. Det vil også kreve særlig kunnskap å hente ut informasjon i egnet form, og tilrettelegge for slik kommunikasjon.

I forholdsmessighetsvurderingen vektlegger departementet også at opplysningene i registeret kun er en kopi av de samme opplysningene som ligger i fagsystemet til den kommunale barnevernstjenesten. Den registrerte vil derfor kunne utøve sin rett til innsyn i de samme opplysningene overfor kommunen.

Den foreslåtte unntaksbestemmelsen i forskriftens § 22 er fastsatt i forordningen artikkel 89 nr. 2. Etter nevnte bestemmelse kan det gjøres unntak fra kopiretten i artikkel 15 nr. 3 *«i den grad det er sannsynlig at slike rettigheter vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen av de spesifikke formålene, og slike unntak er nødvendig for å oppfylle nevnte formål.»*

Departementet viser til de momentene som er trukket fram ovenfor, og finner det sannsynlig at retten til kopi i alvorlig grad vil kunne hindre Bufdirs kapasitet til å kunne utvikle statistikk og analyser i tråd med registerets formål. Etter departementets syn vil rett til kopi her være uhensiktsmessig og føre til en betydelig arbeidsbyrde, som er særlig uforholdsmessig siden behandlingen verken får rettsvirkninger eller direkte faktiske virkninger for den registrerte. I tillegg har statistikk en vesentlig betydning for samfunnet. Departementet mener derfor det er nødvendig med en innsynsbegrensning nedfelt i forskriften. Etter departementets vurdering vil den registrertes rettigheter og interesser ivaretas av den enkelte kommune gjennom retten til innsyn som part i barnevernssaken. Forslaget til lovbestemmelse og forskrift vil i stor grad sørge for tilstrekkelig beskrivelse av behandlingsformålet og hvem som er registrerte, samt hvordan behandlingen skal skje.

Departementet understreker samtidig at den registrerte likevel vil ha innsynsretten etter artikkel 15 nr. 1 og 2 i behold, slik at vedkommende vil kunne få oversikt over de personopplysninger som behandles. Sett i sammenheng med at den registrerte kan få

²⁸² Prop. 56 LS (2017–2018) s. 218

utlevert kopi av de samme personopplysningene hos kommunen, finner departementet at begrensningen ikke utgjør et unødvendig eller uforholdsmessig inngrep i den registrertes rettigheter.

Unntak fra den registrertes rett til retting

Departementet foreslår en bestemmelse som fastslår at den registrertes rett til retting og komplementering ikke kommer til anvendelse, jf. forslag til § 23. Bestemmelsen er gitt med grunnlag i forordningen artikkel 89 nr. 2.

Ettersom personopplysninger som behandles i barnevernsregisteret ikke behandles med det formål å kartlegge eller iverksette tiltak for enkeltpersoner, mener departementet at den registrertes interesse i å kunne korrigere eller komplettere informasjon er svært begrenset. Videre anser departementet at muligheten til å kunne påberope seg en slik rett overfor registeret ville medføre betydelig merarbeid og gjøre det vanskelig å oppnå formålene med behandlingen. Videre ville det være tilnærmet umulig for Bufdir å ta stilling til påstander fra enkeltpersoner om at personopplysninger i registeret er uriktige eller ufullstendige. Dessuten vil informasjon som er viktig for den enkelte, være mindre relevant for registerets formål om å utarbeide generell statistikk.

Samlet sett finner departementet det sannsynlig at en rett til retting i alvorlig grad vil hindre oppfyllelsen av formålet med behandling i Barnevernsregisteret, og finner det nødvendig å gi unntak for rettigheten. Departementet finner følgelig også at nevnte rettighet uansett ikke kommer til anvendelse, jf. det sammenfallende vilkåret for unntak etter personopplysningsloven § 17 andre ledd.

Departementet understreker samtidig betydningen av høy datakvalitet for statistiske formål. Dette kan ivaretas ved at kommunene oppdaterer de personopplysningene som er registrert og lagret hos dem, i forbindelse med henvendelser fra den registrerte, eller dersom de på annen måte oppdager feilregistreringer. Barnevernsregisteret legger opp til en løsning som innebærer at de individuelle datasettene i registeret blir erstattet ved innrapportering av endrede eller nye opplysninger fra de kommunale fagsystemene. Personopplysningene vil følgelig bli automatisk oppdatert også i barnevernsregisteret ved neste rapportering. Den registrertes rett til retting etter artikkel 16 vil således være indirekte i behold, ved at den kan utøves mot kommunen. Departementet vil også her nevne at forskriften er utformet med tanke på å sikre en forholdsmessig behandling, samt oppnå tilstrekkelig nivå på informasjonssikkerheten.

Unntak fra den registrertes rett til sletting

Departementet foreslår en bestemmelse som klargjør at den registrerte har ikke rett til å få personopplysninger om seg selv slettet etter forordningen artikkel 17, jf. forslag til § 24. Bestemmelsen oppstiller unntak fra retten til sletting («retten til å bli glemt») som følger av artikkel 17 nr. 1 og 2.

Departementet legger til grunn at den registrerte uansett ikke har rett til å få opplysninger om seg selv slettet i Barnevernsregisteret, jf. forordningens artikkel 17 nr. 3 bokstav d).

Det framgår av denne bestemmelsen at ved behandling for blant annet statistiske formål vil ikke rettighetene etter artikkel 17 nr. 1 og 2 få anvendelse, dersom rettigheten etter artikkelens nr. 1 sannsynligvis vil gjøre det umulig eller i alvorlig grad hindre at målene med nevnte behandling nås.

Departementet vil her vise til at en rett til sletting naturligvis ville undergrave grunnlaget for et slikt statistisk register, og finner det klart at unntaket i artikkel 17 nr. 3 bokstav d) kommer til anvendelse. I den sammenheng har departementet også vurdert muligheten for en unntakshjemmel, som tilsvarer bestemmelsen gitt i helseregisterloven § 25 første ledd andre punktum. Nevnte bestemmelse åpner for sletting av opplysninger i helseregistre i tilfeller hvor «behandling av opplysningene føles sterkt belastende for den registrerte, og det ikke finnes sterke allmenne hensyn som tilsier at opplysningene behandles».

Etter departementets oppfatning vil ikke en slik unntaksbestemmelse kunne få reell praktisk anvendelse, og at det derfor vil være villedende å åpne for at den registrerte kan fremme et slikt krav. Departementet viser til at barnevernsregisteret er et mer rendyrket statistisk register enn flere av helseregistrene, som også er innrettet mot forskningsformål. En annen sentral forskjell er at Barnevernsregisteret behandler en mer ensartet type opplysninger enn helseopplysninger som omfattes av helseregisterloven. Det er derfor vanskelig å peke på hensyn som skulle tilsi at slettebegjæringer fra ulike registrerte skal vurderes forskjellig. På denne bakgrunn er det vanskelig å se for seg en mellomløsning mellom at den registrerte har en ubetinget rett til sletting, eller at den registrerte ikke har rett til å få opplysningene slettet. En ubetinget rett til sletting vil kunne medføre en betydelig risiko for at det statiske grunnlaget ødelegges, og følgelig gjøre det umulig å nå målet med behandling i Barnevernsregisteret.

Unntaket i forslaget til forskrift § 24 er gjort med grunnlag i artikkel 23 nr. 1. Ettersom statistikken utarbeides på et mer aggregert nivå, og ikke skal benyttes for beslutninger som gjelder den registrertes faktiske situasjon eller rettsstilling, er ulempen beskjeden. Departementet anser også her at begrensningen er forholdsmessig og nødvendig. På grunn av de viktige samfunnsinteresser som ligger til grunn, og de klare personverngarantier som gjennomføres i og med denne forskrift, er det klart nødvendig og forholdsmessig med en slik begrensning.

Ikrafttredelse

Departementet foreslår at forskriften skal tre i kraft fra det tidspunkt departementet bestemmer, jf. forslag til § 25.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1 Innledning

Kapittelet beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet. Det er ikke en beskrivelse av de samfunnsøkonomiske virkningene eller en uttømmende beskrivelse av hvordan forslagene vil påvirke alle aktørene i barnevernet. Hvordan barn, unge og familier vil påvirkes, inngår i de foregående kapitlene som del av begrunnelsen for forslagene.

Gevinstene av tiltak i barnevernet er vanskelige å tallfeste og måle og de kommer som regel først etter flere år. Forslagene skal bidra til bedre vurderinger og valg av tiltak i barnevernet, både i barnevernstjenestene og i barneverns- og helsenemndene. I tillegg skal de styrke rettssikkerheten for barn, foreldre og fosterforeldre. Dette vil til sammen gi et mer virksomt barnevern, og barn i barnevernet et bedre utgangspunkt for voksenlivet. Færre i utenforskap er avgjørende for velferdsstatens bærekraft framover. Tiltak som gir barn og unge et bedre utgangspunkt vil kunne bidra i denne sammenheng. Se NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid* kapittel 32.3 om gevinster av tiltak på barnevernsområdet.

Forslagene i høringsnotatet har konsekvenser for kommunene, statsforvalterne, barneverns- og helsenemndene, domstolene, Bufetat og for utgiftene til fri rettshjelp over Justisdepartementets budsjett. Det er for flere av forslagene vanskelig å anslå konkrete budsjettmessige konsekvenser. Konsekvensene av enkeltforslag er ofte små, fordi endringen er liten eller omfatter relativt få barn.

Selv om det, særlig for kommunesektoren, er vanskelig å anslå de økonomiske effektene av enkeltforslagene vil summen av endringer i forslagene kunne ha konsekvenser av betydning. Et usikkert anslag tilsier merutgifter for kommunene på om lag 152 mill. kroner, herunder om lag 130 mill. kroner til kompensasjon for manglende tjenstepensjon til fosterforeldre. Det er imidlertid flere forslag der departementet mener kommunene vil kunne få noe merutgifter, men der disse er så små og vanskelige å tallfeste at det ikke er gjort. Kommunenes merutgifter kan derfor være noe høyere enn 152 mill. kroner. Enkelte av forslagene kan også innebære innsparing for kommunene som det også er vanskelig å tallfeste. En trygg oppvekst som skaper ro og forutsigbarhet vil også redusere risikoen for utenforskap videre i livet.

Flere av forslagene innebærer en mer detaljert styring av kommunene. I drøftingen av forslagene, ses det hen til prinsipper for styring av kommunene. Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Der departementet likevel foreslår tiltak som innebærer en mer detaljert styring av kommunene, er dette begrunnet i behovet for å ivareta et nasjonalt mål om bedre rettssikkerhet for barn og familier i barnevernet. En del forslag innebærer imidlertid presiseringer av gjeldende rett og endring av dagens praksis, noe som kan bidra til mindre uklarhet, mer forutsigbarhet og tydeligere ansvarsforhold.

Viktige eksempler på forslag med konsekvenser for kommunene er:

- Partsrettigheter fra 12 år eller rett til advokat fra fylte 12 år
- Klageadgang for barn uten partsrettigheter
- Nemndas vedtak skal tydeliggjøre omsorgsovertakelsens antatte varighet og foreldrenes endrings- eller utviklingsbehov
- Plikt for barnevernstjenesten å tilby oppfølging ved tilbakeføring med tilhørende plan
- Klagerett for fosterforeldre på vedtak om flytting
- Hjemmel for barnevernstjenesten til å fatte vedtak om midlertidig stans av samvær
- Strengere sperrefrist i saker der gjenforeningsmålet anses oppgitt (saker om samvær eller tilbakeføring)
- Ny ordning med vedtak i nemnda om overføring av foreldreansvar fra foreldre til fosterforeldre
- Besøkskontakt for søsken etter adopsjon
- Hjemmel for å kunne konkretisere innholdet i veiledningen av personell – konsekvenser av en eventuell forskrift
- Ny vurdering av frivillige tiltak utenfor hjemmet hver sjette måned
- Vurdering av om informasjon om familiers hjelpebehov skal videreformidles til andre tjenester
- Informasjonsplikt til statsforvalter ved dødsfall og svært alvorlige hendelser

Sammen med andre lovendringer som har blitt gjort siden 2022, med barnevernsreformen og ny barnevernslov, kan endringene som foreslås innskrenke kommunenes og barnevernstjenestenes fleksibilitet og handlingsrom både i den enkelte sak og i organiseringen av tjenesten.

Barnevernet er en sektor der sentrale myndigheter styrer kommunenes ressursbruk gjennom lov- og forskriftskrav, og gjennom kompetansekrav. Det er i tillegg utstrakt bruk av anbefalinger, og veiledning rundt hvordan oppgavene kan løses for å oppfylle lovkravene. Graden av offentlig myndighetsutøvelse og betydningen det har i enkeltpersoners liv tilsier, etter departementets syn, at det er nødvendig og rimelig. Det kan samtidig bemerkes at barnevernssektoren i liten grad blir styrt på konkret ressursbruk, for eksempel når det gjelder krav til bemanning, organisering og spesifikk utdanning. Det vises også til forslagene om å justere kravet om kompetanse til de som allerede jobber i tjenestene, herunder at departementet foreslår å fjerne kravet om videreutdanning for personell som har lengre enn fire års relevant arbeidserfaring. Dette vil bidra til å redusere trykket på mange tjenester. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på hvordan forslagene vil påvirke de kommunale barnevernstjenestenes samlede ressursbruk, handlingsrom og fleksibilitet, også i lys av de øvrige endringene som er gjort de siste årene.

På samme måte som for kommunene er det usikkerhet knyttet til konsekvensene for barneverns- og helsenemndene og statsforvalterne, blant annet fordi konsekvensene vil avhenge av hvordan antall saker, herunder klagesaker, påvirkes av endringene. Departementet anslår, på usikkert grunnlag, merutgifter på 5-10 mill. kroner for nemndene og 6-8 mill. kroner for statsforvalterne. Utgiftene til fri rettshjelp anslås å øke med inntil 20 mill. kroner årlig da det vil bli økt behov for advokattjenester i rettslige prosesser i barnevernet. I anslaget er det tatt hensyn til at utgiftene til fri rettshjelp vil kunne øke noe

utover de 16,5 mill. kronene departementet har tallfestet i dette kapittelet. I tillegg anslås det merutgifter på 10-12 mill. kroner til institusjonstilbudet fra Bufetat og Oslo kommune.

Totalt anslås det at forslagene i høringsnotatet innebærer merutgifter opp mot 210 mill. kroner per år.

Kostnadsanslag som gis i dette kapittelet er usikre, blant annet fordi departementet mangler informasjon om hvordan ulike aktører i barnevernet jobber og tidsbruken i ulike prosesser. På flere områder mangler det også fullstendig statistikk over antall klager, vedtak og prosesser hos de ulike aktørene barnevernet. Det er videre vanskelig å vite hvordan antall klager og overprøvinger vil påvirkes av endringene som foreslås, for eksempel når flere barn får partsrettigheter og fosterforeldre klagerett.

Konsekvensene av forslagene vil bli vurdert nærmere i det videre arbeidet med lovforslagene. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslagene vil ha for ulike aktører i barnevernet.

Regjeringen vil i etterkant av høringen vurdere tiltakene nærmere, prioriteringen av disse og om målene på området kan nås på andre måter. Gjennomføring av forslag med økonomiske og administrative konsekvenser forutsetter budsjettmessig dekning. Departementet vil komme nærmere tilbake til eventuelle nødvendige bevilgningsendringer for berørte aktører i de ordinære budsjettframleggene.

15.2 Styrking av barns medvirkning og prosessuelle rettigheter, oppfølging av foreldre mv.

15.2.1 Partsrettigheter fra 12 år eller rett til advokat fra fylte 12 år

Det foreslås flere alternative måter å styrke ivaretagelsen av barns rett til medvirkning og barns prosessuelle rettigheter. Ett alternativ er å endre hovedregelen i barnevernsloven § 12-3 slik at barn får fulle partsrettigheter fra 12 år. I dag er aldersgrensen 15 år. Et slikt forslag vil ha konsekvenser for barneverns- og helsenemndene, domstolene, kommunene, statsforvalterne og utgiftene til fri retts hjelp. Det er utfordrende å anslå merutgiftene for de ulike aktørene, blant annet fordi barn uten partsrettigheter allerede har omfattende rett til medvirkning i dag. Det er også uklart hvor mye merarbeid det vil være for aktørene å ivareta barns partsrettigheter fra 12 år. Departementet ønsker høringsinstansenes innspill til hvordan kostnadene til aktørene i barnevernet påvirkes av at barn har partsrettigheter fra fylte 12 år.

Som alternativ til forslaget om å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år, foreslår departementet at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene selv om barnet ikke er part i saken.

15.2.1.1 Konsekvenser for kommunene

Forslaget om partsrettigheter fra 12 år innebærer at barn fra fylte 12 år vil være part i barnevernstjenestens avgjørelser om hjelpetiltak som retter seg mot barnet eller krever deltakelse fra barnet. De mest brukte enkelttiltakene for aldersgruppen 0-17 år i løpet av 2022 var vedtak om råd og veiledning (21 731 tiltak), deltakelse i

ansvarsgruppe/samarbeidsteam (14 381 tiltak), besøkshjem/avlastningstiltak (8 337 tiltak), økonomisk hjelp for øvrig (8 249 tiltak) samt andre tiltak for å styrke utviklingen til barnet (6 199 tiltak).²⁸³ Tallene illustrerer at flertallet av hjelpetiltakene ikke kan sies å rette seg mot barnet eller kreve deltakelse fra barnet.

Selv om antall tiltak i løpet av et år er kjent, er det noe usikkerhet om antall nye vedtak om hjelpetiltak som fattes årlig. Basert på antall undersøkelser avsluttet med vedtak om tiltak, men fratrukket sakene der det fattes vedtak om tiltak for nemndene, vil det være om lag 2 400 barn i alderen 12-15 år med vedtak om hjelpetiltak.²⁸⁴ Dersom det antas at 25 prosent av tiltakene retter seg mot barnet eller krever deltakelse fra barnet (tatt utgangspunkt i besøkshjem/avlastningshjem og «andre tiltak for å styrke utviklingen til barnet», jf. over) vil om lag 600 barn få partsrettigheter i disse sakene.

Barnet vil også være part i akuttsaker etter barnevernsloven kapittel 4. I 2022 var det 1 043 barn med akuttvedtak. Det er noe høyere andel akuttvedtak per 1 000 barn blant de største barna.²⁸⁵ Basert på dette antar departementet at om lag 135 barn i disse sakene vil få partsrettigheter.

Partsrettigheter innebærer at barnet skal forhåndsvarsles, ha rett til å uttale seg, ha rett til innsyn i sakens dokumenter og kan påklage vedtak. Forslaget vil dermed gi merutgifter for kommunene i de om lag 735 sakene der barn får partsrettigheter. Det er imidlertid svært usikkert hvor mye merarbeid det innebærer. Dersom det antas merarbeid på 2-3 timer per sak vil merutgiftene være om lag 1 mill. kroner per år for kommunene som helhet.²⁸⁶

Departementet har ikke oversikt over hvor mange barn med partsrettigheter som i dag påklager vedtak om hjelpetiltak eller akuttvedtak. Hvis flere barn enn i dag klager vil kommunene få noe merarbeid knyttet til å ivareta barns partsrettigheter i disse sakene, men det er svært usikkert hvor store merutgiftene vil være.

Forslaget kan også gi noen merutgifter for kommunene i saker som skal opp for nemnda og domstolen, fordi saksbehandlingen kan bli mer arbeidskrevende når det er flere parter i saken. Det er imidlertid snakk om et relativt lavt antall saker – om lag 270 flere barn årlig vil kunne få partsrettigheter i klagesaker på akutt- og flyttevedtak og hovedsaker for nemnda – noe som tilsier at ressursbruken ikke vil være vesentlig for kommunene som helhet.

Når flere blir part i barnevernssaker, og flere dermed kan påklage vedtak til nemnda eller kreve endringssaker, kan nemndene få flere saker til behandling om flytting, endring av samvær, tilbakeføring, klage på akuttvedtak og vedtak om midlertidig flytteforbud. Det er usikkert hvilke konsekvenser dette vil få for kommunene.

²⁸³ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/Barn-med-hjelpetiltak>

²⁸⁴ SSB-tabell 11297

²⁸⁵ <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/akuttvedtak#section-74>

²⁸⁶ Antar årsverkskostnad på 850 000 kroner og 1 750 timer per årsverk.

Barnevernstjenesten vil kunne bruke noe mer tid på å vurdere unntak fra dokumentinnsyn hvis aldersgrensen senkes til 12 år.

Forslaget kan medføre noe økt bruk av tolk, men innebærer ikke vesentlige merutgifter til tolk da barn allerede har rett til medvirkning hvor tolk skal brukes ved behov.

Samlet vurderer departementet, på usikkert grunnlag, at forslaget om lavere aldersgrense for barns partsrettigheter vil gi samlede merutgifter for kommunene på 2-5 mill. kroner per år.

Departementets forslag til alternativ 2 innebærer at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene, men ikke ha partsrettigheter. Forslaget antas ikke å merutgifter for kommunene.

15.2.1.2 *Konsekvenser for barneverns- og helsenemndene*

Forslaget innebærer at barn fra fylte 12 år vil være part i saker for nemnda, noe som kan gi økte utgifter til nemndenes saksbehandling. Det anslås at om lag 270 flere barn årlig vil kunne få partsrettigheter i klagesaker på akutt- og flyttevedtak og hovedsaker for nemnda.

Barn uten partsrettigheter har med dagens barnevernslov omfattende rett til medvirkning i barneverns- og helsenemndene. Det innebærer at nemndene allerede bruker ressurser på å forberede, gjennomføre og dokumentere samtaler, møter og prosesser med alle barn. På den andre siden innebærer det å ha fulle partsrettigheter en noe mer omfattende saksbehandling. Ressursbruken er erfaringsmessig noe høyere i saker hvor parten er et yngre barn, da prosessene skal være barnevennlige og tilpasset barnets alder. Merkostnadene avhenger også av om hovedsakene behandles i forhandlingsmøte, samtaleprosess eller skriftlig behandling. Ved forhandlingsmøte er nemndenes sakskostnader knyttet til godtgjøring av fagkyndige og alminnelige medlemmer. Møtene kan bli lengre ettersom hver part har samme mulighet til innledningsforedrag, partsforklaring, bevisførsel og avsluttende innlegg. Gitt at ca. 230 flere barn vil være part i en sak forventes merutgifter på 1-2 mill. kroner for nemndene, avhengig av om sakene behandles i forhandlingsmøte eller med samtaleprosess. Merutgiftene for nemndene knyttet til at om lag 40 barn vil få partsrettigheter i klagesaker på akutt- og flyttevedtak anslås å være mindre enn 100 000 kroner.

Når flere blir part i barnevernssaker, og dermed kan påklage vedtak til nemnda eller kreve endringssaker, kan nemndene få flere saker til behandling om flytting, endring av samvær, tilbakeføring og klage på akuttvedtak. Hvor mange saker det kan dreie seg om er usikkert og dermed hvilke konsekvenser dette vil få for nemndene.

Departementet foreslår flere nye unntaksbestemmelser som innebærer at nemnda, helt eller delvis, kan nekte barnet deltakelse i nemndsmøter eller innsyn i saksdokumenter. Dette vil kunne gi noe økt saksbehandling for nemndene.

Departementet anslår at forslaget innebærer merutgifter på 1-3 mill. kroner per år av forslaget om lavere aldersgrense for barns partsrettigheter.

Departementets forslag til alternativ 2 innebærer at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene, men ikke ha partsrettigheter. Det antas

at nemndene vil bruke noe mer ressurser på å tilrettelegge for at barnet har egen advokat. Departementet vurderer at forslaget innebærer merutgifter på om lag 500 000 kroner for nemndene.

15.2.1.3 *Konsekvenser for domstolene*

Det anslås at 230 flere barn årlig vil kunne få partsstatus i hovedsaker for barneverns- og helsenemndene med forslag om senket alder for barns partsrettigheter. I 2023 ble ca. 36 prosent av de 1 425 hovedsakene etter barnevernsloven påklaget til domstolene. Tall fra 2019 viser en relativt jevn fordeling på årskull av saker om omsorgsovertakelse. Gitt at også sakene for domstolen er jevnt fordelt tilsier dette at om lag 80 12–15-åringer vil få partsstatus i domstolsaker. I tillegg kommer ev. klager på akuttsaker. Antall klager kan øke når flere barn får partsstatus, men departementet antar at det i så fall vil være snakk om et lite omfang.

Barn har omfattende rettigheter til medvirkning i domstolene, og domstolene bruker allerede ressurser på å forberede, gjennomføre og dokumentere samtaler, møter og legge til rette for gode og trygge prosesser for alle barn. Som for nemndene kan forslaget likevel medføre noe mer omfattende saksbehandling og ressursbruk, også fordi prosessene skal være barnevennlige og tilpasset barnets alder. Departementet har mindre informasjon om hvordan domstolene vil påvirkes, men anslår, på bakgrunn av de forventede konsekvensene for nemndene, merutgifter på om lag 500 000 kroner.

Departementets forslag til alternativ 2 innebærer at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene, men ikke ha partsrettigheter. Dersom forslaget skal gjelde for domstolen vil det medføre tilsvarende merkostnader som forslag om å senke alderen for partsrettigheter.

1.2.1.3. *Konsekvenser for statsforvalterne*

Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak som barnevernstjenesten fatter etter barnevernsloven. Forslaget om å senke aldersgrensen for barns partsrettigheter til 12 år kan derfor gi noe økt ressursbruk til klagehåndtering. Ved rettighetsklager fra barn med partsrettigheter vil statsforvalter foreta en full prøving av vedtaket. Omfanget av nye klager fra barn er svært usikkert. Barn kan også i dag klage til statsforvalter gjennom tilsynsklage og egen klageportal for barn. Det har kommet få klager gjennom disse klagemulighetene. Departementet vurderer at forslaget derfor vil kunne ha noen, men ikke vesentlige, konsekvenser for statsforvalterne. Departementet legger til grunn at dette kan håndteres innenfor gjeldende rammer.

Departementets forslag til alternativ 2 innebærer at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene, men ikke ha partsrettigheter. Forslaget medfører ikke merutgifter for statsforvalterne.

15.2.1.4 *Konsekvenser for utgiftene til fri rettshjelp*

Lavere aldersgrense for barns partsrettigheter vil gi økte utgifter til fri rettshjelp. Merutgiftene vil i noen grad avhenge av om saker gjennomføres som forhandlingsmøte eller samtaleprosess.. Basert på et anslag om 270 flere barn med partsrettigheter anslås det

at utgiftene til fri rettshjelp i klagesaker på akutt- og flyttevedtak og hovedsaker vil øke med om lag 12,5 mill. kroner.

I tillegg kommer merutgifter til fri rettshjelp i domstolene. Om lag 36 prosent av nemndssakene påklages, noe som tilsier at utgiftene til fri rettshjelp i domstolene vil øke med om lag 4 mill. kroner.

Utgiftene til fri rettshjelp i nemndene og domstolene vil øke mer dersom lavere aldersgrense for barns partsstatus fører til flere endringssaker om for eksempel samvær. Dette har departementet ikke grunnlag for å gjøre beregninger av.

Totalt anslås det at utgiftene til fri rettshjelp vil øke med om lag 16,5 mill. kroner.

Departementets forslag til alternativ 2 innebærer at barn fra fylte 12 år skal få oppnevnt en advokat i saker for barneverns- og helsenemndene, men ikke ha partsrettigheter. Forslaget har langt på vei de samme konsekvensene for utgiftene til fri rettshjelp som forslaget om lavere aldersgrense for barns partsrettigheter, altså om lag 16,5 mill. kroner.

15.2.2 Klageadgang for barn uten partsrettigheter

Det foreslås å gi barn, uavhengig av alder eller partsstatus, rett til å klage på vedtak om hjelpetiltak som barnevernstjenesten treffer om frivillige opphold i fosterhjem eller institusjon, jf. barnevernsloven § 3-2, samt barnevernstjenestens vedtak om flytting mellom tiltak etter vedtak om omsorgsovertakelse, barnevernsloven jf. § 5-5. Klage på barnevernstjenestens vedtak etter barnevernsloven § 3-2 behandles av statsforvalter, mens klage på vedtak etter barnevernsloven § 5-5 behandles av barneverns- og helsenemnda.

Det at flere barn gis rett til å klage kan føre til flere klagesaker og økt arbeidsmengde hos barnevernstjenesten, nemndene og statsforvalter. Antall klager fra barn vil kunne avhenge av om fosterforeldre gis rett til å klage på vedtak om flytting, slik det er foreslått i kapittel 5. Antall klager fra barn vil også henge tett sammen med aldersgrensen for partsrettigheter. Dersom denne senkes til 12 år legger vil forslaget i seg selv ha mindre konsekvenser enn dersom dagens aldersgrense på 15 år består.

Departementet har ikke statistikk over antall vedtak barnevernstjenesten treffer i saker etter barnevernsloven § 3-2, noe som gjør det vanskelig å anslå hvor mange barn som vil kunne framsatte klage til statsforvalter. Barn uten partsrettigheter kan også i dag klage til statsforvalter gjennom tilsynsklage og egen klageportal for barn. Foreløpig har det kommet få slike klager. Departementet vurderer at forslaget vil kunne gi begrensede merutgifter for statsforvalterne.

Det er videre vanskelig å anslå hvor mange barn som vil klage til barneverns- og helsenemndene på flyttevedtak etter § 5-5. Om lag halvparten av alle barn som bor i fosterhjem flytter minst én gang etter at de flyttet fra foreldrene, de fleste i løpet av det første året de bor i fosterhjem. Antall klager fra barn vil også kunne avhenge av hvor mange fosterforeldre som vil klage på vedtak om flytting, jf. 14.3.4.

Nemndene mottok i 2023 totalt 20 klager på vedtak om flytting etter § 5-5. Departementet legger til grunn at nemndene vil kunne få noe økte utgifter til saksbehandling og til reise-

og oppholdsutgifter for barn ved oppmøte i nemnda. Eventuelle merkostnadene for nemndene antas å være begrenset, og bør kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Forslaget vil kunne ha noen konsekvenser for barnevernstjenestene som vil måtte ta stilling til klagen og eventuelt forberede saken for klagebehandling i nemnda. Det lave antall saker tilsier imidlertid at det ikke vil føre til vesentlig merarbeid for barnevernstjenesten.

15.2.3 Nemnda angir varighet og foreldrenes endringsbehov

Det foreslås at nemnda og domstolen i vedtak om omsorgsovertakelse, skal tydeliggjøre omsorgsovertakelsens antatte varighet og foreldrenes endrings- eller utviklingsbehov. Det ble i 2022 fattet om lag 570 vedtak om omsorgsovertakelse i nemndene. Forslaget gir behov for noe mer saksbehandlingsressurser både i barnevernstjenestene og nemndene/domstolene, som følge av krav til dokumentasjon av vurderingene. Vurderingene i seg selv bør imidlertid gjøres også i dag. Forslaget antas dermed ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnevernstjenestene og nemndene, og bør kunne dekkes innenfor gjeldende rammer.

15.2.4 Plikt for barnevernstjenesten til å tilby oppfølging ved tilbakeføring

Det foreslås å lovfeste en ny plikt om at barnevernstjenesten skal tilby oppfølging av foreldre ved tilbakeføring etter omsorgsovertakelse. Det foreslås også å stille krav om at det skal lages en plan for oppfølgingen som barnet og foreldrene skal medvirke til. Det legges til grunn at det kan dreie seg om oppfølging i inntil seks måneder, og at barnevernstjenesten kan tilby slik veiledning og oppfølging som barnevernstjenesten i dag kan tilby barn og foreldre som mottar barnevernstiltak, jf. loven kapittel 8. Tiltak kan for eksempel være råd og veiledning som utføres av enten barnevernstjenesten eller andre faglige instanser som barnevernstjenesten mener vil kunne utføre oppgaven.

Forslaget innebærer økt ressursbruk for kommunene. Det var i 2021 216 tilbakeføringer, en økning fra 173 i 2017. Dersom det legges til grunn seks måneders oppfølging etter tilbakeføring og totalt to uker arbeid med hver av disse familiene i løpet av dette halvåret, gir dette en total merutgift på om lag 11 mill. kroner årlig.²⁸⁷

15.2.5 Besøkskontakt for søsken etter adopsjon

Det foreslås at ordningen med besøkskontakt etter adopsjon utvides slik at også søsken kan få vedtak om besøkskontakt etter adopsjon. I dag er det barn og foreldre som kan få vedtak om besøkskontakt etter adopsjon, jf. § 5-11. Departementet foreslår imidlertid ikke å gi søsken prosessuelle rettigheter, i form av partsrettigheter og dermed rett til advokat eller tilstedeværelse mm.

²⁸⁷ Gitt en årsvervskostnad på 850 000 kroner og timetall på 1 750 per år.

Det er få saker om adopsjon årlig, og også få adopsjonssaker der søsken er involvert. I 2021 var det 20 vedtak om adopsjon. Av disse ble det innvilget 10 vedtak om besøkskontakt med foreldrene.

Besøkskontakt og omfanget av denne fastsettes av Barneverns- og helsenemnda i forbindelse med vedtak om adopsjon. Forslaget vil medføre noe merarbeid for kommunene i form av å vurdere om det bør være søskenkontakt, innhente søskens og adoptivforeldres syn på saken og ev. begjære dette i saker for nemnda. På samme måte vil det bli noe merarbeid for nemndene i form av vurderinger i disse sakene.

For barnevernstjenestene kan det over tid bli noe økte utgifter til bistand med å gjennomføre besøkskontakt mellom søsken. Barnevernstjenesten skal også, i rimelig utstrekning, dekke partenes utgifter knyttet til besøkskontakten.

Det lave antall adopsjoner årlig, herunder få saker der barnet har søsken, tilsier at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for nemndene eller kommunene.

Det foreslås også å innta i bestemmelsen om besøkskontakt etter adopsjon at barn over 12 år må samtykke til besøkskontakt. Det antas at dette ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

15.3 Stabilitet i fosterhjem

15.3.1 Fosterforeldres rammevilkår

Det foreslås å lovfeste en plikt for barnevernstjenesten til å yte godtgjøring til fosterforeldre, herunder utgiftsdekning. Kommunene gis også en plikt til å vurdere behovet for frikjøp av fosterforeldrene, og til å kompensere for manglende tjenestepensjon ved frikjøp. Det foreslås også en hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om rammevilkår.

Kommunene yter i dag godtgjøring og utgiftsdekning med utgangspunkt i KS' veiledende satser til fosterforeldre. En lovregulering antas ikke i seg selv å føre til merkostnader for kommunene, siden dette allerede følger av dagens fosterhjemsavtale.

Forslaget om en plikt for kommunene til å gi kompensasjon til frikjøpte fosterforeldre for manglende tjenestepensjon vil gi økte kostnader for kommunene. Merutgiftene avhenger av størrelsen på kompensasjonen den enkelte kommunen velger å gi. Bufdir anslår at kommunene brukte rundt 1,2 mrd. kroner på frikjøp i 2021. Innskuddspensjonsloven gir mulighet for å sette av 2-7 prosent av bruttolønn til pensjon. Dersom det samme intervallet legges til grunn, vil merutgiftene til kommunene for å dekke pensjon være i intervallet 40-150 mill. kroner inkludert arbeidsgiveravgift og skattekostnad for fosterforeldrene. Dette forutsetter at kommunene ikke endrer sin frikjøpspraksis vesentlig. Regjeringen legger opp til å kompensere kommunene basert på en pensjonssparing tilsvarende 5 prosent av frikjøpsbeløpet. Dette er foreløpig anslått å gi om lag 130 mill. kroner i merutgifter for kommunene. Departementet vil vurdere kostnadsanslaget nærmere.

15.3.2 Fosterforeldres beslutningsmyndighet

Forslaget om å innta i barnevernsloven at barnevernstjenesten kan gi kompetanse til fosterforeldrene til å ta avgjørelser vil kunne gi reduserte kostnader, i form av lavere transaksjonskostnader hos både barnevernstjenester og fosterhjem. Til enhver tid er det om lag 6 600 barn som bor i fosterhjem som følge av en omsorgsovertakelse. Den konkrete innsparingen vil avhenge av dagens praksis i disse sakene. Det varierer fra sak til sak i hvilken grad fosterforeldre må henvende seg til barnevernstjenesten før det kan fattes beslutninger. Det er ikke mulig å tallfeste hva dette koster samfunnet i dag.

15.3.3 Klagerett for fosterforeldre på vedtak om flytting

Det foreslås å gi fosterforeldre klagerett på vedtak om flytting. Departementet vurderer at dette kan gi noe økt ressursbruk for barnevernstjenestene og nemndene. Det mangler gode data på antall flyttinger som gjøres per år og på andel flyttinger som påklages, omfanget er derfor svært usikkert. Det er også usikkert hvor ofte fosterforeldrene vil benytte seg av klageretten. Det er også uvisst hvor mange fosterforeldre som gis klageadgang i dag. Nemndene mottok i 2023 totalt 20 klager på vedtak om flytting etter § 5-5, men det føres ikke statistikk over hvem som klager.

Om lag halvparten av alle barn som bor i fosterhjem flytter minst én gang etter at de flyttet fra foreldrene, de fleste i løpet av det første året de bor i fosterhjem. Hvis barnet selv er part i saken kan det klage på vedtak barnevernstjenesten fatter, og konsekvensene av forslaget henger dermed sammen med forslaget om lavere aldersgrense for barns partsrettigheter.

Ved klager fra fosterforeldre må barnevernstjenestene ta stilling til klagen på flyttevedtaket og eventuelt forberede saken for klagebehandling i nemnda. For nemndene kan det bli merarbeid til behandling av saker om flytting.

15.3.4 Ny ordning med overføring av foreldreansvar

Forslaget om en ny ordning med overføring av foreldreansvar vil ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Målet med forslaget er å skape mer stabilitet og forutsigbarhet for barn i fosterhjem. Alternativet for disse barna ville ikke vært andre tiltak, men at fosterhjemsavtalen videreføres, med de betingelsene som gjelder for blant annet godtgjøring og oppfølging. Tiltaket vil føre til lavere kostnader for kommunene til godtgjøring og oppfølging av fosterhjemmene. Det er imidlertid rimelig å anta at tiltaket vil gjelde svært få barn, og at innsparingene for kommunene vil bli relativt små.

15.3.5 Hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig stans av samvær

Det foreslås å gi barnevernstjenesten hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig stans av samvær. De nærmere reglene om adgangen skal bygge på reglene for akuttvedtak, både når det gjelder vilkår og prosess. Det innebærer en høy terskel for når det er hjemmel til å fatte slikt vedtak. Forslaget innebærer videre at det er barnevernstjenesten som fatter

vedtaket, at nemnda skal foreta legalitetskontroll samt at nemnda behandler klage. I dag stanses samvær etter nødrettsbetraktninger.

Forslaget innebærer en tydeligere hjemmel for barnevernstjenestens praksis, og kan føre til økt ressursbruk for kommunene til vurderinger av behovet for samværsstans. Forslaget innebærer også en oppgave for nemndene til legalitetskontroll og klagebehandling. Partene, herunder barn med partsrettigheter, har rett til å ha med seg advokat under klagebehandlingen. Forslaget vil derfor også kunne gi økte utgifter til fri rettshjelp over Justis- og beredskapsdepartementets budsjettområde. Forslaget vil kunne senke terskelen for å vedta samværsstans, når det ikke lenger kun er ved nødrett. I den grad dette skjer vil det kunne bli mindre ressursbruk i barnevernstjenestene til gjennomføring av samvær.

Departementet har ikke statistikk på hvor ofte barnevernstjenesten benytter muligheten til å stanse samvær etter nødrettsbetraktninger i dag. Departementet har derfor ikke grunnlag for å vurdere hvor mange ganger barnevernstjenestene vil fremme sak om samværsstans for nemnda. Det antas imidlertid at omfanget vil være begrenset, og ikke føre til vesentlige merutgifter til fri rettshjelp, eller merkostnader for barnevernstjenesten eller nemndene.

15.3.6 Informasjon til politiet om adressesperre etter folkeregisterloven

Barnevernstjenesten fikk i 2021 en plikt til å gi informasjon til politiet om skjult adresse etter barnevernsloven. Dette er tilfeller der barnets adresse skal holdes skjult for foreldrene. Det foreslås å lovfeste at barnevernstjenesten skal gi informasjon til politiet også når det besluttes å gradere adresseopplysninger etter folkeregisterloven. Dette er tilfeller der barnets adresse skal holdes skjult også for andre enn foreldrene. Det antas at forslaget vil omfatte få saker per år og at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnevernstjenestene.

15.4 Tiltak for barn der målet om gjenforening anses oppgitt

15.4.1 Vurdering av gjenforeningsmålsettingen og utvidet sperrefrist

Det foreslås å lovfeste at barnevernstjenesten, i forbindelse med oppfølgingen av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse, skal vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å gi barnet ro og stabilitet. Det foreslås også at nemnda skal vurdere om gjenforeningsmålsettingen er oppgitt i saker om tilbakeføring og samvær, samt utvidet sperrefrist i saker der nemnda har tatt stilling til at gjenforeningsmålsettingen er oppgitt. Barnevernstjenesten har til enhver tid overtatt omsorgen for om lag 7 200 barn.

Forslagene innebærer i realiteten presisering av gjeldende rett, og har innenfor dagens omfang av saker dermed ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslagene kan føre til mer systematiske vurderinger, noe som kan gi flere saker i nemnda, for eksempel om endringer i samvær eller adopsjonssaker. Dette kan gi økte utgifter til saksbehandling i barnevernstjenestene og nemndene, men det er vanskelig å anslå omfanget av dette.

15.4.2 Ny ordning med overføring av foreldreansvar

Forslaget om en ny ordning med overføring av foreldreansvar vil ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Målet med forslaget er å skape mer stabilitet og forutsigbarhet for barn i fosterhjem. Alternativet for disse barna ville ikke vært andre tiltak, men at fosterhjemsavtalen videreføres, med de betingelsene som gjelder for blant annet godtgjøring og oppfølging. Tiltaket vil føre til lavere kostnader for kommunene til godtgjøring og oppfølging av fosterhjemmene. Det er imidlertid rimelig å anta at tiltaket vil gjelde svært få barn, og at innsparingene for kommunene vil bli relativ små.

15.5 Institusjonstilbudet

15.5.1 Omsorgsansvaret

Det foreslås å tydeliggjøre i barnevernsloven at ansatte på institusjon, på samme måte som foreldre, har rett og plikt til å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse. Samtidig foreslås det å tydeliggjøre barnets rett til forsvarlig omsorg og beskyttelse under opphold på institusjon. Forslagene er en presisering av gjeldende rett og har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget kan likevel innebære noe økt ressursbruk til opplæring av ansatte i institusjon og hos statsforvalter om beskyttelsesformålet og om gjennomføring av begrensninger.

15.5.2 Innsyn i barn og ungdommers kommunikasjon

Det foreslås å oppheve barnevernslovens forbud mot at institusjonen kan kontrollere barnets korrespondanse. Videre foreslås en ny hjemmel som gir institusjonen adgang til innsyn i barnets kommunikasjon og aktivitet ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Innsyn kan bare vedtas ved begrunnet mistanke om at barnet utsetter egen utvikling for fare eller skade ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler. Bestemmelsen gjelder alle institusjonsopphold, uavhengig av plasseringsgrunnlag. Forslagene har økonomiske og administrative konsekvenser for Bufetat, barnevernstjenestene og statsforvalterne.

Behovet for innsyn i barnets kommunikasjon vil måtte vurderes individuelt for hvert enkelt barn som bor på institusjon. Hjemmelen gir adgang til å fatte slikt vedtak for inntil 14 dager om gangen. Bufdir anslår at det for alle barna på institusjon vil kunne være aktuelt å gjennomføre kommunikasjonskontroll i løpet av oppholdet på institusjonen, uavhengig av bakgrunnen for at de bor der. Direktoratet anslår videre at det vil kunne være behov for å gjennomføre kontrollen 1-2 ganger per opphold. I 2021 bodde 1 678 barn på barnevernsinstitusjon i løpet av året. Dette tilsier om lag 2 500 kontroller i løpet av et år hvis det legges til grunn 1,5 kontroll per barn. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget. Ved innsyn i barnets kommunikasjon får institusjonen merarbeid til forberedelse, gjennomføring, dokumentasjon (vedtak- og protokollføring) samt oppfølging av barnet i etterkant. I tillegg kommer institusjonens tid brukt på oppfølging fra statsforvalteren. Gitt at tidsbruken per vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon anslås til 7,5 timer i

gjennomsnitt,²⁸⁸ vil de totale kostnadene ved 2 500 vedtak per år være om lag 9 mill. kroner totalt per år for statlige, kommunale og private institusjoner.²⁸⁹

Muligheten for innsyn i barn og unges kommunikasjon vil på den andre siden kunne bidra til at institusjonen tidligere klarer å avverge hendelser der barnet utsetter seg selv og andre for fare og dermed redusere ressursbruken til å håndtere slike hendelser. Nettoeffekten for institusjonene er derfor usikker.

Det er foreslått at vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon skal protokollføres og sendes til statsforvalter og barnevernstjenesten slik at disse har informasjon om inngrep barnet utsettes for, og kan vurdere informasjonen. Departementet kan ikke se at forslaget medfører vesentlige merarbeid for barnevernstjenestene. Forslaget vil kunne medføre noe økt ressursbruk hos statsforvalter som kan vurdere om inngrepet er innenfor lovverket, følge med om barnet utsettes for mange inngrep og for eksempel åpne tilsynssak om hvorvidt tilbudet er forsvarlig. Gitt at statsforvalterne vil bruke 1 time per vedtak gir dette merutgifter på om lag 1,5 mill. kroner per år for statsforvalterne totalt.²⁹⁰ Tidsbruken over tid vil avhenge av hvordan statsforvalterne vurderer at institusjonene håndterer kommunikasjonskontrollen. Dersom det vurderes at dette gjøres på en god måte kan statsforvalterne over tid vurdere at de ikke trenger å bruke så mye tid på disse sakene.

Det vurderes også at vedtak om innsyn i barnets kommunikasjon vil påklages hyppig av barna, noe som vil medføre økt ressursbruk hos statsforvalter til klagehåndtering. Omfanget er svært usikkert. I 2022 behandlet statsforvalterne ca. 400 klagesaker fra barn i barnevernsinstitusjon. Dersom det legges til grunn at 10 prosent av vedtakene påklages og en saksbehandlingstid på 4 dager per sak, gir dette merutgifter på om lag 4,3 mill. kroner totalt per år for statsforvalterne.

Forslaget kan innebære noe økt ressursbruk til opplæring hos statsforvalter og av ansatte i institusjon om blant annet gjennomføring av kommunikasjonskontroll. Det forutsettes at dette kan gjøres innenfor gjeldende rammer.

15.5.3 Krav til protokollføring og vurdering av totaliteten av begrensninger og inngrep

Det foreslås å tydeliggjøre institusjonens adgang til å bruke nødvendig fysisk makt utover milde former, dersom det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter seg eget liv og helse for alvorlig skade. Departementet har foreslått at bruk av fysisk makt i slike tilfeller skal protokollføres og oversendes barnevernstjenesten og statsforvalter. Forslaget kan medføre merarbeid for institusjonen, barnevernstjenesten og statsforvalter. Det er vanskelig å anslå hvor mange protokoller som vil bli sendt til barnevernstjenestene og

²⁸⁸ Bufdir anslår at institusjonene i dag bruker om lag 5-10 timer til slikt arbeid i forbindelse med vedtak og protokoller ved andre inngrep som kroppsvisitasjon og undersøkelse av barnets rom, jf. dagens § 10-8.

²⁸⁹ Gitt årsvervskostnad på 850 000 kroner og timetall på 1 750 per årsverk.

²⁹⁰ Gitt årsvervskostnad på 1 mill. kroner og timetall på 1 750 per årsverk.

statsforvalterne. Departementet antar at omfanget ikke vil være stort og at det dermed ikke medfører vesentlige merutgifter for institusjonene, barnevernstjenestene eller statsforvalterne.

Det foreslås videre at det samlede omfang og varighet av begrensninger og inngrep under barnets opphold på institusjon skal framgå av oversendelser av protokoller til statsforvalter. Hvorvidt barnet bor alene, og institusjonens vurdering av forholdsmessighet og nødvendighet skal også framgå i protokollen. Dette kan medføre merarbeid for institusjonen og statsforvalter. Det er vanskelig å estimere hvor mange barn forslaget kan komme til å gjelde for. I 2021 bodde 1 678 barn på barnevernsinstitusjon, og det ble ført 7 161 tvangsprotokoller.²⁹¹ Det anslås at forslaget vil gi merarbeid for institusjonsansatte på 30 minutter per sak. Gitt antall barn som årlig bor på institusjon og tidsbruk knyttet til vurdering og protokollføring, vurderer departementet at forslaget vil kunne gi merutgifter på om lag 1,8 mill. kroner totalt per år for statlige, kommunale og private institusjoner.²⁹²

Forslag om at statsforvalter ved oversendelse av protokoll skal få informasjon om omfang og varighet av begrensninger og inngrep, kan innebære noe mer tidsbruk på saksbehandlingen hos statsforvalteren. På den andre siden kan dokumentasjonen oppveie ulemper med noe økt ressursbruk. Det å ha et helhetlig bilde av omsorgsbegrensninger kan gi statsforvalterne bedre oversikt over barnas helhetlige omsorgssituasjon i tilsynsarbeidet. Departementet vurderer at eventuelle merutgifter er små og kan gjøres innenfor gjeldende rammer.

15.6 Endringer i begrepsbruk

Det foreslås å endre flere begreper i loven; «alvorlige atferdsvansker», «atferd», «plassering» og «rømming». Dette er språklige endringer som ikke skal innebære innholdsmessige endringer. De økonomiske og administrative konsekvensene vil kunne finansieres innenfor gjeldende budsjett.

15.7 Alternative tiltak

15.7.1 Botiltak med heldøgns bemanning

Det foreslås at kommunene skal kunne tilby botiltak med heldøgns bemanning som et frivillig hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-2. Den enkelte kommune som velger å etablere slike tilbud vil selv ha ansvaret for å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte tjenester og sette i verk tiltak den har ansvaret for etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 15-11. Departementet har ikke vurdert hvilke konsekvenser det vil ha

²⁹¹ Oppsummering av tilsyn med barnevernsinstitusjoner – et tilstandsbilde. Rapport fra Helsetilsynet 2/2023

²⁹² Gitt årsvervskostnad på 850 000 kroner og timetall på 1 750 per årsverk.

for enkeltkommuner om de velger å etablere og drifte botiltak. Departementet har heller ikke vurdert konsekvensene for eventuelle private aktører som velger å tilby tiltaket.

For kommuner som velger å etablere og drifte botiltak vil det kunne påløpe vesentlige etableringskostnader. Når tiltakene er etablert vil tilgangen på disse kunne påvirke kommunenes beslutning om tiltak for det enkelte barn. Dette vil igjen kunne påvirke etterspørselen etter institusjonstiltak og fosterhjem fra Bufetat. I den grad kommunenes bruk av botiltak kommer til erstatning for bruk institusjonstiltak fra Bufetat vil forslaget kunne gi reduserte utgifter og inntekter for Bufetat.

Forslaget vil gi økte utgifter til tilsyn for statsforvalterne, særlig hvis det forskriftsfestes krav om regelmessig stedlig tilsyn tilsvarende det som gjelder for barnevernsinstitusjoner. Konsekvensene vil avhenge av antall botiltak som opprettes i kommunene, noe som er svært usikkert. I den grad barn og unge flyttes i botiltak framfor institusjonstiltak vil statsforvalternes utgifter til tilsyn med institusjonene kunne bli noe lavere.

Det foreslås at det skal stilles krav om politiattest for personer som skal jobbe i botiltak med heldøgns bemanning. Målgruppen for slike botiltak er barn og unge med tiltak som allerede i dag krever politiattest. Opprettelsen av slike tiltak vil derfor ikke ha betydning for utstedelse av politiattester.

15.7.2 Adgangen til å tilby avlastning for barn som bor i tiltak utenfor hjemmet

Departementet foreslår å tydeliggjøre barnevernstjenestens adgang til å tilby ulike former for avlastning for barn som bor i fosterhjem eller institusjon. Forslaget er en presisering av gjeldende rett og vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.8 Kompetansekrav og veiledning i barnevernet

15.8.1 Hjemmel for konkretisering av veiledning

Det foreslås en hjemmel for å kunne konkretisere hva veiledningen av personell i barnevernet bør inneholde. Selve hjemmelen innebærer ingen vesentlige økonomiske eller administrative merkostnader. Departementet vil komme tilbake til innholdet i en eventuell forskrift om systematisk og jevnlig veiledning og konsekvensene av dette.

15.8.2 Kompetansekrav i barnevernstjenestene

Merutgiftene for kommunene som følge av kompetansekravet i barnevernstjenestene anslås å øke gradvis fram mot 2031. En endring der oppgaven med å *iverksette og følge opp tiltak* utelates fra kompetansekravet vil ikke medføre vesentlig reduksjon i andelen ansatte i barnevernstjenesten som må ha mastergrad. Selv om det ikke kreves mastergrad for å gjennomføre denne oppgaven, mener departementet derfor at forslaget ikke medfører nevneverdige innsparinger for kommunen.

Det er rimelig å anta at ansatte som øker sin kompetanse gjennom videreutdanning får noe lønnskompensasjon for dette. Forslaget om at ansatte med mer enn fire års erfaring ikke behøver å ta videreutdanning for å oppfylle kompetansekravet, kan utsette merkostnadene

til kommunen noen år. Fra og med 2031 må imidlertid alle nytilsatte som skal utføre bestemte oppgaver i barnevernstjenesten ha relevant mastergrad. Forslaget vil derfor ikke føre til innsparinger for kommunene på lengre sikt.

For å sikre nødvendig tilgang på kvalifiserte kandidater med relevant master, må studiekapasiteten i barnevernsfaglige mastergradsutdanninger på sikt trolig økes med om lag 200 studieplasser. I utgangspunktet er det forventet at behovet for økte plasser vil inntre fra 2026. Forslaget om å endre kravet til praksis kombinert med videreutdanning fra fire til to år, vil utsette behovet for å øke antall studieplasser med to år. Innen den tid vil det være bedre grunnlag for å vurdere effekten av kompetansekravene på blant annet turnover, hvor mange søkere det er per studieplass og hvordan studiekapasiteten ved universiteter og høyskoler utvikler seg. Utdanningsinstitusjonene har et hovedansvar for å dimensjonere studietilbud i tråd med kompetansebehovene lokalt, regionalt og nasjonalt. Regjeringen vil komme tilbake til eventuelt behov for økt finansiering knyttet til dette i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

I høringsnotatet er høringsinstansene bedt om å gi sitt syn på å oppheve masterkravet for ansatte i kommunalt barnevern. Dette vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommune og undervisningssektoren. Departementet vil eventuelt komme tilbake til en vurdering av dette i etterkant av høringen.

15.8.3 Kompetansekrav i barnevernsinstitusjoner

Kompetansekravet innebærer et krav om relevant bachelorutdanning for nytilsatte i barnevernsinstitusjon, med mulighet for unntak i særlige tilfeller. I beregningene av merkostnadene ble det lagt til grunn et høyere lønnsnivå for tilsatte med bachelorutdanning enn for personell uten relevant utdanning. De totale merkostnadene, ved full implementering, ble beregnet til henholdsvis 141 mill. kroner for Bufetat og 15 mill. kroner for Oslo kommune. Det ble lagt til grunn at det tar 20 år før man får full effekt av endringen, altså i 2041. Bufetat og Oslo kommune fikk kompensasjon for merkostnader i 2022, på henholdsvis 6,3 og 0,7 mill. kroner.

Forslaget i dette høringsnotatet om en adgang til å ansette personell med tre års arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon eller andre barneverns- og omsorgstiltak med heldøgns bemanning, innebærer at lønnskostnadene kan holdes på et lavere nivå enn ved dagens regulering. De framtidige merkostnadene for institusjonene blir dermed lavere enn de ville vært uten denne endringen i kompetansekravet.

Også forslaget om at barnevernsinstitusjoner kan ansette studenter under relevant utdanning, kan føre til noe lavere lønnskostnader. I og med at de ansatte må fullføre bachelor innen en viss tid, vil denne effekten kun være midlertidig.

I høringsnotatet har departementet bedt om høringsinstansenes syn på om det også bør åpnes for at personer som skal ansettes i barnevernsinstitusjon som faglig personell, kan oppfylle kompetansekravet gjennom å forplikte seg til å gjennomføre andre typer opplæringsløp enn bachelorutdanning. Det pekes på at dette for eksempel kan være opplæringsløp i regi av Bufetat og Bufdir eller at det opprettes en egen fagskoleutdanning

som kan kvalifisere for arbeid i barnevernsinstitusjon. Begge forslagene vil ha vesentlige etablerings- og driftskostnader. Samtidig kan en ytterligere oppmykning av kompetansekravet bidra til lavere lønnsutgifter for barnevernsinstitusjonene. Departementet vil vurdere effektene av et slikt forslag ved en eventuell videre utredning av dette.

Departementet vil etter høringen gjøre en helhetlig vurdering av effektene av forslagene og andre forhold som kan påvirke merutgiftene til kompetansekravene på institusjon. Herunder en vurdering av implementeringstiden i lys av blant annet utviklingen i turnover de siste årene.

15.9 Beslutningsgrunnlag og saksbehandlingsregler

15.9.1 Ny vurdering av frivillige tiltak utenfor hjemmet

Forslaget om å vurdere vedtak om hjelpetiltak utenfor hjemmet hver sjette måned innebærer en ny oppgave for barnevernstjenestene og vil gi noe merarbeid.

Barnevernstjenestene skal imidlertid allerede «systematisk og regelmessig» vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse.

Det finnes ikke statistikk over antall vedtak om hjelpetiltak utenfor hjemmet per år, og vi vet også lite om hvor lenge barna bor i tiltakene. Ved utgangen av 2022 utgjorde barna som hadde tiltak utenfor hjemmet som hjelpetiltak om lag 26 prosent av barna som bodde i tiltak som følge av omsorgsovertakelse.²⁹³ Dersom det legges til grunn samme forholdstall mellom antall *vedtak* om hjelpetiltak utenfor hjemmet og vedtak om omsorgsovertakelse²⁹⁴, gjør kommunene totalt 142 vedtak om omsorgsovertakelse årlig. Om lag halvparten av disse plasseringene opphører innen seks måneder.²⁹⁵ Et usikkert anslag tilsier på denne bakgrunnen at kommunene vil måtte gjøre 70-80 nye vurderinger årlig. Dersom kommunene må bruke 1-2 timer mer per sak betyr det lave antall saker at forslaget ikke vil ha vesentlige konsekvenser for kommunene.

15.9.2 Bistand ved henleggelse

Forslaget om at barnevernstjenestene skal vurdere om informasjon om familiers hjelpebehov skal formidles, og ev. formidle denne informasjonen til en annen tjeneste når saker blir henlagt, innebærer på den ene økt ressursbruk for barnevernstjenestene. Det henlegges årlig om lag 25 000 undersøkelser. Dersom det legges til grunn at det brukes 30 minutter totalt på vurderingene og ev. formidlingen samlet sett, betyr dette at oppgaven vil

²⁹³ SSB-tabell 12845.

²⁹⁴ 548 vedtak i 2021. Kilde: Barneverns- og helsenemndene.

²⁹⁵ Tall fra 2013/14 sammenstilt av Frischsenteret viser at rundt halvparten av tiltakene blir avsluttet før det hadde gått seks måneder. Se NOU 2023: 7 for mer informasjon.

kreve om lag 7 flere årsverk totalt for kommunene, tilsvarende om lag 6 mill. kroner.²⁹⁶ Den antatte tidsbruken vil være et gjennomsnitt for alle saker, både der det vurderes at informasjon skal deles og der det ikke deles. I noen saker vil det være lett å vurdere at informasjon ikke skal formidles og tidsbruken vil være svært liten, mens det i andre saker kan være mer tidkrevende både å vurdere og faktisk formidle informasjonen. Over tid vil kommunene kunne oppleve gevinster som følge av bedre samhandling mellom tjenester og dermed bedre effekt av de kommunale tjenestene.

15.9.3 Presisering av innholdet i nemndas legalitetskontroll i akuttsaker

Det foreslås å presisere innholdet i nemndas foreløpige legalitetskontroll, slik at det går klarere fram at målet er å vurdere om vedtakene skal godkjennes og at nemndleder kan innhente ytterligere opplysninger når dette er nødvendig. Dette er endringer som skal bidra til å bevisstgjøre innholdet i legalitetskontrollen, men det er ikke endringer i gjeldende rett og har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget om at det utarbeides en mal, standard eller skjema for akuttvedtak har heller ikke vesentlige konsekvenser på kort sikt, men vil over tid kunne bidra til mer effektiv tidsbruk i sektoren.

15.9.4 Regulering av oversikt over sakkyndige samt hjemmel til å gi nærmere regler om oversikten i forskrift

Det foreslås en ny hjemmel i barnevernsloven om at det kan føres en oversikt over sakkyndige i saker etter barnevernsloven. Det foreslås at oppgaven legges til departementet. Det er behov for et eget lovgrunnlag for å kunne utøve et forvaltningsansvar for oversikten. Departementet kan delegere oppgaven til et underordnet organ. Lovhjemmelen som foreslås omfatter også at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om innholdet i og forvaltning av oversikten.

Innføring av en hjemmel til at departementet kan føre oversikt over sakkyndige vil ikke i seg selv ha økonomiske eller administrative konsekvenser. En eventuell senere etablering av en ny oversikt, herunder ved en eventuell delegering av oppgaven til et underordnet organ, vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til etablering, oppdatering og formidling av oversikten. Omfanget vil avhenge av løsningen som velges.

15.9.5 Åpenhet i nemnda – harmonisering av bestemmelser

Det foreslås at regelverket i barnevernsloven og tvisteloven harmoniseres, slik at det ikke lenger vil være krav om at barnevernstjenesten samtykker til helt eller delvis åpne dører, men kun privat part. I tillegg må nemnda finne det ubetenkelig ut fra hensynet til barnet, sakens opplysning, de private parter selv og andre. Barnevernstjenestens vurdering vil i denne sammenheng være av betydning når nemnda vurderer om åpne dører skal tillates.

²⁹⁶ Gitt en årsverkskostnad på 850 000 kroner og timetall på 1 750 per år.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for nemndene, og kan dekkes innenfor gjeldende rammer.

15.9.6 Presisering av kommunens ansvar for ettervern

Det foreslås å presisere i loven at den kommunen som har iverksatt tiltak før ungdommen fylte 18 år, har ansvar for ettervernstiltak. Forslaget skal tydeliggjøre gjeldende rett for å unngå misforståelser om ansvarsforhold i praksis, og har dermed ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.10 Informasjonsplikt til statsforvalter

Det foreslås en plikt for barnevernet til å informere statsforvalter ved svært alvorlige hendelser og dersom et barn med barnevernstiltak i fosterhjem eller institusjon mister livet. Formålet er å gi statsforvalter informasjon slik at de kan vurdere om det er grunnlag for å iverksette tilsyn. Forslaget antas å ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene. For statsforvalterne vil forslaget gi økt ressursbruk til håndtering av informasjon fra kommunene og eventuelt iverksetting av tilsyn. Omfanget av nye saker er svært usikkert, og vil blant annet avhenge av terskelen for hva som anses som «svært alvorlige hendelser». Konsekvensene for statsforvalterne vil vurderes nærmere i det videre arbeidet med forslaget.

15.11 Barnevernsregister

Forslaget om en ny bestemmelse i barnevernsloven om nasjonalt barnevernsregister antas ikke i seg selv å ha økonomiske eller administrative konsekvenser. På sikt forventes det at hjemmelen vil legge til rette for å effektivisere arbeid med statistikk, styringsinformasjon og forskning. Disse effektene har departementet imidlertid ikke grunnlag for å vurdere.

16 Forslag til lovendringer

16.1 Forslag til endringer i barnevernsloven

I lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern gjøres følgende endringer:

Kapittel 1. Formål, virkeområde og grunnleggende bestemmelser

§ 1-2 tredje ledd første punktum skal lyde:

For barn som oppholder seg i en annen stat og har sitt vanlige bosted i Norge, kan det treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1 og *vedtak om opphold* på barnevernsinstitusjon etter § 6-2.

§ 1-2 fjerde ledd skal lyde:

For barn som oppholder seg i Norge, men har sitt vanlige bosted i en annen stat, kan det treffes vedtak om hjelpetiltak etter kapittel 3, vedtak om akuttiltak etter kapittel 4 og vedtak om frivillig opphold i barnevernsinstitusjon etter § 6-1, samt vedtak om *opphold* på institusjon etter § 6-6 når det er fare for menneskehandel.

§ 1-10 skal lyde:

§ 1-10. *Tidlig innsats*

Barnevernet skal sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og *at barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare*.

Kapittel 2. Bekymringsmelding og undersøkelse

§ 2-2 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig og *skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier*.

§ 2-5 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom barnevernstjenesten henlegger en sak etter en undersøkelse fordi foreldrene ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak, kan den fastsette i vedtaket at ny undersøkelse *igangsettes* inntil seks måneder etter at saken ble henlagt, dersom vilkårene etter § 2-2 fortsatt er oppfylt.

§ 2-5 nytt siste ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal i forbindelse med en henleggelse være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra andre offentlige myndigheter. Barnevernstjenesten skal gi andre offentlige myndigheter opplysninger om slike forhold så langt opplysningene kan gis med samtykke.

Kapittel 3. Hjelpetiltak

§ 3-1 første ledd skal lyde:

Når barnet på grunn av sin *omsorgssituasjon har* et særlig behov for hjelp, skal barnevernstjenesten tilby og sette i verk hjelpetiltak for barnet og foreldrene. *Det samme gjelder hvis barnet utsetter sin utvikling for fare.* Hjelpetiltak skal være egnet til å møte barnets og familiens behov og til å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

§ 3-1 nytt andre ledd skal lyde [Forslaget er relevant dersom aldersgrensen for partsrettigheter senkes til 12 år, jf. alternativt forslag i § 12-3.]

Dersom et barn over 15 år er part i en sak om hjelpetiltak etter kapittel 3, må barnet samtykke til tiltaket.

§ 3-1 nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.

Overskriften til § 3-2 skal lyde:

§ 3-2. Fosterhjem, *botiltak med heldøgns bemanning* og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak

§ 3-2 første ledd første punktum skal lyde:

Barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem, *botiltak med heldøgns bemanning* eller institusjon som hjelpetiltak når vilkårene i § 3-1 første ledd er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte.

§ 3-2 nytt andre ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal vurdere hjelpetiltaket på nytt hver sjette måned.

§ 3-3 tredje ledd skal lyde:

Når det som følge av krigen i Ukraina er nødvendig å evakuere barn som er under omsorg av ukrainske myndigheter, kan barnevernstjenesten samtykke til at barn gis *opphold* i et fosterhjem eller en institusjon i Norge etter en anmodning fra ukrainske myndigheter, dersom

- a. *tiltaket* er forsvarlig og til barnets beste
- b. det er inngått en avtale med kompetente ukrainske myndigheter
- c. *vilkår etter* artikkel 33 i konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn er oppfylt.

§ 3-5 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom et barn *utsetter sin utvikling for alvorlig fare*, jf. § 6-2, eller er i ferd med å utvikle slik *handlemåte*, kan barneverns- og helsenemnda vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å forhindre eller redusere denne *handlemåten*, kan gjennomføres uten barnets samtykke.

§ 3-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Det er barnevernstjenesten i den kommunen som har iverksatt tiltak før ungdommen fylte 18 år som har ansvaret for tiltak etter denne bestemmelsen.

§ 3-6 nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Kapittel 4. Akuttiltak

§ 4-2 siste ledd skal lyde:

De alternative tiltakene som fremgår av § 5-3 gjelder tilsvarende ved akuttvedtak om omsorgsovertakelse.

Overskriften til § 4-4 skal lyde:

§ 4-4. Akuttvedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon

§ 4-4 første ledd første punktum skal lyde:

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om *at barn skal ha opphold* i barnevernsinstitusjon dersom barnet har *utsatt sin utvikling for alvorlig fare* som nevnt i § 6-2.

§ 4-4 andre ledd første punktum skal lyde:

Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om *vedtak om at barn skal ha opphold* i institusjon etter § 6-2.

Overskriften til § 4-5 skal lyde:

§ 4-5. Akuttvedtak om *opphold* i institusjon når det er fare for menneskehandel

§ 4-5 første ledd første punktum skal lyde:

Barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om *at barn skal ha opphold* i institusjon dersom det er sannsynlig at barnet utnyttes til menneskehandel, eller det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet kan bli utnyttet til menneskehandel.

§ 4-5 andre ledd første punktum skal lyde:

Dersom det er behov for videre tiltak, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om *vedtak om opphold* i institusjon etter § 6-6.

Kapittel 5. Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

Overskriften til § 5-3 skal lyde:

§ 5-3. Valg av *tiltak* etter vedtak om omsorgsovertakelse

§ 5-3 andre ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal redegjøre for sitt syn på *valg etter første ledd* når den legger frem forslag om omsorgsovertakelse for nemnda. Nemnda kan i vedtaket sette krav til *tiltaket*. Saken skal forelegges nemnda på nytt dersom *vedtaket ikke kan gjennomføres som forutsatt*.

§ 5-3 tredje ledd første punktum skal lyde:

Ved valg av konkret tiltak, skal det blant annet legges vekt på barnets mening, barnets identitet og behov for omsorg i et stabilt miljø, behovet for kontinuitet i barnets oppdragelse og barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

§ 5-4 første ledd skal lyde:

Etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, har barnevernstjenesten omsorgsansvaret for barnet. Barnevernstjenesten skal gi barnet forsvarlig omsorg og skal ta de avgjørelser på vegne av barnet som er en del av omsorgsansvaret, eller som det følger av lov at barnevernstjenesten skal ta, med mindre avgjørelsen ligger til foreldrene etter tredje ledd, eller til vergen.

§ 5-4 andre ledd skal lyde:

Fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor, utøver omsorgen for barnet på vegne av barnevernstjenesten og innenfor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter. Barnevernstjenesten kan gi fosterforeldrene eller institusjon der barnet bor, fullmakt til å ta avgjørelser også utover det å ivareta omsorgen for barnet i det daglige, jf. første ledd annet punktum. Barnevernstjenestens eventuelle beslutning om å ikke gi slik fullmakt, må begrunnes særskilt. Fosterforeldres fullmakter skal fremgå av fosterhjemsavtalen, jf. § 9-6.

§ 5-4 nytt tredje ledd skal lyde:

Fosterforeldrene og institusjonen der barnet bor har plikt til å informere barnevernstjenesten om avgjørelser barnevernstjenesten bør kjenne til.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 5-7 skal lyde:

§ 5-7. *Oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse*

Barneverns- og helsenemnda skal oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse når det er overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Vedtaket kan likevel ikke oppheves dersom barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet.

I en sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse skal nemnda vurdere målet om gjenforening mellom barn og foreldre. Vedtaket kan ikke oppheves dersom det foreligger sterke og spesielle grunner som tilsier at målet om gjenforening mellom barn og foreldre anses oppgitt.

Sakens parter kan ikke kreve at nemnda behandler en sak om oppheving av et vedtak om omsorgsovertakelse de første tolv månedene etter at nemnda eller domstolen har avsagt endelig eller rettskraftig avgjørelse i saken. Er et krav om oppheving av et vedtak om omsorgsovertakelse ikke blitt tatt til følge etter første ledd annet punktum, må det foreligge opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon for at sakens parter kan kreve at en ny sak behandles. Er målet om gjenforening oppgitt etter annet ledd annet punktum, må det foreligge opplysninger om vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon for at sakens parter kan kreve at en ny sak behandles.

§ 5-11 første ledd skal lyde:

Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 5-10, skal den vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og foreldrene, og mellom barnet og søsken etter at adopsjonen er gjennomført dersom noen av partene har krevd det og adopsjonssøkerne og barn over 12 år samtykker til slik kontakt. Ved vurdering av kontakt med søsken, må også søsken over 12 år samtykke. Nemnda skal treffe vedtak om besøkskontakt dersom det er til barnets beste. Nemnda skal samtidig fastsette omfanget av kontakten.

§ 5-11 tredje ledd skal lyde:

Et vedtak om besøkskontakt kan prøves på nytt bare dersom særlige grunner tilsier det. Særlige grunner kan blant annet være at barnet motsetter seg kontakt, eller at foreldrene eller søsken ikke følger opp vedtaket om kontakt.

Ny § 5-12 skal lyde:

§ 5-12. Vedtak om overføring av foreldreansvar til fosterforeldre

Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse kan barneverns- og helsenemnda vedta at fosterforeldrene skal overta foreldreansvaret fra foreldrene dersom

- a) målet om gjenforening er oppgitt
- b) barnet og fosterforeldrene har en trygg og god relasjon og fosterforeldre har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte.
- c) barn som har fylt 12 år samtykker
- d) det ellers foreligger særlig tungtveiende grunner som tilsier at overføring av foreldreansvar vil være til barnets beste.

Barneverns- og helsenemnda kan også treffe vedtak om at fosterforeldrene skal overta foreldreansvaret fra foreldrene, når foreldrene samtykker, såfremt vilkårene i første ledd bokstav a til d er oppfylt.

Ved vedtak om overføring av foreldreansvar opphører vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-1. Barnevernstjenesten skal gi barnet og oppvekstforeldrene oppfølgingi inntil ett år, når oppvekstforeldrene ønsker det.

Foreldrene beholder foreldreskapet for barnet, kompetansen til å beslutte barnets navn og kompetansen til å samtykke til adopsjon.

Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om overføring av foreldreansvar skal nemnda samtidig vedta om det skal være kontakt mellom barnet og foreldrene og mellom barnet og søsken, og eventuelt omfanget av denne, i tråd med reglene i § 5-11. Det er ikke krav om samtykke fra oppvekstforeldrene for å kunne fastsette kontakt etter § 5-11.

Barnevernstjenesten skal sende melding til folkeregistermyndigheten om endring i foreldreansvar når vedtak om overføring av foreldreansvar er endelig eller rettskraftig.

§ 3-6 om hjelpetiltak til ungdom over 18 år kommer til anvendelse i saker der nemnda har vedtatt overføring av foreldreansvar.

Barnelovens regler om forsørgelsesplikt gjelder for oppvekstforeldre. Ved samlivsbrudd mellom oppvekstforeldre gjelder barnelovens regler om bosted og samvær.

Ny § 5-13 skal lyde:

§ 5-13. *Opphevelse av vedtak om fratakelse av foreldreansvar*

Barneverns- og helsenemnda skal oppheve et vedtak om overføring av foreldreansvar dersom situasjonen er vesentlig endret og det åpenbart er til barnets beste å oppheve vedtaket.

Det må foreligge opplysninger om vesentlige endringer for at sakens parter kan kreve at nemnda skal behandle en sak om opphevelse av et vedtak om overføring av foreldreansvar.

Kapittel 6. Atferdstiltak m.m.

Tittelen til kapittel 6 skal lyde:

Kapittel 6 *Tiltak for barn som utsetter sin utvikling for alvorlig fare m.m.*

§ 6-1 første ledd første punktum skal lyde:

Et barn som *utsetter sin utvikling for alvorlig fare*, kan på samme vilkår som etter § 6-2 gis opphold i institusjon dersom barnet selv og de som har foreldreansvar, samtykker til det.

§ 6-1 tredje ledd skal lyde:

Dersom barnet *forlater institusjonen uten tillatelse eller unnlater å komme tilbake til institusjonen etter fravær*, og blir brakt tilbake til institusjonen innen tre uker, kan barnet holdes tilbake i tre uker fra det tidspunktet da barnet ble brakt tilbake til institusjonen.

Overskriften til § 6-2 skal lyde:

§ 6-2. Vedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon uten samtykke

§ 6-2 første ledd skal lyde:

Dersom mindre inngripende tiltak ikke kan skape forsvarlig utviklingsstøtte og beskyttelse og det er nødvendig ut fra barnets situasjon, kan barneverns- og helsenemnda vedta at et barn skal ha opphold i institusjon uten samtykke fra barnet selv eller fra de som har foreldreansvar. Slikt vedtak kan bare treffes dersom barnet utsetter sin utvikling for alvorlig fare på en eller flere av følgende måter:

- a) ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd
- b) ved vedvarende problematisk bruk av rusmidler
- c) ved annen form for *alvorlig skadelig handlemåte*.

§ 6-2 andre ledd skal lyde:

Nemnda kan vedta opphold i institusjon i inntil fire uker for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling. Dersom det treffes nytt vedtak, kan oppholdstiden forlenges med inntil fire nye uker.

§ 6-2 tredje ledd skal lyde:

Dersom barnet har behov for mer langvarig behandling, kan nemnda vedta at *tiltaket skal gjelde* i inntil tolv måneder. Barnevernstjenesten skal vurdere vedtaket på nytt senest når barnet har oppholdt seg i institusjonen i seks måneder. Nemnda kan i særlige tilfeller

vedta at oppholdet skal forlenges med inntil tolv måneder. *Oppholdstiden* etter akuttvedtak etter § 4-4 skal inngå i den totale *oppholdstiden* som gjelder for vedtak etter § 6-2 første og andre ledd.

§ 6-2 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet kan nemnda fatte vedtak om rusmiddeltesting uten samtykke under oppholdet.

§ 6-2 nåværende femte og sjette ledd blir sjette og syvende ledd.

§ 6-3 skal lyde:

§ 6-3. *Opphold* i fosterhjem med særlige forutsetninger eller i institusjoner med hjem

Vedtak etter §§ 6-1 og 6-2 kan også gjelde *opphold* i fosterhjem med særlige forutsetninger. Fosterhjemmet skal være utpekt av barne-, ungdoms- og familieetaten.

Vedtak etter §§ 6-1 og 6-2 kan også gjelde *opphold* i institusjoner med hjem, jf. § 10-22.

§ 6-4 skal lyde:

§ 6-4. Vedtak om informasjon til fornærmede eller etterlatte utsatt for et alvorlig lovbrudd

Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak etter § 6-2, skal nemnda vedta at fornærmede eller etterlatte skal informeres *om dette* dersom følgende vilkår er oppfylt:

- d) begrunnelsen for *vedtaket* er at barnet har begått et alvorlig lovbrudd
- e) barnet hadde ikke fylt 15 år da lovbruddet ble begått
- f) det antas å ha betydning for fornærmede eller etterlatte å få informasjon om *vedtaket*.

Det skal ikke gis *informasjon* dersom det kan medføre fare for barnets sikkerhet.

Nemnda kan treffe vedtak som nevnt i første ledd også i tilfeller der barnet allerede *har tiltak* etter § 6-2 når lovbruddet begås.

§ 6-5 første ledd skal lyde:

Er det truffet vedtak om informasjon til fornærmede eller etterlatte etter § 6-4, skal institusjonen gi informasjon om *at barnet oppholder seg i institusjon* og varigheten av *oppholdet*, institusjonens beliggenhet og annen nødvendig informasjon om institusjonsoppholdet.

Overskriften til § 6-6 skal lyde:

§ 6-6. Vedtak om *opphold* i institusjon når det er fare for at barnet kan utnyttes til menneskehandel

§ 6-6 første ledd første punktum skal lyde:

Dersom politiets vurdering og øvrige opplysninger tilsier at det er nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, jf. straffeloven § 257, kan barneverns- og helsenemnda treffe vedtak om at barnet skal *ha opphold* i institusjon.

§ 6-6 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Beskyttelsestiltakene kan også omfatte begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er, ved at barnet *bor* på skjult adresse.

§ 6-6 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Barnevernstjenesten har ansvar for omsorgen for barnet etter vedtak om *opphold* i institusjon.

Kapittel 7. Samvær og kontakt etter omsorgsovertakelse

§ 7-4 nytt andre ledd skal lyde:

Er samværet sterkt begrenset eller helt falt bort etter § 7-2 tredje ledd første punktum, kan private parter bare kreve at nemnda behandler en ny sak om endringer i samværet dersom det foreligge opplysninger om vesentlige endringer i barnets eller foreldrenes situasjon som kan ha betydning for samværsspørsmålet.

Ny § 7-7 skal lyde:

§ 7-7. *Barnevernstjenestens adgang til å stanse fastsatt samvær*

Barneverntjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten kan treffe akuttvedtak om stans av samvær som er fastsatt av barneverns- og helsenemnda eller domstolen dersom det er fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom samværet gjennomføres. På samme vilkår kan barnevernstjenesten treffe akuttvedtak om tilsyn under samvær.

Dersom det er behov for videre stans av samvær, skal barnevernstjenesten snarest følge opp akuttvedtaket med en begjæring til barneverns- og helsenemnda om endring av samvær. Vedtaket om stans av samvær kan opprettholdes inntil nemnda har fattet nytt vedtak om samvær. Dersom slik begjæring ikke foreligger innen to uker fra vedtakstidspunktet, fortsetter samværet som opprinnelig vedtatt av barneverns- og helsenemnda.

Etter at et akuttvedtak om stans av samvær er iverksatt, skal barnevernstjenesten fortløpende følge med på situasjonen og vurdere behovet for tiltaket.

Kapittel 8. Oppfølging av barn og foreldre

§ 8-3 tredje ledd skal lyde:

Dersom hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barnevernstjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, jf. § 5-7. Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om det er nødvendig å endre *tiltaket, herunder om det er grunnlag for å fremme sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse eller fremme sak om andre tiltak for å gi barnet ro og stabilitet.*

§ 8-4 første ledd første punktum skal lyde:

Etter at det er truffet vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon etter § 6-1 eller vedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon etter § 6-2, skal barnevernstjenesten følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg og behandling.

§ 8-4 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Planen skal om mulig foreligge før barnet *flytter inn* i institusjonen.

§ 8-4 fjerde ledd første punktum skal lyde:

I en sak om *opphold* i institusjon uten samtykke etter § 6-2 skal barnevernstjenesten utarbeide et utkast til plan for tiltaket og oppfølgingen av barnet som skal foreligge når barneverns- og helsenemnda behandler saken.

Ny § 8-7 skal lyde:

§ 8-7. *Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse*

Etter at barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse skal barnevernstjenesten tilby barn og foreldre oppfølging i en periode opp til seks måneder. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for oppfølgingen.

Kapittel 9. Fosterhjem

§ 9-2 andre punktum skal lyde:

Barnet skal selv kunne bestemme i personlige spørsmål så langt det er mulig ut fra formålet med *oppholdet* og fosterforeldrenes ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg.

§ 9-6 første ledd nytt andre punktum skal lyde:

Barnevernstjenesten kan som ledd i oppfølgingen av barnet tilby ulike former for avlastning.

§ 9-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal yte godtgjøring og utgiftsdekning til fosterforeldre.

§ 9-6 nytt fjerde ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal jevnlig vurdere behovet for frikjøp. Barnevernstjenesten skal kompensere frikjøpte fosterforeldre for manglende opptjening av tjenestepensjon.

§ 9-8 andre ledd skal lyde:

Fosterforeldrene kan klage på vedtak om flytting etter § 5-5.

§ 9-9 første ledd første punktum skal lyde:

Det er forbudt for privatpersoner å drive formidlingsvirksomhet *som har som formål å gi barn opphold* utenfor hjemmet.

§ 9-10 andre punktum skal lyde:

Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjemmet fra *barnet har flyttet inn* og frem til barnet fyller 18 år.

§ 9-10 tredje punktum skal lyde:

Formålet med tilsynet er å kontrollere at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at forutsetningene for *oppholdet* blir fulgt opp.

§ 9-11 skal lyde:

§ 9-11. Forskrift om fosterhjem

Departementet kan gi forskrift om hvilke krav som skal stilles til fosterhjem, *om rammevilkår for fosterforeldre*, om tilsyn med barn i fosterhjem, om fosterhjemmenes rettigheter og plikter og om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barnet og fosterhjemmet.

Nytt kapittel 9 a skal lyde:

Kapittel 9 a. Botiltak med heldøgns bemanning

§ 9 a-1. *Botiltakets ansvar for forsvarlig omsorg og beskyttelse*

Botiltaket skal gi barn som oppholder seg i tiltaket forsvarlig omsorg og beskyttelse. Tiltaket skal møte barn hensynsfullt og ivareta barnets rettigheter og rettssikkerhet.

§ 9 a-2. *Barns rettigheter i botiltak med heldøgns bemanning*

Barnet har rett til vern av sin personlige integritet, forsvarlig omsorg og beskyttelse under opphold i botiltaket.

Barn har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet under opphold i et botiltak med heldøgns bemanning, jf. § 1-4. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Botiltaket må sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt ved utformingen av tiltakets daglige liv og ved andre forhold som vedrører barnet.

Botiltaket har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet. Botiltaket kan på tilsvarende måte som foreldre begrense barnets bruk av kommunikasjonsmidler, internett, besøk og bevegelsesfrihet.

Hvilke begrensninger som kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet. Botiltaket kan også gjennomføre begrensninger overfor barnet hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle i tiltaket.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, kan botiltaket benytte milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet. Slike tiltak kan også benyttes hvis det åpenbart er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle i omsorgstiltaket.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i barns rettigheter i botiltak med heldøgns bemanning.

§ 9 a-3. *Saksbehandling og klage*

Barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren ved brudd på bestemmelser i kapittel 9 a. Statsforvalteren skal også behandle andre muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om forhold som gjelder oppholdet i botiltaket.

Klager behandles etter reglene i forvaltningsloven og statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Botiltaket skal informere barnet og foreldrene om adgangen til å klage. Hvis barnet ønsker det, skal omsorgstiltaket bistå med å utforme og oversende klager.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klagebehandling ved opphold i botiltak med heldøgns bemanning.

§ 9 a-4. *Generelle krav til botiltak med heldøgns bemanning*

Ethvert botiltak med heldøgns bemanning skal være godkjent av barne-, ungdoms- og familieetaten.

Botiltaket skal føre internkontroll for å sikre forsvarlig drift.

Departementet kan gi forskrift om internkontroll og nærmere krav til kvalitet, bemanning og kompetanse i botiltak med heldøgns bemanning.

§ 9 a-5. *Krav til bemanning og kompetanse i botiltak med heldøgns bemanning*

Botiltak med heldøgns omsorgstiltak skal til enhver tid ha forsvarlig bemanning og kompetanse. Tiltaket skal ha en stillingsplan som sikrer kontinuitet for barna og en faglig forsvarlig drift. Tiltaket skal ha ansatte med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen. Botiltaket skal ha en leder og en stedfortreder for lederen.

Tiltaket skal sørge for at de ansatte får nødvendig faglig veiledning og opplæring.

§ 9 a-6. *Godkjenning av botiltak med heldøgns bemanning*

Barne-, ungdoms- og familieetaten regionalt skal godkjenne botiltak med heldøgns bemanning.

Botiltak med heldøgns bemanning kan godkjennes bare dersom det drives i samsvar med denne loven med forskrifter og ellers drives på en forsvarlig måte.

Dersom tiltaket ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning, skal det treffes vedtak om bortfall av godkjenning.

Avgjørelser om godkjenning kan påklages til sentralt nivå i barne-, ungdoms- og familieetaten.

Departementet kan gi forskrift om godkjenningsordningen, om regnskapsføring og om offentlige myndigheters innsyn i regnskapene.

§ 9 a-7. Barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn i botiltak med heldøgns bemanning

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal ivareta sitt løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barnet under opphold i botiltaket.

Kapittel 10 Barnevernsinstitusjoner m.m.

§ 10-1 skal lyde:

§ 10-1. Barnevernsinstitusjonens ansvar for forsvarlig omsorg, *beskyttelse* og behandling

Barnevernsinstitusjonen skal gi barn som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg, *beskyttelse* og behandling. Institusjonen skal møte barn hensynsfullt og *ivareta barnets rettigheter og rettssikkerhet*.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i institusjonens ansvar overfor det enkelte barn.

§ 10-2 skal lyde:

§ 10-2. Barns rettigheter i barnevernsinstitusjon

Barnet har rett til vern av sin personlige integritet, forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling under opphold på institusjon.

Barn har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet under opphold i barnevernsinstitusjon, jf. § 1-4. Barnet skal få tilstrekkelig og tilpasset informasjon og har rett til fritt å gi uttrykk for sine meninger. Barnet skal bli lyttet til, og barnets meninger skal vektlegges i samsvar med barnets alder og modenhet. Institusjonen må sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt ved utformingen av institusjonens daglige liv og ved andre forhold som vedrører *barnet*.

Barnet har rett til kontakt med oppnevnt verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell, konsulær representant, prest, annen religiøs leder eller lignende.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i barns rettigheter i *barnevernsinstitusjon*.

§ 10-3 skal lyde:

§ 10-3. *Begrensninger ut fra omsorgsansvaret*

Institusjonen har rett og plikt til å gjennomføre begrensninger overfor barnet når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse ut fra barnets alder og modenhet. Institusjonen kan på tilsvarende måte som foreldre begrense barnets bruk av kommunikasjonsmidler, internett, besøk og bevegelsesfrihet.

Hvilke begrensninger som kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret må vurderes ut fra barnets individuelle behov for omsorg og beskyttelse. Begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg og beskyttelse, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet.

Hvis det er strengt nødvendig for å avverge at barnet utsetter eget liv og helse for alvorlig skade kan institusjonen benytte nødvendig fysisk makt.

Bruk av fysisk makt etter tredje og fjerde ledd må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Bruk av fysisk makt skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Tiltak som ikke kan gjennomføres i medhold av omsorgsansvaret krever hjemmel i lov.

Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet i omsorgsansvaret og gjennomføring av begrensinger etter denne bestemmelsen.

§10-4 skal lyde:

§ 10-4. *Trygghet og trivsel på institusjonen*

Institusjonen kan gjennomføre begrensninger overfor barnet hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Begrensningen må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas både i omfang og varighet.

Hvis det er åpenbart nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen, kan institusjonen benytte milde former for fysisk makt som å holde barnet kortvarig fast eller lede barnet. *Slike tiltak må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Bruk av fysisk makt skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.*

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av begrensninger etter denne bestemmelsen.

§ 10-5 skal lyde:

§ 10-5. *Forebygging av bruk av fysisk makt og inngrep i barnets rettigheter*

Institusjonen skal arbeide systematisk for å forebygge bruk av fysisk makt og inngrep i barnets rettigheter.

Institusjonen skal gjennomgå bruk av fysisk makt og inngrep i barnets rettigheter sammen med barnet så snart som mulig etter at tiltaket er avsluttet.

Departementet kan gi forskrift om nærmere regler om systematisk forebygging etter denne bestemmelsen.

§ 10-6 skal lyde:

§ 10-6. *Frivillig rusmiddeltesting*

Barn kan samtykke til at det tas prøver av biologisk materiale under oppholdet for å fastslå om det er brukt rusmidler, når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse eller behandling. *Tiltaket skal gjennomføres så skånsomt som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.*

Barn med vedtak om opphold i barnevernsinstitusjon etter §§ 6-1, 6-2 og 4-4, kan samtykke til at det foretas rusmiddeltesting etter første ledd også ved inntak i institusjonen.

For barn under 15 år, skal også de som har foreldreansvar samtykke eller barnevernstjenesten hvis den har overtatt omsorgen for barnet. For barn under 15 år i omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, skal barne-, ungdoms- og familieetaten samtykke i tillegg til barnet. *Samtykke skal være skriftlig og den som samtykker skal informeres om samtykket når som helst trekkes tilbake.*

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av rusmiddeltesting *etter denne bestemmelsen.*

§10-7 skal lyde:

§ 10-7. *Kroppsvisitasjon og undersøkelse av barnets rom, eiendeler, brev og pakker*

Ved begrunnet mistanke om at barnet besitter tyvegods, farlige gjenstander, rusmidler eller andre skadelige medikamenter og tilhørende brukerutstyr, kan barnet kroppsvisiteres eller barnets rom og eiendeler undersøkes. Undersøkelser kan på samme vilkår foretas for brev og pakker som kommer til institusjonen.

Tiltak etter første ledd kan iverksettes bare hvis dette er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, *beskyttelse eller* behandling eller for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. *Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige. Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Tiltaket skal skje så skånsomt som mulig og på en måte som ivaretar barnets integritet.* Kroppsvisitasjoner kan bare omfatte kroppens overflater, munnhulen samt gjennom søkning av klær.

Bare institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt, kan beslutte tiltak etter første ledd.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av kroppsvisitasjon og undersøkelser etter denne bestemmelsen.

§ 10-8 skal lyde:

§ 10-8. *Inndragning av farlige gjenstander m.m.*

Dersom institusjonen finner *gjenstander som nevnt i 10-7 første ledd skal gjenstanden inndras.* Ulovlige gjenstander, rusmidler, medikamenter og *tilhørende brukerutstyr* skal overleveres til *politiet.* Tyvegods skal overleveres til politiet eller eieren. Øvrige *farlige* gjenstander kan tilintetgjøres, oppbevares eller overleveres politiet.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av inndragning og håndtering av gjenstander, herunder om overlevering til politiet.

§ 10-9 skal lyde:

§10-9. *Innsyn i barnets kommunikasjon*

Ved begrunnet mistanke om at barnet utsettes for fare eller skade ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, kan institusjonen kreve innsyn i barnets kommunikasjon og aktivitet.

Tiltak etter første ledd kan bare iverksettes dersom det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg, beskyttelse og behandling. Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige. Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Bare institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt, kan beslutte tiltak etter første ledd. Vedtak etter første ledd kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Institusjonen må fortløpende vurdere om det er nødvendig å opprettholde vedtaket.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av innsyn i barnets kommunikasjon og aktivitet etter denne bestemmelsen.

§ 10-10 skal lyde:

§ 10-10. *Bruk av fysisk makt i akutte faresituasjoner*

Ved akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte nødvendig fysisk makt for å avverge skade. Tiltaket må være egnet til å avverge eller begrense den aktuelle skaden og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres på en så skånsomt som mulig og opphøre straks skaden eller faren er avverget.

Dersom det er strengt nødvendig å isolere barnet, jf. første ledd, skal minst én av personalet være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør. Isolasjon av et barn er bare tillatt i rom med vindu og med minst 8 m² gulvflate. Isolasjon kan bare besluttes av institusjonens leder eller den lederen gir fullmakt.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av fysisk makt i akutte faresituasjoner.

§ 10-11 skal lyde:

§ 10-11. *Utvidet adgang til inngrep i barnets rettigheter*

Når barn er i barnevernsinstitusjon etter §§ 4-4, 6-1 eller 6-2 og det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet, kan institusjonen

- a) *vedta inngrep i barnets bevegelsesfrihet innenfor og utenfor institusjonsområde, herunder nekte barnet å forlate institusjonsområdet*
- b) *låse døren til institusjonen for barnet eller kreve at barnet har følge med institusjonsansatte utenfor institusjonen for å gjennomføre tiltak etter bokstav a*
- c) *vedta inngrep i barnets rett til besøk, herunder nekte barnet besøk*
- d) *vedta inngrep i barnets bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler og tilgang til internett, herunder nekte bruk*
- e) *inndra elektroniske kommunikasjonsmidler dersom barnet ikke retter seg etter institusjonens avgjørelse om å nekte bruk etter bokstav d.*

Andre mindre inngripende tiltak skal være forsøkt eller vurdert som utilstrekkelige. Tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interesser som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig.

Vedtak om *inngrep* i barnets bevegelsesfrihet og besøk etter første ledd kan treffes for inntil 14 dager om gangen. Vedtak om *inngrep* i bruk av elektronisk kommunikasjonsmiddel *etter bokstav d og e* kan treffes for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, og deretter for maksimum 14 dager om gangen. Institusjonen må fortløpende vurdere om vedtaket skal opprettholdes.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av vedtak etter bestemmelsen.

§ 10-12 skal lyde:

§ 10-12. *Rusmiddeltesting av barn i barnevernsinstitusjon etter § 6-2*

Når barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om rusmiddeltesting av et barn som er i institusjon etter § 6-2, kan institusjonen kreve at det tas prøver av biologisk materiale.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring av rusmiddeltesting *etter denne bestemmelsen*.

§ 10-13 skal lyde:

§ 10-13. *Omfanget av begrensninger og inngrep*

Ved vurdering av om en begrensning eller et inngrep er nødvendig og forholdsmessig skal institusjonen vurdere det samlede omfanget og varigheten av begrensninger og inngrep overfor barnet. I vurderingen må institusjonen også legge vekt på om barnet bor alene.

Nåværende §§ 10-12 til 10-14 blir §§ 10-14 til 10-16

Overskriften til §10-14 skal lyde:

§ 10-14. *Tilbakeføring til institusjon*

§ 10-16 skal lyde:

§ 10-16. *Saksbehandling og klage*

Institusjonen skal fatte vedtak om, protokollføre og sende følgende til barnevernstjenester og statsforvalter:

- a) avgjørelser om inngrep i barnets rettigheter etter §§ 10-7, 10-8, 10-9 og 10-11*
- b) avgjørelser om rusmiddeltesting etter §§ 10-6 og 10-12*
- c) avgjørelser om tilbakeføring mot barnets vilje etter § 10-14 annet ledd*
- d) bruk av fysisk makt etter §§ 10-3 fjerde ledd og 10-10*

I protokollen skal det samlede omfang og varighet av begrensninger og inngrep overfor barnet fremgå. Hvorvidt barnet bor alene, og institusjonens vurdering av forholdsmessighet og nødvendighet skal også fremgå i protokollen.

Barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren på brudd på bestemmelser i kapittel 10. Statsforvalteren skal også behandle andre muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om forhold som gjelder oppholdet på institusjonen.

Klager behandles etter reglene i *forvaltningsloven* og statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Institusjonen skal informere barnet og foreldrene om adgangen til å klage. Hvis barnet ønsker det, skal institusjonen bistå med å utforme og oversende klager.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klagebehandling ved institusjonsopphold.

Nåværende §§ 10-15 til 10-22 blir §§ 10-17 til 10-24.

§ 10-18 nytt tredje ledd skal lyde:

Institusjonen kan også ansette faglig personell som kan dokumentere minst tre års arbeidserfaring fra barnevernsinstitusjon, andre barnevernstiltak med heldøgns bemanning eller andre tilsvarende omsorgstiltak etter annet lov og regelverk.

§ 10-18 nytt fjerde ledd skal lyde:

Institusjonen kan også ansette studenter under relevant bachelorutdanning med vilkår om at utdanningen fullføres. Institusjonen og studenten avtaler lengde på ansettelsen ut fra omfanget av stillingen og hvor langt studenten har kommet i utdanningsløpet. Dersom utdanningen ikke fullføres innen avtalt tid, gjelder reglene om avslutning av midlertidig stilling i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd.

§ 10-18 nåværende tredje og fjerde ledd blir nytt femte og sjette ledd.

§ 10-21 skal lyde:

§ 10-21. *Barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn på barnevernsinstitusjon*

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp barnet på barnevernsinstitusjonen, jf. kapittel 8. *Barnet kan som ledd i oppfølgingen tilbys ulike former for avlastning.* Departementet kan gi forskrift om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barnet.

Kapittel 11. Omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Overskriften til § 11-7 skal lyde:

§ 11-7. Vedtak om *opphold* i omsorgssenter

Kapittel 12. Saksbehandlingsregler

§ 12-3 skal lyde:

§ 12-3. *Barns partsrettigheter*

Barn som har fylt 12 år, er part i saken. I saker som gjelder tiltak for barn *som utsetter sin utvikling for alvorlig fare* eller tiltak for barn som er utsatt for menneskehandel, er barnet alltid part. For å gjøre partsrettigheter gjeldende må barnet forstå hva saken gjelder.

Barneverns- og helsenemnda kan innvilge et barn under 12 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det.

Ny § 12-3 a skal lyde:

§ 12-3a. *Barns adgang til å påklage vedtak etter § 3-2 og § 5-5*

Barnet kan påklage barnevernstjenestens vedtak etter § 3-2 om opphold i fosterhjem eller institusjon til statsforvalter. Barnet kan også påklage barnevernstjenestens vedtak etter § 5-5 om flytting til barneverns- og helsenemnda.

§ 12-7 nytt andre ledd skal lyde:

Departementet kan føre oversikt over sakkyndige for å legge til rette for at barnevernstjenesten, nemnda, domstolen og privat part kan be om sakkyndig bistand i saker etter loven.

§ 12-7 nåværende andre ledd blir tredje ledd.

§ 12-7 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om krav til sakkyndiges mandater, rapporter og egenerklæringer. Departementet kan gi forskrift om innholdet i og forvaltning av oversikten i annet ledd.

§ 12-11 andre ledd skal lyde:

Personer som skal ansettes i eller utføre oppgaver på vegne av et botiltak med heldøgns bemanning etter kapittel 9 a, en barnevernsinstitusjon etter kapittel 10, et senter for foreldre og barn etter kapittel 10 eller et omsorgssenter etter kapittel 11, skal legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Tilsvarende gjelder for personer som utfører andre oppgaver for botiltaket, institusjonen, senteret for foreldre og barn eller omsorgssenteret, og som har direkte kontakt med barn og unge eller foreldre som oppholder seg der.

Kapittel 13. Taushetsplikt, opplysningsplikt og adgang til å gi opplysninger

§ 13-2 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) når et barn *har utsatt sin utvikling for alvorlig fare* ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for *alvorlig skadelig handlemåte*

§ 13-4 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) akuttvedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon, jf. § 4-4

§ 13-4 første ledd bokstav f skal lyde:

- f) akuttvedtak om *opphold* i institusjon når det er fare for menneskehandel, jf. § 4-5

§ 13-4 første ledd bokstav l skal lyde:

- l) vedtak om *opphold* i barnevernsinstitusjon uten samtykke, jf. § 6-2

§ 13-4 første ledd bokstav m skal lyde:

- m) vedtak om *opphold* i institusjon ved fare for menneskehandel, jf. § 6-6

§ 13-5 tredje ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten skal uten hinder av taushetsplikt gi informasjon til politiet om at det er truffet vedtak om skjult adresse i samsvar med denne loven og når det treffes

beslutning om gradering av opplysninger i medhold av beskyttelsesinstruksen, jf. folkeregisterloven § 10-4. Barnevernstjenesten skal gi informasjon til politiet så snart som mulig.

§ 13-5 nytt sjettede ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen snarest mulig skal informere statsforvalter om dødsfall og svært alvorlige hendelser hos barn som har barnevernstiltak utenfor hjemmet. Ved dødsfall og svært alvorlige hendelser hos barn som bor i en barnevernsinstitusjon skal institusjonen snarest mulig informere statsforvalter. Plikten gjelder tilsvarende for omsorgssentrene og senter for foreldre og barn.

§ 13-5 nåværende sjettede ledd blir sjuende ledd.

Ny § 13-7 skal lyde:

§ 13-7. *Nasjonalt barnevernsregister*

Departementet kan etablere et nasjonalt register med barnevernsopplysninger på individnivå for å utvikle statistikk og analyser om barnevernet. Registeret kan inneholde personopplysninger tilknyttet fødselsnummer eller andre personentydige identifikasjonsnumre.

Formålet med registeret er å behandle personopplysninger som grunnlag for statistikk og analyser for å:

- a) frembringe kunnskap om effekten av ulike tiltak i barnevernet, og hvordan disse tiltakene påvirker barn og familier som mottar tjenestene, og*
- b) følge med på utviklingen i barnevernstjenesten.*

Statistikk og analyser basert på personopplysninger i registeret kan brukes som grunnlag for administrasjon, styring og planlegging, samt ved tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter barnevernsloven.

Registeret kan kun behandle personopplysninger som er nødvendig å behandle for registerets formål. Personopplysningene i registeret kan ikke benyttes til formål som er uforenlig med formål nevnt i annet ledd, eller som grunnlag for enkeltvedtak eller andre individuelle beslutninger eller tiltak rettet mot de registrerte.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om registeret, herunder pålegge organer og private som utfører oppgaver etter å denne loven, uten hinder av taushetsplikt, å utlevere opplysninger som er nødvendig for registerets formål og bestemmelser om behandlingen av personopplysninger i registeret.

Kapittel 14. Behandling av saker i barneverns- og helsenemnda

§ 14-3 siste ledd skal lyde:

Dersom en sak gjelder forlengelse av nemndas vedtak etter § 6-6 om opphold i institusjon når det er fare for at et barn kan utnyttes til menneskehandel, skal nemndlederen avgjøre saken alene.

§ 14-6 nytt tredje ledd skal lyde:

Nemndleder kan bestemme at et barn som er part i saken ikke skal få dokumentinnsyn eller skal utelukkes fra møter i nemnda i den utstrekning innsyn eller tilstedeværelse kan skade barnets helse og utvikling. Nemndleder eller barnets advokat skal gjøre barnet kjent med hovedinnholdet i dokumentene eller møtene i nemnda, så langt det er forsvarlig og nødvendig for å ivareta barnets interesser.

Ny § 14-7a skal lyde: (som alternativ til endringer i § 12-3)

§ 14-7 a. *Oppnevne advokat til å ivareta barnets interesser når barnet har fylt 12 år og ikke er part*

Dersom saken gjelder tiltak for barn som har fylt 12 år, skal nemnda oppnevne en advokat til å ivareta barnets interesser. Har barnet partsrettigheter etter § 12-3, gjelder § 14-7 andre ledd. Advokaten skal snakke med barnet og gi støtte og tilstrekkelig og tilpasset informasjon slik at barnets rett til medvirkning, jf. § 1-4 og § 14-13 kan ivaretas.

Advokaten skal gjøres kjent med kommunens begjæring om tiltak med vedlagte dokumenter. Nemnda skal gi advokaten anledning til å uttale seg om saken, og advokaten kan skriftlig eller i møte gi råd om hvordan barnets interesser best kan ivaretas i saksbehandlingen. Advokaten skal innkalles til møter og kan stille spørsmål til parter og vitner.

§ 14-17 andre ledd skal lyde:

Nemnda kan likevel beslutte at møter skal holdes helt eller delvis for åpne dører, dersom private parter begjærer det, og nemnda finner dette ubetenkelig ut fra hensynet til barnet, sakens opplysning, til de private parter selv og andre.

§ 14-20 tredje ledd skal lyde:

Et vedtak skal begrunnes som en dom. Tvisteloven § 19-6 gjelder tilsvarende så langt den passer. Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert, skal også fremgå av vedtaket. Dersom det er holdepunkter for det skal antatt varighet av omsorgsovertakelsen og foreldrenes utviklingsbehov fremgå av vedtaket.

§ 14-22 første ledd skal lyde:

Akuttvedtak etter §§ 4-2, 4-4 og 4-5 og vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3 skal straks etter iverksettingen sendes til nemnda for kontroll. Nemndlederen skal vurdere om vedtaket skal godkjennes eller ikke. Nemndlederen skal avgjøre saken snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den.

§ 14-22 andre ledd skal lyde:

Nemndlederen skal innhente ytterligere opplysninger når det er nødvendig for å ta stilling til om vedtaket skal godkjennes eller ikke.

Kapittel 15. Kommunens og barnevernstjenestens ansvar og oppgaver

§ 15-1 første ledd første punktum skal lyde:

Kommunen skal fremme gode oppvekstvilkår gjennom tiltak for å forebygge at barn og unge utsettes for omsorgssvikt eller *utsetter sin utvikling for fare*.

§ 15-2 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om opplæring og *veiledning*

§ 15-3 andre ledd skal lyde:

Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller *fordi barnet utsetter sin utvikling for fare*. Ansvarer omfatter tiltak rettet mot *omsorgssituasjonen* eller *handlemåten*.

§ 15-6 første ledd skal lyde:

Personell i barnevernstjenesten som skal utføre oppgaver etter § 15-3 tredje ledd bokstav *a til d*, skal fra 1. januar 2031 oppfylle ett av følgende vilkår:

- a) barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå
- b) relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra *barnevernet*
- c) *relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst to års arbeidserfaring fra barnevernet tillegg til at det er gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.*

§ 15-7 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Barnevernstjenesten kan ikke *benytte* et fosterhjem som har inngått avtale med en privat tjenesteyter om godtgjøring for eller innholdet i fosterhjemsoppdraget.

§ 15-12 første ledd første punktum skal lyde:

Når et barn *har tiltak* utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter denne loven, kan kommunen kreve at foreldrene skal betale oppfostringsbidrag fra måneden etter at vedtaket ble iverksatt, og til den måneden da vedtaket opphører.

Kapittel 16. Statlig barnevernsmyndighet

§ 16-3 andre ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal etter anmodning fra kommunen *bistå barnevernstjenesten med*

- a) *tiltak* utenfor hjemmet når det treffes akuttvedtak etter §§ 4-1, 4-2, 4-4 eller 4-5
- b) *plass* i fosterhjem
- c) *plass* i barnevernsinstitusjon. Etaten kan i særlige tilfeller tilby *plass* i spesialisert fosterhjem.

§ 16-3 tredje ledd bokstav c skal lyde:

- c) godkjenne *botiltak med heldøgns bemanning i samsvar med § 9 a-6*, barnevernsinstitusjoner i samsvar med § 10-19, sentre for foreldre og barn i

samsvar med § 10-23 og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere i samsvar med § 11-5

§ 16-3 fjerde ledd bokstav c skal lyde:

- c) spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet der dette kan forhindre *tiltak* utenfor hjemmet

§ 16-3 fjerde ledd bokstav d skal lyde:

- d) tverrfaglig helsekartlegging dersom barnevernstjenesten har besluttet å fremme sak for barneverns- og helsenemnda eller nemnda har truffet vedtak om *opphold* utenfor hjemmet etter §§ 5-1 eller 6-2, eller ved vedtak om frivillig *opphold* etter §§ 3-2 eller 6-1.

§ 16-4 første punktum skal lyde:

Når barnevernstjenesten vurderer å *vedta at barn skal bo* i institusjoner som er regulert av en annen lov, skal barne-, ungdoms- og familieetaten sørge for at det blir etablert et samarbeid med barnevernstjenesten og disse institusjonene.

§ 16-7 første ledd ny bokstav d skal lyde:

- d) *behandle muntlige og skriftlige henvendelser fra barn og foreldre om forhold i en barnevernssak.*

Kapittel 17. Statlig tilsyn

§ 17-2 første ledd første punktum skal lyde:

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernsvirksomheten i de enkelte kommuner og med *barnevernsinstitusjoner, botiltak med heldøgns bemanning, sentre* for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere, samt med andre statlige tjenester og tiltak etter denne loven.

§ 17-3 andre ledd første punktum skal lyde:

Statsforvalteren skal føre tilsyn med at *barnevernsinstitusjoner, botiltak med heldøgns bemanning, sentre* for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven.

§ 17-4 første punktum skal lyde:

Statens helsetilsyn og statsforvalteren kan kreve at kommunale organer som hører inn under loven, barne-, ungdoms- og familieetaten, *barnevernsinstitusjoner, botiltak med heldøgns bemanning, sentre* for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utøve sine tilsynsoppgaver.

§ 17-5 andre ledd skal lyde:

Dersom det avdekkes uforsvarlig drift ved en *institusjon, et botiltak med heldøgns bemanning, eller* et senter, kan statsforvalteren gi *institusjonens, botiltakets eller* senterets leder eller eier pålegg om å rette forholdet eller å nedlegge driften.

16.2 Forslag til endringer i andre lovverk

I følgende bestemmelser skal formuleringene «vist alvorlige atferdsvansker» endres til «utsetter sin utvikling for alvorlig fare» og «annen form for utpreget normløs atferd» endres til «annen form for alvorlig skadelig handlemåte»:

- I lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap § 26 a andre ledd bokstav d
- I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd § 25-11 andre ledd bokstav d
- I lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer § 10 andre ledd bokstav d
- I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa § 15-3 andre ledd bokstav d
- I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. § 33 andre ledd bokstav d
- I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar § 7-4 andre ledd bokstav d
- I lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud § 6 andre ledd bokstav d
- I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 45 andre ledd bokstav d
- I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid § 49 andre ledd bokstav d

II

I lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) gjøres følgende endringer:

§ 24-4 første ledd skal lyde:

Dersom barnevernstenesta har overteke omsorga etter barnevernsloven § 5-1, truffet vedtak om omsorgsovertaking etter barnevernsloven § 4-2 eller om flytteforbod etter barnevernsloven § 4-3, har barnevernstenesta og fosterforeldra eller institusjonen der eleven bur, rett til å ta avgjerder på vegner av eleven. Dersom barnevernstenesta meiner at fosterforeldra eller institusjonen sine vurderingar i eit vesentleg spørsmål klart ikkje er til barnets beste, er det barnevernstenesta som tek avgjerda.

III

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) gjøres følgende endringer:

§ 32 fjerde ledd skal lyde:

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen etter barnevernsloven § 5-1 eller § 4-2, eller truffet vedtak om flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3, har barnevernstjenesten og fosterforeldrene eller institusjonen der barnet bor rett til å ta avgjørelser etter dette kapitlet på vegne av barnet. Dersom barnevernstjenesten mener at fosterforeldrenes eller institusjonens vurderinger i et vesentlig spørsmål klart ikke er til barnets beste, er det barnevernstjenesten som tar avgjørelsen.

IV

I lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova) gjøres følgende endringer:

§ 7-7 første ledd skal lyde:

Dersom barnevernstenesta har overteke omsorga etter barnevernsloven § 5-1 eller § 4-2, eller om flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3, har barnevernstenesta og fosterforeldra eller institusjonen der barnet bur, rett til å ta avgjerder på vegner av barnet. Dersom barnevernstenesta meiner at fosterforeldra eller institusjonen sine vurderingar i vesentlege spørsmål klart ikkje er til barnets beste, er det barnevernstenesta som tek avgjerda.

V

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter gjøres følgende endringer:

§ 3-4 sjette ledd skal lyde:

Har barnevernstjenesten overtatt omsorgen for en pasient eller bruker under 18 år etter barnevernsloven § 4-2 eller 5-1, gjelder første til femte ledd tilsvarende for barnevernstjenesten og for fosterforeldre eller institusjonen der barnet bor.

§ 4-4 fjerde ledd skal lyde:

Har barnevernstjenesten overtatt omsorgen for et barn under 16 år etter barnevernsloven § 4-2 eller 5-1, eller etter flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3, har barnevernstjenesten og fosterforeldre eller institusjonen der barnet bor, rett til å samtykke til helsehjelp. Dersom barnevernstjenesten mener at fosterforeldrenes eller institusjonens vurderinger i et vesentlig spørsmål klart ikke er til barnets beste, er det barnevernstjenesten som tar avgjørelsen.

17 Forslag til forskriftsendringer

Forslag til forskrift om behandling av personopplysninger i det nasjonale barnevernsregisteret (Barnevernsregisterforskriften)

1. Kapittel 1 Generelle bestemmelser

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder for behandlingen av personopplysninger i Nasjonalt barnevernsregister (barnevernsregisteret).

§ 2 Behandlingsansvarlig

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er behandlingsansvarlig for innsamling og behandling av personopplysninger i registeret.

§ 3 Databehandler

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan inngå skriftlig avtale med databehandlere om innsamling og behandling av personopplysninger i registeret, samt om drift og kvalitetssikring av registeret.

§ 4 Registerets innhold

Barnevernsregisteret kan inneholde opplysninger meldt inn fra kommunene om saker etter barnevernsloven som er nødvendige å behandle for formålet med registeret.

Registeret kan behandle følgende kategorier av opplysninger:

- a) personalia om barn knyttet til fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer, fødselsdato og kjønn,
- b) saksbehandlende kommune, herunder tilsynskommune,
- c) informasjon om barnevernssaken, som for eksempel, men ikke avgrenset til kategori av innhold i bekymringsmelding, konklusjon for bekymringsmelding, kategori av melder, grunnlag for vedtak, konklusjon for undersøkelse, platype, tiltakskategori, grunnlag for tiltak, vedtakskonklusjon, flytting, konklusjon om ettervern, hjemmel for vedtak og tiltak,
- d) informasjon om sletting eller endring av opplysninger

Registeret kan inneholde personopplysninger som er innrapportert fra kommunene til KOSTRA barnevernsstatistikk før etableringen av registeret.

§ 5 Direkte personidentifiserbare opplysninger

Med direkte personidentifiserbare opplysninger forstås i denne forskriften personopplysninger som er tilknyttet fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer.

2. Kapittel 2 Behandling av personopplysninger

§ 6 Melding av personopplysninger til registeret

Kommunene skal melde inn opplysninger i henhold til rapporteringskrav fastsatt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at kommunene melder inn opplysninger til registeret.

Opplysninger skal meldes inn elektronisk til barnevernsregisteret på den måten Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet fastsetter.

§ 7 Uthenting av personopplysninger for utarbeidelse av statistikk og analyser

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan hente ut personopplysninger, som ikke er tilknyttet fødselsnummer eller annet entydig nasjonalt identifikasjonsnummer, for å utarbeide statistikk og analyser innenfor registerets formål.

§ 8 Behandling av direkte personidentifiserbare opplysninger

Fødselsnummer og andre entydige nasjonale identifikasjonsnumre skal lagres kryptert, eller i en tilsvarende sikker form som effektivt hindrer uvedkommende fra å tilegne seg informasjonen, i registeret.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan kun hente ut direkte personidentifiserbare opplysninger fra barnevernsregisteret for:

- a) tilgjengeliggjøring eller utlevering av opplysninger til forskning, jf. § 10 andre ledd, eller
- b) når det er nødvendig for å koble opplysningene mot andre registre, jf. § 9.

§ 9 Sammenstilling av opplysninger med opplysninger fra andre registre for statistikk- og analyseformål

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan sammenstille opplysninger i barnevernsregisteret med opplysninger fra folkeregisteret, fagsystemet for det statlige barnevernet, fagsystemet for familievernet, og fagsystemet for barneverns- og helsenemnda for utarbeidelse av statistikk og analyser innenfor registerets formål. Opplysningene skal etter sammenstillingen ikke være direkte personidentifiserbare, jf. § 5.

§ 10 Tilgjengeliggjøring og utlevering av direkte personidentifiserbare opplysninger fra Barnevernsregisteret

Direkte personidentifiserbare opplysninger, jf. § 5, kan utleveres til eller på annen måte tilgjengeliggjøres for Statistisk sentralbyrå i henhold til statistikkloven § 10.

Forskere kan få tilgang til eller utlevert opplysninger i registeret på grunnlag av vedtak etter forvaltningsloven § 13 d. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal i vedtaket stille vilkår for tilgangen eller utleveringen, jf. forvaltningsloven § 13 d annet ledd.

§ 11 Tilgjengeliggjøring og utlevering av personopplysninger som ikke er direkte personidentifiserbare

Personopplysninger i registeret som ikke er direkte personidentifiserbare, jf. § 5, kan utleveres til eller på annen måte tilgjengeliggjøres for den kommunen som har meldt inn opplysningene. Personopplysninger som ikke er direkte personidentifiserbare kan også utleveres eller tilgjengeliggjøres for statsforvalteren.

§ 12 Krav til loggføring og oversikt over tilgjengeliggjøringer

Uthenting av personopplysninger fra registeret skal dokumenteres automatisk. Dokumentasjonen skal minst inneholde identiteten til den som foretar uthenting, samt tidspunkt og begrunnelse på hvorfor opplysningene er hentet ut.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal føre oversikt over hvem som får utlevert, eller på annen måte tilgjengeliggjort, personopplysninger fra barnevernsregisteret, og hjemmelsgrunnlaget for at opplysningene ble gjort tilgjengelige. Oversikten skal oppbevares i ti år etter at opplysningene er gjort tilgjengelige.

§ 13 Utlevering og tilgjengeliggjøring av statistiske og anonyme opplysninger

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan utlevere eller tilgjengeliggjøre statistiske og anonymiserte opplysninger fra barnevernsregisteret innenfor registerets formål. Statistiske opplysninger kan kun utleveres eller tilgjengeliggjøres i en form som gjør at statistikken ikke inneholder personopplysninger.

§ 14 Lagring av personopplysninger

Personopplysninger i barnevernsregisteret skal lagres i ubegrenset tid.

§ 15 Endring av personopplysninger

Personopplysninger i registeret kan kun endres ved innrapportering av ny informasjon fra kommunene.

3. Kapittel 3 Informasjonssikkerhet m.m.

§ 16 Taushetsplikt

Enhver som behandler personopplysninger i barnevernsregisteret, har taushetsplikt etter barnevernsloven § 13-1.

§ 17 Informasjonssikkerhet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og databehandler som forvalter registeret, skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, jf. personvernforordningen artikkel 32.

Sikkerhetstiltakene skal omfatte tiltak som ikke kan påvirkes eller omgås av ansatte i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet eller databehandler som forvalter registeret, og ikke være begrenset til handlinger den enkelte forutsettes å utføre.

§ 18 Tilgang til opplysninger

Bare ansatte i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og den som arbeider under direktoratets instruksjonsmyndighet, kan gis tilgang til opplysninger i barnevernsregisteret. Tilgang kan bare gis i den grad det er nødvendig for vedkommendes arbeid innenfor registerets formål.

Bare særskilt autoriserte personer som har behov for det i sitt arbeid, kan behandle direkte personidentifiserbare opplysninger i barnevernsregisteret, jf. § 5.

§ 19 Plikt til internkontroll

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og eventuell databehandler som forvalter registeret, skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre og påvise at behandlingen av personopplysninger utføres i samsvar med personvernforordningen og personopplysningsloven.

§ 20 Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, for å utvikle og teste IT-systemer tilknyttet Barnevernsregisteret.

Personopplysninger kan kun behandles for utvikling og testing hvis behandlingen er nødvendig, og det er umulig, eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger.

4. Kapittel 4 Unntak fra den registrertes rettigheter etter personvernforordningen

§ 21 Unntak fra den registrertes rett til informasjon

Den registrerte har ikke krav på informasjon etter personvernforordningen artikkel 14.

§ 22 Unntak fra den registrertes rett til innsyn

Den registrerte har ikke rett til en kopi av personopplysningene som behandles etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3.

§ 23 Unntak fra den registrertes rett til retting

Den registrerte har ikke krav på å få personopplysninger om seg selv rettet eller komplettert etter personvernforordningen artikkel 16.

§ 24 Unntak fra den registrertes rett til sletting

Den registrerte har ikke rett til å få personopplysninger om seg selv slettet etter personvernforordningen artikkel 17.

5. Kapittel 5 Ikrafttredelse

§ 25 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft fra den tid departementet bestemmer.