

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2023:7

# Trygg barndom, sikker fremtid

Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre  
i barnevernet



# Norges offentlige utredninger 2023

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling  
*Kunnskapsdepartementet*
2. Fremtidens apotek – fleksibelt og forsvarlig  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
3. Mer av alt – raskere  
*Olje- og energidepartementet*
4. Tid for handling  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
5. Den store forskjellen  
*Helse- og omsorgsdepartementet*
6. Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet  
*Finansdepartementet*
7. Trygg barndom, sikker fremtid  
*Barne- og familiedepartementet*

# Trygg barndom, sikker fremtid

Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre  
i barnevernet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mars 2021.  
Avgitt til Barne- og familiedepartementet 20. mars 2023.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1545-9

---

DepMedia

## Til Barne- og familiedepartementet

Barnevernsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. mars 2021 for å vurdere kvaliteten og rettssikkerheten i alvorlige og komplekse saker. Mandatet ble endret 9. desember 2021 og utvalget ble bedt om å vurdere rettssikkerheten i alle ledd i barnevernet. Utvalget gir med dette sin utredning. Utredningen er enstemmig der annet ikke fremgår.

Oslo, 20. mars 2023

Marit Skivenes  
Leder

Karl Harald Søvig  
Nestleder

Ingvild Aleksandersen

Trygve Apeland

Elin Flatebø

Lars Marius Heggberget

Anne Grethe Klæboe

Mimmi Kvisvik

Ingrid Lauvås

Kharim Lekhal

Dag Øystein  
Nordanger

Kjell Gunnar Salvanes

Ruzzel Solberg

Jorunn Berland  
Øpsen

Pål Christian Bergstrøm

---

Anders Humstad  
Sekretariatsleder

Hege Beate Stein  
Helland

Linda Midttømme

Linn Fossen Kielland



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	15	<b>Del II</b>	<b>Reformer og grunnleggende informasjon om barnevernet</b> ...	55
<b>Del I</b>	<b>Rettsikkerhet for barn og foreldre</b> .....	<b>3</b>	<b>Barnevernsreformer og tiltak siste ti år</b> .....	57
<b>1</b>	<b>Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	3.1	Innledning .....	57
1.1	Utvalgets mandat .....	3.2	Endringer i bestemmelser om barns medvirkning og andre grunnleggende rettigheter mv. ....	57
1.2	Utvalgets sammensetning .....	3.3	Tiltak for kvalitet i det kommunale barnevernet .....	58
1.3	Utvalgets tilnærming til mandatet	27	3.3.1 Saksbehandling .....	58
1.3.1	Styrke rettsikkerheten i alle ledd	27	3.3.2 Digitale verktøy i saksbehandlingen .....	59
1.3.2	Retttferdig og likebehandlende barnevern .....	28	3.3.3 Styling .....	59
1.3.3	Pågående tiltak og reformer påvirker utvalgets arbeid .....	30	3.3.4 Kompetansesatsingen i barnevernet .....	60
1.3.4	Ytterligere avgrensning av arbeidet .....	31	3.3.5 Kapasitet .....	61
1.4	Utvalgets arbeid .....	31	3.4 Tiltak knyttet til barneverns- og helsenemndene og domstolene ...	61
1.4.1	Innledning .....	31	3.4.1 Særdomstolsutvalgets utredning	61
1.4.2	Nettside for utvalget .....	32	3.4.2 Domstolkommisjonens utredninger .....	62
1.4.3	Utvalgsmøter .....	32	3.4.3 Rettshjelpsutvalgets utredning ....	62
1.4.4	Innspill til utvalget .....	33	3.4.4 Innføring av samtaleprosess og andre endringer i nemndas saksbehandling .....	62
1.4.5	Oppbygningen av utredningen og terminologi .....	36	3.4.5 Kompetansehevingstiltak i nemnd og domstol .....	63
<b>2</b>	<b>Rettsikkerhet og riktige beslutninger</b> .....	37	3.5 Tiltak for bedre samarbeid mellom barnevern og andre tjenester .....	63
2.1	Innledning .....	37	3.6 Endringer i ansvarsdeling .....	64
2.2	Rettsikkerhet og barnevern .....	39	3.7 Tiltak for bedre kvalitet på tiltak utenfor hjemmet .....	64
2.2.1	Overordnet om rettsikkerhetsbegrepet .....	39	3.7.1 Tiltak for bedre helsehjelp til barn med behov for tiltak utenfor hjemmet .....	64
2.2.2	Krav om lovhjemmel (legalitetsprinsippet) .....	40	3.7.2 Tiltak for bedre kvalitet på institusjonstilbudet .....	65
2.2.3	Tilgang til rettsorganer og overprøving .....	41	3.7.3 Tiltak for bedre kvalitet i fosterhjem .....	65
2.2.4	Kravet til begrunnelse .....	43	<b>4</b>	<b>Fakta og informasjon om barnevernet</b> .....
2.2.5	Krav til saksbehandlingstid og forsvarlig saksbehandling .....	43	4.1	Innledning .....
2.2.6	Barns rett på tiltak .....	44	4.2	Hvordan går det med barna? .....
2.2.7	Statens plikt til å hjelpe foreldre ...	44	4.3	Kjennetegn ved barn og foreldres situasjon .....
2.2.8	EMD og brudd på menneskerettighetene .....	44	4.3.1	Om foreldres bakgrunn .....
2.3	Rettsriktige beslutninger i barnevernet .....	47	4.3.2	Situasjonen for barn og familier i akuttsaker .....
2.3.1	Innledning .....	47		
2.3.2	Særpreg ved barnevernsretten ....	47		
2.3.3	Fem nødvendige krav til rettsriktige beslutningsprosesser .....	49		
2.4	Utvalgets innretting av utredningen .....	52		

4.3.3	Situasjonen for familier der barn flyttes ut av hjemmet .....	69	6.3.4	Barna opplever for lite stabilitet og trygge rammer .....	95
4.3.4	Situasjonen for barn med tiltak utenfor hjemmet .....	70	6.3.5	Oppfølging av barn i tiltak utenfor hjemmet .....	96
4.3.5	Situasjonen for barn som adopteres .....	72	6.4	Utvalgets vurdering .....	97
4.4	Kjennetegn ved saker med hjelpetiltak i hjemmet .....	72	6.4.1	Innledning .....	97
4.5	Kjennetegn ved akuttsaker .....	73	6.4.2	Fragmentert system av bistands- og hjelpepersoner .....	97
4.5.1	Omfang .....	73	6.4.3	Mangel på uavhengig representasjon .....	98
4.5.2	Geografiske forskjeller .....	74	6.4.4	Mangel på spisskompetanse på relasjonsbygging .....	98
4.5.3	Forløp .....	74	6.4.5	Prioriteringsutfordringer .....	98
4.5.4	Hva skjer etter akuttvedtaket? .....	75	6.4.6	Manglende medvirkning gjennom beslutningsprosessen .....	98
4.6	Kjennetegn ved ulike former for tiltak utenfor hjemmet .....	76	6.4.7	Manglende klagemuligheter .....	99
4.6.1	Omfang .....	76	6.4.8	Manglende vern av barns rett til familie- og dagligliv .....	99
4.6.2	Hvor lenge bor barn i fosterhjem? .....	77	6.4.9	Manglende ivaretagelse av rettighetene til særskilt utsatte barn .....	99
4.6.3	Hvor lenge bor barn på institusjon? .....	78	6.5	Oppsummering .....	99
4.6.4	Hvor lenge er plasseringene ment å vare? .....	78	<b>7</b>	<b>Barnerepresentantordning (BRO)</b> .....	100
4.6.5	Forløp .....	78	7.1	Innledning .....	100
4.6.6	Flyttinger .....	79	7.2	Behovet for BRO når barn ikke kan bo hjemme .....	101
4.7	Saker der barn adopteres av fosterforeldrene .....	79	7.3	Nåværende ordninger for representasjon og oppfølging .....	102
<b>Del III</b>	<b>Styrket stilling for barn i barnevernet</b> .....	83	7.3.1	Innledning .....	102
<b>5</b>	<b>Styrket stilling for barn i barnevernet</b> .....	85	7.3.2	Tilsynsperson for barn i fosterhjem .....	102
<b>6</b>	<b>Kunnskapsstatus om barns rettssikkerhet i barnevernet</b> ....	88	7.3.3	Talsperson .....	103
6.1	Innledning .....	88	7.3.4	Tillitsperson .....	105
6.2	Gjennomførte tiltak for å styrke barns medvirkning .....	88	7.4	Tidligere forslag til endringer i de norske ordningene .....	105
6.2.1	Hvem har ansvaret for å ivareta barns medvirkning? .....	88	7.5	Andre lands ordninger for representasjon av barn .....	107
6.2.2	Relevante lov- og forskrifts- endringer om barns medvirkning .....	89	7.5.1	Innledning .....	107
6.2.3	Pedagogiske tiltak for barns medvirkning .....	90	7.5.2	England .....	107
6.2.4	Særskilte ordninger for å sikre barns medvirkning .....	90	7.5.3	Irland .....	108
6.2.5	Om samtaleprosess .....	91	7.5.4	Israel .....	109
6.3	Hvor trykker skoen – forskning og evalueringer .....	91	7.5.5	Finland .....	109
6.3.1	Barn ønsker å medvirke .....	91	7.5.6	Sverige .....	110
6.3.2	Barn får ikke tilstrekkelig mulighet til å medvirke .....	92	7.5.7	Danmark .....	110
6.3.3	Holdninger og kompetanse som barrierer mot medvirkning .....	95	7.6	Utvalgets forslag .....	112
			7.6.1	Etablering av en Barnerepresentantordning (BRO) .....	112
			7.6.2	Barns rett til representasjon i ulike sakstyper .....	113
			7.6.3	Konsekvenser for andre instanser og funksjoner .....	113
			7.6.4	BROs oppgaver og funksjon .....	114



7.6.5	Partsrettigheter, taushetsplikt og behandling av informasjon .....	114	<b>Del IV</b>	<b>Beslutninger i barnevernet .....</b>	145
7.6.6	Samiske barn og barn med minoritetsbakgrunn .....	115	<b>10</b>	<b>Beslutninger i barnevernet .....</b>	147
7.6.7	Tidspunkt for involvering .....	115	<b>11</b>	<b>Prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse .....</b>	149
7.6.8	Kontinuitet, tilgjengelighet og kontakt .....	116	11.1	Innledning .....	149
7.6.9	Organisering, arbeidsgiveransvar og finansiering .....	117	11.2	Dagens system og praksis .....	151
7.6.10	Kompetanse .....	117	11.2.1	Barnevernsregelverket, veiledere og utdanning .....	151
7.7	Forutsetninger for gjennomføring av forslaget .....	118	11.2.2	Forskning om beslutninger og skjønnsutøvelse .....	154
7.7.1	Innledning .....	118	11.2.3	Prinsippet om barnets beste i norsk praksis .....	155
7.7.2	Utprøving før nasjonal implementering .....	119	11.3	System og praksis i andre land ...	156
7.7.3	Økonomiske konsekvenser av ordningen .....	119	11.3.1	Innledning .....	156
7.7.4	Representantens rolle og ansvar ...	119	11.3.2	Danmark .....	157
7.7.5	Tilgang på kompetanse i BRO og barnevernet .....	120	11.3.3	Sverige .....	157
7.7.6	Tilgjengelighet og kontinuitet .....	120	11.3.4	Oppsummering om momentlister i ulike land .....	157
<b>8</b>	<b>Barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter .....</b>	121	11.4	Tidligere forslag til endringer .....	157
8.1	Innledning .....	121	11.5	Utvalgets vurderinger .....	160
8.2	Dagens system og praksis .....	122	11.5.1	Hvor trykker skoen? .....	160
8.2.1	Rettslige rammer .....	122	11.5.2	Utvalgets forslag .....	160
8.2.2	Kort om statistikk og forskning på barns medvirkning .....	125	<b>12</b>	<b>Barnevernstjenestens undersøkelser .....</b>	163
8.3	System og praksis i andre land ....	127	12.1	Innledning .....	163
8.3.1	Danmark .....	127	12.2	Dagens system og praksis .....	164
8.3.2	Finland .....	128	12.2.1	Rammene for barnevernstjenestens saksbehandling og undersøkelser .....	164
8.3.3	Sverige .....	128	12.2.2	Barnevernstjenestens praksis .....	167
8.3.4	England .....	129	12.3	System og praksis i andre land ...	170
8.3.5	Israel .....	129	12.4	Hvor trykker skoen? .....	172
8.4	Tidligere forslag til endringer .....	129	12.4.1	Innledning .....	172
8.5	Hvor trykker skoen? .....	130	12.4.2	Mangel på grundige faglige vurderinger .....	172
8.6	Utvalgets forslag .....	131	12.4.3	Manglende fremdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet .....	172
<b>9</b>	<b>Innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet .....</b>	137	12.4.4	Manglende informasjon og involvering av barn og foreldre ....	173
9.1	Innledning .....	137	12.4.5	Undersøkelsens omfang er ikke tilpasset alvorlighetsgraden i sakene .....	173
9.2	Tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere .....	137	12.4.6	Saker henlegges selv om det er grunn til bekymring for barnet ....	174
9.3	Samiske barn og familier og nasjonale minoriteter i barnevernet .....	139	12.5	Utvalgets forslag .....	174
9.4	Barn og familier med innvandererbakgrunn i barnevernet .....	140	12.5.1	Innledning .....	174
9.5	Utvalgets vurderinger og forslag ...	143	12.5.2	Bedre involvering av foreldre i barnevernstjenestens saksbehandling .....	175
			12.5.3	Ny modell for undersøkelsesarbeidet .....	176

<b>13</b>	<b>Frivillige plasseringer</b> .....	179	14.4.1	Hvor trykker skoen? .....	207
13.1	Innledning .....	179	14.4.2	Utvalgets forslag .....	210
13.2	Dagens system og praksis .....	180	<b>15</b>	<b>Nemnds- og domstols-</b>	
13.2.1	Rettslige rammer .....	180		<b>behandling av</b>	
13.2.2	Omfanget og varighet av			<b>barnevernssaker</b> .....	212
	frivillige plasseringer .....	181	15.1	Innledning .....	212
13.2.3	Nemndsvedtak om flytteforbud		15.2	Generelt om saksbehandlingen	
	og omsorgsovertakelse .....	183		i nemndene .....	214
13.2.4	Detaljert informasjon om barn som		15.2.1	Om nemndene og bakgrunnen	
	ble frivillig plassert i 2013 og 2014	183		for at de ble opprettet .....	214
13.3	Utredninger og forskning om		15.2.2	Behandling av saken i nemndene	
	frivillige plasseringer .....	187		i forhandlingsmøte .....	215
13.4	System og praksis i andre land .....	190	15.2.3	Praksis ved behandling	
13.4.1	Innledning .....	190		av saker i nemnda .....	216
13.4.2	Finland .....	190	15.2.4	Medhold for offentlig part	
13.4.3	Sverige .....	190		på ulike saker .....	217
13.5	Hvor trykker skoen? .....	191	15.2.5	Nemndas vurdering av	
13.5.1	Innledning .....	191		plasseringssted .....	217
13.5.2	Benyttes frivillige plasseringer		15.3	Særlig om samtaleprosess som	
	i de riktige situasjonene? .....	191		behandlingsform .....	218
13.5.3	Er beslutningsprosessen og		15.3.1	Innføringen av samtaleprosess	
	grunnlaget for frivillige			som behandlingsform .....	218
	plasseringer tilstrekkelig gode? ....	192	15.3.2	Gjennomføringen av	
13.5.4	Er samtykkene reelle, og			samtaleprosess .....	219
	kjenner foreldre og barn		15.3.3	Bruken av samtaleprosess	
	rettighetene sine? .....	192		– omfang, utfall og	
13.5.5	Er oppfølgingen av barn og			saksbehandlingstid .....	220
	foreldre god nok ved frivillige		15.3.4	Evalueringen av prøveordningen	
	plasseringer? .....	192		med samtaleprosess .....	221
13.6	Utvalgets forslag .....	193	15.4	Rettslig prøving i domstolene .....	222
<b>14</b>	<b>Barnevernets akuttiltak</b> .....	195	15.4.1	Rammer for behandlingen	
14.1	Innledning .....	195		barnevernssaker i domstolen .....	222
14.2	Dagens system og praksis .....	196	15.4.2	Antallet barnevernssaker som	
14.2.1	Ulike typer akuttvedtak .....	196		behandles og utfallet av disse .....	223
14.2.2	Begrunnelser for		15.5	System og praksis i andre land ....	225
	akutt plassering .....	197	15.5.1	Innledning .....	225
14.2.3	Ansvarsdelingen mellom		15.5.2	Danmark .....	225
	kommune og stat .....	197	15.5.3	Sverige .....	225
14.2.4	Omfanget av akutt plasseringer .....	198	15.5.4	England .....	226
14.2.5	Prosessuelle krav og rettigheter ...	198	15.5.5	USA – California .....	226
14.2.6	Samarbeid med andre tjenester		15.6	Hvor trykker skoen? .....	227
	i akutte situasjoner .....	201	15.6.1	Innledning .....	227
14.2.7	Hva skjer etter et akuttvedtak? .....	202	15.6.2	Variierende kvalitet på	
14.2.8	Barn og foreldres erfaringer			avgjørelsesgrunnlaget og	
	med akuttvedtak .....	204		begrunnelser .....	228
14.3	System og praksis i andre land .....	204	15.6.3	Problemer med lite skånsom og	
14.3.1	Innledning .....	204		effektiv saksbehandlingstid .....	229
14.3.2	Danmark .....	205	15.6.4	Utfordringer med å verne barns	
14.3.3	Finland .....	205		privatliv i rettsprosesser .....	230
14.3.4	Sverige .....	205	15.6.5	Utfordringer med å vurdere	
14.3.5	Irland .....	206		om omsorgsovertakelse og	
14.3.6	England .....	206		institusjonsplassering er til	
14.3.7	Tyskland .....	207		barnets beste? .....	230
14.4	Utvalgets vurderinger .....	207			

15.6.6	Barns rettssikkerhet ved vedtak om opphold i institusjon når barnet har vist alvorlige atferdsvansker ...	231
15.6.7	Variierende kompetanse hos advokater i barnevernssaker .....	231
15.6.8	Bli rettssikkerheten tilstrekkelig ivaretatt i samtaleprosess? .....	231
15.7	Utvalgets forslag .....	233
15.7.1	Innledning .....	233
15.7.2	Veiledere og maler for å bidra til mer likebehandling .....	233
15.7.3	Sikre nødvendig kompetanse i behandlingen av barnevernssaker .....	234
15.7.4	Tiltak for fremme mer skånsom og effektiv saksbehandling .....	235
15.7.5	Bedre digitale løsninger i nemnd og domstol .....	236
15.7.6	Bedre ivaretagelse av barnets interesser .....	237
15.7.7	Bedre sikring av rettssikkerheten i samtaleprosess .....	238
<b>16</b>	<b>Sakkyndige i barnevernssaker</b>	240
16.1	Innledning .....	240
16.2	Dagens system og praksis .....	241
16.2.1	Kort om systemet for bruk av sakkyndige i barnevernssaker .....	241
16.2.2	Bruken av sakkyndige i nemnda ...	246
16.2.3	Særlig om bruken av sakkyndige i domstolen .....	247
16.3	System og praksis i andre land ....	247
16.3.1	Innledning .....	247
16.3.2	Bruk av eksperter i Danmark .....	247
16.3.3	Bruk av eksperter i Finland .....	248
16.3.4	Bruk av eksperter i Sverige .....	249
16.3.5	Bruk av eksperter i England .....	249
16.4	System og praksis i andre sektorer .....	250
16.4.1	Bruk av sakkyndige i saker etter barneloven .....	250
16.4.2	Bruk av sakkyndige i straffesaker .....	250
16.5	Hvor trykker skoen? .....	251
16.5.1	Innledning .....	251
16.5.2	Er det for vilkårlig om det benyttes sakkyndige med rett kompetanse? .....	251
16.5.3	Er det uheldig variasjoner i sakkyndige utredninger? .....	252
16.5.4	Er manglende nøytralitet og uavhengighet et problem? .....	253
16.6	Utvalgets forslag .....	254

<b>Del V</b>	<b>Tiltak når barn bor utenfor hjemmet .....</b>	<b>257</b>
<b>17</b>	<b>Tiltak når barn bor utenfor hjemmet .....</b>	<b>259</b>
<b>18</b>	<b>Barn og foreldres rett til gjenforening og samvær .....</b>	<b>261</b>
18.1	Innledning .....	261
18.2	Dagens system og praksis .....	262
18.2.1	Innledning .....	262
18.2.2	Gjenforening mellom barn og foreldre .....	263
18.2.3	Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse .....	267
18.2.4	Samvær mellom barn og foreldre, søsken og andre nærstående .....	270
18.3	System og praksis i andre land ....	274
18.3.1	Innledning .....	274
18.3.2	Danmark .....	274
18.3.3	Sverige .....	275
18.3.4	USA .....	276
18.4	Hvor trykker skoen? .....	277
18.4.1	Innledning .....	277
18.4.2	Foreldre får ikke god nok oppfølging .....	277
18.4.3	Er vurderingene av mulighetene for gjenforening gode nok? .....	278
18.4.4	Er vurderingene ved fastsettelse av samvær gode nok? .....	278
18.4.5	Får barna for lite samvær med og kontakt med søsken? .....	279
18.4.6	Svakheter ved gjennomføring og vurderinger av samværs-situasjoner .....	279
18.5	Utvalgets forslag .....	280
<b>19</b>	<b>Fosterhjem .....</b>	<b>284</b>
19.1	Innledning .....	284
19.2	Dagens system og praksis .....	285
19.2.1	Antall barn i fosterhjem .....	285
19.2.2	Fosterhjem og krav til fosterforeldre .....	286
19.2.3	Kommunens og Bufetats oppgaver på fosterhjemsområdet .....	286
19.2.4	Ansvar og myndighet: Barnets foreldre, fosterforeldre og barnevernstjenesten .....	286
19.2.5	Fosterforeldres prosessuelle rettigheter .....	288
19.2.6	Særlig om fosterhjem til barn med minoritetsbakgrunn og til samiske barn .....	289
19.3	System og praksis i andre land ....	289
19.3.1	Innledning .....	289

19.3.2	Danmark .....	289	20.7.4	Gjennomgang av tvangsregelverket .....	317
19.3.3	Sverige .....	289	20.7.5	Forskning .....	318
19.4	Igangsatte og gjennomførte tiltak	290			
19.4.1	Innledning .....	290			
19.4.2	Faglige og økonomiske rammevilkår .....	290	<b>21</b>	<b>Kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre .....</b>	<b>319</b>
19.4.3	Oppfølging av barn og fosterhjem	291	21.1	Innledning .....	319
19.4.4	Tiltak for barn med minoritets- bakgrunn .....	291	21.2	Dagens system og praksis .....	320
19.4.5	Forsknings- og statistikktiltak .....	291	21.2.1	Innledning .....	320
19.5	Hvor trykker skoen? .....	292	21.2.2	Rettslige rammer .....	321
19.5.1	Innledning .....	292	21.2.3	Situasjonen for barn som har langvarige plasseringer .....	324
19.5.2	Uklarheter og begrensninger i fosterforeldrenes beslutnings- myndighet .....	292	21.3	System og praksis i andre land ...	326
19.5.3	Barn i fosterhjem opplever brutte relasjoner som følge av flytting .....	293	21.3.1	Innledning .....	326
19.5.4	Manglende tilrettelegging for barn med minoritetsbakgrunn .....	294	21.3.2	Sverige .....	327
19.5.5	Mangel på kunnskap .....	294	21.3.3	Danmark .....	328
19.6	Utvalgets forslag .....	294	21.3.4	Finland .....	329
			21.3.5	England .....	329
			21.3.6	USA .....	330
<b>20</b>	<b>Institusjon .....</b>	<b>298</b>	21.4	Hvor trykker skoen? .....	331
20.1	Innledning .....	298	21.4.1	Innledning .....	331
20.2	Dagens system og praksis .....	299	21.4.2	Mangel på stabilitet for barna som bor utenfor hjemmet .....	331
20.2.1	Ansvar for og krav til institusjonstilbudet .....	299	21.4.3	Ulik praksis i barneverns- tjenestene .....	332
20.2.2	Barnas bakgrunn .....	299	21.4.4	Mangel på tiltak for barneverns- tjenestene .....	332
20.2.3	Oppfølgingen av barn og unge som bor på institusjon .....	302	21.5	Utvalgets forslag .....	333
20.2.4	Rettigheter og bruk av tvang .....	303	<b>22</b>	<b>Ettervern for gode overganger til voksenlivet .....</b>	<b>339</b>
20.2.5	Barnas opplevelse av institusjons- oppholdet .....	305	22.1	Innledning .....	339
20.2.6	Institusjon eller fosterhjem? .....	308	22.2	Dagens system og praksis .....	340
20.3	System og praksis i andre land .....	309	22.2.1	Rettslig regulering .....	340
20.4	System og praksis i andre sektorer .....	310	22.2.2	Omfang av ettervernstiltak .....	340
20.5	Gjennomførte og igangsatte tiltak	310	22.2.3	Ulike typer ettervernstiltak .....	341
20.6	Hvor trykker skoen? .....	311	22.3	System og praksis i andre land ...	342
20.6.1	Innledning .....	311	22.3.1	Innledning .....	342
20.6.2	Den grunnleggende utfordringen – hjelpen gis for sent .....	311	22.3.2	Danmark .....	342
20.6.3	Utfordringene for barn og unge på institusjon .....	312	22.3.3	Finland .....	343
20.7	Utvalgets forslag .....	313	22.4	Gjennomførte og igangsatte tiltak	343
20.7.1	Innledning .....	313	22.4.1	Lovendringer .....	343
20.7.2	Bruk av institusjon må begrunnes særskilt .....	314	22.4.2	DigiBarnevern .....	343
20.7.3	Fosterhjem tilpasset barns behov for relasjon, omsorg og behandling .....	314	22.4.3	Grunnmodell for hjelpetiltak .....	343
			22.4.4	Støtte til losfunksjoner i kommunene .....	343
			22.4.5	Standardisert forløp for institusjonsopphold .....	344
			22.5	Hvor trykker skoen? .....	344
			22.6	Utvalgets forslag .....	345

<b>Del VI</b>	<b>Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet</b>	347	25.4.3	Tiltak for å forbedre helsehjelp og skolegang til barn i barnevernet	380
<b>23</b>	<b>Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet</b>	349	25.4.4	Tiltak for å styrke oppfølging av utsatte gravide	381
<b>24</b>	<b>Organiseringen av barnevernet</b>	351	25.5	Hvor trykker skoen?	382
24.1	Innledning	351	25.5.1	Innledning	382
24.2	Dagens system og praksis	353	25.5.2	Uavklart og lite koordinert ansvar for barn med sammensatte vansker	383
24.2.1	Kort om styringen av kommunene	353	25.5.3	Familier med komplekse utfordringer får ikke hjelp som virker	384
24.2.2	Barnevernstjenestens ansvar	353	25.5.4	Manglende og lite samordnet oppfølging av utsatte gravide og spedbarnsforeldre	384
24.2.3	Bufetats ansvar for å bistå kommunene	354	25.5.5	Lite kunnskap om og tiltak for bedre samarbeid	386
24.2.4	Antall kommuner og deres størrelse	355	25.6	Utvalgets forslag	386
24.2.5	Antall barnevernstjenester og interkommunale samarbeid	355	<b>26</b>	<b>Tilsyn, kontroll og læring</b>	389
24.2.6	Barnevernstjenestenes størrelse	356	26.1	Innledning	389
24.3	System og praksis i andre land	357	26.2	Dagens system og praksis	390
24.3.1	Innledning	357	26.2.1	Overordnet om ulike tilsyns- og kontrollordninger	390
24.3.2	Finland	357	26.2.2	Statsforvalternes tilsyn med det kommunale barnevernet	393
24.3.3	Danmark	358	26.2.3	Statsforvalterens tilsyn med Bufetat og barnevernsinstitusjoner m.m.	394
24.3.4	Sverige	358	26.2.4	Særlig om hendelsesbasert tilsyn	395
24.4	Hvor trykker skoen?	359	26.2.5	Statsforvalteren som klageinstans over enkeltvedtak	395
24.4.1	Innledning	359	26.3	System og praksis i andre land	396
24.4.2	Variasjon mellom kommuner og mangel på likeverdige tjenester og tiltak	360	26.3.1	Innledning	396
24.4.3	Mangel på nødvendig kompetanse og erfaring	361	26.3.2	Danmark	396
24.4.4	Organisatoriske problemer og uklare ansvarsforhold	363	26.3.3	Sverige	397
24.4.5	Variierende ressurser i barnevernstjenestene	364	26.3.4	England	397
24.5	Utvalgets forslag	365	26.4	System og praksis i andre sektorer	398
24.5.1	Innledning	365	26.4.1	Helseområdet	398
24.5.2	Tydligere krav til det kommunale barnevernet	365	26.4.2	Skole og barnehage	399
24.5.3	Organisatoriske grep for å redusere sårbarhet i tjenestene	368	26.5	Hvor trykker skoen?	399
<b>25</b>	<b>Samarbeid og tidlig innsats</b>	373	26.5.1	Innledning	399
25.1	Innledning	373	26.5.2	Systemet for tilsyn og kontroll fremstår fragmentert	400
25.2	Dagens system og praksis	374	26.5.3	Tilsynet fører ikke nødvendigvis til læring og bedre kvalitet	401
25.2.1	Ansvar til kommunen og de ulike velferdstjenestene	374	26.5.4	Organisatoriske forhold knyttet til variasjon, kompetanse og kapasitet	402
25.2.2	Barnevernstjenestens ansvar for tidlig innsats og samarbeid	375	26.5.5	Tilsynet fungerer ikke tilstrekkelig som rettssikkerhetsmekanisme	403
25.2.3	Spesielt om tjenester og tiltak for gravide og spedbarn	375	26.6	Utvalgets forslag	404
25.3	System og praksis i andre land	377			
25.4	Gjennomførte og igangsatte tiltak	378			
25.4.1	Innledning	378			
25.4.2	Tiltak for å sikre bedre koordinerte tjenester	379			

26.6.1	Innledning .....	404	<b>29</b>	<b>Forskning og kunnskaps-</b>	
26.6.2	Et mer helhetlig og			<b>utvikling</b> .....	435
	samordnet tilsyn .....	405	29.1	Innledning .....	435
26.6.3	Mer effektive og tilgjengelige		29.2	Status for kunnskapsutviklingen	
	klagemuligheter i enkeltsaker .....	406		i sektoren .....	435
26.6.4	Økt kompetanse om tilsynsarbeid		29.2.1	Aktørene .....	435
	på velferdsområdet .....	407	29.2.2	Pågående kunnskapsutvikling	
26.6.5	Redusere volumkravet for			i sektoren .....	436
	tilsynsbesøk på institusjon .....	407	29.2.3	Eksisterende informasjons-	
				og kunnskapskilder .....	438
<b>27</b>	<b>Godkjenning av personell</b>		29.3	Hvor trykker skoen? .....	438
	<b>  i barnevernet</b> .....	408	29.3.1	For dårlig tilgang på statistikk	
27.1	Innledning .....	408		og basisinformasjon .....	438
27.2	Bakgrunn .....	409	29.3.2	Mangel på solid forskning .....	439
27.3	Dagens system og praksis .....	409	29.3.3	Mangel på tiltak som har effekt ...	439
27.3.1	Krav til kompetanse for arbeid		29.4	Utvalgets forslag .....	440
	i barnevernet .....	409	29.4.1	Innledning .....	440
27.3.2	Skikkethetsvurderinger		29.4.2	Statistikk og basisinformasjon	
	i utdanningssystemet .....	410		om barn og familier i utsatte	
27.3.3	Krav om politiattest .....	411		situasjoner .....	440
27.4	Autorisasjons- og godkjennings-		29.4.3	Forsknings- og analysesentre om	
	ordninger i andre land .....	412		barn og unge i utsatte situasjoner	440
27.5	Autorisasjons- og godkjennings-		29.4.4	Krav om at forskning på	
	ordninger i andre sektorer .....	412		utsatte barn må ha barne-	
27.5.1	Innledning .....	412		og ungdomsperspektiv .....	442
27.5.2	Autorisasjon av helsepersonell .....	412	29.4.5	Et samordnet system for å forstå	
27.5.3	Godkjenning av advokater .....	413		og vurdere forskningsetikk,	
27.6	Utvalgets vurderinger .....	414		personvern og barns rettigheter	
27.6.1	Behovet for autorisasjonsordning			i forskningen .....	442
27.6.2	Utvalgets forslag .....	416	29.4.6	Utvikling og implementering	
				av kunnskapsbaserte tiltak .....	442
			29.4.7	Database over kunnskap	
<b>28</b>	<b>Åpenhet, dialog og tillit</b>			og kunnskapsbaserte tiltak .....	443
	<b>  i barnevernet</b> .....	418	29.4.8	Forskning og utvikling for å	
28.1	Innledning .....	418		dekke sentrale kunnskapshull .....	443
28.2	Tillit til barnevernet og				
	brukervurderinger .....	419	<b>Del VII</b>	<b>Avslutning</b> .....	445
28.2.1	Majoritet av borgerne har tillit				
	til barnevernet .....	419	<b>30</b>	<b>Utvalgets forslag</b> .....	447
28.2.2	Barn og unges tillit til barnevernet				
	420		<b>31</b>	<b>Forslag til lovendringer</b> .....	463
28.2.3	Erfaring og tillit blant		31.1	Innledning .....	463
	barnevernets brukere .....	421	31.2	Lov om barnevern	
28.2.4	Minoriteters tillit .....	422		(barnevernsloven) .....	463
28.3	Befolkningens og beslutnings-		31.3	Merknader .....	467
	takeres holdninger .....	423	<b>32</b>	<b>Økonomiske og administrative</b>	
28.3.1	Innledning .....	423		<b>  konsekvenser</b> .....	472
28.3.2	Ungdommer og voksne .....	423	32.1	Innledning .....	472
28.3.3	Beslutningstakeres vurderinger ...	424	32.2	Bedre rettssikkerhet innenfor	
28.4	Barnevernet og media .....	426		gjeldende budsjett? .....	472
28.4.1	Innledning .....	426	32.3	Gevinster av tiltak på	
28.4.2	Barnevernet i redaktørstyrte			barnevernsområdet	
	medier .....	427		– en investering .....	473
28.4.3	Barnevernet i sosiale medier .....	427			
28.5	Åpenhet i Sverige og England .....	428			
28.6	Hvor trykker skoen? .....	429			
28.7	Utvalgets forslag .....	432			

32.4	Konsekvenser av forslag i del III Styrket stilling for barn i barnevernet .....	475	<b>Litteraturliste</b> .....	485
32.5	Forslag i del IV Beslutninger i barnevernet .....	477	<b>Vedlegg</b>	
32.6	Forslag i del V Tiltak når barn bor utenfor hjemmet .....	478	1 A description on the health and social services reform in Finland.....	523
32.7	Forslag i del VI Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet .....	480	2 Čoahkkáigeassu .....	529
			3 Summary .....	537

### **Digitale vedlegg**

1. NOU for barn og unge om rettssikkerhet i barnevernet (bokmål)
2. NOU for barn og unge om rettssikkerhet i barnevernet (nord-samisk)





## Sammendrag

### Innledning

Utvalget har hatt som mandat å vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid. Arbeidet har omfattet å vurdere tiltak for å sikre riktig myndighetsutøvelse og begrunnede, etterprøvbare avgjørelser når alvorlige inngrep gjøres. Utvalget har dessuten blitt bedt om å vurdere behovet for tiltak på en rekke nærmere spesifiserte områder. Mandatet har vært omfattende, og utvalget har lagt opp til en vid forståelse av rettssikkerhet. Utvalget har gjennomgått rettssikkerheten på både individnivå og på systemnivå. Enkelt sagt handler rettssikkerhet om at lover skal følges, og at alle skal behandles likt og rettferdig i møte med staten.

Utredningen har syv deler. Del I omhandler utvalgets sammensetning, arbeid og mandat, samt grunnleggende prinsipper, og hensyn i vurderingen av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet. Utvalgets tilnærming til arbeidet, tolkning av mandat, sentrale begrep og avgrensninger er omtalt nærmere i utredningens kapittel 1 og 2. Her redegjøres det blant annet for kriteriene for rettsriktige beslutninger, som er angitt i lov og regelverk for å fremme god samhandling mellom familier og profesjonelle. For at en beslutning skal kunne bli riktig og rettferdig, må saksbehandlingsprosedyrene og prosessene som et minimum sikre at berørte og relevante parter blir inkludert; all relevant informasjon, kunnskap og fakta må presenteres; det må åpnes for diskusjon og alternative vurderinger av informasjonsgrunnlaget – og det må være anledning for partene til å stille spørsmål og oppklare misforståelser. De som trenger hjelp til å få frem sine synspunkter må få bistand til dette. Til slutt, så må det være en type kontroll med det som diskuteres, i form av at flere er til stede og det er flere som fatter beslutningen.

I del II gis det en omtale av sentral bakgrunnsinformasjon og forskning som utvalget har innhentet og brukt i arbeidet med utredningen. Kapitlene i denne delen har ingen forslag til tiltak, men innholdet er viktig for de vurderinger og forslag utvalget kommer med senere i utredningen. Kapitlene redegjør for endringsprosesser som er satt i gang i barnevernet de siste 10 årene, samt sammenfatter statistikk og nøkkelinformasjon knyttet til ulike tiltak og prosesser i barnevernet.

Dette sammendraget oppsummerer utvalgets vurderinger i utredningen. En fullstendig gjennomgang av utvalgets forslag er å finne i utredningens kapittel 30.

### Styrket stilling for barn i barnevernet

Del III i utredningen tar for seg særskilte rettssikkerhetsutfordringer for barn i barnevernet, og utvalgets vurderinger og forslag for å møte disse. Situasjonen for barn med minoritetsbakgrunn behandles særskilt i eget kapittel. Barns rettssikkerhet i møte med barnevernssystemet har vært et hovedtema i utvalgets arbeid, fordi dette har, tross stor innsats fra myndighetene, vist seg vanskelig å få til.

Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på at det foreligger tydelig dokumentasjon på at barns rett til medvirkning ikke blir ivaretatt godt nok, selv om barna har tydelige rettigheter i lovverket. Problemene kommer til uttrykk på flere områder. Barna som mottar hjelp fra barnevernet får ikke den informasjon de trenger, de får ikke på en trygg måte sagt hva de føler, tenker og ønsker, de får ikke sikret sitt privatliv eller være med å ta beslutninger eller får ikke klaget på beslutningene. Det er mange forskjellige fremmede personer som barn må forholde seg til, og det er også store utskiftninger blant kontaktpersoner og andre profesjonelle. Det er også dokumentert forholdvis omfattende mangler ved barns rett til god og forsvarlig hjelp på en rekke områder, for eksempel er det mange barn som opplever flyttinger og ustabilitet i sin omsorgssituasjon eller at de ikke har det bra der de bor. Problembildet er utfyllende beskrevet i kapittel 6 i utredningen.

Utvalget mener situasjonen er alvorlig og preserende. Svakheter med dagens system og praksis tilsier at det er behov for å gjøre omfattende systemendringer for å sikre barn rettssikkerhet og tilstrekkelig medvirkning. Dette gjelder særlig for barna som må flytte i fosterhjem og på institusjon. Utvalget har mindre tro på at det vil ha vesentlig effekt å lappe videre på eksisterende ordninger, gjennom flere presiseringer i regelverket, innføring av flere rutiner og gjennom nye enkeltstående kompetansetiltak.

Flertallet i utvalget foreslår i kapittel 7 i utredningen at det etableres en barnerepresentantordning (BRO) som kun skal ha barnets rettigheter i fokus. BRO skal sikre barn uavhengig

representasjon i alle saker der det vurderes at barn må flytte ut av hjemmet. Barnerepresentanten skal ha barnefaglig kompetanse slik at barn kan bli forstått, at barn opplever seg forstått ut fra sine forutsetninger og alder, og at barn får omsorg og bistand til egne utviklingsprosesser. BRO skal samarbeide med en advokat når det er behov for juridisk kompetanse. Flertallets forslag innebærer at BRO skal følge barnet fra tidspunktet det vurderes å flytte barnet og i hele perioden mens barnet bor i fosterhjem eller institusjon. BRO skal erstatte ordningene med talsperson, tilsynsperson og tillitsperson, samt når sakkyndige har vært brukt for å innhente barnets mening. Utvalget foreslår at ordningen piloteres før den gjennomføres nasjonalt.

Utvalget mener videre at barns stilling i barnevernet bør styrkes ved at aldersgrensen for barns partsstatus senkes fra 15 til 12 år, samt at barns muligheter til å klage og be om overprøving i sine saker forbedres. Disse tiltakene omtales nærmere i kapittel 8.

Utvalget har omtalt innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet i et eget kapittel, kapittel 9. Utvalget mener enslige, mindreårige asylsøkere må likebehandles. Det foreslås også tiltak rettet mot innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i andre av utredningens kapitler.

### Beslutninger i barnevernet

I Del IV i utredningen har utvalget behandlet ulike deler av beslutningsprosessen i barnevernsaker og denne delen innledes med et kapittel om prinsippet om barnets beste som en beslutningsnorm i barnevernet, se kapittel 11. Videre behandler utvalget barnevernstjenestens undersøkelser i kapittel 12, beslutninger om frivillige plassering i kapittel 13, barnevernets akuttiltak i kapittel 14, beslutningsprosessene i nemnda og domstolen i kapittel 15 og bruken av sakkyndige i barnevernssaker i kapittel 16.

#### Prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse

Prinsippet om barnets beste er det mest sentrale prinsippet og den ledende beslutningsnormen for alle som jobber i barnevernet. I Norge er det likevel gitt få føringer i lovverket for hvordan beslutningstakere skal vurdere prinsippet om barnets beste i barnevernssaker. Utvalget mener at vide rammer for skjønnsutøvelsen medfører en risiko for at prinsippet blir forstått ulikt. Dette kan igjen føre til ulik behandling av barn og foreldre, og dårlig kvalitet på beslutninger og tiltak. Utvalget

foreslår derfor å ramme inn beslutningstakernes skjønnsutøvelse ved å innta en momentliste i barnevernsloven som angir viktige vurderingstemaer. Momentlisten er ikke ment å være uttømmende og står ikke i motsetning til faglig skjønnsutøvelse.

#### Barnevernstjenestens undersøkelser

Barnevernstjenestens undersøkelser er ofte det første møte med foreldre og barn, og er også avgjørende for hva som skjer videre i en sak. Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på at det er påvist utfordringer ved barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid. Dette omfatter flere forhold, som at det ikke foretas grundige nok vurderinger i alvorlige saker, det er for liten fremdrift og systematikk i arbeidet og undersøkelsenes omfang er for lite tilpasset alvorlighetsgraden i sakene. Kunnskapen som foreligger, viser også at tjenestene ikke i tilstrekkelig grad involverer barn og foreldrene i undersøkelsen. Utvalget mener videre at det bør ses nærmere på hvilken hjelp som gis til barn og familier i saker som barnevernet henlegger.

Utvalget foreslår at det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet som kan bidra til økt fremdrift, raskere avklaringer og bedre differensiering mellom alvorlige og mindre alvorlige saker i undersøkelsesarbeidet. Utvalget foreslår videre at det iverksettes tiltak som gjør at foreldre blir mer involvert i undersøkelsen. Dette handler blant annet om at foreldre kan ta med en støtteperson i møter med barnevernstjenesten. Utvalget foreslår også at det innføres krav om at barnevernstjenesten, ved henleggelse av saker, bistår barnet eller familien med å etablere kontakt med andre instanser som kan bidra med rett hjelp.

#### Frivillige plasseringer

Frivillige plasseringer er etter loven ment å benyttes når barn midlertidig ikke kan bo hjemme med foreldre. I utgangspunktet kan frivillige plasseringer utenfor hjemmet være gode løsninger og til barnets beste. Det er et kvalitetstegn ved arbeidet at barnevernstjenesten og foreldre og barn kommer til enighet om hvilken hjelp det er behov for. Den kunnskapen som foreligger, tyder likevel på at barnevernstjenestens praksis ikke samsvarer tilstrekkelig med lovens intensjon. Utvalget mener det er grunn til å spørre om frivillige plasseringer benyttes i de riktige sakene, om beslutningsprosessene er sikre nok, om samtykket som gis av barn og foreldre er reelt, og til slutt, om for-

eldre og barn får god nok oppfølging etter plassering.

Utvalget foreslår derfor at det i lovverket presiseres tydeligere at frivillige plasseringer er ment å være midlertidig. Utvalget foreslår også at det gis mer utdypende føringer om hvordan barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre i slike saker. Det bør også utredes om nemnda kan foreta en legalitetskontroll av vedtak om frivillige plasseringer samt om frivillige plasseringer bør avklares gjennom samtaleprosess.

#### Barnevernets akutttiltak

Akutt-plasseringer av barn er et svært inngripende tiltak for både barn og foreldre, og akutte situasjoner vil i seg selv kunne utgjøre en stor belastning for familien. Omfanget av akutt-plasseringer er et tema som har vært på dagsorden over flere år. Utvalget legger samtidig vekt på at antallet akutt-plasseringer har blitt vesentlig redusert de siste årene. Resultatene fra datagjennomganger indikerer ikke at det er større rettssikkerhetsfeil i akuttsaker. Utvalget ser imidlertid at det er utfordringer i måten barn blir fulgt opp på etter akutt-plasseringer, og at mange barn blir boende lenge i midlertidige tiltak. Dette gjelder også for barn som blir frivillig akutt-plassert.

Flertallet i utvalget mener at det per i dag ikke er grunnlag for å foreslå endringer i måten akuttvedtak behandles på. Det understrekes likevel at akutt-plasseringer er et svært inngripende tiltak, og det er viktig at departementet følger med på utviklingen og på nemndas behandling av klager på akuttvedtak. Det bør videre jobbes med å implementere faglige anbefalinger i tjenestene til hvordan akutte situasjoner best kan håndteres og følges opp. Det er lagt til grunn at innføring av BRO vil være viktig for å styrke barnets stilling i akuttsaker.

#### Nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker

Barneverns- og helsenemnda (tidligere fylkesnemnda) har ansvaret for å fatte beslutningene i de mest inngripende barnevernssakene. Nemndas avgjørelser kan kreves rettslig prøvd i domstolen av sakens parter. Kunnskap om det norske systemet tilsier at prosessene i både nemnda og domstolen generelt sett er grundige og holder høy kvalitet. Utvalget er likevel bekymret for variasjoner på kvaliteten på avgjørelsene som fattes, og varierende kompetanse hos både advokater og dommere i barnevernssaker. Saksbehandlingen

kan dessuten fremstå som lite skånsom, og det kan ta unødig lang tid før barn og foreldre får en avklaring i saken. Utvalget stiller videre spørsmål ved om samtaleprosess ivaretar barns rettssikkerhet tilstrekkelig. Bekymringen knytter seg særlig til om det velges løsninger på bekostning av barnets behov, at barnets medvirkning ikke blir tilstrekkelig vektlagt, store regionale forskjeller og tidsbruken ved samtaleprosess.

Utvalget foreslår flere tiltak for å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre. Dette omfatter utvikling av kriterier, veiledere og maler for behandling av saker for å sikre mer likebehandling, samt tiltak som bedre kan sikre at aktørene har rett kompetanse. Utvalget foreslår også flere tiltak som kan bidra til kortere saksbehandlingstid og mer skånsom og effektiv behandling av barnevernssaker, blant annet gjennom tydeligere prosedyrer for saksforberedelser i nemndene og særlige tidsfrister for behandlingen av saker som gjelder de yngste barna. Utvalget mener videre at det bør iverksettes tiltak som særlig omhandler samtaleprosess, blant annet at det utvikles kriterier for å vurdere hvilke sakstyper som er egnet for samtaleprosess og at det gjennomføres en følgeevaluering av samtaleprosess. Det er lagt til grunn at innføring av BRO vil være viktig for å styrke barnets stilling i nemnds- og domstolsprosesser.

#### Sakkyndige i barnevernssaker

Sakkyndige skal bidra med spisskompetanse eller belyse en sak fra et uavhengig ståsted. Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på at det må benyttes sakkyndige som har den rette kompetansen til å utrede ulike typer barnevernssaker på en god måte. Kunnskapen som foreligger tyder på at dette ikke blir tilstrekkelig sikret innenfor dagens system. Det er svak tilgang på sakkyndige med rett kompetanse i ulike deler av landet og oversikter over sakkyndige og deres kvalifikasjoner er mangelfulle. Forskningen som foreligger, indikerer variasjon i sakkyndige utredninger, og dette forsterkes av at det er gitt få føringer til hvordan arbeidet skal utføres. Mange sakkyndige jobber alene uten noen former for intern kvalitetssikring eller kollegaveiledning.

Utvalget mener at sakkyndige primært bør benyttes på oppdrag fra nemndene og domstolen, i saker der det er behov for en uavhengig utredning for å belyse saken bedre. Barnevernstjenestens behov for kompetanse i krevende barnevernssaker bør ivaretas på andre måter, ved at Bufetat i større grad må bistå kommunene med tverrfaglige spesialistvurderinger. Utvalget foreslår videre at det stil-

les tydeligere krav til sakkyndiges mandat og rapport og til den sakkyndiges kompetanse.

### Tiltak når barn bor utenfor hjemmet

I del V av utredningen har utvalget vurdert rettsikkerheten i tiltak for barn som ikke kan bo hjemme. Over 30 prosent av barna som mottar tiltak fra barnevernet bor i et tiltak utenfor hjemmet. Når barn må flytte ut av hjemmet, så er dette alvorlige inngrep for barna og familiene det gjelder. I kapittel 18 tar utvalget for seg barn og foreldres rett til gjenforening og samvær. Fosterhjem og institusjon behandles i henholdsvis kapittel 19 og 20. Kapittel 21 handler om barns behov for kontinuitet, mens utvalget i kapittel 22 ser nærmere på ettervern og unges overgang til voksenlivet.

#### Barn og foreldres rett til gjenforening og samvær

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har dokumentert brudd på barn og foreldres rettigheter i spørsmål om gjenforening. Utvalget har i sine vurderinger lagt til grunn at det har skjedd store endringer på disse områdene de siste årene, blant annet ved at omfanget av samvær har økt, og det er en klar tendens til at gjenforeningsmålet opprettholdes i de fleste saker. Den nye barnevernsloven inneholder også flere endringer og presiseringer for å møte kritikken fra EMD. Tilstanden er derfor en annen i dag enn den var for ganske få år tilbake.

Utvalget mener en hovedutfordring er at oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse fremstår som mangelfull og lite systematisk. Utvalget mener også at det kan stilles spørsmål ved om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger i fastsettelsen av samvær og i saker om gjenforening. Bekymringen gjelder særlig om barnas behov blir tilstrekkelig ivaretatt. I lys av de grep som er gjort og de utviklingsprosesser som pågår mener utvalget likevel at det ikke er behov for å foreslå nye store tiltak på samværsområdet. Utvalget foreslår imidlertid flere tiltak for å styrke oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Dette omfatter tydeligere føringer for innholdet i oppfølgingen, og hvem som har ansvar, samt at oppfølgingen må vedvare etter tilbakeføring. Foreldre bør få tilbud om terapeutisk støtte kort tid etter en omsorgsovertakelse, og det bør vurderes om samtaleprosess kan benyttes ved fastsetting av plan for oppfølging av foreldre.

#### Fosterhjem og institusjon

Utvalget har i sine vurderinger av behovet for tiltak på institusjons- og fosterhjemsområdet vært opptatt av at barn og unge skal få riktig hjelp og oppfylt sin rett til trygghet, kjærlighet og forståelse. Omsorg innenfor rammen av en familie er en uttalt målsetning og forpliktelse for barnevernet. Utvalget mener det er grunnleggende at barn og unge i barnevernet får trygge og gode relasjoner til omsorgsgivere.

Utvalget har tilpasset sitt arbeid på dette er området, ettersom det allerede pågår parallelle prosesser; i 2018 leverte Fosterhjemsutvalget sin NOU 2018: 18, og senere i 2023 skal Barnevernsinstitusjonsutvalget levere sine forslag til tiltak på institusjonsområdet. Utvalget legger til grunn at arbeidet som pågår vil bidra til bedre kvalitet og rettssikkerhet i både fosterhjems- og institusjonstilbudet.

Utvalget har imidlertid sett nærmere på særskilte forhold som kan bedre barns omsorgssituasjon i fosterhjem og institusjon. I vurderingen av fosterhjemstilbudet er særlig fosterforeldrenes rolle og posisjon til å kunne gi god omsorg og følge opp barnet i det daglige vektlagt. Utvalget mener blant annet at det er behov for å klargjøre fosterforeldres rammevilkår og hvilken mulighet fosterforeldre har til å ta avgjørelser på vegne av barnet. For å unngå flytting eller for å sikre barnsensitiv flytting foreslår utvalget at det innføres obligatorisk rådslagning med de som er involverte.

Utvalget tar videre til orde for at flere barn og unge bør få mulighet til å bo i fosterhjem fremfor institusjon. Bakgrunnen er at utvalget mener institusjon som tiltak i for liten grad kan ivareta barns behov for omsorg, trygghet og gode relasjoner, og at dagens institusjonstilbud i for liten grad skaper positiv endring for barn og unge. Utvalget ser at opphold i institusjon kan være nødvendig for noen barn, men foreslår at det må gis en særskilt begrunnelse i barnevernets avgjørelser og begjæringer ved bruk av institusjon. For at flere barn og unge skal bo i fosterhjem må tilbudet av spesialiserte fosterhjem utvides og utvikles, og Bufetat bør få en plikt til å tilby dette, slik at flere barn og unge kan få fosterhjem som er tilpasset deres behov. Det er avgjørende at tiltaket utformes slik at støtteapparatet rundt barna og fosterhjemmet er skreddersydd og tilpasset behovene og styrkene barna og fosterhjemmet har. Innføringen av BRO vil være viktig for barna som bor utenfor hjemmet, og særlig for barn og unge på institusjon.

Kontinuitet og stabilitet for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre

Mange barn som bor utenfor hjemmet, kan ikke flytte hjem til sine opprinnelige foreldre. Barna vokser opp under offentlig omsorg, med barnevernstjenesten som hjelper, kontrollør og beslutningstaker.

Forskning tyder på at adopsjon har klare fordeler sammenlignet med omsorgstiltak i regi av barnevernet, fordi det gir barn tilhørighet, trygghet og rammer for en oppvekst hvor barnet hører til i familien og skal være der uansett hva som skjer. Utvalget finner imidlertid at barnevernet har varierende praksis i vurderingene av permanente familieløsninger for barn, og adopsjon som tiltak benyttes lite. Utvalget foreslår derfor å lovfeste en tydelig plikt for barnevernstjenesten til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv.

Utvalget foreslår også et nytt tiltak, kalt *oppvekstadopsjon*, som innebærer at nemnda, for barn som ikke kan gjenforenes med opprinnelige foreldre, kan treffe vedtak om overføring av foreldreansvar fra opprinnelige foreldre til fosterforeldre. Oppvekstadopsjon kan være aktuelt i situasjoner der barn og opprinnelige foreldre ønsker og har behov for å beholde juridiske bånd, og/eller det er omstendigheter i fosterfamilien som gjør at adopsjon ikke er ønskelig. Utvalget mener videre at barnevernstjenesten fortsatt bør ha en plikt til å bistå barnet og familien ved behov etter ordinær adopsjon eller en oppvekstadopsjon.

Ettervern for gode overganger til voksenlivet

Ungdom som har vært i barnevernet kan møte store utfordringer med overgangen til voksenlivet. Ettervern skal bidra til at de får nødvendig hjelp og støtte på veien til selvstendighet og redusere risikoen for marginalisering på lang sikt. Likevel er det mange ungdommer og unge voksne som ikke får den hjelpen de trenger fra barnevernet.

Utvalget foreslår derfor at unges rett til representant gjennom BRO gjelder frem til fylte 25 år. Representanten skal være en pådriver for at den unges interesser og rettssikkerhet ivaretas. I påvente av at ordningen etableres bør ungdom som har bodd i tiltak utenfor hjemmet få bistand av advokat når de nærmer seg 18 år, slik at det bedre kan sikres at de får ivaretatt sin rett til ettervernstiltak.

## Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet

I del VI vurderer utvalget behovet for endringer i de grunnleggende systemene i og rundt barnevernet, for å styrke rettssikkerheten og kvaliteten i barnevernet. Kapittel 24 tar for seg organiseringen av barnevernet, mens utvalget i kapittel 25 vurderer barnevernets rolle i det tverrsektorielle samarbeidet. Systemet for tilsyn, kontroll og læring behandles i kapittel 26. Utvalget er også bedt om å se særskilt på behovet for godkjenning av personell i barnevernet, og dette behandles i kapittel 27. Til sist i denne delen av utredningen behandles temaer knyttet til åpenhet og tillit i barnevernet (kapittel 28) og behovet for mer forskning og kunnskapsutvikling i sektoren (kapittel 29).

### Organiseringen av barnevernet

Sterke og stabile fagmiljøer er viktig for å kunne sikre gode tilbud til barn og familier i alle deler av landet. Utvalget er bekymret for om barnevernstjenestene har de forutsetningene og rammebetingelsene de trenger for å kunne levere gode tjenester. Svake rammebetingelser kan gjelde både store og små kommuner, men ser likevel ut til å ramme små distriktskommuner hardest. Etter utvalgets vurdering er forutsetningene for å levere gode barnevernstjenester dårligere jo mindre barnevernstjenestene er.

Utvalget mener at de mange tiltakene som allerede er iverksatt overfor det kommunale barnevernet vil kunne ha positive gevinster, for eksempel tiltak for å styrke kompetansen hos ansatte. Det er likevel høyst usikkert om endringsprosessene som pågår vil kunne løse mer grunnleggende og strukturelle problemer knyttet til manglende stabilitet i tjenestene og manglende mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse og erfaring på krevende saker.

Utvalget mener det er behov for tydeligere krav og forventninger til kommunene, både når det gjelder hva som er beste praksis, hvilke rammebetingelser som må være på plass for at en barnevernstjeneste skal være forsvarlig og hvilken kompetanse og erfaring som trengs for å kunne håndtere de krevende sakene. Utvalget mener videre at det er behov for å foreta organisatoriske grep som både gjør det mulig for barnevernstjenestene å etterleve kvalitetskrav og gjøre tilbudet i førstelinjen mindre sårbart i de utsatte barnevernstjenestene. Utvalget foreslår blant annet at Bufetat gis en plikt til å bistå kommunene i krevende barnevernssaker. Utvalgets flertall

mener også at det bør utredes om ansvaret for barnevernet på sikt bør flyttes fra kommunene og samles på ett forvaltningsnivå, eventuelt i kombinasjon med at noen flere kommuner bør få den samme muligheten som Oslo til å ivareta det helhetlige ansvaret for barnevernet selv.

#### Samarbeid og tidlig innsats

Samarbeid mellom ulike tjenester, profesjoner og instanser er høyst nødvendig i barnevernssaker. De siste årene er det igangsatt flere tiltak som vil bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid i barnevernssaker. Det omfatter presiseringen av kommunenes ansvar gjennom barnevernsreformen, og gjennom utprøvinger av tiltak som er rettet mot familier med komplekse problemer. Det er også foretatt endringer i velferdsregelverket som tydeliggjør og harmoniserer velferdstjenestenes plikt til å samarbeide og sørge for koordinerte tilbud, og det er utarbeidet flere veiledere som tar for seg barnevernets samarbeid med helse-tjenestene og andre instanser.

Utvalget mener den videre innsatsen bør bygge på de tiltakene som allerede er iverksatt. Utvalget tar til orde for at enkelte satsinger bør forsterkes med sikte på nasjonal implementering, eksempelvis tiltaket *Sammen på vei* og metodikken *FACT Ung*, samt tiltak som har som siktemål å styrke skolegangen til barn i barnevernet.

Utvalget har også sett spesielt på tilbudet til familier med nyfødte og spedbarn i utsatte livssituasjoner. Dette er grupper som er særlig avhengige av at både barnevernets hjelpetiltak og tiltak fra andre sektorer er tilgjengelige på et tidlig tidspunkt og tilpasset deres behov. Utvalget mener det bør vurderes hvordan barnevernet kan samarbeide med helsetjenesten overfor gravide der det er høy risiko for at barnet kan bli utsatt for omsorgssvikt etter fødsel. I tillegg bør det utvikles et bedre oppfølgingstilbud til kommende førstegangsførelde som selv har hatt tiltak fra barnevernet.

#### Tilsyn, kontroll og læring

Barnevernssaker kan være komplekse og krevende, og det kan skje feil med potensielt store konsekvenser for barn og familier. Systemet må derfor være organisert på en måte som gjør at feil oppdages og repareres, og de underliggende årsakene til feilen utbedres. Utvalget har først og fremst vurdert statsforvalternes rolle som tilsynsmyndighet på barnevernsområdet.

Utvalget ser at dagens system for tilsyn og kontroll er fragmentert. Det handler om at mange aktører har til dels overlappende ansvarsområder. Samtidig blir tilsyn gjerne gjennomført sektorvis eller med den enkelte virksomhet, noe som gjør det vanskelig å fange opp mangler ved det helhetlige tilbudet til barn og unge. Det kan videre stilles spørsmål ved om tilsynet i tilstrekkelig grad fører til læring og bedre kvalitet i tjenestene. Utvalget har også vurdert hvorvidt tilsyn fungerer som rettssikkerhetsmekanisme i enkeltsaker. Mange barn og foreldre opplever å ha en svak posisjon i klagesystemet. Det kan ta lang tid før klager blir behandlet og påviste avvik fører ikke nødvendigvis til at feil blir rettet opp i den enkelte sak.

Utvalget mener det er behov for å se nærmere på om systemet kan gjøres enklere, mer oversiktlig og effektivt, og foreslår at departementene gjennomgår de ulike tilsyns- og kontrollordningene på velferdsområdet. Utvalget foreslår videre at statsforvalterne får en mer aktiv rolle og et tydelig oppdrag med å bidra til å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser. Dette er allerede prøvd ut i enkelte embeter, gjennom modellen for *tilsynsmøter*. Utvalget foreslår også at det etableres mer tilgjengelige ordninger der både barn og foreldre kan ta kontakt og få hurtig respons dersom de opplever at barnevernstjenestens arbeid ikke er i tråd med regelverket.

#### Godkjenning av personell i barnevernet

De ansatte i barnevernet utfører oppgaver og tjenester som er rettet mot særlige sårbare grupper. Utvalget har i den forbindelse vurdert om det er behov for mekanismer som kan sikre at barnevernets personell er skikket og egnet til jobben. Utvalget har særlig vurdert om det bør innføres en ordning for autorisasjon og offentlig godkjenning av personell, men utvalget har også sett hen til andre ordninger for skikkethetsvurderinger som allerede er etablert i sektoren. Flertallet i utvalget vurderer at det ikke er behov for å innføre krav om autorisasjon, men foreslår i stedet enkelte andre tiltak som kan forebygge at uskikkede personer kan jobbe i barnevernet.

#### Åpenhet, dialog og tillit i barnevernet

Barnevernet bedriver myndighetsutøvelse og kan fatte beslutninger om alvorlige inngrep i barn og foreldres familieliv. Dette skal kunne etterprøves, begrunnes og legitimeres innad i barneverns-

systemet og overfor barn og familier, men også overfor befolkningen, media og politikere. En del av kritikken mot det norske barnevernet har nettopp gått på at barnevernet oppfattes som et lukket system, som det både er vanskelig å styre og å ha tillit til. Utvalget legger til grunn at åpenhet er et grunnleggende prinsipp innenfor barnevernssystemet, men det kreves samtidig tydelige avgrensninger for at barn ikke blir skadelidende og at personvernet til de som er involvert ikke blir krenket.

Utvalget finner at det er forholdsvis høy tillit til barnevernet i det norske samfunnet, dersom det sammenlignes med situasjonen i andre land. Tilliten har også holdt seg konstant til tross for internasjonal og nasjonal kritikk og domfellelsene i EMD. Utvalget mener likevel at det trengs mer åpenhet og informasjon om barnevernets arbeid, som er tilgjengelig for alle. Det kreves i dag temmelig inngående kunnskap om barnevernssystemet for å kunne vite hvor man skal finne relevant informasjon. Fragmentert og mangelfull informasjon om barnevernet påvirker også den offentlige og politiske debatten. Det er vanskelig å få tak på hva som er den faktiske tilstanden i barnevernet og diskusjoner om barnevernet blir for anekdotiske og unyanserte.

Utvalget mener at all informasjonsmaterieell, statistikk og oversikter om barnevernssystemet bør samles på ett sted, i en felles barnevernsportal. Det bør videre innføres en regelmessig rapportering om situasjonen på barnevernsområdet opp mot menneskerettslige forpliktelser, og særskilt opp mot FNs barnekonvensjon og EMK. Det foreslås også at det etableres ulike former for brukerforum der barn og foreldre med erfaring fra barnevernet bedre kan komme til orde i kommunene og det politiske ordskipet.

### Forskning og kunnskapsutvikling

Utvalget ser at forskningsinnsatsen på området for barn og unge i utsatte og vanskelige livssituasjoner har svakheter. Gjennom arbeidet har utvalget støtt på utfordringer med at kunnskapsgrunnlaget på flere områder har vært mangelfullt. Utvalget peker på en rekke konkrete områder innenfor barnevernets praksis der det i dag er store kunnskapshull. Det er dessuten mangler ved tilgangen på statistikk, basisinformasjon om barnevernet, generaliserbar forskning og kunnskapsbaserte tiltak. En hovedutfordring er at det ofte er fravær av forskning på barn og unges erfaringer og opplevelser. Det er også svakheter når det gjelder foreldrenes erfaringer. Disse manglene påvirker kvaliteten på den hjelpen som skal gis barn og foreldre og muligheten til å få gode, kunnskapsbaserte tiltak som virker til beste for barn og familier. Det er utvalgets vurdering at bedre rettssikkerhet i barnevernet forutsetter mer inngående kunnskap og forskning av høy kvalitet, og utvalget mener at forskningen og kunnskapsutviklingen må ha et tydeligere barneperspektiv.

Utvalget foreslår derfor både tiltak for å styrke forskningsinnsatsen på barnevernsområdet og at det opprettes forsknings- og analysesentre. Det er behov for å forbedre tilgangen på kunnskap, og det bør satses mer på forskning om implementering av kunnskapsbaserte tiltak. Utvalget mener at det bør utarbeides strategier for å utvikle og spre kunnskapsbaserte metoder i samarbeid med praksisfelt, barn og foreldre.





*Del I*  
*Rettsikkerhet for barn og foreldre*



## Kapittel 1

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 1.1 Utvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt i statsråd 19. mars 2021 av Solbergregjeringen. Etter regjeringsskiftet høsten 2021 endret regjeringen Støre utvalgets mandat. Det nye mandatet av 9. desember 2021 gjengis under i sin helhet:

#### *Bakgrunn og utfordringer*

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, og skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet gir hjelp til barn og unge som utsettes for omsorgssvikt og barn og unge med omfattende hjelpe- og behandlingsbehov. Barnevernloven åpner for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til rettssikkerhet og beslutningsprosesser som ivaretar rettighetene til både barn og foreldre.

Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) har fra 2015 tatt flere barnevernssaker mot Norge til behandling. Domstolen har konstatert krenkelse av EMK art. 8 om retten til familieliv. EMD har særlig pekt på myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse. Avgjørelsene utfordrer legitimiteten og tilliten til det norske barnevernssystemet. Noen av EMDs dommer har bl.a. vist at barnevernets, nemndas og domstolens beslutningsgrunnlag, og deres avveining av barn og foreldres motstridende interesser, ikke har vært tilstrekkelige. Høyesterett har i tre storkammeravgjørelser fra 2020 gitt sin tolkning av hvordan EMD-avgjørelsene skal forstås i norsk barnevern, og legger til grunn at EMD har slått fast at det er bred enighet, også i folkeretten, at barnets beste er av overordnet betydning. På samme tid er hensynet til biologisk familie og familiegjening viktig i forståelsen av retten til familieliv (HR-2020-

661-S, 77–78). Det betyr at begge hensyn må inngå i en vurdering av om et inngrep er nødvendig.

Med bakgrunn i domfellelsene i EMD fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå norsk barnevern med mål om å bedre rettssikkerheten i alle ledd av tjenesten, der hensynet til barnets beste skal ligge til grunn for utvalgets arbeid.» Oppfølgingen av vedtaket er en sentral del av utvalgets formål.

Barnevernet skal være rustet til å ivareta barn og familiers grunnleggende rettssikkerhet i møte med barnevernets myndighetsutøvelse. Barnevernet skal kunne håndtere den nødvendige bredden og kompleksiteten av saker, samt de særskilte krav som stilles i møtet med urbefolkningen, nasjonale minoriteter og familier med innvandrerbakgrunn.

Det er det kommunale barnevernet som har det løpende ansvaret for oppfølgingen av barnet. Det er en utfordring at mange kommuner ikke følger opp barna godt nok mens de er på institusjon, eller legger til rette for gode nok tilbud etter institusjonsoppholdet.

#### *Problemstillingene utvalget skal vurdere*

Utvalget skal vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen. I dette inngår å sikre riktig myndighetsutøvelse og begrunnede, etterprøvbare avgjørelser på alle nivå av barnevernet. Dette omfatter å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå tiltak, med hensyn til:

- kvalitetssikring av barnevernstjenestens beslutningsgrunnlag, vurderinger og avgjørelser, gjennom større grad av etterprøvbarehet, kontroll og åpenhet.
- kvalitetssikring av fylkesnemndenes beslutningsgrunnlag, herunder ordning for andrehåndsvurdering av akuttvedtak, samt

tiltak som kan bidra til større åpenhet om fylkesnemndenes arbeid.

- gjennomgang av enkeltsaker der det har skjedd feil eller svikt med sikte på læring.
- tilsynsmyndighetenes rolle i å ivareta rettsikkerheten
- bruken, rollen og uavhengigheten til sakkyndige i barnevernssaker for å bedre kvaliteten på og tilliten til sakkyndig arbeid.
- hvordan barnas og foreldrenes rettsikkerhet kan styrkes gjennom kontrollmekanismer samt gjennom prosesser som ivaretar retten til medvirkning, klageadgang og behovet for forutsigbarhet og kontinuitet.
- hvordan rettsikkerheten til barn som akutt plasseres og barn i institusjon kan styrkes ut fra barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer.
- hvordan barn og foreldre best kan følges opp etter omsorgsovertagelse med sikte på gjenforening, og barns kontakt med søsken, foreldre og biologisk familie.
- hvordan det kommunale barnevernet kan få bedre tilgang til nødvendig kompetanse og tiltak for å ivareta rettsikkerheten i alvorlige og sammensatte saker, f.eks. i form av et utvidet tilbud av statlige andrelinjetjenester eller kommunale samarbeid.
- ordninger for offentlig godkjenning av personell; herunder skal autorisasjon for de i barnevernet som skal jobbe med omsorgsovertakelse, utredes.
- hvordan barnevernet kan utløse bistand som barna trenger fra andre sektorer for at de skal kunne få et tilbud i barnevernet som ivaretar barnas rettsikkerhet.

#### *Føringer for utredningen*

Kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta rettsikkerheten i vanskelige barnevernssaker må inngå i vurderingene. Utvalget bør i utredningen se hen til erfaringer med hvordan forholdet mellom første- og andrelinjetjenester er organisert i tilgrensende sektorer og i barnevernet i Oslo kommune. Utvalget skal også se hen til andre lands lovgivning og praksis og til EMDs kritikk av det norske barnevernet.

Problemstillingene bør vurderes i lys av tiltak og prosesser som allerede er iverksatt for å styrke kvaliteten og rettsikkerheten i barnevernet. Dette gjelder særlig arbeidet med ny barnevernslov, barnevernsreformen, kompetanseløftet i barnevernet, utviklingen av nye digitale

verktøy for barnevernstjenestene, tiltak for å stimulere til kommunesamarbeid og igangsatte tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene.

Hensynet til barnets beste skal ligge til grunn for utvalgets arbeid. Dette omfatter blant annet barns rett til medvirkning, ivaretagelse av familiebånd og omsorg og beskyttelse.

Utvalget skal videre legge til grunn at:

- Det kommunale barnevernet skal fortsatt ha hovedansvaret for å undersøke barns omsorgssituasjon, fatte vedtak om hjelpetiltak og følge opp barn som mottar tiltak. Utvalget kan imidlertid vurdere ansvarsdelingen mellom kommune og stat ved behandlingen av tvangssaker.
- Fylkesnemndene skal fortsatt bestå som et forvaltningsorgan, og barnevernssakene skal ikke legges til tingrettene i første instans.
- Bruken av store kommersielle aktører innenfor barnevernet skal gradvis utfases.

Dersom utvalget tilrår tiltak til bedring av rettsikkerheten i institusjonsbarnevernet som forutsetter endringer i grunnleggende, lovfestede prinsipper, slik som statens bistandsplikt ved plassering av barn utenfor hjemmet og målgruppedifferensieringen, skal utvalget også utrede alternative rettsikkerhetstiltak som kan gjennomføres på kort sikt uten disse endringene.

Alle vurderinger skal begrunnes. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen. Utvalget skal vurdere om forslag kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettamme, og minst ett forslag skal kunne gjennomføres innenfor uendret samlet budsjettamme.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Barne- og familiedepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Utvalget må legge til rette for å få innspill fra og ha dialog med berørte aktører, herunder innhente kunnskap og erfaringer fra barn og unge som mottar, eller har mottatt, hjelp fra kommunalt og statlig barnevern, samt foreldre med erfaring fra barnevernet. I samråd med departementet bør utvalget tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å nedsette en referansegruppe.

Utvalget skal videre i sitt arbeid ta i betraktning internasjonale konvensjoner. Utvalget må

også ta høyde for prinsipper og retningslinjer for statlig styring av kommuner.

Utvalget skal utrede eventuelle lovendringer som er nødvendige for tiltak og løsninger som foreslås. Eventuelle forslag til lovtekst må utformes i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse» (utgitt mars 2000).

## 1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Marit Skivenes, utvalgsleder, professor i statsvitenskap ved UiB
- Karl Harald Søvig, nestleder, dekan og professor ved juridisk fakultet, UiB
- Ingvild Aleksandersen, assisterende statsforvalter i Oslo og Viken, jurist
- Trygve Apeland, kommunedirektør i Time kommune, barnevernspedagog
- Elin Flatebø, institusjonssjef ved OSF Brusetkollen, barnevernspedagog
- Lars Marius Heggberget, kommuneadvokat for Trondheim kommune
- Anne Grethe Klæboe, assisterende distriktsleder, Aberia Ung, avdeling Øst, vernepleier
- Mimmi Kvisvik, forbundsleder i Fellesorganisasjonen FO, sosionom
- Ingrid Lauvås, advokat og partner i Elden Advokatfirma AS i Haugesund
- Kharim Lekhal, konsulent for LBR-institusjonene, ansatt i Bufetat, region midt, psykologspesialist
- Dag Øystein Nordanger, psykologspesialist ved RVTS vest og professor ved OsloMet
- Kjell Gunnar Salvanes, professor i samfunnsøkonomi ved NHH
- Ruzzel Solberg, erfaringskonsulent ved Kompetansesenter rus Oslo, førskolelærer
- Jorunn Berland Øpsen, privatpraktiserende psykologspesialist og medlem av Barnesakkyndig kommisjon.
- Pål Christian Bergstrøm, regiondirektør i Bufetat, region nord, sosiolog

I perioden har det vært noen endringer i utvalgets sammensetning. Utvalget bestod opprinnelig av 13 medlemmer. I tilknytning til regjeringsskiftet ble det i november 2021 oppnevnt to nye medlemmer, medlemmene Flatebø og Kvisvik. Bergstrøm gikk ut av utvalget i juni 2022 for å bli medlem i det offentlige utvalget som skal vurdere organisering

og innhold i barnevernet sitt institusjonstilbud (Barne- og familiedepartementet, 2022b).

Utvalget har hatt et sekretariat bestående av sekretariatsleder Anders Humstad (pedagog) og medlemmene Linda Midttømme (samfunnsøkonom), Linn Fossen Kielland (jurist) og dr. Hege Beate Stein Helland (sosiolog og statsviter).

## 1.3 Utvalgets tilnærming til mandatet

### 1.3.1 Styrke rettssikkerheten i alle ledd

I utvalgets opprinnelige mandat ble det etterspurt en utredning av kvalitet og rettssikkerhet i alvorlige og komplekse saker. Mandatet inneholdt i tillegg flere problemstillinger som gjaldt institusjonstilbudet, et område av barnevernet som nettopp kjennetegnes av saker som er alvorlige og komplekse, og med omfattende konsekvenser for ungdommene og familiene som er involverte. Utvalget prioriterte derfor dette området i oppstarten av utvalgsarbeidet. I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2021 ble mandatet endret, og avgrensningen som lå i «alvorlige og komplekse» saker ble tatt ut, sammen med de fleste henvisningene til institusjonsområdet. Det ble i juni 2022 utnevnt et eget utvalg som skal utrede hvilke oppgaver, rammer og omfang fremtidens institusjonsbarnevern skal ha, Barnevernsinstitusjonsutvalget. Endringen i mandatet medførte at utvalget avgrenset sitt arbeid på institusjonsområdet til å vurdere og foreslå tiltak for hvordan rettssikkerheten til barn i institusjon kan styrkes ut fra barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer, se nærmere omtale av avgrensninger i kapittel 2 og kapittel 20.

I det reviderte mandatet ble utvalget bedt om å vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i *alle ledd* av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen. Det betyr at mandatet favner vidt og spenner over de fleste områdene i barnevernet. Mandatet inneholder i tillegg 11 spesifikke problemstillinger som utvalget er bedt om å vurdere særskilt. Det er ellers gitt enkelte avgrensninger for arbeidet, eksempelvis at nemndene skal bestå som et forvaltningsorgan, og at det kommunale barnevernet skal ha hovedansvaret for å undersøke barns omsorgssituasjon, treffe vedtak om hjelpetiltak og følge opp barn. Utvalget har forholdt seg til disse rammene for utredningen.

Rettssikkerhet er et mangefasettert begrep, men forenklet handler det om at lover skal følges, og alle skal behandles likt og rettferdig i møte med staten. Rettssikkerhetsbegrepet er av utval-

get, i tråd med føringene fra mandatet, forstått bredt, og det inkluderer både innholdsmessige og prosessuelle forhold, og innrettes mot både individnivå og systemnivå. En grundigere redegjørelse er presentert i kapittel 2.

Mandatet ber utvalget legge til grunn prinsippet om barnets beste i sitt arbeid. Dette prinsippet er grunnleggende i norsk rett og en av fire grunnpillarer i FNs barnekonvensjon (BK), se artikkel 3. De øvrige tre er ikke-diskriminering i artikkel 2, retten til liv og utvikling i artikkel 6 og retten til å bli hørt i artikkel 12. Norge ratifiserte BK i 1991 og den ble inkorporert i norsk lov 1. november 2003. Det er kun en håndfull land som har gjort det samme (Sverige i 2020, Island i 2013, Mexico i 1991).<sup>1</sup> BK og flere menneskerettighetsinstrumenter er en integrert del av norsk rett gjennom menneskerettsloven, som fastsetter at de konvensjonene som er inkorporert gjelder som norsk lov og ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning, se § 3.

Stortinget formulerte sitt anmodningsvedtak om å utnevne utvalget på bakgrunn av blant annet domfellelsene i EMD. Det er siden 2015 avsagt 27 avgjørelser i barnevernssaker per januar 2023, og av disse er det konstatert krenkelse (for hele eller deler av anførte forhold) i 14 saker.<sup>2</sup> Noe lignende har ikke skjedd tidligere, verken innenfor europeisk eller norsk barnevernsrett, og dette gir grunnlag for grundige undersøkelser, refleksjon og overveielser. Kritikken fra EMD rettes mot saker som er vedtatt i et rettssystem som generelt sett er vurdert å være rettssikkert og som konsistent er rangert høyt på globale rettssikkerhetsrangeringer.<sup>3</sup> I målinger av barns adgang til rettferdig rettergang er også Norge rangert høyt (CRIN, 2016). Internasjonale målinger av status for rettssikkerhetssituasjonen for barnevernet finnes ikke, men det foreligger studier av 8 høyinntekts-

land i Europa samt California i USA som undersøker de prosessuelle regler for flytting av barn fra hjemmet (Burns mfl., 2017) og adopsjon (Burns mfl., 2019). Disse viser at det norske systemet skårer høyt på sentrale prosessuelle rettssikkerhetsmål. Særdomsutvalget uttalte også i NOU 2017: 8 at de tidligere fylkesnemndene, nå barneverns- og helsenemndene, generelt oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling.

Norsk barnevern har likhetstrekk med mange andre lands barnevern, og særskilt de nordiske (Gilbert mfl., 2011), men i en global kontekst skiller Norge og de nordiske land seg ut (Berrick mfl., 2023). Norge er helt i toppen av målinger av brutto nasjonalprodukt (IMF, 2022),<sup>4</sup> og har en relativt omfattende offentlig sektor. Den norske samfunnsmodellen og velferdsstaten er barne- og familieorientert, slik også øvrige nordiske land er. Det er vanlig å snakke om en nordisk velferdsstatsmodell (Kuhnle og Kildal, 2018; Arts og Gelissen, 2002). Den nordiske modellen er tuftet på universelle velferdstjenester og har gitt norske borgere forventinger om og tillit til en offentlig sektor som er velfungerende og effektiv. Det norske samfunnet, på lik linje med de fleste andre nordiske land, skårer høyt på målinger av barnevern (Clark mfl., 2020; UNICEF, 2020; UNICEF, 2017). I de årlige vurderingene av 185 lands ivaretagelse av barns rettigheter, KidsIndex, er også Norge og nordiske land i øverste sjiktet (KRI, 2022).<sup>5</sup>

### 1.3.2 Rettferdig og likebehandlende barnevern

Utvalgets vurderinger og tiltak for et rettferdig og likebehandlende barnevern har sitt normative verdiggrunnlag fra barnevernslovens formålsparagraf, jf. § 1-1. Barnevernets arbeid skal 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. Tiltak skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, og til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår. Barnevernet er først og fremst en hjelpeinstans ved at de aller fleste barn og unge som mottar tiltak fra barnevernet bor hjemme med foreldre. Barnevernsloven åpner imidlertid for svært inngripende tiltak, og det stiller strenge krav til rettssikkerhet og kvalitet i

<sup>1</sup> Skottland vil trolig gjøre det samme om kort tid (Kilkelly mfl., 2021, side 333–352).

<sup>2</sup> Det er 15 saker hvis man teller Abdi Ibrahim mot Norge to ganger, det vil si både avgjørelsen i avdeling og avgjørelsen i storkammer.

<sup>3</sup> I «The rule of law index» blir rettssikkerheten i 140 land og jurisdiksjoner evaluert (The World Justice Project, 2023). Norge har blitt rangert nest øverst, med kun Danmark foran, i rangeringer av staters rettssikkerhetsoverholdelse i årene 2015–2022. Landene blir målt på syv områder; om utøvende myndigheters makt blir begrenset av lovgivningen og domstolskontroll, om det er fravær av korrupsjon, hvor åpne myndighetene er når det gjelder informasjon og deltakelse, ivaretagelse av grunnleggende rettigheter som følger av FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, i hvilken grad personvern og eiendomsretten blir ivaretatt, om regelverk er rettferdig og effektivt implementert og håndhevet, tilgangen på domstol i sivile saker, og om det er et effektivt og rettferdig system i straffesaker.

<sup>4</sup> Det internasjonale valutafondet (2022). GDP (U.S. dollars) per capita, current prices.

<sup>5</sup> Se også UNICEF, 2020; The World Justice Project, 2022; CRIN, 2016.

beslutningsprosessene. Utvalget har utfra mandatet først og fremst innrettet arbeidet mot inngrep som begrenser barn og foreldres frihet – de alvorlige inngrepene og tiltakene i barnevernet, slik som beslutninger om omsorgsovertakelse og tvangsbruk.

Utvalget har særlig lagt vekt på å ha et barne- og foreldreperspektiv i arbeidet med rettssikkerhet i barnevernet. Individperspektivet gjør at det må undersøkes om betingelsene for at barn og foreldre opplever at deres interesser og rettigheter er formelt og faktisk ivarettatt. Det gjelder helt spesifikt om barn og foreldre får medvirket og deltatt i egne saker på en slik måte at de får lagt frem sine synspunkter, behov og beskrivelser, men også om de blir møtt med respekt og forståelse. Medvirkning betinger klar og tydelig informasjon og kommunikasjon som har betydning for kvaliteten på samhandling og samarbeid mellom barnevern og private parter. Utvalget vurderer at det er viktige forbedringspunkter når det gjelder barn og foreldres mulighet til å ivareta sine interesser, men særskilt er det tydelig for utvalget at barns prosessuelle rettigheter både trenger ytterligere forsterkninger og bedre oppfølging.

Familieliv og stabilitet for barn og foreldre når barn ikke kan bo hjemme er en utfordring som utvalget ser som særlig viktig å diskutere. Mye er gjort på dette området, og utvalget peker på tiltak for ytterligere å muliggjøre at foreldre og barn kan gjenforenes. En alvorlig rettssikkerhetsutfordring som utvalget diskuterer grundig, er livssituasjonen for barn som ikke kan bo hjemme. Beskyttelsen av deres omsorgssituasjon, relasjoner, behov for kontinuitet og forutsigbarhet, er ikke tilstrekkelig sikret. Utvalget foreslår en rekke tiltak knyttet til dette. Utvalget er opptatt av betydningen av å ivareta relasjoner for både barn og foreldre, og særlig når barn ikke kan bo hjemme og opplever store endringer i omsorgssituasjon og relasjoner. Utvalget vektlegger at barn må få en sammenhengende livshistorie i sitt liv, enten de skal bo sammen med foreldrene eller ikke. Utvalget diskuterer hva familieliv innebærer for barn og foreldre i barnevernet når familielivet endres, både muligheten for gjenforening av barn og foreldre som ikke lenger bor sammen, men også ivarettelse av barns familieliv når barn bor i fosterhjem og har dannet seg relasjoner og tilhørighet i fosterfamilien. Det å ha medlemskap i flere familier er ikke unikt for barn i barnevernet, det gjelder for mange i dagens samfunn.

At utvalget har innrettet arbeidet mot de mer alvorlige sakene betyr at utvalget i begrenset grad har arbeidet med og belyst det mest omfattende

området av barnevernets virksomhet, nemlig hjelpetiltakssiden. Utvalget har på dette området vurdert barn og foreldres møte med barnevernet i undersøkelsessaker, knyttet til myndighetsutøvelse og om beslutningsprosesser er forsvarlige, effektive og tillitsvekkende. Utvalgets mandat tillier heller ikke at utredningen går inn på det viktige arbeidet med å forebygge omsorgssvikt, mishandling og overgrep, men har i kapittel 20 om barn som bor på institusjon pekt på noen utfordringer. Også kapittel 12 om barnevernstjenestens undersøkelser og kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats tar for seg problemstillinger som er relevante i denne sammenheng.

Skjønnsutøvelse er en gjennomgående utfordring i diskusjoner om rettssikkerhet, og et gjennomgangstema i utredningen. Hvordan sikre kvalitet og likebehandling, og samtidig sikre at det foretas konkrete vurderinger for de barn og familier som er berørte? Hvordan sikre at den faglige ekspertisen og det faglige skjønnnet får den plassen det skal ha, samtidig som det ikke går på bekostning av kvalitet og likebehandlingsprinsippet? Hvordan sikre at de ulike barnevernstjensten, nemndene og domstolene bruker samme standarder og vurderingstemaer når det fattes avgjørelser om inngrep og tiltak? Norsk barnevern har på mange områder hatt mindre grad av reguleringer av skjønnsutøvelsen enn andre barnevernssystemer. Utvalget ser at dette er i endring, og at det utvikles fagsystemer som skal støtte opp om faglig gode beslutninger. Utvalget følger denne tenkningen, og har på flere områder foreslått måter å ramme inn skjønnnet på som skal ivareta både kvalitet og likebehandling. Illustrende for utvalgets tenkning er kapittelet 11 om prinsippet om barnets beste.

Utvalget vil samtidig peke på at reguleringer og veiledere ikke kan erstatte faglig kompetanse og godt sosialt arbeid. Beslutningskvalitet er avhengig av gode fagfolk. Det kan være en hårfin balansegang mellom å styre skjønnsutøvelsen og å strupe skjønnsutøvelsen. I tillegg til at det må være faglig handlingsrom, så må det være tid til å møte barn og familier. Økt regulering, kombinert med flere kontrolltiltak, kan resultere i at fagfolk bruker mer tid i skjemaer enn i møte med barn og familier. Det er ikke en ønsket situasjon.

Utvalget har vært opptatt av systemrettssikkerhet og hvor skoen trykker i det norske barnevernssystemet. Dette handler både om de kommunale barnevernstjenestenes ulike forutsetninger og rammebetingelser til å sørge for gode og forsvarlige tjenester og trygg saksbehandling, men også

om nemndene og domstolene er likebehandlende og effektive når de avgjør de alvorligste sakene.

Utvalget er også oppmerksom på at det er uunngåelig at barnevernssystemet av og til vil gjøre feil. Av og til vil de bomme, og sette i verk tiltak som i ettertid kan synes unødvendig. Av og til risikerer de å gjøre for mye, andre ganger risikerer de å gjøre for lite.

Det er imidlertid bekymringsfulle forskjeller mellom regioner og instanser som utfordrer likhetsprinsippet. Det er spørsmål om kompetansen hos beslutningstakerne, men også om kompetansen til og kvaliteten på arbeidet til andre aktører som er viktige for å ivareta barn og foreldres rettsikkerhet, som advokater, sakkyndige og deler av tilsynet. Kontroll og tilsyn med barnevernssystemet er viktig i seg selv, men også som en arena for læring og utvikling. Tilgjengelig kunnskap og informasjon er grunnleggende for å identifisere og løse problemer, og derfor viktige elementer for et rettsikkert system. En dimensjon ved systemtillit er å ha åpenhet og enkel, tilgjengelig informasjon til brukere og allmenheten. Dette diskuterer utvalget og det foreslås konkrete tiltak.

Barnevernssystemet i Norge har endret seg raskt senere år, med markant reduksjon i antall omsorgsovertakelser og adopsjoner, og det er en tydelig økning i bruk av samtykkebaserte tiltak. Det er en utvikling som endrer på noen av de grunnleggende rettsikkerhetsgarantiene som det norske systemet innførte på begynnelsen av nittitallet. Systemendringer som ble gjort nettopp for å imøtekomme rettsikkerhetskritikk. Utvalget berører noen av disse spørsmålene i utredningen, eksempelvis i diskusjonen av samtaleprosess, men det har ikke vært anledning til å gjøre en overordnet og prinsipiell vurdering av omleggingene som skjer i barnevernet. Det fremstår imidlertid som særlig viktig å foreta en slik analyse av det norske barnevernssystemet og å undersøke om endringene går i en retning som er ønskelig og i overensstemmelse med BK og borgernes grunnleggende verdier.

Utvalgets tolkning og forståelse av de spesifikke rettsikkerhetsproblemstillingene i mandatet er ytterligere utdypet i kapittel 2, samt i tilknytning til de enkelte kapitler i denne utredningen.

### 1.3.3 Pågående tiltak og reformer påvirker utvalgets arbeid

Mandatet peker på at utvalget må vurdere og forstå problemstillingene som skal drøftes i lys av pågående tiltak og prosesser som er vedtatt og/eller iverksatt (se kapittel 3). Det er mange

utviklingsprosesser i barnevernet som har betydning for kvaliteten og rettsikkerheten i barnevernet. Dette gjelder særlig ny barnevernslov, barnevernsreformen, kompetanseløftet i barnevernet, utviklingen av nye digitale verktøy for barnevernstjenestene, tiltak for å stimulere til kommunesamarbeid, tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene og arbeidet med domstolstrukturen. Dette har påvirket utvalgets arbeid på flere måter, og særskilt gjelder det følgende fem forhold:

For det første er ikke virkningene av omfangsrrike endringer, som barnevernsreformen og ny barnevernslov, som begge ble iverksatt i løpet av utvalgsperioden, synlige eller evaluert. Utvalget må legge dette til grunn for arbeidet, uten å kunne vurdere eller å ha evalueringer og målinger av hvordan endringene virker.

For det andre, det er omfattende tiltak som er vedtatt og som skal iverksettes, slik som digitale verktøy for arbeidet i barnevernet (barnevernsfaglig kvalitetssystem – BFK), som utvalget mener er særdeles viktig tiltak for å bedre kvaliteten og rettsikkerheten i barnevernet. Utvalget har derfor henvist til arbeidet med BFK som tiltak, med erkjennelsen av at dette er et arbeid som fortsatt pågår, samtidig som utvalget har begrenset informasjon om det faglige innholdet og hvordan dette vil bli implementert. Slik sett er utvalgets anbefalinger knyttet til BFK basert på en antakelse om at systemet vil bedre kvaliteten og rettsikkerheten i barnevernet.

For det tredje, utvalget er opptatt av kompetanse i barnevernet og mener at for å sikre kvalitet og rettsikkerhet, så er det avgjørende at beslutningstakere og behandlere i alle deler av barnevernssystemet har riktig kompetanse og nødvendig utdanning. Her har også utdanningsinstitusjonene et klart ansvar. Faglig god skjønnsutøvelse forutsetter at utdanningene holder høy kvalitet og har forskningsbasert undervisning. Utvalget mener kunnskap, kompetanse og utdanning er helt avgjørende for et rettsikkert barnevern, men dette er likevel et område som utvalget i liten grad uttaler seg om fordi det er vedtatt en kompetanse-reform som skal være fullt implementert i 2031. Utvalget vurderer imidlertid, som mandatet ber om, en autorisasjonsordning samt hvordan kommunalt barnevern kan få tilgang til bedre kompetanse, og peker også tidvis på kompetansetiltak på enkelte områder.

For det fjerde påvirkes utvalgets arbeid av pågående prosesser ved at det foreligger forslag til tiltak som departementet arbeider med parallelt med utvalgets arbeid. Utvalget har i noen grad kommentert på disse arbeidene, men det har også resultert



i at utvalget har avgrenset sitt arbeid eller latt være å gå inn i enkelte problemstillinger. Eksempelvis har det under utvalgsarbeidet blitt innført nye lovbestemmelser om koordinering og samordning av velferdstjenestene, som har høy relevans for hvordan barnevernet kan utløse bistand fra andre tjenester, som utvalget er bedt om å utrede. Utvalget ble også bedt om å vurdere en ordning for gjennomgang av enkeltsaker der det har skjedd feil eller svikt med sikte på læring. Samtidig er det igangsatt et slikt arbeid i Barne- og familiedepartementet under utvalgsperioden, og det er varslet opprettelse av en faglig uavhengig undersøkelseskommissjon for saker der systemsvikt har ført til manglende oppfølging av omsorgssvikt, vold eller overgrep mot barn og unge. Utvalget diskuterer derfor ikke denne problemstillingen.

For det femte har barnevernets praksis endret seg de siste årene. Utvalget har mottatt informasjon og statistikk som tyder på at det har skjedd vesentlige endringer på flere områder i sektoren, for eksempel når det gjelder omfanget av akuttvedtak, omsorgsovertakelser, samvær og hvordan beslutningsprosessen i nemnda foregår med samtaleprosess. Dette er endringer som i liten grad er evaluert eller forsket på, og for utvalgsarbeidet betyr det at forståelsesgrunnlaget er noe svekket ved at tidligere forskning ikke alltid kan legges til grunn og at dagens praksis og endringer ikke er analysert.

Utvalget foreslår nye tiltak og endringer i barnevernsloven, og bidrar derved ytterligere til den høye endringstakten på barnevernsfeltet. Utvalget er ydmyk for dette og har forståelse for behovet for arbeidsro i sektoren. Endringsforslag og reformer skjer alltid i beste mening og med håp om bedre løsninger. I praksis er den forrige reformen knapt gjennomført før den neste kommer, og det kan være en fare for at praksisfeltet ikke gis en sjanse til å holde oversikt. Slik sett er det et ideal for utvalget å komme med forslag til endringer og tiltak som har en viss slitestyrke.

### 1.3.4 Ytterligere avgrensning av arbeidet

Utvalget har måttet foreta ytterligere noen avgrensninger i sitt arbeid. Selv om BK har vært gjeldende rett i Norge i 20 år, erfarer utvalget at det er flere områder innenfor barnevernsretten hvor det fortsatt kan være uklart hvordan BK skal tolkes og forstås. Utvalget har særlig sett at barns rett til medvirkning og involvering ikke alltid blir godt nok ivaretatt i barnevernssaker. Det kan også være utfordrende å foreta avveininger av motstridende rettigheter og interesser. Dette gjel-

der eksempelvis avveininger av forholdet mellom barns rett til vern om privatlivet og retten til rettferdig rettergang som krever at saken skal opplyses og at partene skal ha rett til kontradiksjon og bevisføring. Utvalget går ikke inn i de spesifikke juridiske problemstillingene knyttet til dette, men foreslår at dette utredes nærmere (se kapittel 15). Det kan også være krevende avveininger av barn og foreldres interesser og rettigheter, eksempelvis i saker om fastsettelse av samvær. Særlig vil forholdet mellom at samvær skal være til barnets beste, samtidig som at barnet må tåle en viss belastning, være utfordrende. Utvalget har heller ikke på dette området gått nærmere inn i problemstillingen, men viser i kapittel 18 til at det må følges med på utviklingen av praksis på området.

Et annet område som enkelte aktører har adressert at det er behov for å se nærmere på, er enkeltindividets rett til reparasjon ved konvensjonskrenkelser etter EMK artikkel 13 om retten til et effektivt rettsmiddel. Etter denne bestemmelsen må staten sikre at borgerne har effektiv tilgang på en nasjonal myndighet som kan prøve påstander om krenkelser av rettigheter etter konvensjonen, og at eventuelle krenkelser kan bli reparert på en passende måte. Hvilken reparasjon som kreves beror på de nærmere omstendighetene i saken (NIM, 2020). Innen barnevern vil det blant annet handle om hvordan historiske konvensjonsbrudd overfor foreldre kan repareres uten at dette krenker barnets rettigheter etter BK og EMK. Dette er imidlertid ikke en problemstilling utvalget har gått inn i, fordi det inngår i en større problemstilling knyttet til menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Det forekommer også flere varianter av håndheving av konvensjonsbrudd i domstolene. Utvalget har heller ikke sett nærmere på andre erstatningsordninger som kan gjelde barnevernssaker, som rettfærdsvederlagsordningen og andre kommunale erstatningsordninger. Dette er ordninger som også kan gjelde utenfor barnevernsfeltet, og etter utvalgets oppfatning er dette heller ikke i kjernen av de punktene som utvalget har blitt bedt om å utrede.

## 1.4 Utvalgets arbeid

### 1.4.1 Innledning

Utvalget har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i utredningsinstruksen og veilederen *Utvalgsarbeid i staten*. Utvalget har lagt stor vekt på å få innspill og tilbakemeldinger fra foreldre og barn, og fagfolk på alle nivå i barnevernssystemet. Utvalget har også arbeidet kunnskapsbasert. Det er lagt ned

mye arbeid i å innhente forskning og bruke kunnskap som foreligger fra Norge og andre land, for å kunne vurdere utfordringsbildet og identifisere hvor skoen trykker. Det har også være viktig for utvalget å foreslå tiltak som har dokumentert effekt. Del II i utredningen gir basisinformasjon for alle kapitler i utredningen. Kapittel 3 omhandler tidligere og pågående reformer og tiltak, og kapittel 4 presenterer kunnskap, statistikk og informasjon om barnevernssystemet, sakene, aktørene og om det vi vet om situasjonen i dag. I tillegg er det i del III om barns prosessuelle stilling et kapittel, kapittel 6, om foreliggende forskning og informasjon om barns medvirkning og involvering, som også gir basisinformasjon som er relevant for utredningens øvrige kapitler. I tillegg er det i hvert av kapitlene i utredningen gitt en utførlig redegjørelse for informasjons- og kunnskapsgrunnlaget som foreligger og som er et grunnlag for problembeskrivelser og forslag. Hensikten har vært å identifisere omfang og alvorlighetsgrad av utfordringsbildet i Norge, og samtidig se det norske barnevernet opp mot andre lands barnevernssystemer for å gi perspektiver og å lære fra andre. Utvalget har innhentet informasjon og kunnskap fra de øvrige nordiske land, men også fra land som har en sterk forskningstradisjon og/ eller har spisskompetanse på enkelte temaer. Det varierer derfor hvilke land som det gjengis informasjon om i de ulike kapitler.

Det er en kjensgjerning at det på barnevernsfeltet er kunnskapshull (Barne- og familiedepartementet, 2022a), og utredningen inneholder derfor et eget kapittel om viktigheten av systematisk kunnskapsinnhenting og tilgjengeliggjøring av informasjon og forskning (kapittel 29).

Det skjer også mye på barnevernsfeltet av reformer og tiltak, som vist ovenfor, og av kunnskapsutvikling og utprøving. Det er mange gode krefter som er i sving, og utvalget er oppmerksom på dette og innser også at det vil være informasjon, tiltak og forskning som utvalget ikke har fått med seg og som derfor ikke er kommet med i utredningen.

Utvalget anerkjenner at det gjøres mye godt arbeid i barnevernet, alle de som utgjør en positiv kraft og forskjell for barn og foreldre, og som har gode systemer og kvalitet i alle ledd. I utredningen blir ikke dette alltid vist frem, og grunnen til det er at mandatet er å være kritisk, å lete etter og identifisere det som kan være eller er svakheter. Det er i så måte en negativ og kritisk innretning på arbeidet. Utvalget har etterstrebet å få frem et nyansert bilde, men det må erkjennes at innretningen går på bekostning av tilstrekkelig å kunne synliggjøre det som fungerer.

#### 1.4.2 Nettside for utvalget

Utvalget har ønsket å være tilgjengelig for allmennheten og har lagt vekt på åpenhet i arbeidet som pågår. Utvalget har derfor prioritert å gi løpende informasjon via sin nettside, [www.barnevernsutvalget.no](http://www.barnevernsutvalget.no). Her er det gitt utfyllende informasjon om utvalgets mandat (også på engelsk), en beskrivelse for barn og unge, oversikt over utvalgets medlemmer, møtevirksomhet, kunnskapsgrunnlag og innspill som er mottatt. På nettsiden er det også gitt informasjon om møter som utvalget, utvalgsleder og sekretariat har hatt med organisasjoner og enkeltaktører. Det har vært mulig for både organisasjoner og privatpersoner å komme med innspill til utvalget via nettsiden. Innspill fra organisasjoner og virksomheter er publisert på nettsiden, mens innspill fra enkeltpersoner er gjengitt i oppsummert og anonymisert form.

#### 1.4.3 Utvalgsmøter

Utvalget avholdt sitt første møte 31. mai 2021, og har siden avholdt 17 utvalgsmøter, hvorav åtte i 2021, åtte i 2022 og ett i 2023. De fleste av møtene har gått over to dager, og flere av utvalgsmøtene har vært holdt digitalt. De fysiske møtene har i hovedsak vært holdt i Oslo og Bergen, men utvalget har også avholdt møter i København og Tromsø i forbindelse med studiebesøk hos sentrale aktører. Alle temaer i utredningen har vært diskutert i utvalgsmøter, og de aller fleste temaer har vært grundig behandlet på minimum to utvalgsmøter. På utvalgsmøtene har utvalget hørt innlegg fra flere eksterne innledere:

- Thomas Ergo, journalist, om Glassjenta-saken.
- Ann-Britt Holmen fra Storfjord kommune, om utfordringer med små fagmiljøer og lange reiseavstander samt om fordeler med små kommuner.
- Bodil Negård fra Hammerfest kommune, om utfordringer med små fagmiljøer og lange reiseavstander samt om fordeler med små kommuner.
- Rolf-Otto Klemetsen fra Karlsøy kommune, om utfordringer med små fagmiljøer og lange reiseavstander samt om fordeler med små kommuner.
- Hilde Bremnes og Merete Jensen fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark, om tilstanden i barnevernet i Troms og Finnmark.
- Nasjonalt samisk kompetansesenter v/ May Helen Schanche, om barnevernets ansvar for samiske barn og familier, hva som er problembildet og hvordan styrke barnevernets evne til

å ivareta barn og familier med ulik språklig og kulturell bakgrunn.

- Professor Randi Sigurdson, om barn med alvorlige og sammensatte utfordringer i skjæringspunktet mellom barnevern og helse.
- Ansatte ved Tromsø ungdomssenter, om institusjonens arbeid og om hvilke rammer som trengs for å skape et godt omsorgstilbud for ungdom på institusjon.
- Ansatte ved Solbakken barne- og familiesenter, om hvem familiene på senteret er og hva de trenger, hvordan senteret arbeider.
- Mette Lausten og Katrine Iversen v/VIVE, om status for barnevernet i Danmark.
- Thomas Meilnard Nielsen og Caroline Hviid v/ Center for tidlige innsatser, døgn- og familieplejetilbud i København, om senterets organisering og tilbud og hvordan de jobber.
- Anne Wenstrup om familiebehandling i tiltaket Arild i København.
- Irene Ildvedsen og Dag Lund Fallingén Halkjær v/Socialstyrelsen i Danmark, om Socialstyrelsens oppgaver og utviklingsområder samt danske kommuners oppgaver på socialområdet.
- Lars Bo Wille fra Fredriksberg kommune, om organiseringen av Socialtilsyn med plasseringstiltak i Danmark.
- Henrik Horster, Marie Bjørn og Linnea W. Nielsen v/Ankestyrelsen, om Ankestyrelsens organisering og oppgaver, herunder behandlingen av saker om tvangsplassering.
- Eva Ejdrup Wintherholdt og Charlotte Aastrup Poole v/Social- og Ældreministeriet, om velferdssystemet i Danmark og departementets arbeid med den nye loven «Barnets lov».
- Torstein Røed, leder for Barneverns- og helsenemnda i Vestland, om akutt-plasseringer, institusjons-plasseringer og oppfølgingen av EMD-sakene.
- Helga Arianson, konstituert fylkeslege for Oslo og Viken, om hvordan strukturere samarbeid mellom hjelpeinstansene til beste for barn og ungdom.
- Ansatte i Bergen kommune, om utfordringer og utviklingsarbeid i barnevernstjenesten og hva som kjennetegner de vanskeligste sakene.
- Charlotte Stokstad og Berit Landmark v/Bufdir, om saksbehandlingsrundskrivet, familievernets kommende samarbeidsplikt, DigiBarnevern og Barnevernsfaglig kvalitetssystem.
- Forandringsfabrikken, om barns erfaring fra saker om omsorgsovertakelse og institusjonsopphold.
- Ansatte i Bærum kommune, om hvordan barnevernstjenesten er organisert, arbeidet

med kvalitetsutvikling av tjenesten og arbeidet med å forebygge plasseringer.

- Professor Anne Lise Fimreite, om kommunal organisering og forholdet mellom stat og kommune.
- Rune Fjeld, jurist og tidligere dommer, om rapporten fra utvalget for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune.
- Professor Jill Berrick, UC Berkeley, om barnevernssystemet i California og USA, og hvordan det jobbes med gjenforening og permanente plasseringer.
- Ken Berrick, grunnlegger av Seneca Family of Agencies, USA, om virksomhetens tilbud til barn og ungdom med store og komplekse hjelpebehov.
- Landsforeningen for barnevernsbarn, om hva som er viktig for barn og unge når det gjelder samvær.
- Professor Kirsten Sandberg, om rettstilstanden knyttet til samvær, oppfølging og gjenforening etter EMDs og Høyesteretts avgjørelser.
- Haldor Øvreeide, psykologspesialist, om hvordan fasilitere barns medvirkning.
- Professor Camilla Bernt, om barn og foreldres rettssikkerhet i samtaleprosess.
- Professor emeritus Harriet Ward v/Loughborough University og Rees Centre ved Oxford University, om risikoutsatte familier med spedbarn i det engelske systemet.
- Ann Eli Osen, Solveig Nyhus Aksnes og Kaja Kristin Næss, journalister i NRK, om åpenhet og tillit i barnevernet.
- Jakob Bråtå, barnevernsleder i Stavanger kommune, om åpenhet og tillit i barnevernstjenesten.

#### 1.4.4 Innspill til utvalget

##### Barn og unges medvirkning

En særlig viktig del av kunnskapsgrunnlaget er innspill og kunnskap fra barn og unge med erfaring fra barnevernet. Utvalget gjennomførte i august 2021 et innspillsmøte der flere organisasjoner som representerer barn og unge deltok; Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken, Barn av rusmisbrukere, Mental helse ungdom og Skeiv ungdom. Organisasjonene ga innspill til utvalget om hva som er de viktigste forbedringsområdene i barnevernet. Det ble blant annet fremhevet av organisasjonene at barns rett til medvirkning ikke blir godt nok ivaretatt, barnets behov kartlegges ikke godt nok, samhandlin-

gen med andre tjenester svikter, kompetansen i barnevernstjenesten er for dårlig, det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder hvilke hjelpetiltak som tilbys familier, akutte situasjoner oppleves dramatisk og oppfølgingen etter omsorgsovertakelse må forbedres.

Utvalget har også hatt en referansegruppe der representanter fra Landsforeningen for barnevernsbarn og Forandringsfabrikken har deltatt, se mer om referansegruppen nedenfor. Videre har sekretariatet hatt direkte møter med både Landsforeningen og Forandringsfabrikken, og utvalgsmedlemmer har snakket med barn og unge som bor på institusjon.

Forandringsfabrikken og Rambøll har på oppdrag fra utvalget gjennomført undersøkelser for å innhente kunnskap fra barn og unge. Undersøkelsene beskrives nærmere nedenfor om forskning, statistikk og rapporter.

#### Innspill fra privatpersoner

Utvalget har mottatt innspill fra om lag 60 enkeltpersoner. Innspillene har blitt sendt både via utvalgets hjemmeside og på e-post. De fleste er fra foreldre som har erfaring med barnevernet. Noen få er fra voksne som har erfaringer fra barnevernet fra egen barndom. Det er også kommet innspill fra enkelte fagpersoner. Mange av innspillene inneholder beskrivelser av egne opplevelser og erfaringer med barnevernet, og har av personvern hensyn ikke blitt publisert på utvalgets hjemmeside. Innspillene er oppsummert og formidlet i anonymisert form til utvalget, og inngår som en del av utvalgets kunnskapsgrunnlag. En anonymisert oppsummering av innspillene er også publisert på utvalgets hjemmeside. Innspillene kan kategoriseres i fire hovedtemaer: holdninger, kompetanse, handling og system. Og i alle kategoriene er det i hovedsak et kritisk fokus. Hovedbudskapet er følgende:

- opplevelse av manglende respekt og forståelse og vanskeligheter med å bli hørt
- barnevernstjenesten mangler kompetanse innenfor forvaltningsrett, psykologi, samspill, tilknytning og konflikthåndtering
- barnevernstjenesten tar barn fra foreldre uten grunnlag, gir foreldre lite informasjon og veiledning, gir feil hjelpetiltak og gjør feil i saksbehandlingen/begår lovbrudd
- barnevernstjenesten har en uheldig dobbeltrolle, det mangler adekvate hjelpetiltak, tilsynet fungerer ikke, det er for liten mulighet til å forsvare seg i nemnda og domstolen, foreldre

har svake rettigheter og sakkyndige er ikke uavhengige.

#### Innspill fra organisasjoner og virksomheter

Utvalget hadde i oppstarten av arbeidet innspillmøter med berørte organisasjoner og virksomheter. Målet var å få belyst utfordringsbildet og forslag til tiltak. I tillegg har sekretariatet og utvalgsleder hatt møter med enkelte organisasjoner som har bedt om dette. Nedenfor i tabell 1.1, følger en oversikt over utvalgets møter med ulike organisasjoner og virksomheter.

I tillegg har sekretariatet hatt møter med ulike aktører og virksomheter samt forskere og representanter for myndighetene i Norge og andre land, blant annet fra England, Finland, Danmark, Sverige og Israel, for å innhente kunnskap.

#### Referansegruppe

Utvalget nedsatte en referansegruppe i samråd med Barne- og familiedepartementet. Formålet har vært å legge til rette for dialog og kontakt med de som er direkte berørt av problemstillingene som utvalget utreder. Referansegruppen har bestått av representanter for:

- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Forandringsfabrikken
- Organisasjonen for barnevernsforeldre
- Norsk Fosterhjemsforening
- Akademikerforbundet
- Fagforbundet
- Fellesorganisasjonen
- Norsk barnevernlederorganisasjon
- KS
- Den norske advokatforening
- Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda
- Statsforvalteren i Trøndelag
- Bufetat

Utvalget har gjennomført fem digitale møter med referansegruppen. Temaer som har vært drøftet med referansegruppen er kritikken mot og tilstanden i barnevernet, åpenhet og innsyn i barnevernet, kontroll og kvalitetssikring, institusjonsområdet, akuttområdet, det kommunale barnevernets forutsetninger og undersøkelser, Barne- og familiedepartementets representantordningen, senket aldersgrense for partsrettigheter for barn, samt forslag knyttet til adopsjon og en ny ordning med overføring av foreldreansvar til fosterforeldre. Utvalgsmedlemmer har deltatt på referansegruppemøtene, og inn-

Tabell 1.1 Utvalgets møter med organisasjoner og virksomheter

Organisasjon	Dato
Hjelp meg stoppe volden	13.08.21
Norsk fosterhjemsforening	25.08.21
Barneombudet	25.08.21
Norges institusjon for menneskerettigheter	25.08.21
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	25.08.21
Landsforeningen for barnevernsbarn	26.08.21
Forandringsfabrikken	26.08.21
Mental helse ungdom	26.08.21
Barn av rusmisbrukere	26.08.21
Skeiv ungdom	26.08.21
Organisasjon for barnevernsforeldre	26.08.21
Fellesorganisasjonen	09.09.21
Norsk barnevernlederorganisasjon	09.09.21
Akademikerforbundet	09.09.21
Fagforbundet	09.09.21
Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda	10.09.21
KS	10.09.21
Domstoladministrasjonen	10.09.21
Sivilombudet	10.09.21
Helsetilsynet	10.09.21
Sametinget	10.09.21
Familiekanalen	10.12.21
Fokus på Barnevernet	10.12.21
Stiftelsen rettferd	10.12.21
FRI og Skjev Verden	13.01.22
Norsk barnevernlederorganisasjon	28.04.22
Barneombudet	12.09.22
Organisasjon for barnevernsforeldre	14.09.22
MR-Norge	15.09.22

spillene fra referansegruppen har også vært oppsummert og lagt frem for utvalget i påfølgende utvalgsmøte. Referansegruppens innspill har vært viktig for utvalget både når det gjelder forståelsen av problembildet og utvalgets vurdering av behovet for tiltak. Referansegruppens innspill har også vært hensyntatt og vurdert i forbindelse med utforming av tiltak. Dette gjelder eksempelvis tiltaket om en Barnerepresentantordning, som utvalgets flertall foreslår i kapittel 7, der problemstillinger referansegruppen tok opp er reflektert inn i og forsøkt hensyntatt i forslaget til en pilotering av ordningen.

#### Forskning, statistikk og rapporter

Utvalget har basert sitt arbeid på foreliggende utredninger, statistikk og rapporter samt norsk og internasjonal forskning, jf. særskilt kapitlene 3, 4 og 6. Dette gjelder særlig for å belyse dagens situasjon og utfordringer innenfor de ulike temaer som behandles i utredningen. Barn og familier i utsatte livssituasjoner er som nevnt et område av velferdsstaten der det er begrenset med informasjon og forskning, se kapittel 29 som utdyper dette. Det henvises også til litteraturlisten for en fullstendig oversikt over materialet som er benyttet.

Som en del av kunnskapsgrunnlaget for utredningen har utvalget også selv initiert flere rapporter og undersøkelser samt innhentet statistikk på en rekke områder fra SSB, Bufdir og Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Utvalget har i tillegg innhentet statistikk fra Frischsenteret, med særlig bistand fra seniorforsker Øystein M. Hernæs. Frischsenteret har nylig, sammen med VID vitenskapelige høgskole, sammenstilt data om og forsket på barnevernet gjennom enkeltindividers historier opp til voksen alder. Både denne forskningen og statistikken utvalget har mottatt har gitt verdifull informasjon om forløpet for barn i barnevernet. Universitet i Bergen har igangsatt et infrastrukturprosjekt kalt Barn-Nemnd, som har som formål å bygge opp en database med metadata for nemndsvedtak fra 1998, 2008, 2018 og 2021. Barne- og familiedepartementet har inngått en avtale med Universitet i Bergen for å innhente mer kunnskap fra dette prosjektet om vedtak om omsorgsovertakelse og opphold på institusjon når barn har vist alvorlige atferdsvansker, og som har blitt delt med utvalget.

Forandringsfabrikken har på oppdrag fra utvalget gjennomført en brukerundersøkelse bestående av to deler; barns synspunkter og erfaringer fra behandling av saker om henholdsvis

omsorgsovertakelser og opphold i institusjon. Forandringsfabrikken presenterte funnene for utvalget i et utvalgsmøte. Brukerundersøkelsen er delt med Barnevernsinstitusjonsutvalget.

Professor i psykologi Hanne Braarud har på oppdrag for utvalget utarbeidet et oppdatert notat med oversikt over nyere kunnskap innen utviklingspsykologi med fokus på sped- og småbarnsperioden.<sup>6</sup>

Konsulentselskapet Rambøll har også gjennomført et oppdrag for utvalget om innhenting av brukererfaringer blant barn og unge på barnevernsinstitusjon. Formålet var å kartlegge, gjennom et digitalt spørreskjema, hvordan barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon har det i hverdagen. Rambøll sin undersøkelse er delt med Barnevernsinstitusjonsutvalget.

Utvalget har dessuten innhentet en deskriptiv beskrivelse av den pågående helse- og sosialreformen i Finland (se vedlegg 1). Oppdraget ble gjennomført av forsker Jenni Repo ved universitet i Tampere, Finland.

I tillegg har medieanalysebyrået InfoMedia gjennomført en analyse for utvalget av hvordan barnevernet fremstår i mediebildet for perioden 2013 og til juni 2022. Dette omfatter hvordan utviklingen vært over tid, hvilke oppfatninger som presenteres fra ulike aktører, om kritikk gjelder enkeltsaker eller systemkritikk og i hvilken grad kritikken har betydning for tilliten til barnevernet.

#### 1.4.5 Oppbygningen av utredningen og terminologi

I utredningen har utvalget etterstrebet å være hensynsfull i beskrivelser og bruk av terminologi om alle de som er berørt i en barnevernssak og som arbeider i barnevernsfeltet. Utvalget omtaler familier, og barn og unge, som er i sårbare livssituasjoner, men livssituasjoner er ikke definerende for hvem noen er. Utvalget prøver å unngå stigmatiserende uttrykk slik som atferdsproblemer, eller

objektiverende uttrykk slik som flytting av barn, men må samtidig i flere sammenhenger, for å være forståelige, bruke de etablerte lov- og systemuttrykkene.

Utredningen består av syv deler. Del I omhandler beskrivelser av utvalgets arbeid og grunnleggende prinsipper og hensyn i vurderingen av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet. I del II gis en grundig omtale av viktig basisinformasjon som utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger av rettssikkerheten i barnevernet. Del III omhandler særskilte rettssikkerhetsutfordringer for barn i barnevernet og utvalgets viktigste forslag for å styrke barnets stilling i barnevernet. I del IV tar utvalget for seg de ulike beslutningsprosessene i barnevernet, og i del V gjennomgås ulike barnevernstiltak når barn ikke kan bo hjemme. Del VI handler om systemene for rettssikkerhet og kvalitet i barnevernet. Til slutt blir utvalgets forslag, inkludert forslag til lovendringer, oppsummert i Del VII. Her gir utvalget også sin vurdering av forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser. Utredningen har tre vedlegg; i tillegg til den nevnte beskrivelsen av den pågående helse- og sosialreformen i Finland (vedlegg 1), er det utarbeidet et sammendrag av utredningen på nord-samisk (vedlegg 2) og et sammendrag på engelsk (vedlegg 3).

Utvalgets utredning har støtte fra alle utvalgsmedlemmene med mindre annet er oppgitt i teksten.

Utvalget har fått utarbeidet en egen tilpasset versjon av utredningen for barn og unge – en NOU for barn og unge om rettssikkerhet i barnevernet – på bokmål og nord-samisk. Dette er aller første gang det er laget en egen NOU for barn og unge. Formålet er å gi barn og unge informasjon om utvalgets forslag og dermed også gi barn og unge et bedre grunnlag for å kunne fremme sine synspunkter om utvalgets forslag. NOU-en for barn og unge er laget av Agnete Bersvendsen og UNICEF Norge. Den samiske oversettelsen er gjort av Inger-marie Oskal og Inger Anne Eira-Andersson.

<sup>6</sup> Notatet bygger videre på et vedlegg Braarud skrev i forbindelse med NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*.

## Kapittel 2

# Rettsikkerhet og riktige beslutninger

### 2.1 Innledning

For innbyggerne i det norske samfunnet er det viktig at arbeidet som barnevernet gjør er av god kvalitet, og at beslutninger som fattes er riktige. Vi som fellesskap må kunne være trygge på at når familier sliter og når barn og unge lever under skadelige forhold, så får barna og familien hjelp som er tilpasset deres behov. De fleste som er i kontakt med barnevernet får hjelpetiltak. Dette er i tråd med den norske velferdsstatens ideologi om at de som trenger hjelp, skal få hjelp fortrinnsvis i form av frivillige tiltak og mens barnet blir boende i familien. Imidlertid har barnevernet en helt spesifikk oppgave som går ut på å beskytte barn hvis foreldre ikke kan eller vil gi tilstrekkelig omsorg og beskyttelse, slik FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 19<sup>1</sup> slår fast:

1. Partene skal treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk, mens en eller begge foreldre, verge(r) eller eventuell annen person har omsorgen for barnet.

2. Slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling som tidligere beskrevet og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.

Kilde: FNs barnekonvensjon artikkel 19

Barnevernet har gjennom lovvedtak fra Stortinget fått myndighet til å fatte beslutninger som inne-

bærer noen av de mest inngripende tiltakene staten kan gjøre overfor egne borgere. Barnevernet kan begrense foreldre og familiens frihet, flytte barnet ut av hjemmet, og også frata foreldresansvaret. Dette stiller strenge krav til rettsikkerhet både overfor barn og foreldre. Utvalget vil understreke at BK, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), Grunnloven og barnevernsloven pålegger forvaltning og domstoler å ivareta rettsikkerheten til barn i barnevernet. Barn har individuelle rettigheter, prinsippet om barnets beste er grunnleggende, og barns rett til medvirkning og å uttale seg er tydelig formulert i barnevernsloven.

Utvalgets mandat er å vurdere og foreslå tiltak som kan bedre rettsikkerheten i alle ledd av barnevernet, og med barnets beste som grunnleggende hensyn. Rettsikkerhet er vanskelig å definere fordi begrepet ikke har et skarpt avgrenset innhold. Helt enkelt dreier rettsikkerhet seg om at inngrep overfor borgerne skal ha hjemmel i lov, og myndighetene skal følge loven i sin saksbehandling og behandle like tilfeller likt.

I demokratiske rettsstater skal borgerne ha frihet til å leve sine liv som de ønsker, så lenge de ikke skader andre (og seg selv i særskilte tilfeller). EMK artikkel 8 knesetter prinsippet om at alle individer i et samfunn har rett til respekt for privatliv og familieliv, og staten kan kun begrense friheten i gitte tilfeller. Dette følger også av Grunnloven og andre internasjonale konvensjoner. Ved frihetsberøvende tiltak, som tvangsplassering av barn og unge på institusjon, inntreer særskilte menneskerettslige regler om vern mot frihetsberøvelse (blant annet EMK artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet). En generell ledetråd er at jo mer inngripende vedtak, jo grundigere må saksbehandlingen være. Det norske barneverns-systemet legger derfor opp til at alle alvorlige inngrep, for eksempel omsorgsovertakelser, skal vedtas av barneverns- og helsenemnda, også om foreldre samtykker. På dette punkt skiller Norge seg fra øvrige nordiske land, som i langt større grad baserer seg på samtykke fra private parter

<sup>1</sup> Statens plikt til å beskytte barn kan også utledes av andre konvensjonsforpliktelser, blant annet EMK artikkel 3 og 8.

ved alvorlige inngrep, og uten domstolsbehandling (Leviner, 2014; Pösö og Huhtanen, 2017; VIVE, 2021).

Kritikken som rettes mot barnevernet dreier seg ofte om rettssikkerhetsspørsmål knyttet til svikt i barnevernstjenesten, i nemnda og i domstolen. For eksempel har tilsyns- og kontrollmyndigheter avdekket feil og mangler i barnevernstjenestens dokumentasjon av egne vurderinger, barn og foreldres medvirkning og barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser (Helsetilsynet, 2022b og Riksrevisjonen, 2022). Behandlingen av barnevernssaker i nemnda og domstolen har også vært gjenstand for kritikk. På bakgrunn av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) sine avgjørelser mot Norge og Høyesteretts avgjørelser, er det særlig pekt på svakheter ved avgjørelsesgrunnlaget, begrunnelsene og avveiningene ved beslutninger om inngrep overfor barn og foreldre. Mange av henvendelsene utvalget har motatt fra enkeltpersoner går også på at de mener det begås saksbehandlingsfeil i ulike deler av barnevernssystemet.

Rettssikkerhet henger naturlig og uløselig sammen med kvaliteten på barnevernsarbeidet og det å fatte riktige og rettferdige beslutninger. Godt barnevernsarbeid er i tråd med rettssikkerhetsgarantiene, som blant andre Fjeld-utvalget fremhever (Fjeld mfl., 2020, side 15).<sup>2</sup> De grunnleggende kravene til rettssikkerhet gjelder på alle stadier i en barnevernssak fra undersøkelse til eventuell omsorgsovertakelse, og for alle instanser, både barnevernstjenesten, nemnda og domstolen. Samtidig kan det være noen forskjeller i hvor langt kravene rekker. Barnevernstjenesten er en del av forvaltningen og den utøvende makt, mens domstolene er en del av den dømmende makt.

Venezia-kommisjonen<sup>3</sup> utarbeidet en liste over kjernekriterier som gjelder for all myndighetens utøvelse:

- krav om klart hjemmelsgrunnlag («legal certainty»)
- mekanismer for å hindre misbruk av myndighet («prevention of abuse/misuse of powers»)
- likhet for loven og ikke-diskriminering («equality before the law and non-discrimination»)
- tilgang til rettssystemet («access to justice»).

<sup>2</sup> Fjeld-utvalget er et eksternt utvalg som Bergen bystyre i 2018 besluttet å nedsette, for å undersøke ti enkeltsaker i barnevernstjenesten i Bergen kommune.

<sup>3</sup> Venezia-kommisjonen er en juridisk ekspertgruppe under Europarådet som har til oppgave å utvikle demokrati gjennom lovgivning.

Kjernekriteriene er utviklet i en sjekklister for rettssikkerhet, «rule of law checklist», (Venice Commission, 2013). Det norske rettssystemet skårer konsistent høyt på disse målingen (se kapittel 1).

Ordlyden i EMK artikkel 8 om vern om retten til familieliv og privatliv oppstiller ikke krav til saksbehandlingen. Imidlertid har EMD i praksis stilt slike krav. Begrunnelsen har vært at et tiltak ikke kan anses «nødvendig» i et demokratisk samfunn uten at prosessen er rettferdig og ivaretar de interessene som artikkel 8 skal beskytte. Disse saksbehandlingskravene etter artikkel 8 overlapper til en viss grad med EMK artikkel 6 om retten til rettferdig rettergang,<sup>4</sup> men rekker lengre ved at den også stiller krav til forvaltningens saksbehandling og beslutningsprosesser. Alle borgere som møter forvaltningen har krav på en forsvarlig saksbehandling, og kravene skjerpes som nevnt når det utøves tvang eller det settes begrensninger ved individers autonomi og frihet.

Erfaringen fra EMD-sakene mot Norge har vist at på alle vesentlige punkter er både praksis og regelverk i tråd EMD sine saksbehandlingskrav etter artikkel 6 og 8 (se kapittel 15 for redegjørelse av de grunnleggende kravene til nemnds- og domstolsbehandling og kapittel 10 om kritikken fra EMD knyttet til enkelte sider av saksbehandlingen). Høyesterett har påpekt at de alminnelige rettssikkerhetsgarantiene som er innfortolket i EMK artikkel 8 også følger av prosesslovgivningen som gjelder for nemndene og domstolene.<sup>5</sup> EMD har bare unntaksvis rettet kritikk mot saksbehandlingen, og da bare på noen punkter. Høyesterett har oppsummert EMD-sakene mot Norge slik:<sup>6</sup>

Noen av EMDs dommer har vist at beslutningsgrunnlag, avveining eller begrunnelse ikke alltid har vært tilstrekkelig. Særlig har EMD konstatert krenkelser i tilknytning til myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening av barn og foreldre.<sup>7</sup>

Kilde: HR-2020-661-S, avsnitt 112

Flere domstolsutvalg (NOU 2017: 9 og NOU 2019: 17) har også slått fast at nemnda og domstolene er gode og rettssikre beslutningsorganer.<sup>8</sup> Videre

<sup>4</sup> EMK artikkel 6 gjelder domstolsbehandling, men det er antatt at også nemndene omfattes av bestemmelsen, slik EMD definerer det.

<sup>5</sup> Se HR-2020-661-S avsnitt 162.

<sup>6</sup> Siden Høyesterett kom med denne oppsummeringen i mars 2020 har EMD konstatert krenkelse i flere saker, men den er fremdeles dekkende.

<sup>7</sup> Se også NIM (2020).



skriver NIM i sin rapport *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*:

Det kan videre utledes av EMD-dommene at de alminnelige rettssikkerhetsgarantiene som er innfortolket i EMK artikkel 8 er godt ivarettatt i fylkesnemndene og domstolene. Med det siktes det til at foreldrene er representert ved advokat, at det settes av god tid til behandlingen av sakene, at det er bred bevisførsel og muligheter for anke. Dette følger også av alminnelige norske prosessregler.

Kilde: NIM (2020), side 7

Samtidig har EMD siden 2016 og frem til årsskiftet 2022/2023 konstatert krenkelse i 14<sup>9</sup> barnevernssaker mot Norge. Dette er alvorlig. Direkte gjelder krenkelsene saker som har versert i det norske rettssystemet, og slik sett er det de aktuelle dommene og avgjørelsen fra domstolene som blir vurdert og kritisert. Sakene startet i barnevernstjenestene, og det er nemndenes vedtak som danner grunnlaget for rettslig overprøving i tingretten. Det betyr at en del grunnleggende premisser blir lagt tidligere, og slik sett blir også dette arbeidet kritisert. Kritikken fra EMD har imidlertid aldri vært rettet mot at sakene er brakt inn for nemndene, og med ett unntak, aldri heller mot selve vedtaket om omsorgsovertakelse.

Selv om utvalget legger til grunn som et generelt utgangspunkt at saksbehandlingen for norske myndigheter oppfyller EMK sine rettssikkerhetskrav, så er det også tydelig for utvalget at det er utfordringer og forhold i dagens system som krever grundigere analyser. Foreldre og barn har krav på at alle ledd i barnevernets arbeid er rettsikkert, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen, slik det pekes på i mandatet. I lys av iverksatte og pågående tiltak, er det utvalgets vurdering at det er særlig seks kritiske områder som utfordrer barn og foreldres rettigheter, likebehandling og at det blir rettsriktige beslutninger:

- Involvering av berørte personer
- Forsvarlig beslutningsgrunnlag
- Skjønnsmessige regler
- Skånsom saksbehandling
- Statens plikt til å yte hjelp og tiltak
- Forståelig informasjon

<sup>8</sup> Det norske domstolsapparatet er beskrevet i kapittel 3 i NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* samt i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring* og i NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*.

<sup>9</sup> Det er 15 saker hvis man teller *Abdi Ibrahim mot Norge* to ganger, det vil si både avgjørelsen i avdeling (2019) og avgjørelsen i storkammer (2021).

I tillegg kommer rettssikkerhetsutfordringer knyttet til organisering, tverrfaglig samarbeid, systemer for kontroll og læring, og åpenhet.

I dette kapittelets del 2 presenteres overordnede rettssikkerhetselementer i norsk barnevern, inkludert en beskrivelse av EMD-avgjørelsene, Høyesteretts forståelse av disse og myndighetenes tiltak i kjølevannet av avgjørelsene. Noen særskilte forhold ved barnevernsretten følger i del 3 sammen med en utlegning av rammene for rettsriktige beslutninger i barnevernet. Kapitlet avsluttes med en beskrivelse av utvalgets vektlegging av rettssikkerhetselementene i utredningen i del 4.

## 2.2 Rettssikkerhet og barnevern

### 2.2.1 Overordnet om rettssikkerhetsbegrepet

Rettssikkerhet er et uttrykk som brukes ofte, både i dagligtale, juridiske fremstillinger og offentlige dokumenter. Rettssikkerhet er særpreget ved at uttrykkets innhold kan være uklart og under kontinuerlig utvikling, slik at det verken er mulig eller ønskelig med en eksakt definisjon.

Det er vanlig å dele inn i materiell og prosessuell rettssikkerhet. Materiell rettssikkerhet stiller krav til innholdet i avgjørelsen, for eksempel ved at inngrep i familielivet må ha hjemmel i lov og at rettigheter som er gitt i loven oppfylles. Prosessuell rettssikkerhet stiller krav til fremgangsmåten, for eksempel krav om at barn og foreldre må høres. Kravet har to funksjoner. For det første skal kravene bidra til best mulige vedtak, og dermed bidra til den materielle rettssikkerheten. For det andre kan enkelte elementer ha en verdi i seg selv. Den prosessuelle rettssikkerheten er fremtredende når foreldre og barn har partsstatus i en sak. Voksne vil alltid være part i en sak som angår dem. Samtidig har barn krav på prosessuell rettssikkerhet også i saker der de ikke er part, se diskusjonen om barns partsstatus i kapittel 8, men da må deres rettssikkerhet ivaretas gjennom bestemmelser slik som at de skal høres og at deres syn tillegges vekt.

Et annet særpreg med rettssikkerhet er at det har en dobbelt rolle. Rettssikkerhet inngår i den eksisterende rettstilstanden, gjennom henvisning i lovgivning, forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Rettssikkerhet brukes også som målestokk for rettstilstanden, i den forstand at uttrykket brukes for å evaluere om «rettssikkerheten er god nok».

Mandatet tilsier en vid rettssikkerhetstilnærming

Juridisk faglitteratur har gjennom en årrekke diskutert innholdet i og forholdet mellom et vidt og et snevert rettssikkerhetsbegrep. Et vidt begrep stiller krav til det verdimessige fundamentet for reglene, for eksempel at de må ivareta menneskerettighetene og ha en etisk forankring. Mandatet til utvalget bygger på en vid forståelse av rettssikkerhetsbegrepet. Dette betyr at rettssikkerhet ikke bare skal ivareta grunnleggende krav til hjemmelsgrunnlag, saksbehandling og skjønnsutøvelse, men også inkludere verdimessige vurderinger slik som blant annet følger av menneskerettighetene og yrkesetiske krav. Slike verdimessige vurderinger vil uansett være førende, og det er slik sett mer et spørsmål om disse skal inkluderes i rettssikkerhetsbegrepet, eller vurderes særskilt. Fordelen med en snever forståelse er at en da lettere kan dele opp ulike spørsmål. Ut fra mandatet mener imidlertid utvalget at det i denne utredningen er nødvendig å operere med en vid forståelse av rettssikkerhet. Utvalget har i arbeidet tatt utgangspunkt i barnevernslovens formålsparagraf:

Loven skal 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. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Loven skal bidra til at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår.

Kilde: Barnevernsloven § 1-1

Det vises også til at rettssikkerhetskrav som følger av Grunnloven eller internasjonale menneskerettsloven (slik som BK og EMK), er absolutte betingelser for utvalgets arbeid, selv om det tidvis kan være utfordrende å angi akkurat hvor langt disse strekker seg. Dessuten er menneskerettighetene dynamiske, med håndhevingsorgan som har en praksis i stadig utvikling, slik at «målet er bevegelig».

Bakgrunnen for rettssikkerhetsbegrepet i barnevernsretten

Opprinnelig var rettssikkerhet særlig knyttet til strafferettspleien. Etter andre verdenskrig ble blikket også rettet mot forvaltningen, og da særlige ulike former for inngrep. Senere kom også den spesielle forvaltningsretten i søkelyset. Stortingsmelding nr. 32 (1976–77) *Rettssikkerhet i*

*sosial- og helseinstitusjoner* var skjellsettende, og mye av det som står i meldingen har fremdeles interesse. I takt med utbyggingen av velferdsstaten fikk også rettssikkerhet ved tildeling av ytelser økt oppmerksomhet, og uttrykket dekket ikke lenger bare borgernes vern mot inngrep. Da barneretten vokste frem som eget rettsområde, kom barns rettssikkerhet i fokus. Gerd Benneches bok *Rettssikkerheten i barnevernet* var et viktig bidrag (1967). Et av hennes sentrale poenger var at det manglet basale rettssikkerhetsgarantier når barnevernet fattet vedtak.

Utviklingen på barnefeltet var litt annerledes enn på andre rettsområder. Tidligere hadde voksne stått i sentrum, med egne rettigheter, selv om de var begrenset for enkelte grupper. Innenfor barneretten var mye av oppmerksomheten rettet mot å fremholde barn som egne selvstendige individer med individuelle rettigheter. Barnets beste kom inn som førende prinsipp og barnets eget syn skulle inngå i vurderingen. Et tidlig eksempel er barneloven av 1981. Avgjørelser om foreldreansvar og bosted skulle først og fremst rette seg etter «det som er best for barnet», og barnets syn skulle tillegges stor vekt (opprinnelig fra fylte 12 år). Barnets beste og betydningen av barnets egen mening er nå tatt inn som et lovvilkår i tallrike bestemmelser og fremholdt i rettspraksis. Flere av de elementene som fanges opp av rettssikkerhetsbegrepet vil også falle inn under prinsippet om barnets beste, noe utvalget kommer tilbake til i kapittel 11.

### 2.2.2 Krav om lovhjemmel (legalitetsprinsippet)

En sentral del av rettssikkerhet er krav til utforming av lovbestemmelsene. Særlig gjelder dette ved inngrep, der vi også møter legalitetsprinsippet. I Grunnloven § 113 fremgår at myndighetenes «*inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*». Bestemmelsen kom inn i Grunnloven ved revisjonen i 2014. Bestemmelsen «*krever at inngrep overfor enkeltindivider må ha et formelt, rettslig grunnlag*» (HR-2020-1967-A, avsnitt 35). I tillegg «*må lovhjemmelen oppfylle visse krav til klarhet – den må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater*». Ved vurderingen må en se på hvor vidtrekkende inngrepet er. Jo hardere det rammer, jo sikrere må forankringen være i ordlyden (se HR-2020-1967-A, avsnitt 36). Den siterte avgjørelsen i HR-2020-1967-A er fra barnevernsfeltet. Saken gjaldt adgangen til å begrense telefon- og nettkontakt mellom en gutt som bodde i fosterhjem og hans biologiske familie. Dette var før

dagens barnevernslov, jf. § 7-2 fjerde ledd, som regulerer annen kontakt enn samvær. Den tidligere loven regulerte bare «samvær», jf. barnevernloven av 1992 § 4-19. Spørsmålet for Høyesterett var om lovbestemmelsen også ga hjemmel for å begrense annen form for kontakt. Høyesterett uttalte i denne sammenheng at av mange grunner er det «*umulig å formulere lover slik at enhver tenkelig mulighet går fram av selve lovteksten*» (avsnitt 37).

Lovens ordlyd står sentralt ved tolkningen, men ved tolkningstvil må saken løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne (Rt. 2014 s. 1281, avsnitt 48). Samtidig må loven nødvendigvis også tolkes i tråd med samfunnsutviklingen (HR-2020-1967-A, avsnitt 38). Det kan bety at inngrep som «*ikke var aktuelle da loven ble gitt, likevel kan ha hjemmel i dag*», forutsatt at bestemmelsen «*har en ordlyd som åpner for en slik gradvis tilpasning til samfunnsutviklingen*». I den aktuelle saken kom Høyesterett til at lyd- eller bildesamtale over telefon, Skype eller lignende kunne begrenses for foreldrene og grandtanten som også hadde rett på samvær (dissens 4–1 om den konkrete vurderingen).

Det er viktig at lovbestemmelsene kan leses og forstås av alle borgere i Norge, inkludert barn, selv om dette selvsagt vil bero på modenhet. Utvalget har selv prioritert å få laget en tilpasset versjon av NOU-en for barn og unge.

Et tilbakevendende problem innen barnevernsretten er at inngrepsbestemmelsene nødvendigvis må være skjønnsmessige. Grunnlaget for barnevernloven av 1992 ble lagt av sosiallovutvalget i NOU 1985: 18. Utvalget beskrev utfordringen slik:<sup>10</sup>

Det som her er påpekt om problemer med å formulere vilkårene for [omsorgsovertakelse], betyr at hensynet til barnets og foreldrenes rettssikkerhet bare i begrenset utstrekning kan ivaretas gjennom de bestemmelser som gjelder vilkårene for [omsorgsovertakelse]. Skal man få en rimelig praksis, må det derfor legges meget stor vekt på å få en saksbehandling som garanterer for at sakene blir allsidig belyst og vurdert. Som rettssikkerhetsgaranti vil saksbehandlingsreglene antagelig være vik-

tigere enn de formuleringer som velges i bestemmelsene om adgang til å overta [omsorgen].

Kilde: NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester m.v.*, side 157

Svaret på rettssikkerhetsutfordringen med skjønnsmessige vilkår ligger i saksbehandlingsreglene. Denne tilnærmingen er fulgt opp i gjeldende lov.<sup>11</sup>

For så vidt gjelder vern av retten til familieliv etter EMK artikkel 8, har EMD hatt en tilsvarende diskusjon. Bestemmelsen stiller krav til at inngrepet må være i samsvar med loven. I *Olsson I mot Sverige* (1988) hevdet klagerne at lovgivningen ikke satte skranker for skjønnsutøvelsen og var formulert så vagt at det var vanskelig å forutsi rettsstillingen (avsnitt 60–63). EMD uttalte at det var vanskelig å formulere en barnevernslovgivning som tok høyde for alle eventualiteter. Dessuten var skjønnsutøvelsen nærmere rammet inn gjennom forarbeidene, og tiltak var undergitt grundig domstolskontroll.

Selv om det ikke er mulig å unngå skjønnspregete bestemmelser, skrev Sosiallovutvalget at oppgaven er å «*finne klartest mulige problemstillinger, som dessuten gir veiledning om momenter som skal ha vekt ved utøvelsen av skjønnet*» (NOU 1985: 18, side 157). Denne innfallsvinkelen er treffende også i dag, og utvalget har derfor tilstrebet å gi best mulig veiledning for skjønnsutøvelsen på de punktene hvor utvalget foreslår lovendringer. Vedtak innen barnevernsretten vil ofte være fremtidsrettede, og de vil treffes under usikkerhet. Disse elementene kan ikke elimineres gjennom utformingen av reglene, men det kan skape bedre forutsetninger om momenter for skjønnsutøvelsen fremheves i lovbestemmelsene eller i forarbeidene, slik at beslutningstakerne har de for øye når de treffer vedtak. Saksbehandlingsreglene kan også bidra til å skape best mulige forutsetninger for de vurderingene som må foretas.

### 2.2.3 Tilgang til rettsorganer og overprøving

Tilblivelsen av barnevernloven av 1992 sprang ut av sterk rettssikkerhetskritikk, som blant andre nevnte Gerd Benneche, journalist og jurist, satte på den offentlige dagsorden. Innføringen av fylkesnemndene (nå barneverns- og helsenemndene),

<sup>10</sup> Utvalget brukte uttrykket «ansvarsovertakelse» om det som senere ble «omsorgsovertakelse» og for lesingens skyld er uttrykket byttet ut i sitatet og markert med hakeparentes.

<sup>11</sup> NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, side 156. Inngrepshjemlene for omsorgsovertakelse i 1992-loven ble i hovedsak videreført i ny barnevernslov, med enkelte språklige endringer, se Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

som et beslutningsorgan sammensatt av jurister, barnefaglige eksperter og legpersoner, og som opererte etter domstolens prosessregler, innebar en kraftig styrking av rettssikkerheten. Nemndene brakte inn kompetanse om barn, juss og kompetanse fra «vanlige folk» som beslutningstakere. Saksbehandlingen ble lagt tett opp mot domstolsprosessen, men muntlige forhandlinger og bevisføring. Det ble også vektlagt at hensynet til en rask saksbehandling skulle ivaretas med innføring av nemndene. Det avholdes i dag to til tre dagers forhandlingsmøte og det avgis skriftlige avgjørelser på 15–20 sider. Foreldre og barn som har partsstatus har fri rettshjelp under nemndsbehandlingen. Se omtale i kapittel 15 om nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker.

Ett element i prosessuell rettssikkerhet er retten til overprøving. Bakgrunnen er at en fornyet vurdering av en kvalifisert instans gir størst sannsynlighet for et innholdsmessig forsvarlig resultat. Samtidig kan ikke en slik overprøving være ubegrenset. Hensynet til at partene får ro tilsier at sakene må få sin avslutning, men også ressursmessige hensyn spiller inn (NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*).

Avgjørelser av barneverns- og helsenemnda kan bringes inn for tingretten for overprøving etter de særlige reglene i tvisteloven kapittel 36. Normalt kan tingrettens avgjørelser bringes inn for lagmannsretten, men i barnevernssaker kreves lagmannsrettens samtykke, jf. tvisteloven § 36-10 tredje ledd. Disse begrensningene i overprøvingsadgangen kom inn i loven for å sikre barn ro og unngå unødvendige omkamper. Reglene er utformet for å søke og balansere dette hensynet opp mot å sikre et forsvarlig resultat, og foreldrenes rett til å hindre urettmessige inngrep i deres familieliv. I alle saker gjelder et krav om samtykke fra ankeutvalget for å fremme saker for Høyesterett, jf. tvisteloven § 30-4. Her gjelder ingen særregler for barnevernssaker. Som diskutert i kapittel 8 foreslår utvalget å senke aldersgrensen for barns partsstatus fra 15 til 12 år. En konsekvens av dette er at barnet da kan ta initiativ til rettslig overprøving.

Barnevernssaker er særpreget av at de er fremtidsrettete og preget av usikkerhet. Dermed gjelder det i barnevernssaker særlige regler for fornyet prøving, nettopp fordi forholdene kan ha endret seg i forhold til den tidligere avgjørelsen. Barn og foreldre kan her ha ulike interesser. Foreldrene har sjelden behov for ro dersom de mener det er urettmessige inngrep i deres familieliv, mens

barna både har et slikt behov og dessuten en annen opplevelse av tid enn voksne.

Barnevernsloven inneholder flere særregler knyttet til å få en avgjørelse vurdert på nytt. For det *første* gjennom reglene om oppheving av vedtak, jf. § 5-7 om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse og § 5-9 om oppheving av vedtak om fratakelse av foreldreansvar. Vilkårene for oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse er formulert ut fra barnets situasjon, slik at det er andre vilkår for oppheving enn for når omsorgsovertakelsen vedtas første gang.

For det *annet* gjennom reglene om sperrefrist. Både ved omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar gjelder et krav om at partene ikke kan kreve ny overprøving før «*de første tolv månedene etter at nemnda eller domstolen har avsagt endelig eller rettskraftig avgjørelse i saken*», jf. henholdsvis § 5-7 annet ledd og § 5-9 annet ledd. For spørsmål om endringer i samværet fremgår det av § 7-4 at de private parter ikke kan kreve at barneverns- og helsenemnda behandler en sak om samvær de første 18 månedene etter at nemnda eller domstolen har avsagt endelig eller rettskraftig avgjørelse i saken. Sperrefristene er basert på en avveining av kryssende hensyn mellom barnets behov for ro og foreldrenes interesse i fornyet vurdering av inngrepet i familielivet.

For krav om oppheving av et vedtak om omsorgsovertakelse gjelder dessuten en særregel. Foruten en ny tidsfrist på tolv måneder gjelder også et innholdsmessig krav. Dersom et krav om oppheving ikke er blitt tatt til følge fordi barnet er blitt så knyttet til mennesker og miljøet der det er, at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet, må «*det foreligge opplysninger om vesentlige endringer i barnets situasjon for at sakens parter kan kreve at en ny sak behandles*», jf. § 5-7 annet ledd. Her er barnets interesse og behov for ro den bærende begrunnelse. I *C.E. mot Norge* (2021) hevdet klager at denne begrensede prøvingen innebar en krenkelse av de saksbehandlingskravene som følger av EMK artikkel 8. EMD kom til at klagen var åpenbart grunnløs og fremholdt at det hadde vært en fullstendig vurdering av situasjonen i den første saken om tilbakeføring, og at klager ikke var hindret fra å kreve tilbakeføring senere.

Dersom domstolen eller nemnda ikke har fattet vedtak om omsorgsovertakelse, gjelder verken ny sperrefrist eller innholdsmessig skranke for å fremme ny sak om omsorgsovertakelse. Slik sett er det en asymmetri her, som er begrunnet i barns behov for beskyttelse.

Et vedtak om adopsjon er endelig når fristen for å begjære rettslig prøving er utløpt, eller en eventuell dom er rettskraftig. Slik sett skiller adopsjon seg fra andre barnevernstiltak. Derimot er det en begrenset adgang til gjenåpning etter reglene i tvisteloven § 30-6. Vilkårene her er snevre og gjelder for alle sivile dommer, og de er basert på en avveining mellom ønsket om ro i saken etter endelig dom opp mot hensynet til å kunne revidere avgjørelser som er uriktige. I kjølvannet av *Abdi Ibrahim mot Norge* (2021) begjærte mor gjenåpning av adopsjonssaken. Hun vant ikke frem for norske domstoler, og hennes klage til EMD ble avvist.

### 2.2.4 Kravet til begrunnelse

Et element i prosessuell rettsikkerhet er kravene til begrunnelse. Kravene til begrunnelse skal bidra til å ivareta retten til overprøving. Gjennom begrunnelsen skal partene settes i stand til å angripe avgjørelsen. Kravet skal også støtte opp om kravet til forsvarlig beslutningsgrunnlag (se 2.3.3).

Barnevernsloven inneholder enkelte særskilte begrunnelseskrav. En henleggelse av undersøkelsessak skal være skriftlig, og begrunnelsen skal inneholde faglige vurderinger, jf. § 2-1 annet ledd. Et generelt krav til begrunnelse for barnevernets vedtak følger av § 12-5. Det skal fremgå av vedtaket «*hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen*». Videre følger det av bestemmelsens annet punktum at det skal fremgå av vedtaket «*hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt*». Endelig skal det fremgå hvordan «*barnets beste og hensynet til familieband er vurdert*». Dette innebærer at det i vedtaket skal fremgå at det er foretatt en reell avveining av de motstridende interesser, herunder hvilken vekt hensynet til familieband, for både barn og foreldre, er tillagt i vurderingene (Prop. 133 L (2020–2021)).

Nemndas vedtak skal begrunnes på samme måte som dommer i sivile saker, jf. § 14-20. Her er også de samme særskilte begrunnelseskravene som i § 12-5 annet punktum gjentatt. I saker som går for domstolene gjelder kravet til begrunnelse etter tvisteloven § 19-6. Det er ingen særregler i tvisteloven for barnevernssaker, men de samme særskilte kravene som fremgår av barnevernsloven § 14-20, må også gjelde for dommer i barnevernssaker.

Jevnt over vil barn og foreldre ha sammenfallende interesser når det gjelder krav til begrunnelse. Imidlertid kan de ha forskjellige interesser med tanke på sakens utfall. Både Søvig (2009) og Haugli (2009) har tidlig fremhevet at barn og foreldres rettsikkerhet kan være forskjellig. I disse tilfellene må beslutningstakerne i sin begrunnelse få frem en eventuell interessekonflikt, og hvordan avveiningen er foretatt.

### 2.2.5 Krav til saksbehandlingstid og forsvarlig saksbehandling

Et element i prosessuell rettsikkerhet er kravene til saksbehandlingstid. Både barn og foreldre har en felles interesse i at sakene avgjøres så raskt som mulig, samtidig som beslutningstakerne må få tilstrekkelig tid til å behandle dem forsvarlig, jf. barnevernsloven § 1-7. Krav til saksbehandlingstid i barnevernstjenesten følger av forvaltningslovens regler, jf. § 11 a. Saken skal avgjøres «*uten ugrunnet opphold*». I tillegg gjelder særlige krav til saksbehandlingstid for bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker, jf. barnevernsloven §§ 2-1 og 2-2. Overskridelse av disse tidsfristene kan sanksjoneres med mulkt, jf. § 17-6. Også ellers har barnevernsloven noen særskilte krav til saksbehandlingstid, jf. for eksempel § 11-3 om utredning i omsorgssenter.

Ved nemndsbehandling følger et krav om rask og effektiv saksbehandling av § 14-5, og saken skal behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig, jf. § 14-16. Barnevernsloven inneholder også en rekke krav til saksbehandlingstid under nemndsbehandlingen, som dels er veiledende («*bør*») og dels absolutte («*skal*»), se blant annet § 14-20 og § 14-23. Ved domstolsprøvingen skal denne sakstypen «*prioriteres og behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig*», jf. tvisteloven § 36-5 annet ledd.

Det er sentralt ut fra alvorligheten i avgjørelsene, at de beslutninger som fattes av barnevernstjenesten og nemnda er riktige fra starten av. Det er også en særlig utfordring i barnevernsretten at sakene samlet sett kan pågå gjennom store deler av barndommen til de involverte, på grunn av mulighetene for overprøving og til å kreve endringer. Barn har en særlig interesse i ro under oppveksten, og opplevelsen av tid er annerledes under barndommen enn i voksenlivet. Dette er en egeninteresse for barnet, som ikke nødvendigvis samsvarer med foreldrenes rettigheter til overprøving.

### 2.2.6 Barns rett på tiltak

Barns rett til barnevernstiltak følger av barnevernsloven § 1-6 og ble lovfestet i forbindelse med behandlingen av Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernsloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.<sup>12</sup> Før 2018 manglet barnevernsloven en slik bestemmelse. Kommunen hadde plikt til å gi hjelp til barn, men dette var ikke fulgt opp med en tilsvarende rettighet for barnet. Slik sett var ikke barnevernsloven en rettighetslov, selv om en kunne argumentere for at barn hadde rettigheter på grunnlag av inkorporerte menneskerettigheter og ulovfestede prinsipper.

Det fremgår nå av § 1-6 at barn har rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltak er oppfylt. Forarbeidene fremhever at barn kan få rett til samtlige tiltak etter barnevernsloven når vilkårene for tiltak er oppfylt, både frivillige tiltak og tvangstiltak. Barnet er imidlertid kun gitt en rett til de tiltak kommunen allerede er forpliktet til å iverksette etter barnevernsloven. Rettighetsfestingen innebærer dermed ikke nye plikter for kommunene, og det innskrenker ikke det handlingsrommet kommunen har ved valg av tiltak og tiltakets omfang. Hva barnet har krav på avhenger av barnets situasjon og behov. Tiltaket må imidlertid være forsvarlig og til barnets beste, jf. § 1-3 og § 1-7. At barn har rettskrav på nødvendige barnevernstiltak, er også understreket av Høyesterett i HR-2020-1929-A avsnitt 82. Denne saken gjaldt fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, mot foreldrenes vilje.

### 2.2.7 Statens plikt til å hjelpe foreldre

Staten har en plikt til å beskytte barnet mot omsorgssvikt, jf. blant annet Grunnloven § 104 og BK artikkel 19. Dette innebærer også en plikt til å hjelpe foreldre og sette inn nødvendige tiltak i familien, jf. blant annet BK artikkel 18 og 27.

Det følger av barnevernsloven § 1-10 at barnevernet har plikt til å sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker. Når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har 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 bidra til positiv endring hos barnet eller i familien, jf. § 3-1. Barneverns- og helsenemnda kan også

pålegge hjelpetiltak til foreldre som ikke samtykker, jf. § 3-4. Ved alle type barnevernstiltak har barnevernstjenesten en plikt til å følge opp foreldre og utarbeide planer for oppfølgingen, jf. barnevernsloven kapittel 8. En del av oppfølgingsplikten er å formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser, dersom foreldrene ønsker det. Ved en omsorgsovertakelse er staten positivt forpliktet til å beskytte familielivet, og det vil blant annet innebære å bistå med egnede tiltak.

### 2.2.8 EMD og brudd på menneskerettighetene

Europarådet har 46 medlemsland etter at Russland ikke lenger er part i EMK. EMD avsa i 2021 986 dommer for brudd på EMK, og over halvparten av dommene (57 prosent) var mot Russland, Tyrkia, Italia, Ukraina og Romania.<sup>13</sup> Norge er dømt av EMD for brudd på EMK i 44 saker i perioden 1959–2021, Finland har blitt dømt 142 ganger, Sverige 62 ganger, mens Danmark har blitt dømt 21 ganger og Island 26 ganger. En god del av dommene mot Norge har kommet det siste tiåret, og gjelder barnevernssaker og brudd på EMK artikkel 8. Norge er trolig det landet som har flest barnevernssaker som er behandlet i EMD i hele EMDs historie.

#### Behandlingen av barnevernssaker i EMD

De norske barnevernssakene som har blitt klaget inn for EMD gjelder barnevernstiltak uten foreldres samtykke, og de fleste sakene er begrunnet i mangler ved foreldrenes omsorgsevne. Majoriteten av sakene gjelder samværsfastsettelse og adopsjon, sett i sammenheng med at omsorgsovertakelse for tidlig har vært ansett for langvarig. Dessuten har enkelt sider ved saksbehandlingen bidratt til å konstatere krenkelse. Selve omsorgsovertakelsen har knapt vært kritisert fra EMDs side.

Den mest sentrale saken ble behandlet i EMDs storkammer, *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019). EMD kom i saken til at et mangelfullt beslutningsgrunnlag hadde ført til en vurdering av de kryssende interesser som ikke var tilstrekkelig balansert til å avgjøre om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon var nødvendig.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Barns rett til tiltak ble lovfestet i barnevernsloven av 1992 § 1-5, som er videreført i ny barnevernslov § 1-6.

<sup>13</sup> Fra etableringen i 1959 til utgangen av 2021 er det avsagt totalt 20 725 dommer om brudd på EMK (SnL, 2022).

<sup>14</sup> Se NIM (2020) og HR-2020-661, avsnitt 167.

### Høyesterett om barnevernssaker i EMD

Høyesterett har tatt flere barnevernssaker til behandling på bakgrunn av EMD-sakene mot Norge, og utvalget har lagt Høyesteretts føringer til grunn for utredningsarbeidet. Utvalget følger professor Kirsten Sandberg (2020) sin vurdering av at Høyesterett i disse avgjørelsene på en god måte har klart å balansere hensynet til å følge EMDs anvisninger uten at dette skal gå på bekostning av barnet.

### Føringer for saksbehandlingen

I flere av sakene hvor Norge er blitt domfelt for brudd på retten til familieliv, har EMD stilt spørsmål ved beslutningsgrunnlaget for avgjørelsene. EMD har pekt på viktigheten av at avgjørelsene baserer seg på et tilstrekkelig bredt og oppdatert beslutningsgrunnlag. Dette gjelder særlig ved de mest vidtgående avgjørelsene, og når det anføres at omsorgsevnen har utviklet seg i positiv retning.<sup>15</sup> Høyesterett har oppsummert kravene til tvangsvedtak slik:

Vedtakene etter barnevernloven må bygge på et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag, inneholde en balansert og tilstrekkelig bred avveining og ha tilfredsstillende begrunnelse. Hvilke krav som stilles, beror på omstendighetene i den enkelte sak og hva slags tiltak det er tale om.

Kilde: HR-2020-661-S, avsnitt 171

Høyesterett påpeker i samme dom at dersom gjenforeningsmålet oppgis, er det et skjerpet krav til begrunnelse (HR-2020-661-S, avsnitt 165).<sup>16</sup> Begrunnelsen må vise at det foretas en grundig og balansert avveining av motstridende interesser hvor alle relevante momenter er løftet frem og vurdert. EMD har i noen av sakene vært kritiske til mangelfulle begrunnelser knyttet til barnets sårbarhet, og hvor dette har vært en del av domstolens begrunnelse for krenkelse.<sup>17</sup> Høyesterett viser til at konvensjonspraksis tyder på at myndighetene bør så langt det er mulig gi en konkret begrunnelse av barnets sårbarhet, med henvisning til de faktiske forhold, av årsaken til sårbar-

<sup>15</sup> Se *A.S. mot Norge* (2019) og HR-2020-661-S, avsnitt 160.

<sup>16</sup> Se også *A.S. mot Norge* (2019), *K.O. og V.M. mot Norge* (2019) og *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019).

<sup>17</sup> Se *Strand Lobben m.fl. mot Norge* (2019) avsnitt 224, *A. I. mot Norge* (2019) avsnitt 62 og *A.S. mot Norge* (2019) avsnitt 69. Se også NIM (2020).

heten, hva den består i, om den kan avhjelpes med hjelpetiltak, og dens betydning for barnets omsorgssituasjon (HR-2020-661-S, avsnitt 169).

### Føringer for arbeidet med gjenforening

Høyesterett har videre slått fast at plikten til å arbeide for tilbakeføring ved omsorgsovertakelse følger både av EMK og barnevernsloven.<sup>18</sup> Ved en omsorgsovertakelse har staten en positiv plikt til aktivt å arbeide for at relasjonen mellom barn og foreldre opprettholdes, slik at de kan gjenforenes. Ifølge Høyesterett må dette «*innebære at myndighetene kontinuerlig følger utviklingen*» og for dette er «*[s]amvær og hjelpetiltak (...) viktig*» (HR-2020-661-S, avsnitt 143). Høyesterett har vist til at EMD i flere av sakene mot Norge har vært særlig kritisk til at norske myndigheter synes å ha gitt opp gjenforeningsmålsettingen på et tidlig tidspunkt, uten en nærmere begrunnelse og i kombinasjon med sjeldent samvær, samvær uten den nødvendige kvalitet eller utilstrekkelige hjelpetiltak. Slike forhold kan føre til at situasjonen befester seg og vanskeliggjør gjenforening.<sup>19</sup> Dette har skjedd ved at plasseringen er blitt ansett som varig. Når dette har ført til svært begrenset samvær, har ikke myndighetene oppfylt sin positive plikt til å legge til rette for gjenforening (Sandberg, 2020). Høyesterett uttaler samtidig at det ikke kan være noe i veien for at barnevernet tidlig i prosessen tar utgangspunkt i at plasseringen sannsynligvis vil være langvarig, så lenge dette ikke får betydning for samværet. Det avgjørende er at barnevernet gjør det de kan for å oppnå tilbakeføring (HR-2020-661-S, avsnitt 145 og 146).

### Barnets beste er grunnleggende

Både EMD og norske domstoler har fastslått at hensynet til barnets beste går foran foreldrenes og barns vern av familielivet, dersom disse interessene ikke kan forenes. Høyesterett viser til at EMD har slått fast at hensynet til barnets beste er av «*overordnet betydning*», og det vil etter forholdene kunne bety at foreldrenes rett til familieliv

<sup>18</sup> HR-2020-661-S, avsnitt 143. Dette uttales også av departementet i Prop. 133 L (2020–2021). Men Sørensen (2020) har tatt til orde for at dette ikke følger like klart av norsk rett på bakgrunn av uttalelser i tidligere forarbeider. Plikten til å arbeide for gjenforening er imidlertid presisert i ny barnevernslov.

<sup>19</sup> Se blant annet *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019), *K.O. og V.M. mot Norge* (2019) avsnitt 68, *A.S. mot Norge* (2019) avsnitt 62 og 63, *A.I. mot Norge* (2019) avsnitt 61 og *Pedersen mfl. mot Norge* (2020) avsnitt 68. Alle omtalt i HR-2020-661-S, avsnitt 131. Se også NIM (2020).

med barnet må vike. Høyesterett uttaler at hvis barn og foreldre har motstridende interesser, må foreldrenes interesser vike for avgjørende forhold på barnets hånd (HR-2020-661-S, avsnitt 82 og 84).

#### Oppgivelse av gjenforeningsmålet

Alle inngrep i familielivet fra myndighetenes side som innebærer at barnet flyttes ut av hjemmet, skal ha gjenforening av barn og foreldre som målsetting, men gjenforeningsmålsettingen er ikke absolutt. Med henvisning til EMDs avgjørelse i *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019) uttaler Høyesterett i storkammer at gjenforeningsmålsettingen kan oppgis der de biologiske foreldrene er særlig uegnet, dersom tiltaket kan skade barnets helse og utvikling og 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, se også Sandberg 2020).

En konsekvens av dette er at også i de tilfeller der myndighetene har gjort for lite for å legge til rette for gjenforening, kan ikke et tiltak som adopsjon være utelukket hvis foreldrene er særlig uegnet og dette er en varig situasjon.

#### Kulturell, språklig og religiøs bakgrunn

Barn og foreldres rett til å bevare deres kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn har også vært tema i noen av EMD-sakene mot Norge, blant annet i storkammerdommen *Abdi Ibrahim mot Norge* (2021). Det kan på bakgrunn av denne avgjørelsen legges til grunn at barnevernet ikke er rettslig forpliktet til å finne et fosterhjem med samme kulturelle bakgrunn som barnet, men det må gjøres en innsats for å finne det dersom det anses å være til barnets beste og er et ønske hos foreldrene. Dersom det ikke er mulig å finne et fosterhjem med samme bakgrunn, må barnevernstjenesten sørge for at barnets bakgrunn ivaretas på annen måte. Det vil også være vesentlig for gjenforeningsmålet etter EMK artikkel 8.

#### Kritikk av EMD og EMD avgjørelsene

Utvalget er kjent med at det er ulike synspunkter på og vurderinger av EMD sine avgjørelser i barnevernssaker. Blant de kritiske argumenter til EMD sin behandling av barnevernssaker inngår at barnet ikke har en selvstendig tilstedeværelse i sakene, men er inkludert som medklager sammen med opprinnelige foreldre (NIM, 2020).<sup>20</sup> Andre mener EMDs nyere praksis på

barnevernsfeltet, eksemplifisert med *Strand Lobben mfl. og A.S. mot Norge* (2019), representerer et tilbakeskritt for barns rettigheter ved at domstolen ikke anerkjenner deres interesser som «*paramount*» (Fenton-Glynn, 2021; NIM, 2020). Det er også argumentert for at EMDs tilnærming til barnets beste hindrer den pågående utviklingen i nordisk rett hvor barnet sees som en selvstendig rettighetsbærer (Mørk mfl., 2022).

I en studie av rettspraksis fra EMD i barnevernssaker konkluderer den irske menneskerettighetsjuristen, professor, O'Mahony (2019) at praksisen er inkonsistent og uklar (se også Breen mfl. 2020). Eksempelvis gjelder dette terskler for brudd på artikkel 3 (forbud mot tortur) og artikkel 8. I noen saker gjøres en samlet analyse av om det er brudd på bestemmelsene, mens det i andre saker gjøres et skille og hvis det er konstatert brudd på artikkel 3, så gjøres ikke en vurdering av om det er brudd på artikkel 8 (se side 670 ff. for detaljer). O'Mahony påpeker at en konsekvens av den uklare rettspraksisen på barnevernsfeltet i EMD gjør det «... *more difficult for similarly situated victims to vindicate their rights without bringing repetitive applications to Strasbourg.*» (side 660).

Et annet forhold som har vært kritisert er at EMD ser ut til å vurdere fysiske overgrep på en annen måte enn emosjonell svikt (se følgende saker om voldsbruk *A.A. mot Norge* (2021), *S.A. mot Norge* (2021), *O.S. mot Norge* (2021) og *E.M. og T.A. mot Norge* (2021)). Fra en norsk posisjon kan det også pekes på utfordringen som ligger i at EMDs oppgave er å håndheve EMK, og at da blir andre menneskerettighetsinstrumenter sekundærkilder. Barnekonvensjonen er imidlertid norsk lov som forplikter norske domstoler og beslutningstakere, på lik linje med EMK og Grunnloven.

#### Iverksette tiltak på bakgrunn av EMDs og Høyesteretts avgjørelser

Norge har levert handlingsplaner og rapporter til Ministerkomiteen om oppfølgingen av dommene fra EMD mot Norge på barnevernsfeltet.<sup>21</sup> Etter storkammerdommen *Strand Lobben mfl. mot*

<sup>20</sup> Også Sandberg i presentasjon til utvalget.

<sup>21</sup> Etter EMK artikkel 46 er alle medlemsstater forpliktet til å rette seg etter en endelig dom fra EMD. Det er Europarådets Ministerkomité som fører tilsyn med etterlevelsen av dommene. Dette skjer formelt i Ministerkomiteens menneskerettsmøter som holdes fire ganger i året. På disse møtene vurderer og debatterer komiteen oppfølgingen av utvalgte dommer eller grupper av dommer. Etter forholdene kan statene være forpliktet til å iverksette både individuelle og generelle tiltak for å fullbyrde EMDs dommer.



Norge (2019) besluttet Ministerkomiteen oppfølging gjennom en såkalt forsterket prosedyre, som innebærer en tettere oppfølging og med mulighet for blant annet at saken debatteres i Ministerkomiteen. Det har blitt gjennomført flere høringer, sist den 21. september 2022. Neste handlingsplan skal leveres i juni 2023.

Føringene fra Høyesteretts storkammeravgjørelser ble formidlet til kommunene gjennom et informasjonsskriv juni 2020 (Barne- og familiedepartementet, 2020). Bufdir har også holdt kurs for alle landets barnevernstjenester, der dommene i EMD og Høyesterett var et tema. Videre er det gjennomført kompetansehevingstiltak i nemndene og domstolene. Det er gjennomført kurs, seminarer og konferanser der menneskerettigheter, herunder om betydningen av EMDs og Høyesteretts avgjørelser, har vært tema. Statsforvalterne har også fått i oppgave fra Bufdir å kartlegge barnevernstjenestenes oppfølging av foreldre. I proposisjonen om ny barnevernslov gis en nærmere omtale av Norges menneskerettslige forpliktelser, inkludert praksis fra EMD og Høyesterett (Prop. 133 L (2020–2021)). Dette gjelder særlig for temaene omsorgsovertakelse, samvær, tilbakeføring, bruk av sakkyndige og krav til begrunnelser i vedtak. Det gis også nærmere føringer i proposisjonen om hva som forventes av barnevernstjenesten for å oppfylle kravet om at begjæringen skal gi grunnlag for en forsvarlig behandling av saken. EMDs avgjørelser og føringer fra Høyesterett ligger også til grunn for flere presiseringer i barnevernsloven, som trådte i kraft 1. januar 2023. Dette omfatter særlig følgende:

- Minste inngreps prinsipp og retten til familieliv er synliggjort gjennom en overordnet bestemmelse som fastslår at barn har rett til omsorg og beskyttelse, fortrinnsvis i egen familie, og at barnevernets tiltak ikke skal være mer inngripende enn nødvendig, jf. § 1-5.
- Det er lovfestet at nemnda skal fastsette samvær etter en konkret vurdering og hvilke hovedhensyn som skal vektlegges ved fastsettelsen av samværet, jf. § 7-2. Hovedhensynene er å sikre barnets rett til beskyttelse og utvikling samt barnets og foreldrenes mulighet til å opprettholde og styrke båndene mellom seg. Det er lovfestet at samværet kan begrenses eller falle helt bort bare der det foreligger spesielle og sterke grunner. Det er også synliggjort i lovteksten at nemnda kan pålegge tilsyn ved samvær. Barnevernstjenestens plikt til å utarbeide en plan for gjennomføring av samvær og kontakt er lovfestet, og det er presisert at

barnevernstjenesten med jevne mellomrom skal undersøke om omstendighetene har endret seg, og jevnlig vurdere om det er behov for endringer, jf. § 7-6.

- Det er presisert i loven at det også skal fremgå av barnevernstjenestens og nemndas vedtak hvordan hensynet til familieband er vurdert, jf. § 12-5 og § 14-20. Det innebærer at det må fremgå at det er foretatt en reell avveining av de motstridende interesser, og hvilken vekt hensynet til familieband, for både barnet og foreldrene, er tillagt i vurderingene.
- For å tydeliggjøre plikten til å arbeide for gjenforening etter en omsorgsovertakelse, er det presisert i loven at barnevernstjenesten, som en del av oppfølgingen av barn og foreldre, systematisk og regelmessig må vurdere om vedtak om omsorgsovertakelse kan oppheves, jf. § 8-3.

## 2.3 Rettsriktige beslutninger i barnevernet

### 2.3.1 Innledning

Når beslutninger i barnevernssaker er komplekse med et uavklart, usikkert og potensielt motstridende fakta- og kunnskapsgrunnlag, så stiller det høye krav til beslutningstakerne (NOU 2017: 8 kapittel 16; NOU 2005: 9 kapittel 7 og 8). Det er noen særtrekk ved barnevernssakene som gjør barnevernsretten og beslutningskriteriene noe annerledes enn andre rettsområder. Selv om det er høy kompleksitet, så skal beslutningstakere fatte vedtak når vilkårene i loven er oppfylt, og de er slik sett under en beslutningstvang. I tillegg til rettssikkerhetens doble funksjon, som en del av rettstilstanden og som målestokk, så kan rettssikkerhet også forstås som beslutningsprosedyrer.

### 2.3.2 Særpreget ved barnevernsretten

Utvalget skal spesifikt vurdere tilstanden på barnevernsrettens område, og konsentrerer beskrivelsen til hovedtrekkene ved systemet med særskilt vekt på hvordan systemet virker for barn og foreldre når det skal fattes rettssikre og rettferdige beslutninger. Det er allerede ovenfor pekt på flere forhold som virker inn på rettssikkerhetsvurderingene på barnevernsfeltet. I det følgende peker utvalget på åtte forhold som kan sies å særprege barnevernsretten og som har betydning for rettssikkerhetsforståelsen og beslutningsprosene (se også NOU 2017: 8, kapittel 16; NOU 2020: 14, kapittel 8), selv om disse forholdene også kan gjelde andre rettsområder.

### Barn i sårbare situasjoner

Barnevernssaker gjelder barn i den privat sfære som muligens opplever omsorgssvikt. Barn har ikke utviklet alle sine kompetanser og evner, og er avhengige av voksne for å kunne ivareta sine interesser. Det setter barn i en potensiell sårbar situasjon som beslutningstakere på alle nivå av barnevernssystemet må hensynte. Beslutningstakere må inneha nødvendig kompetanse og kunnskap om hva barn som er i sårbare situasjoner trenger av særskilt støtte og tilrettelegging, både for at de skal møtes med respekt og anerkjennelse, men også for at de skal kunne fortelle hva de opplever og trenger.

### Iboende motsetningsfylte interesser

Sakene involverer flere personer som kan ha ulike krav og interesser og dermed forskjellige forventninger til rettssikkerhet. Det som foreldrene betrakter som et inngrep i sitt familieliv, kan barn oppfatte som en sikring av deres rett til stabile oppvekstvilkår. Spesielt for barnevernsretten er at ikke-inngrep kan ha vidtfnvende konsekvenser for de aktuelle barna. Også andre kan ha beskyttelsesverdige interesser i en barnevernssak, for eksempel kan fosterforeldre etter tilbakeføring hevde at mangel på kontakt med barnet er et inngrep i deres familieliv (se *Kopf og Liberda mot Øst-erike* (2012)), og det samme med besteforeldre og søsken (Sandberg, 2021).

### Skjønnsmessige vurderingstema

Det vil alltid være innslag av skjønn når avgjørelser skal tas i barnevernssaker. Det er helt nødvendig at barn og foreldre blir møtt som unike, enkeltstående individer med behov og interesser, med styrker og svakheter og at sakene dreier seg om dem – ikke noen generaliserte andre personer. Det er grunnleggende i barnevernet at det skal foretas konkrete vurderinger. Her har regler om skjønnstøvelse og saksbehandling en særlig rolle ved å ramme inn skjønnnet og gi et tilstrekkelig grunnlag for beslutningene, jf. diskusjonen foran.

### Usikkerhet om faktum

Beslutninger vil i større grad enn på andre områder være truffet under høy grad av usikkerhet. Det skyldes både at det dreier seg om forhold i den private sfære som det er vanskelig å få entydig og klar informasjon om, og at det involverer et

barn som trenger bistand for å komme i en posisjon til å ivareta egne interesser og som ikke skal forventes at kan stå opp for egne rettigheter. Dessuten er det sjelden at én enkelt situasjon fører til tiltak, men den samlede situasjonen. Likevel vil enkeltepisodes ofte komme i forgrunnen, men da som indikasjoner på den samlede situasjonen for barnet og familien.

### Prognostiske beslutninger

Barnevernets beslutninger er fremtidsrettete, og vil således alltid være prognostiske. Selv om et barn har vært utsatt for omsorgssvikt, kan dette skyldes en enkeltstående situasjon som ikke nødvendigvis vil gjenta seg. Det er heller ikke gitt hvordan barnet vil håndtere svikten som han, hun eller hen har opplevd. Det er mange faktorer som spiller inn på hvordan man skal forstå og forklare folks handlinger, og vurdere fremtidsutsiktene. Selv om det er alvorlige og konsekvensrike inngrep som gjøres, er beviskravene forskjellige fra strafferetten. Der strafferetten har en høy terskel for å være sikker på at uskyldige ikke skal dømmes, har barnevernsretten lavere terskel, fordi barnevernet har plikt til å beskytte barnet. Dessuten er det andre forskjeller mellom de to rettsfeltene. Strafferetten skal sanksjonere en foretatt handling og er slik sett tilbakeskuende. Barnevernsretten skal være fremtidskuende og sikre den kommende oppvekstsituasjonen til barnet.

### Iboende irreversibilitet

Mange avgjørelser er irreversible, eller de er så skjellsettende at de har avgjørende innvirkning på ettertiden. En gjennomført adopsjon kan normalt ikke endres. Selv om avgjørelser kan reverseres, for eksempel at en omsorgsovertakelse kan endres ved en oppheving, eller ved at unnlatt omsorgsovertakelse på ett tidspunkt ikke utelukker senere omsorgsovertakelse, er avgjørelsene inngripende for familielivet og kan få store konsekvenser. Dessuten er det en viss terskel for å oppheve iverksatte tiltak, jf. drøftelsene over i kapitlets del 2. Avgjørelsens alvor tilsier derfor en høy forventning om at de er riktige, både for barn og foreldre, første gang det fattes beslutninger. Dette vil alltid være en forventning i en rettsstat, men den er mer til stede i barnevernsretten enn på en del andre rettsområder. Feil eller svikt kan i liten grad repareres ved et senere vedtak og/eller en økonomisk erstatning, og det vil uansett aldri kunne kompensere tapt familieliv.

### Skånsom saksbehandling

I barnevernsretten er kravet om skånsom saksbehandling særlig fremtredende (NOU 2005: 9; NOU 2017: 8). Dette er et rettssikkerhetskrav som skiller seg fra andre prosessuelle garantier. Mens øvrige saksbehandlingskrav gjennomgående henger sammen med at de skal bygge opp under målsettingen om et forsvarlig resultat, har skånsom behandling av barn og foreldre en egenverdi i seg selv. Det har nok fått mindre oppmerksomhet enn mange andre krav. Ofte vil det være sammenfall mellom interessene til barn og foreldre, selv om det kan være motsetninger. Barnevernsloven har få bestemmelser som knesetter krav om skånsom saksbehandling, men undersøkelser skal gjennomføres så skånsomt som mulig, jf. § 2-2 tredje ledd, og det stilles krav om at barnevernets saksbehandling skal være forsvarlig, jf. § 1-7, samt at nemndas saksbehandling skal være rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitskapende, jf. § 14-5. Ved opphold i barnevernsinstitusjon skal tiltak gjennomføres på en så skånsom måte som mulig, jf. lovens kapittel 10. Utvalget mener at det er viktig med oppmerksomhet om at saksbehandlingen skal være så skånsom som mulig, men det kan være vanskelig å formulere slike krav gjennom konkrete lovbestemmelser. Derimot er det viktig å ha for øye at dette er et rettssikkerhetskrav som har sin misjon, og som kan komme inn som et element ved tolkning av enkeltbestemmelser.

### Frivillighet og tvang

Grensen mellom frivillige og tvungne tiltak kan volde utfordringer. Selv om lovgivningen definerer et tiltak som frivillig, kan barn eller foreldre oppleve å være i en situasjon hvor de har få valgmuligheter. På enkelte områder har lovgiver løst dette ved å definere bestemte tiltak som tvang, for eksempel omsorgsovertakelse. Her vil saksgangen som gjelder for omsorgsovertakelse følges, selv om foreldrene samtykker til tiltaket. Samtidig kan saksgangen på noen punkt tilpasses situasjonen, jf. kapittel 15 der skriftlig behandling i barneverns- og helsenemnda omtales. Det er også tiltak som ligger i yttergrensen av hva som kan karakteriseres som tvang, for eksempel begrensninger under samvær, slik som krav til hvilke språk som foreldre skal kommunisere med barna på. Informasjon til foreldre og barn, både om hva et tiltak innebærer og hvilke rettigheter de har, er to viktige aspekter når det skal samtykkes til frivillige tiltak.

### 2.3.3 Fem nødvendige krav til rettsriktige beslutningsprosesser

Regelverket skal sikre at det er god samhandling mellom de profesjonelle og barn og foreldre, og forenklet sagt skal saksbehandlingsreglene sikre at riktige beslutninger fattes ved at det presenteres og diskuteres synspunkter, fakta og interesser med mål om å komme til et resultat som er til barnets beste. For at en beslutning skal kunne bli riktig og rettferdig, må saksbehandlingsprosedyrene som et minimum sikre at fem kriterier er oppfylt (jf. Eriksen og Weigård, 1999). Dette omfatter at berørte og relevante parter må inkluderes; relevant informasjon, kunnskap og fakta må være med; det må være diskusjon og vurdering av informasjonsgrunnlaget som gir anledning til å stille spørsmål og oppklare misforståelser; det må være bistand og støtte til de som trenger hjelp til å tale sin sak; og, det må være former for innsyn ved at det er flere til stede og flere som fatter beslutningen. I det følgende redegjøres det for disse fem kriteriene.

#### Krav om inklusjon av berørte parter (i vid forstand)

Prinsippet om at berørte parter skal bli hørt og gis mulighet til å bidra med informasjon, stille spørsmål og å få svar er grunnleggende i forvaltningsretten, og i barnevernet. For foreldre går dette tydelig frem av barnevernsloven:

§ 12-2 Foreldres partsrettigheter og barnevernstjenestens plikt til å gi informasjon om vedtak

Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om foreldrene er part i saken, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e. Dette gjelder også når foreldrene ikke bor sammen.

Barnevernstjenesten skal informere foreldre med foreldreansvar om alle vedtak som treffes. Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at barnevernstjenesten gir slik informasjon. Barnevernstjenesten kan unnlate å informere foreldre med foreldreansvar om vedtak dersom det kan utsette barnet eller andre personer for fare eller skade. Informasjon om vedtak kan også unnlates i saker der forelderen ikke er tilgjengelig.

Kilde: Barnevernsloven § 12-2

Det er også et krav i barnevernsloven § 1-9 om at barnevernet så langt som mulig skal samarbeide med både barn og foreldre og skal behandle dem med respekt.

Som hovedregel er barn som har fylt 15 år part i barnevernssaken og i saker som gjelder tiltak for barn som har vist atferdsvansker eller tiltak for barn som er utsatt for menneskehandel, er barnet alltid part, jf. § 12-3 første ledd. For disse barna er deres prosessuelle rettssikkerhet tydelig, jf. diskusjonen om barns partsstatus i kapittel 8. Sentralt er også barns rett til medvirkning, som er nedfelt både i Grunnloven § 104 og BK artikkel 12, og i barnevernsloven § 1-4. I saker som behandles av nemnda, er det nemnda som etter en konkret vurdering i den enkelte sak beslutter hvordan barnet skal høres, jf. barnevernsloven § 14-13. Barnet kan uttale seg «direkte til nemnda, eller nemnda kan oppnevne en talsperson for barnet eller oppnevne en sakkyndig til å snakke med barnet». Barns rett til medvirkning er særlig viktig i saker der barnet ikke er part. En viktig dimensjon er at retten til å bli hørt gjelder i alle forhold som vedrører barnet etter barnevernsloven, jf. § 1-4. Dermed gjelder den ikke bare ved beslutninger om barnevernstiltak. Barns rett til medvirkning inneholder både et prosessuelt element (retten til å bli hørt) og et innholdsmessig element (deres mening skal tillegges vekt), og utvalget har særlig sett på det prosessuelle elementet (se del III i utredningen).

Hensikten med å involvere foreldre og barn er også pragmatisk, i den forstand at de kan komme med informasjon om hva som er viktig for dem, hvilke behov de har og hvordan de vurderer situasjonen. Dette er helt avgjørende å få frem i en beslutningssituasjon om tiltak og inngrep.

#### Krav til forsvarlig beslutningsgrunnlag

Et element i prosessuell rettssikkerhet er kravet til forsvarlig beslutningsgrunnlag. Dette vil dels ivaretas gjennom retten til kontradiksjon, men beslutningstakerne har også et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Direkte gjelder bestemmelsen bare enkeltvedtak, men den er uttrykk for et generelt forvaltningsrettslig prinsipp. Etter ordlyden i § 17 første ledd er utredningsplikten generell og svært omfattende. Det ville likevel føre til unødig ressursbruk om forvaltningen hadde plikt til å greie ut forhold som var uten relevans for saken, jf. HR-2017-2376-A, avsnitt 33–34, med henvisning til forarbeidene. Høyesterett pekte på at det må foretas en avveining mellom hensynet til å oppnå et forsvarlig resultat og en tjenlig ressursbruk, og i denne forbindelse er det et moment hvor inngripende vedtaket er. Selv om barnevernssaker er inngripende, er det forskjeller mel-

lom tiltakstypene (for eksempel pålegg om hjelpe-tiltak kontra adopsjon).

Barnevernsloven inneholder også enkelte særbestemmelser om utredningsplikt. For eksempel skal barnevernstjenestens undersøkelse gjennomføres systematisk og grundig nok til å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak etter loven, jf. § 2-2 tredje ledd. Videre skal nemnda sørge for et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, jf. § 14-5 annet ledd. Under domstolsbehandlingen har retten utvidet prøvingskompetanse, jf. tvisteloven § 36-5 tredje ledd. Dette henger sammen med at tiltakene som kan domstolprøves etter denne bestemmelsen er svært inngripende og fordrer en særlig grundig kontroll. Derfor har domstolene også utvidet ansvar for sakens opplysning, jf. tvisteloven § 11-4. Gjennomgående vil barn og foreldre ha sammenfallende interesse i at beslutningsgrunnlaget er forsvarlig, og der de ikke samsvarer vil beslutningstakerne ha et selvstendig ansvar for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst til å sikre interessene til både barn og foreldre.

I flere av dommene mot Norge i EMD har manglende oppdatert sakkyndig vurdering vært et bærende element for krenkelse. I *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019) fremholdt EMD at det ville være for vidtrekkende alltid å kreve en oppdatert sakkyndig utredning i saker om samvær etter omsorgsovertakelse, men at dette kunne være påkrevd ut fra omstendighetene i den enkelte sak, særlig ut fra barnets alder og modenhet. Manglende oppdatert sakkyndig utredning ble også trukket frem av EMD i *F.Z. mot Norge* (2021). Om det må fremlegges en oppdatert sakkyndig vurdering må avgjøres ut fra en konkret vurdering.<sup>22</sup>

Det er en glidende overgang mellom kravene til begrunnelse og kravene til tilstrekkelig bredde i beslutningsgrunnlaget I *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019) hadde oppmerksomheten under kammerbehandlingen (dissens 4–3) vært rettet mot selve adopsjonsvedtaket, mens storkammeret (dissens 13–4) særlig vurderte de ulike tiltakene og saksbehandlingen frem mot adopsjon. Kritikken gikk også på at den sakkyndige utredningen ikke var oppdatert, jf. foran. I dommen fant EMD det påfallende at det ikke forelå en oppdatert vurdering av mor, særlig siden hennes situasjon hadde endret seg ved å ha omsorgen for yngre barn. Manglende bredde i vurderingsgrunnlaget sto også sentralt i *E.H. mot Norge* (2021). Tingretten hadde i stor utstrekning trukket frem hensy-

<sup>22</sup> Se *A.A. mot Norge* (2021) avsnitt 30, *R.O. mot Norge* (2021), avsnitt 27 og *E.M. og T.A. mot Norge* (2021), avsnitt 32.

nene som talte for adopsjon, uten å trekke inn de konsekvensene dette hadde for familiebandene. I *A.S. mot Norge* (2019) påpekte EMD at det var særlige utfordringer når svakheter ved omsorgsevnen var knyttet til mors personlighet, og ikke psykiske utfordringer. EMD understreket behovet for et tilstrekkelig bredt og oppdatert beslutningsgrunnlag, særlig siden adopsjon er et vidtrekkende tiltak. Mor hadde anført at omsorgsevnen var bedret, og EMD fant det påfallende at tingretten hadde forkastet alle mors anførsler uten videre, eventuelt med en svært kortfattet begrunnelse. Også Høyesterett har understreket behovet for et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag.

Krav til kontradiksjon (og muligheten til å fremme synspunkter)

Et element i prosessuell rettssikkerhet er muligheten til å fremme egne synspunkter (kontradiksjon). For å sikre at saken er best mulig opplyst, skal de involverte få fremme egne synspunkter og imøtegå de som er fremmet av andre. Det skal være mulig å stille spørsmål og å få korrigerende feil og misforståelser. Om nødvendig, skal de involverte få hjelp til å fremme sine synspunkt gjennom fullmektig eller advokat, jf. nedenfor om rettslig bistand. Særlige utfordringer er også knyttet til barn eller foreldre som har vanskeligheter med å sette seg inn i saken, for eksempel på grunn av språkferdigheter eller funksjonsnedsettelser. Retten til kontradiksjon er viktig for både barn og foreldre. De kan riktignok ha ulike syn i saken, men ved utøvelsen av retten er det ikke motsetningsforhold mellom barn og foreldres interesser.

En side ved kontradiksjon er retten til dokumentinnsyn. Gjennom å få tilgang til informasjon kan en bedre fremme sine synspunkter. For foreldre og barn med partsrettigheter følger retten til dokumentinnsyn under barnevernstjenestens saksbehandling av § 12-6 og forvaltningslovens bestemmelser, og under saksbehandlingen i barneverns- og helsenemnda av § 14-6. Under behandlingen i domstolen følger retten til dokumentinnsyn av tvisteloven § 36-6 tredje ledd. Alle bestemmelsene gir hjemmel for visse unntak, og jevnt over er det er flere unntak fra retten til dokumentinnsyn under barnevernstjenestens saksbehandling enn under nemndsbehandling og rettslig overprøving. Unntaksbestemmelsene er dels gitt for å ivareta barns interesser i at opplysninger ikke kommer ut. Etter § 1-4 annet ledd skal barn informeres om hvem som kan få innsyn i

opplysninger fra barnet, og barnet har også en lovbestemt rett til å uttale seg før opplysninger deles.

Et særskilt dilemma er forholdet mellom barns rett til vern om sitt privatliv og partenes rett til informasjon og kontradiksjon. I saker for nemnda og domstolen er det utfordrende å ivareta barns rett til privatliv fullt ut. En sentral del av beslutningsgrunnlaget vil kunne være opplysninger og informasjon som barnet har gitt til andre personer eller gjennom å bli hørt. Dette blir gjort kjent for alle parter fordi det er en grunnleggende rett å få innsyn i sakens dokumenter og motpartens bevisføring. Utvalget foreslår at dette er forhold som utredes og at de juridiske grensene tydeliggjøres (se kapittel 15 om nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker).

Krav til at private parter får bistand

Et element i prosessuell rettssikkerhet er kravene til rettslig bistand. Selv om ulike saksbehandlingskrav og innholdsmessige regler ivaretar barn og foreldre, er det ikke gitt at disse selv evner å ta i bruk disse. Derfor er bistand, for eksempel i form av støtteperson, tillitsperson og fri rettshjelp, viktig for at ulike rettigheter faktisk tas i bruk. Barn og foreldre som er parter i en barnevernssak har rett til å la seg bistå av en fullmektig i alle møter med barnevernstjenesten, jf. forvaltningsloven § 12. I utgangspunktet kan parten velge selv hvem den ønsker å ha som fullmektig. Barn kan i møter med barnevernet gis anledning til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til, jf. barnevernsloven § 1-4. I saker som behandles av barneverns- og helsenemnda, har partene rett til advokatbistand og nemnda har et ansvar for å oppnevne advokat for de private partene, jf. barnevernsloven § 14-7. Ved behandling av en barnevernssak i nemnda eller domstolen har partene krav på fri rettshjelp etter rettshjelpsloven. Det stilles i dag ingen særskilte krav til advokater som representerer private parter i en barnevernssak. Det er imidlertid en hjemmel i barnevernsloven til å gi forskrift om utvalg av en bestemt gruppe advokater som kan oppnevnes for private parter, jf. § 14-7.

Krav til åpenhet

Poenget med åpenhet i beslutningsprosesser kan ha ulike formål, og krav til begrunnelser er viktig for å ettergå, klage og kontrollere barnevernstjenestens, nemndas og domstolens beslutninger. Premisset er at lukkede fora som er uten innsyn

kan skape kulturer og praksiser som er uønsket. Hvis det er flere som er til stede og hører på diskusjonen, så vil det bedre kvaliteten på resonnementene. Dårlige argumenter, begrunnelser og egeninteresser kan bedre avsløres når flere hører etter, selv om det ikke er en garanti. Det vil si at dommere, saksbehandlere og andre beslutningstakere fatter beslutninger som i prinsippet kan forsvares for andre ikke-berørte parter. I mange barnevernstjenester er det vanlig å jobbe i team og at ledere blir trukket inn i beslutningsprosessen på avgjørende punkter. I nemnd og domstol vil det alltid være flere til stede i forhandlingsmøtet/hovedforhandlingen, og som oftest er det flere beslutningstakere. Åpenhet i denne forstand fungerer derfor som en støtte til kravet til forsvarlig beslutningsgrunnlag, og kravene til begrunnelse skal sikre at beslutningstakeren har tatt hensyn til alle relevante forhold. Når eksempelvis barnevernstjenestenes ledere, dommere og nemndledere har fått tildelt myndighet til å utøve skjønn og fatte beslutninger, så ligger det i dette også at de skal kunne holdes ansvarlig. Et sentralt punkt er om begrunnelsene for vedtakene som gjøres hviler på gode argumenter som står seg mot kritikk.

## 2.4 Utvalgets innretting av utredningen

Utvalget har i sin utredning lagt til grunn at den norske rettsstaten er i særlig god posisjon til å kunne ha et barnevernssystem og en barnevernspraksis som er rettsriktig og rettferdig for barn og foreldre, i tråd med både BK og EMK. Kritikken fra EMD synliggjør imidlertid at det er mangler som må rettes opp, og det er iverksatt en rekke tiltak på bakgrunn av EMDs og Høyesteretts avgjørelser.

Inngrep og beslutninger skal være rettsriktige og stå seg mot begrunnet kritikk. Barnevern er et komplekst beslutningsområde hvor det er usikkerhet om informasjon og vurderinger, samtidig som hensynet til skånsom og effektiv saksbehandling er særlig fremtredende i disse sakene. Barnevernssystemet må også legge til rette for forståelse og forsoning. Barn trenger sammenheng i sitt liv, og foreldre kan kjenne på urettferdighet og tap. Dette er i randsonene av rettssikkerhetsdiskusjonene, men er også viktige forutsetninger for å ivareta barn og foreldre sine interesser og for å forstå noen av reaksjonene som kommer.

Samtidig som utvalget i sine vurderinger har lagt til grunn at beslutninger i barnevernet skal

være riktige og oppfylle høye standarder og krav, må det erkjennes at dette er et område av velferdsstaten hvor det ikke er ett gyldig svar eller én beste praksis. Beslutningstakere, som har gjennomført gode beslutningsprosesser og fulgt etablerte prosedyrer, kan likevel komme til ulike konklusjoner i en sak. Det er også en grunnleggende feilbarlighet i beslutningene i barnevernsaker, og det betyr at det må anerkjennes og inkluderes i vurderinger av barnevernets handlinger at feil skjer og vil skje. Dette er likevel vanskelig, ja nær umulig, å akseptere når alvorlig feil faktisk skjer og går utover konkrete mennesker.

Utvalgets oppgave har både vært å vurdere behovet for tiltak og å foreslå tiltak der hvor dette er påkrevd. Utvalget har derfor vurdert om det er systematiske rettssikkerhetsmangler i det norske barnevernssystemet, i henhold til mandat og de avgrensninger som mandatet gir, jf. kapittel 1, og i lys av iverksatte og pågående tiltak. Det er særlig seks kritiske gjennomgangstemaer som utfordrer foreldre og barns rettigheter, likebehandling og rettsriktige beslutninger:

- Involvering av berørte personer
- Forsvarlig beslutningsgrunnlag
- Skjønnsmessige regler
- Skånsom saksbehandling
- Statens plikt til å yte hjelp og tiltak
- Forståelig informasjon

I tillegg kommer rettssikkerhetsutfordringer knyttet til organisering, tverrfaglig samarbeid, systemer for kontroll og læring og åpen og tilgjengelig informasjon.

Det dreier seg om *manglende involvering av berørte parter*, og særlig gjelder det barna. Det er mangler både ved praksis, men også ved ordningene som er etablert for å sikre barns rettigheter. Utvalget ser at denne problemstillingen er gjennomgående og gjelder eksempelvis i akuttsaker, frivillige plasseringer og når barna bor i fosterhjem eller på institusjon. Selv om foreldre er i en bedre posisjon når det gjelder å bli involvert, formelt og i praksis, er det også her svakheter, som i undersøkelsessakene. Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på at det foreligger tydelig dokumentasjon på at barns rett til medvirkning ikke blir ivaretatt godt nok, selv om barna har tydelige rettigheter i lovverket. Problemene kommer til uttrykk på flere områder. Barna som mottar hjelp fra barnevernet får ikke den informasjon de trenger, de får ikke på en trygg måte sagt hva de føler, tenker og ønsker, de får ikke sikret sitt privatliv eller være med å ta beslutninger eller får ikke klaget på beslutningene. Det er mange for-

skjellige fremmede personer som barn må forholde seg til, og det er også store utskiftninger blant kontaktpersoner og andre profesjonelle.

Når de som er berørt ikke får delta skikkelig, vil det *svække beslutningsgrunnlaget* fordi det er barn og foreldre som har førstehåndskunnskap både om hva som har skjedd og hva som kan være gode tiltak. Barnevernsloven har gode anvisninger på hvilken informasjon som skal innhentes, men på noen områder, slik som for undersøkelser av bekymringsmeldinger, er det lite anvisning og veiledning å hente, og reglene kan oppleves rigide. Tverrfaglig samarbeid og bruk av sakkynndige er også relevant for kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

*Skjønnsmessige regler* er et eget punkt, og utvalget tar opp ulike tilnæringer til innramming av beslutningstakernes skjønnsutøvelse og diskuterer dette opp mot prinsippet om barnets beste, utfordringer ved barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid, frivillige plasseringer og spørsmålet om barnevernstjenestens praksis samsvarer tilstrekkelig med lovens intensjon. Utvalget har på en rekke områder, slik som prinsippet om barnets beste og gjenforening og kontinuitet for barn, foreslått konkrete vurderingsmomenter eller at det utformes vurderingskriterier. Generelt har utvalget vært opptatt av å ramme inn det faglige skjønn, slik at beslutningstakere får hjelp til å identifisere vurderingstemaene. Det vil sikre både kvalitet og likebehandling, slik utvalget vurderer det. Vide rammer for skjønnsutøvelsen medfører en risiko for at vilkår og prinsipper blir forstått ulikt. Dette kan igjen føre til ulik behandling av barn og foreldre, og dårlig kvalitet på beslutninger og tiltak.

*Skånsom saksbehandling* innbefatter særlig tidsdimensjonen. Barn har en kort barndom som er i konstant forandring, fra de første steg til første skoledag, ungdomsårene og valg av videregående utdanning. Ett år av et barns liv er lenge, uansett hvilken alder, og utvalget ser at det er mange tidkrevende prosesser knyttet eksempelvis til klager og nemnds- og domstolsbehandling, som ikke er tilpasset barns livssituasjon og tidslinje. Utvalget har vurdert om saksbehandlingen i barnevernstjenesten og ved behandling av saker i nemnd og domstol er tilstrekkelig skånsom og effektiv for barnet og foreldrene, jf. kravet om forsvarlig saksbehandling i barnevernsloven § 1-7 og § 14-5 (se kapittel 12 om barnevernstjenestens undersøkelser og kapittel 15 om nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker). Dette handler

for det første om hvorvidt saksbehandlingen, og de aktiviteter og prosesser som blir iverksatt, er rimelige og står i forhold til formålet, eller om barn og foreldre opplever at saksbehandlingen er mer omfattende og inngripende enn det den trenger å være. Det handler for det andre om hvorvidt tiden det tar før saker avklares er rimelig, og hvorvidt varigheten av ulike prosesser i barnevernet utsetter barn og foreldre for unødig belastning og manglende forutsigbarhet.

*Plikten til å yte hjelp og tiltak* er et område hvor utvalget har identifisert flere mangler. Utvalget har vært opptatt av foreldres muligheter til å komme i posisjon til å få barnet hjem igjen. Det er avgjørende at foreldre får oppfølging i slike situasjoner, og at det er tilbud om nødvendig og tilstrekkelig hjelp for de som ønsker å benytte dette. Plikten til å arbeide for at barn og foreldre skal kunne gjenforenes må starte med en gang, og det er viktig at barnevernet og det offentlige handler hurtig i situasjonen. Barn har rett på barnevernstiltak når vilkårene for dette er oppfylt, og barnevernstjenesten plikter å gi familier og foreldre nødvendig hjelp, enten barnet bor hjemme eller i tiltak utenfor hjemmet. Målet er blant annet å sørge for at barnet opplever god omsorg og samtidig forebygge behovet for sterkere inngrep. Det er dokumentert forholdvis omfattende mangler ved barns rett til god og forsvarlig hjelp på en rekke områder, for eksempel er det mange barn som opplever flyttinger og ustabilitet i sin omsorgssituasjon eller som ikke får den oppfølgingen de har krav på. Mangler ved rettsikkerheten for denne gruppen av barn anses som særlig alvorlig.

Det er en betingelse for å bruke sine rettigheter og kunne ivareta egne interesser, at barn og foreldre i barnevernet har *informasjon som er forståelig*. Det handler også om kommunikasjonsutfordringer og mangler med hensyn til å sikre at informasjonen som formidles til barn og foreldre er hørt og forstått. En stor utfordring i møte med barnevernet er at det ikke er godt nok tilrettelagt for at foreldre og barn kan finne frem og få tilstrekkelig informasjon. I barnevernet kan dette enkelt illustreres med minoriteter som ikke har norsk som morsmål, men også møter med barn krever tilpasset språk og informasjon. Det er også et fragmentert system, som gjør at informasjonen kan være vanskelig å finne, og informasjon fra ulike tjenester og nivåer kan fremstå motstridende. Barns rett til å få tilstrekkelig og tilpasset informasjon er slått fast i barnevernsloven § 1-4.





*Del II*  
*Reformer og grunnleggende informasjon*  
*om barnevernet*



## Kapittel 3

# Barnevernsreformer og tiltak siste ti år

### 3.1 Innledning

Det har de siste ti årene blitt gjennomført en rekke reformer og endringer i det norske barnevernssystemet (jf. kapittel 1). Felles for mange av disse er at de har vært begrunnet i svikt og kvalitetsutfordringer, særlig i det kommunale barnevernet. Dette er utfordringer som er fremkommet gjennom tilsyn, rapportering, statistikk, forskning og utredning. Flere av endringene er også begrunnet i uklare ansvarsforhold og samhandlingsutfordringer mellom stat og kommune i barnevernet, og i at mange barn og unge i barnevernet ikke får dekket sine behov for tiltak og tjenester fra tilgrensende sektorer. Sakene fra EMD har også satt sitt preg på det norske barnevernssystemet, og det er foretatt endringer i lover og forskrifter, utformet retningslinjer og satt i gang opplæring av beslutningstakere i barnevernstjenestene, nemnder og domstoler.

Utvalgets arbeid er gjennomført parallelt med at barnevernsreformen ble implementert 1. januar 2022 og ny barnevernslov trådte i kraft 1. januar 2023. Arbeidet gjennomføres også samtidig med arbeidet til to andre offentlige utvalg som ser på problemstillinger tett knyttet til deler av utvalgets mandat; Barnevernsinstitusjonsutvalget og Generalistkommuneutvalget. Førstnevnte ble oppnevnt i juni 2022, og skal komme med forslag til endringer som gir barn som flyttes til institusjon bedre hjelp.<sup>1</sup> Sistnevnte utvalg ble oppnevnt i november 2020 og skal blant annet vurdere forutsetninger og rammer for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og eventuelle alternativer til generalistkommunesystemet.<sup>2</sup> Disse utvalgene skal også levere sine utredninger i løpet av 2023.

Dette kapittelet gir en kortfattet oversikt over større tiltak og regelverksendringer som er gjort på barnevernsområdet de siste ti årene. Oversikten gir en innføring i større endringer som utgjør et

viktig bakteppe for utvalgets forståelsesramme og vurderinger. I noen av utredningens kapitler redegjøres det i ytterligere detalj om relevante reformer og tiltak. Det redegjøres i del 2 av kapitlet for tiltak for å styrke barns medvirkning og andre rettigheter, i del 3 for tiltak for kvalitet i det kommunale barnevernet og i del 4 for endringer knyttet til barneverns- og helsenemndene og domstolene. I del 5 omtales gjennomførte tiltak for bedre samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester, mens det i del 6 beskrives endringer i ansvarsdelingen i barnevernet. Til slutt omtales det i del 7 tiltak for bedre kvalitet på tiltakene som gis barn som må bo utenfor hjemmet.

### 3.2 Endringer i bestemmelser om barns medvirkning og andre grunnleggende rettigheter mv.

Ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* vedtok Stortinget i 2013 en ny bestemmelse som tydeliggjorde barnevernets plikt å gi barn mulighet til å medvirke under hele saken og forløpet i barnevernet. Det ble også inntatt at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til i saker der barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet. Bakgrunnen for endringene var rapporter fra tilsyn og innspill fra aktører som viste at barns medvirkning ikke alltid ble tilstrekkelig ivaretatt i praksis. Endringene trådte i kraft i 2014, da også barns rettigheter fikk en egen bestemmelse i Grunnloven § 104.

<sup>2</sup> Dette prinsippet innebærer at alle kommuner, med svært få unntak, har de samme oppgavene uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Som generalistkommuner skal kommunene ha det samme ansvaret og håndtere de samme kravene til tjenester til sine innbyggere, ivareta planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, utføre oppgavene som myndighetsutøver, og ivareta demokratiske funksjoner. For mer informasjon se <https://nettsteder.regjeringen.no/generalistkommuneutvalget/mandat/>.

<sup>1</sup> For mer informasjon se <https://barnevernsinstitusjonsutvalget.no/mandat/>.

I 2018, ved behandlingen av Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre)*, ble barnets rettsikkerhet i barnevernssaker ytterligere styrket. Blant annet ble barns rett til medvirkning og rett til tilpasset informasjon lovfestet i en ny overordnet bestemmelse. Det ble også inntatt krav om at det skal fremgå av barnevernstjenestens og nemndas vedtak hva som har vært barnets synspunkter, hvilken vekt barnets synspunkt er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert. Et mål med endringen var å styrke barns medvirkning i praksis. Videre ble barnevernloven av 1992 en rettighetslov; det ble lovfestet at barn har rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltaket er oppfylt. Det ble også tatt inn i lovens formålsbestemmelse at loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse. I tillegg ble det inntatt i en ny overordnet bestemmelse at barnevernet skal utøve sin virksomhet med respekt for og så langt som mulig i samarbeid med barnet og barnets foreldre. Endringene var en delvis oppfølging av Barnevernslovutvalgets NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2018.

Ny barnevernslov ble vedtatt ved Stortingets behandling av Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven* i juni 2021, og trådte i kraft i januar 2023. Ny lov tar utgangspunkt i NOU 2016: 16. Bakgrunnen for arbeidet med ny barnevernslov var å få en mer tilgjengelig lov tilpasset dagens samfunn. Det er inntatt flere presiseringer som tydeliggjør menneskerettslige forpliktelser, blant annet på bakgrunn av EMD-sakene mot Norge. Barnets beste som et grunnleggende hensyn er fremhevet i en ny overordnet bestemmelse. Også andre grunnleggende rettigheter og prinsipper har fått et uttrykk i lovens innledende kapittel; barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv og minste inngreps prinsipp. Barns medvirkning tydeliggjøres også ytterligere, og barns mulighet til å ha med seg en tillitsperson er utvidet til å gjelde alle møter med barnevernet. I tillegg er det lovfestet to unntak fra partenes rett til dokumentinnsyn, som vil legge bedre til rette for at barnet skal kunne forklare seg mest mulig fritt til barnevernstjenesten. Videre er det tydeliggjort at nemnda kan høre barn direkte, og det åpnes for at barn under 15 år i større grad kan innvilges partsrettigheter i saker for nemnda. Se kapittel 6 for nærmere om gjennomførte tiltak for å styrke barns medvirkning.

### 3.3 Tiltak for kvalitet i det kommunale barnevernet

#### 3.3.1 Saksbehandling

Ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013) vedtok Stortinget våren 2013 å lovfeste kravet om for-svarlige tjenester i barnevernet. Det ble i proposisjonen vist til at dette ville være en rettslig standard, hvor innholdet i kravet vil endre seg i takt med blant annet utviklingen av fagkunnskap og kompetanse på barnevernsområdet. Bakgrunnen for presiseringen var blant annet å styrke tilsynsmyndighetenes mulighet til å kontrollere tjenesten.

På bakgrunn av Prop. 169 (2016–2017) ble det i 2018 inntatt i loven presiseringer som tydeliggjør barnevernstjenestens oppfølgingsplikt. Det ble blant annet presisert i bestemmelsen om oppfølging etter omsorgsovertakelse, at der hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barnevernstjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet. Det ble også stilt tydeligere krav til barnevernstjenestens oppfølging av barn og foreldre ved akuttvedtak.

I ny barnevernslov, jf. Prop. 133 L (2020–2021), er krav til barnevernets arbeid og saksbehandling tydeliggjort. Barnevernets journalplikt er lovfestet, og det stilles nærmere krav til begrunnelse for vedtak. Det skal fremgå av vedtak hvordan hensynet til familiebandet mellom barn og foreldre er vurdert. Overordnede krav til undersøkelsens innhold er tydeliggjort. Det stilles krav om plan for undersøkelsen, og at barnevernstjenesten ved avslutningen av undersøkelsen skal foreta en samlet vurdering av opplysningene i saken. Plikten til å involvere familie og nettverk i alle faser av saken, og hensynet til barnets bakgrunn, er inntatt i egne bestemmelser i lovens innledende kapittel.

Kravene til barnevernstjenestens oppfølging og planer ved barnevernstiltak er også ytterligere tydeliggjort i ny lov. Blant annet stilles det krav om planer ved akuttvedtak. Ved omsorgsovertakelser er det presisert i bestemmelsen om oppfølging, at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om omsorgsovertakelsen kan oppheves. Presiseringen ble inntatt på bakgrunn av et ønske om å tydeliggjøre gjenforeningsmålsettingen, og at omsorgsovertakelser i utgangspunktet er midlertidige.

Som følge av EMD-dommene har Bufdir justert saksbehandlingsrundskrivet etter de delene av dommene som fører til justeringer i fortolkningen av gjeldende rett (Bufdir, 2022i).

### 3.3.2 Digitale verktøy i saksbehandlingen

Prosjektet DigiBarnevern ble påbegynt i 2016. Målet med prosjektet er at barn og familier som trenger hjelp skal få hjelp som virker til rett tid. De skal møte et samarbeidende barnevern som gir reell mulighet til medvirkning, og skal gis styrket rettssikkerhet. I tillegg skal DigiBarnevern bidra til at barnevernet oppleves trygt for barna, yter likeverdige tjenester, og at tilliten til barnevernet styrkes. Prosjektet ble startet i et samarbeid mellom Bufdir, KS og åtte utvalgte kommuner. Bakgrunnen er at utilstrekkelig IT-støtte vurderes å begrense barnevernets evne til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det, og at manglende faglig støtte fra IT-løsninger hindrer barnevernet i å nå formålet med barnevernsloven.

Prosjektet inkluderer utvikling av et digitalt barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) som skal gi ansatte i barnevernet faglig og juridisk støtte i arbeidet. Et av målene med BFK er å bidra til likere og mer kvalitetssikret utøvelse av barnevernsfaglig praksis i alle landets barnevernstjenester. Det utvikles også løsninger for trygg, digital meldingsutveksling og automatisk rapportering, noe som igjen kan gi bedre styringsdata for myndighetene. Se nærmere omtale av hvordan dette er tatt i bruk i kapittel 29. BFK skal kunne integreres i barnevernets saksbehandlings-systemer (Bufdir, 2023a).

Kunnskapsgrunnlaget i BFK bygger på Assessment Framework, og særlig BBIC i Sverige. Det vil, som i Sverige og Danmark, være frivillig for kommunene å ta i bruk systemet. Bufdir har, i tildelingsbrevet fra departementet for 2023, fått som resultatkrav at det faglige innholdet i BFK er ferdig og gjort tilgjengelig på Bufdirs nettsider. Det er i tillegg satt et om at minst 100 kommuner har implementert BFK i løpet av 2023.

Systemet vil innrettes slik at undersøkelsesarbeidet fortsatt må baseres på stor grad av faglig skjønn, både når det gjelder hvordan prosessene legges opp, hvilke forhold som vurderes og hvordan faktiske forhold blir vurdert. BFK vil inneholde råd og tips om hvilke forhold som bør undersøkes, og hvordan undersøkelsesarbeidet bør legges opp, men uten at det er påkrevd at barnevernstjenestene følger disse rådene. Dette er blant annet begrunnet med at BFK ikke skal inneholde krav som går lengre enn kravene som stilles i loven, samt at omfanget av en undersøkelse må tilpasses innholdet i bekymringsmeldingen, og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig.<sup>3</sup>

DigiBarnevern inkluderer i tillegg utvikling av en portal for innbyggertjenester, som skal la barn og foreldre få innsyn i egen sak og samarbeide tettere med barnevernstjenesten (Bufdir, 2023a). Denne løsningen utvikles av KS, som også skal forvalte den. Digitale innbyggertjenester skal gjøre det lettere for unge og foresatte å få kontakt med saksbehandlere i barnevernstjenesten i barnevernstjenesten, få oversikt over dokumenter, vurderinger og beslutninger i egen sak, finne informasjon om barnevernet, inkludert rettigheter og plikter og samtykke, medvirke og komme med innspill til dokumenter som for eksempel referater og rapporter (KS, 2023).

### 3.3.3 Styring

Frem til 2014 hadde BFD ivaretatt rollen som fagdirektorat overfor det kommunale barnevernet. Ved Stortingets behandling av Prop. 106 L (2012–2013) ble Bufdir gitt ansvar for generell faglig utvikling på barnevernsområdet, og Bufdir ble dermed fagdirektoratet for hele barnevernet, både det kommunale og det statlige.

Ved Stortingets behandling av Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)* ble det varslet tiltak for å styrke kommunens styring av barnevernet. Bakgrunnen var blant annet at tilsyn flere ganger hadde pekt på at svak styring og ledelse er en betydelig kilde til svikt i det kommunale barnevernet. Dette gjaldt både den daglige ledelsen og den overordnede styringen fra kommunen. Det ble også vist til at kommunenes politiske og administrative ledelse kan oppfatte barnevernet som et lukket system, samt at det betydelige innslaget av interkommunale barnevernstjenester har bidratt til svekket styring i kommuner som ikke har vertskommuneansvaret.

Bufdir etablerte i 2018 en kommunemonitor for barnevernsområdet på sine nettsider, slik at kommunene enklere kan finne tall og informasjon om egen barnevernstjeneste. Statsforvalterne fikk samme år i oppgave å gjennomføre dialogmøter med kommune- og barnevernsledelsen i alle kommuner, for å drøfte tilstanden i kommunenes barnevernstjeneste. I etterkant av møtene gjennomførte statsforvalterne i 2020 risikovurderinger av barnevernstjenestene og hadde oppfølgingsmøter med kommunene det var grunn til å være bekymret for.

Det ble i 2018 også etablert et nasjonalt tilbud om veiledningsteam til kommuner der det er

<sup>3</sup> Informasjon utvalget har mottatt fra Bufdir.

påvist omfattende svikt i barnevernet. Bakgrunnen var at tilsyn med barnevernet gjentatte ganger hadde vist svikt i styringen og ledelsen av barnevernstjenestene. Veilederne er i all hovedsak personer som jobber som barnevernsledere i andre kommuner, og veiledningsteamene administreres og følges opp av Regionalt kunnskapssenter for barn og unge i Midt Norge. Veiledningen er rettet mot kommune- og barnevernsledelsen, og har som formål å styrke den lokale forankringen av barnevernet og få på plass rutiner og systemer i tjenestene. Veiledningen pågår over to år. Fra 2018 til 2020 ble tilbudet gitt til 13 kommuner,<sup>4</sup> og fra høsten 2020 utvidet til ytterligere 20 barnevernstjenester som omfatter 44 kommuner.<sup>5</sup> En evaluering av tiltaket viser til at det er relevant og et tiltak som fremstår som godt egnet for å møte utfordringene i kommuner med sårbare barnevernstjenester (Oslo Economics, 2021a).

Stortinget vedtok ved behandling av Prop. 84 L (2020–2021) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)* å innføre krav om årlig tilstandsrapportering fra barnevernstjenesten til kommunestyret. Rapporteringen skal bidra til å bedre kommunens styring og ledelse av barnevernstjenesten. Kravet om tilstandsrapportering trådte i kraft 1. januar 2021.

Det ble, i både barnevernloven av 1992 og ny barnevernslov, innført endringer som skal styrke kommunens ledelse av både kommunens forebyggende arbeid og av barnevernstjenesten. Ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsvansker er tydelig lagt til kommunen som sådan, med plikt for kommunestyret til å lage en plan for kommunens forebyggende tiltak. Det presiseres at det overordnede ansvaret for å utføre oppgavene etter barnevernsloven ligger hos kommunens øverste ledelse, og ikke hos barnevernstjenestens leder.

### 3.3.4 Kompetansesatsingen i barnevernet

Solberg-regjeringen lanserte høsten 2017 en kompetansestrategi for det kommunale barnevernet. Denne skulle gjelde for perioden 2018–2024 (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017).

<sup>4</sup> Karasjok, Kautokeino, Porsanger, Alta, Vestvågøy, Evenes, Meløy, Hemnes, Førde/Gaular, Solør, Kongsvinger, Ullensaker og Hurdal.

<sup>5</sup> Bykle, Valle og Bygland, Kristiansund, Averøy og Gjemnes, Molde, Aukra og Vestnes, Stjørdal, Tydal, Meråker, Frosta og Selbu, Osen, Roan, Åfjord, Ørland, Bjugn og Indre Fosen, Nordreisa, Sør-Varanger, Båtsfjord og Berlevåg, Skjervøy, Nordkapp, Dyrøy og Sørreisa, Flå, Nes, Gol, Hemsedal, Hol og Al, Voss, Gjøvik, Søndre land og Nordre land, Kragerø og Drangedal, Rana, Vefsn og Lurøy.

Strategien har inneholdt en rekke tiltak for å øke kompetansen blant de ansatte i tjenestene. I tillegg ble det varslet et mer langsiktig arbeid med å videreutvikle bachelor- og masterutdanninger for arbeid i barnevernet og innføre kompetansekrav for ansatte. Målet har blant annet vært å ruste kommunene for økt ansvar som følge av endringene i Barnevernsreformen, samt øke kompetansen i å utrede barns omsorgssituasjon og tilpasse tiltaksarbeidet til barns behov. Det har også blitt lagt vekt på å øke forvaltningskompetansen og den analytiske kompetansen i barnevernet.

De sentrale kompetansetiltakene rettet mot ansatte i strategiperioden har vært:

- Tilbud om ulike videreutdanninger som skal gi ansatte økt kompetanse i utrednings- og tiltaksarbeid. Dette har omfattet videreutdanning i vurderinger av barns beste, juss i barnevernsfaglig arbeid, relasjonskompetanse, barnevernsfaglig veiledning, minoritetskompetanse og barnevernsledelse. Det er etablert en tilskuddsordning som skal dekke tjenestenes utgifter ved å ha ansatte i videreutdanning.
- Tilbud om opplæringsprogrammer rettet mot barnevernstjenestene, som primært har bestått av to programmer kalt «Tjenestestøtteprogrammet» og «KOMBA». Førstnevnte omhandler barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser og tiltak, mens sistnevnte er rettet mot arbeid med barn og familier med minoritetsbakgrunn. I 2020 holdt Bufdir kurs for barnevernstjenestene om grunnleggende forvaltningsforståelse og konsekvensene av EMD-dommene.
- Etablering av kommunale læringsnettverk i alle fylker, som skal bidra til at kommunene samarbeider om kvalitetsutvikling med utgangspunkt i lokale behov. Statsforvalterne forvalter midler til utviklingsprosjekter der kommunene kan samarbeide om tiltaks- og kvalitetsutvikling. Det har innenfor læringsnettverkene vært en særskilt satsing på at kommunene utvikler felles veilednings- og oppfølgingstilbud til fosterhjem.

Parallelt med disse kompetansetiltakene har det pågått arbeid med å videreutvikle innholdet i utdanningene som leder til arbeid i barnevernet. Det ble i 2019 fastsatt nye nasjonale retningslinjer som angir læringsutbytte i bachelorutdanninger i barnevern og sosialt arbeid. Videre ble det i 2021 fastsatt nasjonale retningslinjer for to barnevernsfaglige mastergradsutdanninger; master i barnevern for barnevernspedagoger og master i barnevernsfaglig arbeid som er rettet mot flere utdan-

ningsgrupper. De nye masterutdanningene startet opp i 2022, og tilbudet utvides fra høsten 2023. Det ble videre i 2022 innført krav om at barnevernstjenestene og Bufetat må ta imot praksisstudenter.

I barnevernsloven ble det, på bakgrunn av Prop. 133 L (2020–2021), lovfestet krav om barnevernsfaglig eller annen relevant mastergradsutdanning for ansatte i det kommunale barnevernet, som vil gjelde for ledere og ansatte med utrednings- og saksbehandlingsoppgaver.<sup>6</sup> Kravene skal gjelde fra 2031, med en overgangsordning for de som allerede jobber i tjenestene, der kravet kan oppfylles gjennom gjennomført videreutdanning kombinert med fire års relevant erfaring. De samme kravene vil gjelde for ledere på barnevernsinstitusjoner samt for sakkyndige, private aktører og ansatte i Bufetat som bistår barnevernet i utredning av barns omsorgssituasjon. Det er også fra 2022 innført krav om at alle nyansatte i barnevernsinstitusjoner må ha relevant bachelorutdanning.

### 3.3.5 Kapasitet

Fra og med 2011 til og med 2021 var en andel av tilskuddet fra staten til kommunene øremerket til bruk på stillinger i det kommunale barnevernet. Små og sårbare kommuner var prioritert. Bakgrunnen for tiltaket var at det frem mot 2011 over tid hadde vært en betydelig økning i saker til barnevernstjenesten, uten at dette ført til vesentlige endringer i antallet årsverk i tjenestene. Det var også vist til høy turnover og relativt omfattende brudd på lovkrav, som overholdelse av frister i undersøkelser, utarbeiding av tiltaks- og omsorgsplaner for barn i tiltak og krav til antall tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Det ble fra departementet lagt vekt på at de øremerkede midlene skulle resultere i bedre kapasitet (målt i færre barn med undersøkelse og tiltak per årsverk) og færre brudd på kravene i barnevernsloven.

Bevilgningen holdt seg relativt uendret fra 2013 og var i 2021 på 820 mill. kroner. Dette dekket omlag 1 026 årsverk i det kommunale barnevernet. Fra og med 2022 var midlene ikke lenger øremerket, og inngår nå i kommunenes frie inntekter. Kommunene står derfor fritt til å bruke midlene slik de ønsker. Departementet viste til at innlemmingen ville være i tråd med at frie inn-

<sup>6</sup> Kompetansekravet for personell i barnevernstjenesten henviser til kjerneoppgaver beskrevet i § 15-3. Dette omfatter oppgaver med å gjennomgå meldinger, gjennomføre undersøkelser, treffe vedtak om hjelpetiltak, fremme saker for nemnda og iverksette vedtak og følge opp barn i tiltak.

tekter er hovedmodellen for finansiering av kommunene (Prop. 1 S (2021–2022) for Barne- og familiedepartementet).

Antall årsverk i det kommunale barnevernet økte med over 80 prosent i perioden 2010 til 2021. I 2020 var det om lag 6 430 årsverk i de kommunale barnevernstjenestene.<sup>7</sup> Veksten i antall årsverk var høyere enn det som var bevilget gjennom øremerkingen. Stillingsveksten skjedde parallelt med at antall saker i barnevernstjenesten holdt seg relativt stabilt, noe som har medført bedre kapasitet i tjenestene. I samme periode viste rapporteringer fra kommunene store forbedringer i barnevernstjenestenes oppfyllelse av lovkrav. Det er ikke dokumentert endringer i den høye turnoveren i barnevernet, og til tross for den store økningen i årsverk er det flere aktører i sektoren som fortsatt peker på manglende kapasitet som et hovedproblem i barnevernet.

## 3.4 Tiltak knyttet til barneverns- og helsenemndene og domstolene

### 3.4.1 Særdomstolsutvalgets utredning

Særdomstolsutvalget ble oppnevnt i 2015 for å utrede om nye særdomstoler kan bidra til trygging av rettssikkerheten, økt fagkompetanse, økt legitimitet og tillit til avgjørelsene samt mer effektiv behandling i rettsvesenet. I NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?* foreslo særdomstolsutvalget å samle behandlingen av tvangssaker etter barnevernsloven og foreldretvister etter barneloven i noen tingretter. Forslagene innebar at nemndene skulle legges ned og nemndlederne utnevnes til tingrettsdommere. Etter særdomstolsutvalgets oppfatning kunne en særskilt opplæring og spesialisering bidra til en generell styrking av kompetansen hos dommerne som skal behandle slike saker. Det ble også foreslått å innføre lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere i disse sakene. Formålet var å etablere et sterkt fagmiljø.

Det ble i 2019 besluttet at det bare skulle arbeides videre med å samle rettslig *overprøving* av barnevernssakene og foreldretvistene i noen tingretter, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for henholdsvis Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Videre ble det besluttet at lovbestemte obligatoriske kompetansekrav for dommere ikke skulle innføres. Det ble således besluttet at nemndene skulle bestå som det forvaltningsorgan som fatter vedtak når det er

<sup>7</sup> SSB-tabellene 04688 og 12305.

foreslått større inngrep overfor barn og foreldre i barnevernssaker. Dette begrunnet regjeringen med et ønske om å hegne om domstolenes rolle som kontrollør av forvaltningen i barnevernssakene; det skal treffes et forvaltningsvedtak før domstolene behandler sakene. Det ble lagt til grunn at nemndene behandler barnevernssakene på en betryggende måte og fungerer godt som vedtaksorgan. Det ble blant annet vist til Helsetilsynets gjennomgang av 106-saker (Helsetilsynet, 2019a). Det videre arbeidet med å samle overprøving av barnevernssakene og foreldretvistene i noen tingretter, må ses i sammenheng med oppfølgingen av Domstolkommisjonens utredninger.

### 3.4.2 Domstolkommisjonens utredninger

Domstolkommisjonen ble oppnevnt i august 2017 for å utrede domstolenes organisering og uavhengighet. Kommisjonens arbeid ble delt inn i to. Den første delrapporten ble overlevert i oktober 2019; NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*. Hovedanbefalingen var å utvide rettskretsene til tingretten, men at domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander skulle ha rettssteder flere steder i rettskretsen. Det ble tilrådt en tingrettsstruktur med 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder. Domstolkommisjonen la til grunn Særdomstolsutvalgets anbefaling, om at domstoler som skal behandle barnesaker bør ha minst 10 dømmende årsverk, og foreslo en struktur på bakgrunn av dette. Den den andre delrapporten, NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*, tok for seg domstolenes funksjon og rolle, domstolenes uavhengighet og oppgaveløsningen i domstolene. Kommisjonen anbefalte i utredningen at det legges til rette for større grad av moderat spesialisering i domstolene i blant annet barnesaker (barnevernssaker og foreldretvister etter barneloven).

Det ble på bakgrunn av Domstolkommisjonens utredning vedtatt en domstolsreform i 2021, jf. Prop. 11 L (2020–2021) og Innst. 134 L (2020–2021). Med domstolsreformen ble antall rettskretser for tingrettene redusert fra 60 til 23, mens antall rettssteder ble opprettholdt. I proposisjonen fremgår det at Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet sammen vil vurdere hvordan det skal tilrettelegges ytterligere for en enhetlig moderat spesialisering i barnesakene. På bakgrunn av Hurdalsplattformen sendte imidlertid Justisdepartementet i januar 2022 på høring forslag om gjeninnføring av den gamle strukturen for domstolene. Høringssaken er fortsatt til oppfølging i departementet.

### 3.4.3 Rettshjelpsutvalgets utredning

Rettshjelpsutvalget ble oppnevnt i oktober 2018 og leverte sin utredning 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)* i april 2020. Utvalget hadde flere forslag som berører barnevernsfeltet og behandlingen av barnevernssaker i nemnd og domstol, blant annet:

- at hovedregelen for forhandlingsmøte bør være delvis skriftlig behandling og at muntlig forhandling avholdes på en dag, som blant annet innebærer færre vitner.
- normering i barnevernsloven av tid til hovedforhandlinger. Hovedregelen bør være at en barnevernssak ikke berammes over mer enn én dag.
- regler om individuelt fastsatte tak for forbedelse. Men samtidig anbefales tydelige føringer for hva som skal anses som normalt nivå, eksempelvis omtrent 20 timer forberedelse i en ordinær nemndssak om førstegangs omsorgsovertakelse.
- økt rettshjelp på rettsrådsstadiet i barnevernssaker, som vil si veiledning og hjelp i juridiske spørsmål utenfor rettergang (ved frivillige plasseringer og skjønnsmessig adgang til å innvilge fri rettshjelp i saker som ellers ikke omfattes av ordningen).

Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet arbeider fortsatt med oppfølgingen av Rettshjelpsutvalgets utredning.

### 3.4.4 Innføring av samtaleprosess og andre endringer i nemndas saksbehandling

Ved Stortingets behandling av Prop. 84 L (2019–2020) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)* ble samtaleprosess innført som en alternativ prosessform for behandling av tvangssaker i nemndene. Endringen trådte i kraft 1. juli 2020. Før dette hadde prosessformen vært prøvd ut i fem nemnder siden 2016, og utprøvingen var evaluert. Samtaleprosess innebærer at nemndleder, i alle saker etter barnevernsloven og som er egnet for det, kan invitere partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om de kan bli enige om en løsning til barnets beste. Samtaleprosess innebærer en endring fra nemndas domstolslignende arbeidsmetodikk og prosessform, som ble lagt til grunn ved nemndenes opprettelse. Målet med samtaleprosessen er å bedre samhandlingen mellom partene og gi mulighet til å komme frem til hel eller delvis løsning på saken, til barnets beste.



Med ny barnevernslov ble fylkesnemndas navn endret til barneverns- og helsenemnda, og det ble inntatt enkelte endringer i saksbehandlingsreglene for nemndene (Prop. 133 (2020–2021)). Det er i ny lov presiseringer som bringer kravene til barnevernstjenestens begjæring om tiltak nærmere tvistelovens krav til stevning. Blant annet er det inntatt at begjæringen skal gi grunnlag for en forsvarlig behandling av saken i nemnda. Barnevernloven av 1992 hadde en tidsangivelse på fire uker for når saker i nemnda skal behandles. Denne tidsangivelsen er i ny lov erstattet med en formulering som er mer lik tvisteloven; nemnda skal behandle saken så raskt som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig. Bakgrunnen for endringen var at de tidligere fristene ble vurdert å være urealistiske og ikke møte det faktiske behovet for saksforberedelse. Det er i ny lov også gitt mulighet for grundigere behandling av klager over akuttvedtak. I særlige tilfeller kan nemnda settes med ordinær nemnd, og med mulighet for noe mer omfattende muntlige forhandlinger. Ved behandlingen av Prop. 133 L (2020–2021) anmodet Stortinget regjeringen om å utrede og fremme forslag om å innføre en ordning med annenhåndsvurdering av akutt/hastevedtak, jf. Innst. 625 L (2020–2021) og utvalgets mandat.

### 3.4.5 Kompetansehevingstiltak i nemnd og domstol

Det er de siste årene gjennomført flere kompetansehevingstiltak i nemndene og domstolene, inkludert fagdager og konferanser, om blant annet samtaleprosess, barns medvirkning og menneskerettigheter, herunder om betydningen av EMDs og Høyesteretts avgjørelser. Nemndene har også utarbeidet en egen veileder om barns medvirkning, der det gis nærmere anvisning for gjennomføring av nemndas samtale med barnet. Domstolene har utarbeidet retningslinjer for barnevernssaker etter EMD-avgjørelsene, som blant annet omhandler barns deltakelse (Domstol, 2021). Domstolsadministrasjonen hadde forut for dette utarbeidet praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i saker etter barnevernloven (Domstol, 2019).

## 3.5 Tiltak for bedre samarbeid mellom barnevern og andre tjenester

Det ble i 2016 utarbeidet retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barnevernet og NAV, som tar for seg sektorenes ansvar for hjelp

til familier som opplever levekårsutfordringer og ungdom som mottar ettervernstiltak (NAV, 2021). Retningslinjene tar først og fremst for seg ansvarsdelingen mellom barnevernet og NAV, for eksempel når det gjelder spørsmål om økonomiske ytelser. De inneholder lite informasjon om hvordan barnevernet og NAV bør jobbe sammen for å hjelpe familier i barnevernet som har store levekårsutfordringer, for eksempel når det gjelder lavinntekt, fattigdom og svak tilknytning til arbeidslivet. Det er ikke evaluert om retningslinjene har bidratt til bedre samarbeid og tydeligere ansvarsforhold.

Ved behandlingen av Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)* gjorde Stortinget et anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å utrede hvordan det kan lovfestes at barnevern og politi skal samarbeide bedre, og hvilket ansvar og hvilke rutiner barnevernet skal følge ved mistanke om vold og overgrep. Anmodningsvedtaket ble vurdert i arbeidet med ny barnevernslov. I Prop. 133 L (2020–2021) vises det til at barnevernets generelle samarbeidsplikt med andre offentlige instanser videreføres i ny barnevernslov, og at det ikke er hensiktsmessig med særskilte regler om samarbeid mellom barnevern og politi. I denne sammenheng ble det vist til at Politidirektoratet og Bufdir har utarbeidet nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern ved bekymring om at barn utsettes for vold og/eller seksuelle overgrep av omsorgspersonene sine (Bufdir, 2020a). I tillegg har Bufdir utarbeidet retningslinjer for å tydeliggjøre hvilket ansvar de ansatte i barnevernstjenestene og på barnevernsinstitusjon har når barn og unge begår eller står i fare for å begå lovbrudd (Bufdir, 2021c).

For å styrke barnevernets og skolens kunnskap om hverandre, og vise hvordan begge kan samarbeide for å gi barn og unge i barnevernet best mulig oppfølging, er det utviklet en veileder om samarbeid mellom skole og barnevern og et e-læringsprogram om skole for ansatte i barnevernet og skolen (Bufdir, 2018a). Det prøves også ut et hjelpetiltak, *Skolelos*, som skal støtte barn i skolearbeidet og styrke oppfølgingen av skolegang hos barn som bor hjemme (Bufdir, 2022e).

Ved behandlingen av Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* vedtok Stortinget i juni 2021 endringer i flere lovverk, inkludert barnevernloven av 1992, som harmoniserer reglene om samarbeid og individuell plan. Lovendringene trådte i kraft 1. august 2022. Formålet med endringene er å styrke oppfølgingen av

utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Blant annet er kommunens ansvar for å samordne tjenestetilbudet til det enkelte barn presisert, og velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre, når det er nødvendig for at barnet skal få et helhetlig og koordinert tilbud, er lovfestet. Reglene om individuell plan i de ulike velferdslovene er også harmonisert. Lovendringene er også inntatt i ny barnevernslov.

### 3.6 Endringer i ansvarsdeling

Ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013) ble det vedtatt å videreføre hovedlinjene i gjeldende ansvarsdeling mellom stat og kommune. Kommunene ble imidlertid gitt noe økt finansieringsansvar for institusjonsplasser og kommunenes faglige autonomi ble presisert. Det ble videre vedtatt at det statlige barnevernet (Bufetat) skulle avvikle enkelte faglige støtteoppgaver for kommunene. Dette omfatter det som ble kalt «fagteam» i Bufetat, som bisto kommunene i enkeltsaker, med blant annet utredning, faglig rådgivning og veiledning og valg av tiltak for og oppfølging av barn og unge med tiltak. Avviklingen av statens oppgaver ble gjennomført i 2014 og førte blant annet til endringer i Bufetats rolle ved valg av tiltak for det enkelte barn og Bufetats organisering av inntaksprosessen ved institusjonsplasseringer.

I 2017 vedtok Stortinget barnevernsreformen på bakgrunn av Prop. 73 L (2016–2017). Endringene trådte i kraft 1. januar 2022. En bakgrunn for reformen var regjeringens ambisjon om større og mer robuste kommuner, jf. Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Et viktig mål med endringene var å gi kommunene insentiver til å styrke sitt arbeid med forebygging og tidlig innsats, gjennom økt kommunalt finansieringsansvar. Hjelpen skulle også bli bedre tilpasset barn og familiers behov og ressursbruken mer effektiv. Bufdir viser til at målene med reformen kun kan oppnås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, og at reformen derfor omtales som en oppvekstreform. En nasjonal koordineringsgruppe, ledet av Bufdir, skal legge til rette for god gjennomføring av reformen (Bufdir, u.å.d). Barnevernsreformen følges opp av Menon Economics i samarbeid med Bufdir. Første delrapport fra evalueringen ble fremlagt ved årsskiftet 2022/23 (Pedersen mfl., 2022b).

Bufetat har etter gjennomføringen av Barnevernsreformen fortsatt ansvar for å ha et tilbud av

spesialiserte hjelpetiltak. Etatens ansvar er imidlertid presisert, ved at det lovfestes at Bufetat *kan* tilby slike tiltak. Dette i motsetning til tilbudet av institusjonstiltak og fosterhjem der Bufetat har en *plikt* til å tilby tiltaket. Målet med presiseringen er en tydeligere avgrensning og større forutsigbarhet om hvilke tiltak som skal inngå i Bufetats tilbud. På samme måte er det innført at Bufetat *kan* tilby spesialiserte utredninger av familier med barn i alderen 0-6 år og spesialiserte fosterhjem. Bufetats ansvar for generell veiledning av fosterhjem er avviklet og inngår nå i kommunenes ansvar for å følge opp fosterhjem.

### 3.7 Tiltak for bedre kvalitet på tiltak utenfor hjemmet

#### 3.7.1 Tiltak for bedre helsehjelp til barn med behov for tiltak utenfor hjemmet

Det er siden 2013 foreslått, igangsatt og gjennomført en rekke tiltak for å gi barn i barnevernet bedre helsehjelp og skaffe ulike instanser tilstrekkelig informasjon om barnet i forbindelse med valg av plasseringssted, innhold i tiltak og oppfølging. Det er innført en funksjon som *helseansvarlig* i barnevernsinstitusjon og *barnevernsansvarlig* i psykisk helsevern for barn og unge (BUP) (i 2016), etablert egne omsorgs- og behandlingstilbud for barn med behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet og samtidig psykisk helsehjelp (i 2019) og utviklet pakkeforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge (i 2020). Det er også utviklet et digitalt opplæringsprogram om psykisk helse for ansatte i barnevernsinstitusjon, etablert bedre tilgang til ambulante BUP-team for barnevernsinstitusjoner, tilrettelagt for bruk av digitale verktøy som en del av psykisk helsehjelp i barnevernsinstitusjoner, og utarbeidet nasjonale føringer for innhold i samarbeidsavtaler mellom barneverns- og helsesektoren.

Ved behandling av Prop. 222 L (2020–2021) *Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*, vedtok Stortinget våren 2022 en plikt for barnevernstjenesten til å anmode Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging ved omsorgsovertakelser, atferdsplasseringer og frivillige plasseringer utenfor hjemmet. Det ble samtidig vedtatt lovfestet at Bufetat kan tilby tverrfaglig helsekartlegging til kommunene. Tilbudet forutsetter at spesialisthelsetjenesten bidrar med nødvendige ressurser. Formålet med tverrfaglig helsekartlegging er å skaffe barnevernstjenesten tilstrekkelig informasjon om barnet, slik at barn

som skal flyttes ut av hjemmet kan få mer treffsikker hjelp og oppfølging. Det er besluttet delt ikrafttredelse. Bestemmelsen om lovfesting av Bufetats tilbud om tverrfaglig helsekartlegging trådte i kraft i juni 2022. Bestemmelsen om kommunens plikt til å anmode Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging har ennå ikke trådt i kraft. Innføringen av helsekartlegging bygger blant annet på utredninger fra Helsedirektoratet og Bufdir og erfaringer fra forskningsprosjektet Children at risk evaluation (CARE). Universitetet i Oslo har siden 2017 prøvd ut kartlegging av helse, utvikling og omsorgsbehov i samarbeid mellom barnevernet og helsetjenesten hos barn som er i særlig risiko. Målgruppen har i hovedsak vært barn som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for eller planlegger omsorgsovertakelse av.

### 3.7.2 Tiltak for bedre kvalitet på institusjonstilbudet

Institusjonsområdet har over tid fått betydelig oppmerksomhet fra media, tilsynsmyndigheter, Riksrevisjonen, Barneombudet, politikere og brukerorganisasjoner, på bakgrunn av flere alvorlige saker der barn og unge på institusjon ikke har fått den hjelpen de har behov for. Delvis som en konsekvens av dette er det gjennomført flere undersøkelser, både av BFD, Bufetat og andre aktører, for å avdekke utfordringer og forbedringsområder på området. I 2022 ble, som nevnt, også Barnevernsinstitusjonsutvalget nedsatt for å vurdere hvilke oppgaver, rammer og omfang fremtidens institusjonsbarnevern skal ha, og alternative måter å organisere det samlede tilbudet (Barne- og familiedepartementet, 2022b).

Det har vært få regelverksendringer i barnevernloven av 1992 på institusjonsområdet de siste ti årene. Noen få endringer ble gjort ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013), blant annet presiseringer av at midlertidig akuttvedtak inngår i den totale plasseringstiden som gjelder for atferdsplasseringer. Det ble også vedtatt en ny bestemmelse om institusjoner med hjem, som først trådte i kraft med ny barnevernslov.

Prop. 133 L (2020–2021) om ny barnevernslov inneholdt enkelte forslag på institusjonsfeltet som kan styrke kvaliteten i tilbudet. Det vises i proposisjonen særlig til innføring av kompetansekrav for ansatte i institusjon. I tillegg til krav om master for ledere og stedfortredere i institusjon ble det innført krav om at alle nyansatte i barnevernsinstitusjon skal ha relevant bachelorutdanning. Overordnede krav til kvalitet er i ny lov flyttet fra forskrift til lov. Det er også inntatt krav om god-

kjenning av statlige institusjoner, ikke bare private og kommunale. Det er videre inntatt en tydeligere hjemmel til å kartlegge barn på institusjon, for å kunne tilpasse tilbudet til barnet samt hjemmel til å gi forskrift om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn på institusjon.

Forskrift om rettigheter og bruk av tvang på barnevernsinstitusjon (rettighetsforskriften) ble revidert i 2011 og ny rettighetsforskrift trådte i kraft i 2012. I ny barnevernslov er sentrale bestemmelser fra rettighetsforskriften lovfestet. Formålet er å gi et tydeligere hjemmelsgrunnlag som vil bedre rettssikkerhet for barna. I tillegg har departementet igangsatt en gjennomgang av regelverket for rettigheter og bruk av tvang under opphold i barnevernsinstitusjon, slik det ble varslet i Prop. 133 L (2020–2021).

Det er planlagt, satt i gang eller iverksatt flere tiltak og utviklingsprosjekter i institusjonstilbudet, blant annet standardiserte forløp som skal sikre at alle institusjoner jobber systematisk og faglig godt med å ivareta barns grunnleggende behov og rettigheter (Bufdir, 2021e).

### 3.7.3 Tiltak for bedre kvalitet i fosterhjem

Det ble i 2018 innført krav i barnevernloven av 1992 om at barnevernstjenestene alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. Prop. 73 L (2016–2017) og Prop. 169 L (2016–2017), og med barnevernsreformen fikk kommunene fullt ansvar for oppfølgingen og finansieringen av ordinære fosterhjem, jf. Prop 73 (2016–2017). Bufetat skal fortsatt bistå kommunene med plassering av barn i fosterhjem, og rekruttere og gi grunnleggende opplæring til fosterhjemmene. Det er i fosterhjemsforskriften innført krav om at alle fosterforeldre må gjennomføre opplæring, slik at de blir godt forberedt på fosterhjemsoppdraget. Opplæringen skal være i tråd med nasjonale anbefalinger.

Regjeringen la i 2021 frem en fosterhjemsstrategi med tiltak som både fulgte opp Fosterhjemsutvalgets NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem* og Prop. 73 L (2016–2017) (Barne- og familiedepartementet, 2021). Strategien inneholdt blant annet faglige anbefalinger for fosterhjems økonomiske rammevilkår. Anbefalingene innebærer en fast grunnstøtte, standardisert periode med frikjøp fra arbeid etter at barnet har flyttet inn og tydeligere kriterier for lengre perioder med frikjøp.

Fosterhjemsutvalget foreslo å innføre en ordning for kompensasjon for tapt opptjening av

tjenestepensjon, men mente at utforming og avgrensning av en slik ordning må utredes nærmere. Departementet har ikke tatt stilling til forslaget, men varslet i fosterhjemsstrategien av det vil utredes ulike modeller for kompensasjon for tapt opptjening av tjenestepensjon.

Bufdir fikk i 2021 i oppdrag å sette i gang et utrednings- og utviklingsarbeid som skal resul-

tere i anbefalinger for departementet om videreutvikling av tiltaksporteføljen for barn og ungdom som det er vanskelig å finne egnede fosterhjem til. Målgruppene er særlig barn under 13 år med store oppfølgingsbehov, søskenflokker og eldre barn og ungdom der verken fosterhjem eller institusjon fra Bufetat anses som et egnet alternativ.

## Kapittel 4

# Fakta og informasjon om barnevernet

### 4.1 Innledning

I dette kapittelet gis en samlet beskrivelse av fakta om barna og familiene i barnevernet, og de ulike sakstypene i barnevernet. Formålet er at leseren i dette kapittelet skal finne utdypende informasjon om temaene som behandles i utredningen. På denne måten blir også de ulike kapitlene mer leservennlige. Kapittelet inneholder informasjon som ligger til grunn for utvalgets vurderinger i de påfølgende kapitlene, og supplerer innholdet i disse kapitlene.

Utvalget har ved mange anledninger støtt på utfordringer med at kunnskapsgrunnlaget har vært mangelfullt. Det mangler statistikk og informasjon om helt sentrale deler av barnevernets virksomhet, og dette påvirker kvaliteten på den hjelpen som skal gis barn og foreldre. I kapittel 29 om forskning og kunnskapsutvikling foreslår utvalget en rekke tiltak for å bøte på denne situasjonen.

I del 2 av kapittelet beskrives kunnskap om hvordan det går med barn og unge som har hatt tiltak fra barnevernet, mens del 3 beskriver kjennetegn ved og situasjonen for barn og foreldre i barnevernet og med ulike typer barnevernssaker. Del 4, 5, 6 og 7 beskriver kjennetegn ved de forskjellige sakstypene i barnevernet; saker med hjelpetiltak i hjemmet, akuttsaker, saker med ulike former for tiltak utenfor hjemmet og adopsjonssaker.

### 4.2 Hvordan går det med barna?

Det er begrenset med norsk forskning om hvordan det går med barn og unge og unge i barnevernet når de blir voksne. Det er også mangel på forskning på årsakene til at den kunnskapen som finnes tilsier at det går dårligere med disse barna enn med barn som ikke har hatt tiltak fra barne-

vernet. Det er for eksempel uklart hva som henger sammen med de risikofaktorene som fører til at barnevernet kommer inn i bildet, og hva som henger sammen med det som skjer etter at barnevernet har kommet inn.

Unge med erfaring fra barnevernet har større utfordringer i voksenlivet enn unge uten slik erfaring, selv når de sammenlignes med andre unge med lignende bakgrunn (Kääriälä og Hiilamo, 2017; Drange mfl., 2022; Backe-Hansen, 2014a). Dette kan for eksempel gi seg utslag i grad av fullføring av videregående opplæring (Drange mfl., 2022). Kääriälä og Hiilamo (2017) viser, i en systematisk gjennomgang og metaanalyse av 20 studier av utfall for unge voksne med erfaring fra fosterhjemssystemet i de nordiske landene, at de scorer høyere på risiko for utfordringer på samtlige utfallsmål sammenlignet med den generelle befolkningen. Dette gjelder også når det kontrolleres for variabler knyttet til foreldrenes bakgrunn.

Backe-Hansen mfl. (2014a) finner at 84 prosent av voksne *uten* barnevernserfaring hadde en positiv overgang til voksenlivet, mens dette gjaldt 42 prosent av de som hadde vært i barnevernet.<sup>1</sup> Disse resultatene er likelydende i andre land. Det måles generelt bedre utfall for de som er plassert utenfor hjemmet tidlig som barn.

Unge med erfaring fra barnevernet kan også oppleve overgangen til voksenlivet som ensom og belastende. Særlig vil ungdom som har hatt tiltak utenfor hjemmet kunne miste kontakten med fosterfamilien og de som har vært deres omsorgspersoner (Paulsen mfl., 2020).

<sup>1</sup> Basert på en studie av såkalte positive overganger (en positiv overgang defineres i studien som å score godt på tre av fire av følgende indikatorer: Arbeidsledighet, sosial assistanse, utdanning og inntekt fra barndom til voksen alder for barn med barnevernserfaring (170 000 unge voksne) sammenlignet med de uten slik erfaring (180 000 unge voksne).

### 4.3 Kjennetegn ved barn og foreldres situasjon

#### 4.3.1 Om foreldres bakgrunn

##### Sosioøkonomisk status

Barn i familier med lav sosioøkonomisk status er tydelig overrepresenterte i barnevernet (Kojan og Storhaug, 2021; Drange mfl., 2021). Drange mfl. (2021) finner, basert på registerdata over alle barn og familier fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til 2018/2019, store forskjeller i sannsynlighet for å motta tiltak fra barnevernet etter foreldrenes utdanning og trygdestatus. For eksempel har barn av mødre uten fullført videregående opplæring fem ganger større sannsynlighet for å motta tiltak enn barn av mødre med høyere utdanning. Dersom mor mottar økonomisk stønad er det 17 ganger så sannsynlig med tiltak enn om verken mor eller far mottar økonomisk stønad, uføretrygd eller arbeidsarbeidsklaringspenger. Også barn av foreldre som minst én gang er dømt for en kriminell handling har langt større sannsynlighet for å få et tiltak fra barnevernet enn andre barn i løpet av et år.<sup>2</sup>

Sosioøkonomisk status har også betydning for hvilke tiltak familiene mottar fra barnevernet (Kojan og Storhaug, 2021; Drange mfl., 2021; Clifford mfl., 2015). Kojan og Storhaug (2021) viser, på bakgrunn av en registerstudie av 1995- og 2005-kohortene, at hjelpetiltak utgjør om lag 82 prosent av tiltakene som gis familier med lav og medium sosioøkonomisk status, mens tiltak utenfor hjemmet utgjør om lag 18 prosent. For familier med høy sosioøkonomisk status utgjør hjelpetiltakene 41 prosent av tiltakene, mens 59 prosent av tiltakene er utenfor hjemmet. Fosterhjems- og institusjonstiltak utgjør altså en betydelig større andel av tiltakene som gis familier med høy sosioøkonomisk status.

Samtidig finner Clifford mfl. (2015), i en studie av saker der mors sosioøkonomiske status var oppgitt, at når mor ikke var sysselsatt hadde barnevernet overtatt omsorgen for barna i 80 pro-

<sup>2</sup> Basert på administrative registerdata koblet sammen ved hjelp av løpenummerserier for personer og organisasjoner, med informasjon oppdatert til og med 2018 (eller 2019) i løpet av prosjektperioden. For å kunne koble sammen foreldre, søsken og andre slektninger og lage sammenligningsgruppe er populasjonen alle bosatte fra 1990 og framover. Det er altså hentet inn data også for bosatte som aldri har vært i kontakt med barnevernet. Individdata fra den kommunale barnevernstjenesten til SSB er den primære datakilden til informasjon om barnevern. For helseinformasjon er det brukt data fra *Kontroll og utbetaling av helserefusjoner* (KUHR) og data om innvilget uføretrygd.

sent av sakene der barna var i tiltak utenfor hjemmet, mot 13 prosent av plasseringene i sakene der mors bakgrunn var i den kategorien med høyest sosioøkonomisk status.<sup>3</sup> Foreldrene med høyest sosioøkonomisk status var blitt enig med barnevernet om frivillig plassering for 45 prosent av sine plasserte barn, mot 10 prosent av plasseringene i saker der mor ikke var sysselsatt. Forskerne viser til at det kan virke som om middelklasseforeldre har større evne til å forhandle med barnevernet i forbindelse med plassering, eller at barnevernet kan være mer innstilt på å komme frem til forhandlingsløsninger med disse foreldrene.

Kojan og Storhaug (2021) finner at av familiene med lav eller medium sosioøkonomisk status mottar om lag 40 prosent hjelpetiltak for å styrke foreldreferdighetene, mens dette gjelder 19 prosent av familiene med høy sosioøkonomisk status. For hjelpetiltak for styrke barnets utvikling er det mindre forskjeller mellom gruppene. Likevel finner forskerne at tiltakene som anvendes for gruppen med lav sosioøkonomisk status i liten grad er målrettet mot sosioøkonomiske forhold. Funn i Drange mfl. (2021) tilsier likevel noe høyere sosioøkonomisk status blant familier som mottar tiltak for å styrke foreldreferdighetene enn blant familier med tiltak for å styrke barnets utvikling eller tilsyns- og kontrolltiltak.<sup>4</sup>

##### Foreldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet

Forskning viser at foreldre som selv hadde barnevernstiltak da de var barn er overrepresentert blant familiene som mottar hjelpetiltak. Drange mfl. (2021) finner at 20–30 prosent av mødrene som har barn med hjelpetiltak<sup>5</sup> selv har hatt barnevernstiltak som barn, mot fem prosent i befolkningen for øvrig. For fedrene er andelen 17–25 prosent, mot fire prosent i befolkningen for øvrig.

Clifford mfl. (2015) finner, basert på intervjuer med 96 familier i barnevernet, at plassering utenfor hjemmet og omsorgsovertakelser av barn er mest i vanlig i familier der foreldre har egen historie med omsorgssvikt i barndommen, turbulente

<sup>3</sup> 460 familier inngår i det totale grunnlaget, men det er uklart hvor mange av familiene som hadde barn i tiltak utenfor hjemmet.

<sup>4</sup> I tolkningen av funnene fra disse studiene er det viktig å ha med seg overrepresentasjonen av gruppene med lav sosioøkonomisk status.

<sup>5</sup> Prosentandelen avhenger av type hjelpetiltak. Andelen er lavest for foreldre som mottar tiltak for å styrke foreldreferdighetene.

ungdomsår, skolevansker og skolevegring, tidlig rekruttering til miljø med rusmisbruk, tidlig graviditet og mangel på støtte fra familie og nettverk. Rusmisbruk, psykiske vansker og turbulente og til dels voldelige parforhold har satt preg på foreldrenes tidlige voksenliv.

At foreldre med barn med omsorgstiltak ofte har barnevernsbakgrunn selv, bekreftes av flere studier (DIPA, 2021; Ruiken, 2022; Drange mfl. 2021). 39 prosent av mødrene og 24 prosent av fedrene til barn i fosterhjem har selv hatt barnevernstiltak som barn (Drange mfl., 2021). For mødrene er dette den tiltakskategorien der det er vanligst at mor har hatt tiltak selv. For fedrene er det bare for hjelpetiltak i form av tilsyn og kontroll det er litt vanligere at far selv har hatt tiltak (Drange mfl., 2021). Foreldrene har gjerne flere barn under offentlig omsorg (DIPA, 2021; Ruiken, 2022).

#### Innvandrerbakgrunn

Etterkommere av innvandrere er overrepresentert når det gjelder tiltak i hjemmet, men underrepresentert når det gjelder tiltak utenfor hjemmet (Drange mfl., 2021). Berg mfl. (2017) finner, basert på registerdata, at store deler av overrepresentasjonen i hjelpetiltak blant innvandrere kan forklares av flyktningsstatus og sosioøkonomiske forhold.<sup>6</sup> Også Drange mfl. (2021) finner, gjennom regresjonsanalyser, at selv om både innvandrere og barn av innvandrere har større sannsynlighet for å motta barnevernstiltak enn barn med norskfødte foreldre, endres bildet til noe lavere sannsynlighet for tiltak når det tas hensyn til kjennetegn ved foreldrenes inntekt, utdanning og trygdestatus. For mer om dette se kapittel 9.

#### 4.3.2 Situasjonen for barn og familier i akuttsaker

Familier som opplever akutte omsorgsvedtak kjennetegnes ofte av komplekse problemer. Storhaug mfl. (2020) fant i intervjuer (n=16) at flere av familiene var kjennetegnet av sosial og økonomisk marginalisering, og helseutfordringer. Familiene beskrev opplevelser av fattigdom, ustabil økonomi og dysfunksjonelle eller manglende nettverk. Dette gjaldt særlig innvandrerfamilier.

Foreldre i akuttsaker synes å ha flere levekårsutfordringer sammenliknet med foreldre

som har andre barnevernstiltak (Drange mfl., 2021). De har noe lavere yrkesinntekt, flere har mottatt sosialhjelp, og de har noe oftere kontakt med fastlegen. Mødrene har oftere hatt kontakt med fastlege og voksenpsykiatri enn fedrene. Foreldrene har imidlertid noe sjeldnere hatt tiltak fra barnevernet selv, og foreldrene bor oftere sammen.

Mange av barna med akuttvedtak har hatt kontakt med fastlegen og hyppigere enn barna med andre barnevernstiltak, og noe hyppigere kontakt med BUP. Dette tyder, ifølge Drange mfl. (2021), på at barna med akuttvedtak har noe oftere helseproblemer enn andre barn i kontakt med barnevernet.

Barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i akuttsaker (Storhaug mfl., 2020; Drange mfl., 2021). Storhaug mfl. (2020) fant i sin studie av 175 barnevernsjournaler at 53 prosent av barna hadde minst én utenlandsfødt forelder. Se også kapittel 9.

#### 4.3.3 Situasjonen for familier der barn flyttes ut av hjemmet

Helsetilsynet fant, i sin gjennomgang av 106 saker om akuttvedtak og omsorgsovertakelser, at situasjonen som fører til at barn må flyttes fra hjemmet er komplekse og alvorlige (2019a). Det er i stor grad snakk om barn som trenger beskyttelse. Helsetilsynet viser til at foreldrene i disse sakene ofte har store, sammensatte problemer, inkludert levekårsutfordringer (lavinntekt/ arbeidsledighet, lav utdanning og dårlige boforhold) og problemer med psykisk helse og rus. Tilsynet viser videre til at foreldrenes utfordringer ofte er så alvorlige at barnevernstjenesten ikke alene har kompetanse til å gi den nødvendige hjelpen, og at barnevernet ofte mangler egnede tiltak for å kunne hjelpe. Det vises videre til at familiene gis hjelp som er for lite intensiv, og at barnevernet tar en observerende eller overvåkende rolle. Det har vært satt inn bistands- eller plasseringstiltak fremfor intervensjonstiltak, og tiltakene har vært rettet mot barnet og ikke mot hjemmesituasjonen, familiefungering og foreldrenes omsorg.

Drange mfl. (2021) finner at familiene til barn i fosterhjem har større sosioøkonomiske utfordringer, det vil si lavere utdanning, lavere yrkesinntekt og oftere mottar sosialhjelp enn familiene til barn med hjelpetiltak.

Nærmere halvparten av foreldrene til ungdommer i institusjon er registrert uten yrkesinntekt, mens 25 prosent av ungdommene har to foreldre uten inntekt. Foreldre med inntekt har stort

<sup>6</sup> Basert på tverrsnittsdata over alle barn som er 0–21 år i 2014 (født 1993–2014, n=ca. 1 400 000) og ved hjelp av regresjonsanalyser.

sett lave til middels inntekter, men det er også en del med inntekter over 500 000 kroner, spesielt blant fedre. Rundt 40 prosent av både mødre og fedre har fullført utdanning på videregående skole eller høyere. 16 prosent av fedrene og syv prosent av mødrene hadde minst én straffereaksjon (Drange og Hernæs, 2020).

Ruiken (2022), som bruker tall fra UiBs gjennomgang av alle nemndsvedtak fra 2018, og deres beskrivelse av mors risikofaktorer, viser at nemndene pekte på mangler i omsorgsevnen (74 % av sakene), utfordringer med psykisk helse (42 %), stoff- eller alkoholmisbruk (24 %) eller andre risikofaktorer som vold, kriminalitet, forhistorie med barnevernet, andre barn under omsorg eller fysiske utfordringer. Fedre er generelt mindre omtalt enn mødre i vedtakene. For fedrene i 45 prosent av vedtakene er mangler i omsorgsevnen nevnt (n=90), 26 prosent er beskrevet å ha problemer med sin psykiske helse (n=51), mens det i 21 prosent av vedtakene er beskrevet at far er voldelig (n=41 vedtak).<sup>7</sup> Barnets far er også ukjent eller fraværende i en mindre andel av sakene.

En gjennomgang av 76 saker om omsorgsovertakelse av nyfødte i nemndene i 2016 viser at foreldrenes manglende omsorgsferdigheter er den hyppigste risikofaktoren (DIPA, 2021). Der nest er det beskrevet at to av tre mødre og 16 prosent av fedrene hadde mentale helseutfordringer. Nærmere 50 prosent av mødrene og 14 prosent av fedrene er beskrevet å ha lærevansker eller kognitive utfordringer. For 30 prosent av mødrene og 18 prosent av fedrene er det beskrevet at de har unnlatt å beskytte det nyfødte barnet eller utsette det for skade. En fjerdedel av mødrene og én av åtte fedre beskrives å ha et rusproblem, som kan omfatte ulovlige rusmidler eller misbruk av reseptbelagte medisiner, alkohol eller uspesifisert misbruk av rusmidler.<sup>8</sup>

#### 4.3.4 Situasjonen for barn med tiltak utenfor hjemmet

Evalueringen av CARE-Models<sup>9</sup> viser at syv av ti barn, som i hovedsak ble flyttet i tiltak utenfor hjemmet, oppfylte kriterier for en psykisk lidelse,

<sup>7</sup> Funnene er foreløpige da arbeidet fortsatt pågår.

<sup>8</sup> I mindre andeler av sakene beskrives aggressiv atferd, vold i hjemmet, lovbrudd og domfellelser, utfordringer med å ivareta helsen til den nyfødte i tilfeller hvor denne er svekket, fysiske utfordringer som funksjonsnedsettelse eller kroniske sykdommer, manglende interesse for barn, eller utfordringer knyttet til oppholdstillatelse eller lovlig opphold i Norge.

<sup>9</sup> Modell for én-dags kartlegging av helse og omsorgsbehov.

mens seks av ti oppfylte kriteriene for en diagnose innen somatisk helse (Myrvold mfl., 2020). Det ble hyppigere konstatert kriterier for en psykisk lidelse blant de eldre barna enn blant de yngste (40 prosent blant de under 3 år). For somatisk helse var dette omvendt. I den samme evalueringen blir det også sett på hvilke tjenester som ble anbefalt for barna i rapportene fra helsekartleggingen, uavhengig av alder. De to tjenestene som ble hyppigst nevnt, var PPT og Psykisk helsevern for barn og unge (BUP mv.). For syv av ti barn ble disse tjenestene nevnt som aktuelle for å bistå barnet. Også fastlegen ble ofte nevnt (47 %), og også helsestasjon/helsesykepleier på skolen (39 %).<sup>10</sup>

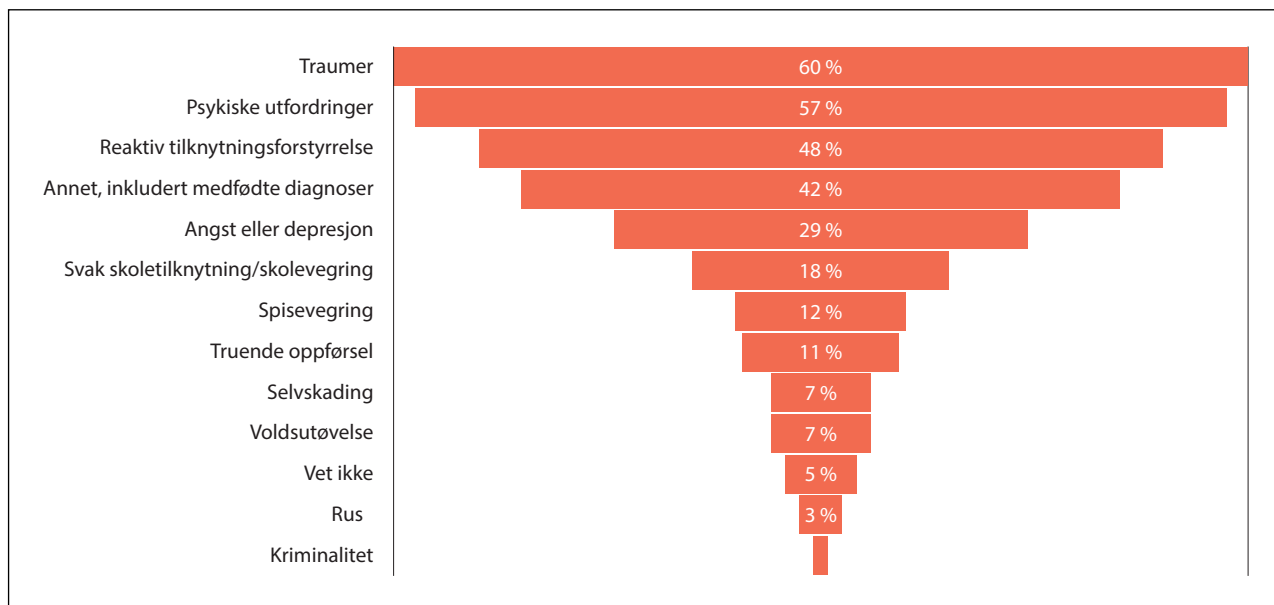
I fosterhjemsundersøkelsen for 2022 oppga nær 80 prosent av fosterforeldrene at barnet har betydelig større omsorgsbehov enn andre barn på samme alder, mens 68 prosent oppga av de anser at barnet trenger særlig tilrettelegging og tilpassede hjelpetiltak (Norsk Fosterhjemsforening, 2022c). En annen undersøkelse, som Fosterhjemsforeningen gjorde på vegne av utvalget blant fosterforeldre i spesialiserte fosterhjem, viser hvordan fosterforeldrenes beskriver vanskene barna har. Se figur 4.1.

Barn på institusjon har høyere forekomst av psykiske vansker enn barn og unge ellers i befolkningen. En studie fra 2015 som kartla den psykiske helsen til 400 barn og unge på institusjon, viser at 76 prosent hadde fått diagnostisert minst én psykisk lidelse, som førte til funksjonsnedsettelse i løpet av de siste tre månedene (Kayed mfl., 2015). Til sammenligning antas det at 15–20 prosent av alle barn og unge i Norge har psykiske lidelser eller vansker, og at ca. åtte prosent av barnebefolkningen har så alvorlige plager at de er behandlingstrengende (Dybing og Stoltenberg, 2006). Kayed mfl. (2015) viser videre at 33 prosent av unge i institusjon med en psykisk lidelse innen de tre siste måneder, hadde fått hjelp for denne. Forskerne mener dette kan være på nivå med hva man vil forvente at ungdom i befolkningen generelt får av hjelp, men at det er overraskende at ungdommene på institusjon, som er i profesjonelle hjelpers konstante søkelys, ikke får hjelp oftere enn ungdom i den generelle befolkningen.

Barn og unge på institusjon får vesentlig hyppigere oppfølging fra barne- og ungdomspsykiatrien, enn barn med andre barnevernstiltak. Halvparten av barn og unge på institusjon har hatt minst fem besøk hos BUP, mot 27 prosent av de som bor i fosterhjem og 29 prosent av alle barn i barnevernet. Andelen barn og unge utenfor

<sup>10</sup> Studien er basert på spørreundersøkelser og intervjuer.





Figur 4.1 Vansker hos barn i spesialiserte fosterhjem (n=100)

Kilde: Norsk Fosterhjemsforenings undersøkelse på vegne av utvalget

barnevernet med tilsvarende kontakt med BUP er fire prosent (Drange og Hernæs, 2020). En kartlegging gjort av Sintef viser at ungdommer på institusjon opplever utfordringer med å gjøre seg forstått og frustrasjon over ikke å bli tatt på alvor i møte med helsepersonell. Flere har en oppfatning av at man ikke kan få psykisk helsehjelp før man er alvorlig psykisk syk (for eksempel selvskading og suicidalitet). Det er også antydninger til at det å oppsøke hjelp på egen hånd oppleves som vanskelig og stigmatiserende. Det er, ifølge rapporten, utfordrende for ungdommene å komme med innspill til hva som kan hjelpe når man har det vanskelig, hva de forventer eller ønsker av helse-tjenestene, men det å bli tatt på alvor, taushetsplikt og det å bli sett som individer er noe de fleste er svært opptatt av (Kaasbøll og Aanonli, 2016).

Også utvalgets egen undersøkelse blant barn og unge som bodde på institusjon våren 2022, tegner et bilde av at barn og unge på barnevernsinstitusjon sliter mer med psykiske helsebelastninger, enn barn og unge i den generelle befolkningen.<sup>11</sup> For mer om denne undersøkelsen, se kapittel 20 om institusjon.

Det synes å være mindre kunnskap om den fysiske helsen til barn og unge på institusjon enn den psykiske. I Drange og Hernæs (2020) fremkommer det, basert på registerdata, at barn og

unge på institusjon i større grad oppsøker fastlegen sin enn både andre barn i barnevernet og, ikke minst, barn som ikke er i kontakt med barnevernet. Undersøkelsen sier imidlertid ingenting om årsakene til kontakten med fastlegen. I internasjonal forskning er det avdekket store udekkede behov knyttet til somatiske lidelser og tannhelseutfordringer blant barn og unge i lukkede institusjoner. Vinnerljung mfl. (2018) viser for eksempel, basert på en studie av 91 ungdommer som nettopp hadde flyttet på institusjon, at 75 prosent av jentene og vel 50 prosent av guttene hadde minst ett tidligere helseproblem som ble dårlig fulgt opp, eller som ikke var kjent før vurderingen av ungdommene ved plassering.

Når det gjelder barnas utdanning og skolegang viser Bufdirs årsrapport for 2020 til at barn på institusjon i utgangspunktet er en gruppe med høyere risiko for svake skolekarakterer og frafall i skolen, og at de har et bekymringsfullt høyt skolefravær. Andelen barn og unge med 100 prosent oppmøte på skole i henhold til avtalt plan, holder seg på et stabilt lavt nivå, både i grunnskole og videregående (Bufdir, 2021a).

43 prosent av barn og unge i alderen 15–17 år med institusjonstiltak har vært siktet for et lovbrudd minst én gang.<sup>12</sup> 23 prosent har mottatt en straffereaksjon før eller under institusjonsoppholdet.<sup>13</sup> Blant barn og unge i samme aldersgruppe utenfor barnevernet er det én prosent som har mottatt en straffereaksjon. Andelen som har vært

<sup>11</sup> Sammenlignet med Ungdata-undersøkelsen i 2022.

siktet og etterforsket for et lovbrudd minst én gang økte fra 43 prosent blant 15- til 17-åringer som bodde på institusjon i 2013 til 48 prosent i 2018. Økningen har særlig skjedd blant de yngste på institusjon, det vil si 13- og 14-åringene (Drange og Hernæs, 2020).

Drange mfl. (2021) finner at om lag 62 prosent av de som bodde i fosterhjem som 17-åringer fortsetter med dette etter fylte 18 år, mens 14 prosent ikke får noen form for ettervern. Blant unge på institusjon fortsetter om lag 34 prosent å bo på institusjon etter fylte 18 år,<sup>14</sup> mens 28 prosent ikke får noen form for ettervernstiltak.

#### 4.3.5 Situasjonen for barn som adopteres

Helland og Skivenes (2019)<sup>15</sup> viser at 72 prosent (n=217) av barna som ble adoptert i perioden 2011–2016 hadde flyttet til fosterhjemmet før de fylte ett år, og at de hadde bodd hos adoptivsøkerne i i gjennomsnitt fire år på det tidspunktet nemnda vedtok adopsjon. Nærmere halvparten av barna (42 %) var plassert utenfor hjemmet første gang som nyfødte eller spedbarn. Det fremkommer at dette er stabile plasseringer, at omsorgsovertakelse sjelden vedtas samtidig med adopsjonen (14 saker i perioden 2011–2016) og at barna ikke har store omsorgs- eller hjelpebehov, selv om noen av barna har alvorlige og sammenfattede problemer. I nærmere en fjerdedel av sakene gjennomføres adopsjonene med samtykke fra en eller begge foreldrene.<sup>16</sup>

Det er også vanlig at barna har søsken. Minst to tredjedeler av barna har enten ett eller flere hel- eller halvsøsken. Disse barna er også ofte under barnevernets omsorg eller adopterte (66 %), men det er sjelden at adopsjonssaker omhandler flere

enn ett barn om gangen (7 prosent av sakene). I sakene der søsknene ikke er under barnevernets omsorg, har disse ofte en annen far eller mor med foreldreansvar.

En tredjedel av barna i sakene har en eller to foreldre med utenlandsk opphav, og foreldrene er i størstedelen av sakene norske statsborgere. Det vanligste er at barna har to foreldre uten innvandrerbakgrunn (52–65 %) eller én forelder med utenlandsk opphav (minst 18 %), men for 16 prosent av barna har begge foreldrene opphav utenfor Norge. Dette er ikke ensbetydende med minoritetsetnisk bakgrunn, men blant disse barna er det en overvekt av foreldre med opphav fra afrikanske eller asiatiske land, etterfulgt av europeisk bakgrunn, ofte fra øst-europeiske land.

#### 4.4 Kjennetegn ved saker med hjelpetiltak i hjemmet

Ved utgangen av 2021 mottok om lag 21 000 barn hjelpetiltak fra barnevernet.<sup>17</sup> Disse utgjorde i overkant av 70 prosent av barna som mottok barnevernstiltak på dette tidspunktet. Av disse fikk om lag 90 prosent tiltak i hjemmet, mens resten fikk hjelpetiltak i form tiltak utenfor hjemmet.

Bruken av hjelpetiltak i hjemmet har, på samme måte som barnevernstiltak generelt, gått ned siden 2017.<sup>18</sup> Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet er redusert med 14 prosent i perioden, og andelen er redusert fra nesten 20 per 1 000 barn til 17,3. Se tabell 4.1.

Hjelpetiltak kan også pålegges foreldre av nemnda. Nemndene gjorde i 2021 22 vedtak om pålagte hjelpetiltak, hvorav foreldreveilednings-tiltak var vanligst, etterfulgt av pålagt opphold i sentre for foreldre og barn (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2022).

Mange barn mottar hjelpetiltak over relativt lang tid. For fødselskullene til og med 1999-kullet viser Drange mfl. (2021) at barn og unge med hjelpetiltak i hjemmet i gjennomsnitt har disse tiltakene i noe over 40 måneder.<sup>19</sup> Ser man på sammenhengende tiltaksperioder er det betydelige forskjeller mellom ulike typer hjelpetiltak i hjemmet. Tiltak som innebærer tilsyn og kontroll og undersøkelse og behandling er relativt kortvarige.

<sup>12</sup> Tallene viser til registrerte siktelsener for etterforskede lovbrudd, og inkluderer alle typer avgjørelser, det vil si både tiltale, forelegg, betinget påtaleunntakelse, overføring til konfliktråd og henleggelse på grunn av at siktede var under 15 år eller av andre grunner.

<sup>13</sup> Analysen viser til registrerte siktelsener for personer i alderen 13–18 år og straffereaksjoner for personer i alderen 15–18 år for alle personer som har vært registrert med et institusjonsopphold i løpet av perioden 2012–2018. De vanligste straffereaksjoner er betinget påtaleunntakelse og forelegg.

<sup>14</sup> Det finnes ikke informasjon om hvor lenge de blir boende der.

<sup>15</sup> Systematisk gjennomgang av samtlige nemndsvedtak om adopsjon i perioden 2011–2016 – totalt 283 saker og 302 barn.

<sup>16</sup> Dette var før innføringen av § 4-20 femte ledd i 2018, om at også saker med samtykke skulle behandles i nemnda. Det er dessuten det klare flertallet av disse sakene der samtykke kun foreligger fra én av foreldrene.

<sup>17</sup> Tiltak hjemlet i § 4-4 annet og sjettede ledd i 1992-loven.

<sup>18</sup> Bruken av barnevernstiltak har gått ned med 16 prosent i perioden, målt i antall barn 0–17 år med tiltak per 31.12 (SSB-tabell 09050).

<sup>19</sup> Ikke nødvendigvis sammenhengende.

Tabell 4.1 Antall barn 0–17 år med hjelpetiltak i hjemmet per 31.12 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hjelpetiltak i hjemmet	22 106	22 509	22 257	21 371	20 655	19 257
Hjelpetiltak i hjemmet per 1 000 barn	19,6	19,9	19,7	19,0	18,5	17,3

Kilde: Bufdir (2022k) og SSB-tabell 13148

Om lag 80 prosent er avsluttet innen to år. Tiltak for å styrke foreldreferdighetene og særlig tiltak for å styrke barnets utvikling er noe mer langvarige. Blant disse er henholdsvis om lag 70 og 50 prosent avsluttet innen to år. Tiltak for å styrke barnets utvikling har den lengste «halen» blant hjelpetiltakene – barna med lengst tiltaksforløp kan motta tiltak i opp mot 11 år (Drange mfl., 2021).

Christiansen mfl. (2015) finner i en studie av 245 barn som har mottatt hjelpetiltak, at om lag halvparten (n=94) av foreldrene mente at hjelpetiltakene hadde gjort barnas situasjon bedre, mens 37 prosent mente at dette gjaldt i noen grad. 46 prosent (n=88) mente tiltakene hadde gitt konkret hjelp til foreldreoppgaven, mens 33 prosent mente dette gjaldt i noen grad.

## 4.5 Kjennetegn ved akuttsaker

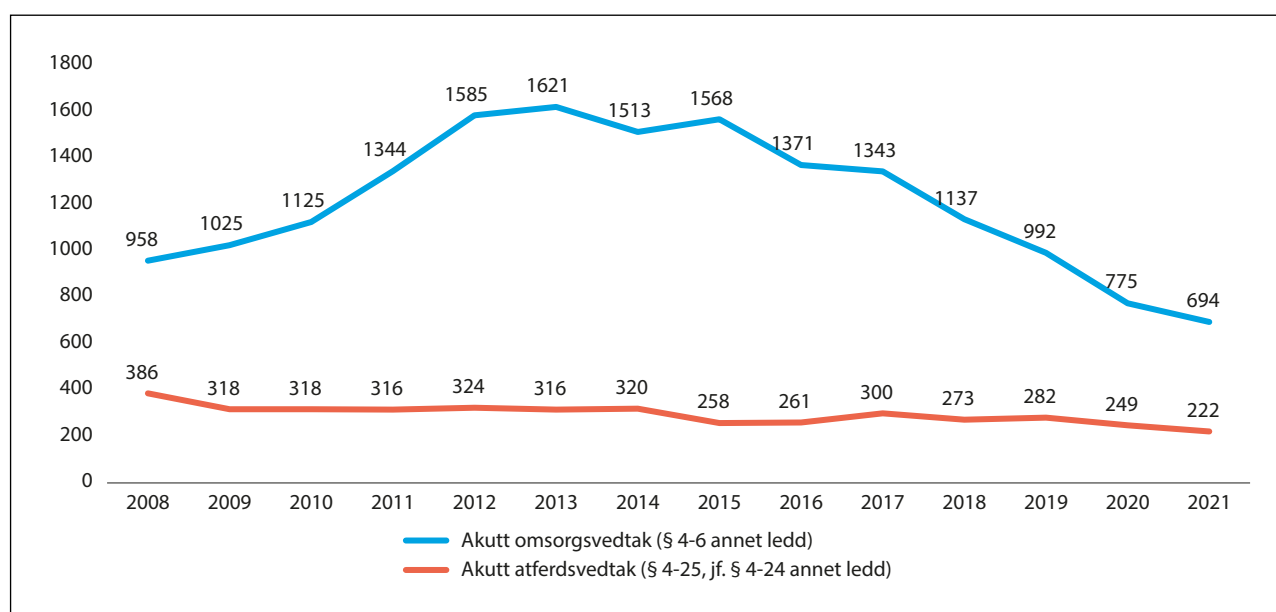
### 4.5.1 Omfang

932 barn ble akutt plassert med tvang i 2021 (Bufdir, 2022l).<sup>20</sup> Dette utgjør om lag 0,9 barn per 1 000 barn i alderen 0–17 år og omfatter akutte omsorgsovertakelser og akutt plasseringer begrunnet i barnets atferd. I tillegg kommer frivillige akutt plasseringer. Barna som ble akutt plassert i 2019 var i gjennomsnitt litt over ni år gamle. Gjennomsnittsalderen økte fra 8,7 år i 2017 til 9,2 år i 2019.<sup>21</sup>

Omfanget av akutte tvangsplasseringer har endret seg de siste 15 årene. I perioden fra 2008 til

<sup>20</sup> Gjelder vedtak etter §§ 4-6 annet ledd (plassering på grunn av forhold i hjemmet), 4-25 (plassering på grunn av barnets atferd og 4-9 (akuttvedtak fra fødestue) i barnevernloven av 1992.

<sup>21</sup> Gjennomsnittsalder i 2017 er hentet fra Drange mfl. (2021), mens gjennomsnittsalder for 2019 er beregnet av utvalget med utgangspunkt i tall mottatt fra Frischsenteret.



Figur 4.2 Antall barn 0–17 år med akutt atferds- eller omsorgsvedtak med tvang

Kilde: Bufdir (2022l)

2013 økte antall barn som ble plassert etter § 4-6 annet ledd i barnevernloven av 1992. Økningen var betydelig større enn for andre typer tiltak. Etter 2013 er antallet halvert. Nedgangen har vært størst for de yngste barna (Storhaug mfl., 2020). Også antall akutte *atferdsplasseringer* etter § 4-25 i 92-loven er redusert over flere år, men her har utviklingen vært mer stabil. Se figur 4.2. Antall akutte tvangsplasseringer er nå omtrent på samme nivå som tidlig på 2000-tallet.<sup>22</sup> Tallene for *frivillige* akuttsplasseringer er usikre. Kommunenes halvårsrapporteringer til Bufdir tyder på at antall frivillige akuttsplasseringer har holdt seg relativt stabilt de siste årene, på om lag 800 saker i året.

#### 4.5.2 Geografiske forskjeller

Tall fra Bufdir viser at det er forskjeller mellom små og store kommuner, og mellom fylker, i andelen barn av barnebefolkningen som blir akuttsplassert. Små kommuner hadde i 2020 i gjennomsnitt en større andel barn med akuttvedtak enn store kommuner. Kommunene i Finnmark og Nordland skiller seg ut, med flere akuttvedtak enn de øvrige fylkene, mens Agder og Vestland har en spesiell lav andel.

Bufdir har samtidig, på vegne av utvalget, analysert hvor store de geografiske forskjellene er samt hvorvidt forskjellene er statistisk signifikante. I tillegg har Bufdir analysert hva som kan forklare forskjellene, inkludert sentralitetsgrad, utdanningsnivå i befolkningen, andel barn i familier med vedvarende lavinntekt, andel barn i familier som mottar sosialhjelp, andel arbeidsledige i befolkningen og antall barn med undersøkelse eller tiltak per saksbehandlerstilling i barnevernstjenesten (kapasitet).<sup>23</sup> Bufdirs analyse viser at dersom man sammenligner kommuner av ulik størrelse, men som har like levekår og lik kommuneøkonomi, er det ikke signifikante forskjeller i andel barn med akuttvedtak. Det er

<sup>22</sup> I NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker* ble det vist til om lag 900 akuttvedtak i 2003.

<sup>23</sup> Bufdirs datagrunnlag er data fra kommunenes halvårsrapportering, KOSTRA om barnevern (SSB), Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda (Prosa) samt data om utdanning, inntekt, demografi, sosiale overføringer og sentralitet fra SSB. Dataene er strukturert etter kommunestruktur fra 2020. De ulike levekårsindikatorerne er basert på gjennomsnitt i årene 2017–2019. Oslo er ekskludert fra analysen fordi kommunen både skiller seg vesentlig fra alle de andre kommunene, i tillegg til at Oslo ville blitt tillagt for mye vekt i analysen. Finnmark er i analysene lagt inn som et eget fylke, fordi tallene for kommunene i Finnmark skiller seg betydelig fra resten av landet.

heller ikke signifikante forskjeller mellom fylker, med unntak av Finnmark som har signifikant flere akuttvedtak enn andre fylker, selv om man korrigerer for befolkningskjennetegn.

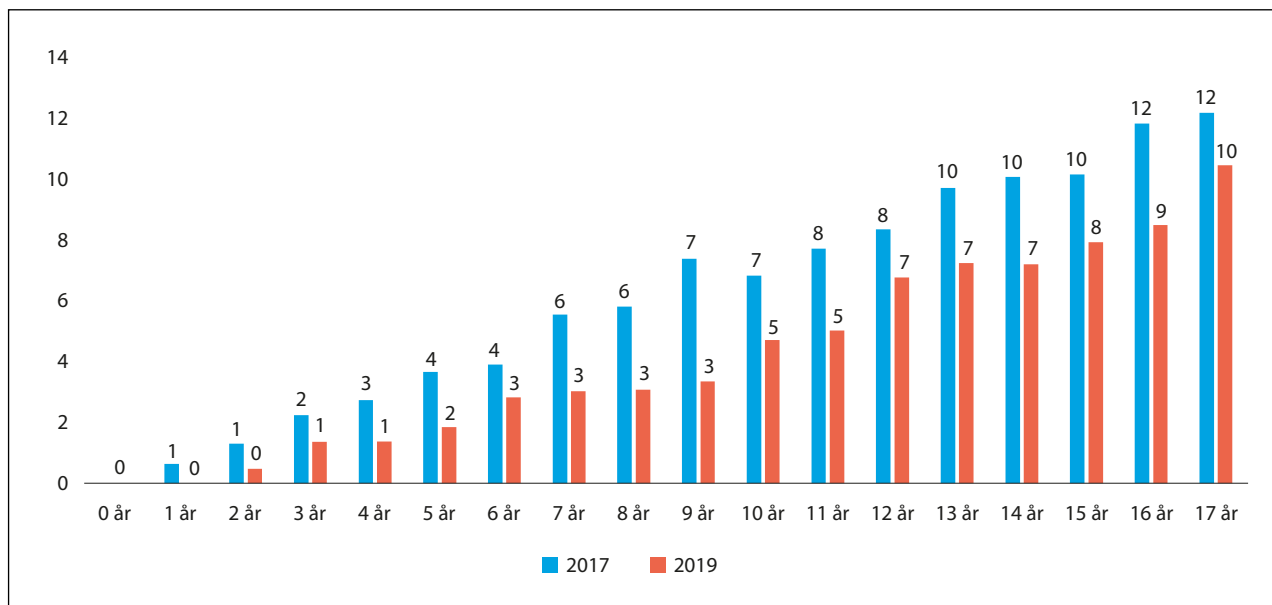
#### 4.5.3 Forløp

Storhaug mfl. (2020) finner at det for 73 prosent av barna hadde vært gjennomført minst én undersøkelse forut for akuttsplasseringen, og at 36 prosent av barna hadde aktive tiltak ved akuttsplasseringen. 25 prosent hadde hatt tiltak i mer enn tre år før akuttsplasseringen. Hvorvidt familien hadde hatt tidligere tiltak varierte ut fra innvandrerbakgrunn. 73 prosent av familier uten innvandrerbakgrunn hadde hatt tidligere tiltak, 62 prosent av familiene med vestlig innvandrerbakgrunn og 39 prosent med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn hadde hatt tiltak tidligere.

Drange mfl. (2021) finner at 45 prosent av barna med akutte tvangsvedtak har hatt hjelpetiltak i løpet av de to foregående årene. Det virker som at det er en økt bruk av frivillige hjelpetiltak i hjemmet før akuttsplassering. Data utvalget har mottatt fra Frischsenteret viser at 11-åringene som ble akuttsplassert i 2019 i gjennomsnitt hadde mottatt hjelpetiltak i 22 måneder i løpet av livet – 4 måneder mer enn en 11-åring med akuttvedtak i 2017. Samtidig var barna med akutte tvangsvedtak i 2019 yngre da de fikk sitt første barnevernstiltak, enn barna med akuttvedtak i 2017. For eksempel var 14-åringene med akuttvedtak i 2019 i gjennomsnitt 7 år gamle da de mottok sitt første barnevernstiltak, mens 14-åringene med akuttvedtak i 2017 i gjennomsnitt var 10 år.<sup>24</sup> Forholdet mellom reduksjonen i alder ved første tiltak og endringen i antall måneder med hjelpetiltak i hjemmet varierer noe mellom aldersgruppene. I enkelte aldersgrupper er det totale antallet måneder med hjelpetiltak redusert, selv om barna har vært i barnevernet lenger enn før (yngre ved første tiltak). Dette gjelder særlig blant de som er 12 år eller eldre. For disse barna kan det altså synes som om tiltaksbruken fra barnevernet har blitt mindre intensiv, dersom man sammenligner 2019 med 2017.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Det mangler data som går lenger tilbake enn 2017, så funnene må tolkes med forsiktighet. Det er heller ikke tilgjengelig informasjon om hva slags tiltak barna eventuelt har mottatt fra andre tjenester enn barnevernet, eller hva slags type hjelpetiltak de har mottatt fra barnevernet.

<sup>25</sup> Bildet endres ikke vesentlig dersom man også ser på antall måneder barna har mottatt tiltak i fosterhjem eller institusjon.



Figur 4.3 Alder ved første barnevernstiltak for barn med akutte tvangsvedtak fordelt på alder ved akuttvedtak

Kilde: Sammenstilling av tall mottatt fra Frischsenteret. Frischsenteret har brukt registerdata på barnevernstiltak (basert på kommunenes årlige KOSTRA-rapportering) og demografi fra Statistisk sentralbyrå og filuttrekk fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemndas fagsystem. Inkluderer kun vedtak der nemnda har gitt medhold til akuttvedtaket

#### 4.5.4 Hva skjer etter akuttvedtaket?

Over tid har om lag 80 prosent av barn og unge med akutttiltak bodd i beredskapshjem eller fosterhjem, mens om lag 20 prosent har bodd i institusjon.<sup>26</sup> Også *oppholdstiden* i akuttinstitusjon og beredskapshjem via Bufetat har vært relativt stabil over tid, med i overkant av 150 dager i beredskapshjem og om lag 50 dager på akuttinstitusjon. Unntaket er et noe høyere antall oppholdsdager i 2020. Bufetats målsetting om at opphold i beredskapshjem og akuttinstitusjoner ikke skal overstige henholdsvis tre måneder og seks uker, oppnås kun ved om lag halvparten av plasseringene.<sup>27</sup>

Storhaug mfl. (2020) viser at av 175 undersøkte akutt plasseringene varte 27 prosent under én måned, 35 prosent 1–3 måneder, 15 prosent 3–5 måneder, 11 prosent, 5–8 måneder, 6 prosent 8–12 måneder og fem prosent mer enn 12 måneder.<sup>28</sup> Over 60 prosent av barna hadde altså flyttet hjem eller videre til andre tiltak innen tre mone-

der, hvorav nesten halvparten av disse innen en måned. For alle barna som hadde langvarige plasseringer, var det levert begjæring til nemnda om omsorgsovertakelse etter § 4-12 i 1992-loven, eller hjemmelen var innen seks uker endret til en frivillig plassering i beredskapshjemmet (ved ett tilfelle i institusjon). Alle var fortsatt plassert samme sted. Storhaug mfl. (2020) viser videre at det særlig var to grunner til at plasseringer i beredskapshjem ble langvarige; det tok tid før saken om omsorgsovertakelse eller atferdsplassering ble behandlet i nemnda, og noen barn ble boende etter nemndsbehandlingen i påvente av egnet fosterhjem.

Storhaug mfl. (2020) fant videre at etter akutt plasseringen ble 52 prosent av barna i de 175 undersøkte sakene flyttet hjem. 43 prosent fikk hjelpetiltak i hjemmet, mens ni prosent ble flyttet hjem uten at det ble satt inn hjelpetiltak. I 24 prosent av sakene ble det gjennomført omsorgsovertakelse, mens barna i seks prosent av sakene ble flyttet i fosterhjem som frivillig tiltak. Seks prosent ble også flyttet til institusjon som frivillig hjelpetiltak, og fem prosent ble flyttet til atferdsinstitusjon.

<sup>26</sup> SSB-tabell 12845. Vedtak etter §§ 4-6, 1. og 2. ledd, 4-25, 2. ledd og 4-9, 1. og 2. ledd.

<sup>27</sup> Informasjon fra Bufetats fagsystem BiRK (Oslo kommune ikke inkludert) mottatt av Bufdir. Informasjonen utvalget har om oppholdstid omfatter barn som både er akutt plassert med tvang og frivillig, og det foreligger ikke tilgjengelig statistikk som skiller mellom disse to gruppene. Barn med frivillig akuttvedtak utgjorde 30 prosent av barna i beredskapshjem og 34 prosent av de i akuttinstitusjon i 2021.

<sup>28</sup> Akuttsakene omfattet vedtak etter både §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, 4-25 og 4-29. Fordelingen mellom disse er ikke kjent.

## 4.6 Kjennetegn ved ulike former for tiltak utenfor hjemmet

### 4.6.1 Omfang

Det var i perioden 2017–2021 en betydelig nedgang i antall vedtak om omsorgsovertakelser, både av nyfødte etter § 4-8 i 1992-loven, men særlig etter § 4-12. Se tabell 4.2. I 2022 var det 393 vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4-12 og 166 vedtak etter § 4-8 i 1992-loven. BFD har i tildelingsbrevet for 2023 gitt Bufdir i oppdrag å etablere et kunnskapsgrunnlag som forklarer nedgangen i omsorgsovertakelser.

Også antall barn som er under omsorg til enhver tid er redusert i perioden, med om lag 15 prosent. Ved utgangen av 2021 var om lag 7 660 barn under omsorg i Norge. Målt per 1 000 barn er antall barn under omsorg redusert fra om lag 8 til 6,8. Se tabell 4.3.

Det har også vært nedgang i antall barn som har tiltak utenfor hjemmet som hjelpetiltak, såkalte frivillige plasseringer. Fra 2017 til 2021 ble antall barn med slike tiltak redusert med om lag 30 prosent. Se tabell 4.4.

Ved utgangen av 2021 bodde 7 910 barn 0–17 år i ordinære fosterhjem i eller utenom familie og nære nettverk. Dette utgjorde 0,7 prosent av befolkningen 0–17 år og over 90 prosent av de samlede institusjons- og fosterhjemstiltakene. Av nye barn som flyttet i tiltak utenfor hjemmet i løpet av året, flyttet 73 prosent i fosterhjem. Om lag 85 prosent av barna som bodde i fosterhjem ved utgangen av 2021 bodde der på bakgrunn av et omsorgsvedtak, mens om lag 15 prosent bodde der frivillig.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> SSB-tabell 12845. Inkluderer alle typer fosterhjemstiltak, ikke bare ordinære. Det var også noen barn (0,6 %) som bodde i slike tiltak som følge av akuttvedtak.

Tabell 4.2 Vedtak om omsorgsovertakelse 2017-2021

	Vedtak etter § 4-8	Vedtak etter § 4-12
2017	160	776
2018	154	711
2019	144	637
2020	135	467
2021	138	410
2017-2021	- 14 %	- 47 %

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

Tabell 4.3 Antall barn under omsorg 2016–2021. n og per 1 000 barn

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Barn 0–17 år under omsorg per 31.12	8 924	9 080	9 033	8 868	8 600	8 144	7 658
Barn under omsorg per 1000 barn	7,9	8,1	8,0	7,9	7,6	7,2	6,8

Kilde: SSB-tabell 09050 og 13148

Tabell 4.4 Alle barn 0–17 år med hjelpetiltak utenfor hjemmet per 31.12 2015–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Frivillige plasseringer (n=barn)	2 346	2 914	2 668	2 290	2 024	1 966	1859
Frivillige plasseringer per 1 000 barn	2,1	2,6	2,4	2,0	1,8	1,8	1,7

Kilde: SSB-tabell 12845 og 13148. Gjelder plassering i alle plasseringstiltak med hjemmel i § 4-4 annet og sjette ledd i barnevernloven av 1992

Ved utgangen av 2021 var det 834 barn og unge som bodde på barnevernsinstitusjon, hvorav tre var 0–2 år, 70 6–12 år og 761 13–17 år. I tillegg var det 137 unge 18–24 år som bodde på institusjon på dette tidspunktet.<sup>30</sup> Barn og unge på institusjon utgjorde i overkant av åtte prosent av alle barn i tiltak utenfor hjemmet og om lag 0,08 prosent av alle barn og unge i alderen 0–17 år.<sup>31</sup> Bufdir har opplyst til utvalget at i perioden fra januar til november i 2022 bodde 223 enslige mindreårige asylsøkere 0–15 år i omsorgssentre. Antallet varierer imidlertid mye fra år til år.

#### 4.6.2 Hvor lenge bor barn i fosterhjem?

Datagrunnlaget for varigheten av fosterhjemsplasseringer er til dels sparsomt. Drange mfl. (2021) gir imidlertid informasjon om varigheten av tiltak utenfor hjemmet. Fordi 92 prosent av barna under omsorg bor i fosterhjem, noe over 7 000 barn ved utgangen av 2021,<sup>32</sup> sier dette noe om hvor lenge barn bor i tiltak utenfor hjemmet. For fødselskullene de kunne observere hele oppveksten til, frem til fylte 19 år (det vil si de som ble født før år

2000), finner Drange mfl. (2021) at den gjennomsnittlige botiden i fosterhjem var i underkant av 60 måneder (fem år).<sup>33</sup> Litt under halvparten av fosterhjemsoppholdene varte i tre år eller mer (36 måneder). Videre finner de at det i perioden 2011–2018 var:<sup>34</sup>

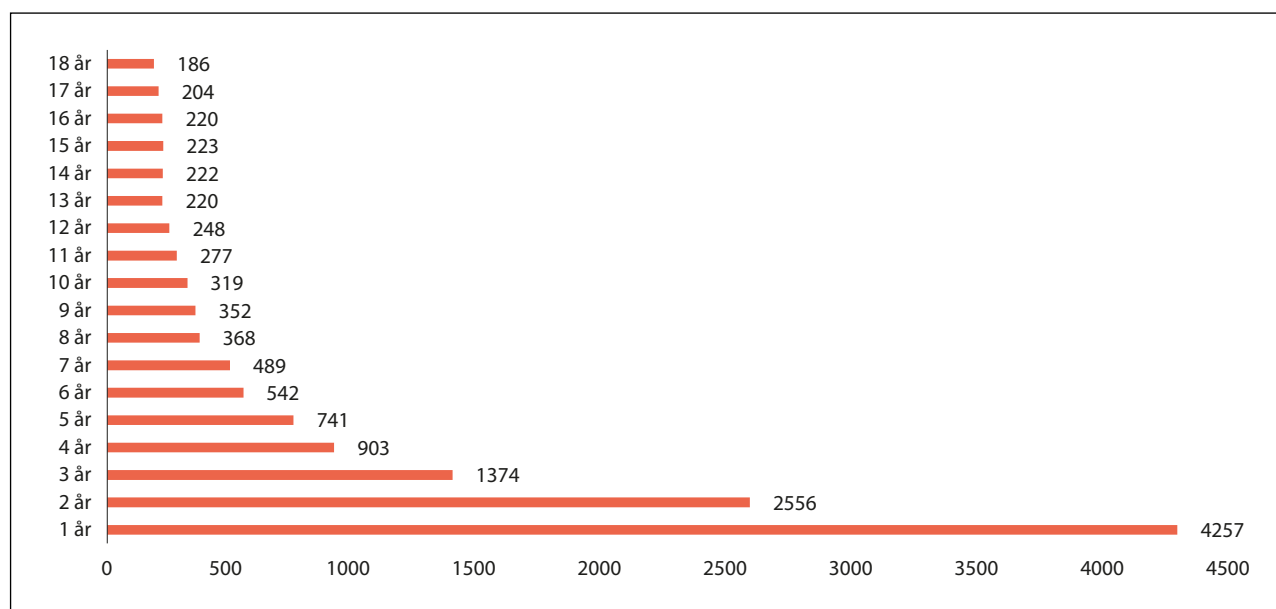
- Om lag 25 prosent av barnas fosterhjemsopphold som varte syv år eller mer.
- Om lag 10 prosent av barnas fosterhjemsopphold som varte 13 år eller mer.
- Om lag 187 barn som bodde i fosterhjem i 18 år.

For nærmere informasjon om varighet av fosterhjemtiltak se figur 4.4.

Også Fosterhjemsforeningen har undersøkt varigheten på fosterhjemsplasseringer i sin årlige undersøkelse (Norsk Fosterhjemsforening, 2022), der 1 300 fosterhjem har svart på hvor lenge plasseringen av barnet har vart. Undersøkelsen viser at de fleste plasseringene var langvarige; 19 prosent hadde vart i 10 år eller mer, 28 prosent i 6–10 år, og 34 prosent i 2–6 år.

<sup>33</sup> En 19-åring (født i januar) har levd i 228 måneder. Gjennomsnittstiden for opphold i institusjon var rundt 16 måneder.

<sup>34</sup> Basert på data utvalget har mottatt fra Frischsenteret. Beredskapshjem inngår i kategorien, noe som betyr at varigheten på rene fosterhjemstiltak i realiteten er lengre.



Figur 4.4 Varighet på fosterhjemsopphold avsluttet i perioden 2011–2018. Beredskapshjemopphold inkludert. n=13 701

Kilde: Sammenstilling av tall mottatt fra Frischsenteret. Viser antall tiltak, ikke antall barn. Det kan dermed være mer enn ett forløp per barn. Tiltak telles på årsnivå, slik at det bare er nytt forløp hvis det har vært opphold i minst et helt kalenderår. For eksempel er to fosterhjemsopphold i løpet av ett år slått sammen. Samme med to fosterhjemsopphold i to etterfølgende år selv om de ikke fortsetter kontinuerlig

Videre indikerer Clausen og Valset (2012), basert på registerdata, at svært mange av de yngste barnevernsbarna forblir i barneverns-systemet gjennom barndommen. For barn som var yngre enn seks år i 1995 (n=6 600) var det 2 769 av dem som fremdeles fikk tiltak fra barnevernet 13 år senere, når barna var mellom 13 og 18 år.<sup>35</sup> Dette stabiliserte seg allerede etter fem år, hvor antallet barn ligger på rundt 3 000 hvert år, eller rundt 42 prosent av de yngste barna.

I en longitudinell studie av varighet av fosterhjemsoophold i perioden 1993–2005 (Clausen og Kristofersen 2008), ble det vist til at om lag 30 prosent av barna i fosterhjem hadde fosterhjemsoophold som varte mer enn fire år. Det er ikke skilt mellom barn under omsorg og barn i frivillige plasseringer og akutt plasseringer. Dette påvirker tallene.

#### 4.6.3 Hvor lenge bor barn på institusjon?

Drange mfl. (2021) viser at barn og unge med institusjonstiltak i gjennomsnitt bor på institusjon i 16 måneder i løpet av sine første 20 leveår, men ikke nødvendigvis sammenhengende. De finner videre at de aller fleste institusjonstiltakene varer 12 måneder eller mindre. Ifølge Bufdirs årsrapport for 2021 er det store forskjeller mellom de forskjellige institusjonstypene og mellom statlige og private institusjoner. Barn og unge i omsorgsinstitusjoner har den lengste oppholdstiden – gjennomsnittlig 15 måneder.

Gutter har i gjennomsnitt lengre oppholdstid enn jenter, og ungdommer med kortere opphold tenderer til å ha en noe mer ressurssterk foreldrebakgrunn. Ellers er det stort overlapp i kjennetegnene til ungdommer registrert i korte, middels og lange opphold. For ungdom som bodde på institusjon i 2015, og da var minst 17 år, var det nærmere 50 prosent av guttene og 40 prosent av jentene som også var i institusjon året etter (Drange og Hernæs, 2020).

#### 4.6.4 Hvor lenge er plasseringene ment å vare?

Det finnes begrenset med kunnskap om hvor stor andel av plasseringene som er *ment* å vare over lang tid, og om dette har endret seg med reduksjonen i at antall omsorgsovertakelser. Ulik begrepsbruk knyttet til om en plassering er permanent eller langvarig, fører også til at informasjonen som foreligger spriker noe. Sørensen

<sup>35</sup> Dette gjelder både hjelpe- og omsorgstiltak.

(2020) finner, i en gjennomgang av 100 fylkesnemndsvedtak fra 2018, at det i 68 vedtak uttrykkelig ble lagt til grunn at plasseringen sannsynligvis ville bli langvarig, mens det i kun 11 vedtak ble uttrykt at varigheten var usikker eller midlertidig.

Tall fra UiBs gjennomgang av nemndsvedtak om omsorgsovertakelser, kan tyde på en større tilbakeholdenhet i nemndene i 2021 med å angi at plasseringen er langvarig (Ruiken, 2022). UiB har, basert på gjennomgang av alle nemndsvedtak som omhandler omsorgsovertagelse i 2018 og første halvår 2021, kartlagt hvorvidt nemnda har angitt plasseringen som en såkalt «oppvekst-plassering» eller «langvarig plassering». Dette gjaldt for 32 prosent av barna i 2018 (n=282 av 868 barn), men kun fem prosent av barna første halvår 2021 (n=16 av 321 barn).<sup>36</sup>

Alvik (2021) finner, basert på en dokumentanalyse av 37 publiserte nemndsavgjørelser på lovdata, i perioden 27. mars til 31. desember 2020, en mulig tendens til at nemndene har blitt tilbakeholdne med eksplisitt å uttale at det vil bli en langvarig plassering. I 16 av de 37 vedtakene fremgår det at plasseringen mest sannsynlig vil bli langvarig. I rapporten blir det samtidig pekt på at ytterligere 16 vedtak inneholdt beskrivelser av faktum og vurderinger som gir grunn til å tro at det var snakk om en langvarig plassering, men uten at plasseringens varighet nevnes i vedtaket.

#### 4.6.5 Forløp

Statistikk fra nemndene, sammenstilt av Frischsenteret på oppdrag fra utvalget, viser at det i familier der det ble fattet omsorgsvedtak i perioden 2017–2019 hadde vært gitt hjelpetiltak i hjemmet i en periode som totalt utgjorde om lag 40 prosent av barnas liv.<sup>37</sup> I tillegg kommer perioder der barna tidligere har bodd i fosterhjem eller institusjon. Tabell 4.5 viser eksempelvis at det i familiene til de 62 7-åringene med omsorgsvedtak i 2019, var gitt hjelpetiltak i til sammen 28 måneder, og at barna i gjennomsnitt var 3 år da første tiltak ble satt inn. For de 56 14-åringene var det gitt hjelpetiltak i til sammen 50 måneder siden barna var 6 år.

Barn og unge i alderen 0–17 år med frivillige plasseringer i 2018, hadde i gjennomsnitt mottatt hjelpetiltak i hjemmet i om lag 30 prosent av livet

<sup>36</sup> Det bemerkes i rapporten at denne kartleggingen *kun* baserer seg på tekstsøk av de to nevnte termene, og at ytterligere analyse av sakene er nødvendig for å si noe presist om både status og utviklingen.

<sup>37</sup> Målt i antall år der hjelpetiltak er mottatt. Hjelpetiltakene er ikke nødvendigvis gitt sammenhengende.



Tabell 4.5 Gjennomsnitt antall måneder med hjelpetiltak i hjemmet og gjennomsnittlig alder ved første tiltak for barn og unge med omsorgsvedtak i 2019

Alder på vedtaks-tidspunkt	Antall	Måneder med hjelpetiltak i hjemmet	Alder ved første tiltak
0 år	28	0	
1 år	70	3	0
2 år	35	9	0
3 år	34	15	1
4 år	45	14	1
5 år	44	20	2
6 år	43	25	2
7 år	62	28	3
8 år	53	31	3
9 år	56	35	3
10 år	52	43	4
11 år	53	42	5
12 år	45	42	6
13 år	42	37	6
14 år	56	50	6
15 år	57	44	7
16 år	56	35	9
17 år	39	42	10

Kilde: Sammenstilling av tall mottatt fra Frischsenteret. Frischsenteret har brukt registerdata på barnevernstiltak (basert på kommunenes årlige KOSTRA-rapportering) og demografi fra Statistisk sentralbyrå og filuttrekk fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemndas fagsystem

sitt før de flyttet i tiltaket.<sup>38</sup> Dette viser tall sammenstilt av Frischsenteret for utvalget.<sup>39</sup> Tidligere norske studier har vist at gjennomsnittlig lengde på hjelpetiltak før plassering var tre og et halvt år (Clausen, 2003).

<sup>38</sup> Målt i antall år der hjelpetiltak er mottatt. Hjelpetiltakene er ikke nødvendigvis gitt sammenhengende.

<sup>39</sup> Populasjonen er barn med registrert institusjons- eller fosterhjemstiltak i 2018, ekskludert barn med sak etter §§ 4-6, 4-8, 4-12 eller 4-24 behandlet i nemnda samme år eller som har et omsorgstiltak som definert i SSBs statistikk.

#### 4.6.6 Flyttinger

Det foreligger litt informasjon om flyttinger av barn i barnevernet. Blant barn i alderen 0–5 år, som SSB har fullstendig datagrunnlag for, som bor i fosterhjem utenfor familie og nettverk har om lag 30 prosent flyttet to eller flere ganger siden de ble plassert første gangen, inkludert opphold i beredskapshjem. I underkant av 10 prosent har flyttet tre ganger eller mer.<sup>40</sup> Flyttinger er hyppigst det første plasseringsåret, og situasjonen stabiliserer seg over tid. Uansett hvor lang tid det har gått siden første plassering, er det flest flyttinger blant barna over 12 år. Det er færre flyttinger blant barn som bor i fosterhjem i familie og nettverk.

Også internasjonale studier viser at brudd i hovedsak skjer i løpet av de første to årene av plasseringen, og at mellom 20 og 50 prosent av plasseringene ender med utilsiktet flytting (Backe-Hansen mfl., 2013).

Det finnes mindre kunnskap om flyttinger blant barn og unge på institusjon. Det er i Kjelsaas mfl. (2020) vist til en analyse fra Bufdir om at 67 prosent av barn og ungdom som bodde på institusjon i mai 2019, hadde tre eller flere flyttinger bak seg. Dersom en ser bort fra akutt plasseringer, er andelen på 38 prosent.<sup>41</sup> Tall utvalget har mottatt fra Bufdir, viser at 15 prosent av barn og unge som bodde på institusjon i 2021 hadde opplevd flere enn fire flyttinger siden første plasseringstiltak gjennom Bufetat, det vil si at eventuelle flyttinger hjem eller til ordinære fosterhjem kan komme i tillegg.

#### 4.7 Saker der barn adopteres av fosterforeldrene

I perioden 2011–2016 ble i gjennomsnitt 0,6 prosent av fosterbarn under barnevernets omsorg adoptert hvert år. De siste to årene har det vært en vesentlig reduksjon i antall adopsjoner av fosterbarn (se figur 4.5).

Barna var i gjennomsnitt 5 år på tidspunktet for vedtak i nemnda, men alderen på barna varierte fra tre måneder til 17 år. Se figur 4.6.

De fleste sakene om adopsjon som sendes fra barnevernstjenestene til nemnda ender med ved-

<sup>40</sup> SSB-tabell 13353.

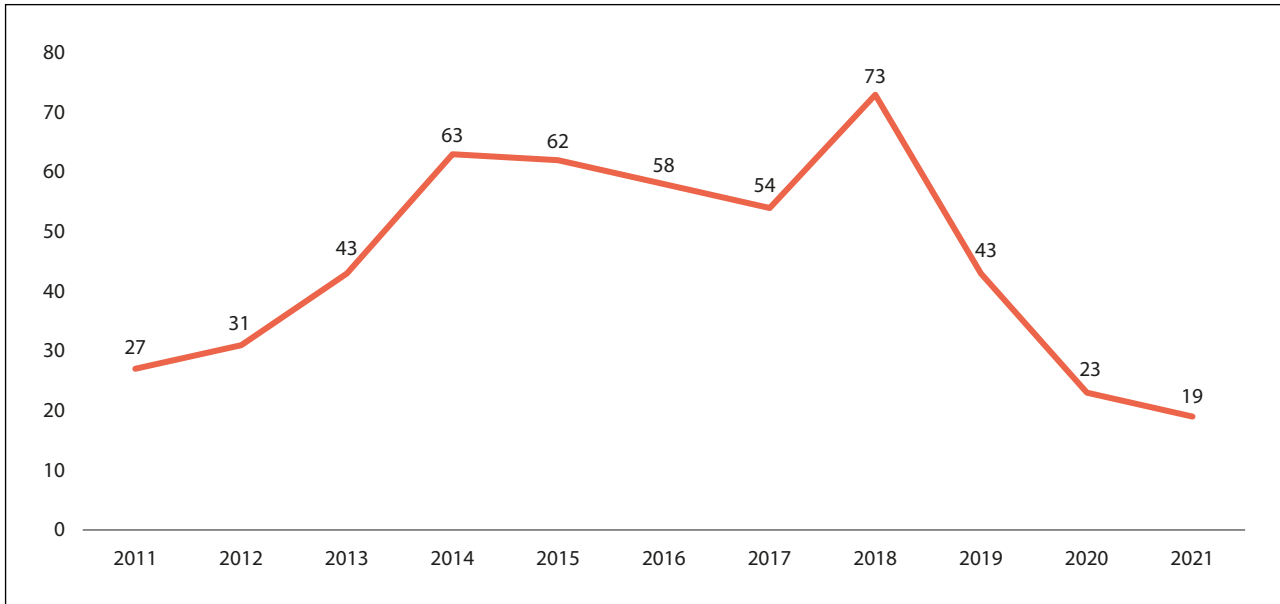
<sup>41</sup> Det fremkommer ikke om flyttingene har skjedd fra fosterhjem eller institusjon. Verken for fosterhjem- eller institusjonsplasseringene vet man om de er tvangsplasseringer eller frivillige plasseringer.

tak om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, 96 prosent av sakene i tidsrommet 2011–2016 og 90 prosent i 2021. Det er svært sjelden at avgjørelsen tas med dissens (3,5 %).

Det er imidlertid noe forskjell i hvor mange saker som ender med adopsjon mellom nemndene; mens kommunen fikk medhold i 100 prosent av

sakene i fem av nemndene, var tilsvarende andel i overkant av 80 prosent i Agder (Helland og Skivenes, 2019).<sup>42</sup> Det hører med til sjeldenhetene at adopsjon bestemmes med utvidet nemnd (17 %), og det er ulik praksis i nemndene for bruk av

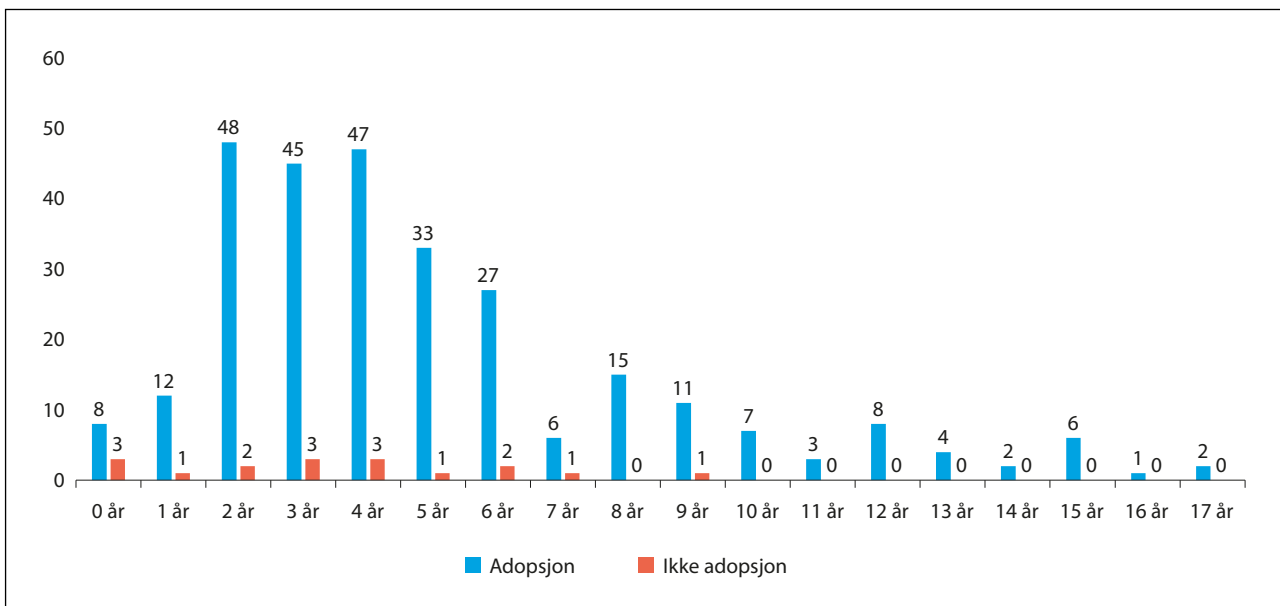
<sup>42</sup> Men få saker og store utslag.



Figur 4.5 Antall barn med vedtak om adopsjon i nemnda per år 2011–2021<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det er noe diskrepans i oppgitt antall adopsjonsvedtak mellom figur 4.5 og tabell 21.1 kapittel 21 for 2018. Dette skyldes at det er benyttet ulike kilder, henholdsvis Sentralenheten for barneverns- og helseneemnda og Bufetat, der kildene har oppgitt ulike antall adopsjonsvedtak for 2018

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helseneemnda og Helland mfl. (2020)



Figur 4.6 Alder på barna på vedtakstidspunkt i adopsjonssaker. Fordeling på antall barn (n=302) og etter utfall av saken i nemnda

Kilde: Helland og Skivenes (2019)

Tabell 4.6 Adopsjoner av fosterbarn 2018-2021

	Antall vedtak 4-20	Antall unike barn	Medhold offentlig part	4-20, 2. ledd (uten samtykke)	4-20, 5. ledd (med samtykke)
2018	65	76	73/76 (96 %)	65	*
2019	47	50	43/50 (86 %)	40	7
2020	22	24	23/24 (96 %)	12	10
2021	20	21	19/21 (90 %)	11	9

\* Før 2019 var det Bufetat som avgjorde adopsjon av fosterbarn der foreldre samtykket. Fra og med 2019 ble det inntatt i barnevernloven et nytt femte ledd som ga nemnda beslutningsmyndighet i sakene der foreldre samtykker

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

Tabell 4.7 Antall overprøvinger av nemndas adopsjonsvedtak 2018–2021

	Antall vedtak 4-20, 2. ledd	Antall unike barn	Antall overprøvinger
2018	65	74	39 (60 %)
2019	40	42	21 (53 %) (45 % av alle adopsjoner <sup>1</sup> )
2020	12	13	6 (50 %) (27 % av alle adopsjoner <sup>1</sup> )
2021	11	11	3 (27 %) (15 % av alle adopsjoner <sup>1</sup> )

<sup>1</sup> Alle adopsjoner: Avgjørelser både med og uten samtykke

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda og Helland og Skivenes (2019)

utvidet nemnd; blant sakene som ble bestemt med utvidet nemnd i perioden 2011–2016 var tre av fire saker behandlet ved tidligere Fylkesnemnda i Oslo og Akershus (Helland og Skivenes, 2019).

Et trekk som skiller saksmassen som er fremmet i årene etter storkammerdommen i EMD i 2020 fra sakene før, er at sakene i økende grad er fremmet med samtykke fra barnets foreldre. Se tabell 4.6. De to siste årene er nær halvparten fremmet med samtykke (barnevernloven av 1992 § 4-20 femte ledd). Til sammenligning utstedte Bufetat i 2015 kun seks adopsjonsbevillinger for fosterbarn der foreldre samtykket (Helland og Skivenes, 2021), samme år som nemnda samtykket til adopsjon i 50 saker uten foreldrenes

samtykke.<sup>43</sup> Blant disse 50 sakene forelå det imidlertid samtykke til adopsjon fra begge foreldrene i én sak, og samtykke fra enten mor eller far i ytterligere 10 saker (DIPA, 2022c).<sup>44</sup>

I perioden 2011–2016 ble 40–71 prosent av nemndas adopsjonsvedtak sendt til rettslig overprøving i tingretten, i senere tid er det færre, jf. tabell 4.7 og 4.8.

I om lag en tredjedel av sakene i 2011–2016 ble det vedtatt besøkskontakt med en eller begge for-

<sup>43</sup> Før 2018 var det ikke noe krav til at saker med samtykke skulle behandles i nemnda, selv om dette i praksis forekom i noen tilfeller (Helland og Skivenes, 2019).

<sup>44</sup> I tillegg ga mor eller far delvis samtykke i to saker.

Tabell 4.8 Resultater av overprøvingene

	Omgjort	Hevet <sup>1</sup>	Avvist	Stadfestet/ forkastet	Totalt
2018	7 (18 %)	7 (18 %)		25 (64 %)	39
2019	3 (20 %)	1 (7 %)	1 (7 %)	10 (67 %)	15
2020	1 (33 %)	1 (33 %)		1 (33 %)	3

<sup>1</sup> Nemndleder kan heve en sak under saksforberedelsen. Dette er normalt fordi saken trekkes.

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

Tabell 4.9 Vedtak om besøkskontakt<sup>1</sup>

	Antall vedtak 4-20 a (antall 4-20 saker)	Antall unike barn	Medhold offentlig part
2018	29 (66)	33	28 av 33 barn
2019	24 (47)	25	17 av 25 barn
2020	10 (22)	12	12 av 12 barn
2021	10 (20)	11	9 av 11 barn

<sup>1</sup> Nemndene registrerer hvorvidt offentlig part får medhold i sine krav om besøkskontakt, men det er ikke åpenbart hvilke krav som er fremsatt. Tallene er derfor usikre. Man kan derimot anta at det foreligger samtykke til besøkskontakt fra fosterforeldrene i disse sakene gitt at det er gjort et vedtak, noe som indikerer at dette forekommer oftere enn før

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

eldrene (Helland og Skivenes, 2019). Det var oftest besøkskontakt mellom barnet og begge foreldre, tett etterfulgt av kun med mor, og i sjeldne tilfeller kun far. Hovedårsaken til at det ikke vurderes eller vedtas besøkskontakt oftere er manglende samtykke fra fosterforeldre (55 %). I en mindre andel av sakene er det heller ikke et

krav fra biologiske foreldre (8 %), og i noen tilfeller er private ordninger avtalt (Helland og Skivenes, 2019). I perioden 2018–2021 forelå det vedtak om besøkskontakt i rundt halvparten av sakene, og offentlig part fikk medhold i majoriteten av disse vedtakene. Se tabell 4.9.

*Del III*  
*Styrket stilling for barn i barnevernet*



## Kapittel 5

# Styrket stilling for barn i barnevernet

«De har ikke sagt noe om hva jeg kan være med å bestemme eller mene noe om. Så jeg har ikke sagt noen ting egentlig. Har ikke visst at jeg kunne det.»

Kilde: Barn i barnevernet om samvær, Forandringsfabrikken (2021), side 42

Barns rettssikkerhet i møte med barnevernssystemet er en hovedproblemstilling i utvalgets mandat. De siste 15 årene har myndighetene hatt en økt oppmerksomhet om barns rettigheter i barnevernet. Dette har resultert i nye bestemmelser og ordninger som skal sikre barns rettigheter i barnevernets saksbehandling og arbeid, se omtale i kapittel 3. Hensynet til barnets beste og barns rett til medvirkning er slått fast både i Grunnloven § 104 og i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12 samt i barnevernsloven §§ 1-3 og 1-4:

### § 1-3 Barnets beste

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.

### § 1-4 Barnets rett til medvirkning

Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet etter denne loven. Barn har rett til å uttale seg til barnevernet uavhengig av foreldrenes samtykke, og uten at foreldrene informeres om samtalen på forhånd. 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.

Barn skal informeres om hva opplysninger fra barnet kan brukes til og hvem som kan få innsyn i disse opplysningene. Barnet har rett til

å uttale seg før det bestemmes at opplysningene skal deles, og barnets syn skal tillægges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Et barn kan i møter med barnevernet gis anledning til å ha med seg en person som barnet har særlig tillit til. Tillitspersonen kan pålegges taushetsplikt.

Departementet kan gi forskrift om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.

Kilde: Barnevernsloven

FNs barnekomité understreker, i Generell kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt, at det må gjøres en innsats for å anerkjenne og gjennomføre medvirkningsretten for barn som har problemer med å uttrykke sine synspunkter, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne, barn som tilhører minoriteter og urfolk, og innvandrerbarn og andre barn som ikke snakker flertallets språk (2009b, side 9).

Barnevernet skal i sitt arbeid ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn, jf. barnevernsloven § 1-8. Samer har etter menneskerettslige forpliktelser et særskilt vern, jf. blant annet Grunnloven § 108. Det følger også av barnevernsloven § 1-8 og annet lovverk at samiske barn har særskilte rettigheter. Dette innebærer blant annet at det ved behov må benyttes tolk, i tråd med reglene i tolkeloven. Disse hensyn og rettigheter er også innarbeidet i ny forskrift om medvirkning i barnevernet, og utvalget støtter de vurderingene som ligger til grunn.

Ved utgangen av 2021 var det 19 257 barn og unge i alderen 0–17 år som mottok hjelpetiltak mens de bodde hjemme (Bufdir, 2022k), 8 339 som bodde i fosterhjem og 834 barn og unge som bodde på institusjon.<sup>1</sup> 1 859 barn bodde utenfor hjemmet i frivillige plasseringstiltak, mens anslagsvis 1 700 barn opplevde at det ble fattet akuttvedtak om flytting fra hjemmet. Barna er i

<sup>1</sup> SSB-tabell 11600.

alle aldergrupper, fra spedbarn til tenåringer. Felles for alle barna er at de har rett til å bli møtt som unike individer og skal ut fra sine forutsetninger medvirke og å bli hørt i saker som gjelder dem. Barnevernssakene gjelder nettopp dem.

Utvalget har i arbeidet med å forstå utfordringsbildet på ulike områder, eksempelvis for det kommunale barnevernets undersøkelser, akutt-saker, saker som involverer enslige mindreårige asylsøkere og nemnds- og domstolssaker, fått synliggjort noen alvorlige svakheter ved barns rettsikkerhet. Det foreligger tydelig dokumentasjon på at barns rett til medvirkning ikke ivaretas godt nok i alle faser av en barnevernssak. Dette gjelder brudd på barns prosessuelle rettigheter, i form av mangel på informasjon, at de ikke trygt får sagt hva de føler, tenker og ønsker, at de ikke får sikret sitt privatliv eller får være med å ta beslutninger samt mangel på klagemuligheter. Det er også dokumentert forholdsvis omfattende mangler ved barns rett til god og forsvarlig hjelp på en rekke områder, eksempelvis at altfor mange barn opplever flyttinger og ustabilitet i sin omsorgssituasjon, eller at barn i akutttiltak i gjennomsnitt bor i beredskaps-hjem dobbelt så lenge som anbefalt varighet. Barn og unge får livet sitt satt på vent, og opplever trolig å stå ganske maktesløse i møte med både barnevernssystemet og/eller egen familie.

Utfordringene utvalget har identifisert betyr ikke at alle barn i barnevernet opplever disse utfordringene, men at en betydelig andel barn og unge ikke er tilstrekkelig sikret eller ikke får sine rettigheter ivaretatt i barnevernet. Utvalget mener derfor at barn i barnevernet trenger å få ytterligere styrket sine rettigheter, og at det er behov for nye grep for sikre at barns rettigheter blir ivaretatt. Det bør etableres ordninger som gjør at barn kan medvirke og delta, på en måte som er trygg og sikker for barna – og slik at de selv opplever at de blir sett, forstått og får hjelp.

Når medvirkningsretten har vist seg vanskelig å realisere fullt ut, mener utvalget at dette kan skyldes måten medvirkning forstås og hvordan barn oppfattes. Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid at barn og unge i barnevernet trenger å bli møtt med det som kan omtales som en utviklingsstøttende dialog.

«Å medvirke betyr for et barn å få oppleve å bli forstått og anerkjent i sine uttrykk for følelser og tanker, samtidig som barnets uttrykk kan brukes av omsorgsgivere til å forstå barnet på det plan som er nødvendig for å gi barnet tilpasset støtte og omsorg.»

Kilde: Haldor Øvreeide

Det å sikre barns medvirkning er mer utfordrende enn å sikre medvirkning for voksne, fordi barns evner og kapasiteter er under utvikling. For barn som er i sårbare situasjoner, slik barn i barnevernet ofte vil være, er utfordringene spesielt store. Utvalget mener det er avgjørende for å realisere barns medvirkning i barnevernet, at forståelsesrammen for barns rettigheter tar opp i seg innsikter fra utviklingspsykologien. Det er særlig tre dimensjoner som er sentrale når barn i barnevernet skal være deltagende aktører og medvirke i saker og forhold som gjelder dem selv. For det første må barn *bli forstått* av de voksne og de som har ansvaret for at barn involveres. For det andre må barnet *oppleve* at han, hun eller hen blir forstått ut fra sine forutsetninger og alder. For det tredje må barnet *få omsorg og bistand* til egne utviklings- og bearbeidingsprosesser.<sup>2</sup> I tillegg er det en forutsetning at det gjennomgående er åpenhet og tillit, for å få til samhandlingen med barn. Denne barnefaglige forståelsen er, etter utvalgets syn, et grunnleggende premiss for at barnevernet skal lykkes med å ivareta barnets rettsikkerhet, og det er særskilt noen områder der det trengs ytterligere sikring av barns rettsikkerhetsgarantier.

Flertallet i utvalget mener det er behov for uavhengig representasjon i alle saker der barn vurderes flyttet, eller har flyttet, ut av hjemmet. Dette er situasjoner der barn er i en særdeles vanskelig livssituasjon, og ofte kan stå alene uten at det er noen som *kun* skal se til barnet og barnets interesser. Utvalgets flertall foreslår derfor en ny barnerepresentantordning – BRO, som skal gjelde i alle saker der barn ikke kan bo hjemme. Se kapittel 7 og forslag til lovendringer i kapittel 31. Forslaget gir barn rett til uavhengig representasjon av sine interesser og behov. Retten til uavhengig representasjon er noe alle voksne har i situasjoner der det er snakk om alvorlige inngrep i deres privatliv. Samtidig trenger barn dette mer enn voksne, og barn i barnevernet trenger representasjon som har en barnefaglig forståelse av barns medvirkning og som er tilpasset det unike barnet. Barnefaglig representasjon betyr å kunne kommunisere med barn, skape relasjoner og rammer som er trygge for barn, slik at de blir forstått, selv opplever å bli forstått, og på en måte som gir barnet hjelp til bearbeiding. Det betyr også at forutsigbarhet og kontinuitet i representa-

<sup>2</sup> Dette er momenter som utvalget oppfatter fremgår av høringsnotatet om *Forskrift om barns medvirkning i barnevernet* (Barne- og familiedepartementet 2022c), og som i høringsnotatet omtales som et barnefaglig og traumeorientert perspektiv på medvirkning.



sjonen er avgjørende. Det kan ikke være en rekke ulike personer og ordninger som, på ulike tidspunkt, skal komme inn i barnets liv. Tre utvalgsmedlemmer ønsker ikke en barnerepresentantordning.

Utvalget ser at flere barn i barnevernet trenger sterkere rettigheter, og foreslår derfor å senke aldersgrensen for partsrettigheter fra 15 til 12 år, se kapittel 8. Dermed vil flere barn ha en tydeligere og sterkere plass i alle faser av en barnevernssak. Utvalget foreslår videre at alle barn får styrket rett til å klage og å be om overprøving av barnevernstjenestens vedtak som direkte angår dem. Se også lovforslag i kapittel 31. En styrking av barns partsrettigheter i barnevernssaker er spesielt viktig, også fordi det er saker der det lett oppstår interessekonflikter mellom barn og foreldre. Barns partsrettigheter har betydning for saksbehandlingen i forvaltningen og i nemnd og domstol. Stater har en plikt til å foreta en interesseavveining av både barns og foreldres rettigheter. De norske barnevernssakene som den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) har avgjort, behandler sjelden barn som egne rettssubjekter, og EMD vil ofte anse barn å ha sammenfallende interesser med sine foreldre.

Utvalget mener dette er problematisk å legge til grunn i barnevernssaker som behandles av nemnd, domstolene og i EMD. Styrkede rettigheter for barn mellom 12 og 15 år vil kunne ha konsekvenser for klageprosessen for EMD. Når barnet selv er part for nasjonale myndigheter, vil barnet også kunne klage på egne vegne til EMD.

Utvalget redegjør for urbefolknings- og minoritetsbarns situasjon i et eget kapittel, for å være tydelig på viktigheten av dette området og de særlige rettigheter disse barna har. Utvalget foreslår, i tråd med likebehandlingsprinsippet og BK artikkel 2 om ikke-diskriminering, at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år skal få samme rettigheter og behandling som de som er under 15 år.

Del III består av fire kapitler om barn og unges rettssikkerhet i barnevernet. Først gis en gjennomgang av informasjon og forskning på barns medvirkning og involvering i barnevernet (kapittel 6), fulgt av et kapittel om Barne-representantordningen (BRO) (kapittel 7), et kapittel om barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter (kapittel 8), og til slutt et kapittel om innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet (kapittel 9).

## Kapittel 6

# Kunnskapsstatus om barns rettssikkerhet i barnevernet

### 6.1 Innledning

---

Det har over tid vært politisk oppmerksomhet og felles oppslutning om viktigheten av barns rettigheter i Norge, og en rekke lovendringer og tiltak er iverksatt. Et barn som er i stand til å danne seg egne meninger har rett til å medvirke i alle forhold som angår dem etter barnevernsloven, jf. § 1-4. Barns rett til å medvirke er også slått fast i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Utvalgets utgangspunkt er at barn er i stand til å danne seg meninger og at det motsatte må begrunnes. Dette er i tråd med FNs barnekomité sine uttalelser i Generell kommentar nr. 12 om barnets rett til å bli hørt, der det fremgår at myndighetene skal gå ut fra at barnet har evne til å danne seg egne synspunkter (2009b, side 9).

I dette kapittelet gis det en bred fremstilling av tiltak og utfordringer som gjelder barns rettssikkerhet, i tillegg utdypes bildet i utredningens øvrige kapitler. Redegjørelsen er ikke uttømmende, og er basert på kunnskapen som er tilgjengelig for utvalget og med de ressurser som har vært tilgjengelige. Utfordringene knyttet til å sikre og realisere barns medvirkning i barnevernet har resultert i utvalgets flertallsforslag i kapittel 7 om Barnerepresentantordningen og utvalgets forslag i kapittel 8 om barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter, i tillegg til øvrige tiltak som foreslås i utredningen

I del 2 av kapittelet redegjøres det for gjennomførte og igangsatte tiltak for å sikre barns rettssikkerhet. Dernest presenteres i del 3 utfordringer med manglende medvirkning i de ulike fasene av en barnevernssak, inkludert samtaleprosess, og utfordringer knyttet til barnevernstiltakene og særskilt relatert til manglende stabilitet og trygge rammer for barn som bor i fosterhjem eller institusjon. I del 4 gir utvalget sin vurdering av utfordringsbildet og behovet for endring. Del 5 oppsummerer.

### 6.2 Gjennomførte tiltak for å styrke barns medvirkning

---

#### 6.2.1 Hvem har ansvaret for å ivareta barns medvirkning?

Det har de siste årene blitt iverksatt en rekke tiltak for å styrke barns medvirkning og rettssikkerhet. 6.2.2 og 6.2.3 tar for seg lovendringer og andre typer tiltak som er iverksatt overfor de mest sentrale aktørene i barnevernet, som barnevernstjenestene, Bufetat, nemnda, domstolen og statsforvalterne. Disse aktørene har på ulikt vis ansvar for at barn får medvirke og at tilbudene som gis til barna er forsvarlige og trygge:

- De kommunale barnevernstjenestene undersøker barns omsorgssituasjon og setter inn hjelpetiltak i familien, og er den instansen som har hovedansvaret for å ivareta barnets interesser og legge til rette for at barnet kan medvirke i alle fasene av saken. Barnevernstjenestene skal beslutte om et barn trenger fosterhjem eller institusjon og godkjenne fosterhjem til det enkelte barn. Videre skal barnevernstjenesten følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, følge med på at barnets behov blir ivaretatt og at tiltak fungerer etter hensikten.
- Bufetat skal på en forsvarlig måte bistå barnevernstjenestene med tiltak når barn må flytte i fosterhjem eller institusjon.
- Nemnda fatter beslutninger i barnevernssaker som omhandler alvorlige inngrep i privat- og familielivet, og skal sørge for at barn får medvirke i behandlingen av sakene.
- Domstolene behandler alle nemndsavgjørelser som blir krevd overprøvd av private og offentlige parter.
- Statsforvalteren fører tilsyn med det kommunale barnevernet og barnevernsinstitusjonene, og skal føre kontroll med at virksomhetene ivaretar barnas rettssikkerhet og yter forsvarlige tjenester og tiltak. Dette omfatter tilsyn

med at det enkelte barn på institusjon får forsvarlig omsorg og behandling, og at deres rettigheter og integritet blir ivaretatt. Statsforvalteren behandler også klager fra barn og foreldre over barnevernstjenestens vedtak.

I tillegg til disse aktørene, er det etablert enkelte egne ordninger for å sikre at barn blir lyttet til og fulgt opp i saker der barn må flytte i fosterhjem og institusjon. Dette er ordninger med tilsyn med fosterhjem, talsperson og tillitsperson, og noen ganger brukes sakkyndige. Disse omtales nærmere i del 6.2.4 i dette kapitlet.

### 6.2.2 Relevante lov- og forskriftsendringer om barns medvirkning

Barnevernets ansvar for å legge til rette for medvirkning har blitt presisert gjennom flere lovendringer de siste 10 årene. Lovendringene er i mange tilfeller spesielt rettet mot de kommunale barnevernstjenestene, men de har også høy relevans for Bufetat, nemnda, domstolen og statsforvalterne.

Endringene er omtalt i kapittel 3, men kan kort oppsummeres i følgende punkter:

- Ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013) vedtok Stortinget i 2013 en ny bestemmelse som tydeliggjorde *barnevernets plikt* å gi barn mulighet til å medvirke under hele saken og forløpet i barnevernet.
- Grunnlovens § 104 ble vedtatt i 2014 der det fremgår at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og utvikling.
- I 2018, ved behandlingen av Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, ble *barns rett* til medvirkning og rett til tilpasset informasjon lovfestet i en ny overordnet bestemmelse i lovens innledende kapittel. Det ble også tatt inn i lovens formålsbestemmelse at loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.
- I 2018 ble det også inntatt lovkrav om at det skal fremgå av barnevernstjenestens og nemndas vedtak hva som har vært barnets synspunkter, hvilken vekt barnets synspunkt er tillagt og hvordan barnets beste er vurdert. Et mål med dokumentasjonskravene var å styrke barns medvirkning i praksis.
- Videre ble det i 2018 lovfestet at barn har rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltaket er oppfylt.

- I ny barnevernslov, som ble vedtatt gjennom Stortingets behandling av Prop. 133 L (2020–2021) i 2021, og som trådte i kraft i 2023, ble barnets beste som et grunnleggende hensyn fremhevet i en ny overordnet bestemmelse. Stortinget inntok i bestemmelsen at barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste. Også andre grunnleggende rettigheter og prinsipper har fått et uttrykk i lovens innledende kapittel; barns rett til omsorg og beskyttelse, retten til familieliv og minste inngreps prinsipp.
- Stortinget har tydeliggjort barns medvirkning ytterligere i den generelle medvirkningsbestemmelsen i ny barnevernslov. Blant annet fremgår det at barn har rett til å uttale seg til barnevernet uavhengig av foreldrenes samtykke, og uten at foreldrene informeres om samtalen på forhånd. Videre fremgår det at barn skal informeres om hva opplysninger fra barnet kan brukes til og hvem som kan få innsyn i disse opplysningene, og at barnet har rett til å uttale seg før det bestemmes at opplysningene skal deles, og barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
- Det er også tydeliggjort i den nye barnevernsloven at nemnda kan høre barn direkte. I saker som skal behandles av nemnda og der barnet ikke er part, følger det av ny lov at nemnda må avgjøre, etter en konkret vurdering i den enkelte sak, hvordan barnet skal høres. Det er inntatt i bestemmelsen tre likestilte alternativer; barnet kan uttale seg direkte til nemnda, gjennom en talsperson for barnet eller gjennom en sakkyndig som snakker med barnet.<sup>1</sup>
- I ny lov åpnes det også for at barn under 15 år i større grad kan innvilges partsrettigheter i saker for nemnda.
- For barn og unge som oppholder seg på institusjon er det i ny lov gjort endringer for å styrke rettssikkerheten og medvirkningen, gjennom plikt til å arbeide forebyggende og krav om at inngrep må være nødvendig og forholdsmessig. Det er også presisert at institusjonen gjennomgår bruken av tvang og andre inngrep sammen med barnet så snart som mulig etter et tvangstiltak.
- Departementet har foreslått å samle bestemmelser om barns rett til medvirkning i én for-

<sup>1</sup> I utgangspunktet er det tenkt at barnet blir hørt på en av måtene i den konkrete nemndssaken, men loverket er ikke til hinder for at barnet kan bli hørt på flere måter, for eksempel først gjennom talsperson og deretter direkte for nemnda, dersom barnet ønsker dette, eller ombestemmer seg underveis i saken.

skrift om medvirkning i barnevernssaker.<sup>2</sup> Det er blant annet tydeliggjort at barnet må få tilpasset informasjon om saken sin, og at samtale-situasjonen i størst mulig grad bør oppfattes som trygg for barnet. I tillegg gis det i forskriften også regler for gjennomføring av barnets medvirkning i nemndene samt at talspersonsforskriften er innarbeidet.

- Det er i tillegg utarbeidet en forskrift om samtaleprosess, som også har bestemmelser om barns medvirkning i denne prosessen, se omtale nedenfor.
- Tillitspersonordningen er i ny barnevernslov gjort gjeldende for alle deler av barnevernets saksbehandling, ikke bare omsorgsovertakerer som var ordningen etter 1992-loven.

### 6.2.3 Pedagogiske tiltak for barns medvirkning

Det er de siste årene også utviklet rutiner, veiledningsmateriell og kompetansehevingstiltak for å styrke barns medvirkning og rettssikkerhet i ulike faser av en barnevernssak:

- Det ble i 2018 iverksatt et stort etterutdanningstilbud rettet mot barnevernstjenestene, kalt *Tjenestestøtteprogrammet*, som blant annet tar for seg barns medvirkning (Tjenestestøtteprogrammet, 2022).
- RVTS har på oppdrag fra Bufdir utarbeidet et digitalt opplæringsprogram om samtaler med barn, hvor det blant annet tilrettelegges for praktiske øvelser på samtaler med barn om vanskelige temaer (Snakke med barn, 2022).
- Bufdir har utviklet standardiserte forløp for institusjonsopphold, som legger tydeligere føringer for institusjonenes ansvar for å tilrettelegge for barnas medvirkning under hele institusjonsoppholdet og gi informasjon om hvilke rettigheter de har. Barnet skal aktivt motiveres til å delta på møter og til å gi innspill på blant annet referater, rapporter, ukeplaner og mål i handlingsplaner. Barnets perspektiv og stemme skal inkluderes i vurderinger og observasjoner som dokumenteres skriftlig, også i de tilfellene det vurderes at barnets mening og ønsker ikke kan etterkommes (Bufdir, 2021e).
- Statsforvalterne forenklet i 2022 barns klagemuligheter. Det ble utviklet informasjonsmateriell om klagemuligheter spesielt tilrettelagt for barn og unge, og lansert en digital kanal der barn som er i kontakt med barnevernet kan klage på en enkel måte, og der henvendelser

skal besvares innen ett døgn (Statsforvalteren, 2022).

- Statsforvalterne har satt i gang et utviklingsarbeid for å forbedre samtaler med barn som del av institusjonstilsynet. Dette omfatter kompetanseheving i samtaler med barn på institusjon og utvikling av digitale samtaleverktøy som skal gjøre det enklere for statsforvalteren å komme i dialog med barna via mobil, nettbrett m.m.
- Nemndene har utarbeidet en egen veileder om barns medvirkning, der det gis nærmere anvisning for gjennomføring av nemndas samtale med barnet.
- Domstolene har utarbeidet retningslinjer for barnevernssaker etter EMD avgjørelsene, der én del omhandler barns deltakelse (Domstol, 2021). Domstolsadministrasjonen hadde forut for dette utarbeidet praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i saker etter barnevernloven (Domstol, 2019).
- Det er de siste årene gjennomført flere kompetansehevingstiltak i nemndene og domstolene, inkludert fagdager og konferanser, om blant annet samtaleprosess, barns medvirkning og menneskerettigheter, herunder om betydningen av EMDs og Høyesteretts avgjørelser.
- Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å utvikle en faglig anbefaling om barn og unges medvirkning i tiltak, herunder vurderingskriterier for å vekte barnets synspunkter opp mot andre hensyn. Bufdir vil innarbeide anbefalingene i det nye digitale kvalitets-systemet for barnevernstjenesten (BFK). BFK vil også inneholde veiledning for barnevernstjenestene i gjennomføring av medvirkning i praksis.

### 6.2.4 Særskilte ordninger for å sikre barns medvirkning

Det er, i tillegg til det ansvaret som skal ivaretas av barnevernstjenestene, Bufetat, nemnda, domstolen og statsforvalter, også etablert særskilte ordninger for å sikre at barn får komme til orde, blir hørt og fulgt opp; talsperson, tilsynsperson i fosterhjem og tillitsperson. Disse ordningene blir nærmere omtalt i kapittel 7. Felles for ordningene er at de er ment å være uavhengige av den barnevernstjenesten som har ansvar for barnet og Bufetat, og dermed fungere som et supplement eller korreks til virksomhetene som har ansvaret for tilbudet til barnet:

- Når en barnevernssak blir behandlet av nemnda har barnet mulighet til å uttale seg

<sup>2</sup> Forskrift om medvirkning var på høring høsten 2022.

gjennom en talsperson. Talspersonsordningen ble innført i 1993, på bakgrunn av at Stortinget i innstilling til barnevernloven av 1992 ba regjeringen om å komme med et konkret forslag om en ordning med barnets representant som kunne videreformidle barnets synspunkter i saken. Det ble også gitt nærmere regler i en forskrift, som ble revidert i 2013. Blant annet ble talspersonsrollen da endret slik at talspersonen ikke lenger skulle gi sin egen vurdering av saken, men kun være barnets talerør. Som vist over er det i ny barnevernslov presisert at nemnda skal ta stilling til om barnet skal høres direkte for nemnda, ved at det oppnevnes en talsperson eller en sakkyndig.

- Kommunen der fosterhjemmet ligger skal føre tilsyn med barn i fosterhjemmet fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Det er kommunen der fosterhjemmet ligger som har ansvaret for tilsynet. Formålet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Ansvaret for å føre tilsyn ble flyttet fra barnevernstjenesten til kommunen som sådan i 2014. Samtidig fikk kommunene stor administrativ frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsynet med barn i fosterhjem skal organiseres i kommunen, og økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Det finnes per i dag svært lite kunnskap om hvordan tilsynet gjennomføres, hvordan ordningen fungerer og hvordan tilsynet er dimensjonert. Tilsynspersonene, som utfører tilsynet på vegne av kommunen, har ikke spesifikke fullmakter til å pålegge barnevernstjenesten å rette opp eventuelle uheldige forhold som avdekkes, slik statsforvalteren har. Tilsynspersonen skal imidlertid utarbeide en rapport etter hvert tilsyn, der det gis en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet.
- Barn kan gis anledning til å ha med seg en tillitsperson i samtaler med barnevernet. Tillitspersonen skal være en støtte for barnet og bidra til at barnets perspektiv og opplevelse av situasjonen kommer frem, og hjelpe barnet til lettere å gi uttrykk for barnets synspunkter. I den nye barnevernsloven er barns mulighet til å ha med seg en tillitsperson utvidet til å gjelde alle møter med barnevernet. I barnevernloven av 1992 gjaldt bestemmelsen kun barn som barnevernet har overtatt omsorgen for. Det var likevel adgang for barnevernstjenesten til å la barn ha med seg en tillitsperson i møter med barnevernet i andre faser av en barnevernssak.

### 6.2.5 Om samtaleprosess

Samtaleprosess ble innført som varig ordning i daværende fylkesnemnda fra 1. juli 2020, etter en prøveordning i utvalgte nemnder fra mai 2016. Samtaleprosess er en alternativ prosessform for behandling av saker i nemnda – et alternativ til ordinær behandling i nemnda der partene møtes til samtaler. Prosessordningen ble videreført i ny barnevernslov, og i § 14-14 fremgår det at nemndleder kan tilby partene samtaleprosess, dersom saken er egnet for det. Igangsetting av samtaleprosess krever at både private parter og kommunens barnevernstjeneste samtykker til slik behandling. Formålet med samtaleprosess er bedre samhandling mellom partene, og å undersøke om partene kan bli enige om en (hel eller delvis) løsning til barnets beste. Det er også tanken at samtaleprosess kan bidra til bedre kommunikasjon mellom partene.

Det er utarbeidet en ny forskrift om samtaleprosess, der barns medvirkning også behandles, som trådte i kraft 1. mars 2023. Barn uten partsrettigheter, som er i stand til å danne seg egne mening, har rett til medvirkning og skal gis anledning til å uttale seg før samtalemøtet. Nemndleder har en rekke ansvarsområder i denne sammenheng, blant annet skal det vurderes om barnet med partsrettigheter og prosessfullmektigen skal gis tilbud om et formøte i nemnda for å gi barnet praktisk og tilrettelagt informasjon om samtalemøtet. Nemndleder er videre ansvarlig for å legge til rette for at barnets mening fremgår av prosessen og at barnet forstår hva sakens utfall innebærer. Nemndleder bestemmer også hvordan barnet skal høres, jf. § 14-13, og barnet kan uttale seg direkte til nemndleder, eller ved at en talsperson eller sakkyndig snakker med barnet. Barnet har adgang til å ha med tillitsperson

## 6.3 Hvor trykker skoen – forskning og evalueringer

### 6.3.1 Barn ønsker å medvirke

Barns ønske om å delta, også når det er snakk om konflikthfulle og vanskelige familiesituasjoner, bekreftes av en studie der barns deltakelse i familieveiledning undersøkes. Strandbu og Thørnblad (2015) finner at barn *ønsker* å delta og at mange også gjør det. I en annen studie, av familieråd, finner forskerne at barna med ett unntak deltok i beslutningsprosessen, men at det var flere barrierer mot fullverdig medvirkning (Skivenes og Strandbu, 2004). Metastudier er

samtidig tydelige på at det ikke finnes et fasitsvar på hvordan barn skal delta, da noen barn foretrekker å være passive og lyttende deltakere, mens andre uttrykket ønske om mer aktive roller i beslutningsprosessen (McTavish mfl., 2022). Dette understreker behovet for tilpasning for det enkelte barns unike behov, samt behovet for trygge relasjoner og tilstedeværelse av voksne som har et ufravikelig og særlig ansvar for å handle på en måte som styrker vektleggingen av barns behov og stemme.

### 6.3.2 Barn får ikke tilstrekkelig mulighet til å medvirke

I kunnskapen som foreligger synliggjøres det at mangler ved barns medvirkning er et gjennomgående trekk i alle faser av en barnevernssak (Paulsen, 2016); i undersøkelsessaker (Havnen mfl., 2020; Helsetilsynet, 2022b; Juul, 2010; Lurie mfl., 2015), ved frivillige tiltak og hjelpetiltak (Helsetilsynet, 2019a; Christiansen, mfl., 2015; Forandringsfabrikken, 2020; 2022), ved akuttvedtak (Storhaug, mfl., 2020), i nemnds- og tingrettsaker (Magnussen og Skivenes, 2015; McEwan-Strand og Skivenes, 2020; Helland mfl., 2023; Gerds-Andresen og Aarum Hansen, 2021; Bakke og Holmberg, 2014), etter plassering (Tjelflaat og Ulset, 2007), og i spørsmål om samvær (Forandringsfabrikken, 2021; Vis og Fossum, 2013; Alvik 2021). Utfordringene handler om mangel på informasjon, mangel på trygghet eller muligheter til å få sagt hva de føler, tenker og ønsker, svakheter ved hvordan de ulike aktørene i barnevernet vurderer og følger opp barnets synspunkter, samt at barnet ofte mangler reelle muligheter til å klage på de tilbudene de blir gitt.

Overordnet er det mye som tyder på at barn opplever deltakelse ulikt, at barna ikke deltar tilstrekkelig, og at barns meninger og ønsker ikke når frem til beslutningstakerne i tilfredsstillende grad. Gjennom samtaler med 110 barn i alderen 6–12 år finner Forandringsfabrikken (2020) at tre av fire oppgir at de ikke forteller «det viktigste» til barnevernet. De stiller opp tre hovedgrunner, som går igjen i samtaler med barna, for hvorfor de ikke forteller:

- Barn vet ikke hva som vil skje hvis de forteller; de vet ikke hva som skjer med informasjonen de gir, noe som skaper utrygghet og manglende tillit.
- Barn tror det er vanlig å oppleve det som de selv opplever; de opplever usikkerhet rundt hva barnevernet egentlig kan bidra med, og har ikke kunnskap eller forståelse for at det de

har opplevd er galt og hva voksne har lov til å gjøre med barn.

- Manglende samarbeid med barna; barn opplever ikke at de voksne samarbeider med dem når man skal komme frem til hvilken hjelp familien trenger og skal få.

#### Undersøkelsessaker

I en stor studie av barnevernets undersøkelsesarbeid, basert på data fra 1 123 undersøkelsessaker, fant forskerne at barnevernstjenesten i gjennomsnitt hadde 1,6 møter med barn i undersøkelsesfasen og kun hadde snakket med barna i 60 prosent av sakene. For barn over seks år hadde barnevernet samtale med vel 73 prosent av barna (Havnen mfl., 2020). Gjennom studien ble det avdekket at de fleste samtaler dreide seg om å snakke med barnet med tanke på å belyse saken og undersøke forholdene i hjemmet. Kun i en tredjedel av samtaler var det dokumentert at formålet med samtalen var å innhente barnets mening. I et landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser i 2021 (Helsetilsynet, 2022b) ble det påvist svikt i 80 av 90 kommuner. Svikten gjaldt særlig manglende fremdrift i undersøkelsesarbeid og manglende medvirkning fra barna. I tilsynet ble det avdekket at selv om mange har kontakt med barnet gjennom undersøkelsen, er det mer tilfeldig hva som er tema i samtaler. Innholdet i bekymringen er det mange som ikke tar opp, selv om dette berører barnet direkte.

I Barnevoldsutvalgets gjennomgang av saker ble det vist til at samtaler med barnet ofte ikke ble tilrettelagt slik at barnet kunne snakke fritt, og at manglende mulighet til å uttrykke seg i egen sak, og ikke bli lyttet til, kan ha bidratt til at barna ble boende i en skadelig omsorgssituasjon (NOU 2017: 12 *Svikt og svik*). I en doktorgradsavhandling fra 2010, der ni saker ble fulgt fra bekymringsmelding til undersøkelse, fant Juul at barnas perspektiver og narrativ i stor grad ble ekskludert fra prosessen, og at fokus på barnas rettigheter – retten til informasjon og til å uttrykke deres mening – var tilnærmet fraværende (Juul, 2010). I en studie fra NTNU, der saksprosessen i undersøkelsessaker i 18 barnevernstjenester i Midt-Norge ble kartlagt og analysert gjennom 39 intervjuer av barnevernsledere og/eller barnevernsansatte samt fem rådgivere fra statsforvalteren, fant forskerne stor variasjon i praksis for å inkludere barna i saken, særlig for yngre barn. Selv om de fleste saksbehandlere oppga at de snakket med og vektla barnets beretninger, gjaldt dette i

størst grad barna over 15 år med partsrettigheter. Det var også mer vanlig å innhente informasjon fra barnet, enn å etterspørre og inkludere deres mening og å informere barnet om saksgangen og om hva som skulle skje (Lurie mfl., 2015).

#### Frivillige tiltak og hjelpetiltak

Helsetilsynet (2019a) fant i sin gjennomgang av 106 saker som endte med akutt plassering eller omsorgsovertakelse, at barnevernstjenestene i mindre grad snakket med barna i forbindelse med hjelpetiltak, enn i undersøkelser og i beslutningsprosesser fram mot akuttvedtak eller begjæring om omsorgsovertakelse. I en studie av barnevernets hjelpetiltak er det vist til at barnevernets ansatte ofte snakker med barna, men ikke i tilstrekkelig grad om tiltakene, for eksempel om hvilke tiltak som er mulige og hvordan tiltak bør utformes og tilpasses (Christiansen mfl., 2015). Tilsvarende funn blir fremhevet i en rapport fra Forandringsfabrikken (2022) om familieveiledning, basert på samtaler med 101 barn i alderen 8–18 år. Om medvirkning rapporteres følgende hovedfunn:

- 53 prosent har ikke fått vite at de har hatt familieveiledning.
- 34 prosent har fått vite om familieveiledningen fra de som har gitt den.
- 57 prosent har fått snakke alene med de voksne som har gitt hjelpen.
- 43 prosent har ikke fått snakke alene med de voksne.
- 78 prosent har ikke blitt spurt hva de har trengt for at det skulle bli bedre hjemme.
- 69 prosent har ikke blitt spurt om tiltaket har funket.
- 12 prosent har ikke merket og ikke visst at foreldrene har fått hjelp, og de har ikke visst om veiledningen da de ga svar på undersøkelsen.
- 44 prosent har ikke merket noen forskjell hjemme etter veiledningen.

Særlig verdt å merke seg er at 78 prosent oppgir at de ikke er spurt om hva de mener trengs for at hjemmesituasjonen deres skulle kunne forbedres, og at 69 prosent ikke har blitt spurt om familieveiledningen har fungert. Råd og veiledning er det vanligste enkelttiltaket i barnevernet,<sup>3</sup> og det er således sentralt at man har kunnskap om hvordan nytteverdien defineres og oppleves også blant de involverte barna. De barna som følte at hjelpen

hadde vært nyttig følte gjerne også at de var involvert gjennomgående i prosessen:

«Jeg bestemmer ikke alt. Men greit nok at stemmen min har noe å si. Det alene kan gjøre stor endring. Vi jobber som et lag.»

Kilde: Barn eller ungdom om familieveiledning, Forandringsfabrikken (2022), side 47

#### Akuttvedtak

Det er også vist til svakheter ved barns medvirkning i akuttsaker, noe som bidrar til å forsterke graden av uforutsigbarhet i disse situasjonene. I en journalstudie av 175 saker ble det vist til at bare seks av ti barn (3–18 år) hadde blitt snakket med før eller i akuttsituasjonen (Storhaug mfl., 2020). Samtidig ble det påpekt at barna oftere snakkes med når bekymringen dreier seg om vold eller høyt konfliktnivå mellom foreldre. Det påpekes i rapporten at det i få saker fremkommer at barnets meninger om egen situasjon er tillagt vekt i vurderinger, eller at barnet har fått informasjon i forbindelse med flyttingen. Det er også fremhevet i innspill til utvalget at barna i for liten grad blir informert om det som skal skje, eller tatt med i drøftinger om hvorvidt situasjonen er akutt og hvordan akutt plasseringen skal skje. Barn uten partsrettigheter har i utgangspunktet ikke mulighet til å klage på akuttvedtak.

#### Nemndssaker

I årsrapporten fra nemndene for 2021 fremgår det at om lag 75 prosent av barna ble hørt i nemndssakene dette året (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2022). Begrunnelsen for at barn ikke ble hørt var i hovedsak at de var under 7 år og ikke i stand til å danne seg egne synspunkter. Magnussen og Skivenes (2015) finner i sin studie av 53 nemndsvedtak om omsorgsovertakelse fra 2015 at det, til tross for en positiv utvikling der barnet er synligere i de senere avgjørelsene, er få saker (n=15) der barnets alder, modenhet og kompetanse er vurdert tilstrekkelig. I rundt 40 prosent av sakene er ikke barnets stemme nevnt i avgjørelsen eller i nemndas vurdering, og i en tredjedel av sakene er barnets syn på saken ikke tatt med, begrunnet gjennom korte referanser til barnets alder eller modenhet, eller en kombinasjon av de forannevnte. I en artikkel fra 2020, der 169 saker om adopsjon uten samtykke for barn mellom 4 til 17 år (179 barn) er analysert, finner forskerne at yngre barns kapasitet til å uttrykke seg ikke blir vurdert, mens det for

<sup>3</sup> SSB-tabell 10661.

eldre barn gis overfladisk behandling (McEwan-Strand og Skivenes, 2020). Alder blir typisk brukt som parameter for modenhet og kompetanse. Blant barna som ikke høres, foretas en vurdering av om barnet er i stand til å danne seg egne synspunkter for kun 17 av barna, hvorav 16 blir vurdert å være for unge til å kunne danne sin egen mening. I en fjerdedel av samtlige saker er det videre vurdert som uklart hvilken vekt som er gitt til barnets mening.

I en studie fra 2022 er 216 omsorgsovertakelsesvedtak (220 barn) i åtte europeiske land, herunder 77 barn i Norge, gjennomgått og analysert (Križ mfl., 2022). Her er ikke barnets direkte deltakelse fokus, men heller hvorvidt vedtakene tar utgangspunkt i barnet og hvor synlig barnet er i vurderingene som tas. Funnene i de norske sakene varierer, men gjennomgangen viser blant annet at det for 40 prosent av barna er ingen eller få beskrivelser av dem, og at barnets spesifikke behov nevnes for under halvparten av barna. Beskrivelser av barnets tilstand ved fødsel mangler for nærmere halvparten av barna, og 70 prosent av barna får sine omsorgsbehov beskrevet. Lignende funn rapporteres fra en nyere komparativ studie, der barnets posisjon er studert i beslutninger om adopsjon. Studien inkluderer 58 nemndsvedtak (60 barn) fra Norge, og viser at det sjelden er informasjon om hvorvidt barnet har fått talsperson (uklart i 80 prosent av sakene) og at barnets mening ikke er nevnt i 65 prosent av sakene. Barna hvis mening ikke er nevnt, er ofte yngre. Barnets fremtidige behov er nevnt relativt ofte, for om lag tre av fire barn, mens barnets nåværende behov kun nevnes for vel halvparten av barna (Helland mfl., 2023).

I en gjennomgang av alle nemndsvedtak om omsorgsovertakelse for første halvdel av 2021 (n=138 barn), foretatt av UiB, er det vist at barnets mening om saken er gjengitt i 62 prosent av vedtakene som er gjennomgått (n=85), mens 83 prosent (n=114) blir hørt i saken (Ruiken, 2022). For halvparten av barna (n=69) i sakene har nemnda beskrevet i vedtaket hvilken vekt de har lagt på barnets mening. I to prosent av sakene (n=3) har nemnda tillagt barnets mening avgjørende vekt, i 20 prosent (n=28) har barnets mening blitt tillagt stor vekt, i 18 prosent (n=25) tillagt noe vekt og i resten av sakene (n=13; 9 %) ikke tillagt vekt.

Andre funn tyder også på at barna selv ikke opplever å bli hørt i beslutningsprosesser i nemnda. I en undersøkelse blant barn og unge (n=26) foretatt av Forandringsfabrikken på vegne av utvalget, kommer det frem at flertallet (n=22) som hadde vært til stede i nemnda opplevde at

deres mening ikke ble tatt på alvor. Når barna blir spurt om hvordan det kjennes å være i nemnda er det blant annet flere som oppgir at de synes nemnda har for stort fokus på negative sider, både ved barnet selv og ved familien. Mens majoriteten av barna hadde fått sagt sin mening i nemnda, enten direkte (n=12) eller gjennom advokat eller andre (n=5), var det åtte barn som oppga at de ikke hadde fått frem sin mening. 16 av barna opplevde at de i etterkant ikke fikk vite hvorfor beslutningen ble som den ble. Ingen av de 26 barna hadde fått snakke med nemndleder alene.

Det er også stilt spørsmål ved om den økte bruken av samtaleprosess kan bidra til at barnets medvirkning, og hensynet til barnets beste, blir tilstrekkelig ivaretatt, fordi deltakerne i samtaleprosessen ofte vil ha et stort fokus på å komme til enighet. Barna selv deltar sjelden selv i disse prosessene, og direkte deltakelse krever partsrettigheter. I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen av samtaleprosess kom det frem at de fleste deltakerne (prosessfullmektige, nemndledere og sakkynndige) mente at barnets mening kommer frem og vektlegges tilstrekkelig eller bedre (Viblemo mfl., 2019). Det var imidlertid også 9–15 prosent blant de sakkynndige og prosessfullmektigene som mente at barnets stemme fremkommer og vektlegges litt for lite. Overordnet var det flere som opplevde at samtaleprosessens fokus på å komme til enighet i enkelte tilfeller går på bekostning av hensynet til barnets beste. Forfatterne av evalueringen konkluderer imidlertid med at dette utgjør et mindre problem, og ordningen er vurdert å være myndiggjørende for barnet. I evalueringen er et lite antall ungdommer (< 8) intervjuet, og overordnet er de positive til egen deltakelse. De mente imidlertid at de fikk for lite informasjon i forkant av prosessen, om hva samtaleprosess er og innebærer, og at de således ikke visste hva de samtykke til. Samtidig fortalte ungdommene at forhandlingsmøte ble presentert som et alternativ som ville være verre for dem enn samtaleprosess, og at de slik følte seg presset til å delta i samtaleprosess (Viblemo mfl., 2019).

#### Samvær

Kunnskapsgrunnlaget tyder på at barn ikke får gode nok muligheter til å medvirke i spørsmål om samvær. I fosterhjemsundersøkelsen for 2021 oppga 56 prosent av fosterforeldrene at de var helt eller delvis uenig i at samværsgraden (antall og lengde) er til det beste for barnet, og det kunne også gjelde mangel på samvær (Norsk Foster-



hjemmsforening, 2021). I en rapport fra Forandningsfabrikken (2021) der 100 barn delte erfaringer fra samvær, ble det også synliggjort store mangler ved informasjon, medvirkning, og inkludering. Hovedfunn som trekkes frem er:

- 70 prosent har ikke fått være med å bestemme i viktige samværsspørsmål.
- 60 prosent har ikke fått være med å bestemme hvor ofte det skal være samvær.
- 60 prosent har ikke fått være med å bestemme hvor lenge samværet skal vare.
- 55 prosent har ikke fått være med å bestemme hvor samværet skal være.
- 65 prosent har ikke fått være med å bestemme hva de skal gjøre på samværet.
- 66 prosent har ikke fått være med å bestemme om det skal være samvær med tilsyn.
- 62 prosent har ikke fått fortalt ærlig hva som er viktig for dem om samvær.
- 74 prosent har ikke fått vite hvem barnevernet skulle fortelle videre til.
- 62 prosent har ikke fått nok informasjon til at samvær kjennes trygt.

Det fremheves i rapporten at barn kan ha ulike mål med samvær, og at det derfor er viktig at de får nok informasjon og anledning til å medvirke i beslutningen som tas om samvær. Dette gjelder blant annet hvor mye samvær man ønsker og hvem man skal ha samvær med, for eksempel kan søsken eller andre være viktige personer for barnet. Som et barn trekker frem:

«Jeg synes det var tryggere når søsknene mine var med. Da var samvær gøy. Nå får jeg ikke ha samvær sammen med dem lenger, det er trist.»

Kilde: Barn i barnevernet om samvær, Forandningsfabrikken (2021), side 13

Det trekkes frem at mange barn ikke får nok informasjon til å kunne uttale seg om hva de ønsker når det gjelder samvær. Dette handler både om informasjonsgrunnet de har for å kunne mene noe, men også om prosessen og hva som skjer med det barna forteller videre. Disse utfordringene påpekes også om beslutninger i nemnda og domstolen:

Barn som vil se foreldre mye, kan ende opp med å se dem lite, og barn som ikke vil se foreldrene sine kan ende opp med å måtte møte foreldrene sine uten at de vil det.

Kilde: Rapport om samvær i barnevernet, Forandningsfabrikken (2021), side 63

I sin studie av 151 nemndsvedtak finner Vis og Fossum (2013) at samvær fastsettes relativt uavhengig av hva barnet ønsket. De finner videre at dersom barnet er eldre, eller ønsker mer samvær, er det mer sannsynlig at beslutningen når det gjaldt samvær med mor samsvarer med det barnet ønsker. I en dokumentanalyse av 37 publiserte nemndsavgjørelser og 32 lagmannsrettsdommer for perioden 27. mars til 31. desember 2020 finner Alvik (2021) at av de 50 barna som inngikk i utvalget, ble det tilrettelagt for medvirkning for 34. Det er særlig barn under 7 år som ikke er hørt. Alvik konkluderer med at barn under 7 år bør høres i større grad for at praksis skal være i samsvar med rettstilstanden, og at det bør legges mer vekt på de minste barnas andre signaler enn språk som uttrykk for deres oppfatning.

### 6.3.3 Holdninger og kompetanse som barrierer mot medvirkning

Beslutningstakernes kompetanse og holdninger utgjør barrierer mot barns deltakelse (Bakke og Holmberg, 2014; Helland og Skivenes, 2019), og særlig gjelder dette for yngre barn. Helland og Skivenes (2019) finner at flertallet av barnevernsarbeidere (51 %), nemndledere (73 %) og fagkyndige (55 %) *ikke* ville snakket med et barn som er 4 år før de tok en beslutning om adopsjon versus fosterhjem. For barnevernsarbeiderne (35 %) og fagkyndige (38 %) var det også få som mente det var et argument for adopsjon at barnet uttrykte et ønske om å være i fosterhjemmet «for alltid». Andelen som mente det var et argument var høyere blant nemndlederne, hvorav halvparten uttrykte at de mente en slik uttalelse var et argument for adopsjon. Archard og Skivenes (2009) synliggjør at selv om beslutningstakerne anerkjenner viktigheten og betydningen av barns deltakelse, er det lite som tyder på at barnets mening utgjør en praktisk forskjell, men er barnet av samme oppfatning som beslutningstakeren blir barnets mening gitt betydning.<sup>4</sup>

### 6.3.4 Barna opplever for lite stabilitet og trygge rammer

Det finnes per i dag begrenset kunnskap om flyttinger i barnevernet, men den kunnskapen som foreligger tyder på at mange barn som blir plassert i fosterhjem og institusjon opplever liten stabilitet.<sup>5</sup> En studie som fulgte 70 barn fra de flyttet

<sup>4</sup> Se også Križ og Skivenes (2017).

<sup>5</sup> Se også kapittel 4 og kapittel 20.

hjemmefra og over en periode på 7-8 år fra slutten av 1990-tallet, fant at 39 prosent opplevde én eller flere utilsiktede flyttinger i dette tidsrommet (Christiansen, mfl., 2010). Kunnskapen som foreligger kan tyde på at flyttinger er hyppigst blant barn og unge med institusjonstiltak. I Kjelsaas mfl. (2020) vises det til en analyse fra Bufdir om at 67 prosent av barn og ungdom som bodde på institusjon i mai 2019, hadde tre eller flere flyttinger bak seg. Dersom en ser bort fra akutt plasseringer, er andelen på 38 prosent.

SSB er i ferd med å bygge opp en forløpsbase om flyttinger i fosterhjem, men tallene går bare tilbake til 2014. Dermed finnes det kun informasjon om fullstendige forløp til de yngste barn, som er født i 2014 eller senere. Statistikken viser at halvparten av alle barn som bor i fosterhjem har opplevd minst én flytting etter at de kom til sitt første fosterhjem, ikke inkludert opphold i beredskaps hjem (Bufdir, 2022b). I en studie av registerdata om barnevernsplasseringer i perioden fra 2000 til 2013, er det vist til at om lag 23 prosent av plasseringene i ordinære fosterhjem ender med flytting til et annet plasseringstiltak (Angel og Blekesaune, 2014).

Det ser videre ut til at en god del av barna som er plassert utenfor hjemmet opplever manglende trygghet, mistro og mangel på gode relasjoner. Dette ser ut til å være et større problem for barn som bor på institusjon, enn for barn i fosterhjem. I en undersøkelse blant barn og unge i fosterhjem og på institusjon fra 2016 oppga de som bodde i fosterhjem at de var tryggere og hadde det bedre enn barn og unge på institusjon. Mer enn 90 prosent av barna i fosterhjem oppga at de følte seg trygge der de bodde, mot nærmere 8 av 10 barn og unge på institusjon (Rambøll, 2016). I en undersøkelse blant barn og unge på institusjon foretatt av Rambøll på vegne av utvalget, svarer henholdsvis 6 og 12 prosent av barna som har svart på undersøkelsen at de er helt eller litt uenige i de ikke føler seg trygge på institusjonen (Bjella mfl., 2022). Jenter føler seg mindre trygge enn gutter. De eldste ungdommene (18 år eller eldre) føler seg tryggere enn de yngre barna. Det er mange ulike grunner til at ungdommene ikke føler seg trygge. For mange er det knyttet til de voksne som jobber der (57 prosent av de som oppgir å ikke føle seg trygge) eller de andre ungdommene (50 %). Nesten halvparten av de som ikke føler seg trygge oppgir usikkerhet om fremtiden som årsak. Litt over en tredjedel oppgir det å bo langt unna henholdsvis venner (35 %) og familie (34 %) som årsak.

Barn og unge på institusjon ser også ut til å være mer plaget av ensomhet enn andre barn,

dersom det tas utgangspunkt i de som har deltatt i Ungdata-undersøkelsen. Bjella mfl. (2022) sammenstiller funn om ungdom på institusjon med funn fra Ungdata-undersøkelsen for 2022 som tar for seg majoritetsbefolkningen. En fjerdedel av deltakerne i Ungdata-undersøkelsen oppgir at de har vært ganske eller veldig mye plaget med ensomhet den siste uka, mens det gjelder nær halvparten av barn og unge på institusjon som deltok i undersøkelsen fra Rambøll.

### 6.3.5 Oppfølging av barn i tiltak utenfor hjemmet

Landsomfattende tilsyn med det kommunale barnevernet i perioden 2013–2014 viste store mangler ved barnevernstjenestenes oppfølging av barn i fosterhjem (Helsetilsynet, 2015). Svikten gjaldt antall gjennomførte oppfølgingsbesøk, barns mulighet til medvirkning, nødvendig råd og veiledning til fosterforeldre og dokumentasjon av arbeidet. Også Riksrevisjonen pekte i en undersøkelse av det kommunale barnevernet i 2011, på manglende oppfølgingsbesøk i fosterhjem (Riksrevisjonen, 2012).

Barneombudet fant i en gjennomgang av institusjonstilbudet, at det er stor variasjon i hvordan den kommunale barnevernstjenesten følger opp ungdom på institusjon (Barneombudet, 2020a). Ombudet fant blant annet mange saker der ungdommen har liten tillit til og kontakt med barnevernstjenesten, og at alvorlige rapporter fra institusjonen og bekymringsmeldinger ikke blir fulgt opp. Det vises videre til at barnevernstjenesten sjelden dokumenterer hvordan de vurderer barnets omsorg og behandling på institusjonen. I utvalgets undersøkelse blant barn og unge på institusjon oppga 57 prosent at de er helt enig (30 %) eller litt enige (27 %) i at kontaktpersonen deres i det kommunale barnevernet følger dem opp på en god måte. 17 prosent er litt uenige i dette, mens 21 % er helt uenige (Bjella mfl., 2022).

Det er dessuten blitt vist til at barn opplever hyppige skifter av kontaktperson i barnevernstjenesten. Liten kontinuitet i relasjoner bidrar til usikkerhet og mindre trygge samtalesituasjoner (Kojan og Storhaug, 2021). Hyppigheten av skifter av kontaktperson kan illustreres av fosterforeldres svar i fosterhjemsundersøkelsen for 2021, der 30 prosent oppga at de hadde skiftet kontaktperson 3–4 ganger, mens 27 prosent oppga at de skiftet kontaktperson fem eller flere ganger (Norsk Fosterhjemsforening, 2021). I fosterhjemsundersøkelsen for 2022 oppga 28 prosent av ungdommene (n=37) som deltok i undersøkelsen

begrenset eller svak opplevelse av trygghet på kontaktpersonen i barnevernstjenesten (Norsk Fosterhjemforening, 2022b).

Studier fra andre land viser lignende funn, og understreker samtidig viktigheten av gode og trygge relasjoner til tilsynsmyndigheter og kontaktpersoner i barnevernet og barns tilgang på informasjon om sine rettigheter. I en svensk rapport utgitt av Socialstyrelsen (2021b) presenteres funn fra en brukerundersøkelse der 341 barn i fosterhjem er intervjuet om sine opplevelser. Overordnet uttrykker de fleste barna at de har det godt i fosterhjem, at de føler seg trygge og får den hjelp og støtte de trenger av fosterforeldrene. For en mindre gruppe barn makter verken fosterhjem eller barnevern å gi barnet en trygg og sikker tilværelse. Disse barna ser ut til å mangle fortrolige relasjoner til fosterhjem og barnevernet. Det trekkes samtidig frem utfordringer ved barnas forhold til kontaktperson (socialsekreterere) og barnevernstjenesten. Mens de fleste barna opplever forholdet som positivt, er det en gruppe barn som ikke opplever å ha tillit til barnevernet, og som ikke opplever å få medvirke. Det fremgår også at to av tre barn har byttet kontaktperson i løpet av plasseringen. Over halvparten av barna oppgir at de ikke har fått eller ikke husker å ha mottatt informasjon om hvilke rettigheter de har i fosterhjem.

I en nylig publisert metasyntesestudie er synspunkter på ulike aspekter ved medvirkning samt barrierer mot og fasiliterende faktorer for medvirkning fra 376 barn i fosterhjem oppsummert og analysert (McTavish mfl., 2022).<sup>6</sup> Det fremgår av analysene at en hovedprioritet for barns medvirkning er gode relasjoner, og at verdier som rettferdighet, ærlighet og inkludering er viktig for relasjonskvalitet. I tillegg er opplevelser av myndiggjøring trukket frem som en fasilitator for medvirkning, og informasjon er viktig for hvordan barnet oppfatter medvirkningen, slik som hvem som snakker med dem, hva de blir fortalt, når og hvordan de kan kommunisere med voksne (teknologi).

## 6.4 Utvalgets vurdering

### 6.4.1 Innledning

Det er en rekke tiltak og endringer som er gjennomført de siste 10 årene for å sikre barns prosess-

suelle og materielle rettssikkerhet. Noen endringer, som ny barnevernslov og forskrift om samtaleprosess, er nylig trådt i kraft, mens man for andre tiltak ikke vil ha full effekt før om flere år, for eksempel kompetansekravene for arbeid i barnevernet som gjelder fra 2031. Det er altså iverksatt tiltak man ikke vil se konsekvensene av før om flere år. Det er likevel tydeliggjort, gjennom forskning og evalueringer, at de mange andre tiltakene som er satt i verk ikke har løst problemene med å sikre barns interesser og rettigheter i barnevernet.

Utvalget legger i sine vurderinger vekt på at utfordringer har vedvart over lang tid til tross for omfattende innsats fra myndighetene. Det fremstår som at dagens system har noen strukturelle svakheter som utvalget mener vanskeliggjør at barn kan medvirke på en god måte. Dette gjelder uavhengig av sakstype og fase i en barnevernsak. Utvalget legger videre til grunn at stabilitet, trygge rammer og trygge relasjoner for barn som mottar tiltak fra barnevernet er vesentlig for rettssikkerheten. Utvalget mener det er store utfordringer på disse områdene, spesielt for barn som blir flyttet i fosterhjem og institusjon.

### 6.4.2 Fragmentert system av bistands- og hjelpepersoner

Det blir innenfor dagens system og ordninger lagt for liten vekt på betydningen av kontinuitet og relasjon. Barna må forholde seg til mange aktører og personer som har til dels ulike roller. Ordningene fremstår som fragmenterte, og det er grunn til å anta at landskapet kan oppfattes som uoversiktlig og usikkert når det gjelder hvem som har ansvar for barnets helhetlige situasjon. Et fåtall av de aktørene som har ansvar for å ivareta barns medvirkning og rettssikkerhet har reelle muligheter til å komme i posisjon til å etablere en relasjon til barna.

Etablerte ordninger fungerer heller ikke godt når det gjelder å oppnå *reell* medvirkning for barn og unge. Det er vist til at talspersonene stort sett har én samtale med barna, og at de får begrenset med informasjon om saken i forkant av samtalen (Thorbjørnsrud mfl., 2021). I evalueringen av ordningen med tillitsperson kommer det frem at denne er lite brukt, at det ofte ikke er én person som følger barnet over tid, og at det dermed ikke er kontinuitet i hvem det er (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Det er naturlig å anta at tilsynspersoner i fosterhjem vil ha de samme utfordringene, gitt at de ofte ikke kjenner barnet fra før og kun vil treffe barnet noen få ganger i året. Også statsforval-

<sup>6</sup> De inkluderte studiene var gjennomført i England, USA, Canada, Nederland, Sverige, Australia, Danmark, Finland, Israel, Nord-Irland og Skottland.

terne har klare utfordringer med å komme i posisjon til å samtale med barna. I 2020 ble det gjennomført samtale med knapt halvparten (47 %) av barna som bodde på institusjon på tilsynstidspunktet.

Kontaktperson i barnevernstjenesten vil i utgangspunktet ha gode forutsetninger for å etablere en trygg relasjon til barnet som kan vare over tid. I realiteten er det likevel ikke slik, blant annet fordi høy turnover og hyppige skifter av kontaktperson fører til at barna stadig må forholde seg til nye personer. I tillegg har barnevernstjenesten ansvar for å ivareta også foreldre og familien.

### 6.4.3 Mangel på uavhengig representasjon

Det tas i dag for lite hensyn til betydningen av at barn har egne interesser og individuelle rettigheter som skal vurderes i møte med barnevernstjenesten, Bufetat, nemnda og domstolen. Ordningene som i dag innebærer uavhengighet, ved at de ikke har en rolle i selve beslutningstakingen (talsperson, tillitsperson, tilsyn med fosterhjem og statsforvalter), er enten lite brukt eller er de som har de dårligste forutsetningene for å komme i posisjon overfor barna (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Det er også stilt spørsmål ved graden av uavhengighet i ordningen med tilsyn i fosterhjem (Kjelsaas mfl., 2018). I mange kommuner er tilsynsordningen organisert innenfor barnevernet. Barnevernstjenesten kan heller ikke sikre barnet uavhengig representasjon, fordi de har et bredere ansvarsområde.

### 6.4.4 Mangel på spisskompetanse på relasjonsbygging

Flere av dagens ordninger bærer preg av liten vektlegging av spisskompetanse på å samtale med barn som er i vanskelige livssituasjoner og det å vurdere barns reaksjoner. I evalueringen av talspersonsordningen er det pekt på at mange talspersoner har svært begrenset erfaring med oppgaven, får relativt lite betalt for oppdraget, og tar oppdrag først og fremst av idealistiske grunner (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Det er også innenfor tilsynsordningen med fosterhjem pekt på problemer med å skaffe kvalifisert personell (Kjelsaas mfl., 2018). Det bør kunne legges til grunn at barnevernstjenestene i utgangspunktet skal ha god kompetanse på dette området, men det er vist til at barnevernstjenestene i varierende grad innhenter barns synspunkter og foretar vurderinger av hvordan barnets mening skal vektes mot andre

forhold i saken. En grunn til dette er nok at de har et bredt ansvarsområde i kombinasjon med tidvis svake rammebetingelser.

### 6.4.5 Prioriteringsutfordringer

Kunnskapsgrunnlaget som foreligger indikerer at arbeidet med å sikre barns medvirkning og følge opp barn etter plassering ikke blir tilstrekkelig prioritert. Flere av ordningene (talsperson, tillitsperson og tilsyn med fosterhjem) virker å ha lav prioritet og dårlige vilkår. Det foreligger dessuten svært begrenset kunnskap om hvorvidt disse ordningene utgjør reelle rettssikkerhetsmekanismer, og det kan stilles spørsmål ved om barnevernstjenestene i tilstrekkelig grad lykkes i å prioritere kontakt med barna og å følge dem opp på en god måte. Flere studier og undersøkelser viser særlig til mangelfull oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet. Samlet sett gir dette en betydelig risiko for at barn som flyttes ut av hjemmet opplever å stå alene i en vanskelig livssituasjon.

Disse svakhetene med dagens system tilsier at det er behov for å gjøre mer omfattende grep for å styrke barns rettssikkerhet og sikre barn tilstrekkelig medvirkning. Dette gjelder særlig for barna som flytter i fosterhjem og institusjon. Utvalget har mindre tro på at det vil ha vesentlig effekt å lappe videre på eksisterende ordninger, gjennom flere presiseringer i regelverket, innføring av flere rutiner og gjennom nye enkeltstående kompetansetiltak.

### 6.4.6 Manglende medvirkning gjennom beslutningsprosessen

Foreliggende kunnskap peker på mangler ved barns medvirkning i alle faser av en barnevernsak, fra undersøkelsessaker til ettervern. Det er også vist til manglende medvirkning ved frivillige tiltak (Helsetilsynet, 2019a; Christiansen, mfl., 2015). Dette berører den største andelen av barna i barnevernet. Flere rapporter viser at barn ikke informeres og ikke blir involvert og tatt med på råd på hjelpetiltaksområdet (Forandringsfabriken, 2020; 2022). Det er også dokumentert mangler ved informasjonsgrunnlaget i beslutningsprosessene, ved at relevant informasjon om barnet og barnets erfaring og opplevelse ikke er inkludert, vurdert eller dokumentert.

De mange tiltakene som er gjort for å styrke barns medvirkning har vært viktige, men det er fremdeles utfordringer ved ivaretagelsen av barns rettssikkerhet, når det kommer til retten til medvirkning. Disse handler om mangel på informa-

sjon, mangel på muligheter til å få sagt hva føler, tenker og ønsker samt svakheter ved hvordan de ulike aktørene i barnevernet vurderer og følger opp barnets synspunkter.

#### **6.4.7 Manglende klagemuligheter**

Barn mangler ofte reelle klagemuligheter på tiltak og tjenester de blir gitt. Flere aktører på barnevernsområdet, blant annet Barneombudet og Forandringsfabrikken, har påpekt at dagens klagesystem er lite tilgjengelig for og tilpasset barn. Det er dokumentert gjennom statistikk hos statsforvalteren at barn sjelden klager til statsforvalteren på den kommunale barnevernstjenesten. Også statistikk fra Helsetilsynet viser at det er få barn som klager på den kommunale barnevernstjenesten. Det er behov for å styrke barns prosessuelle rettigheter, gjennom å styrke deres deltakelse og innflytelse i egen sak. Selv om ikke alle barn vil ha prosessevne har barn rettigheter på lik linje med andre som opplever inngrep og begrensninger i friheten.

#### **6.4.8 Manglende vern av barns rett til familie- og dagligliv**

Det er også svakheter ved vernet av barnets interesser, for eksempel barnets familieliv, barndom og det å kunne ha «et vanlig liv». Plasseringer utenfor hjemmet innebærer store inngrep i barns liv, som det må legges til grunn er utfordrende og vanskelig for barn og ungdom å håndtere. I tillegg opplever mange barn vanskelige relasjoner og brudd med både familie og profesjonelle. Blant annet opplever svært mange barn bytte av kontaktperson. Det er også slik at mange barn ikke får lovpålagte tilsyn i fosterhjem.

Samtidig har mange barn og ungdom et etablert liv i fosterfamilien og i miljøet rundt. Dette innebærer også relasjoner og en hverdag som trenger nødvendig vern og støtte. I dag har ikke barn under 15 år partsrettigheter når de er flyttet ut av hjemmet, og har med dette begrensede muligheter til å ha innflytelse i eget liv.

Mange barn opplever også ustabilitet og ufri-villige flyttinger, noe som gir mangel på kontinuitet, samtidig om de står uten mulighet til å be om en ny vurdering av saken. Det er dokumentert store mangler i barns rett til god og forsvarlig hjelp, eksempelvis ved at en andel barn og unge på institusjon gir uttrykk for utrygghet, ensomhet, mangel på informasjon og medvirkning, ubegrunnet tvangsbruk og lav trivsel.

#### **6.4.9 Manglende ivaretagelse av rettighetene til særskilt utsatte barn**

Et gjentakende trekk ved forskningen på barnevern er at de ytterligere rettigheter og hensyn som skal ivaretas i saksbehandlingen til minoriteter og urbefolkning, og for barn med funksjonsnedsettelse, ikke ivaretas godt nok. Utvalget viser her til kapittel 9.

### **6.5 Oppsummering**

---

Det foreligger tydelig dokumentasjon på at barns rett til medvirkning, til tross for betydelige rettigheter, ikke ivaretas godt nok og at dette gjelder i alle faser av en barnevernssak. Dette omfatter blant annet mangel på informasjon, at de ikke trygt får sagt hva de ønsker og mangel på klagemuligheter. Det er også dokumentert forholdvis omfattende mangler ved barns rett til god og forsvarlig hjelp på en rekke områder, og at mange barn opplever flyttinger og ustabilitet i sin omsorgssituasjon. Utvalgets flertall mener på denne bakgrunn at det er behov for større grep for sikre at barns rettigheter blir ivaretatt, og foreslår derfor at det innføres en barnerepresentantordning (BRO) for alle barn som plasseres utenfor hjemmet, se kapittel 7. Utvalget foreslår også at alle barn får styrket rett til å klage på tiltak som direkte angår dem, og at aldersgrensen for partsrettigheter senkes til 12 år. Se kapittel 8 og lovforslag i kapittel 31.

## Kapittel 7

# Barnerepresentantordning (BRO)

### 7.1 Innledning

Barn og unge som ikke kan bo hjemme er i en særdeles vanskelig livssituasjon, og kan ofte oppleve å stå alene uten tilstrekkelig støtte og hjelp. Det gjøres alvorlige inngrep i deres privatliv som kan ha store konsekvenser for dem og deres familier. Rettssikkerhetsutfordringene for denne gruppen barn og unge er så alvorlige at det er behov for en større reform for å få løst problemene. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om barns rettssikkerhet.<sup>1</sup>

Utvalgets flertall foreslår at det opprettes en barnerepresentantordning – BRO – som skal tre inn i situasjoner der barn ikke kan bo hjemme. Ordningen skal sikre uavhengig representasjon som *kun* har ansvar for barnet og barnets interesser i saken. En styrking av barnets rettssikkerhet i beslutningsprosessene, før barn flyttes i tiltak utenfor hjemmet, vil skjerpe kravene til myndighetsutøvelse og beslutningsgrunnlaget. BRO medfører ingen endringer i barnevernstjenestens, statsforvalternes, nemndenes eller domstolenes ansvar. BRO skal imidlertid erstatte ordningene med talsperson, tillitsperson og tilsynsperson i fosterhjem, slik at barn får én person å forholde seg til. Det er et premiss at BRO er uavhengig øvrige instanser, inkludert Bufetat, barnevernstjenestene, nemnd og domstol. Tre utvalgsmedlemmer støtter ikke forslaget om BRO.

Flertallet mener at representasjonsordningen må sikre et barnefaglig perspektiv på medvirkning (se kapittel 5 og 7.6.10 nedenfor), kombinert med juridisk ekspertise. Det foreslås derfor at det må være en barnefaglig kompetent person som har hovedansvaret for å representere barnet, og som samarbeider med advokater med spisskompetanse i de delene av prosessen der det trengs.

BRO skal ha som oppgave å være barnets uavhengige representant, i tråd med prinsippene og reglene i barnekonvensjonen, Grunnloven og barnevernsloven. Utvalgets flertall mener BRO vil være spesielt viktig for barn fra minoriteter og urbefolkning, og for barn med funksjonsnedsettelser, fordi disse barna har ytterligere rettigheter og hensyn som skal ivaretas i saksbehandlingen.

Utvalgets flertall er oppmerksom på at forslaget vil kreve større endringer i et barnevernssystem som allerede står i flere pågående reformer. Flertallet ser imidlertid at det til tross for mange tiltak de siste 10–15 år for å styrke barns rettigheter, fortsatt er vedvarende problemer med å ivareta barns rettigheter og interesser. Dette har også konsekvenser for foreldrenes rettssikkerhet, og den generelle kvaliteten på arbeidet som gjøres i barnevernet. Det må erkjennes at det ikke finnes enkle, raske løsninger for å sikre barns medvirkningsrettigheter, og utvalgflertallet mener det er nødvendig å ta et helhetlig grep. I dette kapitlet presenteres en første skisse av de sentrale komponentene i BRO, og det foreslås at BRO prøves ut i noen fylker, med målinger av tilstanden før og etter samt bruk av kontrollfylker som ikke deltar i utprøvingen (se kapittel 29 om forskning og kunnskapsutvikling).

Kapitlet gir først en kort beskrivelse av flertallets vurdering av hvorfor barn som ikke kan bo hjemme trenger uavhengig representasjon, og hva BRO kan bidra med. I del 3 av kapitlet beskrives nåværende ordninger for representasjon av barn i barnevernet, og i del 4 presenteres tidligere forslag til endringer i disse ordningene. Del 5 gir en oversikt over andre lands representasjonsordninger. Flertallets forslag om innholdet i en barnerepresentantordning presenteres i del 6, før det i del 7 gis en vurdering av forutsetninger for gjennomføring og behovet for nærmere utredning av ulike problemstillinger.

<sup>1</sup> Mindretallets dissens ble meldt inn helt på tampen av arbeidet, etter siste utvalgsmøte. Strukturen i dette kapitlet og behandlingen av BRO i utredningen bærer preg av dette.

## 7.2 Behovet for BRO når barn ikke kan bo hjemme

Det legges til grunn at det er behov for BRO i alle saker der et barn flyttes ut av hjemmet, fordi dette er alvorlige inngrep som direkte berører barnas rettigheter og omsorgssituasjon, og som innebærer en stor endring i barnets liv. På samme måte som for andre må barn få hjelp til å tale sin sak, når staten begrenser individuell frihet og treffer vedtak av stor betydning for den enkelte. Beslutningen om at et barn skal flyttes ut av hjemmet er et alvorlig inngrep og det er avgjørende at vurderinger og beslutninger har et grundig og godt informasjons- og kunnskapsgrunnlag.

Forslaget om BRO bygger på kunnskap om at barnevernet lykkes for dårlig med å sørge for barns medvirkning, og med å følge opp barn etter plassering (se kapittel 6). Barns involvering og medvirkning i saker som gjelder flytting fra hjemmet har vært mangelfull, og det er dokumentert at det er mangler ved informasjonsgrunnlaget i beslutningsprosessene. Relevant informasjon om barnet og barnets erfaring og opplevelse, er ikke inkludert, vurdert eller dokumentert. I tillegg har tiltakene som settes inn store forbedringspotensialer. Altfor mange barn som bor utenfor hjemmet opplever flyttinger og ustabilitet, (se kapittel 19, 20 og 21). Barn i akuttssaker bor i beredskapshjem langt utover tiden som det er lagt opp til (se kapittel 14 om akutttiltak), og barn på institusjon får ikke tilstrekkelig hjelp og behandling (se kapittel 20 om institusjon).

Det er mange ulike aktører og instanser som har ansvar for å involvere og høre barn. Barnevernstjenesten har ansvar for å følge opp barn som bor i tiltak utenfor hjemmet, og barnet skal ha en kontaktperson. I tillegg skal andre funksjoner bistå barna eller følge med på hvordan de har det; tillitsperson, talsperson eller sakkyndig, tilsynsperson for barn i fosterhjem og statsforvalteren gjennom tilsyn i institusjon. Videre kommer nemnda og domstolen som beslutningstakere og eventuelle tilsynspersoner ved samvær. Utvalgets flertall mener at nåværende organisering og praksis ikke er egnet til å skape trygghet for eller bygge relasjoner med barn og unge. Tvert imot kan det gjøre barn motløse og skape mistillit til systemet som har som mål å hjelpe dem.

Kunnskapen som foreligger viser at barn både opplever bytte av kontaktperson, og at de ikke får tak i kontaktpersonen sin. I undersøkelsen som Rambøll har gjennomført for utvalget, blant barn på institusjon (Bjella mfl., 2022), sier 38 prosent av barna som har svart at de opplever at kontakt-

personen i barnevernstjenesten ikke følger dem opp på en god måte (se kapittel 6 og 20 for utfyllende informasjon). Utvalgets flertall understreker viktigheten av at barn og unge i barnevernet får personer å forholde seg til som de kan være trygge på, ha en relasjon til og som kjenner dem og deres situasjon og livshistorie. Det betyr blant annet at det vektlegges kontinuitet, og at det skal være færrest mulig personer barnet skal forholde seg til. Flertallet foreslår derfor at BRO følger barn fra det tidspunktet det bestemmes i barnevernstjenesten at flytting ut av hjemmet er aktuelt, gjennom nemndsprosessen, og også etter at barna har flyttet i tiltak utenfor hjemmet. Ambisjonen skal være at barnet får samme representant så lenge barnet er i barnevernssystemet, før, under og etter plasseringen. Når skifte av representant er uunngåelig, må det være organisatoriske mekanismer på plass som sikrer forutsigbarhet, og god, trygg og effektive informasjonsoverføring, som belaster barnet minst mulig. Forslaget fra utvalgets flertall innebærer videre at BRO skal erstatte tre nåværende ordninger; talsperson, tillitsperson<sup>2</sup> og tilsynsperson i fosterhjem, men ikke det såkalte «individtilsynet» som statsforvalterne gjennomfører blant barn og unge på institusjon.

Flertallet understreker at representasjon av barn krever mer enn representasjon av voksne. I barnevernssaker skjerpes kravene ytterligere. For å skape god relasjon med barn, slik at barn både *blir* forstått og *opplever* seg forstått, og får omsorg og forståelse, må barnets representant ha kompetanse i relasjonsskapende kommunikasjon, og forståelse for hvordan omsorgssvikt kan påvirke barn. Dette omtales som et barnefaglig perspektiv på medvirkning. Utvalgets flertall foreslår derfor at BRO består av en barnerepresentant med barnefaglig kompetanse, som har hovedansvaret for å bistå og representere barnet, og

<sup>2</sup> Det vil fortsatt være mulig å la seg bistå av andre i møte med forvaltningen, jf. forvaltningsloven § 12. Partene har i dag en slik ubetinget rett. I forslag til ny forvaltningslov, NOU 2020: 5, er det foreslått lovfestet en slik rett for alle som er i kontakt med forvaltningen. Den klare hovedregelen er at parten selv bestemmer hvem hen vil la seg representere av (Bernt, 2017). I barnevernssaker vil det ofte være tilfellet at representanten får innsyn i opplysninger om barnet eller andre involverte i saken. Parten og representanten vil bare kunne bruke taushetsbelagte opplysninger i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta partens interesser i saken, jf. fvl. § 13 b annet ledd. Det er imidlertid en snever adgang for barnevernstjenesten til å beslutte at en person ikke kan være representant for parten. Et eksempel er at det er grunn til å mistenke at taushetsbelagte opplysninger vil komme på avveie (se Bernt (2017) og NOU 2020: 5).

som samarbeider med en akkreditert advokat i de stadier av saken der det trengs.

Barnerepresentanten skal ha ansvar for å ha dialog med barnet, herunder informere barnet om saken, om hva som skjer og hvilke beslutninger som skal fattes. Representanten skal formidle hva som er barnets opplevelse og synspunkter i saken til beslutningstakere i barnevernstjenesten, nemnda og domstolene. I tillegg skal representanten uttale seg om sin egen vurdering av hva som er barnets beste. Barnerepresentanten skal kunne være til stede i nemnda, i både forhandlings- og samtalemøter. Det er ikke et krav om at representanten skal vitne i nemnda. Representanten skal være tilgjengelig for barnet så lenge barnet bor utenfor hjemmet i regi av barnevernet, frem til fylte 25 år.

For at BRO skal kunne representere barns interesser i en sak så må de ha tilgang på informasjon og beslutningsarenaer. Flertallets forslag er at alle barn som vurderes flyttet ut av hjemmet får partsstatus som forvaltes av BRO. Når barn når aldersbetinget partsstatus, har barnet rett til å instruere advokaten, hvis barnet mener det er påkrevd.

## 7.3 Nåværende ordninger for representasjon og oppfølging

### 7.3.1 Innledning

Barnevernstjenesten har ansvar for å undersøke barns omsorgssituasjon og behov for hjelp, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak, fremme tvangssaker for nemnda og iverksette og følge opp vedtak. Det siste omfatter å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og følge med på at barnets behov blir ivaretatt og at tiltak fungerer etter hensikten. Det er i oppfølgingsforskriften, som trådte i kraft 1. januar 2023, presisert at barnet skal ha en kontaktperson i barnevernstjenesten under institusjonsoppholdet, og at kontaktpersonen aktivt skal arbeide for å etablere og opprettholde en god relasjon til barnet, og ha kunnskap om barnets sak. Tilsvarende er foreslått for barn i fosterhjem, i departementets forslag til ny forskrift om fosterhjem. I tillegg til barnets kontaktperson er det i kommunen tilsynspersoner som bistår barnevernstjenesten når det er samvær med tilsyn. Barnevernstjenesten skal legge til rette for at barnet kan medvirke i alle fasene av saken.

I tillegg er det innfor dagens system fire ordninger som skal bidra til at barn og unges interesser og rettigheter blir ivaretatt; talsperson, til-

litsperson, tilsynsperson for barn i fosterhjem, og statsforvalteren, gjennom individtilsynet i institusjon, og tidvis sakkyndige. Dette er ordninger som, samlet sett, gjelder for alle barn og unge som vurderes å bli eller har blitt plassert utenfor hjemmet, men ordningene har forskjellige funksjoner og gjelder for ulike faser i saken eller ulike plasseringstiltak. Felles for ordningene er at de er ment å være uavhengige av det kommunale barnevernet og Bufetat, og dermed fungere som et supplement eller korreks til de som har ansvaret for tilbudet til barnet. I det følgende presenteres hovedtrekkene i de fire ordningene. Reglene for representasjon for barn med partsstatus behandles i kapittel 8. Der omtales også nærmere den generelle medvirkningsretten for barn.

### 7.3.2 Tilsynsperson for barn i fosterhjem

Når barn bor i fosterhjem har *kommunen* der fosterhjemmet ligger (fosterhjemskommunen) ansvar for tilsyn av fosterhjemmet, jf. barnevernsloven § 9-10.<sup>3</sup> Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjemmet, fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år.

Oppgaven til en tilsynsperson er, ifølge fosterhjemsforskriften,<sup>4</sup> å gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet jf. § 8 annet ledd.<sup>5</sup> Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis grunn-

<sup>3</sup> Omsorgskommunen, det vil si kommunen barnet opprinnelig kommer fra, har samtidig ansvaret for oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet.

<sup>4</sup> Det vises her og videre i kapittelet til fosterhjemsforskriften tilknyttet barnevernloven av 1992 som i hovedsak er videreført, men med enkelte tekniske endring som følge av ikrafttreddelsen av ny barnevernslov. Forslag til ny forskrift har vært på høring.

<sup>5</sup> Tilsynspersonen utarbeider rapport etter hvert tilsyn, og skal ta kontakt med det enkelt barn i fosterhjemmet. Barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forholdene i fosterhjemmet, og tilsynspersonen skal legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede. I Bufdirs veileder for tilsyn i fosterhjem (2015b) fremgår det at tilsynspersonen kan gjennomføre samtale med fosterforeldre, men at dette i tilfelle bør skje etter en samtale med barnet, og dersom barnet ikke er til stede må barnet få en tilbakemelding fra tilsynspersonen om hva som er blitt tatt opp i denne samtalen. Det påpekes også at det er viktig at det skilles mellom fosterforeldrenes synspunkt, barnets synspunkt og tilsynets synspunkt. I tillegg bør tilsynspersonen observere forholdene i fosterhjemmet, både om materielle forhold og samspill mellom barnet og fosterforeldrene.



leggende opplæring og veiledning. Det er gitt nærmere bestemmelser om tilsynet i fosterhjemsforskriften, og det fremgår i denne at opplæringen blant annet skal omfatte rammene for barnevernstjenestens ansvar for barnet, tilsynsfunksjonen, samtaler med barn, kunnskap om omsorgssvikt, rapportskrivning og barnets rettigheter. Det er imidlertid ikke stilt noen krav om formell kompetanse og faglig erfaring. I veilederen om tilsyn med barn i fosterhjem fremgår det at tilsynspersoner bør ha erfaring fra arbeid med barn (Bufdir, 2015b).

Det følger videre av fosterhjemsforskriften at tilsyn med barnet skal gjøres så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Unntaksvis på visse vilkår to ganger i året. Den som fører tilsyn skal utarbeide rapport etter hvert tilsyn, som skal gi en vurdering av barnets situasjon i fosterhjemmet.

Evalueringen av tilsynsordningen viser at 23 prosent av barna i 2017 – over 2 100 barn – ikke fikk de tilsynsbesøkene som loven krever. I 2011 var det 40 prosent av barna som ikke hadde hatt lovpålagte tilsynsbesøk (Kjelsaas mfl., 2018).<sup>6</sup> Det vises i evalueringen til at det ofte ansettes personer med relevant bachelorutdanning, men at en vesentlig andel av kommunene også benytter tilsynspersoner som ikke har noen relevant formal- eller erfaringskompetanse.

Endringer i 2014 i barnevernloven av 1992 ga *kommunene* plikt til å føre tilsyn med barn i fosterhjem. Tidligere var dette ansvaret lagt til barnevernstjenesten. Samtidig fikk kommunene stor administrativ frihet til å bestemme hvordan ansvaret for tilsynet med barn i fosterhjem skal organiseres i kommunen, og økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Evalueringen av ordningen viser at de fleste av kommunene fortsatt har lagt tilsynsrollen til barnevernstjenesten, slik den var før lovendringen (Kjelsaas mfl., 2018). Når ansvaret er lagt

til andre instanser i kommunen, er det vanligvis underlagt helseområdet eller en instans med ansvar for oppvekst. Noen kommuner har egne tilsynsenheter eller ressursteam. Mer enn halvparten av kommunene har inngått kommunalt samarbeid på tilsynsområdet.

Det finnes for øvrig lite kunnskap om kommunenes dimensjonering av tilsynsarbeidet, hvor mange personer som jobber med dette og hvor mye ressurser som brukes på tilsyn med fosterhjem. Mange kommuner ansetter egne tilsynspersoner, ofte i en deltidsstilling, eller engasjerer privatpersoner som oppdragstakere for å føre tilsyn med ett eller flere barn. Det foreligger heller ikke god informasjon om hvor mange barn ulike tilsynspersoner har ansvar for, eller hva som er vanlig stillingsbrøk per barn. Til illustrasjon, er det i Bergen kommune primært helsesykepleiere som gjennomfører tilsyn. Et tilsynsoppdrag tilsvarer 1,25 prosent stilling, og de fleste tilsynspersoner har 1 eller 2 oppdrag hver. I Time kommune er det i barnevernstjenesten en person ansatt i 50 prosent stilling som gjennomfører tilsyn i fosterhjem. Vedkommende fører tilsyn med 18 barn, men Time anser stillingen å ha kapasitet til opptil 25 barn. Karlsøy kommune har på sin side kun ett barn de har ansvar for å føre tilsyn med, og samarbeider med Tromsø kommune om tilsynet.

Lovendringen fra 2014 har i mange kommuner bidratt til et mer profesjonelt tilsyn med bedre kvalitet og færre avvik i krav til tilsyn. Evalueringen peker samtidig på utfordringer med tilsynsordningen, knyttet til tilgang på kvalifisert personell, uavhengighet, behov for mer varierte oppgaver og økt vekt på risikobasert vurdering av behovet for antall tilsyn (Kjelsaas mfl., 2018). BRO vil kunne bidra til bedring på disse områdene.

### 7.3.3 Talsperson

Barn har rett til å medvirke i alle forhold som berører dem etter loven, jf. barnevernloven § 1-4. I saker som skal behandles av barneverns- og helsenemnda må nemnda, etter en konkret vurdering i den enkelte sak, avgjøre hvordan barnet skal høres under nemndas behandling av saken, jf. § 14-13. Det er inntatt i bestemmelsen tre likestilte alternativer; barnet kan uttale seg direkte til nemnda, gjennom en talsperson for barnet eller en sakkyndig som snakker med barnet. Dette gjelder også ved samtaleprosess, jf. forskrift om samtaleprosess § 3, jf. forskrift om medvirkning. Talspersonsordningen var i barnevernloven av 1992 eneste alternativet som kom

<sup>6</sup> Kjelsaas mfl. (2018) evaluerte tilsynsordningen basert på dokumentgjennomgang og statistikk, tre casestudier av kommuner/kommunesamarbeider, spørreundersøkelse til rådmenn i alle kommuner og barnevernledere i ulike bydeler i Oslo og Bergen (128 representanter fra kommuner eller kommunesamarbeid besvarte undersøkelsen. Disse representerte 177 kommuner eller bydeler som dekker 40 prosent av kommunene og nær halvparten av barnebefolkningen som bor i fosterhjem) og intervjuer (med KS, Forandringsfabrikken, Norsk Fosterhjemsforening, fosterfamilier, tilsynspersoner, en leder for tilsynsordningen i en kommune som ikke er dekket av casene og et tidligere barn i fosterhjem). I tillegg er det brukt skriftlig informasjon fra fem fosterforeldre og Landsforeningen for barnevernsbarn. Det ble ikke gjennomført intervju med barn i fosterhjem.

direkte frem i loven. Talspersonsordningen er således videreført i ny barnevernslov, men altså likestilt med direkte høring og oppnevning av sakkyndige for å høre barnet. I forarbeidene til ny lov er det presisert at det kan oppnevnes talspersoner som barnet har særlig tillit til (Prop. 133 L (2020–2021)).

Departementet har foreslått å samle de overordnede bestemmelsene om barns rett til medvirkning i én forskrift om medvirkning i barnevernssaker. Denne var på høring høsten 2022. Medvirkningsforskriften gir nærmere regler for hvordan barnets rett til medvirkning skal gjennomføres gjennom hele barnevernssaken, og den tidligere talspersonsforskriften<sup>7</sup> er innarbeidet i medvirkningsforskriften. Reglene fra talspersonsforskriften er i stor grad videreført, men det er inntatt noen bestemmelser innenfor rammen av ny barnevernslov, som potensielt kan styrke talspersonsordningen. I forslag til forskrift videreføres det at talspersonen skal være talerør for barnet, og være uavhengig av barnevernstjenesten og barnets foreldre.<sup>8</sup> Barnets ønske om å få oppnevnt en talsperson skal tillegges stor vekt. Hvis ikke barnet ønsker å ha en egen talsperson, skal dette være avgjørende. Dersom barnet selv er part og er representert ved advokat, oppnevnes det ikke samtidig talsperson for barnet.

Videre er det foreslått videreført at nemnda skal utarbeide en liste over et utvalg personer som er villige til å påta seg oppdrag som talsperson. Det er imidlertid foreslått enkelte endringer i *kravene* til listen. Nemnda må ha tilgjengelig «et tilstrekkelig antall personer med relevant erfaring fra arbeid med barn i ulike aldersgrupper». I forskriften er det også foreslått inntatt at Sentralenheten for nemndene kan fastsette nærmere krav til opplæring, kvalifikasjoner og rekruttering av talspersoner. Talspersonen skal i utgangspunktet velges fra utvalget på listen. Det er foreslått videreført at nemnda i særlige tilfeller kan oppnevne en talsperson som ikke står på listen, hvis barnet har et særlig tillitsforhold til vedkommende eller andre grunner gjør det nødvendig. Det er også foreslått videreført at nemndleder har ansvar for at talspersonen får nødvendig informasjon, for å gjennomføre en

samtale med barnet. I tillegg er det tydeliggjort at nemndleder har plikt til å utarbeide et mandat som klargjør rammene for oppdraget til talspersonen, og formålet med samtalen. Kravet i talspersonsforskriften, om at listen må inneholde personer med «ulik bakgrunn», er dermed ikke videreført. Talspersonen skal utarbeide et referat fra samtalen med barnet, som blir en del av det skriftlige avgjørelsesgrunnlaget. I tillegg skal talspersonen møte i nemnda og avgi forklaring som vitne. Dette er presisert i den nye forskriften. Flere av endringene ble inntatt som følge av funn i evalueringen av ordningen, Thorbjørnsrud mfl. (2021).

I 2020 var det totalt 540 talspersoner som sto på listene. I gjennomsnitt har hver talsperson under ett oppdrag i året (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Talspersoner godtgjøres etter det som er gjeldende sats når oppdraget utføres, fastsatt av Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Gjeldende sats er kr 394 per time (2022) (Barneverns- og helsenemnda, 2023). I 2020 var utgiftene til honorar til talspersoner 1,8 millioner kroner (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

I årsrapporten fra nemndene for 2021, fremkommer det at barn hadde gitt sin mening gjennom talsperson 509 ganger, gjennom sin prosessfullmektige 314 ganger og gjennom sakkyndig 75 ganger, mens nemnda selv har hatt samtaler med 448 barn. Det oppgis videre at nemndene i 2021 behandlet 1 920 hovedsaker og 445 klager på akuttsaker, men det fremgår ikke hvor mange barn disse sakene gjaldt (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2022).

I Ruiken (2022) er halvparten av alle omsorgsovertakelsessaker i nemnda i første halvdel av 2021 kartlagt, og det vises at det for 34 prosent (n=63 barn) av barna ble oppnevnt talsperson eller barnet hadde egen advokat/prosessfullmektig.<sup>9</sup> 63 prosent av barna ble hørt om sin mening om saken (n=118). 24 prosent sa sin mening direkte, ved å møte i nemnda, snakke på telefon, skrive brev eller de instruerte sin advokat, fordi de var part i saken (n=45). 23 prosent av barna ga sin mening indirekte, gjennom talsperson, fosterforeldre eller på en annen måte (n=44). For 15 prosent av barna sa nemnda at barnet var for ungt til å bli hørt (Ruiken, 2022).

Thorbjørnsrud mfl. (2021) har, på oppdrag fra Bufdir, evaluert og vurdert behovet for endringer i tals- og tillitspersonordningene som kan styrke

<sup>7</sup> Forskrift om barnets talsperson i saker som skal behandles i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.

<sup>8</sup> Etter lovendring fra 1. mars 2013 skal ikke talspersonen lenger gi sine selvstendige vurderinger, men skal bare fremme barnets synspunkter. Bakgrunnen var kritikk av at talspersonene tolket hva barnet sa og uten egentlig å kjenne så mye til saken, eller for så vidt barnet.

<sup>9</sup> Basert på informasjon fra 179 vedtak (188 barn), noe som utgjør omtrent halvparten av vedtakene avgjort i første halvdel av 2021.

barns medvirkning.<sup>10</sup> Evalueringen viser til at mange talspersoner har svært begrenset erfaring med oppgaven, får relativt lite betalt for oppdraget, og tar oppdrag først og fremst av idealistiske grunner. Det vises til at talspersonene rekrutteres blant personer som har erfaring fra arbeid med barn, men at opplæringen som gis er begrenset, varierende og frivillig. Talspersonene har stort sett én samtale med barna, og de får begrenset informasjon om saken i forkant av samtalen.

Nemndledere, fagkyndige og advokater erfarer at kvaliteten på hvordan talspersonene utfører oppdragene varierer. De syns blant annet at de ofte får vite lite om spørsmålene som er stilt og konteksten for samtalen. Thorbjørnsrud mfl. (2021) finner også at det er store variasjoner i hvordan rapportene utformes. Det stilles i evalueringen spørsmål ved i hvor stor grad ordningen bidrar til reell medvirkning fra barn, og foreslås at ordningen profesjonaliseres; talspersonene må få mer opplæring, tydeligere retningslinjer, mer oppfølging, ha jevnlig oppdrag og høyere kompensasjon. Det vises til at barn må ha tillit til talspersonen, forstå talspersonens rolle og ha mulighet til å bli kjent med personen, for at ordningen skal fungere (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

### 7.3.4 Tillitsperson

Barn kan i alle faser av en barnevernssak ha med en tillitsperson, jf. ny barnevernsslov § 1-4 tredje ledd. I barnevernssloven av 1992 var denne retten lovfestet til å gjelde barn som barnevernet hadde overtatt omsorgen for, og dette ble foreslått videreført i ny lov (Prop. 133 L (2020–2021)). Stortinget vedtok imidlertid å utvide lovbestemmelsen til å gjelde alle møter med barnevernet, uavhengig av på hvilket stadium saken er, se Innst. 625 L (2020–2021). Dette var også et forslag som ble fremmet i NOU 2016: 16 *Ny barnevernsslov*.

<sup>10</sup> Evalueringen er basert på en litteraturgjennomgang, intervjuundersøkelser, dokumentstudier, en spørreundersøkelse og gjennomgang av vedtak og talspersonrapporter fra et utvalg saker i nemnda. Proba har også kartlagt erfaringene til et utvalg profesjonelle aktører, og til en gruppe barn og unge som selv har hatt en sak i barnevernet. De profesjonelle aktørene omfatter ledere og medlemmer av nemnda, advokater, talspersoner og barnevernstjenester. Proba lyktes ikke å rekruttere tillitspersoner til intervju. Landsforeningen for barnevernsbarn, Barn av rusmisbrukere og Forandringsfabrikken har deltatt i en referansegruppe for evalueringen. I tillegg er det gjennomgått forskningslitteratur om barns medvirkning og kartlagt hvilke ordninger enkelte andre land (Sverige, Finland og England) har for å sikre barns medvirkning i barnevernsaker.

Formålet med tillitspersonen er å gi barnet en trygghet, slik at han, hun eller hen lettere kan gi uttrykk for sine synspunkter i egen barnevernssak. Ordningen med tillitsperson endrer ikke andre aktørers ansvar og oppgaver etter barnevernssloven., jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson.

Det fremgår i Thorbjørnsrud mfl. (2021) at ordningen med tillitsperson er lite brukt, at det ofte ikke er en person som følger barnet over tid, men mer en støtteperson som barnet kan ha med i møter. Det er ofte ikke én definert tillitsperson, og det er ikke kontinuitet i hvem det er. Mange barn velger etter en omsorgsovertakelse å ha med fostermor eller fosterfar i møter med barnevernet. Thorbjørnsrud mfl. (2021) foreslo at forskriften om medvirkning og tillitsperson bør klargjøres, og viste til at det også er behov for å klargjøre hvem som kan være tillitspersoner og hvilke forventninger det er til en tillitsperson. Det ble videre fremholdt at ordningen bør være mer fleksibel, slik at barnet kan benytte og eventuelt bytte tillitsperson uten at det fører til mye administrasjon. I tillegg mente Thorbjørnsrud mfl. (2021) at det er mer behov for å ha med en tillitsperson *før* omsorgsovertakelse enn etter, og at ordningen bør utvides til å omfatte barn i alle faser av en barnevernssak samt også gjelde for barn som er frivillig plassert (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

Det er gitt nærmere regler i forslag til ny medvirkningsforskrift, som i hovedsak viderefører bestemmelsene om tillitspersonsordningen i tidligere forskrift om medvirkning og tillitsperson. Barnet velger selv hvem som skal være barnets tillitsperson, med mindre det foreligger særlige grunner til at denne personen ikke er egnet.<sup>11</sup> I forslaget til forskrift er forbudet mot økonomisk kompensasjon fjernet, slik at den enkelte barnevernstjeneste selv kan vurdere om en tillitsperson i et konkret tilfelle bør kompenseres. Enkelte av endringene i forskriften ble inntatt som følge av funn i evalueringen av ordningen med tillitsperson (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

## 7.4 Tidligere forslag til endringer i de norske ordningene

Representasjons- og tilsynsordningene for barn og unge i barnevernet, med talsperson, tillitsperson, tilsynsperson og verge, ble vurdert av Barnevernsslovutvalget i NOU 2016: 16 *Ny barnevernsslov*

<sup>11</sup> Tillitspersonen må være 18 år eller eldre. Foreldre som er fratatt omsorgen for barnet kan ikke være tillitspersoner.

— *Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.<sup>12</sup>  
Det ble fremholdt følgende:

Etter utvalgets syn er det en svakhet ved dagens system at barnet må forholde seg til en rekke forskjellige personer i en barneverns-sak. Barn som har vært utsatt for omsorgssvikt kan ha problemer med å skape nye relasjoner og å ha tillit til andre personer. Det er uheldig at disse barna må forholde seg til stadig nye personer, hvor mange bare vil være i barnets liv for en kort periode. Det vil kunne være vanskelig for barna å ha tillit til personer de ikke kjenner. Undersøkelser om fosterbarns erfaringer med tilsyn viser at mange fosterbarn forteller at tilsynsordningene ikke fungerer, enten fordi de ikke har hatt tilsynsperson eller fordi de har fått stadig nye tilsynspersoner. De formidler at det er avgjørende for at de skal fortelle om vanskelige ting at de er kjent med eller har tillit til tilsynspersonen. Etter utvalgets mening vil det være en bedre løsning for barn i barnevernet, i større grad å samle funksjonene til dagens tals-, tillits- og tilsynspersoner.

Kilde: NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*  
— *Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*, side 238

Løsningen som ble foreslått i NOU 2016: 16 var å innføre en ny ordning med *trygghetsperson* for barn. Dette skulle erstatte dagens ordning med talsperson, tillitsperson og tilsynsperson for barn i fosterhjem. Det blir i NOU 2016: 16 lagt stor vekt på at dette ville gi barnet færre personer å forholde seg til, og at en sammenslåing av rollene ville øke muligheten for at barnet får tillit til personen, noe som igjen ville være viktig for at barnet får best mulig støtte og hjelp. I NOU 2016: 16 vises det til at der barnet føler tillit til den som fører tilsyn, vil barnet lettere ta opp vanskelige forhold med personen. På samme måte vil barnet lettere fortelle sin mening til en person barnet har tillit til.

Det ble i NOU 2016: 16 foreslått at trygghetspersonen kan oppnevnes av statsforvalteren (daværende fylkesmann), fra det tidspunkt barnevernstjenesten fremsetter forslag om tiltak for nemnda, eventuelt tidligere dersom barnevernstjenesten mener at barnet har behov for det. Trygghetspersonen burde oppnevnes for alle barn, uavhengig av alder, og barnet skulle gis anledning til å medvirke ved valget av trygghets-

person. Det burde, ifølge NOU 2016: 16, ikke stilles krav om formell barnefaglig eller barnevernsfaglig bakgrunn, men personen burde ha erfaring med å jobbe med barn. Forslaget var videre at trygghetspersonen skulle motta godtgjøring fra statsforvalteren.

Det ble i NOU-en også vurdert om det burde innføres en vergeordning for barn i barnevernet. Vergen ville ha i oppgave å ivareta de funksjonene som tals-, tilsyns- og tillitspersonene ivaretar. Det vises til at dette kunne vært en god løsning, for å styrke også yngre barns mulighet til å få håndhevet sin rett til barnevernstjenester, men at det vil reise vanskelige spørsmål om foreldrenes foreldreansvar, og at det ville kunne kreve stor systemomlegging. Det ble likevel konkludert i NOU 2016: 16 med at det kan være grunn til å se videre på en slik løsning.

Det ble i NOU 2016: 16 videre foreslått en endring i barneverns- og helsenemndas (daværende fylkesnemnd) ivaretagelse av barnets uttalerett. Bakgrunnen var at det ikke var praksis at nemnda snakket med barnet selv. I stedet møtte talspersonen som vitne i nemnda, eventuelt ble barnets synspunkter nedtegnet i en skriftlig rapport. NOU 2016: 16 foreslo en regel om at nemnda alltid skal snakke med barnet selv, såfremt barnet selv ønsker det og er i stand til å danne seg egne synspunkter samt formidle disse til nemnda. I de tilfellene der barnet ikke ønsker å snakke med nemnda, foreslo NOU 2016: 16 at trygghetspersonen skulle formidle barnets syn til nemnda.

Departementet støttet intensjonen i NOU 2016: 16 om å begrense antall personer som barnet må snakke med, men gikk ikke videre med forslaget om trygghetsperson i verken høringsnotatet eller proposisjonen om ny barnevernslov, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Dette ble begrunnet med at forslaget hadde flere betenkeligheter, knyttet til blant annet ordningenes ulike formål, rolleblanding og praktisk gjennomføring. Departementet viste særlig til at det var problematisk å forene rollen som tilsynsperson med oppgavene til en talsperson og tillitsperson, fordi tilsynspersonen har en viktig kontrollfunksjon på vegne av det offentlige.

Forslaget fikk også liten støtte i høringen, der det blant annet ble vist til at forslaget var for dårlig utredet. Flere høringsinstanser viste til at mange oppgaver og ulike roller var tenkt samlet i én funksjon, samtidig som det ikke var foreslått krav til kvalifikasjoner. I tillegg ble det vist til at geografiske hensyn vil være vanskelige å følge opp. I ny barnevernslov ble barnets rett til medvirkning styrket på andre måter; den generelle medvirk-

<sup>12</sup> Tabell 16.1 i NOU 2016: 16 gir en oversikt over ulike roller og oppgaver til tillitsperson, talsperson, tilsynsperson og verge.

ningsbestemmelsen i lovens innledende kapittel ble presisert og tydeliggjort, og barnets mulighet til å uttale seg direkte for nemnda ble tydeliggjort som en alternativ måte å bli hørt i nemndssaker (Prop. 133 L (2020–2021)).

## 7.5 Andre lands ordninger for representasjon av barn

### 7.5.1 Innledning

En rekke land har etablert ordninger for representasjon av barn i barnevernet, særlig i tvangssaker. Utvalget har innhentet informasjon fra seks land, for å synliggjøre de ulike lands tenking om barns medvirkning i barnevernet, løsninger som er valgt og erfaringer de har gjort seg. Det er brukt mest plass på den engelske ordningen, på grunn av den sterke barnesentreringen i denne ordningen og ordningens tydelige uavhengige status. Noen land har valgt representasjonsordninger der oppgaven er å få frem barnets mening, men de fleste har en kombinasjon, der representanten også gir sin egen vurdering av barnets beste. Tabell 7.1 oppsummerer systemet for representasjon av barn i de ulike landene.

### 7.5.2 England

I England har lokale myndigheter ansvar for barnevernet, og for å fremme eventuelle tvangssaker for domstolen. Alle barn har partsrettigheter, uansett alder. I alle saker for familieretten som involverer barn, enten det er barnefordelingssaker eller barnevernssaker, blir barnet automatisk part i saken og får utnevnt en Children's Guardian (CG)<sup>13</sup> av domstolen (Cafcass, 2022a; Ofsted 2018).<sup>14</sup>

Children's Guardians er sosialarbeidere med spesialisering i samtaler med barn, og de er ansatt i *Children and Family Court Advisory and Support Service* (Cafcass).<sup>15</sup> De er uavhengige av både barnevernet og domstolen, og skal i saker som gjelder omsorgsovertakelse, eller andre inngripende tiltak, gjøre selvstendige undersøkelser og ettergå lokale myndigheters omsorgsplan for barnet. CG kan også jobbe sammen med den

lokale saksbehandleren, for å finne ut hva barnet har behov for, for eksempel mens barnet bor i et midlertidig tiltak ('interim care order').

CG skal sikre at alle løsninger, beslutninger og tiltak som påvirker barnet er i barnets interesse, at barnets velferd er ivaretatt gjennom hele prosessen og at barnet er trygt (Cafcass, 2022b). I vurderingen av barnets beste skal barnets synspunkter og opplevelser inngå (Gov, 2022a). I tillegg skal representanten snakke med barnets familie og personer i barnets nettverk, og delta i møter og få innsyn i dokumenter. Er representanten uenig i barnevernets vurderinger vil den foreslå alternativer. CG skal både formidle barnets synspunkter og opplevelser til domstolen, og presentere sin egen vurdering av barnets beste (Cafcass, 2022b).

CG oppnevner og samarbeider med en advokat som er opplært i og godkjent for denne type saker.<sup>16</sup> Advokaten skal være akkreditert og ha erfaring fra barnevernssaker, og skal føre saken i retten. Det er CG som har hovedansvaret for å ivareta barnets rettigheter og interesser, mens advokaten bistår med de rettslige oppgavene. Sammen utgjør de barnets «team», som både har kompetanse om barns behov og rettslige spørsmål og er rustet til å ivareta barnets interesser og velferd. Advokaten instrueres av CG, men kan også, dersom advokaten mener barnets alder og modenhet tilsier det, instrueres av barnet selv, særlig dersom barnet er uenig i vurderingene som er gjort av CG. Dette utgjør en sikkerhetsventil for å få frem barnets egne synspunkter.

Det er vist til at nettopp denne kombinasjonen mellom CG, som med sin sosialfaglige ekspertise kan foreta vurderinger av barnets beste, og advokaten, som har særlig kompetanse til å føre argumenter i saken, er en viktig suksessfaktor for modellen og for at barnets medvirkning og interesser blir ivaretatt på en god måte (Summerfield, 2018). De komplementære rollene til CG og advokaten fremheves som positive i en evalueringsstudie fra 2018, om hvordan ulike aktører selv vurderer denne tandem-modellen.<sup>17</sup> Det konkluderes i denne med at kombinasjonen av disse to rollene hadde store fordeler, og at de sammen

<sup>13</sup> Kalles også «Cafcass-guardians».

<sup>14</sup> Guardians har ingen rolle ved frivillige plasseringer utenfor hjemmet.

<sup>15</sup> Cafcass ble etablert i 2021, som del av myndighetenes satsing på barn og familier, og er resultat av en sammenslåing av Family Court Welfare Service, the Guardian ad Litem Services and the Children's divisions of the Official Solicitor's Office.

<sup>16</sup> Privat advokat eller advokat tilhørende Cafcass Legal.

<sup>17</sup> Basert på 745 svar fra 12 rettsområder, der dommere ga informasjon om detaljerte sakskarakteristikker og representasjonen av barn for hver offentlig rettshøring i løpet av denne perioden, i tillegg til åtte dybdeintervjuer med familiedommere og fire fokusgrupper med fagpersoner innen familierett; Cafcassverger og ledere; juridiske representanter (både advokater og advokater) og kommunale ledere og sosialarbeidere.

bidro til at det ble fattet beslutninger til barnets beste, samt at det ikke var behov for å foreta endringer i modellen (Summerfield, 2018). Det engelske parlamentets tilsynsorgan, Ofsted, konkluderte også positivt om ordningen i en tilsynsrapport fra 2018:

Children's guardians work effectively to ensure that the views of young people are available in applications to the court for a secure order. Children in these types of applications are very vulnerable and at risk of significant harm. Guardians act quickly to see children. There is good evidence of direct work and support to young people in very difficult circumstances. Inspectors saw evidence of appropriate challenge to a local authority, strongly advocating for a child when evidence to meet the threshold for depriving them of their liberty was limited. Analysis and advice to the court in these cases are carried out or given with great care and focus on the impact and risk involved to the individual child.

Kilde: Ofsted (2018), side 9

En CGs ansvar og funksjon for et barn opphører idet domstolen har fattet en beslutning. Ved en eventuell plassering utenfor hjemmet får alle barn oppnevnt en Independent Reviewing Officer (IRO) av lokale myndigheter. Det skal være informasjonsoverføring og møte mellom Children's Guardian og den oppnevnte Independent Reviewing Officer, blant annet for å identifisere forhold ved barnet eller saken det bør følges med på (DCSF, 2010, pkt. 8.7).

En IRO er en sosialarbeider med minst fem års erfaring, og som er registrert i General Social Care Council. Det stilles i tillegg krav om en rekke egenskaper og kunnskaper, særlig knyttet til om man har autoritet og evne til å jobbe selvstendig og utfordre andre myndighetspersoner (DCSF, 2010). Bakgrunnen for at ordningen ble innført var en rekke saker der omsorgsplaner («care plans») ikke hadde blitt implementert, og dette hadde fått negative konsekvenser for barn (Jelicic mfl., 2014). Målet er at IRO-en skal sørge for kontinuitet i barnets sak og ha en langvarig relasjon til barnet. Den skal overvåke og følge opp barnets omsorgsplan, og sørge for at alle som er involvert i barnets liv gjør det de skal.

Hyppigheten i oppfølgingen av omsorgsplanen er lovregulert, og oppfølgingen fra en IRO kan gjøres i form av møter hvor barnet selv deltar i større eller mindre grad. Viktige beslutninger om barnets liv kan bare gjøres gjennom et møte som kalles

looked-after child review (LAC-review), som bringer sammen nøkkelpersoner og profesjonelle som har en rolle i barnets liv. I dette møtet vurderes barnets omsorgsplan, barnets utvikling og planene fremover (NAIRO, 2022; Barnsley, 2022). En IRO kan også henvise en sak til Cafcass, hvis den mener at barnets menneskeretter brytes og alle forsøk på å rette på dette er prøvd, som for eksempel dialog med lokale myndigheter og å klage. Dette kan eksempelvis være aktuelt i situasjoner der barnet skal flyttes, ikke får det skoletilbudet det har krav på eller lignende, men det skjer i liten grad (DCSF, 2010; CommunityCare, 2019).

### 7.5.3 Irland

I Irland er ansvaret for barnevern, fra mottak av bekymringsmeldinger til ettervernstiltak, lagt til staten, via Tusla – Child & Family Agency. I følge the Child Care Act 1991, avsnitt 25, kan barn få partsrettigheter, og også separat juridisk representasjon. Dette er imidlertid opp til dommerens skjønn, og det må godtgjøres at det er nødvendig av hensyn til barnet og rettferdighetsvurderinger, basert på hensyn til barnets alder, forståelse og ønsker samt sakens omstendigheter (Parkes mfl., 2015).

I alle barnevernssaker («child care proceedings») for Høyesterett («High Court») skal det oppnevnes en Guardian ad litem (GaL) for barnet. I tingrettene («District Court») skal det oppnevnes GaL, med mindre retten har tilegnet barnet partsrettigheter (Parkes mfl., 2015) eller mener barnets beste kan avgjøres uten eller retten, i saker der barn anses å kunne danne seg sin egen mening, har funnet andre måter å legge til rette for at barnet kan uttrykke denne.

En GaL skal både sørge for at dommeren får høre barnets synspunkter og gi råd til dommeren om hva som er barnets beste. En GaL kan også anmode domstolen om å få laget (oppdaterte) rapporter om barnets behov/velferd, og domstolen er i loven gitt hjemmel til å kreve at barnevernet fremskaffer den informasjonen GaLen ber om. En GaL kan også be om informasjon direkte fra barnevernet. Før en GaL ber om rapporter skal det konsulteres med partene i saken eller deres advokater. En GaL er ikke selv part i saken, men kan av domstolen gis visse rettigheter (Irish Statute Book, 2022).

En undersøkelse fra 2018 viste økende grad av interessekonflikter mellom sosialarbeiderne som jobber i barnevernet og GaLer, blant annet fordi det ble oppfattet at GaLenes mening ble tillagt større vekt enn sosialarbeidernes av domstolen,

uten å ha den kompetansen som sosialarbeiderne har. Det ble imidlertid også vist til positive funksjoner GaLene kan ha, som «mellommenn» mellom familiene og sosialarbeiderne/Tusla (Halton mfl., 2018).

Ordnningen ble reformert i 2022, på bakgrunn av at det var identifisert utfordringer med den. Barneministeren, Dr. Katherine Zappone, uttalte da lovendringen først ble lagt frem at målet var å regulere den eksisterende «ad hoc»-ordningen, slik at den ble nasjonal og flere barn kunne få nytte av den (Irish Times, 2019). Reformen innebærer at GaLenes rolle defineres, og gir myndighetene hjemmel til å definere kompetanse- og kvalifikasjonskrav.<sup>18</sup> Målet er å etablere ordningen innenfor et nytt spesialisert familierettssystem. I mellomtiden etableres den som en del av Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Gov, 2022b).

Det er Tusla som skal sørge for oppfølging av barn som ikke bor hjemme. Barnet tildeles en egen sosialarbeider («Child in care social worker»), som skal besøke barn plassert utenfor hjemmet og bidra til å opprettholde kontakt mellom barnet og barnets biologiske familie. Fosterhjemmet tildeles en egen sosialarbeider («Fostering link worker»), som følger opp og støtter fosterforeldrene, gjennom besøk og telefonkontakt (Tusla, 2022; Spunout, 2022; Burns mfl., 2017).

#### 7.5.4 Israel

I Israel har ikke barn partsrettigheter, med unntak av barn over 15 år som står overfor tvungen psykiatrisk behandling. Det har, helt siden 1960-tallet, vært en vid adgang til oppnevning av Guardian ad litem (GaL) for barn i ulike rettsinstanser. En GaL er advokat og autorisert til å representere en mindreårig, med mål om å fremme og beskytte barnets rettslige interesser, men det har historisk i liten grad vært gitt føringer for bruken av GaL, verken for når de skal oppnevnes eller for hva som skal være rollen deres. Det er eksempelvis opp til enkelte dommer å vurdere om det skal oppnevnes en GaL, og det er ikke veldefinert om GaL kun skal formidle barnets synspunkt eller også gi sin egen vurdering av barnets beste.

GaL representerer imidlertid barnet så lenge saken pågår, det vil si så lenge barnet bor i tiltak

utenfor hjemmet, frem til barnet fyller 18 år. GaL har partsrettigheter på vegne av barnet og tilgang til saksdokumenter.

De siste 10 årene har domstolene i økende grad bedt barnerepresentasjonsenheten ved retts-hjelpsavdelingen (NCRU) i Justisdepartementet, som organiserer ordningen med GaL, om å oppnevne GaL for barn i konkrete saker. Fra 2015 er det i tillegg tatt grep for å profesjonalisere ordningen. NCRU representerer til enhver tid 12 000 mindreårige i pågående saker i Israel. Av 5 500 barn i nye saker hvert år, er 2 350 barn del av en barnevernssak.

De om lag 170 advokatene som, via NCRU, tar oppdrag som GaL er i hovedsak privatpraktiserende. For å kunne ta oppdrag må de gjennomgå et ettårig opplæringsprogram i representasjon av barn. I opplæringen legges det særlig vekt på kommunikasjon og relasjonsbygging, grunnleggende psykologi og prosedyre. NCRU sørger også for godtgjøring og oppfølging av advokatene. I særlig tilfeller er det ansatte i NCRU som tar oppdrag som GaL (Rabinovich, 2022).<sup>19</sup>

#### 7.5.5 Finland

I Finland følger det av barnevernsloven at barnets ønsker og synspunkter i alle barnevernssaker må avklares og tas i betraktning, i samsvar med barnets alder og modenhet. Barn over 12 år har partsrettigheter, rett til advokat og en ubetinget rett til å uttale seg. Det er den kommunale barnevernstjenesten som har ansvaret for å sørge for at barnets rettigheter blir ivaretatt.

Selv om det sjelden skjer kan det i saker om omsorgsovertakelse (både frivillig og ved tvang), av sorenskriver eller domstol, oppnevnes en verge/talsperson som både skal være stedfortreder for barnets verge (foreldrene), formidle barnas synspunkter, ønsker og meninger og gi en egen vurdering av barnets beste. Kriteriet er at foreldre ikke anses kompetente til å representere barnet, og at det er interessekonflikt mellom barnet og foreldrene. Talspersonen skal fungere som en upartisk representant for barnet, men det ikke nærmere regulert på hvilket tidspunkt talspersonen skal oppnevnes (Enroos mfl., 2017).

Talspersonen leser saksdokumenter, medisinske dokumenter, rettsdokumenter m.m., og kan snakke med barnevernsansatte og delta på

<sup>18</sup> Utvalget har innhentet informasjon om at kvalifikasjonskravene ikke er endelig fastsatt, men at det er planlagt at fire typer fagbakgrunn skal kvalifisere for å jobbe som GaL; «Social Work», «Social Care», psykologi og psykiatri. Tidligere diskusjoner indikerer at det også stilles krav om minimum fem års arbeidserfaring.

<sup>19</sup> Utvalget mottok også informasjon om den israelske ordningen i møte 16. juni 2022 med Lidia Rabinovich, leder for Child Representation Unit, Legal Aid Department, Justisdepartementet.

møter. De fleste møter barna, men dette er ikke et krav (Enroos mfl., 2017; Thorbjørnsrud mfl., 2021). Det er ikke gitt kvalifikasjonskrav for rollen som talsperson, men det er i forarbeidene uttalt at talspersonen må være egnet, for eksempel en ekspert som kjenner barnet, en advokat eller en annen med juridisk kompetanse. Det nasjonale helse- og velferdsinstituttet har en nettbasert oversikt over talspersoner som kan, men ikke må, brukes (Enroos mfl., 2017).

Kommunen som plasserer barnet, har ansvar for å følge med på hvordan det går med barnet. I tillegg fører kommunen som barnet er plassert i og Regionforvatningsverket («Aluehallintovirastot»), tilsvarende de norske statsforvalterne, tilsyn med institusjoner og fosterhjem. Regionforvatningsverket gjennomfører tilsynsbesøk på institusjoner, og følger med på institusjonens tvangsbruk (Ministry of Social Affairs and Health, 2022a).

#### 7.5.6 Sverige

I Sverige er det, som i Finland og Norge, den kommunale saksbehandleren i barnevernet som har ansvaret for å formulere, tolke og analysere informasjon i utredningen av barnevernssaker. Det er også saksbehandleren som avgjør på hvilke måter og i hvilken grad barna skal gjøres delaktige (Larsson og Hultman, 2019). Barn som har fylt 15 år har partsrettigheter og samme prosessuelle rettigheter som voksne.

I saker om tvangsplasseringer etter *Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga* skal domstolen utnevne en offentlig representant ('offentligt biträde'), med mindre det må antas at det ikke er behov for slik bistand, jf. § 39. Dette vil som regel være en advokat som skal ivareta barnets interesser og ønsker i domstolsprosessen (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Representanten betales av staten. Det er nylig innført særlige krav til offentlige biträdere for barn og unge. Kun den som på grunn av sin kunnskap og erfaring og ellers er spesielt egnet for oppdraget kan oppnevnes, jf. § 39. Lovkravene trådte i kraft 1. mars 2021. Det er ikke tydelig beskrevet når i prosessen representantene skal utnevnes. I forarbeidene fremkommer det at det skal skje når plassering utenfor hjemmet vurderes, og Socialstyrelsen har uttalt at det kan skje allerede i undersøkelsesfasen (Leviner, 2018).

Som hovedregel har barnet og foreldrene rett til hver sin advokat. Felles advokat kan oppnevnes dersom barnet og foreldrene ikke har motstridende interesser, jf. LVU § 39. Den som er oppnevnt som representant for et barn under 15 år,

uten samtidig å være representant for foreldrene, vil være den unges stedfortreder, og skal i tillegg til oppgavene med å presentere barnas ønsker og synspunkter også gi sin egen vurdering av barnets situasjon og barnets beste (Leviner, 2018). Det foreligger ingen klare retningslinjer for hvilken vekt barnas ønsker bør gis i representantenes vurdering (Leviner, 2018). Det er imidlertid slått fast at representanten plikter å klage på beslutning om tvangsplassering dersom barnet, som har nådd en viss modenhet, tydelig gir uttrykk for at det ønsker det.<sup>20</sup> Foreldrene vil i denne prosessen ikke ha myndighet til å ta beslutninger for barnet om domstolsprosessen. Hensikten er å muliggjøre at barnet får en uavhengig posisjon i prosessen, og at retten skal være i stand til å få en objektiv beskrivelse av barnets situasjon (Thorbjørnsrud mfl., 2021). I slike tilfeller skal representanten både innvirke i beslutninger i saken, samtidig som vedkommende skal utgjøre en støtte for barnet i prosessen.

Når barnet er plassert utenfor hjemmet, har kommunens sosialnemnd ansvar for å følge med på hvordan barnet har det, blant annet gjennom regelmessige personlige besøk og individuelle samtaler med barnet, jf. LVU § 13a.<sup>21</sup> *Inspektionen för vård och omsorg* har på sin side ansvar for å føre tilsyn med fosterhjem og institusjoner. For familiehjemmene føres det et risikobasert tilsyn, og tilsynsmyndighetene har mulighet til å snakke med barn.<sup>22</sup> *Inspektionen för vård och omsorg* er pålagt å føre tilsyn med institusjonene minst en gang i året, og skal da snakke med barna som samtykker til det.

#### 7.5.7 Danmark

I Danmark følger det av serviceloven at det skal gjennomføres en barnesamtale, i forbindelse med undersøkelser eller beslutninger om plassering utenfor hjemmet. Videre har et barn som har en sak til behandling etter loven rett til å la seg bistå av andre, også i barnesamtalen. Bisitter må være fylt 15 år, og har taushetsplikt. I visse situasjoner kan også myndighetene beslutte at barnets valg av bisitter ikke skal imøtekommes. Det finnes også profesjonelle bisittere fra Børns Vilkår, en organisasjon som jobber for barns rett til en trygg barndom, som kan bistå barnet. Kravene til en slik bisitter er at de har sosialrådgiverbakgrunn,

<sup>20</sup> HFD 2014 ref. 38.

<sup>21</sup> Se socialtjänestlagen kapittel 6 § 7b og LVU § 13a.

<sup>22</sup> Se socialtjänestlagen kapittel 13 § 4.



med praksis fra barne- og familieområdet (Børns vilkår, 2014).

Foreldre og barn over 12 år er parter, og har rett til fri advokatbistand i saker om tvangsplasseringer som besluttes av Barne- og ungeutvalget. De har også rett til å se sakspapirene og bli hørt før avgjørelse treffes av Barn- og ungeutvalget. Barn som har fylt 12 år har videre rett å klage til Ankestyrelsen over Barne- og ungeutvalgets avgjørelser. Barn over 12 år kan også klage til Ankestyrelsen over Kommunalbestyrelsens avgjørelser om frivillige hjelpetiltak, samvær og kontakt, endringer i plasseringssted, og gjenforening. Barn over 12 år kan også bringe Ankestyrelsens avgjørelser inn til Byretten. Ved domstolsbehandling har sakens parter rett til å overvære forhandlingene.

Omsorgskommunen har ansvar for løpende tilsyn med plasserte barn. Tilsynet skal foretas minimum to ganger årlig, og gjelder alle typer plasseringssteder. Kommunen skal følge med på om hjelpen som gis oppfyller barnets behov, og at barnet trives og utvikler seg positivt (Social- og

ældreministeriet, 2022). *Socialtilsynet* har på sin side ansvar for å godkjenne og føre driftstilsyn med institusjoner og fosterhjem, for å vurdere kvaliteten på tilbudet og om de oppfyller betingelsene for godkjenningen, jf. socialtilsynsloven. Socialtilsynet mottar også en kopi av rapporter om maktanvendelser i institusjon og spesialiserte fosterhjem, og kan vurdere tilsyn på bakgrunn av dette. Socialtilsynet er organisert regionalt etter en interkommunal modell, der fem kommuner er utpekt til å sørge for tilsyn i sin region. Etter socialtilsynsloven skal tilsynet besøke alle tilbud minst en gang i året, men på bakgrunn av risiko foreta en konkret vurdering av behovet for antall tilsynsbesøk i hvert enkelt tilbud. Selve tilsynet blir utført etter en metode for triangulering, der Socialtilsynet gjennomgår dokumentasjon og gjennomfører samtaler med ansatte/fosterforeldre, kommunens saksbehandler, foreldre og barnet selv. Tilsynet kan ha en tilnærming som ligner på etterforskning, særlig i tilfeller der det ikke er samsvar mellom de ulike aktørenes opplevelser av tilbudet.

Tabell 7.1 Oppsummering av systemet for representasjon av barn i ulike land

	Alder for partsrettigheter	Representant	Formidlingsmandat	Hvilke saker	Kompetanse/krav
England	Alle aldre	Children's Guardian (CG) (barnefaglig + advokat)	Gjengi barnets mening og barnets beste	I forberedelse av sak og sak for domstolen	Kvalifisert sosialarbeider
Irland	Skjønnsmessig vurdering av dommer	Guardian ad litem (GAL)	Gjengi barnets mening og barnets beste	I forberedelse av sak og sak for domstolen	Person kvalifisert og med erfaring med å jobbe med barn og familier
Israel	18 år	Guardian ad litem (GAL) (advokat)	Uklart	Saker for domstolen	Advokat, autorisert til å representere mindreårige
Finland	12 år	Talsperson	Gjengi barnets mening og barnets beste	Omsorgsovertakelse	Ingen kvalifikasjonskrav, men må være egnet
Sverige	15 år	Offentlig representant	Gjengi barnets mening (for barn under 15 år også barnets beste)	Usikkert	Ingen krav til utdanning, men vanligvis en jurist
Danmark	12 år	Advokat (samt hjelper)	NA	Saker for Børn og ungeudvalget	Bisitter: Ingen.

Kilde: Fremkommer i de foregående avsnittene

## 7.6 Utvalgets forslag

### 7.6.1 Etablering av en Barnerepresentantordning (BRO)

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall, når det gjelder behovet for en større endring i ivaretagelsen av barns rettssikkerhet i barnevernet. Flertallet i utvalget (medlemmene Skive-nes, Søvig, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) foreslår at det etableres en nasjonal Barnerepresentantordning (BRO), og at denne først testes ut i noen fylker.

Ordningen skal sikre uavhengig representasjon for alle barn som vurderes flyttet eller flyttes ut av hjemmet. Dette gjelder uavhengig av saks- type, og om plasseringen er frivillig eller skjer med tvang. Uavhengighet og barneorientering utgjør to avgjørende bestanddeler i representasjonsordningen. Det understrekes at barn, på lik linje med alle andre som står i en situasjon der det er snakk om alvorlige inngrep i privatlivet, skal ha rett til å få uavhengig representasjon av sine interesser og behov. Dette er en ubetinget rett i en demokratisk rettsstat, og er tilkjent alle voksne personer i samme situasjon. Representasjon av barn fordrer imidlertid mer enn representasjon av voksne, og må være barnefaglig innrettet (se 7.2). Det kan ikke være en rekke ulike personer og funksjoner som skal representere og følge opp barn som flyttes ut av hjemmet, slik også Barnevernsløvutvalget pekte på i NOU 2016: 16. BRO kombinerer barnefaglig kompetanse med juridisk ekspertise.

Utvalgets flertall mener videre at BRO bør erstatte ordningene med talsperson, tilsynsperson og tillitsperson samt sakkyndige i tilfeller der disse brukes for å innhente barnets mening. I BRO samles kompetansen innenfor en struktur som *kun* har som funksjon å representere barn. Barnet møter personer som er tilknyttet et fagmiljø, har spesiell kompetanse og er trent i å samtale med barn, innhente barns synspunkter og forstå situasjonen for barn som har opplevd omsorgssvikt. Dette er viktig når vi vet at situasjonen er ustabil for mange barn som er flyttet utenfor hjemmet. Flertallet i utvalget mener BRO vil gi økt *kontinuitet* for barnet, ved at den samme personen følger barna fra de første steg som tas når barn vurderes flyttet fra hjemmet, under nemndsbehandling og etterpå, når barn har flyttet til fosterhjem eller institusjon. Rammebetingelsene for denne type kontinuitet har ikke barnevernstjenestene i dag, jf. kapittel 24 om organiseringen av barnevernet og dokumentasjon på

manglene i praksis i kapittel 6 om kunnskapsgrunnlaget for rettssikkerhet for barn i barnevernet.

For barn i fosterhjem vil BRO sørge for god og kontinuerlig innsikt i barnets situasjon, på en bedre måte enn dagens tilsynspersoner gjør, og det vil sikre en mer enhetlig praktisering av oppfølgingen av barn i fosterhjem i hele landet. For barn og unge som bor i institusjon vil BRO sørge for tettere, og mer kontinuerlig oppfølging enn det barnevernstjenesten klarer i dag. BRO vil også kunne bidra til at barn og unge på institusjon i større grad får formidlet hvordan de har det til statsforvalterne som fører tilsyn med institusjonene. I tillegg vil BRO kunne senke terskelen for at barn og unge i både fosterhjem og institusjon klager til statsforvalterne på forhold som gjelder barnevernet.

Flertallet legger videre til grunn at BRO vil medvirke til bedre beslutningsgrunnlag og en bedre opplyst sak, noe som kan resultere i løsninger og tiltak som er bedre tilpasset barnets behov og familiens ressurser. Dette styrker rettssikkerheten for både barn og foreldre. Uavhengig representasjon for barnet vil videre medvirke til bedre forståelse av alvorlighetsgraden i situasjonen for barnet, noe som også er sentralt for foreldres rettssikkerhet. Eksempelvis viser erfaringer fra England at Children's Guardian oppleves som viktig også for foreldre, fordi de er nøytrale og uavhengige av barnevernstjenesten, og fordi en av oppgavene er å etterprøve og eventuelt utfordre barnevernstjenestenes vurderinger (Summerfield, 2018).

BRO vil innebære en sterkere rettssikkerhetsmekanisme for barn som blir frivillig plassert utenfor hjemmet, samt bidra til at disse barna får mer informasjon, opplever mer forutsigbare rammer og får bedre muligheter for medvirkning. Utvalget viser også til kapittel 8, der utvalget foreslår at barn med og uten partsrettigheter kan be om overprøving i nemnda av barnevernstjenestens vedtak om frivillige tiltak som innebærer plassering utenfor hjemmet. Videre at barn skal få rett til å be om overprøving av barnevernstjenestens vedtak og forsterket rett til å klage.

Utvalgets mindretall (medlemmene Aleksandersen, Apeland og Kvisvik) støtter ikke forslaget om BRO, og begrunnelsen for dette er som følger:

Kvalitet og rettssikkerhet i barnevernet krever høy oppmerksomhet og utvalgets mandat er rettet inn mot nettopp dette. Det foreslåtte tiltaket BRO, er en innretning som kan gi en styrking av dette området. Når vi likevel finner å ikke kunne gi støtte til dette tiltaket så retter det seg i hovedsak mot følgende: Barnevernstjenesten og dennes ansatte har i dag et klart mandat der de skal ha

barnets perspektiv i utførelsen av sitt arbeid. Dette fokuset er også styrket i ny barnevernslov som trådte i kraft 1. januar 2023. Ny barnevernslov har også en ny og overordnet bestemmelse som sier at barnets beste skal ligge til grunn både ved avgjørelser og ved handlinger fra barnevernstjenesten.

Ansatte i barnevernstjenesten skal ha fokus på barnets beste. Som en del av dette mandatet skal de ha samtaler med barnet og her søke medvirkning for å finne hensiktsmessige tiltak. Ved innføring av BRO vil det kunne oppstå usikkerhet hos barnet (og andre) opp mot hvem det skal forholde seg til og hvilke oppgaver og roller den enkelte aktør har.

Innføring av BRO vil innebære at denne nye ordningen går inn i det mandatet barnevernstjenesten i lovverket er satt til å ha. BRO vil kunne bli et mellomledd, der enda en aktør skal være med omkring barnet.

Opprettelse av BRO vil kreve store ressurstilføringer. Det vil her være et sentralt spørsmål om dette er riktig bruk av ressurser og videre om dette er ressurser som alternativt kunne nyttes til å styrke de oppgaver som er definert i dagens lovverk og i dagens organisering. Behovet for økt fokus på oppfølging av og tilsyn med barn plassert i fosterhjem og institusjon bør foregå innenfor gjeldende rammeverk.

En innføring av BRO vil kreve rekruttering av et stort antall ansatte. Dette vil kunne sette press på en tjeneste som allerede i dag er preget av høy turnover samt til dels store utfordringer med tanke på rekruttering.

Utvalgets forslag som retter seg mot kompetansebygging, kompetansekrav og utarbeidelse av retningslinjer og rutiner er eksempler på hensiktsmessige og målrettede tiltak som vil bidra til å sikre at barnevernstjenesten utfører sine oppgaver etter lovens intensjon. Styrking av rettigheter til bistand fra advokat er et annet forslag som også vil kunne bidra til at barnevernstjenesten utfører sine lovpålagte oppgaver hvor barnets rettssikkerhet blir ivaretatt på en god måte.

### 7.6.2 Barns rett til representasjon i ulike sakstyper

I de resterende delene av kapittelet blir forslaget fra utvalgets flertall nærmere utdypet, herunder hvordan BRO bør innrettes. Når det refereres til «utvalget» i det resterende, er det utvalgets flertall som menes.

Alle barn som vurderes flyttet eller som flyttes ut av hjemmet skal få representasjon gjennom BRO. Dette inkluderer alle typer plasseringstiltak; frivillig (barnevernsloven § 3-2), akutt (barnevernsloven §§ 4-1, 4-2, 4-3 og 4-4), omsorgsovertakelse (barnevernsloven § 5-1) eller begrunnet i alvorlige atferdsvansker (barnevernsloven §§ 6-1 og 6-2). Det vil også omfatte spørsmål om samvær og oppfølgingstiltak etter omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, utvalgets forslag om en ordning med oppvekstadsoppsjon samt spørsmål om tilbakeføring. Barnets rett til representasjon gjelder også for barn som mottar ettervern.

### 7.6.3 Konsekvenser for andre instanser og funksjoner

BRO er en representasjonsordning for barn, og medfører ikke endringer i ansvarsområdene for verken barnevernstjenesten, Bufetat, nemnda eller domstolen. Innføringen av BRO vil ikke endre på innholdet i foreldreansvaret, og BRO vil verken ha omsorgsansvar eller beslutningsmyndighet overfor barnet. Foreldre vil fortsatt ha foreldremyndighet og omsorgsansvar for barn som er frivillig plassert, og kan dermed blant annet også fortsatt fremsette klager på vegne av barnet.

BRO skal sikre kontinuitet i representasjonen, og etablere relasjoner som kan gi barnet tryggheten som trengs for å formidle sine behov og interesser. BRO skal imidlertid erstatte talspersonordningen, tillitspersonordningen og tilsynsordningen for barn i fosterhjem. Mange ulike ordninger fremmer ikke trygghet. Representanten skal avgi rapport til barnevernstjenesten som har ansvaret for barnet.

Utvalget har vurdert om BRO bør erstatte statsforvalternes tilsyn med barn på institusjon («individtilsynet»). Utvalget foreslår imidlertid ikke dette, fordi statsforvalternes tilsynsfunksjon ikke egner seg for delegering da tilsyn med barn på institusjon inngår i og er en viktig del av institusjonstilsynet. For at statsforvalter skal kunne vurdere forholdene på institusjonen, vil det være behov for å innhente informasjon fra og samtale med barn som bor på institusjonen. Det bør imidlertid vurderes om volumkravet til samtaler med barn ved institusjonstilsynet kan reduseres som følge av en innføring av BRO, ettersom barnets opplevelser og synspunkter i større grad vil bli ivaretatt på denne måten, se også kapittel 26 om tilsyn, kontroll og læring. Uansett skal barnet kunne bestemme om representanten skal repre-

sentere barnet eller være med i samtalen med statsforvalteren.

Barn som bor utenfor hjemmet skal ha rett til representasjon og skal kunne bruke BRO, når de ønsker å klage over forholdene ved institusjonen, i fosterhjemmet, i barnevernstjenesten, eller andre saker som er viktig for barnet. Barn kan fortsatt, slik alle i utgangspunktet kan i møte med forvaltningen, få hjelp og støtte av en person de kjenner og ønsker å ha med seg, eksempelvis en tante, lærer, trener eller venn, jf. fotnote 1.

Innføringen av BRO kan bety mindre bruk av sakkyndige, i de tilfellene der sakkyndige brukes for å innhente barns synspunkter eller vurdere barnets beste. Samtidig kan BRO etterspørre mer informasjon og utredning, noe som kan resultere økt i bruk av sakkyndige.

#### 7.6.4 BROs oppgaver og funksjon

BRO skal representere barn, noe som innebærer et ansvar for å holde seg informert om barnets sak, holde barnet informert om det som skjer, få kunnskap om hva barnet ønsker og hva som er barnets behov og formidle dette til rett instans. Barnets synspunkter, interesser og behov skal fremmes for barnevernstjenesten, nemnd og domstol i beslutningsprosesser, i forbindelse med vedtak og i vurdering av konkret plasseringstiltak. Dette gjelder uavhengig av prosessform i nemnda. Representasjon betyr også å peke på mangler, for eksempel i nemndas beslutningsgrunnlag, eller argumentere for ytterligere undersøkelser eller utredninger. Det vil være opp til avgjørelsesorganet å vurdere hvorvidt dette skal følges opp, og hvem som eventuelt skal utføre dette. BRO skal sikre barns rett til medvirkning og involvering, ved å lytte til barnet og gi informasjon til barnet. Dette gjelder ved flyttinger, behandling av saker i nemnda og domstolen, ved utprøving av midlertidige ordninger gjennom samtaleprosess og fastsetting og gjennomføring av samvær. BRO skal også medvirke til at barn får enklere og bedre muligheter til å si ifra, og eventuelt klage, i forbindelse med endringer og tilpasninger underveis i plasseringen.

Representasjonsoppgaven inkluderer alltid å presentere barnets mening og synspunkter, såfremt barnet selv ønsker at det formidles videre. I tillegg skal representanten gi en selvstendig vurdering av barnets interesser til avgjørelsesorganet; barnevernstjenesten, nemnda eller domstolen. Representantens vurderinger skal alltid gjøres ut fra vurderinger av barnets beste, og vil bygge på samtaler med barnet og egen kjennskap til saken, gjennom saksdokumentene. Barne-

representantens vurderinger må dokumenteres i vedtakene som fattes og i barnets journal.

Det forutsettes at representanten kan delta på de arenaer der barnet har rett til å medvirke, for eksempel i ulike møter og ansvarsgrupper, og skal være et kontaktpunkt mellom barnet og andre aktører ved ulike aktiviteter. Barnerepresentanten skal kunne bistå barnet i dialogen med barnevernstjenesten, tilsynsmyndighetene og andre. BRO skal ikke være til hinder for direkte kontakt mellom barnet og kontaktperson i barnevernstjenesten, og det er viktig at BRO til enhver tid er orientert om det som skjer og kan hjelpe barnet til å selv kunne få bestemme hvem det vil snakke med og ikke.

#### 7.6.5 Partsrettigheter, taushetsplikt og behandling av informasjon

Utvalget foreslår at alle barn, uavhengig av alder, som har rett på representasjon gjennom BRO, får partsrettigheter som forvaltes av BRO. Se utvalgets forslag til endringer i § 12-3 første ledd om partsrettigheter i kapittel 31. Barnerepresentanten har ansvaret for å gi alderstilpasset informasjon, og være en samtalepartner for barnet. Representanten skal være trent i å foreta vanskelige avveininger mellom deltakelse og beskyttelse, eksempelvis i spørsmål om deling av informasjon fra saksdokumenter. Barnerepresentanten vil ha tilgang til alle sakspapirer og til saksbehandlingsprosessen, på linje med barnevernstjenesten, og undergis samme taushetsplikt som barnevernstjenesten. Advokaten vil på sin side ha profesjonsbestemt taushetsplikt, og vil ikke ha plikt til å gi opplysninger til barnevernstjenesten etter barnevernsloven.

Er barnet uenig i barnerepresentantens vurdering av hva som er barnets interesser, foreslår utvalget at barn som har fylt 12 år, se kapittel 8, selv skal kunne instruere advokaten. Dette er i samsvar med utvalgets forslag om når barnet har partsstatus, jf. kapittel 8. I slike tilfeller skal advokaten formidle barnets synspunkter, slik at disse fremkommer sammen med representantens vurdering. I disse situasjonene pålegger det barnerepresentanten å begrunne for barnet sitt standpunkt og sin vurdering av barnets beste. Ellers kan et barn i en slik situasjon miste tillit. Videre kan yngre barn enn 12 år, gis rett til å instruere advokaten om å fremme barnets vurdering for avgjørelsesorganet, dersom barnets alder og modenhet tilsier det. Se utvalgets forslag til lovregulering i § 12-3 annet ledd i kapittel 31. Vurderingene av barnets kompetanse foretas av både advokaten og barnerepresentanten, og etter

samme vurderingskriterier som i spørsmålet om å gi yngre barn partsstatus (se kapittel 8). Det kan vurderes om nemndleder bør foreta en endelig beslutning, dersom det er uenighet mellom advokaten og representanten, om hvorvidt barnet skal anses modent til å instruere advokaten.

Det må være tilrettelagt for god informasjonslagring og overføring innad i virksomheten som organiserer BRO, og mellom representant og advokat. Systemet må innrettes slik at eventuelle skifter av barnets representant skjer på en måte som gjør belastningen for barnet minimal. BRO må ha rett til å behandle personopplysninger i tråd med barnevernsloven § 13-6.

### 7.6.6 Samiske barn og barn med minoritetsbakgrunn

Barnevernet skal i sitt arbeid ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn, jf. barnevernsloven § 1-8. Dette gjelder også ved oppnevning og valg av representant for barnet samt i representantens arbeid med den enkelte sak. Dette innebærer blant annet et BRO må ivareta barnets rett til å få forståelig informasjon, og til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter, med egne ord og på eget språk, jf. forskrift om barns medvirkning i barnevernet. Ved behov må det benyttes tolk.

Samer har etter menneskerettslige forpliktelser et særskilt vern, og staten er forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. Grunnloven § 108. Det følger også av barnevernsloven § 1-8 at samiske barn har særskilte rettigheter. Ved oppnevning av representant for samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, foreslår utvalget at barnet skal få tilbud om representant med samisk språk og kulturforståelse, slik det er regulert ved oppnevning av talsperson for samiske barn etter forskrift om barns medvirkning i barnevernet. I andre deler av landet skal det *tilstrebes* at samiske barnet får et slikt tilbud.

### 7.6.7 Tidspunkt for involvering

Barn skal få rett til barnerepresentantordning i forbindelse med flytting, og mens det bor i tiltak utenfor hjemmet. Kommunen må da gis plikt til, når det vurderes plassering utenfor hjemmet, å kontakte den statlige etaten som organiserer BRO. Når det gjelder tidspunkt for involvering kan det vurderes å se hen til ordningen med barnekoordinator, og om det her er noe å lære.<sup>23</sup>

I saker om plasseringsvedtak som avgjøres av nemnda, foreslår utvalget at barnets rett til representant inntretr når barnevernstjenesten tar initiativ til at barnet skal bo utenfor hjemmet, og samtidig som at foreldre får beskjed om at forberedelse til nemndssak er initiert. BRO må være organisert slik at barnerepresentanten raskt kan oppnevnes og komme i gang med arbeidet, slik at barnet og representanten får tid til å møtes og opprette en relasjon, og representanten får tilstrekkelig grunnlag til å gjøre seg opp en mening om barnets behov. Barnet bør få grunnleggende informasjon om representanten før de møtes. Fristen for å oppnevne representant, og den videre saksgangen for behandling av saker i nemnda, må vurderes nærmere. BRO skal ikke være et unødig forsinkende element i saksgangen, men tidsløpet i den enkelte sak må også fastsettes på en måte som gjør at BRO får reell mulighet til å representere barnet.<sup>24</sup>

Ved frivillige plasseringer foreslår utvalget at barnets rett til representant inntretr når barnevernstjenesten, eller andre, tar initiativ til at barnet skal bo utenfor hjemmet. Alternativet er at barnets rett til representant inntretr så raskt som mulig *etter* at barnevernet har fattet vedtak om frivillig plassering utenfor hjemmet. Det er imidlertid, på samme måte som for barna som plasseres utenfor hjemmet med vedtak i nemnda, viktig med bistand *før* det fattes endelig vedtak om flytting, for å sikre at barnas interesser ivaretas i prosessen. Reguleringen av BROs rolle ved frivillige plasseringer må vurderes nærmere, blant annet opp mot kommunens ansvar og hensynet til lik praksis i kommunene samt foreldreansvaret.

I akuttsaker foreslår utvalget at barnets rett til representant inntretr så snart som mulig, og senest når kommunen har fattet akuttvedtak.

<sup>23</sup> Gjennom Stortingets behandling av Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*, ble det vedtatt at det i pasient- og brukerrettighetsloven skal innføres en rett til barnekoordinator for familier med barn eller som venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Det er den kommunale helse- og omsorgstjenesten som skal oppfylle denne rettigheten.

<sup>24</sup> I ny barnevernslov er tidsangivelsen for når saker i nemnda skal behandles endret sammenlignet med 1992-loven § 7-14. Det følger av ny lov § 14-16 at saken skal behandles så raskt som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig. Departementet vurderte i Prop. 133 L (2020–2021) at det var satt en veiledende frist i loven for forhandlingsmøte som er så kort at det vurderes urealistisk og lite rettsikkert å overholde den. Departementet viste til at fristen var i utakt med det faktiske behovet for saksforberedelse og gjennomføring av forhandlingsmøte.

Dette er krevende situasjoner der det er barnet som flyttes fra sitt hjem. Hvis barnet skal få representasjon i alle typer akuttsaker, kreves det at BRO som organisasjon har en beredskap som gjør at de reelt kan bistå barn hurtig. Ambisjonen er at representanten kan involveres før akuttvedtaket gjennomføres, der det er mulig, og være en støtte for barnet i disse ofte stressende situasjonene. At barnet får representasjon kan bidra til en mindre belastende gjennomføring av akuttvedtaket, samtidig som representanten kan bistå med informasjon fra barnet i valg av akutttiltak. Dette vil også gi et godt grunnlag for representantens videre oppfølging av barnet og i prosessen med en eventuell klage på akuttvedtak, og eventuell påfølgende videre plassering.

### 7.6.8 Kontinuitet, tilgjengelighet og kontakt

Etter at barn er flyttet i tiltak utenfor hjemmet skal det i prinsippet være mulig for barnet å kontakte sin representant til enhver tid, selv om dette for mange barn ikke vil være aktuelt. Utvalget viser til de grunnleggende holdningene i de evidensbaserte behandlingsmetodene Funksjonell Familieterapi (FFT), Multisystemisk terapi (MST) og Treatment Foster Care Oregon (TFCO), som innebærer behandlingstilbud til familier der ungdommen strever med atferdsproblematikk. For disse metodene står «sense of urgency» (*det haster!*) og «whatever it takes» (*vi gjør det som trengs*) sentralt. Så langt det er mulig bør den enkelte representanten være tilgjengelig for barna de har ansvar for. Det må utredes nærmere hvordan involvering av BRO i akuttsaker og 24/7-tilgjengelighet for barn i tiltak utenfor hjemmet skal gjennomføres i praksis, og på en måte som gjør at representantene vil kunne stå i denne jobben over lang tid. Bruken av telefonisk/digital vs. fysisk kontakt kan også vurderes. Det kan i vurderingen av praktiske, personmessige og strukturelle utfordringer hentes inspirasjon fra eksempelvis organiseringen av barnevernsvaktene, TFCO og Flexible Assertive Community Treatment (FACT) Ung.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> FACT Ung er en tjenestemodell der et tverrfaglig team jobber oppsøkende og tilbyr de fleste tjenester til det enkelte barn/ungdom (Hatling, 2021). Målgruppen for tiltaket er i Norge unge i alderen 12–25 år som en antar trenger langvarig og sammensatt innsats fra flere tjenester og nivåer samt ungdom med funksjonssvikt innenfor områder som psykisk helse, skole, nettverk, arbeid, familie, rus, kriminalitet, seksualitet, avhengighet mm. For nærmere omtale se kapittel 25.

Behovet for kontakt med BRO vil avhenge av typen tiltak og variere over tid. Hyppigheten i kontakten mellom barn og BRO henger også sammen med hvordan barnevernstjenesten, fosterforeldrene, institusjonen, statsforvalteren og de biologiske foreldrene ivaretar sitt ansvar og sine roller. Utvalget legger til grunn at det ikke er hensiktsmessig å sette konkrete krav til hvor ofte barn og representant skal ha kontakt. En viktig del av representantens ansvar vil være å vurdere behovet for kontakt i det enkelte barns situasjon og være tilgjengelig for barnet. Det vil også være behov for forventningsavklaring mellom representant og barn i hver enkelt sak, for eksempel om når barnets eventuelle misnøye eller mistrivsel skal utløse handling fra barnets representant og i så fall hvordan. Det kan imidlertid vurderes nærmere om det bør settes særskilte krav til kontakt i enkelte typer saker eller situasjoner, for eksempel når barn og unge bor i institusjon, spesialisert fosterhjem, akutttiltak eller nettopp har blitt flyttet ut av hjemmet.

Et sentralt mål med ordningen er at barn skal følges av den samme representanten så langt det lar seg gjøre. Dette forutsetter både at ordningen har lav turnover, og at den innrettes slik at representantene kan følge barna uansett hvor i landet de plasseres. Ordningen må innrettes slik at den enkelte representant har kapasitet til å følge «sine» barn. Det kan være hensiktsmessig å se hen til vurderinger gjort for ulike koordinatorordninger, som ordningene med barnekoordinator og kreftkoordinator på helseområdet. Samtidig må ordningen innrettes slik at BRO kjenner alle barna gjennom et saksbehandlingssystem, slik at andre kan overta ved behov, for eksempel ved ferie- og permisjonsavvikling, eller dersom en representant er opptatt med et annet barn.

Utvalget foreslår at barnet skal ha mulighet til å be om å få bytte representant, både ved oppstart og senere, fordi en god relasjon mellom barnet og representanten er en grunnleggende forutsetning for at ordningen skal fungere etter hensikten. Det kan vurderes nærmere om muligheten for å bytte representant skal være en rettighet. Barnets rett eller mulighet til å bytte representant bør innrettes slik at det ikke undergraver representantens mulighet til å gjøre, og formidle, selvstendige vurderinger av barnets interesser, selv om barnet og representanten er uenige.

Selv om barnets advokat skulle være tilknyttet et advokatfirma med flere ansatte og eventuelt fullmektiger, legger utvalget til grunn at det er den advokaten som er tildelt barnet som skal ha ansvaret for saken og samhandlingen med barnet.

### 7.6.9 Organisering, arbeidsgiveransvar og finansiering

For å sikre uavhengighet og skape tillit og legitimitet, mener utvalget at BRO må organiseres slik at barnets representant er skilt fra barnevernstjenesten og Bufetat. Utvalget har vurdert to hovedalternativer for arbeidsgiveransvar og ansvar for å organisere BRO; opprettelse av en ny statlig virksomhet eller statsforvalterembetene. Andre alternativer kunne vært barneverns- og helsenemndene eller kommunene (utenfor barnevernet). Dette mener utvalget ikke er gode alternativer. Nemndene har i liten grad en rolle overfor barn etter at de er plassert utenfor hjemmet, og de er heller ikke involvert når barn frivillig plasseres i tiltak utenfor hjemmet. Kommunene er neppe et godt alternativ, fordi ordningen da i mindre grad vil oppleves som uavhengig. I tillegg vil man med en kommunal ordning kunne få de samme utfordringene som i kommunal barnevernstjeneste, med kommunale forskjeller, rekrutteringsutfordringer, turnover og mangel på mengdetrening, jf. kapittel 24.

Opprettelse av en ny statlig virksomhet vil gi tydelige styringslinjer, sammenlignet med en ordning der ansvaret legges til statsforvalteren, samt at ordningen ikke må konkurrere med andre funksjoner og oppgaver, slik den må hos statsforvalteren.<sup>26</sup> En egen virksomhet vil også gi størst grad av uavhengighet fra andre aktører og instanser.

En fordel med å legge ordningen til statsforvalterne, er at man da kan bygge på et etablert system, som både gjør det enklere å få på plass en landsdekkende struktur og som gjør at man kan dra nytte av etablerte fagmiljøer. Det vil trolig også være en billigere løsning enn å opprette en ny virksomhet, og i tillegg kunne gi enkelte synergieffekter til statsforvalterens tilsynsoppgaver. Man kan med dette alternativet også dra nytte av at statsforvalteren, som tilsynsorgan, allerede oppfattes som uavhengig.

Utvalgets vurdering er at arbeidsgiveransvaret for representantene samt ansvaret for å organisere tilbudet om BRO, bør legges til en ny statlig etat. Uavhengighet fra andre etablerte instanser, inkludert tilsynsmyndighetene, og mulighet for statlig styring av både ressursbruk og organisering, er vektige argumenter. Det vil også være et tydelig signal til barn om at deres rettigheter er

viktige og til systemet om prioritering av barns rettigheter, og det vil trolig også være motive-rende for de som arbeider på barnevernsfeltet og fosterforeldre og andre, at de som de jobber med – barn og unge i utsatte og sårbare situasjoner – er viktige og blir satset på.

Utvalget foreslår videre at ordningen i sin helhet finansieres av den nye virksomheten, uten noen form for kommunal egenandel eller medfinansieringsansvar. Det kan argumenteres for at den som mener at et barn skal flytte ut av hjemmet, kommunen, bør bidra i finansieringen av ordninger som utløses av en slik vurdering. Kommunal medfinansiering av BRO kan imidlertid bidra til at det kan stilles spørsmål ved representantenes uavhengighet, samtidig som det vil gi ytterligere økonomiske insentiver inn i barnevernstjenestenes vurdering av barnets omsorgssituasjon. I tillegg vil det gi transaksjonskostnader.

De som skal jobbe som barnerepresentant skal være ansatt i den nye statlige etaten, mens den juridiske ekspertisen enten kan kjøpes fra privatpraktiserende advokater som er akkreditert på vervslister (se 7.6.10), eller det kan opprettes en juridisk avdeling i BRO.

### 7.6.10 Kompetanse

Barnerepresentanten må ha utdanning i og erfaring med å jobbe med barn og familier i sårbare og vanskelige livssituasjoner. Representanten må være opplært i kommunikasjon med og involvering av barn. Utvalget har lagt til grunn at barne-faglig kompetanse er nødvendig for å realisere at barn blir forstått, at barnet opplever at han, hun eller hen blir forstått ut fra sine forutsetninger og alder og at barnet får omsorg og bistand til egne bearbeidings- og utviklingsprosesser. I tillegg er det en forutsetning at det gjennomgående er åpenhet og tillit, for å få til samhandlingen med barn. Den faglige kompetansen kan finnes hos barnevernspedagoger, psykologer, sosionomer og pedagoger, men også andre profesjoner kan være relevante. De må også ha god systemkompetanse, og kompetanse i tverretattlig samarbeid, saksanalyse, planlegging og gode muntlige og skriftlige kommunikasjonsevner. Utvalget tror det kan være gunstig med et eget opplæringsprogram eller videreutdanningstilbud for fagpersoner som ønsker å bli barnerepresentanter.

En mulighet er at det stilles krav om at barnets representant oppfyller minst de samme krav til formell utdanning som ansatte i det kommunale barnevernet, som har oppgaver med å utrede barns behov. Dette fordi representantens ansvar

<sup>26</sup> Statsforvalterne styres av Kommunal- og distriktsdepartementet samt delvis av flere departementer som i noen tilfeller har delegert styringsansvaret til direktorater.

og oppgaver tilsier behov for høy kompetanse, og fordi mange av de som er aktuelle som representanter kommer fra kommunal barnevernstjeneste der det vil være krav om mastergrad. Dette innebærer i så fall at det stilles krav om «barnevernsfaglig eller annen relevant mastergrad».<sup>27</sup> I tillegg bør det stilles krav til relevant erfaring.<sup>28</sup>

Krav om både mastergrad og erfaring vil være avgjørende for at barnerepresentanten skal få den nødvendige autoritet overfor andre aktører. I den engelske ordningen er det krav om at de som jobber som Children's Guardian har minst tre års barnefaglig erfaring, inkludert erfaring med å jobbe med svært sårbare barn og familier samt ekspertkompetanse innen beskyttelse og involvering av barn, tverretattlig samarbeid, saksanalyse og planlegging. For IRO-ene i England er det krav om minst fem års erfaring og registrering i General Social Care Council samt en rekke krav til andre egenskaper og kunnskaper. Det må vurderes nærmere hva som skal anses som «relevant erfaring», men det er nærliggende at barnets representant tidligere bør ha arbeidserfaring med barn i sårbare situasjoner.

Et alternativt kompetansekrav innebærer å stille krav om enten relevant master eller barnevernsfaglig master, men uten krav til erfaring. Dette vil gjøre tilgangen på ansatte bedre, særlig i visse deler av landet. Formålet med BRO tilsier imidlertid at barnerepresentantene bør ha relevant erfaring, for å kunne ivareta oppgavene på en god måte, blant annet fordi de må kjenne ulike prosesser godt, kunne stå trygt i potensielt vanskelige diskusjoner med andre instanser og gjøre uavhengige vurderinger av barns behov.

I BRO kommer advokaten inn i bildet når barnerepresentanten ser at det er behov for juridisk kompetanse, eksempelvis når det er nemnds-sak om omsorgsovertagelse eller anke til tingretten. Utvalget mener det er viktig at advokatene er akkrediterte, og har opplæring og trening i barnevernsrett og i samtale og samhandling med barn. Ett alternativ er at organisasjonen BRO ansetter advokater, og tar ansvar for treningsoppbygg og spesialisering. Et annet alternativ er å bruke privatpraktiserende advokater.

Uten at utvalget har systematisk dokumentasjon, så har det overfor utvalget blitt uttrykt bekymring for at advokater for private parter i barnevernssaker mangler kompetanse om barnerett og ivaretagelse av barns beste og trening i kommunikasjon med barn. Varierende kompetanse blant advokater for privat parter er også påpekt i Bufdirs utredning av kompetansehevende tiltak i barnevernet (2019a). Utvalget oppfatter at dette er et reelt problem på barnevernsfeltet, og foreslår at det etableres lister over advokater som anses å ha kompetanse til å bistå barn. Slike lister finnes i dag for bistandsadvokater og forsvarere, og erfaringen fra domstolene er at det er attraktivt å søke seg inn på slike lister. Det kan være nemndene, sentralenheten eller BRO som ivaretar og forvalter listene, og det er viktig at det er transparens om krav og utvelgelse.

Det bør etter utvalgets oppfatning, knyttes tydelige krav i regelverket til advokatenes erfaring og egnethet i barnevernssaker, slik det er gjort i Sverige. Dette er krav som bør være oppfylt for å kunne stå på liste, jf. over. Det bør stilles krav til gjennomførte kurs i barnerett og krav om at advokaten gjennomfører kurs i samtaler med barn. Vervene bør være midlertidige. For faste forsvarere og bistandsadvokater i Norge er det seks år, og i England må barnerettsadvokatene søke på nytt hvert tredje år. Det kan også vurderes sanksjonsmuligheter, i tilfelle advokaten ikke lenger oppfyller kravet til egnethet. Utvalget viser for øvrig til at Advokatforeningen har påbegynt et arbeid med å utarbeide egne etiske retningslinjer for barnerettsadvokater.

Et spørsmål er om barn *kun* skal kunne representeres av advokater på vervslisten, og derved bryte med prinsippet om fritt advokatvalg. Utvalget er av den oppfatning at hensynet til barnets interesser og barnet beste, tilsier at advokater må ha dokumentert at de har nødvendig kompetanse og egnethet for å representere barn slik en vervsliste forutsetter. Det kan legges inn en snever unntaksbestemmelse, der det er påkrevd av hensyn til barnet å benytte advokat som ikke står på vervslisten.

## 7.7 Forutsetninger for gjennomføring av forslaget

### 7.7.1 Innledning

BRO vil være en helt ny ordning i det norske barnevernet, og utvalget har i dette kapitlet presentert en første skisse av de sentrale kompo-

<sup>27</sup> Det kan samtidig åpnes for samme overgangsordning frem mot 2031 som for ansatte i det kommunale barnevernet, der kravet om relevant mastergrad alternativt kan oppfylles gjennom videreutdanning (30 studiepoeng) og fire års erfaring.

<sup>28</sup> Det kan vurderes nærmere om relevant videreutdanning skal kunne erstatte mangel på erfaring hos egnede kandidater.



mentene i ordningen. Det er flere problemstillinger det vil være behov for å vurdere nærmere, og ta stilling til, i utviklingen og implementeringen av ordningen. Det vil blant annet være behov for flere lovendringer enn det utvalget har foreslått.<sup>29</sup> Utvalget redegjør her for enkelte av problemstillingene som må vurderes nærmere.

### 7.7.2 Utprøving før nasjonal implementering

Barnerepresentantordningen krever innsats av både regulatorisk, organisatorisk og økonomisk art, jf. kapittel 32 om økonomiske og administrative konsekvenser, og det er sentrale forutsetninger som må utredes nærmere før nasjonal implementering. Utvalget foreslår derfor at ordningen først prøves ut i noen fylker, og at utprøvingen følges av forskning som inkluderer målinger av situasjonen før og etter samt en vurdering opp mot tilstanden i sammenlignbare fylker. I piloteringen er det avgjørende at det foreligger informasjon og vurderinger fra barna, men også fra foreldre (se kapittel 29). Utprøvingen vil gi verdifull informasjon om hvordan ordningen virker og bør innrettes, blant annet for å sørge for god ansvarsdeling mellom aktørene i barnevernet.

### 7.7.3 Økonomiske konsekvenser av ordningen

Barnerepresentantordningen vil som en ny ordning ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, jf. kapittel 32, selv om den erstatter eksisterende ordninger. Også her vil utprøvingen gi verdifull kunnskap, som kan legges til grunn for en nasjonal implementering av ordningen.

Mandatet gir utvalget i oppdrag å foreslå tiltak for økt og bedret rettssikkerhet i barnevernet hvis det er vurdert nødvendig. Når utvalget er så tydelig på behovet for endringer for barns rettssikkerhet, så kan ikke forbedringer oppnås innenfor gjeldende budsjett i barnevernet, jf. kapittel 32 om økonomiske og administrative konsekvenser. Gitt problembildet vil det være nødvendig å bruke mer ressurser på ordninger som styrker barns posisjon. Uten innføring av BRO vil det, som et minimum, være behov for å styrke alle de ulike ordningene som BRO skal erstatte eller supplere; tilsynet med barn i fosterhjem, talspersonsordningen, tillits-

personsordningen, og sakkyndige som brukes for å innhente barns synspunkter. Det ville i tillegg vært behov for å frigjøre tid hos kontaktpersonene i barnevernstjenesten, til oppfølging av barn og unge som bor i tiltak utenfor hjemmet. Utvalgets vurdering er at det vil være mer effektivt å samle funksjonene i én ordning, nemlig BRO.

Kostnadene ved ordningen må samtidig vurderes i lys av gevinstene, som vil komme i form av bedre beslutningsprosesser og bedre ivaretagelse av barn og familier på kort og lang sikt. Omsorgs- svikt og vold mot barn er en kostnadsbyrde for samfunnet, og det er betydelige samfunnsøkonomiske gevinster og velferdsgevinster å hente ved å investere i tiltak som virker, jf. kapittel 32. Gevinstene ved ordningen vil først og fremst tilfalle barn og unge, i form av bedre velferd, livskvalitet og muligheter, både her og nå, men også over et langt liv. I tillegg kommer gevinster for stat og kommune; på kort sikt vil ordningen kunne føre til at det i større grad velges barnevernstiltak som treffer barnas behov, slik at man unngår å bruke penger på tiltak som ikke virker og i tillegg kan unngå utgifter til flytting mellom tiltak. Mer treffsikre tiltak vil også kunne gjøre at man forhindrer at problemer får utvikle seg og man må sette inn «tunge» tiltak. På lengre sikt kommer de potensielt største gevinstene, blant annet i form av at flere vil fullføre skolegang, komme i jobb, ha bedre helse osv. I ytterste konsekvens vil effektive tiltak for barn kunne forhindre at utfordringer videreføres over generasjoner.

### 7.7.4 Representantens rolle og ansvar

Ordningen må innrettes på en måte som gjør at representanten og barnevernstjenesten kan samarbeide og utfylle hverandre, slik at barn og unge får så god hjelp som mulig. Dette vil det være viktig å innhente erfaringer om, gjennom utprøvingen. For å forhindre uklare ansvarsforhold og konflikter, vil det være behov for å konkretisere hva som skal være representantens rolle i vurderingen av barnets interesser, sett opp mot barnevernstjenestens ansvar. Her kan det blant annet ses hen til rollefordelingen mellom barnevernstjenesten og eksisterende funksjoner som skal formidle barns interesser, som sakkyndige og tilsynsperson i fosterhjem. Det vil særlig måtte avklares hva som skal skje i saker der representanten og barnevernstjenestene er uenige, og i saker der nemnda ikke er inne i bildet og kan ta en avgjørelse, som i saker om frivillige plasseringer og akuttplasseringer. Dette er saker der BRO vil komme inn som en rettssikkerhetsmekani-

<sup>29</sup> Utvalget har utformet et forslag til endringer i barns partsrettigheter og BROs forvaltning av disse, se forslag til endringer i barnevernsloven § 12-3 og merknader til denne i kapittel 31.

nisme som ikke er til stede i dag, og det er viktig at det er et avklart forhold mellom representanten og barnevernstjenesten.

Barn i tiltak utenfor hjemmet vil etter hvert kunne få en tettere relasjon til representanten sin enn til kontaktpersonen i barnevernet. Representanten har som eneste jobb å følge opp barn som bor i tiltak utenfor hjemmet, mens barnevernstjenestene har et totalansvar for saken, og skal også håndtere alle typer saker, alle faser i barnevernssakene og avveie en rekke hensyn. Barnevernstjenesten og kontaktpersonen vil vanligvis kjenne både barnet og familien gjennom undersøkelses- og eventuelt hjelpetiltaksfasen, og har et godt grunnlag for den videre oppfølgingen av barnet. Innføring av BRO endrer ikke barnevernstjenestens ansvar for barnet, men når det er tale om flytting av barnet ut av hjemmet, så får barnet en egen representant som kun skal ha fokusere på barnet. Målet er at representanten og kontaktpersonen i barnevernet sammen skaper en god situasjon for barnet, slik at barnevernet får ivare tatt sitt ansvar for både barn og foreldre. I noen tilfeller vil barn ønske å ha kontakt med både representanten og kontaktpersonen, mens det i andre tilfeller vil være representanten som formidler barnets behov på vegne av barnet. Det kan også være tilfeller der barnet primært ønsker å ha kontakt med sin kontaktperson i barnevernet, og da må det forventes at representanten tilpasser seg dette.

Det vil videre måtte konkretiseres hva som er representantens rolle i å tale barnets sak, og formidle barnets synspunkt overfor nemnd og domstol, sett i lys av barnevernstjenestens ansvar på dette området. I nemnda og domstol er det etablerte rutiner for vitneførsel og sakkyndigvurderinger, og representantens vurderinger vil således ha en naturlig plass.

Det vil også være behov for å konkretisere hva det innebærer at representanten skal forvalte barnets partsrettigheter, samt hvordan barnets eventuelle ønske om å *ikke* representeres av BRO skal håndteres.

En av grunnene til at departementet ikke fulgte opp Barnevernslovsutvalgets forslag å om slå sammen funksjonene talsperson, tillitsperson og tilsynsperson i fosterhjem var at tilsynspersonen har en viktig kontrollfunksjon på vegne av det offentlige, og skal sikre barn i fosterhjems rettsikkerhet og kontrollere at barnet får god omsorg i fosterhjemmet (Barne- og likestillingsdepartementet, 2019). Det bør vurderes nærmere, også gjennom utprøvingen av ordningen, hvordan BRO

skal innrettes for å ivareta behovet for tilsyn og kontroll med situasjonen for barn som bor i fosterhjem.

### 7.7.5 Tilgang på kompetanse i BRO og barnevernet

BRO innebærer at det trengs barnefaglig kvalifisert personale, og det kan rekrutteres fra flere sektorer. Ordningen kan imidlertid ha både positive og negative sider for førstelinjetjenesten i barnevernet. Det er, og har vært over lang tid, en stor utfordring med turnover i barnevernstjenestene, og for barn og foreldre er dette negativt ved blant annet at de stadig møter nye kontaktpersoner som skal sette seg inn i saken deres.

Innføringen av BRO vil kunne ha konsekvenser for tilgangen på kvalifiserte ansatte i kommunene, fordi det vil bli sterkere konkurranse om arbeidskraften i de aktuelle yrkesgruppene og noen heller vil jobbe i BRO. I 2021 var det 6 430 årsverk i barnevernstjenestene. 25 prosent sier de ønsker å slutte, og 25 prosent slutter faktisk hvert år (Drange mfl., 2021). Det er foreliggende kun eldre tall på hvor de som slutter går, men SSB (Johansen, 2014) viser at av de som sluttet i 2010 og 2011, gikk 80 prosent ut av barnevernsfeltet.

Opprettelse av BRO er en ny karrieremulighet for ansatte som i dag jobber i barnevernet, og som gjør at barnevernsfeltet som helhet beholder personalet. BRO kan også være en attraktiv karrierevei for tidligere ansatte i barnevernet eller ansatte som vurderer å slutte i sektoren, slik at kompetanse og erfaring beholdes i *sektoren*. Med flere kvalifiserte folk i feltet, er det også mulig at det er flere som kan komme tilbake til, eller som ønsker å ta jobb i, en barnevernstjeneste. Det kan også tenkes at med flere barnefaglige karriereveier vil dette ha betydning for rekruttering til utdanningene.

### 7.7.6 Tilgjengelighet og kontinuitet

Et sentralt premiss for ordningen er at representantene skal være tilgjengelige for barna, både på kort sikt og over tid. Det blir derfor viktig å vurdere nærmere hvordan man kan oppnå tilgjengelighet og kontinuitet, i lys av blant annet geografiske, teknologiske, arbeidsrettslige og økonomiske rammebetingelser. Måten det jobbes på, med fjernmøter i nemndene og digitaliserings-satsingen innenfor rettsvesenet, er illustrasjoner på hvordan det kan tilrettelegges for digitale løsninger og sikkerhet.

## Kapittel 8

# Barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter

### 8.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan barnas og foreldrenes rettssikkerhet kan styrkes gjennom kontrollmekanismer samt gjennom prosesser som ivaretar retten til medvirkning, klageadgang og behovet for forutsigbarhet og kontinuitet.

Det følger av barnevernsloven at barn kan opptre som part i en barnevernssak når barnet har fylt 15 år.<sup>1</sup> Dette skiller Norge fra land som Finland og Danmark, der aldersgrensen for å ha partsrettigheter er 12 år.<sup>2</sup> Partsstatus innebærer blant annet at barnet har rett til informasjon, begrunnelser, og kan be om overprøving og ny vurdering av barnevernstjenestens eller nemndas vedtak. Norge har samtidig et relativt omfattende regelverk for å sikre barns medvirkning i barnevernssaker, uavhengig av om barna har partsstatus eller ikke. Den kunnskapen som foreligger, tyder likevel på at disse rettighetene blir ivaretatt i varierende grad. Problembildet er godt dokumentert og utfyllende beskrevet i kapittel 6. Det er blant annet vist til at barn opplever mangel på informasjon, mangel på trygghet eller mulighet til å få sagt hva de mener og ønsker, og svakheter ved hvordan de ulike aktørene i barnevernet innhenter, vurderer og følger opp barnas synspunkter i de beslutningene som fattes. Barn uten partsrettigheter har svake klagerettigheter, og i praksis er det få barn som klager på barnevernstjenesten. Det er lang saksbehandlingstid hos statsforvalteren, for eksempel var snitttiden i 2021 om lag to måneder ved klager på barnevernstjenesten, og seks måneder ved tilsynssaker (Helsetilsynet, 2022a).

De beskrevne utfordringene er alvorlige både fordi det handler om manglende sikring av barns rettigheter, og fordi det potensielt er mange barn som berøres. I 2021 fikk 50 520 barn hjelp av barnevernet. Hovedutfordringene som dette kapittelet tar for seg, handler om barn i barnevernet sin manglende mulighet til å medvirke og ha innflytelse i eget liv. Det omfatter både barn som bor hjemme og barn som bor i fosterhjem og institusjon. Utvalget mener det er særlig grunn til å fremheve følgende forhold:

- Barn har for liten innflytelse og mulighet til å påvirke de beslutningene som fattes, både når det gjelder barnevernstjenestens, nemndas og domstolens beslutninger.
- Det er for store variasjoner, og mangel på likebehandling, i hvordan barns rett til medvirkning blir ivaretatt av de ulike aktørene i barnevernet
- Klagesystemet er for dårlig tilpasset barn og barnas behov. Dette handler både om adgangen til å klage på vedtak, informasjon om muligheten til å klage, og tiden det tar å behandle klagen.

I dette kapittelet foreslår utvalget flere tiltak for å møte disse utfordringene. Utvalget foreslår at aldersgrensen for partsstatus senkes fra 15 år til 12 år, slik at flere barn får sterkere prosessuelle rettigheter. Det foreslås samtidig at det innføres en snever unntaksbestemmelse om å nekte partsinnsyn i opplysninger i tilfeller der disse kan være til skade for barnet. Utvalget mener videre det bør utvikles retningslinjer om skjønnsutøvelsen, og hvilke momenter som skal vurderes, ved vurderinger av om barn under 12 skal innvilges partsrettigheter eller om barn over 12 år skal fratras partsrettigheter. Det foreslås også at aldersgrensen på 15 år opprettholdes med tanke på hvem som skal kunne samtykke til frivillige tiltak. Utvalget foreslår samtidig at alle barn får rett til å be om overprøving av vedtak, enten hos nemnda i saker som gjelder flyttinger, eller hos statsforvalteren i saker som gjelder hjelpetiltak i hjemmet,

<sup>1</sup> I saker som gjelder opphold i institusjon når barnet har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 6-1 og § 6-2, er barnet alltid part, jf. § 12-3 første ledd. Nemnda kan innvilge barn som er yngre 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det, jf. annet ledd.

<sup>2</sup> I forslag om en ny lov i Danmark, kalt «Barnets lov», er det i tillegg foreslått å senke grensen til 10 år.

samt at det presiseres at behandlingen av klager fra barn bør skje raskt. Vurderingen om barns partsrettigheter og prosessevne må ses i sammenheng med hvilke andre ordninger som er på plass for å sikre barns interesser og deres representasjon i beslutningsprosessene. Herunder vil Barne-representantordningen (BRO), flertallets forslag, være viktig (se kapittel 7).

I dette kapittelet presenteres det i del 2 en gjennomgang av gjeldende regler for, og praksis knyttet til, partsrettigheter for barn i barneverns-saker. I kapittelets del 3 gis en oversikt over hvordan dette er løst i andre land. Dernest følger det en omtale av tidligere forslag og diskusjoner om aldersgrense for partsrettigheter i kapittelets del 4. Til slutt i kapittelets del 5 og 6 kommer utvalgets drøftinger og forslag.

## 8.2 Dagens system og praksis

### 8.2.1 Rettslige rammer

I begrepsbruken knyttet til barns prosessuelle stilling i barnevernssaker skilles det mellom *partsstatus*, *partsrettigheter* og *prosessevne*.<sup>3</sup> *Partsstatus* benyttes om hvem som er eller kan være parter i en konkret sak, og med *partsstatus* følger det *partsrettigheter* som gir en verktøykasse av hjelpemidler til å ivareta enkeltindividets interesser. Imidlertid er det enkeltindividets *prosessevne* som avgjør om enkeltindividet selv kan gjøre partsrettigheter gjeldende eller om det er andre som skal bistå på deres vegne. Prosessevne dreier seg om enkeltindividets kompetanse og autonomi til å ivareta egne interesser. Mindreårige har formelt sett ikke prosessevne, men ved lov tildeles noen barn partsrettigheter og derved følger det at de også anses å ha prosessevne. Dette skjer vanligvis ved en spesifikk alder eller i bestemte saks-typer.

Et sentralt prinsipp i rettsstater er at enkelt-individer kan forvalte og forsvare sine interesser i møte med staten. Partsstatus er viktig, fordi de utløser prosessuelle rettigheter etter forvaltnings-loven, som krav på forhåndsvarsel, rett til dokumentinnsyn, rett til å få underretning om vedtaket og begrunnelse og klagerett, jf. forvaltningsloven §§ 16, 17, 18, 24 og 28. Er barnet part og under 15 år, skal imidlertid barnet ikke gjøres kjent med opplysninger som er underlagt lovbestemt taus-hetsplikt (forvaltningsloven § 18).<sup>4</sup> I saker som

går for nemnda, inkludert samtaleprosess, inne-bærer partsstatus blant annet at parter får rett til advokat og fri sakførsel, og kan delta i forhand-lingsmøter, avgi forklaring, føre bevis for nemnda og får rett til å kreve at saker blir rettslig prøvd for domstolen, se barnevernsloven kapittel 14. Lovens bestemmelse om partsrettigheter gjelder også ved rettslig overprøving av nemndas vedtak i domstolen, jf. tvisteloven § 36-3 annet ledd.

Forvaltningsloven § 2 danner utgangspunktet for hvem som er part i barnevernssaker. Det følger av denne bestemmelsen at part i saken er den «en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». Det stilles ingen krav til alder.

I barnevernsloven er det egne regler om når et barn kan opptre som part i en barnevernssak, jf. § 12-3.<sup>5</sup> Det følger av første ledd at barn som har fylt 15 år er part i saken og kan gjøre partsrettig-heter gjeldende når barnet forstår hva saken gjel-der.<sup>6</sup> Videre følger det av samme ledd at barn all-tid skal regnes som part i sak om tiltak for barn som har vist atferdsvansker eller sak om tiltak for barn utsatt for menneskehandel. Dette er en videreføring av barnevernloven av 1992, § 6-3 annet ledd. I forarbeidene til 1992-loven er det pre-sisert at det å gi barn partsrettigheter uavhengig av alder i disse sakene er begrunnet i at vedtaket retter seg direkte mot barnet, samt at bestemmel-sen vanligvis vil gjelde større barn. Med ny barne-

<sup>4</sup> Opplysninger om barnet selv kan gis uhindret av taushets-plikt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1. Barnet har rett til å gjøre seg kjent med slike opplysninger forutsatt at ikke unntaket i forvaltningsloven § 19 kommer til anvendelse. Etter § 19 første ledd bokstav d har ikke en part krav på opplysninger som det av hensyn til hans helse eller forhold til personer som står han nær, må anses utilrådelig at han får kjennskap til. Etter forvaltningsloven § 19 annet ledd, kan innsyn unntas dersom opplysningene gjelder andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre. I forarbeidene fremgår at vurderingen må foretas i forhold til den som ber om innsyn, og vurderingen kan bli annerledes overfor barn enn overfor voksne. Dette gjelder særlig der-som det er yngre barn som ber om innsyn (Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)). Bestemmelsene om unntak fra innsyn vil gjelde barnevernstjenestens beslutninger og vedtak. De vil imidlertid ikke komme til anvendelse i nemndssaken. Par-tene har rett til dokumentinnsyn, unntak etter forvaltnings-loven kommer ikke til anvendelse.

<sup>5</sup> Barnekonvensjonen omtaler ikke partsrettigheter til barn (Hodgkin mfl., 2007, side 150 flg.; Høstmælingen 2008, side 77–78; Søvig, 2009, side 47; Smith, 2008, side 8). FN's barne-komités Generell Kommentar nr. 12 (2009) sier heller ikke noe om partsrettigheter på barnevernsområdet, men om-taler aldersgrense for barns samtykkekompetanse på helse-området.

<sup>6</sup> Dette innebærer at barn under 15 år heller ikke er repre-sentert av en verge. Se Rt. 2000 s. 358. Det er for øvrig i utgangspunktet foreldre med foreldreansvar etter barne-loven som er barnets verge, jf. vergemålsloven § 16, men i visse tilfeller kan det oppnevnes setteverge.

<sup>3</sup> Hentet fra Haukanes (2016). Utvalget bruker begrepet «partsstatus» heller enn «partstilling» som er benyttet av Haukanes.

vernslov kan nemnda innvilge partsrettigheter til barn under 15 år når hensynet til barnet tilsier det, jf. § 12-3 annet ledd. Dette er en utvidelse av den snevre unntaksbestemmelsen i 1992-loven der nemnda i «særskilte tilfeller» kunne innvilge partsrettigheter til yngre barn.<sup>7</sup> Bestemmelsen ble sjelden benyttet (se omtale nedenfor i 8.2.2).

Det er presisert i forarbeidene til ny barnevernslov at det må foretas en konkret vurdering av de hensyn som taler for og mot å innvilge partsrettigheter for barn under 15 år. I Prop. 133 L (2020–2021) fremhevet departementet følgende hensyn og vurderingstema:

Departementet mener det er gode grunner til å innvilge barnet partsrettigheter dersom barnet har ønske og behov for de prosessuelle rettighetene dette utløser. Samtidig kan ikke barnets ønske og behov for partsrettigheter alltid være avgjørende, men *barnets mening bør tillegges stor vekt* i samsvar med barnets alder og modenhet. Behovet for å opplyse saken og barnets ønske om og behov for partsrettigheter må veies opp mot hvilken belastning partsrettigheter kan medføre for barnet. Nemnda må foreta en samlet vurdering av om partsrettigheter kan medføre *en urimelig belastning for barnet* som tilsier at det ikke skal innvilges partsrettigheter. Sentrale momenter i helhetsvurderingen vil være *barnets alder, modenhet og barnets særlige forutsetninger/ robusthet og sårbarhet*. Videre mener departementet at *sakens karakter* vil ha betydning for hvilken belastning partsrettigheter kan ha for det enkelte barn, som blant annet sakens konfliktnivå, type vedtak, om saken har vært behandlet mange ganger og om det foreligger nye opplysninger i saken som tilsier at barnet bør ha en mer aktiv deltakelse. Det skal mindre til for å innvilge barn som ligger nært opp til 15 år partsrettigheter, enn yngre barn.

Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, side 377.

Vår understreking

I samme forarbeider er det også lagt til grunn at barnevernstjenesten bør informere barn over 12 år om muligheten for å få innvilget partsrettigheter og hva partsrettigheter innebærer.

Departementet mener at barn over 12 år bør få informasjon fra barnevernstjenesten om hva partsrettigheter innebærer og muligheten for innvilgelse av partsrettigheter. Slik informasjon bør også gis til yngre barn som ut fra sin *modenhet og forståelse* av egen situasjon kan tenkes å dra nytte av partsrettigheter.

Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, side 378.

Vår understreking

Det er videre lagt til grunn i forarbeidene at i saker om hjelpetiltak, som behandles av den kommunale barnevernstjenesten, må barn som er part gi samtykke til hjelpetiltak når tiltaket også retter seg mot barnet. Det vil si at det i dag er sammenfall mellom alderen for samtykkekompetanse og partsstatus.

#### Barns rett til medvirkning

Uavhengig av partsstatus har barnet en rett til å medvirke i barnevernsaken, jf. barnevernsloven § 1-4, FNs barnekonvensjon artikkel 12 og Grunnloven § 104. I FNs barnekomité sin Generell kommentar nr. 12 (2009) *Barnets rett til å bli hørt* er innholdet i medvirkningsretten og statens forpliktelser tydeliggjort. I den nye barnevernsloven er den overordnede bestemmelsen om barns medvirkning videreført, med enkelte presiseringer som ble inntatt av Stortinget (Innst. 625 L (2020–2021)). Det er i ny lov presisert at barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste, og barns medvirkning gjelder uavhengig av alder. Henvisningen i 1992-loven til syv år som en føring for når barn har rett til å uttale seg ved administrative og rettslige avgjørelser i barnevernsaker er fjernet. Det er tydeliggjort at beslutningstakere må foreta en konkret vurdering av barnet det gjelder.

I saker som skal behandles av nemnda, og hvor barnet ikke er part, følger det av barnevernsloven § 14-13 at nemnda må avgjøre, etter en konkret vurdering i den enkelte sak, hvordan barnet skal høres. Det er inntatt i bestemmelsen tre likestilte alternativer; barnet kan uttale seg direkte til nemnda, gjennom en talsperson for barnet eller en sakkyndig som snakker med barnet.<sup>8</sup> Utgangs-

<sup>7</sup> Se blant annet Rt. 1998 s. 1471, Rt. 1998 s. 1473 og Rt. 1999 s. 490, omtalt også i NOU 2016: 16 og Prop. 133 L (2020–2021).

<sup>8</sup> I utgangspunktet er det tenkt at barnet blir hørt på en av måtene i den konkrete nemndssaken, men lovverket er ikke til hinder for at barnet kan bli hørt på flere måter, for eksempel først gjennom talsperson og deretter direkte for nemnda, dersom barnet ønsker dette, eller ombestemmer seg underveis i saken. Talspersonsordningen omtales nærmere i kapittel 7.

punktet for vurderingen er barnets mening og barnevernstjenestens vurdering. I forarbeidene til ny lov fremgår det at direkte høring av barnet i utgangspunktet bør skje i forbindelse med, men ikke under, forhandlingsmøtet og uten at partene er til stede (Prop. 133 L (2020–2021)). Samtalen kan gjennomføres med nemndleder og/eller øvrige nemndmedlemmer til stede. Samtalen kan foregå i eller i tilknytning til nemndas lokaler eller på andre måter, for eksempel ved fjernavhør, dersom barnet ønsker det og det anses forsvarlig. For å sikre partenes (foreldrenes) kontradiksjon, må det tas referat av samtalen og referatet må fremgå av sakens dokumenter. Nemnda har utarbeidet en egen veileder (nyeste versjon februar 2022) om barns medvirkning, der det gis grundig og detaljert anvisning for gjennomføring av nemndas samtale med barnet (DIPA 2022a; Jensen mfl. 2022).

Plikten for barnevernstjenesten, nemnda og domstolen til å dokumentere i vedtaket hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt, er videreført i § 12-5 og § 14-20.

Departementet har foreslått å samle de overordnede bestemmelsene om barns rett til medvirkning i én forskrift om medvirkning i barnevernssaker.<sup>9</sup> Det er i høringsnotatet blant annet tydeliggjort at barnet må få tilpasset informasjon om saken sin, og at samtalesituasjonen i størst mulig grad bør oppfattes som trygg for barnet. I tillegg gis det regler for gjennomføring av barnets medvirkning i nemndene, samt at talspersonsforskriften blir innarbeidet i den nye forskriften. Det er i tillegg utarbeidet en forskrift om samtaleprosess, som også har bestemmelser om barns medvirkning i denne prosessen.

#### Barns mulighet til å klage på vedtak

Barn med partsstatus har rett til å klage til statsforvalteren over barnevernstjenestens, Bufetat eller institusjonenes vedtak, jf. barnevernsloven § 12-9. De har adgang til å klage på et vedtak både i undersøkelsesfasen og når barnevernstjenesten fatter vedtak om frivillige hjelpetiltak. Som hovedregel vil dette gjelde hvilket tiltak som tilbys eller at det bestemmes at hjelpetiltak *ikke* skal tilbys. Barn på institusjon kan også klage til statsforvalteren over vedtak om tvangsbruk og andre brudd på bestemmelser i barnevernslovens kapittel 10

om rettigheter og bruk av tvang på institusjon, jf. § 10-14. Ved klager fra barn med partsrettigheter vil statsforvalter ta stilling til om det påklagede vedtaket skal bestå, omgjøres, eller sendes tilbake for helt eller delvis ny behandling.

Det er ikke satt en særskilt tidsfrist for behandling av klagesaken. Det følger av forvaltningsloven § 11 a at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold». Dersom en sak ikke besvares innen en måned etter at den er mottatt, skal forvaltningsorganet sende et foreløpig svar i saker som gjelder enkeltvedtak. I tildelingsbrevet for statsforvalterne er det stilt krav om at 90 prosent av klager på tvangsbruk i institusjon skal avgjøres innen én måned.

Barn med partsstatus har også adgang til å klage til nemnda over barnevernstjenestens akuttvedtak etter barnevernsloven § 14-23, og barnevernstjenestens vedtak om flytting etter § 5-5, samt kreve rettslig prøving av vedtak som fattes i nemnda etter § 14-24.

Både 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, 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.

For barn uten partsrettigheter innebærer en klage over et vedtak til statsforvalteren (eksempelvis via klageportalen, se nedenfor i 8.2.2 behandling av klager fra barn) at det etter embetets vurdering *kan* opprettes tilsynssaksak. Tilsynssaker behandles på følgende måter: 1) statsforvalter gir veiledning og avslutter saken, 2) henvendelsen oversendes virksomheten (barnevernstjenesten, institusjonen eller Bufetat) for videre oppfølging, 3) virksomheten følger opp henvendelsen og rapporterer til statsforvalteren, 4) det gjennomføres møter med virksomheten og bruker, 5) statsforvalter utreder og avgjør saken (konkluderer med lovbrudd eller ikke). Tilsyn medfører ikke nødvendigvis at det foretas endring i den enkelte sak, men statsforvalteren kan som overordnet instans omgjøre et vedtak uten en formell klage fra en part etter reglene i forvaltningsloven § 35. Statsforvalterens klagebehandling blir også nærmere omtalt i utredningens kapittel 26 om tilsyn, kontroll og læring.

<sup>9</sup> Forslaget var på høringen høsten 2022 (Barne- og familiedepartementet, 2022c).

## 8.2.2 Kort om statistikk og forskning på barns medvirkning

Innvilgelse av partsrettigheter til barn under 15 år

Det er relativt få barn i alderen mellom 7 og 15 år som blir innvilget partsrettigheter i behandling av saker i nemnda. Andelen var på 8 prosent i 2021 og 5 prosent i 2017. I 2020 var andelen på 15 prosent, uten at det foreligger kunnskap om hva denne økningen skyldes (se Tabell 8.1). Det er ingen barn under 7 år som har blitt innvilget partsrettigheter i perioden 2017–2021.

Det foreligger, etter hva utvalget kjenner til, ikke forskning som direkte tar opp hvordan barn opplever å ha partsrettigheter.<sup>10</sup> Det finnes imidlertid noe statistikk om barns medvirkning som gir et bilde av praksis i dag. Det er også noen studier fra Norge og andre land som viser at barn ønsker å delta og være informert i egne saker (Bessell, 2011; van Bijleveld mfl., 2014). I Forandlingsfabrikkens rapport om hvordan barnevernet må være og hva de må gjøre for at barn skal få fortalt det viktigste (2020), fremheves blant annet at barna ønsker mye og ærlig informasjon for at barna skal kunne fortelle det viktigste. Involvement av barna må skje på en trygg måte og i samarbeid med barnet. Landsforeningen for barnevernsbarn var også tydelig i sitt møte med utvalget august 2021 på at barn må være involvert i spørsmålene som gjelder dem selv. I evalueringen av ordningene talsperson og tillitsperson ble 23 unge i alderen 12–20 år intervjuet om begge ordningene (Thorbjørnsrud mfl., 2021). Fra inter-

Tabell 8.1 Antall barn under 15 år i hovedsaker (ekskl. atferdssaker og menneskehandelssaker) og antall (prosent) av disse som er innvilget partsrettigheter

	Antall hovedsaker (n)	Antall barn under 15 år innvilget partsrettigheter (n og %)
2017	1 154	56 (5 %)
2018	1 092	54 (5 %)
2019	1 024	62 (6 %)
2020	800	116 (15 %)
2021	801	66 (8 %)

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

<sup>10</sup> Det er gjennomført søk i bibliotekbaser (juli 2022) som ikke ga relevante resultat.

vjuene går det frem at det å kunne ha med seg en person de kjenner og har tillit til i møter med barnevernstjenesten kunne ha stor betydning for trygghet, at møtene blir mindre belastende, og at de får sagt det de ønsker. Flere var mer negative til talspersonordningen, hvor de blant annet opplevde utrygghet i møtene med dem og mangel på informasjon. Det var også ønskelig med informasjon om muligheten til å uttale seg direkte for nemnda (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

### Barn hørt og omtalt i nemndssaker

Flesteparten av barna blir hørt i nemndssaker, uavhengig av om de har partsrettigheter eller ikke. Av 1 949 barn ble 1 458 (75 %) hørt i nemndssaken i 2021. Tabell 8.2 nedenfor gir en oversikt over hvordan barna, inkludert de som har partsstatus, har medvirket i nemndssaken de tre siste årene.<sup>11</sup> Tallene er basert på informasjon som er oversendt fra Sentralenheten til utvalget.<sup>12</sup> Prosentandelene som fremgår i tabellen er basert på andelen barn av det totale antallet barn berørt i nemndssakene. Begrunnelsen for at barn ikke blir hørt i nemndssaker, er i hovedsak at de var under 7 år og ikke i stand til å danne seg egne synspunkter. Tabellen viser en nedgang i antall barn som har talsperson, og en økning i antall barn som forklarer seg direkte for nemnda. Det foreligger ikke informasjon fordelt på sakstype. Det foreligger heller ikke statistikk om høring av barn i barnevernssaker for domstolen etter tvisteloven kapittel 36.

Selv om barna har blitt hørt i nemndssaken, virker det å være mer varierende i hvilken grad barnets behov blir vurdert og vektlagt i vedtaket som fattes. I en studie fra 2022 er 216 omsorgsovertakelsesvedtak av nyfødte (220 barn) i åtte europeiske land, herunder 77 barn i Norge, gjennomgått og analysert (Križ mfl., 2022). Her er ikke barnets direkte deltakelse fokus, men heller hvorvidt vedtakene tar utgangspunkt i barnet og hvor

<sup>11</sup> Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda har sendt til utvalget oversikt over utviklingen i barns medvirkning. Tallene er basert på manuell registrering per barn som nemndleder gjør etter at vedtak er fattet. Skjemaet denne informasjonen registreres i gir kun anledning for nemndleder å krysse av for ett alternativ per barn. I realiteten kan barnet både ha hatt talsperson og snakket direkte til nemnda, eller barnet kan ha blitt hørt både gjennom prosessfullmektige og direkte for nemnda. Før 2019 ble det ikke foretatt slik registrering.

<sup>12</sup> Tallene avviker noe fra det som er oppgitt i årsrapportene for nemndene. Utvalget har likevel valgt å innhente og bruke tallene som er mottatt fra Sentralenheten, fordi de gir et bredere og mer enhetlig bilde av utviklingen i barns medvirkning enn det som fremkommer av årsrapportene.

Tabell 8.2 Måter barn medvirker i nemndssaker

	2019	2020	2021
Totalt antall barn berørt	2 726	2 127	1 949
Totalt antall barn hørt/ Totalt antall for hvordan barnet er hørt <sup>1</sup>	1 901 (70 %)	1 639 (77%)	1458 (75 %)
Talsperson	905 (33 %)	599 (28 %)	509 (26 %)
Forklaring direkte for nemnda	399 (15 %)	435 (20 %)	448 (23 %)
Prosessfullmektig for barnet (dvs. at barnet har vært part)	310 (11 %)	359 (17 %)	314 (16 %)
Sakkyndig	54 (2 %)	34 (2 %)	75 (4 %)
Annen måte	147 (5 %)	132 (6 %)	112 (6 %)

<sup>1</sup> Det er i tallene fra 2019 og 2020 ikke fullt samsvar mellom antallet unike barn som ble hørt og summen av barn fordelt på hvordan de ble hørt. Dette skyldes en feil i skjemaet brukt for registrering av barns medvirkning, som gjorde at spørsmål om hvordan barnet ble hørt falt ut i noen situasjoner. I disse årene er det altså en liten andel barn der vi ikke kjenner til hvordan de ble hørt. Denne feilen ble rettet opp i 2021.

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

synlig barnet er i vurderingene som tas. Funnene når det gjelder de norske sakene varierer, men gjennomgangen viser blant annet at det for 40 prosent av barna er ingen eller få beskrivelser av dem, og at barnets spesifikke behov nevnes for under halvparten av barna. Andre studier har vist til tilsvarende funn.

Barns medvirkning ved undersøkelser og hjelpetiltak  
Flere undersøkelser viser at mange av barnevernstjenestene ikke sørger godt nok for at barn får medvirke i undersøkelsessaker (Christiansen mfl., 2019; Havnen mfl., 2020, Helsetilsynet, 2022b). Helsetilsynet fant i sin gjennomgang av 106 saker som endte med akutt plassering eller omsorgsovertakelse, at barnevernstjenestene snakket med barna i alle faser av arbeidet, men at det i mindre grad gjøres når det planlegges og iverksettes hjelpetiltak enn i undersøkelser og i beslutningsprosesser fram mot akuttvedtak eller begjæring om omsorgsovertakelse (Helsetilsynet, 2019a). I en nylig publisert undersøkelse gjennomført av Forandringsfabrikken (2022), har 101 barn og unge (8–18 år) uttalt seg om sine vurderinger og erfaringer med familieveiledning som hjelpetiltak. Undersøkelsen viser at 78 prosent ikke hadde blitt spurt om hva de trengte for at det skulle bli bedre hjemme og 53 prosent hadde ikke fått vite at det var familieveiledning i familien.

#### Behandling av klager fra barn

Ifølge årsrapporten fra Helsetilsynet (2022a) er det relativt få klagesaker innenfor barnevernet. Av de 535 realitetsbehandlede sakene i 2021 gjaldt 59 prosent klager på bruk av tvang fra barn i barnevernsinstitusjoner, mens 41 prosent gjaldt klager på barnevernstjenestens tiltak og tjenester, eller mangel på slike. Det fremgår ikke av årsrapporten hvor mange av klagen på barnevernstjenestene som kom fra barn, men representanter for statsforvalteren har overfor utvalget uttrykt at det motas få klager fra barn i kommunene. Videre fremgår det at av de 597 avsluttede tilsynssakene i 2021, var barn kilde til tilsynssaken i 40 av sakene.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, ifølge Helsetilsynets årsrapport, for de realitetsbehandlede klagen fra barn i barnevernsinstitusjoner i 2021 var på 0,7 måned. For klager mot barnevernstjenestene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 2,1 måneder. Det ble gitt medhold i omtrent én av fire klager, og dette omfatter både klager fra barn på institusjon og klager på barnevernstjenestens vedtak. I klagen mot barnevernstjenestene innebar det at vedtaket enten ble endret til gunst for klager eller opphevet og sendt tilbake til barnevernstjenesten for ny vurdering. Saksbehandlingstiden i tilsynssakene var i gjennomsnitt 6,3 måneder.

Det ble våren 2022 opprettet en egen klageportal for barn på statsforvalterens nettsider. Når statsforvalteren mottar en klage via klageportalen skal disse ha førsteprioritet, og det skal daglig



undersøkes om det er kommet nye klager. Klagen skal følges opp så snart som mulig, og senest i løpet av første virkedag, og det må tas direkte kontakt med barnet. Det har blitt gjennomført en intern evaluering blant statsforvalterembetene. I rapporten fremgår at det var kommet inn 133 klager på landsbasis per 28. november 2022. Embetene melder om at henvendelsene som kommer inn har høy prioritet, og barna har blitt kontaktet innen første virkedag. Videre er det et tydelig inntrykk at alle embeter er opptatt av å «holde fast» i saken til det blir bekreftet at forholdene det klages på tas tak i. Av evalueringen kommer det også frem at et betydelig antall klager også er fra voksne. En stor andel klager var fra barn på barnevernsinstitusjon. Flesteparten av 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 fremstår 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.

## 8.3 System og praksis i andre land

### 8.3.1 Danmark

I Danmark er aldersgrensen for barns partsstatus 12 år, og barnet kan utøve partsrettigheter i barnevernssaker etter Serviceloven.<sup>13</sup> Dette innebærer at barnet har rett til fri advokatbistand i saker om tvangsplasseringer som avgjøres av Barn- og ungeutvalget, se § 72, jf. § 58. De har også rett til å se sakspapirene og bli hørt før avgjørelse treffes av Barn- og ungeutvalget, se § 73. Barn som har fylt 12 år har videre rett til å klage til Ankestyrelsen over Barne- og ungeutvalgets avgjørelser, se § 168.<sup>14</sup> Barn over 12 år kan også klage til Ankestyrelsen over Kommunal-

bestyrelsens avgjørelser om frivillige hjelpetiltak, samvær og kontakt, endringer i plasseringssted og tilbakeføring, se § 167. Partenes rett til innsyn, å uttale seg og klage når saken behandles i kommunen følger for øvrig også av den danske forvaltningsloven. Barn over 12 år kan også klage Ankestyrelsens avgjørelse til Byretten. Ved domstolsbehandling har sakens parter rett til å overvære forhandlingene.<sup>15</sup>

Når det gjelder frivillige tiltak i hjemmet, er det ikke krav om samtykke fra barn for å iverksette hjelpetiltak. Ved frivillige plasseringer er det imidlertid krav om at barn over 15 år må samtykke, se serviceloven § 52. Det er således ikke sammenheng mellom det å være part, ha klagerett og krav om samtykke i disse sakene.

For øvrig har alle barn rett til å ha med seg en hjelper på ethvert tidspunkt av behandlingen av saken, se serviceloven § 48 a, som har likhetstrekk med den norske tillitspersonordningen. Det er ikke formelle krav til en hjelper utover at vedkommende må ha fylt 15 år og at vedkommende omfattes av straffelovens bestemmelser om taushetsplikt. I visse situasjoner kan myndighetene beslutte at barnets valg av hjelper ikke skal imøtekommes.

Bestemmelsene om barns rettigheter i Danmark er under endring. Det er politisk enighet om en ny reform kalt «Børnene først» (Social- og ældreministeriet, 2021). Reformen inneholder forslag til en ny lov, kalt Barnets Lov, som skal gi barna flere rettigheter.<sup>16</sup> Et av forslagene er å senke aldersgrensen for partsstatus fra 12 til 10 år. Social- og ældreministeriet har opplyst overfor utvalget at dette har sin bakgrunn i et ønske om generelt å styrke barnets stemme i egen sak og gi barnet flere rettigheter. Barnet skal anerkjennes som selvstendige individer med egne interesser, ønsker og behov, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med foreldrenes. Det har vært flere rapporter som viser manglende involvering av barn i Danmark (VIVE 2020a og 2022b). Det påpekes i utkast til Barnets Lov at barnet aldri skal få ansvar selv for å løse utfordringene. Plikten til å finne løsninger påhviler de voksne, og i takt med at barnet får flere rettigheter, skal de voksnes ansvar tydeliggjøres. Det understrekes at det uansett alder alltid er kommunens ansvar at foreta den faglige vurderingen og treffe den konkrete

<sup>13</sup> Den generelle aldersgrensen på 12 år ble besluttet gjennom *Barnets Reform* i 2010. Før *Barnets Reform* var aldersgrensen for å klage på tvangsavgjørelser på 15 år, mens barn fra 12 år hadde mulighet til å klage på andre avgjørelser om blant annet valg av plasseringssted endret plasseringssted.

<sup>14</sup> Ankestyrelsens saksbehandling er i hovedsak skriftlig, men de inviterer partene for å uttale seg i et kort møte (ca. 20–30 min). Det er også for Ankestyrelsen rett til fri advokatbistand. Prosessreglene for Ankestyrelsen følger av rettssikkerhetsloven, blant annet krav om partshøring.

<sup>15</sup> Saksbehandlingsregler for domstolen følger av rettsplejeloven.

<sup>16</sup> Det foreligger et utkast til ny Barnets lov (Social- og ældreutvalget, 2022), som etter planen skal behandles av Folketinget i løpet av mars, i følge Social- og ældreministeriet, e-post 3. mars 2023.

avgjørelsen om tiltak av hensyn til barnets beste. Dette innebærer at det ikke legges opp til endringer i bestemmelsen om samtykke fra barn i forbindelse med vedtak om frivillige plasseringer (serviceloven § 52). I følge Social- og eldreministeriet, har ikke yngre barn den nødvendige modenhet til å kunne samtykke til potensielt inn- gripende beslutninger om barnet og familien. Det er et ønske om å beskytte barna og unngå at de blir ansvarliggjort. For klager om avslutning av omsorgstiltak og tilbakeføring foreslås det at barn med partsrettigheter (fra 10 år) skal kunne klage til Ankestyrelsen på slike vedtak (Social- og eldreutvalget, 2022, side 163–166). For barn under 10 år er det i utgangspunktet foreldrene som skal ivareta barnet i forbindelse med en klage, mens det i saker som gjelder endring av plasseringssted og tilbakeføring foreslås at barnets fosterfamilie, støtteperson eller vennskapsfamilie kan be Ankestyrelsen om en uavhengig vurdering av kommunens avgjørelse.<sup>17</sup>

Utvalget har ikke funnet undersøkelser som viser erfaringene med reguleringen av partsstatus og partsrettigheter i Danmark som inkluderer barn og andre aktørers erfaringer. I en nylig publisert kunnskapsoppsummering fra VIVE om barns medvirkning i saksbehandlingen i barnesaker, fremgår det at barns medvirkning ikke blir tilstrekkelig ivaretatt (Bengtsson mfl. 2022). Det henvises til statistikk fra Ankestyrelsen som viser at barn blir snakket med forut for avgjørelsen om et konkret tiltak i 55 prosent av sakene i 2020 og 61 prosent av sakene i 2021. Det vises også til rapporter der det fremgår at barnesamtalen ikke nødvendigvis sikrer reell deltakelse (Jensen, 2014; Warming, 2011). Det påpekes at det mangler kunnskap om ulike barnegruppers opplevelser av saksbehandlingen, blant annet mindre barns opplevelser og i saker uten samtykke.

### 8.3.2 Finland

I barnevernssaker er barn gitt *egne* prosessuelle rettigheter i den finske barnevernsloven som *barnet selv* kan utøve.<sup>18</sup> Barnets rett til å bli hørt

<sup>17</sup> Etter planen skal lovforslaget behandles av Folketinget i løpet av mars 2023, i følge Social- og eldreministeriet, e-post 3. mars 2023.

<sup>18</sup> Etter den finske forvaltningsloven og rettsprosessloven er sakens parter den som berøres av saken gjennom å ha en rettighet, interesse eller forpliktelse. Dette gjelder uavhengig av alder. For barn under 15 år er det imidlertid barnets verge/foreldre som utøver klagerett på vegne av barnet, og barnet har en rett til å bli hørt. Når barnet er mellom 15 og 18, kan både barnet og vergen benytte klageretten. Informasjon gitt av dr. juris, prof. emeritus Raija Huhtanen.

ved domstolsbehandling er lovfestet i § 86. Det er lovfestet at i forbindelse med høringen kan barn ikke gis informasjon som kan innebære en alvorlig fare for deres helse eller utvikling. Det fremgår også av bestemmelsen at barn under 12 år bare kan bli hørt direkte av domstolen dersom det er nødvendig for å opplyse saken og det ikke vil påføre barnet betydelig skade. Barnet kan også få oppnevnt en juridisk rådgiver ved behandling av saken i domstolen, jf. § 87. Det fremkommer videre at barn over 12 år har selv rett til å klage over avgjørelser om barnevernstiltak, jf. § 89 femte ledd. Det er i tillegg flere andre rettigheter som er gitt barn over 12 år, blant annet rett til å nekte kontakt/samvær med foreldre eller andre nærstående, se § 62. I den finske lovgivningen kan barn over 12 år, i tillegg til foreldrene, samtykke til at omsorgsovertakelse besluttet av sosialarbeideren. Dersom barnet eller foreldrene motsetter seg plasseringen, behandles saken av domstolen, se barnevernsloven § 43.

Det foreligger ikke, så vidt utvalget er bekjent, forskning eller undersøkelser som viser erfaringene med en 12 års grense for klagerett og partsrettigheter. I en rapport om barns samtykke til plassering utenfor hjemmet (frivillige omsorgsovertakelser), har 22 unge mellom 18 og 29 år som tidligere har vært plassert, deltatt i gruppediskusjoner. De problematiserte blant annet posisjonen de ble gitt i saken på grunn av lojalitetskonflikten, og at de ikke følte seg fri til å samtykke og at samtykket dermed ikke ble reelt (Pösö, 2021a).

### 8.3.3 Sverige

I Sverige har barn som har fylt 15 år partsrettigheter, og har dermed samme prosessuelle rettigheter som en voksen i tvangssaker etter Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), jf. § 36. Tvangssaker avgjøres av forvaltningsretten, og barn med partsrettigheter kan anke saken. Yngre barn har rett til å bli hørt om barnet ikke tar skade av det. Alle barn, uavhengig av partsstatus, har imidlertid rett til å få oppnevnt en «offentlig biträde» (offentlig medhjelper, ofte en advokat) i tvangssaker, som akuttvedtak og saker om omsorgsovertakelse etter LVU, jf. § 39. Ordningen er offentlig finansiert og det er forvaltningsretten som oppnevner medhjelperen for barnet (Leviner, 2019). Det er nylig innført særlige krav til offentlige biträdere for barn og unge. Kun den som på grunn av sin kunnskap og erfaring og ellers er spesielt egnet for oppdraget kan oppnevnes, jf. § 39. Lovkravene trådte i kraft 1. mars 2021. Det er ikke tydelig beskrevet når i

prosessen representantene skal utnevnes. I forarbeidene fremkommer det at det skal skje når plassering utenfor hjemmet vurderes, og Sosialstyrelsen har uttalt at det kan skje allerede i undersøkelsesfasen (Leviner, 2018). Som hovedregel har barnet og foreldrene rett til hver sin advokat. Felles advokat kan oppnevnes dersom barnet og foreldrene ikke har motstridende interesser, jf. LVU § 39. Med andre ord vil ikke barnet få en offentlig medhjelper dersom tiltak anses frivillig (Leviner, 2019). Medhjelperens oppgaver omtales nærmere i kapittel 7.

### 8.3.4 England

Alle barn, uansett alder, som har en barneverns sak for familiedomstolen, har partsrettigheter og klagerettigheter, og disse rettighetene ivaretas av en domstolsoppnevnt «Children's Guardian». Guardians er spesialiserte sosialarbeidere, og uavhengige av både barnevernet og domstolen. Guardians oppnevner en advokat for barnet som har erfaring fra barnevernssaker, og som skal føre saken i retten. Sammen utgjør de barnets «team», og har dermed både kompetanse om barns behov og om rettslige spørsmål. Det er for øvrig sjelden at barna selv deltar direkte i høringer. Guardians har ingen rolle ved frivillige plasseringer utenfor hjemmet etter the Children Act (1989) artikkel 20. Ordningen er beskrevet i detalj i kapittel 7.

### 8.3.5 Israel

Israel har, som i England, en «guardianordning» for barn som skal ha sin sak behandlet av domstolen. Barn har partsrettigheter når de er 15 år, og i alle saker for domstolene kan barnet få oppnevnt en Guardian ad litem (GAL) som forvalter partsrettigheter på vegne av barnet. GAL-ordningen omtales nærmere i kapittel 7.

I saker som gjelder frivillige tiltak, skal det lokale barnevernet utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon og tiltak i familien. Det er ikke nedfelt i lovverket noen krav om samtykke fra barnet, men det fremgår av retningslinjer at barn over 12 år skal delta i planleggings- og avklaringsmøter. Barnet har imidlertid ikke noen rettslig representasjon. Samtidig, dersom barnet motsetter seg tiltak, kan det ikke gjennomføres med tvang. I praksis vil det lokale barnevernet da fremme en sak for domstolen dersom barnet har nådd en viss alder. I saker som gjelder små barn gjennomføres likevel som regel tiltakene.<sup>19</sup>

Utvalget har ikke informasjon om reglene for barns klagerett i Israel.

## 8.4 Tidligere forslag til endringer

I ulike sammenhenger har det blitt foreslått å senke alderen for barns partsstatus i Norge.<sup>20</sup> Utvidelsen av adgangen til å gi yngre barn partsstatus i ny barnevernslov og oppfordringene til barnevernstjenestene om å informere barn som er fylt 12 år om hva partsrettigheter er og at det kan bli vurdert (se ovenfor 8.2), vitner om oppmykning av 15-årsgrensen.

I NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov* ble det foreslått å senke aldersgrensen til 12 år. Det ble vist til at en slik endring er i tråd med det moderne synet på barnet som et rettssubjekt, og innebærer at barn i større grad kan gjøre egne rettigheter gjeldende. Videre pekte de på at det burde være en klar regel om partsrettigheter, og ikke at det skulle være opp til nemnda å vurdere i den enkelte sak. Utvalget la til grunn at barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å vurdere om de ønsker å opptre som part i saken. Utvalget viste også til at det ville gi bedre samsvar med ulike velferdslover, for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven.

I høringsrunden til NOU 2016: 16 høsten 2016, var høringsinstansene likevel delt i forslaget om barns partsrettigheter skulle senkes til 12 år. Flertallet av høringsinstansene støttet ikke utvalgets forslag.<sup>21</sup> Hovedbegrunnelsen deres var at det ikke var utredet hvilke negative konsekvenser og belastninger forslaget kan medføre for barn, eksempelvis å delta i en prosess i nemnda eller retten. Det ble vist til at parter får innsyn i svært sensitive opplysninger om egen situasjon og foreldre, søsken og andre, og at som part kan barnet bli eksponert for motsetningsforhold mellom de berørte. Videre ble det fremholdt at barn på 12 år ikke har den nødvendige modenhet til å vurdere og forstå i full bredde hvilken belastning det kan medføre å ha partsrettigheter. Det ble også vist til at barnet kan bli utsatt for press og lojalitetskonflikt, som kan gi barnet en opplevelse av å få ansvar for avgjørelser. Flere av instansene som støttet forslaget om 12 års grense mente at forslaget burde suppleres med en unntaksbestemmelse

<sup>19</sup> Informasjon innhentet fra Lidia Rabinovich, Head of Child Representation Unit at the Legal Aid Department at the Israel Ministry of Justice.

<sup>20</sup> I tillegg har Stang (2007) foreslått å senke aldersgrensen og Oppedal (2008) påpekte behovet for å styrke barns rettsstilling i akuttsaker og at barnet bør gjøres til part for å bringe barns prosessuelle stilling bedre i samsvar med internasjonale konvensjonsforpliktelser.

<sup>21</sup> Dette omfattet blant annet fylkesnemndene, Advokatforeningen, Dommerforeningen, KS, NOBO, flere statsforvaltere, tingretter og kommuner.

slik at barn kan nektes partsrettigheter etter en konkret vurdering.<sup>22</sup>

Mange høringsinstanser var positive til å styrke barns prosessuelle rettigheter, selv om de ikke støttet forslaget om å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år.<sup>23</sup> Eksempelvis var det flere av disse instansene som støttet en oppmyking av dagens regler ved at adgangen til å innvilge partsrettigheter for barn under 15 år utvides. Enkelte instanser tok også til orde for at partsrettigheter eventuelt kan innvilges etter en konkret vurdering i den enkelte sak eller at barn gis partsrettigheter ved lavere alder for bestemte tiltak. Enkelte instanser mente at forslaget om å lovfeste barns rett til medvirkning, som ble fulgt opp i Prop. 169 L (2016–2017), og forslaget om å gi barn rett til å uttale seg direkte til nemnda, i tilstrekkelig grad vil styrke barns prosessuelle rettigheter og at det derfor ikke er grunn til å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år.

Departementet fremmet lovforslag om å videreføre hovedregelen om at barn som har fylt 15 år er part i saken, men foreslo samtidig å innta en bestemmelse om at nemnda kan innvilge partsrettigheter «dersom hensynet til barnet tilsier det». Departementet mente det er viktig å styrke barns prosessuelle rettigheter når det ikke medfører en urimelig belastning for barnet. Departementet foreslo derfor flere tiltak for å styrke barns medvirkning når barnet ikke er part, blant annet å lovfeste barns mulighet til å uttale seg direkte for nemnda. Forslagene ble i hovedsak fulgt opp av Stortinget, og slik at bestemmelsen om barns rett til medvirkning i § 1-4 ble ytterligere styrket, se omtale over i 8.2.

## 8.5 Hvor trykker skoene?

Lovreguleringen av barns rett til medvirkning og barnevernstjenestens plikter i saker hvor barn ikke har partsstatus er relativt omfattende i Norge. Retten til medvirkning, og barnevernstjenestens plikt til å informere barnet og dokumentere barns medvirkning, har også blitt styrket gjennom regelverkendringer, og sist i ny barnevernslov og kom-

<sup>22</sup> Blant annet Statens helsetilsyn, Fylkesmannen i Buskerud, Alta kommune, Rauma kommune, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Østfold, Fylkesmannen i Rogaland, Juristforbundet, Norsk psykologforening og Den norske legeforening.

<sup>23</sup> Blant annet Bufdir, Bufetat region Øst, Fylkesmannen i Aust-Agder, en rekke kommuner, Høgskolen i Oslo og Akershus (nåværende OsloMet), Barneombudet, Fellesorganisasjonen, Landsforeningen for barnevernsbarn og NOVA.

mende forskrift om medvirkning. Likevel er det godt dokumentert at barn ikke får tilstrekkelig mulighet til å medvirke. Kunnskapsgrunnlaget for dette er utfyllende beskrevet i kapittel 6.

Utvalget legger i dette kapittelet særlig vekt på barns manglende mulighet til å ha innflytelse på de beslutningene som fattes i barnevernssaker, mangel på likebehandling av barnets rett til medvirkning, og at barn har for dårlige muligheter til å klage på vedtak og be om en ny vurdering.

Barns manglende mulighet til å ha innflytelse på beslutninger som fattes

Utvalget har oppfattet at det er en utvikling når det gjelder barns medvirkning i barnevernstjenestene. Oppmerksomheten om barns medvirkning har blitt større og barn blir i økende grad snakket med i barnevernssaker. Samtidig er det også i senere tilsyn med barnevernstjenesten blitt påpekt at barn ikke får tilstrekkelig mulighet til å bli hørt og si sin mening (Helsetilsynet, 2022b). Selv om barnevernstjenesten ofte snakker med barna, er det mer tilfeldig hva som er innholdet i samtalen. Dette virker å være gjennomgående i de ulike fasene av barnevernets arbeid. Barnets mening og egne synspunkter virker i begrenset grad å bli etterspurt, dokumentert og vektlagt når beslutningene fattes, enten det gjelder i undersøkelsen, ved valg av hjelpetiltak eller i saker som behandles i nemnda (Christiansen mfl., 2015; Forandringsfabrikken, 2022; Havnen mfl., 2020; Križ mfl., 2022; Magnussen og Skivenes 2015; Ruiken, 2022). Samtidig er det siden blitt gjort endringer i lovverket for å styrke dokumentasjonen av barns medvirkning og beslutningsorganets vurdering av hvilken vekt barnets mening skal ha i vedtak, jf. barnevernsloven § 12-5 og § 14-20.

Mangel på likebehandling av barns rett til medvirkning

Utvalget har ikke funnet studier som tydelig dokumenterer forskjeller mellom kommuner i hvordan barnets medvirkning blir ivaretatt. Utvalget mener likevel det er gode grunner til å anta at det er stor variasjon i hvordan barn blir hørt og hvilken vekt som blir lagt på barnets mening. Dette er også synliggjort gjennom tilsyn med barnevernet. Helsetilsynet (2019a) fant eksempelvis, i sin gjennomgang av 106 saker som har endt med omsorgsovertakelse eller akuttvedtak, at det var stor variasjon i hvorvidt barnevernstjenestens arbeid var i tråd med god praksis. Dette gjaldt i de fleste delene av barnevernstjenestens arbeid.

I studier av nemndsvedtak av omsorgsovertakelser er det også vist til variasjon i hvorvidt barnets synspunkter er synlig i vedtak som fattes, hvilken vekt nemnda legger på barnets mening og hvordan barnets modenhet blir vurdert (Križ mfl., 2022; Ruiken, 2022; Magnussen og Skivenes, 2015).

Det kan være ulike grunner til variasjon. Det kan eksempelvis stilles spørsmål ved om rammebetingelsene for førstelinjetjenestene er tilstrekkelige, og om barnevernstjenestene er i stand til å realisere ambisjonene for medvirkning som er satt i barnevernsloven § 1-4. Dette kan eksempelvis handle om hvorvidt barnevernstjenestene har tilstrekkelig kompetanse og tid, og gode nok rutiner, til å involvere barn på en god nok måte eller få til en nødvendig balanse i å samtale med både foreldre og barn som er i vanskelige livssituasjoner. Det er dessuten blitt vist til at barn opplever hyppige skifter av kontaktperson i barnevernstjenesten, og dette bidrar til usikkerhet og mindre trygge samtalsituasjoner (Kojan og Storhaug, 2021). Det kan også stilles spørsmål ved om det er gitt tilstrekkelig veiledning for skjønnsutøvelsen, for eksempel når det gjelder å vurdere barnets modenhet til å medvirke.

Manglende mulighet til å klage på vedtak og be om en ny vurdering

Utvalget mener det er grunn til bekymring for om barn har tilstrekkelige muligheter til å klage og be om en ny vurdering av de beslutningene som fattes i barnevernet. Flere aktører på barnevernsområdet, blant annet Barneombudet og Forandringsfabrikken, har påpekt at dagens klagesystem er lite tilgjengelig for og tilpasset barn. Det er vanskelig å forstå systemet og de ulike aktørenes rolle, og hvordan man skal gå frem for å klage. Barn som ikke har partsrettigheter har en spesielt svak posisjon, ettersom de ikke har mulighet til å be om en ny vurdering av sin sak, for eksempel å klage på akuttvedtak og frivillige plasseringer.

Utvalget merker seg også at saksbehandlingstiden er lang, særlig i klagesaker som gjelder barnevernstjenestens vedtak og tjenester. Men her er det få klager fra barn. Tidsaspektet er viktig, fordi dårlig kvalitet kan føre til feil som kan ha store konsekvenser for barnets liv, og disse kan være vanskelig å reversere.

## 8.6 Utvalgets forslag

Utvalgets oppfatning er at barn ønsker å bli involvert mer enn det de gjør i dag, 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 f.eks. Strandbu, mfl., 2015). Diskusjonen om barns partsrettigheter og prosessene må ses i sammenheng med hvilke andre ordninger som er på plass for å sikre barns interesser og deres representasjon i beslutningsprosessene. Partsstatus og utøvelse av partsrettigheter vil ha ulik betydning og relevans om det er på plass en barnerepresentantordning eller ikke. I den norske debatten om partsrettigheter er bakteppet at det ikke har vært en ordning med uavhengig representasjon for barn.

Utvalgets flertall foreslår i kapittel 7 en barnerepresentantordning (BRO) for alle barn som det vurderes eller er besluttet at ikke kan bo hjemme, og mener at det er behov for ytterligere tiltak for å sikre barns prosessuelle stilling i barnevernsaker. Utvalget foreslår at aldersgrensen for når barn skal få partsstatus i barnevernssaker senkes fra 15 til 12 år. Det vil gi flere barn styrket stilling i barnevernssaker, og sikre økt likebehandling ved at det er behov for færre skjønnsvurderinger i nemnda av om yngre barn skal få partsstatus. Aldersgrensen for å utøve partsrettigheter vil også ha betydning innenfor BRO ved å angi når barn alltid kan kreve at de selv skal instruere juridiske representant. Med partsstatus kan barn klage på vedtak. Utvalget foreslår imidlertid at alderen for å samtykke til frivillige hjelpetiltak og akutttiltak fortsatt skal settes til 15 år. Utvalget foreslår også å styrke barns rett til å be om overprøving av barnevernstjenestens vedtak, uavhengig av alder og partsstatus.

Senke aldersgrensen for barns partsstatus til 12 år

Spørsmålet om aldersgrense for partsrettigheter i barnevernssaker ble vurdert i forbindelse med behandlingen av ny barnevernslov. Utvidelsen av adgangen til å gi barn under 15 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det, jf. § 12-3, kan føre til at flere barn opptrer som part i egen sak. Utvalget mener likevel at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre barns involvering og deltakelse i barnevernssaker. Hovedregelen er fortsatt at barn må ha fylt 15 år, og det er en skjønnsmessig unntaksregel hvor det vil være opp til den enkelte nemndleders eller dommers vurdering.

Utvalget foreslår derfor at aldersgrensen for når barn skal ha partsstatus i barnevernssaker senkes til 12 år. Det setter oss også på linje med to andre nordiske land, Finland og Danmark. Utvalget mener, på samme måte som Barnevernslov-

utvalget i 2016, at barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å vurdere om de ønsker å opptre som part i saken og at de normalt vil ha tilstrekkelig kompetanse og modenhet til å samhandle med dem som skal representere dem. Ved å senke aldersgrensen vil flere barn bli representert i beslutningsprosessen, få ivaretatt sine rettigheter og bli involvert i saken, både i nemndssaker og saker om hjelpetiltak, inkludert mulighet til å be om ny vurdering av vedtak.

Utvalget har vurdert å senke aldersgrensen for barns partsstatus til 10 år, slik det er foreslått i Danmark. Utvalget vurderer imidlertid at det på nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å foreslå dette, blant annet fordi det ikke foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på hva som vil være positive og negative konsekvenser av et slikt forslag.

At flere barn har mulighet til å bli representert i saker for nemnd og domstol, vil etter utvalgets oppfatning gi ytterligere tydeliggjøring av barnets interesser og behov, bedre mulighet for å holde barnet informert om utviklingen i saken, og samlet bidra til et bedre beslutningsgrunnlag. Partsstatus vil videre gi barnet større mulighet til å motsette seg avgjørelser og kreve rettslig prøving. Dette vil likevel trolig bare være relevant i unntakstilfeller, siden barnevernstjenesten eller foreldrene kan kreve overprøving. Videre vil partsstatus gi barnet mulighet til å fremme krav om tilbakeføring og endringer i samvær, eller å be om at det vurderes om fosterhjemsoopholdet blir permanent, jf. utvalgets forslag om oppvekstadsoppsjon eller adopsjon (se kapittel 21 om kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre).

Utvalget er oppmerksom på argumentene om at belastningen ved å opptre som part og utøve partsrettigheter kan være utfordrende og sterkere jo yngre barnet er. Hensynene som er trukket frem av Barnevernslovutvalget og departementet som er gjengitt ovenfor, gjelder særskilt belastninger knyttet til informasjonstilgang, lojalitet, ansvar og press. Samtidig oppfatter utvalget at dette er belastninger som mange barn allerede står i gjennom sin rett til medvirkning, uavhengig av om de har partsrettigheter eller ikke. En tydelighet om deres plass i saksgangen som partsstatus gir, sammen med representasjon som følger i noen typer saker, gir bedre grunnlag for at barnet skal klare å håndtere belastningene og at barnet får hjelp til å utøve sin rett til medvirkning. Se for øvrig utvalgets forslag om at det etableres vervlister over advokater som bistår barn, omtalt i kapittel 7.

Utvalget foreslår å opprettholde muligheten for at nemnda kan innvilge yngre barn partsrettigheter, og utvalget foreslår samtidig en snever unntaksbestemmelse der nemnda i særskilte tilfeller gis adgang til ikke å tilkjenne barn over 12 år partsrettigheter. En slik bestemmelse kan være en sikkerhetsventil for situasjoner der det er klart at utøvelse av partsrettigheter kan være skadelig eller barnet ikke er i stand til å utøve partsrettigheter.

Utvalget vil også understreke, slik det er forutsatt i gjeldende rett, at barnet har en rett, men ingen plikt til selv å utøve partsrettigheter. Det er viktig at dette også blir formidlet til barnet.

En senkning av aldersgrensen for når barnet anses som part til 12 år og en snever unntaksbestemmelse der nemnda i særskilte tilfeller gis adgang til ikke å tilkjenne barn over 12 år partsrettigheter krever en lovendring. Se forslag til endringer i § 12-3 og tilhørende merknader i kapittel 31.

#### Snever unntaksbestemmelse om å nekte innsyn i opplysninger

Informasjon er grunnleggende for at barns medvirkningsrett skal være reell. Utvalget viser i denne sammenheng til HR-2019-2301-A. Saken gjaldt omsorgsovertakelse og samvær av et barn på syv år hvor den sakkyndige hadde gitt råd om at barnet ikke skulle informeres og gis anledning til å uttale seg. Til tross for at barnevernloven av 1992 etter ordlyden ga en ubetinget uttalerett, kom Høyesterett til at barnevernloven av 1992 § 4-1 om barnets beste innebærer at det i helt spesielle situasjoner må kunne gjøres unntak. I den aktuelle saken var ikke barnet part. Martnes (2022) konkluderer i sin analyse med at offentlige myndigheter ikke kan unnlate å informere barn om sensitive temaer av hensyn til barnets beste. Barnet har rett til informasjon for å medvirke og myndighetene plikter å tilrettelegge informasjonen for barn. Det vil som den klare hovedregel være til barnets beste å bli informert om forhold som angår dem, gitt at det skjer på en barnevennlig og tilrettelagt måte.

Det må likevel være mulig i noen situasjoner å nekte partsinnsyn i opplysninger, og utvalget foreslår at det gis anledning til i særlige unntakstilfeller å nekte barnet innsyn i opplysninger som kan være til fare eller skade for barnet, slik det er regulert i den finske barnevernsloven. Opplysninger som ikke blir gitt barnet, skal gis til barnets representant, som må utvise dømmekraft og godt skjønn i møte med barn og unge som de representerer.

Ved frivillige tiltak i hjemmet har ikke parter i saken, verken foreldre eller barn, rett til fri retts-hjelp. For barn med partsstatus vil det bety at de i større grad vil stå alene i utøvelsen av partsrettighetene, og være avhengig av å få støtte fra barnevernstjenesten eller ressurspersoner i nettverket. Det kan særlig i disse sakene bli et spørsmål om sensitive og skadelige opplysninger som barnet kan få tilgang til.

I nemndssaker er det i dag ikke mulig å holde tilbake informasjon for partene etter forvaltningsloven. Det er imidlertid adgang for barnevernstjenesten til å gjøre unntak fra partsinnsyn dersom særlige grunner taler for dette etter forvaltningsloven § 19, se også barnevernsloven § 12-6. Utvalgets mener imidlertid at adgangen til å holde tilbake informasjon for barn med partsrettigheter også bør gjelde for nemnda og domstolen.

Utvalget foreslår derfor en snever unntaksbestemmelse om at barn som er part i saken, i særlige tilfeller, kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Se forslag til nytt tredje ledd i § 12-3 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31. Opplysninger som er holdt tilbake fra barnet skal gjøres kjent for barnets representant, slik at representanten gis anledning til å ivareta sin parts grunnleggende rettigheter til kontradiksjon nedfelt i EMK artikkel 6, barnevernsloven og tvisteloven. Adgangen er situasjonsbestemt, slik at barnet vil kunne få innsyn når det blir eldre og uansett når det blir myndig.

Momentliste for å vurdere innvilgelse og fratakelse av partsrettigheter

Utvalget mener det er behov for å presisere tydeligere hvilke momenter som bør vektlegges i vurderingen av om yngre barn enn 12 år skal innvilges partsrettigheter ved behandling av saker i nemnda og domstolen (barnevernstjenesten har ikke hjemmel til å foreta en skjønnsmessig vurdering, men må forholde seg til barnets alder). Denne bør også gjelde i særlige tilfeller der nemnda vurderer om eldre barn bør fratras partsrettigheter. Det er viktig at dette praktiseres likt i nemndene og domstolen. Mangel på tydelige føringer på hvordan disse vurderingene bør foretas, gir etter utvalgets oppfatning høy risiko for uønsket variasjon.

Utvalget foreslår derfor at det utarbeides retningslinjer om skjønnsutøvelsen ved innvilgelse og fratakelse av barns partsrettigheter. Dette vil kunne bidra til å sikre likebehandling og begrun-

nede skjønnsmessige vurderinger. Retningslinjene bør tydeliggjøre hvilke momenter nemnda og domstolen må vurdere, og det nærmere innholdet i disse. I den forbindelse må det tas hensyn til at barn i barnevernssaker ofte er i en utsatt livssituasjon. Utvalget mener, med utgangspunkt i momentene som er fremhevet i forarbeidene til den nye barnevernsloven, Prop. 133 L (2020–2021), at følgende faktorer bør vurderes:

- *Barnets eget ønske*: Utvalget mener at det bør legges stor vekt på barnets eget ønske og egne synspunkter. Det kan forekomme tilfeller der barnets egne ønsker ikke kan være avgjørende, dersom det vurderes at belastningen for barnet vil være for stor, slik det også fremgår i forarbeidene til ny barnevernslov. I tilfeller der barnets ønske ikke følges opp, bør dette begrunnes særskilt.
- *Barnets modenhet*: Det må, i vurderinger av innvilgelse av partsrettigheter, vurderes hvorvidt barnet forstår hva saken gjelder. FNs barnekomité har, i Generell kommentar nr. 12, definert modenhet som evnen til å forstå og vurdere implikasjonen i en bestemt sak eller situasjon. Det er her presisert at dette må vurderes individuelt for hvert barn, og at jo større virkning saken har på barnets liv, desto viktigere er en grundig vurdering av barnets modenhet. I presiseringen av hvilke faktorer som bør vurderes, kan det ses hen til modeller for å vurdere «barnets kapasitet» som er utviklet innenfor andre fagfelt, for eksempel modeller som «Gillick Competence» og «Fraser Guidelines» som er utviklet for å vurdere barns samtykkekompetanse til helsehjelp (NSPCC 2022b).
- *Barnets robusthet eller sårbarhet*: Dette kan blant annet knytte seg til hvilken grad barnets partsstatus kan være til skade for barnet, og i hvilken grad barnet vil tåle de belastningene utøvelse av partsrettigheter vil kunne føre med seg. Barnets helse, historie og hvilken situasjon barnet står i kan være faktorer som kan spille inn. I FNs barnekomités Generell kommentar nr. 14 om barnets beste er det presisert at sårbarhetssituasjoner må vurderes individuelt for hvert barn, fordi barn vil kunne håndtere dette ulikt.
- *Sakens karakter*: Dette kan omfatte flere forhold, som sakens alvorlighetsgrad, konfliktnivå, og konsekvensene vedtaket som skal fattes vil ha for barnet. Det kan videre innebære vurderinger av hvilket press barnet kan bli utsatt for og eventuelle lojalitetskonflikter som kan påvirke barnets evne til å utøve partsrettigheter.

- *Tilgangen barnet har på støtte og veiledning (evolving capacities)*: Utvalget mener at den veiledning og støtten barnet vil få fra viktige voksenpersoner bør inngå i vurderingen, eksempelvis støtte fra advokat. Det må legges til grunn at barnets kapasitet til å utøve partsrettigheter vil styrkes gjennom god støtte (Daly, 2020; Lansdown, 2005).

Retningslinjene som foreslås vil også kunne gi veiledning i vurderinger av om barnet skal nektes innsyn i opplysninger i særlige unntakstilfeller dersom det «vil være til skade eller fare for barnet». Her vil formålet være å beskytte barnet mot opplysninger som vil være særlig belastende for barnet å få kjennskap til, eksempelvis opplysninger som påvirker barnets psykiske helse eller opplysninger som kan være ødeleggende for barnets forhold til andre.

#### Aldersgrense på 15 år for å samtykke til frivillige tiltak

Parter i saken skal etter gjeldende regler samtykke til vedtak. For barn innebærer dette at de må samtykke til frivillige hjelpetiltak i hjemmet etter ny barnevernslov § 3-1 forutsatt at de har fylt 15 år og tiltaket retter seg mot barnet. Eksempler på dette er vedtak om støttekontakt og besøks hjem. Barn som har fylt 15 år må også samtykke til opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter § 3-2. I forarbeidene til ny barnevernslov, Prop. 133 L (2020–2021), ble det argumentert med at aldersgrensen for barns partsstatus ikke bør senkes i saker som gjelder frivillige hjelpetiltak, fordi det vil innebære at barn må samtykke til tiltak. Utvalget mener imidlertid argumentet kan nyanseres noe ved at hjelpetiltak som direkte angår foreldre, eksempelvis rusbehandling, ikke betyr at barnet skal samtykke.

Utvalget mener også at det er forskjell på å kunne utøve partsrettigheter og å stille krav om samtykke. I Danmark har de valgt å skille mellom hvem som er part og hvem som samtykker til frivillige plasseringer.

Utvalget mener det er viktig at barnevernstjenesten kan komme i posisjon til å hjelpe familien og tror at hvis barn som er 12 år skal samtykke til hjelpetiltakene, kan det sette barnet i en situasjon med krysspress og ansvar som kan være skadelig for barnet. Samtidig ser utvalget det allerede er forskjeller mellom samtykkekravene i nåværende lovverk. Det er et krav om at barn som har fylt 12 år skal samtykke til frivillige utenlandsplasseringer etter § 3-3 og vedtak om adopsjon

etter § 5-10, jf. adopsjonsloven § 9. Utvalget legger imidlertid til grunn at utenlandsplassering og adopsjon anses som svært inngripende tiltak overfor barnet, noe som taler for en lavere aldersgrense for krav om samtykke. Hjelpetiltak skal i utgangspunktet ikke være av veldig inngripende karakter, men for å hjelpe og bistå familier i hjemmet.

Utvalget foreslår derfor at aldersgrensen for å samtykke til hjelpetiltak fortsatt skal være 15 år, og foreslår dette lovfestet i barnevernsloven § 3-1. Se lovforslaget og tilhørende merknader i kapittel 31. Utvalget understreker samtidig viktigheten av å ivareta gjeldende lovkrav om at det må fremgå av vedtaket hva som er barnets mening om tiltaket, gitt at dette er uttrykt. Dette omfatter også om barnet eventuelt har motsatt seg tiltaket.

Utvalget mener likevel at tiltak som direkte angår barnet, og som har inngripende effekt, bør følges av bedre ordninger for medbestemmelse og rett til overprøving (se forslag under). Det vises også til flertallet i utvalget sitt forslag om at alle barn skal få rett til representasjon ved plasseringer, inkludert frivillige plasseringer og akutt-plasseringer. Dette omtales nærmere i kapittel 7 om Barnerepresentantordningen (BRO).

#### Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om flytting av barn

Utvalget mener det er behov for at barn får en lovfestet rett til overprøving av barnevernstjenestens tiltak som innebærer at barnet må flytte, og foreslår en ny lovbestemmelse om dette. Se forslag til ny § 12-12 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31. Utvalget mener at retten til overprøving må gjelde vedtak om opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter § 3-2, akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg etter § 4-1, vedtak om frivillige besøks hjem som hjelpetiltak etter § 3-1 og vedtak om å flytte et barn etter § 5-5, enten nytt fosterhjem eller en institusjon, etter en omsorgsovertakelse. Dette er tiltak som kan oppfattes som svært inngripende av barna selv, og utvalget mener at det grunn til å styrke klagesystemet for disse tiltakene. Overprøvingen vil innebære en ny behandling og vurdering av saken. Retten til overprøving må gjelde alle barn uavhengig av partsstatus, men om barnet har partsstatus eller ikke, har betydning for prosessen. Dette omtales nedenfor.

I dag er det statsforvalteren som behandler eventuelle klager i saker om frivillige tiltak. Utvalget mener det er behov for å styrke barns retts-



sikkerhet ved vedtak om frivillige plasseringer og foreslår å endre systemet ved at det er nemnda som skal overprøve vedtaket i disse sakene. Plasseringer som barnet ikke selv ønsker er inngripende, og det kan tilsi en mer omfattende behandling av klagesaken med de rettssikkerhetsgarantiene som ligger til grunn i nemndsbehandlingen. Dette vil også stille disse sakene mer på linje med behandlingen av klager over flyttevedtak og akutte tvangssaker. For barnet kan det oppleves som like inngripende å måtte flytte til et annet hjem, uavhengig av grunnlaget for plasseringen.

Nemnda må ta stilling til behandlingsformen i disse sakene, herunder om det skal benyttes samtaleprosess. Barn som har partsstatus, vil få rett til fri retts hjelp og advokatbistand ved behandling av overprøvingssaken, og de vil kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak, på samme vis som i andre nemndssaker. For barn uten partsrettigheter får barnevernstjenesten plikt til å bistå barn som motsetter seg tiltak å sende saken til barneverns- og helsenemnda. Barn uten partsrettigheter vil ikke bli gjort til part i saken, og vil dermed ikke kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak. Ved en innføring av en barnerepresentantordning (BRO), flertallet sitt forslag, vil alle barn ha rett til en egen representant i saker om frivillige plasseringer og flyttinger, se kapittel 7.

Utvalgets forslag om at nemnda skal behandle sakene vil også ha betydning for tidsrammene for klagebehandlingen. Vedtak som innebærer at barnet må flytte eller skal bo midlertidig hos andre vil ofte ha stor innvirkning på barnets liv og medføre omveltende og raske endringer. Det er derfor viktig at overprøvingen innebærer rask behandling. Dette kan tilsi de samme tidsfrister som gjelder for akuttvedtak, herunder dersom klagen er behandlet av en ordinær nemnd, er fristen for å treffe vedtak to uker etter at nemnda mottok saken. Som i andre barnevernssaker vil et vedtak kunne iverksettes selv om vedtaket er påklaget, men etter utvalgets mening må det særlig gode grunner til for ikke å avvende nemndas avgjørelse i disse sakene. Godt grunnarbeid fra barnevernstjenesten og involvering av barnet vil være faktorer som gjør at saker ikke trekker ut.

#### Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet

For saker om frivillige hjelpetiltak etter barnevernsloven § 3-1, er statsforvalter klageinstans ved klager fra barn med partsstatus. Barn uten

partsrettigheter kan også henvende seg til statsforvalter med en klage dersom barnet mener det ikke får den hjelpen det trenger, eller feil tiltak settes inn, men det er opp til statsforvalter å vurdere hvordan saken skal håndteres og om det skal opprettes tilsynssak.

Utvalget er kjent med arbeidet hos statsforvalterne som pågår for å forenkle barns muligheter til å klage, som er omtalt over i 8.2.2, men ser at det må gjøres ytterligere grep. Hvis et hjelpetiltak direkte angår et barn, og barnet er uenig i barnevernstjenestens vurdering i en sak om hjelpetiltak i hjemmet etter § 3-1, mener utvalget at barnet, uavhengig av partsstatus, skal ha rett til å be statsforvalteren om en overprøving, se forslag til lovregulering i ny § 12-12 annet ledd og merknader til bestemmelsen i kapittel 31. Det vil kunne omfatte hjelpetiltak som forutsetter deltakelse fra barnet, for eksempel behandling, møter og aktiviteter, eller tiltak der formålet er atferdsendring hos barnet.

Det foreslås ikke at barnet skal kunne be om overprøving av hjelpetiltak som kun direkte gjelder foreldrene, eksempelvis rene kontrolltiltak eller foreldreveiledning med formål om å styrke omsorgsutøvelsen og foreldreferdigheter, og som kun krever foreldres deltakelse. Barnevernstjenesten får plikt til å bistå barn som motsetter seg tiltak med å sende saken til statsforvalteren.

Utvalget ser at det kan oppstå tilfeller der det blir en strategisk bruk av overprøvings- og klageordninger for barnet, eksempelvis at foreldre skyver barnet foran seg og får barnet til å be om overprøving av tiltak. Dette setter barnet i uheldige situasjoner. Utvalget mener likevel at risikoen for denne typen situasjoner ikke kan være avgjørende for om barn skal få rett til å be om en overprøving, men dette er forhold som statsforvalteren må være oppmerksom på i sin vurdering av saken.

I dag er saksbehandlingen to måneder ved klager på vedtak, mens det tar om lag seks måneder å få behandlet en tilsynsklage hos statsforvalteren. Utvalget mener dette er uholdbar lang tid å vente for et barn. Utvalget mener klager fra barn må prioriteres hos statsforvalteren, og foreslår derfor at det lovfestes i ny § 12-12 at statsforvalters vedtak må foreligge «uten ugrunnet opphold». Etter utvalgets oppfatning bør saksbehandlingstid for overprøving av frivillige hjelpetiltak avgjøres innen én måned, som er det samme som det blir stilt ved behandling av klager på tvangsbruk i institusjon.

#### Informasjon om muligheten til klage og overprøving

For at barns rett til overprøving og til å klage skal være reell, har barnet behov for tilpasset informasjon om ordningene. Etter utvalgets oppfatning bør det lovfestes i barnevernsloven eller i forskriften om barns medvirkning en plikt for barnevernstjenesten til å informere barn om muligheten til å klage og å be om overprøving til statsforvalteren og nemnda.

Når barnets muligheter for å klage eller kreve overprøving skal kommuniseres, er godt språk viktig. Et barnevennlig språk er sentralt, dernest at informasjon er tilgjengelig både skriftlig og muntlig, og i tillegg må informasjon, klageskjema og lignende som et minimum foreligge på samisk og engelsk (se kapittel 28 om forslag om en barnevernsportal).

#### Særskilt om urbefolkningsbarn og barn med minoritetsbakgrunn

Grunnloven § 108 angir statens forpliktelse til å legge forholdene til rette for at den samiske folke-

gruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Samiske barn har, som urfolk, rettigheter som er gitt dem gjennom 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. Både barnevernstjenesten, statsforvalter, nemnda og domstolen vil ha plikt til å sikre disse rettighetene i sin saksbehandling. For å kunne utøve partsrettigheter og klage eller be om overprøving, er det sentralt at barnet får forståelig informasjon og fritt kan gi uttrykk for sine synspunkter, med egne ord og på eget språk, jf. barnevernsloven §§ 1-4 og 1-8. Dette innebærer blant annet at det ved behov må benyttes tolk i tråd med reglene i tolkeloven. Loven gjelder for tolking mellom norsk og andre språk. Loven gjelder også for tolking mellom norsk og samiske språk, inkludert nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk.

## Kapittel 9

# Innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet

### 9.1 Innledning

I utvalgets mandat er det vist til at «*barnevernet skal kunne håndtere den nødvendige bredden og kompleksiteten av saker, samt de særskilte krav som stilles i møtet med urbefolkningen, nasjonale minoriteter og familier med innvandrerbakgrunn*». Mandatet inneholder ikke spesifikke utredningspunkter om barnevernets arbeid i saker som involverer barn og familier som er innvandrere, nasjonale minoriteter eller urfolk. Det er imidlertid viktig for utvalget å synliggjøre og anerkjenne de forpliktelser den norske stat og samfunn har overfor innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet. Utvalget har derfor valgt å klargjøre noen hovedproblemstillinger i et eget kapittel, samtidig som urfolk og minoriteter gjennomgående er hensyntatt i utredningens ulike deler.

Det er to sentrale problemstillinger knyttet til rettssikkerhet som utvalget særskilt vil adressere i dette kapittelet. Det omfatter for det første det statlige tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere, der det forskjellsbehandles mellom ungdom under og over 15 år, noe som ifølge blant andre Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) innebærer en diskriminering i strid med FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 22, jf. BK artikkel 2 nr. 1. For det andre har utvalget sett nærmere på om barnevernet er tilstrekkelig gode til, og har nødvendige rammebetingelser for, å sikre barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av en sak, inkludert om samiske barns særskilte rettigheter blir ivare tatt, jf. barnevernsloven § 1-8.

Et viktig premiss for all samhandling og interaksjon med innvandrere, nasjonale minoriteter eller urfolk er deres rett til å bevare sin identitet og sin etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Dette gjelder også når barnet blir plassert utenfor hjemmet (se BK artikkel 8, 20 og 30). FNs barnekomité har utarbeidet en Generell kommentar nr. 11 *Urbefolkningsbarn og deres rettigheter etter konvensjonen* (2009). Komitéen uttaler blant annet om barnets beste at det «*oppfattes både*

*som en kollektiv og en individuell rettighet, og at anvendelsen av denne rettigheten med hensyn til urbefolkningsbarn som gruppe, krever at man foretar en vurdering av hvordan denne rettigheten forholder seg til kollektive kulturelle rettigheter. Prinsippet om barnets beste kan imidlertid ikke settes til side eller krenkes til fordel for gruppens interesser.*» (avsnitt 30). Prinsippet om barnets beste omtales nærmere i utredningens kapittel 11.

I dette kapittelet gjøres det i del 2 rede for forskjellen i tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere, mens del 3 tar for seg kunnskap om nasjonale minoriteter og urfolks møte med barnevernet. Del 4 tar for seg situasjonen for barn og familier med innvandrerbakgrunn i barnevernet. I del 5 oppsummeres utvalgets forslag til tiltak for å styrke rettssikkerheten til innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk i barnevernet.

### 9.2 Tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere

BK gir enslige mindreårige asylsøkere et særskilt vern. Det følger blant annet av konvensjonens artikkel 22 at partene skal treffe egnede tiltak for å sikre at et barn som søker flyktningstatus får behørig beskyttelse og humanitær hjelp. Dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer, skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn som av en eller annen grunn permanent eller midlertidig er uten sitt familiemiljø. Videre følger det av artikkel 20 at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. I Norge er ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, før barna bosettes i kommunene, delt mellom det statlige barnevernet (Bufetat) og utlendingsmyndigheten.

Bufetat har ansvar for å tilby opphold i et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år som søker beskyttelse etter utlendingsloven, jf. barnevernsloven kapittel 11, som i hovedsak er en videreføring av barnevern-

loven av 1992 kapittel 5A. Tilbudet gjelder fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til Bufetat, og frem til barnet får opphold og blir bosatt i en kommune eller forlater Norge. Omsorgssenter tilbudet følger de samme kravene til kvalitet i tilbudet som ordinære barnevernsinstitusjoner. Så lenge barnet har opphold i et omsorgssenter, har Bufetat omsorgsansvaret for barnet. Omsorgssenteret skal gi barnet forsvarlig omsorg og bidra til at barnet får nødvendig oppfølging og behandling.

Utlendingsmyndighetene har ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Utlendingsmyndighetenes omsorgsansvar ble lovfestet ved Stortingets behandling av Prop. 82 L (2020–2021).<sup>1</sup> Det ble også gitt nærmere bestemmelser i forskrift om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak hvor blant annet innholdet i hva som utgjør forsvarlig omsorg, bemanning, kompetanse og krav til asylmottaket er søkt utdypet. Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år får tilbud om å bo i egne mottak eller avdelinger som er tilpasset behovene deres. Det er også egne transittmottak for de mellom 15 og 18 år.

Antallet enslige mindreårige asylsøkere varierer fra år til år og er vanskelig å forutse. Bufdir har opplyst overfor utvalget at det i løpet av 2018 var 84 barn i omsorgssentre, og 40 barn under 15 år i 2020, mens det i perioden fra januar til november i 2022 var 223 barn. Økningen i 2022 skyldes i hovedsak flere barn fra Afghanistan og Syria. Blant barn som har vært i omsorgssentre i 2022 er 152 fra Afghanistan og 43 fra Syria. Ifølge tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) var det per utgangen av november 2022 480 enslige mindreårige i alderen 15 til 18 år i asylmottak, mens det var 73 ved utgangen av 2018.

Enslige mindreårige asylsøkere utgjør en særskilt sårbar gruppe barn. Barn og ungdom under 15 år skal kartlegges av omsorgssentrene til Bufetat og gis en kartleggings- og oppfølgingsplan, som skal resultere i en mål- og arbeidsplan (MAP). Barn og ungdom over 15 år kartlegges av asylmottakene til UDI. De utarbeider en individuell kartlegging og tiltaksplan. Informasjonen i disse kartleggingene og planene er et viktig grunnlag for kommunenes tilrettelegging for bosetting av barna. De enslige mindreårige får

oppnevnt en representant når de søker beskyttelse i Norge, se utlendingsloven kapittel 11A. Denne løsningen faller bort når barnet får innvilget oppholdstillatelse, og barnet skal da få oppnevnt verge etter reglene i vergemålsloven.

Enslige mindreårige asylsøkere kan være særlig utsatt for menneskehandel. Ikke minst gjelder dette enslige mindreårige som forsvinner fra omsorgssentre eller mottak, og som man ikke kan gjøre rede for. Politiet oppgir i en rapport fra Kripos å ha lite informasjon om hvordan gjerningspersoner utnytter spesielt sårbare barn, og om enslige mindreårige asylsøkere som kan være utsatt for menneskehandel i Norge (2017). I en gjennomgang foretatt av FAFO, går det frem at *minimum* 139 ungdommer ble identifisert som mulige ofre for menneskehandel mellom 2012 og 2015 (Tyldum mfl., 2015). Den yngste som ble rapportert inn som mulig offer var 12 år, mens gjennomsnittsalderen for de verifiserte ofrene var 16 år. NRK har i samarbeid med Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) hentet tall på enslige mindreårige asylsøkere som har forsvunnet fra omsorgssentre eller asylmottak i perioden 2015–2020 (NRK, 2022b). Det oppgis at 892 barn har forsvunnet, og per desember 2022 er 432 barn fremdeles savnet.<sup>2</sup> De fleste barna er over 15 år, men fem av barna var ti eller yngre. Utvalget har samtidig mottatt tall for perioden 2018–2022 fra UDI og Bufetat som viser at 49 unge mellom 15 og 18 år har forsvunnet fra asylmottak, mens dette gjelder for fem barn under 15 år på omsorgssentre.

Enslige mindreårige kan avslutte sitt opphold i sentre og mottak av ulike årsaker. Når et barn har fått innvilget opphold, bosettes barna i en kommune. Barna kan også avslutte et opphold i omsorgssentre eller mottak dersom de flytter til foreldre eller annen slekt, eller at de må flytte fra omsorgssentre til UDI-mottak grunnet alder.

Daværende regjering uttalte allerede i 2008, i forbindelse med at det ble vedtatt et eget kapittel i barnevernloven av 1992 om omsorgssentre for mindreårige asylsøkere under 15 år, at den tok sikte på at ansvaret for de enslige mindreårige mellom 15 og 18 år skulle overføres til barnevernet så raskt det var praktisk mulig (Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) og Innst. O. nr. 48 (2007–2008)). Dette har aldri skjedd, og det har siden vært debatt om og kritikk av skillet og at barna behandles forskjellig. FNs barnekomité har i sine

<sup>1</sup> Proposisjonen ble fremmet på bakgrunn av anmodningsvedtak 938 i 2017 der Stortinget ba «(...) regjeringen fremme forslag om lovfesting av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere, hvilken omsorg disse barna har krav på og hvilke krav som stilles til mottak med enslige mindreårige

<sup>2</sup> NRK oppgir at det kan være mangler i dokumentasjonen da flere politidistrikt opplyste at de har hatt problemer med å hente ut sakene fra databasen.

«Concluding observations» fra 2018 anbefalt at enslige mindreårige asylsøkere, uavhengig av alder, skal motta god omsorg.<sup>3</sup> Videre har FNs menneskerettighetskomité i sine «Concluding observations» fra 2018 anbefalt at enslige mindreårige asylsøkere over 15 år gis et likeverdig omsorgstilbud som de under 15 år og som barnevernet har ansvaret for. FNs rasediskrimineringskomité har gitt en lignende anbefaling i sine «Concluding observations» fra 2019.

Flere aktører i Norge har også gjennom mange år tatt opp denne problemstillingen. I en kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger viser Svendsen mfl. (2018) til at ulike undersøkelser har vist at barna som er under barnevernets omsorg har en tettere oppfølging og flere lovfestede rettigheter. Barna sikres derfor et bedre omsorgstilbud. Flere studier anbefaler at barnevernsmyndighetene tar ansvar for alle under 18 år, og også NIM har i sin temarapport for 2016, i sin årsmelding for 2018 og i skyggerapporter til FN anbefalt at enslige mindreårige mellom 15 og 18 år gis et omsorgstilbud som er likeverdig det tilbudet som gis til de under 15 år. NIM mener at gjeldende forskjellsbehandling utgjør diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 22 og 20, jf. artikkel 2.

### 9.3 Samiske barn og familier og nasjonale minoriteter i barnevernet

Samene har status som urfolk. Dette innebærer at samene har særlige rettigheter med tanke på å bevare og videreutvikle kultur og språk, og rett til å kunne delta på like vilkår i storsamfunnet (se ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk artikkel 28 og 29). Den samiske befolkningens rettigheter følger også av Grunnloven § 108. Staten plikter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.<sup>4</sup> Sameloven gir blant annet en utvidet rett til bruk av samisk språk i rettsvesenet og i helse- og sosialsektoren i forvaltningsområdet for samisk språk.

Det er anslått at det er om lag 55 000 samer i de samiske områdene (Meld. St. 31 (2018-2019)).

<sup>3</sup> FNs barnekomité også ved flere tidligere anledninger uttrykt bekymring for enslige mindreårige asylsøkeres omsorgssituasjon i Norge (FN barnekomité's «Concluding observations» fra 2005 og 2010).

<sup>4</sup> Høyesterett har i HR-2017-2428 lagt til grunn at vernet etter Grl. § 108 ikke går lenger enn SP (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter) artikkel 27, se avsnitt 53.

Det foreligger svært lite forskning på den samiske befolkningen i barnevernssammenheng. I den offisielle statistikken blir ikke samisk bakgrunn registrert, og dermed finnes det ingen informasjon over omfanget av samiske barn og unge i barnevernet. Dette gjelder også for barn som tilhører en nasjonal minoritet. Årsaken til dette er faren for stigmatisering, fordommer og unødvendig registrering av personlig informasjon. Utvalget har oppfattet at det pågår en debatt om man i større grad bør åpne for registrering av etnisitet, blant annet for bedre å kunne følge opp hensynet til samenes rettigheter i barnevernet og andre velferdstjenester (Saus mfl., 2018). Dette er imidlertid ikke en problemstilling utvalget har gått inn i.

Det finnes likevel enkelte indikasjoner på at samiske barn er overrepresentert i barnevernet. SSBs barnevernsstatistikk viser at andelen barn og familier med tiltak fra barnevernet er langt høyere i de samiske områdene enn i resten av landet, og også sammenlignet med øvrige kommuner i Nord-Norge (Saus mfl., 2018). I andre land med en substansiell urbefolkning, som i USA, Canada og Australia, er denne befolkningsgruppen også sterkt overrepresentert i barnevernet (Haight mfl., 2018; Gatwiri mfl., 2021).<sup>5</sup> Samtidig er det indikasjoner på at det er større forekomst av vold og utfordrende helse- og levevilkår i den samiske befolkningen. I en spørreundersøkelse blant 1 242 samer og 5 061 ikke-samer, vises det til at både menn og kvinner med samisk bakgrunn rapporterer om langt høyere forekomst av vold i barndommen sammenlignet med ikke-samisk befolkning (Eriksen, 2020). En annen studie har sett på sammenhengen mellom vold i barndommen og psykiske problemer som voksen. Analysene baserer seg på en spørreundersøkelse der 2 116 personer med samisk bakgrunn og 8 674 uten samisk bakgrunn er spurt om helse og levestandard. Studien finner en signifikant høyere andel psykiske problemer blant de samiske respondentene, og at vold i barndommen var en betydelig risikofaktor for psykiske helseproblemer hos voksne, uavhengig av etnisitet. Det konkluderes med at eksponering for vold i barndommen kan forklare noe av den høyere forekomsten av psykiske helseproblemer for voksne funnet blant samene sammenlignet med ikke-samer (Eriksen mfl., 2018).

I en kunnskapsoppsummering på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet fra 2021 frem-

<sup>5</sup> For eksempel utgjorde barn med urfolk-bakgrunn 52 prosent av fosterbarn under 14 år, til tross for at de bare utgjør 8 prosent av denne aldersgruppen i den kanadiske befolkningen (Haight mfl., 2018).

går det at den samiske befolkningen er mindre tilfreds med det offentlige helse- og omsorgstilbudet sammenlignet med majoritetsbefolkningen (Krane, 2021). Dette skyldes språklige og kulturelle utfordringer, og barrierer knyttet til geografi. Litteraturen som gjengis i kunnskapsoppsommeringen fremhever behovet for at helsepersonell fremviser forståelse for alternative forståelser av for eksempel helse, og for samisk kultur- og tradisjonsbaserte oppfatninger om helse, sykdom og behandling.

Flere har pekt på det historiske aspektet og fornorskings- assimileringspolitikken som relevant for å forstå utfordringer mellom barnevernet og den samiske befolkningen (Aarset og Bredal, 2018; Saus mfl., 2018). Sametinget har ved flere anledninger uttrykt bekymring for om den kommunale barnevernstjenesten i tilstrekkelig grad ivaretar barnas språklige og kulturelle bakgrunn (NOU 2016: 18). Det er lite forskning på samiske barns opplevelser og erfaringer fra fosterhjem. I en studie basert på intervjuer av brukerrepresentanter for minoritetsgrupper (n=31), profesjonelle representanter fra barnevernet og organisasjoner som jobber opp mot barnevernet (n=32), samt en litteraturgjennomgang av foreliggende forskning, vises det til at hensynet til samenes rettigheter ofte nedtones når barn plasseres utenfor hjemmet (Saus mfl., 2018). Tap av kultur og språk i enkelt saker som omhandler plasseringer er en bekymring blant samiske foreldre, se også (Meld. St. 17 (2015–2016)).

Flere andre folkegrupper har status som nasjonale minoriteter i Norge, og dette gjelder jøder, kvener/norskfinner, romanifolk/tatere, skogfinner og rom. Det finnes ikke sikre tall på hvor store minoritetsgruppene er, men anslag tilsier at det er 1 500 jøder, 10–15 000 kvener, 700–800 rom, 10 000–30 000 (gruppens egne anslag) eller 4 000 og 10 000 (Europarådet) romani, se Saus mfl. (2018), side 20–23. For skogfinnene er det få anslag, men ifølge Antirasistisk senter anslås det til flere hundre.

Det som skiller urfolk fra de nasjonale minoritetene er hovedsakelig tilknytningen til tradisjonelle landområder. I FNs barnekomité sin Generell kommentar nr. 11 fremgår det at utøvelsen av kulturelle rettigheter blant urfolk ofte er nært knyttet opp til bruken av tradisjonelle territorier og utnyttelsen av ressursene der. Se også NOU 2016: 18, der det fremgår at med urfolk menes folk med særegt språk og særegen kultur som har hatt territoriell tilknytning til området før dagens stat ble etablert med dagens grenser. De nasjonale minoritetene har en del av de samme

rettighetene som samene, blant annet gjennom Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, som Norge har ratifisert.

Det foreligger, på samme måte som for den samiske befolkningen, ikke informasjon om omfanget av nasjonale minoriteter som mottar barnevernstiltak. Det er imidlertid indikasjoner på en overrepresentasjon av barn med rom- og romanibakgrunn. I en rapport fra Proba samfunnsanalyse pekes det på kilder som tilsier at et betydelig antall barn av rom- og romanibakgrunn historisk har vært gjenstand for omsorgsovertakelse (Thorbjørnsrud mfl., 2017, se også Fævelen, 2016).

#### 9.4 Barn og familier med innvandrerbakgrunn i barnevernet

Ved utgangen av 2021 utgjorde barn som selv har innvandret 11 prosent av barna med tiltak fra barnevernet, mens barn av foreldre som har innvandret utgjorde 15 prosent.<sup>6</sup> Målt per 1 000 barn hadde disse gruppene henholdsvis 46 og 29 barn med tiltak. Blant barn og unge uten innvandrerbakgrunn var det 24 som hadde tiltak fra barnevernet.<sup>7</sup> Tabell 9.1 viser at denne overrepresentasjonen særlig gjelder hjelpetiltak. Tallene i tabellen inkluderer imidlertid enslige mindreårige flyktninger som ofte kan motta hjelp fra barnevernet. Berg mfl. (2017) finner at barn med innvandrerbakgrunn ikke er overrepresentert ved omsorgsovertakelser når enslige mindreårige ekskluderes fra statistikken.<sup>8</sup> Unntaket er barn som er norskfødte med én forelder født i utlandet.

Barn som selv har innvandret er overrepresentert i både institusjoner og fosterhjem. Også her kan noe av forskjellene forklares med at enslige mindreårige flyktninger er omfattet av statistikken. Barn med innvandrerbakgrunn er også overrepresentert med akuttvedtak, noe som også gjelder norskfødte etterkommere av innvandrere (Drange mfl., 2021). Akutttiltak er blant tiltakene som i tabell 9.1 inngår i kategorien «andre tiltak utenfor hjemmet» der barn som selv er innvandrere og norskfødte med én utenlandsfødt for-

<sup>6</sup> Se også omtale i kapittel 4 om fakta og informasjon om barnevernet.

<sup>7</sup> SSB-tabell 11298.

<sup>8</sup> I løpet av 2020 mottok 39 prosent (n= 1 503) av dem som er bosatte som enslige mindreårige flyktninger i aldersgruppen 0–22 år tiltak fra barnevernet. I alderen 0–14 år er andelen 43,4 prosent, men antallet barn er langt lavere (43 av totalt 99 barn er bosatt med tiltak) (Kirkeberg mfl., 2022).

Tabell 9.1 Barnevernstiltak blant barn med innvandrerbakgrunn ved utgangen av 2021 etter innvandringskategori (0–17 år)

	Hjelpetiltak i hjemmet		Omsorgsovertakelser		Øvrige tiltak utenfor hjemmet	
	Antall barn	Per 1000 barn	Antall barn	Per 1000 barn	Antall barn	Per 1000 barn
Totalt	19 257	17,4	7 658	6,9	2 311	2,1
Barn uten innvandrerbakgrunn	10 900	14,5	5 070	6,7	1 217	1,6
Barn som er innvandrere	2 091	29,3	658	9,2	542	7,6
Norskfødte barn med innvandrerforeldre	3 129	21,1	990	6,7	222	1,5
Norskfødte barn med én utenlandsfødte forelder	3 076	22,6	931	6,8	308	2,3

Kilde: Bufdir (2022u)

elder er overrepresentert. I denne kategorien inngår imidlertid alle barna som er plassert på grunnlag av andre hjemler enn omsorgsovertakelse, det vil si enten si atferds- eller hjelpetiltak, i tillegg til akutt.

For å kunne vurdere overrepresentasjonen av barn med innvandrerbakgrunn bør det tas høyde for andre forhold ved barna og familienes situasjon. Berg mfl. (2017) finner at store deler av overrepresentasjonen i hjelpetiltak blant innvandrere kan forklares av flyktningsstatus og sosioøkonomiske forhold. Også ved omsorgsovertakelse er sosioøkonomisk bakgrunn viktig for å forklare omfanget i alle innvandrergruppene, men sosioøkonomisk status er langt viktigere for å forklare omsorgsovertakelse i majoritetsbefolkningen.<sup>9</sup>

Drange mfl. (2021) finner at innvandrere og barn av innvandrere i realiteten har noe lavere sannsynlighet for å motta barnevernstiltak enn barn med norskfødte foreldre, når det tas hensyn til kjennetegn ved foreldrenes inntekt, utdanning og trygdestatus.

I undersøkelsen UngVold, som er basert på en spørreundersøkelse blant elever på videregående skole (n=4 530), vises det til at barn med innvandrerbakgrunn både er mer utsatt for å selv oppleve og være vitne til vold fra foreldrene enn andre barn (Mossige og Stefansen, 2016). Forskning på bekymringsmeldinger og undersøkelser i barnevernet, blant annet basert på gjen-

nomgang av undersøkelser vedrørende 1 123 barn, har også vist at meldinger som gjelder barn med innvandrerbakgrunn oftere inneholder mistanke om fysisk mishandling (Christiansen mfl., 2019). I en studie av nemndsvedtak om omsorgsovertakelse fra 2016 og 2017 som omhandlet vold i familien (n=89), vises det til en overvekt av sterk fysisk vold mot barnet i sakene som gjaldt barn med innvandrerbakgrunn (n=46), mens sakene som gjaldt barn uten innvandrerbakgrunn (n=43) oftere handlet om at barnet hadde vært vitne til vold i familien (Løvlie & Skivenes, 2021).

Det foreligger flere forskningsbidrag om barnevernstiltak for barn og familier med minoritetsbakgrunn, og samlet sett vises det til mange av de samme problemene som for samiske barn. Tilliten er lavere sammenlignet med majoritetsbefolkningen (se kapittel 28).

Ipsos gjennomførte i 2017 en undersøkelse på oppdrag fra Bufdir om innvandreres tillit til barnevernet blant et utvalg av ulike innvandrergrupper (Polen, Bosnia-Hercegovina, Pakistan, Irak, Somalia og Vietnam) sammenlignet med et tilfeldig utvalg fra totalbefolkningen. De fant at tilliten var lavere blant innvandrerne (41 prosent hadde stor tillit) enn i totalbefolkningen (55 prosent hadde stor tillit), men det var stor andel som svarte «vet ikke» i minoritetsgruppen. Samtidig var det forskjeller i tillit mellom ulike innvandrergrupper, der de med pakistansk og polsk bakgrunn hadde lavest tillit.

Språklige barrierer kan gi særskilte utfordringer med å skape forståelse for barnevernets inngripen. Det kan også gi utfordringer med å skape mulighetene for å etablere en tillitsfull relasjon med

<sup>9</sup> Studien er basert på tverrsnittsdata over alle barn som er 0–21 år i 2014 (født 1993–2014, n = ca. 1,4 millioner) og ved hjelp av regresjonsanalyser, har de studert hvilke faktorer som øker sjansene for å motta hjelpetiltak.

barn og familier og kontaktpersoner i barnevernet. Tolkeutvalget fant at det er et underforbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav og mangelfulle rutiner for bestilling av tolketjenester i hele offentlig sektor (NOU 2014: 8). I Storhaug mfl. (2020) vises til det flere eksempler på manglende tolkebruk i akuttsaker, varierende kvalitet på tolker, og at foreldre ikke stolte på at enkelte tolker overholdt taushetsplikt, og dermed lot være å dele sensitiv informasjon med barnevernet. Stang mfl. (2023) finner at det ble brukt tolk i langt færre saker enn det andelen barn med minoritetsbakgrunn i de kartlagte samværsordningene skulle tilsi. Oslo kommune har gjennomført en egen forvaltningsrevisjon av barnevernstjenestenes bruk av tolk i enkelte bydeler i 2020 (Oslo kommune, 2020). Det ble også her vist til at barnevernstjenestene benyttet tolketjenester uten at det ble stilt tilstrekkelige krav til tolkens kvalifikasjoner, eller ikke brukte tolk selv om det var indikasjon på behov. Det ble også stilt spørsmål ved bydelenes praksis av å foreta habilitetsvurderinger.

Det er også vist til at barnevernstjenestene har for krevende forventninger til at foreldre med lav utdanning og bakgrunn fra andre oppdragerstiler og familiekulturer, skal formidle seg verbalt på bestemte måter (Aarset og Bredal, 2018). Manglende kompetanse og få føringer når det gjelder hvordan barnevernsarbeidere skal forstå og anvende minoritetsfamiliers rettigheter i praksis, trekkes dessuten frem som en utfordring. I en studie fra 2010 har Kriz og Skivenes intervjuet 53 barnevernsarbeidere (28 fra Norge og 25 fra England) om deres erfaringer og håndtering av kommunikasjonsutfordringer som følge av kulturelle forskjeller. De finner at de norske barnevernsarbeiderne opplever etniske minoritetsforeldres syn på barns behov, oppdragelsesmetoder og manglende forståelse av det offentliges funksjon og rolle utfordrende. I Bufdirs kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet blir manglende kompetanse i arbeid med barn og familier med minoritetsbakgrunn trukket frem særskilt (Bufdir, 2018d). I en spørreundersøkelse gjennomført av NIFU blant ansatte i barnevernet (n=1 081) oppga under halvparten at de i stor eller svært stor grad har kompetanse til å møte barn og familier på en kultursensitiv måte (Røsdal mfl., 2017). Kun 34 prosent oppga at de i stor eller svært stor grad hadde kompetanse til å vurdere omsorgen hos foreldre med annen sosial, kulturell og erfaringsmessig bakgrunn.

Christiansen mfl. (2019) mener det er grunn til å utvide forståelsen av hva som kan ligge til grunn for den skepsis og frykt for barnevernet

som man oftere finner i familier med innvandrergrunn. Det vises særlig til funn som tilsier at når barna hadde innvandrerbakgrunn, var barnevernstjenestenes undersøkelser mer risiko- og etterforskningspregede. Dette kunne ses i sammenheng med at flere meldinger omhandler vold. Forskerne mener på denne bakgrunn at frykten for barnevernet, og manglende tillit, trolig ikke bare er basert på kulturrelaterte oppfatninger om forholdet mellom myndigheter og familier, men at flere med innvandrerbakgrunn møter et mer inngrepende barnevern.

Det er videre vist til særskilte utfordringer med å bevare barns språk, kultur og religion ved flytting i fosterhjem. Omfanget av problemet er imidlertid ikke godt dokumentert. I fosterhjemsundersøkelsen for 2022 oppgir 68 prosent av fosterforeldrene, som problemstillingen var relevant for, at de er helt eller delvis uenig i at de hadde fått tilstrekkelig opplæring til å ivareta barn med annen etnisk bakgrunn enn det fosterhjemmet har (Norsk Fosterhjemsforening, 2022d). Thorbjørnsrud mfl. (2017) finner, basert på intervju med 13 tidligere fosterbarn med etnisk minoritetsbakgrunn, at barna ikke nødvendigvis ønsker å bli plassert i en fosterfamilie med samme etniske bakgrunn som dem selv, men de er samtidig opptatt av å bevare morsmål, kultur og tradisjoner fra deres bakgrunn og flere beskriver seg selv som flerkulturelle.

I EMDs storkammerdom *A.I. mot Norge* (2021) var ett av spørsmålene om oppvekst i en fosterfamilie med en annen religiøs bakgrunn innebar en krenkelse av religionsfriheten etter EMK artikkel 9.<sup>10</sup> Artikkel 9 sier at enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet. EMD avviste å vurdere artikkel 9 separat, men vurderte den i stedet som en integrert del av artikkel 8. EMD pekte på at klagers rett til å oppdra barnet i muslimsk tro ikke nødvendigvis krever at myndighetene finner et fosterhjem som korresponderer med klagerens kulturelle og religiøse bakgrunn. EMD konkluderte enstemmig i saken med at det forelå brudd på artikkel 8, ved at det i samværsfastsettelsen ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til klagerens interesse i å la barnet beholde noen bånd til sin kulturelle og religiøse opprinnelse (avsnitt 161) (se kapittel 18 om samvær).

<sup>10</sup> Som rettslig grunnlag påberopte klager også EMK første tilleggsprotokoll artikkel 2, om foreldres rett til å sikre utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning. EMD avviste imidlertid å vurdere saken i lys av første tilleggsprotokoll artikkel 2, da dette rettslige grunnlaget ikke hadde vært fremmet for den forutgående kammerbehandlingen.



## 9.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Rettsikkerhetsutfordringene for innvandrere, nasjonale minoriteter og urfolk berører flere ledd i barnevernets arbeid, blant annet undersøkelser av barnas behov, hvordan barn og foreldre blir involvert i ulike prosesser, hvilke tiltak som blir iverksatt og hvordan barnas rettigheter blir ivare tatt ved omsorgsovertakelse eller flytting til institusjon og fosterhjem. Dette er temaer som blir nærmere redegjort for i andre deler av utredningen.

Utvalget er også kjent med at det allerede pågår en del arbeid på området. Det er som ledd i kompetansestrategien for barnevernet (2018–2024) igangsatt tiltak for å øke den flerkulturelle kompetansen i barnevernet, som også inkluderer kompetanse om samiske barns rettigheter og behov. Det er etablert en egen videreutdanning i arbeid med barn og familier med minoritetsbakgrunn som har gått over flere år. Utdanningen tilbys i dag ved Universitetet i Stavanger (30 studiepoeng). I 2020 startet i tillegg opplæringsprogrammet KOMBA (minoritetskompetanse i barnevernet) opp. Dette er et opplæringsprogram for ansatte i det kommunale barnevernet, i den statlige fosterhjemstjenesten og ved barnevernsinstitusjoner. Kultursensitiv kompetanse og kunnskap om samiske barns særskilte rettigheter har også blitt sterkere vektlagt i nye nasjonale retningslinjer for læringsutbytte i både barnevernspedagog- og sosionomutdanningen. Også de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS-ene) har spesifikk statlige oppdrag rettet mot å styrke tjenestenes kulturkompetanse i møte med flyktninger og etniske minoriteter.

1. januar 2022 trådte det en ny tolkelov i kraft. Den nye tolkeloven er sektorovergripende og gir alle offentlige organer en generell plikt til å bruke kvalifisert tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettsikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. Med «kvalifisert tolk» menes en tolk som oppfyller kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. Loven vil kunne bidra til mer systematisk bruk av tolk i tjenestene, samt hindre bruk av ukvalifiserte tolker. Samtidig vil mangler ved tilgang på kvalifiserte tolker fortsatt kunne være en utfordring (se nærmere omtale i kapittel 12).

I 2022 fikk det tidligere regionale samiske kompetansesenteret RESAK (Regionalt samisk kompetansesenter) status som Nasjonalt samisk kompetansesenter, og endret navn til NASAK/NASÅG. Senteret skal sikre et mer likeverdig

tjenestetilbud til den samiske befolkningen. NASAK har ansvar for opplæring og veiledning av familievernet, kommunalt barnevern, statlig barnevern og krisesentre, og er lokalisert i flere samiske områder.

Det har siden 2004 vært et Kompetanseteam mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll på direktoratsnivå, som blant annet har som mandat å bistå barnevernet og andre tjenester med råd og veiledning i enkeltsaker, for eksempel om hvordan kartlegging og samtaler med barn og familier bør gjennomføres (Bufdir, u.å.b).

Utvalget er også kjent med at det er iverksatt enkelte andre tiltak og kampanjer for å styrke informasjonen om barnevernet til familier med innvandrerbakgrunn, samt at det er foretatt utprøvinger av det som er kalt linkarbeidere. Dette er personer som skal bidra til god kommunikasjon og samarbeid mellom partene, og kultursensitivitet. De kan fungere som talspersoner og fremme minoritetsfamilier sine synspunkter for sosial- og barnevernstjenestene (Jardim mfl., 2020). Det foreligger per i dag begrenset kunnskap om hva dette arbeidet foreløpig har resultert i. I en systematisk kartlegging foretatt av FHI (Jardim mfl., 2020) oppsummeres bruk av linkarbeidere i barnevernssammenheng. Oppsummeringen er basert på fem studier fra England, Italia, USA og Canada. Relasjonsbygging og emosjonell støtte trekkes frem som viktige funksjoner for linkarbeideren. Funnene fra studiene viser også at linkarbeidere bidro til økt kulturell forståelse i tjenestene og bisto offentlige tjenester med viktig informasjon om familiene og valg av tiltak. Samtidig er det kritiske punkter knyttet til manglende standardisering av opplæring og utdanning av linkarbeiderne. I tillegg trekkes det frem at det er uklarerhet knyttet til linkarbeiderens rolle og arbeidsoppgaver.

Selv om det allerede er igangsatt tiltak på området, har utvalget i sin utredning foreslått flere tiltak som skal bidra til å styrke rettsikkerheten til barn og familier med minoritetsbakgrunn. Et flertall i utvalget foreslår i kapittel 7 at det innføres en barnerepresentasjonsordning (BRO) som skal følge opp barn som blir plassert utenfor hjemmet. Ved oppnevning av BRO skal det tas hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn. Ved oppnevning av en barnerepresentant for samiske barn innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, foreslås at barna får tilbud om en representant med samisk språk og kulturforståelse. I andre deler av landet skal det tilstrebes at barnet får et slikt tilbud.

I tillegg foreslår utvalget følgende tiltak:

- Det innføres krav om at det må foretas tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende barnevernssaker. Fagmiljøene som gjennomfører vurderingene skal, ved behov, besitte minoritetskompetanse. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 24.
- Det innføres krav i forskrift om at sakkyndige må kunne dokumentere spesifikk kompetanse og erfaring innenfor de oppdragene de påtar seg, herunder flerkulturell kompetanse i saker som gjelder barn og familier med minoritetsbakgrunn og kompetanse om urfolks språklige og kulturelle rettigheter i saker som samiske barn. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 16.
- Det utredes å etablere særskilte ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem, som tar imot barn med annen kulturell og språklig bakgrunn enn det fosterforeldrene har. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 19.
- Det bør følges med på bruken av tolk i barnevernssaker, i lys av den nye tolkeloven som ble innført i 2022, også med tanke på barnevernstjenestenes tilgang på kvalifiserte tolker. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 12.

- Det bør sørges for nødvendig kompetanse om barn og familier med minoritetsbakgrunn i nemnd og domstol, samt at en av nemndene i nord utvikles som en ressursnemnd for samiske saker. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 15.

Utvalget mener i tillegg at det bør gjøres noe med tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Utvalget er kjent med at det har skjedd enkelte endringer i lovverket de siste årene, og at utlendingsmyndighetens ansvar for å gi forsvarlig omsorg er tydeliggjort. Utvalget mener likevel at det er et klart behov for at det etableres et likeverdig tilbud for barn under og over 15 år, og ser med alvor på situasjonen for denne sårbare gruppen barn. Utvalget mener derfor, slik en rekke aktører har tatt til orde for tidligere, at Bufetat må overta ansvaret fra utlendingsmyndighetene for barna mellom 15 og 18 år. Tilbudet om omsorgssenter må gjelde for alle enslige mindreårige asylsøkere under 18 år. Utvalget foreslår derfor at barnevernsloven § 11-1 endres, slik at det fremgår at tilbud om opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere gjelder for barn under 18 år.

*Del IV*  
*Beslutninger i barnevernet*



## Kapittel 10

# Beslutninger i barnevernet

«Bør være forståelig. Bør være imøtekomende, bør høre hele mennesket, på deres historie på en måte. Det synes jeg er viktig. At man ikke blir sett ned på, for eksempel. (...) Det å bli hørt rett og slett. Det er sånn jeg har opplevd barnevernet, at jeg har blitt hørt om hva som har skjedd. Og ikke blitt behandlet som en gjenstand da, men et menneske»

Kilde: Forelder med erfaring fra barnevernet, Kojan og Storhaug (2021), side 105

En rettferdig og riktig beslutning i barnevernet må ha utgangspunkt i de berørtes livssituasjon og perspektiver, slik forelderen beskriver i sitatet over. Barn og foreldres interesser og behov er en del av et grundig og balansert informasjonsgrunnlag når beslutninger skal fattes. En sentral side ved rettssikkerhet er å hindre unødige inngrep fra det offentlige. Både barn og foreldre har et vern mot urettmessige inngrep i familielivet. Samtidig har barn krav på gode oppvekstvilkår, og staten har også en forpliktelse til å gripe inn når barn opplever omsorgssvikt. Problemstillinger knyttet til inngrep i familielivet er et kjernepunkt i utvalgets mandat.

Myndighetsutøvelsen og beslutningene skal være rettsriktige på alle stadier i, og områder av, barnevernets arbeid. Barn og foreldre skal bli møtt med respekt og forståelse for at det er deres liv barnevernssakene handler om. Det betyr at deres autonomi og frihet til selvbestemmelse skal respekteres så langt det er mulig, og de skal oppleve å bli forstått og hørt. Det innebærer også å legge til grunn at familiene som møter barnevernet ofte står i vanskelige livssituasjoner. Fagprofesjonelle som jobber i barnevernet, og fatter beslutninger, vet mye om å møte mennesker i livskriser. Det å fatte gode beslutninger er imidlertid vanskelig, og særlig når det er vidt rom for å tolke og å forstå situasjoner i barnevernet, noe som kan bære med seg store feilkilder.

Det foreligger en god del kunnskap om hva som skjer ved skjønnsutøvelse, og tilbøyeligheter som beslutningstakere har. Det dreier seg for

eksempel om i antakelsene sine å overføre noe som har skjedd i én familie til også å ha skjedd i en annen. Personlig erfaring er også lett å ta i bruk som generell kunnskap.

I denne delen av utredningen diskuteres ulike former for beslutninger i barnevernet, slik som undersøkelser, akuttinngrep, bruk av frivillige plasseringer samt nemnds- og domstolsvedtak. Et kjernespor er hvordan sikre at like saker behandles likt, og ulike tilfeller ulikt. Det skal ikke være usaklig forskjellsbehandling eller ulik kvalitet på tjenester, som følge av hvilken beslutningstaker eller instans som behandler saken.

Skjønnsutøvelse er nødvendig i barnevernsaker, men den må *rammes inn* for at balansen mellom individuelle vurderinger og generelle innsikter skal bli god. Utvalget har derfor på flere områder foreslått tiltak for å sikre at oppgaver løses med rett kompetanse, og at skjønnsutøvelsen er faglig god og likebeholdende. Selv om alle barnevernssaker i prinsippet er forskjellige, og det må foretas konkrete og individuelle vurderinger, gjelder de samme kravene til faglighet og grundighet i saksbehandlingen. Det sentrale er at beslutningene er godt begrunnet, og at begrunnelsene er etterprøvbare og kan stå seg mot kritikk. Når ekspertise fra sakkyndige er påkrevd, må mandatet og kravene til utredningen være tydelige og tilpasset formålet. I en bredere sammenheng reises problemstillinger knyttet til oppfølging av tiltak når det fattes inngripende beslutninger, eksempelvis når barn akutt plasseres, og det mangler egnede hjem eller barnet blir boende lenge i et beredskapshjem. Utvalget har også vært særlig opptatt av at saksbehandlingen i beslutningsprosessene må være skånsom og effektiv. Dette handler både om at de aktivitetene og prosessene som blir iverksatt er rimelige og står i forhold til formålet, og at tiden det tar før saker avklares ikke er unødige lang.

I denne delen av utredningen er det flere steder benyttet begreper som *plassering* og *atferdsvansker*, og dette er begreper som oppfattes negativt av mange, fordi de kan bidra til å objekti-

visere barnet og/eller plassere problemet hos barnet. Når begrepene likevel brukes, er det fordi de benyttes i loven og i offentlige dokumenter og derfor er vanskelige for utvalget å unngå.

Del IV består av seks kapitler som tar for seg ulike situasjoner, beslutningstakere og beslutninger i barnevernet. Det første kapitlet tar opp prinsippet om barnets beste som en beslutningsnorm i

barnevernet (kapittel 11), og dernest følger et kapittel om barnevernstjenestens undersøkelser (kapittel 12), og et kapittel om beslutninger om frivillig plassering (kapittel 13). Barnevernets akuttiltak behandles deretter (kapittel 14), fulgt av et kapittel om beslutningsprosessene i nemnda og domstolen (kapittel 15), og til slutt behandles bruken av sakkyndige i barnevernssaker (kapittel 16).

## Kapittel 11

# Prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse

### 11.1 Innledning

Prinsippet om barnets beste er slått fast som ett av fire overordnede prinsipper i FNs barnekonvensjon (BK), og det er en grunnsten i Grunnloven, barneloven og barnevernsloven, og andre lover som berører barn.<sup>1</sup> På samme måte som begrepet rettssikkerhet, er det en term som har en rekke betydninger. Høyesterett har i etterkant av dommene mot Norge i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) hatt flere uttalelser om betydningen av barnets beste etter barnevernloven av 1992 og som også er førende for forståelsen av barnets beste i ny barnevernslov. I HR-2020-663-S, avsnitt 91 og 92 uttaler Høyesterett: «Det skal særlig legges vekt på barnets beste, som er av overordnet betydning både etter barnevernloven § 4-1 og etter EMK artikkel 8, jf. avsnitt 95 med videre henvisning til Strand Lobben-dommen avsnitt 204».

En sentral basis for alle diskusjoner om barnets beste er formulert av FNs barnekomité i Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets beste. Det er en tredelt tilnærming som pålegger stater å sørge for at alle beslutninger som fattes skal være til barnets beste, at prinsippet er et juridisk fortolkningsverktøy og at beslutningsprosesser ivaretar hensynet til barnets beste. Dette er premisser som er grunnleggende for utvalgets arbeid og tenkning, og barnekomiteens overveielser gjengis derfor i detalj:

Komitéen understreker at barnets beste er et tredelt konsept:

- (a) En selvstendig rettighet: Et barns rett til å få sitt beste vurdert og ansett som et grunnleggende hensyn når ulike interesser blir vurdert for å nå en avgjørelse i saken som gjelder, og en garanti for at denne retten skal gjennomføres når en beslutning skal bli<sup>2</sup> tatt om et barn, en gruppe identifiserte

eller uidentifiserte barn eller barn generelt. Artikkel 3, paragraf 1 skaper en iboende forpliktelse for statene, er direkte anvendelig (selvutførende) og kan påberopes for en domstol.

- (b) Et grunnleggende, fortolkende juridisk prinsipp: Hvis en juridisk bestemmelse er åpen for mer enn én tolkning, skal den tolkingen som mest effektivt tjener barnets beste velges. Rettighetene som er nedfelt i konvensjonen og dens valgfrie protokoller angir rammene for tolkning.
- (c) En prosedyreregel: Når vedtak skal besluttes som vil påvirke et bestemt barn, en identifisert gruppe barn eller barn generelt, må beslutningsprosessen inkludere en vurdering av mulige konsekvenser (positive eller negative) om avgjørelsen barnet eller barna det gjelder. Vurdering og fastsettelse av det beste for barnet krever prosessuelle garantier. Videre må begrunnelsen for et vedtak vise at retten eksplisitt har blitt tatt hensyn til. I denne forbindelsen skal partene forklare hvordan disse rettighetene er blitt respektert i vedtaket, det vil si hva som har vært ansett å være barnets beste, hvilke kriterier dette er basert på, og hvordan barnets interesser har blitt veid opp mot andre hensyn, enten de er omfattende spørsmål om policy eller individuelle tilfeller.

Kilde: Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1), side 3 og 4

Alle barnevernstiltak som besluttes skal være i tråd med barnets beste, og prinsippet er det førende prinsippet for barnevernssystemet:

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal

<sup>1</sup> Se NOU 2020: 14 *Ny barnelov – til barnets beste*, kapittel 5 og kapittel 8.

<sup>2</sup> Rettet av utvalget fra departementets oversatte versjon, på grunn av skrivefeil.

være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.

Kilde: Barnevernsloven § 1-3

Fokus i dette kapittelet er på prinsippet om barnets beste som en beslutningsnorm.<sup>3</sup> I Norge har barnevernstjenesten, nemnda og domstolen vide fullmakter til å utøve skjønn i sine barnets beste-vurderinger. Prinsippet gir anvisning på at hensynet er grunnleggende, både når det gjelder beslutninger og vedtak om tiltak, og konkret påpekes det at barnets mening er viktig i vurderingen av barnets beste. Det er dermed i stor grad opp til beslutningstakernes skjønn og dømmekraft å definere hva som er barnets beste. Skjønnet er en forutsetning for rettfærdige beslutninger (Handler, 1986; Maynard-Moody og Musheno, 2000). Fagprofesjonelles skjønnsutøvelse er viktig, og barn og foreldre skal gis en konkret og individuell vurdering i møte med barnevernet. Med vide rammer for skjønnsutøvelsen, er det risiko for at prinsippet blir forstått ulikt og kan føre til ulik behandling av barn og foreldre. Skjønnetts utfordring for likebehandling illustreres godt av en hendelse i Borgarting lagmannsrett tilbake i 2018. Ved en feil ble en tilbakeføringssak behandlet to ganger, hvorav domstolen, med to sett av tre ulike dommere, kom til ulik konklusjon i samme sak (Dagbladet, 2018). Skjønnsutøvelse kan påvirkes av utenomrettslige forhold og beslutningstakers personlige verdisyn. Det kan svekke demokratisk kontroll (Molander mfl., 2012; Rothstein, 1998; Schneider, 1991). Det kan videre føre til dårlige og svakt begrunnende beslutninger, som har vært en del av kritikken fra EMD, fordi relevant informasjon ikke blir inkludert og vurdert. Utvalget anser dette for å være problematiske forhold som kan innebære alvorlige rettssikkerhetsutfordringer for barn og foreldre.

Det er sparsomt med informasjon om og dokumentasjon på hvordan beslutningstakere i Norge vurderer barnets beste, noe som skyldes at det er lite forskning på feltet. Det er imidlertid indikasjoner på at det er ulikheter mellom beslutningstakere og mellom instanser i hvordan de vurderer

barns situasjon, terskler for inngrep og hvilke tiltak som er hensiktsmessige, dimensjoner som alle kan relateres til vurderingen av barnets beste. Utvalget mener det derfor er nødvendig å ramme inn skjønnsrommet for å sikre rettsriktige beslutninger.

En majoritet av OECD landene har valgt å spesifisere innholdet i prinsippet om barnets beste i barnevernsloven (Luhamaa mfl., 2022). Land som vi naturlig sammenligner oss med, eksempelvis Finland, Danmark, Sverige og England, har valgt å gi tydelige instruksjoner på hvilke forhold beslutningstakerne som et *minimum* må se hen til i barnets beste vurderinger (Gilbert mfl., 2011; Berrick mfl., 2015; Falch-Eriksen og Skivenes, 2019; Skivenes og Sørdsdal, 2018; Luhamaa mfl., 2022).

Utvalget foreslår at bestemmelsen om barnets beste i barnevernsloven § 1-3 får en momentliste med de viktigste vurderingstemaene, for på denne måten å tydeliggjøre overfor beslutningstakere på alle nivå i barnevernssystemet hvilke hensyn det forventes de skal vurdere ved beslutninger om barnet. Utvalget understreker at det *ikke* foreslås andre endringer i lovgivningen om prinsippet om barnets beste. En momentliste er ikke ment å være uttømmende og står ikke i motsetning til faglig skjønnsutøvelse. Beslutningstakere blir pålagt å vurdere relevansen og betydningen av hvert av momentene – og begrunne hvorfor og hvordan et moment er relevant eller ikke relevant i den spesifikke saken. Det er viktig at momentlisten plasseres i loven, heller enn i ulike forskrifter og veiledere, fordi det gir tydelig og lik føring til beslutningstakere på alle nivå og områder i barnevernssystemet om hva som forventes. Det er også viktig at momentene inngår i loven fordi det tydelig gir føring til alle andre som direkte og indirekte jobber i og opp mot barnevernssystemet, slik som advokater, sakkyndige, miljøarbeidere, leger og journalister. Plasseringen i selve loven er også viktig for barn og foreldre, slik at de enkelt kan gjøre seg kjent med hva som skal vurderes. Til slutt, dette har også betydning for allmennheten, fordi det gjøres tilgjengelig for alle borgere i samfunnet hva som er vurderingstemaene og hva disse sakene kan dreie seg om.

I dette kapittelet redegjøres det i del 2 for dagens situasjon og praksis for prinsippet om barnets beste. I del 3 gis det en kort beskrivelse av systemet og praksis i andre land. Det gis deretter i del 4 en omtale av tidligere vurderinger, før utvalget kommer med sine vurderinger og forslag i del 5.

<sup>3</sup> Det prinsipielle utgangspunktet, som blant andre Elster (1989) og Mnookin (1975) har fremhevet, er at det er et prinsipp som i sin natur er og må være ubestemmelig – det må avgjøres i hvert enkelt tilfelle. Elster skrev i relasjon til barnefordeling og problemet med en morspresumpsjon, og hovedpoenget er at bestemte verdier eller oppfatninger av hva som er godt og rett – slik som morspresumpsjon eller farspresumpsjon – ikke er forenelig med en vurdering av barnets beste for et konkret barn.



## 11.2 Dagens system og praksis

### 11.2.1 Barnevernsregelverket, veiledere og utdanning

Barnets beste som et grunnleggende hensyn i barnevernssaker

I ny barnevernslov er det inntatt en overordnet bestemmelse, i lovens innledende kapittel, som presiserer at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører et barn, se § 1-3. Formuleringen er lik som i Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Bestemmelsen fremhever at barnets beste ikke bare er sentralt ved avgjørelser om tiltak, slik det fremgikk av barnevernloven av 1992, men for alle handlinger og avgjørelser i barnevernet, inkludert barnevernets saksbehandling og organisatoriske avgjørelser.

Det er også lovfestet at «barnevernets tiltak skal være til barnets beste». Dette er ment som en tydeliggjøring og presisering av gjeldende rett. Det er et vilkår at tiltak er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta barnets beste. Det er i tillegg lovfestet at hva som er til barnets beste, må avgjøres etter en konkret vurdering av det enkelte barn. Stortinget vedtok også å lovfeste at barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste.<sup>4</sup> For øvrig fremgår ingen andre momenter av lovbestemmelsen.

I 1992-loven fremgikk det av lovbestemmelsen om barnets beste at det skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. Dette hensynet er nå tatt ut av lovteksten, og departementet begrunner det med at det ikke er naturlig å fremheve enkelte momenter som har særlig relevans kun for noen sakstyper i en generell bestemmelse om barnets beste. Departementet understreker samtidig at det å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen fortsatt er et viktig moment i alle saker som omhandler å flytte et barn ut av sin omsorgsbasis og etterfølgende avgjørelser. At momentet tas ut av loven innebærer ikke at momentet er svekket.<sup>5</sup>

I tilknytning til beslutninger om samvær etter § 7-2 og valg av plasseringssted etter § 5-3 er også vurderingstemaet barnets beste, og det er angitt spesifikke vurderingsmomenter. Mer om dette nedenfor.

I forarbeidene til ny barnevernslov, Prop. 133 L (2020–2021), kapittel 7.1.4.4 beskrives innholdet i

barnets beste, og følgende forhold er trukket frem:<sup>6</sup>

- Barnets medvirkning: Barnet skal bli hørt og lyttet til i samsvar med barnets alder og modenhet.
- Barnets identitet: Omfatter blant annet barnets personlighet, kjønn, opprinnelsesland, religion, tro og kulturelle og sosiale bakgrunn og tilhørighet.
- Barnets bakgrunn: Det er en egen bestemmelse i ny barnevernslov, § 1-8, som fremhever at barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn skal hensyntas i alle faser av en barnevernssak. I tillegg må barnets bakgrunn inngå i vurderingen av barnets beste. Urfolk og nasjonale minoriteter har et særskilt vern som må vektlegges i barnets beste-vurderingen. Samer har etter menneskerettslige forpliktelser et særskilt vern, og staten er forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.
- Barnets behov for å bevare familiemiljø og opprettholde viktige relasjoner: Det omfatter barns behov for opprettholdelse av familieband og tilhørighet, men er ikke begrenset til opprettholdelse av relasjoner til biologisk familie. Momentet er sentralt i saker der det er aktuelt å flytte barnet fra foreldrene og har nær sammenheng med retten til familieliv og minste inngreps prinsipp. I bestemmelsen om valg av plasseringssted etter en omsorgsovertakelse fremgår det at det blant annet skal legges vekt på behovet for omsorg i et stabilt miljø og for kontinuitet i barnets oppdragelse.
- Barnets behov for omsorg, beskyttelse og trygghet: Barnets behov for omsorg, beskyttelse og trygghet er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste i barnevernssaker. Barns behov for omsorg omfatter både praktisk og emosjonell omsorg, og tilknytnings- og relasjonskvalitet er sentralt i den emosjonelle omsorgen. Dette momentet har også nær sammenheng med barnets sårbarhet.

<sup>5</sup> Departementet viser til at barns behov for ro, stabilitet og kontinuitet i omsorgen også er trukket frem av Høyesterett i HR-2020-1788-A, avsnitt 49 som et sentralt punkt i en vurdering av barnets beste. Departementet viser videre til at det fremgår av bestemmelsen om valg av plasseringssted etter en omsorgsovertakelse at det blant annet skal legges vekt på behovet for omsorg i et stabilt miljø og for kontinuitet i barnets oppdragelse, se § 5-3. Se omtale i kapittel 21 om kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre.

<sup>6</sup> Beskrivelsen samsvarer i stor grad med momentene som ble foreslått tatt inn i loven i NOU 2016: 16 og Barnekomiteens Generell kommentar nr. 14. Dette utdypes senere i 11.4.

<sup>4</sup> Se Innst. 625 L (2020–2021). Dette fraviker fra departementets lovforslag i Prop. 133 L (2020–2021).

- Barnets sårbarhet: Barn kan ha ulike former for sårbarhet eller være i sårbare situasjoner og dette får betydning for barnets beste-vurderingen. Barn kan for eksempel stå i fare for vold, utnyttning eller misbruk, ha nedsatt funksjonsevne, tilhøre en minoritet, leve i fattigdom, være flyktning eller være asylsøker. Det er viktig å understreke at barn i samme sårbare situasjon kan ha ulike behov.

#### Barnets beste ved samvær

Bestemmelsen om fastsetting av samvær, § 7-2, slår fast at samvær skal være til barnets beste. I loven er det pekt på tre hovedhensyn som skal inngå i vurderingen av barnets beste: Det skal tas hensyn til barnets behov for beskyttelse; barnets utvikling; samt barnets og foreldrenes mulighet til å opprettholde og styrke båndene mellom seg. Videre har departementet påpekt i forarbeidene at flere momenter kan være relevante, blant annet barnets eget syn, barnets sårbarhet og hvordan barnet påvirkes av samvær med foreldre, barnets behov generelt, hvordan barnet klarer seg etter en omsorgsovertakelse, samt tilknytningen til foreldre (Prop. 133 L (2020–2021)). Det ble understreket at de ulike momentene vil kunne ha forskjellig vekt, avhengig av sakenes faktum.

Høyesterett har også i HR-2021-474-A trukket frem noen momenter fra tidligere rettspraksis som er relevante ved fastsettelse av samvær, blant annet barnets mening, sårbarhet, behov og bakgrunn, barnets tilknytning til foreldrene, foreldrenes funksjon, plasseringens antatte varighet, barnets relasjon til fosterhjemmet og bakgrunnen for omsorgsovertakelsen og kvaliteten på samværene (avsnitt 52–58) (se kapittel 18).

Bufdir har utgitt retningslinjer for fastsetting av samvær (2022v) som gir veiledning om relevante forhold for vurderingen av samvær som er til barnets beste. Det gis blant annet veiledning om hvilke forhold hos barnet og foreldrene som må vurderes når samvær skal fastsettes, og om hva som vil være formålet med samvær. Retningslinjene skal bidra til gode og grundige vurderinger av hva som er en riktig samværsordning, og retter seg primært mot barnevernstjenesten.

#### Barnets beste ved valg av plasseringssted

For valg av plasseringssted ved en omsorgsovertakelse etter § 5-3, er syv vurderingshensyn nevnt. Disse er det rimelig å tenke skal brukes som momenter i en barnets beste vurdering:

Når plasseringssted for barnet skal velges, 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. 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.

Kilde: Barnevernsloven § 5-3 tredje ledd

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av barnevernloven av 1992, men med enkelte presiseringer. Det fremgår ikke av bestemmelsen hvordan de ulike hensynene skal vektas, og heller ikke hvilken betydning § 1-3 om barnets beste og forarbeidene ulike momenter har for vurderingen. Departementet påpekte imidlertid i proposisjonen at det er pedagogisk og hensiktsmessig å ha en ikke uttømmende oversikt over sentrale momenter for dette konkrete spørsmålet. Det vises til at enkelte av momentene følger av BK artikkel 20 nr. 3,<sup>7</sup> og som ble inntatt i forbindelse med inkorporeringen av konvensjonen i norsk rett. Det fremheves videre at selv om utgangspunktet er at alle omsorgsovertakelser skal være midlertidige, vil barnevernstjenesten måtte ta hensyn til omsorgsovertakelsens sannsynlige varighet fordi det vil kunne ha betydning for valg av type plasseringssted og konkrete plasseringssted for det enkelte barn. I denne sammenheng henvises det til HR-2020-661-S avsnitt 145, hvor det fremgår at det ikke er til noe hinder for at barnevernstjenesten, avhengig av de nærmere omstendighetene, ved valg av plasseringssted og fastsettelse av omsorgsplan kan ta utgangspunkt i at plasseringen etter all sannsynlighet vil være langvarig. At det skal legges vekt på barnets mening ble presisert i ny barnevernslov, og er nytt sammenlignet med barnevernloven av 1992. På bakgrunn av endringer i bestemmelsen om kontakt og samvær, er det også inntatt i bestemmelsen at det skal legges vekt på samvær og kontakt med søsken og andre nærstående, i tillegg til foreldre.

<sup>7</sup> Når alternative omsorgsløsninger vurderes, følger det av BK artikkel 20 nr. 3 at det skal tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

### Krav om begrunnet vurdering og vektning av barnets beste

Det stilles krav i barnevernsloven om at det må fremgå av barnevernstjenestens og nemndas vedtak – og dette gjelder alle typer vedtak – hva som er barnets mening, hvilken vekt barnets mening er tilagt og hvordan hensynet til barnets beste er vurdert, se § 12-5 og § 14-20.<sup>8</sup> Dette er en videreføring av barnevernloven av 1992, og tilsier at beslutningsmyndigheten må dokumentere hvilke barnefaglige vurderinger som ligger til grunn for vedtaket. I forarbeidene fremgår det lite informasjon om hva dette innebærer, men departementet uttaler at det inkluderer at det bør fremgå av vedtaket hvilke mulige *konsekvenser* avgjørelsen har for barnet, og hvordan *relevante momenter er vektet* for å finne frem til barnets beste (Prop. 169 L (2016–2017)).

### Rundskriv

I saksbehandlingsrundskrivet er det gitt en overordnet omtale av prinsippet om barnets beste og momenter i en barnets beste-vurdering, blant annet med henvisning til BK og Generell kommentar nr. 14, og EMDs avgjørelser mot Norge (Bufdir, 2022i). Det er også en omtale av vurderingen av barnets beste sett opp mot foreldrenes interesse, med henvisning til EMDs og Høyesteretts avgjørelser. Det er imidlertid ikke konkretisert nærmere innholdet i, og vektningen av momenter, i barnets beste-vurderingen i forbindelse med redegjørelsen av saksbehandlingen for de ulike barnevernstiltakene.

Det er utarbeidet praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i saker etter barnevernsloven (2019). Anbefalingene omhandler gjennomføringen av sakene i domstolen, og ikke de materielle vurderingene som skal gjøres.

### Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK)

Bufdir har utviklet kvalitetsstøtte for kommunalt barneverns saksbehandling, i form av et rammeverk bestående av både juridisk og barnevernsfaglig innhold. Rammeverket kalles Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK), og er utviklet for å kunne bli implementert i nye fagsystemer for barnevernstjenestene. BFK skal gi ansatt faglig og juridisk støtte til analyse, vurderinger, beslutninger

og dokumentasjon gjennom de ulike fasene av en barnevernssak. I BFK gis støtte blant annet gjennom overordnet informasjon om barnets beste ved veiledningstekst hentet fra blant annet FN barnekomité's Generelle kommentar nr. 14, og med henvisning til andre relevante kilder. Tekst og kilder på overordnet nivå har ansatte tilgjengelig i fagsystemet uansett hvilken fase av en barnevernssak vedkommende er. I tillegg gis det også rammer for å ivareta hensynet i mer konkret kontekst, knyttet til forløpet i saken. Eksempelvis gis det i forbindelse med oppstart av undersøkelse rammer for å ta hensyn til dette konkrete barnets behov og det enkelte barns beste. Kunnskapsmodellen «Barnets behov i sentrum» (basert blant annet på den svenske modellen kalt BBIC) er tilgjengelig i hele forløpet, og gir kunnskapsgrunnlag for å forstå barns behov. Modellen gir blant annet grunnlag for å analysere, tolke og vurdere det konkrete barnets situasjon og behov, og dermed også et utgangspunkt for å forstå hva dette barnets beste kan handle om. Det gis også konkret støtte for å legge til rette for barnets medvirkning underveis, som også henger tett sammen med hensynet til barnets beste. Det er imidlertid ikke ennå gitt anvisninger i BFK på de vurderinger og avveininger av momentene i barnets beste-vurderingene som kan knyttes helt konkret til de enkelte stadier av en barnevernssak.

### Etterutdanning for økt kompetanse om barnets beste

Bufdir har i kartlegging av kompetansen i tjenestene identifisert behov for mer kunnskap om barnets beste-vurderinger. Det ble derfor, som del av kompetansesatsingen i barnevernet, etablert flere videreutdanninger høsten 2018, inkludert en egen videreutdanning om vurdering av barnets beste. Målet med utdanningen er å styrke de ansatte i barnevernstjenesten sin kompetanse til å gjøre faglige vurderinger av barnets beste i alle faser og deler av en barnevernssak, samt styrke vurderings- og avgjørelseskompetansen i det barnevernsfaglige arbeidet. Utdanningen tilbys ved OsloMet og Høgskulen på Vestlandet.<sup>9</sup> Samlet er

<sup>8</sup> Det er i bestemmelsene også inntatt at det skal fremgå av vedtaket at hensynet til familieband er vurdert. Dette kom inn med vedtakelsen av ny barnevernslov (Prop. 133 L (2020-2021)).

<sup>9</sup> Det gjennomføres seks samlinger fordelt på to semestre. På Oslo Met er kunnskapsgrunnlag og kunnskapsperspektiver for omsorgsvurderinger i barnevernstjenesten emnet for første semester. For andre semester er emnet beslutninger og intervensjoner til barnets beste. Noen sentrale temaer er: Ulike kunnskapstradisjoner og vurderinger av barnets beste. Innhenting av informasjon i samarbeid med barn og foreldre. Barnets beste i lys av ulike teoretiske innfallsvinkler. Vurdering av barnets beste på ulike arenaer og i ulike beslutningssituasjoner.

det nærmere 100 studieplasser. Det gjennomføres en følgeevaluering av videreutdanningene, og midtveisevalueringen viser blant annet at det er et høyt antall søkere til utdanningen. Tilbakemeldinger fra studentene (19 prosent svarprosent) er gode, og de opplever for egen del at videreutdanningen i stor grad har bidratt til et kompetanseløft. Utbyttet på sikt og for barnevernstjenesteorganisasjonen er mer usikkert da det å få spredd kompetansen på en effektiv måte er en utfordring (Oslo Economics, 2021a).

### 11.2.2 Forskning om beslutninger og skjønnsutøvelse

Fagkunnskap og profesjonelt skjønn er nødvendig og avgjørende for å få til godt barnevernsarbeid og riktige beslutninger (se eksempelvis Grimen og Molander 2008). Å fatte beslutninger er imidlertid vanskelig og særlig når det er vidt rom for å tolke og å forstå situasjoner som bærer med seg store feilkilder.

Nobelprisvinner i økonomi, Daniel Kahneman har brakt innsiktene fra atferds- og beslutningsforskningen til populærkulturen og dagligtalen med boken *Tenke, fort og langsomt* (2011). Helt forenklet er poenget at beslutningstakere ikke alltid er rasjonelle, og selv den beste beslutningstaker vil søke etter å forenkle resonneringsprosesser ved å ta i bruk heuristikker, mentale snarveier, omtrentligheter og tommelfingerregler. Dette kan føre til fordommer og feil beslutninger (Munro, 2002; Tversky og Kahneman, 1974).

I psykologien har forskere illustrert hvordan vurderinger formes av både analytiske og intuitive prosesser (Hastie, 2001). Analytiske prosesser er formell, eksplisitt og logisk resonnering (tenke langsomt), mens intuitive prosesser er uartikulert/taus, og beslutninger tas raskt og er i stor grad basert på ubevisste resonneringsprosesser (tenke raskt) (se også Munro, 2002). Det kan resultere i forutinntatthet og overdreven tillit til egne vurderinger.

Professor i sosialt arbeid Eileen Munro har i en studie av alle engelske granskningsrapporter av barnevernssaker i perioden 1974–1994 funnet at barnevernsarbeidere hadde en tendens til overdreven vektlegging av informasjon som er iøynefallende eller følelsesladet. Videre fant Munro at de kan ha vanskeligheter med å korrigere førsteinntrykk i lys av ny informasjon og at de ofte benytter feilaktige heuristiske strategier når informasjonsmengden blir stor og uoversiktlig (Munro, 1999). Beslutninger på barnevernsfeltet skal være basert på konkrete vurderinger knyttet

til situasjonene for, og behovene til, barn og familier. Det er involvert ulike disiplinære kunnskapskilder og normative hensyn, som alle skal vektles og balanseres som basis for en beslutning som skal ivareta interesser og behov i både nåtid og fremtid. Det å foreta en beslutning om hva som er barnets beste i en barnevernssak er utvilsomt en kompleks beslutning.

Selv med grundige prosesser og gode beslutningsrammer kan imidlertid beslutningstakere komme til forskjellige resultat (Molander mfl., 2012). Fra litteraturen om skjønnsmessige beslutninger peker Grimen og Molander (2008, side 192–194) på tre hovedkilder til variasjon i skjønnsmessige beslutningsprosesser:

1. kasuistikk (analog argumentasjon ved bruk av sammenligning til kjente situasjoner/tilfeller),
2. vage beskrivelser, og
3. førstehåndskunnskap eller personlig erfaring/kunnskap.

Dette er forhold som utvalget ser igjen i kritikken av barnevernets beslutninger på ulike områder (se for eksempel kapittel 12 om barnevernstjenestens undersøkelser og kapittel 15 om nemnd og domstolens behandling av barnevernssaker). Et middel for å minimere feil og å støtte opp om god skjønnsbruk, er strukturelle tiltak. Lovpålagte instruksjoner, retningslinjer og andre beslutningsverktøy som momentlister vil ifølge Molander mfl. (2012) tilhøre gruppen av strukturelle tiltak som rammer inn og støtter beslutningstakernes skjønnsmessige rom. Selv om man ikke kan eliminere all variasjon og uaktsomhet hos beslutningstakere, vil slike tiltak forbedre kvaliteten på vurderingene og derved også gi bedre grunnlag for rettsriktige beslutninger.

Av de få undersøkelsene som spesifikt tar for seg betydningen av å ha momentliste for prinsippet om barnets beste i loven, er Hellands (2021) studie hvor skriftlige avgjørelser i norske og engelske barnevernssaker er analysert. Helland finner at sammenlignet med de norske vedtakene inneholdt de engelske dommene (som har en momentliste i loven) grundigere og mer eksplisitte vurderinger av argumenter og vektning av hensyn, i tillegg til at det overordnet var tatt hensyn til flere momenter i saken og for barnets situasjon. I de fleste tilfeller var det også begrunnet når hensyn ikke var vurdert, for eksempel for hvorfor barnet ikke ble hørt. Empirisk er det en majoritet av landene i Europa som har valgt å ha momenter i loven (se utdyping nedenfor i 11.3), og det er også flere forskere og eksperter på barnerett som har tilrådet innføring av en

momentliste (for eksempel Banach, 1998; Helland, 2021; Mnookin, 1975; Skivenes og Sørsdal, 2018; Sutherland, 2018; Warshak, 2007; Woodhouse, 1999). En systematisk gjennomgang av forskning om beslutningsverktøy (Bartelink mfl., 2015) tyder på at de kan fungere etter hensikten. Kritikere peker på at regler kan øke usikkerheten for hvordan de skal tolkes, og hvordan man skal relatere dem til eksisterende regler (Evans, 2012; Evans og Harris, 2004; Maynard-Moody mfl., 2000). Andre peker på at beslutningsverktøy brukes først etter at beslutningen er tatt (Dearman, 2005; Gillingham, 2009).

Beslutningsstøtte i norsk barnevern i form av den såkalte Kvello-malen (Kjær, 2017) er studert ved surveyundersøkelse av 101 barnevernstjenester (n=503 respondenter), og studien viser at «...ansatte i barnevernet i meget høy grad er fornøye med malen som Kvello har utviklet, og at de ønsker å bruke den.» (side 321). Samtidig var det en liten andel som bekymret seg for om malen var for ressurs- og kompetansekrevende. Kjær tolker dette som et signal på at undersøkelsesmetoder hvor hjelpemidler i skjønnsutøvingen foreligger, kan oppleves kjærkomment for mange (se også Heggdalsvik mfl., 2018).

### 11.2.3 Prinsippet om barnets beste i norsk praksis

Det er lite forskning i Norge som direkte tar for seg førstelinjetjenestens, nemndenes og domstolenes beslutningspraksis knyttet til barnets beste vurderinger. Men basert på studier av beslutningspraksis i barnevernet mer generelt, som da skal være beslutninger til barnets beste, så viser studiene at det er både kritikkverdige ulikheter mellom beslutningstakere og mellom instanser.

I Helsetilsynets gjennomgang (2019a) av 106 saker om omsorgsovertakelse og akuttvedtak er det saker som viser god praksis, hvor det framgår tydelig at barnets beste er i sentrum gjennom hele prosessen, samtidig som det er mange saker som viser store mangler når det gjelder faglige vurderinger og tydelighet i beslutninger. Riksrevisjonen har foretatt en saksgjennomgang av saker i perioden fra 2017 til 2020 for å undersøke om kompetansesatsingen i barnevernet (etter- og videreutdanninger) har ført til bedre forvaltningspraksis i barnevernet (Dok 3:5 2022–2023). Riksrevisjonen viser at det fortsatt er mangler i dokumentasjon av barnevernsfaglige vurderinger, samt at det er mangler i dokumentasjonen av hvordan barnevernstjenesten har vektlagt de kon-

krete momentene i sin vurdering av hvilke tiltak som er til barnets beste.

Det er noen studier som har sett på risiko- og terskelvurderinger som tas i førstelinjetjenesten hvor det er synliggjort ulikheter mellom beslutningstakere og mellom instanser (se Berrick mfl., 2017; Christiansen mfl., 2019; Ellingsen mfl., 2015) og mellom land (se Grinde mfl., 2004; Burns mfl., 2017; Berrick mfl., 2017). I nemndene ser vi likelydende funn (se Løvlie, 2022 om sakkyndige; se Križ mfl., 2022 om omsorgsovertakelser av nyfødte; se Helland mfl., 2023 om adopsjonsvedtak). I en gjennomgang av alle nemndsavgjørelser om omsorgsovertakelse og adopsjon i Norge mellom henholdsvis 2012–2016 og 2011–2016 (DIPA, 2021 og Ruiken, 2022) fremgår det også at grunnleggende informasjon i sakene i ulik grad inkluderes i vedtakene. Noen studier har også sett på domstolens vurderinger (se Helland, 2021 og Skivenes, 2010) som viser likelydende funn.

I en studie av adopsjonsvedtak identifiserer problematisk variasjon og inkonsistens i forståelsen og begrunnelsene for barnets beste, blant annet relatert til forståelsen av tilknytningsbegrepet (Helland og Nygård, 2021). I en doktorgradsavhandling fra Universitetet i Bergen av nemndas og barnevernets barnets beste vurderinger i saker om adopsjon uten samtykke (Helland, 2021), avdekkes særlig tre svakheter ved forståelsen av barnets beste: 1) en snever forståelse av familie og av hva som kan være verdifulle relasjoner for barn, særlig gjelder dette et manglende fokus på betydningen av søsken, 2) svakheter i forståelsen og referanser til barnets identitet og identitetsdannelse, hvor dette sjelden problematiseres utover referanser til identitetsdannelse i fosterhjemmet og med få unntak kun aktualiseres i saker med etniske minoritetsbarn, 3) bruken av 'sårbarhet' som viktig hensyn kan være problematisk, særskilt gjelder dette dersom det ukritisk veies tyngre enn andre hensyn, som for eksempel barnets mening, eller om det brukes som brekkstang eller som et kriterium for å kunne beslutte adopsjon.

Mange flere forskningsbidrag finnes om vurderinger og beslutningspraksis i norsk barnevern (se f.eks. Kojan og Christiansen 2016; Christiansen og Anderssen, 2010; Backe-Hansen, 2001; Križ og Skivenes, 2013; Križ og Skivenes, 2010; Gaarde og Langleite, 2022; Juul, 2010; Olsvik og Saus, 2019), og flere av disse er også nevnt i tilknytning til utvalgets behandling av andre temaer.

## 11.3 System og praksis i andre land

### 11.3.1 Innledning

I Luhamaa mfl. (2022) er reguleringen av barnets beste i barnevernslovgivningen i 44 ulike høyinntektsland (inkludert alle OECD-landene) kartlagt og systematisert. Fokuset er på hvilken veiledning og rammer prinsippet om barnets beste i barnevernslovgivningen gir aktørene i barnevernssystemet. Gjennomgangen viser at det er gitt flere spesifikke føringer for innholdet i barnets beste vurderingen i de fleste landene. Samlet viser analysen, basert på 44 lands barnets beste momenter, at det er ni kategorier eller temaer som anses viktige å vurdere:

1. *Barnets fremtid*, som omfatter fremtidsvurderinger av barnets situasjon og utvikling, inkludert vurderinger av barnets situasjon i overgangen til voksenlivet.
2. *Barnets identitet*, som omfatter vurderinger av barnets personlige karakteristika og egenskaper, samt kulturell og religiøs bakgrunn.
3. *Barnets behov*, som omfatter vurderinger av barnets særskilte behov for fysisk og emosjonell støtte og omsorg, samt støtte til blant annet helsemessig og sosial utvikling og skolegang/utdanning.
4. *Barnets mening*, som omfatter vurderinger av barnets egne synspunkter, følelser, ønsker, vurderinger og oppfatninger.
5. *Relasjoner*, som omfatter vurderinger av barnets relasjon og tilknytning til sine omsorgsgivere, foreldre, øvrig familie og nettverk, samt betydningen av biologisk familie (det biologiske prinsipp).
6. *Foreldrenes perspektiv*, som omfatter vurderinger av foreldrenes eller omsorgsgivernes rettigheter og ferdigheter til å ivareta barnet og deres synspunkter og ønsker.
7. *Beskyttelse og sikkerhet*, som omfatter vurderinger av risikofaktorer i barnets liv som kan være til skade for barnet, inkludert vurderinger av barnets tidligere opplevelser og potensiell risiko i barnets fremtidige liv.
8. *Kontinuitet/stabilitet*, som omfatter vurderinger av betydningen av å fremme stabilitet i barnets bosituasjon og omsorgsbetingelser.
9. *Vekt og prosedyrer*, som blant omfatter vurderinger av hvordan barnets beste skal vektes mot andre prinsipper og rettigheter, for eksempel retten til familieliv, hvordan materielle faktorer skal rangeres og/eller om en tidsramme er nevnt.

I de 44 landenes barnevernslovgivning, var det en overvekt av land (n=26) som hadde inkludert fire eller flere kategorier/temaer i loven, mens 18 land hadde tre eller færre kategorier/temaer, hvorav fire land hadde bare én kategori/tema i loven (Colombia, Sveits, Nederland og Israel). Barnets behov (punkt 3) er den materielle kategorien som er inkludert i flest lands lovformulering av prinsippet om barnets beste, fulgt av hensynet til beskyttelse og sikkerhet (punkt 7) og barnets mening (punkt 4). Med unntak av ett land, Tsjekia, er det en omtale av hvordan vurdering av prinsippets vekt i forhold til andre prinsipper og rettigheter og/eller vektning av prinsippets kategorier/temaer (punkt 9) (se Luhamaa mfl., 2022, side 25 ff). Som illustrasjon på hvordan utfyllende lovbestemmelser om prinsippet om barnets beste kan se ut, vises det til Finland og England.

I den finske barnevernsloven § 4 fremgår hvilke forhold som er relevante ved vurderingen av barnets interesser ved valg av tiltak, og bestemmelsen lyder slik:

When assessing the interests of the child, consideration must be given to the extent to which the alternative measures and solutions safeguard the following for the child:

- 1) balanced development and wellbeing, and close and continuing human relationships;
- 2) the opportunity to be given understanding and affection, as well as supervision and care that accord with the child's age and level of development;
- 3) an education consistent with the child's abilities and wishes;
- 4) a safe environment in which to grow up, and physical and emotional freedom;
- 5) a sense of responsibility in becoming independent and growing up;
- 6) the opportunity to become involved in matters affecting the child and to influence them; and
- 7) the need to take account of the child's linguistic, cultural and religious background.

Kilde: The Child Welfare Act, section 4 (2)

Den engelske barneloven, The Children Act 1989, gjelder både privatrettslige og offentligrettslige forhold. I lovens § 1 fremkommer prinsippet om barnets beste, og den gjelder for alle spørsmål knyttet til barns oppvekst som en domstol skal avgjøre, og bestemmelsen lyder slik:

- (1) When a court determines any question with respect to—

- (a) the upbringing of a child; or
- (b) the administration of a child's property or the application of any income arising from it, the child's welfare shall be the court's paramount consideration
- (...)
- (3) In the circumstances mentioned in subsection (4), a court shall have regard in particular to
  - (a) the ascertainable wishes and feelings of the child concerned (considered in the light of his age and understanding);
  - (b) his physical, emotional and educational needs;
  - (c) the likely effect on him of any change in his circumstances;
  - (d) his age, sex, background and any characteristics of his which the court considers relevant;
  - (e) any harm which he has suffered or is at risk of suffering;
  - (f) how capable each of his parents, and any other person in relation to whom the court considers the question to be relevant, is of meeting his needs;
  - (g) the range of powers available to the court under this Act in the proceedings in question.

Kilde: The Children Act, 1989, section 1

### 11.3.2 Danmark

Ifølge servicelovens formålsbestemmelse, § 46, er det slått fast at hjelpen som gis barnet skal være til barnets beste. Bestemmelsen gir også noen videre føringer for hva som er formålet med hjelpen. Det fremgår blant annet at hjelpen skal sikre *kontinuitet* i oppveksten, et *trygt omsorgsmiljø*, med nære og *stabile relasjoner* til voksne, sikre barnets muligheter for *personlig utvikling*, understøtte barnets *skolegang*, fremme barnets *helse* og forberede barnet til et selvstendig voksenliv. Dette er forhold som kan anses som momenter i barnets beste-vurderingen. Det følger også av bestemmelsen at hjelpen skal bygge på barnets ressurser og at barnets synpunkter alltid skal innhentes og vektlegges i tråd med barnets alder og modenhet.

### 11.3.3 Sverige

I den svenske Socialtjenesteloven (SOL) fremgår det at ved avgjørelser som gjelder barn skal det tas hensyn til barnets beste, og ved avgjørelser som gjelder barnets omsorg eller behandling for barn, skal barnets beste være avgjørende, se § 2.

Det er ikke gitt ytterligere føringer i SOL om innholdet i barnets beste, og heller ikke loven som regulerer tvangstiltak – Lag med særskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I loven som regulerer det privatrettslige forholdet mellom barn og foreldre, Föräldrabalken, er det imidlertid gitt visse føringer knyttet til avgjørelser om foreldreansvar, bosted og samvær, se kapittel 6 § 2a.<sup>10</sup> Bestemmelsen kommer imidlertid ikke direkte til anvendelse i saker etter SOL eller LVU.

### 11.3.4 Oppsummering om momentlister i ulike land

I tabell 11.1 under gis en oversikt over kategorier/temaer eller momenter som lovgivningen i nordiske land og England har eksplisitt nevnt som bestanddeler i prinsippet om barnets beste.

Oversikten synliggjør at norske beslutningstakere har færrest føringer for sine beslutninger og et stort skjønnsrom for barnets beste vurderinger, særlig sammenlignet med Danmark, Finland og England. Den viser også hvilke momenter som anses som grunnleggende for vurderingene. Kontinuitet og/eller stabilitet («permanence») finnes i Danmark, Island, Norge (i 1992 loven) og England, mens dette ikke finnes i den svenske eller finske lovgivningen. Kun Danmark og Finland har barnets fremtid inkludert i sin lovgivning, mens identitet kun er til stede i England og Finland. Et moment som kun finnes i den engelske lovgivningen er hensynet til foreldres perspektiv, og kan tyde på at det er et skille mellom hvordan de nordiske systemene, orientert mot barns behov rettigheter, og det engelske systemet, orientert mot beskyttelse mot risiko, ser på behovet for å innta dette perspektivet inn i en barnets beste vurdering.

## 11.4 Tidligere forslag til endringer

Ti år tilbake, i Prop. 106 L (2012–2013) kapittel 11.2.1, uttalte departementet at det overordnede prinsippet om barnets beste fortsatt skal baseres på følgende faglige prinsipper: biologiske bånd, mildeste effektive inngrep, barnets medvirkning, og tilknytnings- og relasjonskvalitet. Tilknytnings- og relasjonskvalitet ble fremhevet på bakgrunn av NOU 2012: 5. Under henvisning til denne utredningen uttalte departementet i pro-

<sup>10</sup> Her er to forhold fremhevet: risikoen for at barnet utsettes for overgrep, bortføres eller ellers ikke har det bra, og barnets behov for kontakt med begge foreldre.

Tabell 11.1 Momenter i barnets beste-bestemmelsen

	England	Danmark	Finland	Sverige	Norge 1992	Norge 2023 <sup>1</sup>
1. Barnets fremtid		X	X			
2. Identitet	X		X			
3. Behov	X	X	X	X		
4. Barnets mening	X	X	X	X	X	X
5. Relasjoner		X		X		
6. Foreldrenes perspektiv	X					
7. Beskyttelse/sikkerhet	X		X	X		
8. Kontinuitet/stabilitet	X	X			X	
9. Vekt og prosedyrer <sup>2</sup>	X	X	X	X	X	X
Totalt	7	6	6	5	3	2

<sup>1</sup> Dette gjelder § 1-3. Det er andre bestemmelser i barnevernsloven, som redegjort for overfor i kapittelet, som har føringer på tolkningen av barnets beste, og § 1-8 tar eksempelvis opp språk, religion, etnisitet og kultur

<sup>2</sup> Inkluderer tekst som henviser til hvordan barnets beste skal veies opp mot andre prinsipper eller rettigheter, og/eller hvordan materielle faktorer skal rangeres og/eller om en tidsramme er nevnt

Kilde: Luhamaa mfl. (2022). Norge 2023 er tilføyd her og fremgår ikke av Luhamaa mfl. (2022)

posisjonen at det ville vurdere om, og i tilfelle hvordan, nevnte prinsipper for barnets beste-vurderingen kan presiseres ytterligere i loven. Det ble ikke foreslått noen lovendringer i forbindelse med departementets vurderinger av prinsippet om barnets beste, men Barnevernslovutvalget, som leverte NOU 2016: 16, ble bedt om å vurdere spørsmålet.

Konklusjonen av dette arbeidet var at det i NOU 2016: 16 ble foreslått en momentliste samt å presisere og tydeliggjøre barnets beste som et overordnet rettslig prinsipp ved å lovfeste at barnets beste skal være «det avgjørende hensyn» ved handlinger og avgjørelser som berører et barn etter loven. Med hensyn til hvilke momenter som burde inngå i loven, vurderte Barnevernslovutvalget de fire faglige prinsipper som ble nevnt i Prop. 106 L (2012–13); det vil si 1) biologiske bånd, 2) mildeste effektive inngrep, 3) barnets medvirkning og 4) tilknytnings- og relasjonskvalitet, men valgte å ikke å lovfeste disse. Begrunnelsen var at vurderingen av barnets beste må baseres på en bredere og mer sammensatt momentliste. Barnevernslovutvalgets forslag til momenter, gjenspeiler i stor grad Barnekomiteens momenter i Generell Kommentar nr. 14:

- Barnets egen identitet
- Barnets og foreldrenes etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn

- Barnets synspunkter
- Barnets behov for å bevare familiemiljø og opprettholdelse av viktige relasjoner
- Barnets behov for omsorg og beskyttelse
- Barnets sårbarhet
- Barnets helse, utdanning og utvikling

Innholdet i de ulike momentene blir beskrevet ytterligere i utredningen, og det ble påpekt at også andre momenter kan være relevante. I NOU 2016: 16 vises det også til at noen av momentene tar opp i seg de nevnte faglige prinsippene, blant annet i forbindelse med omtalen av barnets behov for omsorg og beskyttelse er tilknytnings- og relasjonskvalitet sentralt i den emosjonelle omsorgen.

Et stort flertall av høringsinstansene støttet Barnevernslovutvalgets forslag om å innta en momentliste, og noen hadde flere innspill til listen (Barne- og likestillingsdepartementet, 2019 side 37). Flere instanser trakk frem at det bør tydeliggjøres i bestemmelsen at listen ikke er uttømmende, avgjørende eller hierarkisk, men veiledende for barnets beste vurderingen. Flere instanser mente også at rekkefølgen på momentene bør endres, slik at de viktigste momentene kommer først. Det ble også gitt uttrykk for at momentene ofte vil være motstridende og at det var behov for en drøftelse av forrang. Det ble også uttrykt fra enkelte at det må fremgå av loven at



ved vurderingen av barnets beste, skal barnevernet alltid ta utgangspunkt i barnets beskrivelse av egen situasjon, egen identitet og ønsker for fremtiden. Noen instanser mente det var en svakhet at barnets behov for tilknytnings- og relasjonskvalitet ikke hadde en tydeligere plass i utvalgets lovforslag og mente det må fremgå som et eget moment.<sup>11</sup>

Noen instanser var skeptiske til Barnevernlovutvalgets forslag til lovfesting av momentlisten.<sup>12</sup> Disse instansene viste blant annet til at en momentliste kan ha som utilsiktet følge at barnevernstjenesten utelukkende vurderer de momenter som fremgår av loven og overser andre viktige momenter i saken.

Departementet foreslo ikke i høringsnotatet om ny barnevernslov å innta en momentliste i loven. Departementet viste til at en momentliste blir overordnet og generell, gir liten veiledning for konkrete vurderinger i enkeltsaker, og at vurderingen uansett må baseres på en bred helhetsvurdering av alle relevante forhold i den enkelte sak, med utgangspunkt i det enkelte barns individuelle behov. Departementet delte bekymringen for at en momentliste kan ha som utilsiktet følge at barnevernet overser andre viktige momenter i saken, og utelukkende vurderer de momenter som fremgår av loven. Det ble på denne bakgrunn uttalt at en konkretisering av det nærmere innholdet bør tydeliggjøres i retningslinjer og faglige anbefalinger.

Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsnotatet en bestemmelse som skilte seg fra forslaget i NOU 2016: 16 ved å innta en åpen formulering av barnets beste (i stor grad likt det som fremgår av § 1-3 i ny barnevernslov). Det ble samtidig foreslått å lovfeste at barnets beste er «et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører et barn etter loven». Departementet redegjorde i høringsnotatet for hvordan barnets beste skal forstås med henvisning til Barnekomiteens Generell kommentar nr. 14. I tillegg foreslo departementet å lovfeste at barnets beste skal være «avgjørende» både når det vurderes om barnevernstiltak skal iverksettes og hvilke tiltak som skal velges. Videre foreslo departementet å presisere i loven at hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering av

<sup>11</sup> Blant andre Bufetat region øst, Dommerforeningen, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Redd Barna, FO, fylkesnemndene, flere kommuner, Voksne for barn og RVTS Nord.

<sup>12</sup> Blant andre Statens helsetilsyn, RKBU Vest, Voksne for barn og enkelte fylkesnemnder

det enkelte barns behov, og det ble redegjort for sentrale momenter i høringsnotatet.

Over 50 høringsinstanser uttalte seg om departementets forslag til regulering av barnets beste. De fleste av instansene var positive til at hensynet til barnets beste styrkes ytterligere i ny barnevernslov, og ca. 30 av instansene ga direkte støtte til lovforslaget.<sup>13</sup> Om lag 40 instanser uttalte seg særskilt om departementets forslag om ikke å lovfeste en momentliste. Høringsinstansene var delt i synet, men en overvekt av disse instansene støttet departementets vurderinger og forslag.<sup>14</sup> Flere instanser viste blant annet til at barnets beste må baseres på en bred helhetlig vurdering av det enkelte barns situasjon og behov og i mange ulike sammenhenger som gjør at en liste blir mindre treffende. Det ble også uttrykt bekymring for at en liste kan medføre at det kan bli et uheldig fokus på hvilke momenter som skal ha forrang i forhold til andre momenter. Flere instanser viste også til at innholdet i barnets beste kan endres over tid gjennom blant annet norsk og internasjonal rettspraksis.

Instansene som var mot departementets forslag, uttrykte bekymring for at vurderingen blir vilkårlig og at lovfesting av momenter kan være et tiltak for å sikre forsvarlig vurdering av barnets beste. Enkelte instanser viste til at en lovfesting vil gi veiledning, at en liste også kan ha stor psykologisk og symbolsk verdi, samt at en momentliste i loven vil bidra til at loven blir mer tilgjengelig og forståelig for barn og ungdom og at retningslinjer og faglige anbefalinger er lite tilgjengelige for andre enn fagfolk.<sup>15</sup>

Departementet opprettholdt forslaget fra høringsnotatet om ikke å innta en momentliste, se Prop. 133 L (2020–2021). Stortinget vedtok forslaget, med enkelte presiseringer, se omtale over i 11.2, og lovbestemmelsen trådte i kraft med ny barnevernslov 1. januar 2023.

<sup>13</sup> Blant annet fylkesnemndene, Statens helsetilsyn, Statsforvalteren i Rogaland, Kristiansand tingrett, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Barneombudet, FO, KS, NOBO, Norges Røde Kors, Norsk Innvanderforum, Redd Barna, Stine Sofies Stiftelse og flere kommuner.

<sup>14</sup> Dette omfatter Bufetat region øst, Statens helsetilsyn, Statsforvalteren i Rogaland, Universitetet i Agder, VID vitenskapelige høgskole, Bergen tingrett, flere kommuner, Dommerforeningen, FO, KS, Norges Røde Kors, NOBO, Norsk Psykologforening og Stine Sofies Stiftelse.

<sup>15</sup> Instansene som støttet en momentliste var Barneombudet, Statsforvalteren i Vestlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, NTNU, Oslo Met, Universitetet i Bergen (UiB) – Sentre for research on discretion and paternalism, Advokatforeningen, Norsk Innvanderforum, Organisasjonen for barnevernsforeldre, Redd Barna og UNICEF Norge.

## 11.5 Utvalgets vurderinger

### 11.5.1 Hvor trykker skoene?

Det er, som nevnt over i del 2, studier om beslutningspraksis i barnevernet som viser at det er krittikkverdige ulikheter mellom beslutningstakere og mellom instanser. Utvalget er klar over at beslutningsstudier generelt ikke kan direkte overføres som beviser på at det er problemer med variasjon eller kvaliteten på barnets beste vurderinger, men utvalget mener det er rimelig å legge til grunn at dette er funn som også kan gjelde vurderinger om barnets beste.

Utvalget mener prinsippet om barnets beste, slik det er formulert i barnevernsloven § 1-3, gir opphav til ulikebehandling i barnevernet, og det er et rettsikkerhetsproblem. Det gis vide fullmakter til beslutningstakere i selve vurderingene av hva som er barnets beste, som der igjen har betydning for hvordan prinsippet skal vektes mot andre rettigheter og interesser. Det er få føringer i lovverket for hvordan beslutningstakere i eksempelvis førstelinjetjenesten, nemndene og domstolene, skal vurdere prinsippet om barnets beste i barnevernssaker. Vide fullmakter, uten anvisninger på hva som er viktige momenter å vurdere, gjør at beslutningstaker ikke får støtte og bistand i vurderingene. Det åpner opp for at viktige hensyn blir utelatt, og det kan gjøre at beslutningstakernes egne normative vurderinger blir avgjørende, samt at vurderingene påvirkes av kasuistikk og at beskrivelser blir vage (jf. kilder til variasjon i beslutningstakeres skjønnsutøvelse omtalt over i 11.2.2). Utvalget mener det også at vide fullmakter i skjønnsutøvelsen kan påvirke hvordan barnets medvirkning ivaretas i beslutningsprosessen. Det er store utfordringer knyttet til ivaretagelsen av barns medvirkning, se omtale i kapittel 6.

Det er samtidig en rekke ulike kilder som inneholder forslag til hvordan barnets beste skal forstås og hvilke momenter som kan være relevante. Dette omfatter barnevernslovens forarbeider, Generell Kommentar nr. 14, EMDs og Høyesteretts praksis knyttet til spesifikke spørsmål. Dette kan skape ytterligere grobunn for forskjellige tolkninger av hva som er viktig. Når det er lite handlingsanvisning å hente fra loven, så vil det naturlig lages veiledere og andre tiltak i kommunale barnevernstjenester, nemndene, domstolene, institusjonene, osv. Disse tiltakene vil utgå fra en fortolkning av prinsippet om barnets beste, som igjen gir grunnlag for ulik tolkning, forståelsesramme og vektlegging av ulike hensyn.

Samlet er det utvalgets oppfatning at de vide fullmaktene til å definere innholdet i barnets beste som gis i barnevernsloven § 1-3, og de mange ulike kildene til anvisninger om hvordan barnets beste skal vurderes, innebærer at det i stor grad blir opp til den enkelte organisasjon og/eller beslutningstakers skjønn og dømmekraft å definere hva som er barnets beste. Etter utvalgets syn er ikke dette rettsikkert, og det gir ikke grunnlag for en enhetlig forståelse og praksis i det norske barnevernssystemet. Det er, slik utvalget ser det, reell fare for at prinsippet om barnets beste blir forstått ulikt og brukt på en slik måte at dette kan føre til urimelig og ubegrunnet ulikebehandling av barn og foreldre. Det kan videre medføre at det fattes beslutninger i barnevernet som ikke er rettsriktige, fordi barnets beste ikke blir konkret vurdert eller at hensynet til barnet ikke vektes på en god måte mot andre prinsipper. Dette vil igjen medføre at begrunnelsene for avgjørelser ikke blir fyllestgjørende og tilstrekkelig tydelige.

### 11.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er behov for å tydeliggjøre i loven hvilke momenter som skal inngå i vurderingen av barnets beste. Dette vil gi bedre kvalitet på vurderingene, og et bedre grunnlag for å veie prinsippet mot andre hensyn. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en momentliste for vurdering av barnets beste i barnevernsloven § 1-3, slik det også ble foreslått av Barnevernslovutvalget i 2016 og som den gang fikk bred oppslutning blant høringsinstanser. Se forslag til endringer i § 1-3 og tilhørende merknader i kapittel 31.

Utvalget har vurdert argumentene som har vært brukt for og imot en momentliste i selve loven, og mener at det er avgjørende at prinsippet om barnets beste tydeliggjøres i selve loven, samtidig som det også er symbolsk viktig. En lovfesting av viktige momenter vil gi tydelig informasjon til beslutningstakere i og utenfor barnevernet om hvilke hensyn som må vurderes i saker der barn er i utsatte og vanskelige livssituasjoner. Det vil gi mer profesjonell skjønnsutøvelse og bedre vurderinger i den konkrete sak, og det vil stryke grunnlaget for likebehandling av barn og familier. En momentliste i loven vil også være viktig for forståelse, forutberegnelighet og tillit til systemet, og føre til grundige begrunnelser av vedtak.

Momentlister inngår i en rekke europeiske lands barnevernslover. Det å gi anvisninger til beslutningstakere som skal fatte skjønnsmessige beslutninger i form av momenter, er også i tråd med grunnlaget for den engelske «assessment

framework» som ligger til grunn for den svenske BBIC – Barns behov i centrum, og det norske Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) (se omtale over i 11.2 og kapittel 12 om barnevernets undersøkelser).<sup>16</sup>

Det er, slik utvalget ser det, ikke en motsetning mellom å utøve godt faglig skjønn og det å benytte en momentliste. Momentlisten vil tvert imot gi et bedre grunnlag for nettopp skjønnsutøvelsen, noe som både vil gi bedre beslutninger og bedre begrunnelser. Det vil for eksempel øke forståelsen av saksbehandlingen og beslutninger at det fremgår at noen forhold og momenter er vurdert, eller er begrunnet utelatt fordi de ikke er relevant i den konkrete saken. Det vil videre styrke grunnlaget for den lovfestede begrunnelsesplikten for vedtak, ved at det foreligger informasjon om hvordan ulike momenter er vurdert og avveid mot hverandre.

Det vil være noen forhold, i tillegg til barnets mening, som *alltid bør* gis en vurdering. Et eksempel er barnets identitet og personlige karakteristika og hva som er barnets ressurser og barnets behov. Dette er forhold som det virker nesten uunngåelig å vurdere og inkludere i en konkret vurdering av barnets beste. Spørsmål om etnisitet, språk, kultur og religion bør også vurderes i alle saker, selv om det ikke vil være like fremtredende for alle barn og familier.

I vurderingen av hvilke momenter som bør inngå i en momentliste om barnets beste, har utvalget lagt til grunn tidligere lovforslag og policytiltak samt hvordan dette er gjort i andre land. Utvalget mener momentene fra barnevernslovgivingen om barnets beste i over 40 andre land (se over i 11.3) inkluderer viktige forhold som må vurderes og som reflekterer en europeisk tilnærming til prinsippet om barnets beste. Utvalget viser samtidig til at det i stor grad er overlapp mellom de ulike momentlistene som er i bruk og som tidligere har vært foreslått (se over i 11.4), selv om det er ulikheter i begrepsbruken. Utvalget har videre vært opptatt av å formulere momentene på en slik måte at de vil være enkle å forstå og anvende.

Utvalget understreker betydningen av barn og unges ressurser og kontinuerlige utvikling i samspill med menneskene rundt seg, og foreslår at

følgende syv momenter skal inngå inn i en vurdering av barnets beste:

1. *Barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet.*

Barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet er sentrale hensyn i vurderingen av hva som er barnets beste i barnevernssaker. Barns behov for omsorg og trygghet omfatter både praktisk og emosjonell omsorg, og det må gjøres vurderinger av risikofaktorer i barnets liv som kan være til skade for barnet i nåtid og/eller i fremtidig liv. Barnets tidligere opplevelser og erfaringer må danne grunnlag for vurderingene av barnets behov og mulig risiko i barnets fremtidige liv.

2. *Barnets identitet og utvikling av sin egenart.*

Momentet handler om barnets selvstendige rett til å utvikle og bevare sin egenart og å få bruke sine ressurser som inkluderer personlige, kognitive, emosjonelle, sosiale og relasjonelle forhold. Momentet dreier seg om barnet som et individ med selvstendige rettigheter, som skal bli sett, forstått, ivaretatt og respektert som en person som er unik og viktig.

3. *Barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn.*

Momentet inkluderer vurderinger av barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn. Det handler om barnets medlemskap i ulike fellesskap. Bestemmelsen skal tydeliggjøre at barnets bakgrunn og de fellesskap barnet inngår i, skal hensyntas i alle faser av en barnevernssak og må inngå i vurderingen av barnets beste. Urfolk og nasjonale minoriteter har et særskilt vern som må hensyntas. Prinsippet om barnets beste kan ikke settes til side eller krenkes til fordel for gruppens interesser, og barnets mening om egen tilhørighet og plass i fellesskapet må hensyntas.

4. *Barnets familie og stabile relasjoner til nære voksne.*

Momentet inkluderer vurderinger av barnets opplevelse av tilhørighet, og barnets relasjoner og tilknytning til sine omsorgsgivere, søsken, familie i bred forstand og øvrige personer og nettverk. Det dreier seg om det spesielle barnets relasjonelle behov i nåtid og fremtid, og hvordan familie og omgivelser kan bidra i forhold til barnets relasjonelle behov og gi barnet en opplevd sammenheng i sitt liv.

5. *Barnets særskilte sårbarhetsfaktorer.*

Barn kan ha ulike former for funksjonsnedsettelse eller sårbarheter, og kan være i utsatte livssituasjoner, som får betydning for vurderingen av barnets beste. Barn kan for

<sup>16</sup> Felles for disse er en «trekantmodell» som illustrerer hvilke hovedområder som bør undersøkes i en barnevernssak. Modellen er basert på en økologisk forståelse av barns behov og utvikling og brukes for å kategorisere ulike saksforhold relatert til henholdsvis barnets helse og utvikling, foreldrenes omsorgsutøvelse og belastninger i familie og miljø.

eksempel stå i fare for vold, utnyttning eller misbruk, ha nedsatt funksjonsevne, oppleve diskriminering, fattigdom, være flyktning eller asylsøker. Det er en rekke forhold som kan gi opphav til at et barn er i en sårbar situasjon, og det er viktig å understreke at barn i samme sårbare situasjon kan ha ulike behov.

6. *Barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø.*

Barn skal ha opplevelse av en god barndom, med kontinuitet i et trygt og tilpasset omsorgsmiljø som kan gi opplevd sammenheng for barnet gjennom barndommen inn i voksenlivet. Det betyr at barnet har rett på kontinuitet i sin barndom, og barnet må også få mulighet og hjelp til å ivareta og forstå sin livshistorie.

7. *Barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.*

Barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter i samfunnet, er viktige forhold i barns liv som danner grunnlag for at barnet kan bruke og utvikle sine talenter og ressurser. Det må vurderes hvordan barnets helse og utdanningssituasjon ivaretas, inkludert vurderinger av barnets situasjon i overgang til voksenlivet. Vurderingene bør også ses i sammenheng med valg av plasseringsted, og hvilke konsekvenser ulike oppvekstbaser kan ha for barnet.

Utvalget inkluderer ikke i momentlisten et eget punkt om at barnets rett til medvirkning fordi rettigheten allerede er regulert tydelig og godt i barnevernsloven § 1-4 og det fremgår av § 1-3 at barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste. Momentlisten er videre utformet under forutsetning av at bestemmelsene om vedtak om samvær og kontakt med foreldre (§ 7-2) og om valg av plasseringsted etter vedtak

om omsorgsovertakelse (§ 5-3) består. Utvalget foreslår *ikke* andre endringer i lovgivningen om prinsippet om barnets beste.

Utvalget understreker at momentene ikke er uttømmende. Beslutningstakere pålegges å vurdere både relevansen og betydningen av hvert moment og å se dem i sammenheng – og må begrunne hvorfor og hvordan et moment er relevant eller ikke relevant i den konkrete vurderingen av barnets beste. Utvalget foreslår derfor at det lovfestes i bestemmelsen at det ved anvendelsen av momentlisten må vurderes og begrunnes konkret hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak, se forslag til nytt annet ledd i § 1-3.

Utvalget ser at en momentliste i barnevernsloven kan bli brukt som standard innenfor andre områder som baserer seg på prinsippet om barnets beste. Selv om utvalget ikke har vurdert hensiktsmessigheten av momentliste på andre felter, så antar utvalget at flere av momentene som her foreslås vil ha relevans også på andre områder, slik som eksempelvis å bygge på barnets ressurser og få tydeliggjort det spesifikke barnets identitet og behov og å vurdere fremtidsutsikter.

For utvalget er det viktig å sikre barn og foreldres rettssikkerhet ved å gi beslutningstakere i barnevernet et verktøy til å støtte skjønnsutøvelsen på og å fatte begrunnende beslutninger om barnets beste. Utvalget er samtidig innforstått med at en momentliste ikke vil løse alle utfordringer knyttet til vurderinger av barnets beste, og ser at det kan være behov for ytterligere momenter på enkelte områder. Selv med gode beslutningsrammer kan beslutningstakere komme til forskjellige resultat. Utvalget foreslår at det følges opp med evalueringer og forskning om og hvordan barnets beste vurderinger foretas og begrunnes i barnevernet.

## Kapittel 12

# Barnevernstjenestens undersøkelser

### 12.1 Innledning

Barnevernet er avhengig av at profesjonelle som arbeider med barn, og øvrige borgere som møter barn, melder fra hvis de er bekymret for omsorgs- og livssituasjonen til et barn. I Norge, som i mange andre land, har alle offentlig ansatte en plikt til melde bekymring for et barn til barnevernet. Det er barnevernstjenesten som avgjør om situasjonen er av en slik karakter at det er grunnlag for tiltak etter barnevernsloven. Hvordan bekymringsmeldinger håndteres er svært viktig for at barn som er i utsatte og sårbare situasjoner skal kunne få hjelp, omsorg og beskyttelse.

Hvis barnevernstjenesten mener det er rimelig grunn til å tro at et barn trenger hjelp etter loven, har de plikt til å undersøke saken. Hvis barn er i en situasjon som loven beskriver, har barn rett til hjelp, og det vil være et rettssikkerhetsbrudd om barn ikke får hjelp. Undersøkelsesarbeidet vil vanligvis utfordre barn og foreldres rett til vern om sitt privat- og familieliv, og feilaktige inngrep, eller for omfattende inngrep, er brudd på individets privatliv og autonomi. Det er også et grunnleggende prinsipp at myndighetene ikke skal gjøre større inngrep overfor borgerne enn det som er nødvendig, og samtidig skal barnevernet sette inn tiltak tidlig for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og destruktive handlinger hos barn og unge. Barnevernstjenestens undersøkelse er også i mange saker den første samsammenhengende handlingen med et barn og en familie, og kvaliteten på arbeidet i disse første møtene vil ofte legge grunnlaget for den grad av tillit og samarbeid som oppstår mellom barnevern og private parter (Fjeld mfl. 2020). Det er med andre ord en særdeles viktig fase av barnevernsarbeidet.

I perioder har det blitt stilt spørsmål ved om det meldes for sjelden, for eksempel fra barnehagene og til dels skolene som møter de fleste barn i Norge, eller om det meldes for ofte, for eksempel om problematikk som ligger utenfor det barnevernet har ansvar for. Dette er ikke en tematikk

som utvalget har gått spesielt inn, og det har heller ikke blitt tematisert i utvalgets mandat. Utvalget legger imidlertid til grunn at bekymringsmeldingene er uttrykk for melders oppriktige bekymring for et barn.<sup>1</sup>

Antall meldinger til det norske barnevernet er relativt lavt, sammenlignet med situasjonen i de andre nordiske landene. Barnevernet mottar om lag 52 000 bekymringsmeldinger per år. Som andel av barnebefolkningen utgjør meldingene 5 prosent i Norge, mens antall meldinger utgjør 10 prosent i Danmark, 14 prosent i Sverige og 15 prosent i Finland. I alle landene vil flere meldinger kunne gjelde samme barn.

Tall fra SSB viser at nesten 80 prosent av de 52 205 bekymringsmeldingene barnevernet fikk i 2021 gikk videre til undersøkelse. Godt over 60 prosent av undersøkelsene endte med at saken ble henlagt, oftest fordi barnevernstjenesten vurderer at det ikke var grunnlag for å iverksette tiltak. Henleggelse kan også skyldes manglende samtykke fra foreldre, eller at barnet hadde flyttet fra kommunen.<sup>2</sup>

Det foreligger en god del kunnskap om barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid, både fra forskning og fra tilsyn med det kommunale barnevernet. Utvalget mener det er grunn til å fremme følgende utfordringer som er gjengangere i mange barnevernstjenester:

- Mangel på grundige faglige vurderinger.
- Manglende fremdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet.
- Manglende informasjon og involvering av barn og foreldre.
- Undersøkelsens omfang er ikke tilpasset alvorlighetsgraden i sakene.
- Saker henlegges selv om det kan være grunn til bekymring for barna og familien.

<sup>1</sup> En del av bekymringsmeldingene henlegges fordi de er åpenbar grunnløse, eksempelvis fordi meldingene er sjikanøse, i form av «gjengjeldelse» eller «hevne» i en konflikt e.l. Det foreligger ikke tall på omfanget av dette.

<sup>2</sup> SSB-tabellene 10673 og 10665. Gjelder barn 0–17 år.

Det er også vist til svake muligheter til å klage på barnevernstjenestens undersøkelser og saksbehandling. Dette blir imidlertid behandlet nærmere i kapittel 8 og 26. Utvalget legger videre til grunn at problemene vil variere mellom barnevernstjenestene, blant annet i lys av at kommunene har ulike forutsetninger med tanke på å sikre sterke fagmiljøer med godt kvalifiserte og erfarne medarbeidere. Kommunenes ulike forutsetninger drøftes i kapittel 24.

Utvalget foreslår i dette kapittelet tiltak på to områder. For det første bør det iverksettes tiltak som styrker involveringen av foreldre. Dette bør gjøres ved å forbedre foreldres mulighet til å ha med en støtteperson i møte med barnevernet, og gjennom tydeligere veiledning til hvordan foreldre skal involveres i ulike faser av undersøkelsesarbeidet. Det bør også følges med på barnevernets bruk av kvalifiserte tolker i lys av den nye tolkeloven.

Utvalget foreslår for det andre at det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet, som skal bidra til økt fremdrift, raskere avklaringer og bedre differensiering av alvorlige og mindre alvorlige saker i undersøkelsesarbeidet. Barnevernstjenesten bør også bistå familien med å etablere kontakt med andre hjelpetjenester når undersøkelser ender med henleggelse.

Enkelte av utfordringene som drøftes i dette kapittelet blir nærmere beskrevet i andre deler av utredningen. Dette gjelder særlig manglende involvering av barn i ulike faser av barnevernets arbeid. Dette behandles inngående i kapittel 6 og blir dermed ikke så behørig omtalt her. I herværende kapittel er omtalen mer konsentrert om foreldrenes posisjon i møte med barnevernet.

I del 2 av kapittelet omtales dagens system og praksis for undersøkelser i barnevernet, i del 3 situasjonen i de andre nordiske landene, mens utvalgets vurdering av problembildet og forslag til tiltak omtales i del 4 og 5 i kapittelet.

## 12.2 Dagens system og praksis

### 12.2.1 Rammene for barnevernstjenestens saksbehandling og undersøkelser

Generelle krav til barnevernstjenestens saksbehandling

Høyesterett har på bakgrunn av praksis fra EMD uttalt at vedtak etter barnevernsloven må bygge på et tilstrekkelig og oppdatert avgjørelsesgrunn-

lag. Etter forvaltningsloven har forvaltningsorganet plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette innebærer at barnevernstjenesten har plikt til å foreta nødvendige undersøkelser, og innhente informasjon og kunnskap som kan belyse saken før de treffer vedtak. Det følger av forvaltningsloven at barnevernstjenesten, på lik linje med andre forvaltningsorganer, skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold.

I hver enkelt barnevernssak blir det opprettet en «barnevernsmappe», som skal inneholde sakens dokumenter. I ny barnevernslov § 12-4 er det lovfestet en journalplikt for barnevernet, med hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift. Barnevernet skal etter bestemmelsen føre en journal for hvert enkelt barn, som skal inneholde alle vesentlige faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som barnevernet bygger sin saksbehandling på, og som kan ha betydning for de beslutninger og vedtak som treffes.

Foreldre og barn som er parter i barneverns-saken har, etter forvaltningsloven, rett til å bli involvert gjennom forhåndsvarsel, rett til dokumentinnsyn og til at opplysninger i saken forellegges dem for uttalelse. Retten til dokumentinnsyn fremgår også av barnevernsloven § 12-6. Det er lovfestet en adgang til å gi utsatt innsyn mens barnevernstjenestens undersøkelse pågår, og at innsyn senere kan nektes dersom det kan utsette barnet eller andre for fare eller skade.

Det fremgår også av forvaltningsloven at foreldre har rett til å la seg bistå av en fullmektig på alle trinn i saksbehandlingen. Hvis ikke noe annet klart fremgår, må det anses å ligge et implisitt samtykke til at opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt kan gjøres kjent for fullmektigen (Bernt, 2017). I NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov er ordningen med fullmektiger i hovedsak foreslått videreført, med enkelte presiseringer. I merknaden til bestemmelsen fremgår det at forvaltningsorganet kan tilbakevise en person som, etter en konkret vurdering, anses som uskikket. Et eksempel er grunn til å mistenke at taushetsbelagte opplysninger vil komme på avveie. Et annet eksempel er at fullmektigen, gjennom handling eller unnlattelse, motarbeider partens sak. Det kan derfor legges til grunn at det er en snever adgang til å gjøre unntak. Det er imidlertid ikke helt klart hvor langt denne strekker seg i barnevernssaker, der det foreligger særlige bestemmelser om taushetsplikt.

### Krav til undersøkelsen

Den kommunale barnevernstjenesten skal gjennomgå bekymringsmeldinger og undersøke barnets omsorgssituasjon, dersom det er rimelig grunn til å anta at det er grunnlag for å iverksette barnevernstiltak, jf. barnevernsloven § 2-1 og 2-2. Barnevernstjenesten skal ved mottak av meldinger vurdere om en bekymringsmelding krever umiddelbar oppfølging. Dersom bekymringsmeldingen henlegges, skal barnevernstjenesten begrunne henleggelsen skriftlig.

I Bufdirs saksbehandlingsrundskriv for barnevernstjenestene er det presisert at barnevernstjenesten kan kontakte melder for å avklare innholdet i meldingen (Bufdir, 2022i). Hvis barnevernstjenesten vurderer at det er nødvendig å kontakte andre for ytterligere informasjon, er de over i undersøkelsesfasen. Dette gjelder også kontakt med foreldrene.

Undersøkelsen skal gjennomføres snarest, og senest innen 3 måneder etter at fristen på en uke i bestemmelsen om bekymringsmelding, § 2-1 første ledd, er utløpt, jf. § 2-2 annet ledd. Undersøkelsestiden kan i særlige tilfeller utvides til inntil seks måneder totalt.

Barnevernstjenesten skal allerede ved oppstarten av undersøkelsen tilstrebe å samarbeide med barnet og foreldrene, og behandle dem med respekt, jf. § 1-9. Barnets rett til medvirkning skal ivaretas, jf. § 1-4.

Det er presisert i loven at barnevernstjenesten skal undersøke barnets helhetlige omsorgssituasjon og behov, jf. bvl. § 2-2, tredje ledd. Det er i forarbeidene vist til at en undersøkelse av barnets helhetlige omsorgssituasjon vil omfatte momenter som barnets hjemmeforhold, atferd og emosjonelle behov, helse og utvikling, forhold i barnehage eller skole, fritidsaktiviteter og andre forhold av betydning (Prop. 133 L (2020–2021)). Bestemmelsen kan videre ses i sammenheng med lovens § 13-4 der det fremgår at barnevernstjenesten og andre barnevernsmyndigheter kan pålegge andre offentlige myndigheter og yrkesutøvere å gi taushetsbelagte opplysninger.

I ny barnevernslov er det presisert at barnevernstjenesten skal lage en plan for undersøkelsen, jf. § 2-2 tredje ledd. Planen skal bidra til systematikk og sørge for at relevante forhold undersøkes, og at aktuelle personer og instanser involveres. Det er presisert at undersøkelsen skal gjennomføres grundig nok til å kunne avgjøre om det er nødvendig å iverksette tiltak etter loven, jf. § 2-2 tredje ledd. Omfanget av undersøkelsen må stå i forhold til bekymringstemaets omfang og alvor i

den enkelte saken. Undersøkelsen skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier, og undersøkelsen skal gjennomføres så skånsomt som mulig.

Grundighet og omfang av en undersøkelse må dermed vurderes konkret i den enkelte sak (Bufdir, 2022i). Jo mer komplekst og omfattende problemet antas å være, desto mer nødvendig er det med en grundig og omfattende undersøkelse. Det fremgår videre i saksbehandlingsrundskrivet at undersøkelsen skal være mindre omfattende når bekymringstemaet anses å være mindre alvorlig, samt at en undersøkelse skal avsluttes etter kort tid hvis det tidlig kan konkluderes med at det ikke er grunn til å tro at barnet har behov for tiltak etter barnevernsloven.

Undersøkelsen skal resultere i en faglig oppsummerende vurdering av om undersøkelsen gir grunnlag for å iverksette tiltak, sende begjæring til nemnda eller om undersøkelsen skal henlegges, jf. § 2-5. Undersøkelsen kan også henlegges med bekymring, jf. bestemmelsens tredje ledd. Det innebærer at barnevernstjenesten kan fastsette i henleggelsesvedtaket at ny undersøkelse kan gjennomføres innen seks måneder. Dette gjelder hvis barnevernstjenesten har konkludert med å anbefale hjelpetiltak, men foreldrene ikke samtykker. Barnevernstjenesten kan ellers åpne en ny undersøkelse, dersom det fremkommer nye opplysninger, oppdages feil eller barnevernstjenesten av andre grunner kommer til at det er «rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter loven». Dette gjelder selv om det er kort tid siden undersøkelsen ble henlagt. I slike tilfeller må barnevernstjenesten på vanlig måte vurdere om det er grunnlag for å åpne ny undersøkelsessak etter § 2-2.

### Krav til begrunnelser

I § 12-5 er det gitt krav til barnevernstjenestens begrunnelse av vedtak. Her fremgår det at de faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for, eller har hatt betydning for, avgjørelsen må fremgå av vedtak. Alle tungtveiende momenter må være trukket frem og vurdert, og motstridende argumenter må være veid mot hverandre på en balansert måte. Det skal videre fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt, og hvordan barnets beste er vurdert. I tillegg er det inntatt i ny barnevernslov en presisering om at skal det fremgå av vedtaket hvordan hensynet til familieband er vurdert. Dette innebærer at det skal fremgå at det er foretatt en reell avveining av

motstridende interesser, og hvilken vekt hensynet til familieband, for både barn og foreldre, er tillagt i vurderingene. Dersom tiltaket er nødvendig for å ivareta barnets beste, vil hensynet til barnet gå foran hensynet til foreldrene, jf. § 1-3 om barnets beste.

#### Ulike rammeverk for undersøkelsesarbeidet

Bufdirs saksbehandlingsrundskriv gir en fyldig beskrivelse av krav og forventninger som gjelder for undersøkelsesarbeidet og saksbehandlingen generelt, og er ment å være et verktøy for de ansatte. (Bufdir, 2022i). Utover dette finnes det ikke nasjonale rammer og maler for hvordan undersøkelsesarbeidet skal gjennomføres, slik det eksempelvis gjør i Danmark og Sverige (se kapitulets del 12.3).

I en undersøkelse fra 2015 ble det vist til at kartleggingsverktøyet kalt *Kvello-malen* er utbredt og brukt av 58 prosent av tjenestene (Vis mfl., 2015). Om lag 10 prosent av tjenestene brukte malen kalt *Fagtekst*, mens 36 prosent av tjenesteoppaga at de brukte egenutviklede maler. I en utredning fra Bufdir blir det vist til at *Kvello-malen*, som er den mest utbredte, er mer å forstå som en utrednings-sjekkliste for å undersøke risiko- og beskyttelsesfaktorer i barnets liv, og ikke en helhetlig mal for hvordan undersøkelsen skal gjennomføres (Bufdir, 2016c). I Christiansen mfl. (2019) vises det til at flere barnevernstjenester benytter egne rutiner i meldinger som omhandler vold og overgrep. Tilnærmingen er da gjerne mer aksjons- og etterforskningspreget, og samtaler med barn og voksne blir gjennomført (ofte separat) etter en gitt rekkefølge. Det blir lagt stor vekt på å sikre barnet, og risikoavklaring blir prioritert fremfor en bred og helhetlig behovskartlegging. *Klemetsrudmodellen* er et eksempel på en arbeidsmodell som flere barnevernstjenester benytter i slike saker (Christiansen mfl., 2019).

Det er i dag to saksbehandlingssystemer som benyttes av barnevernstjenestene, *Familia* og *Acos*, der *Familia* er mest utbredt. Kartleggingsverktøy som *Kvello-malen* og *Fagtekst* kan ligge tilgjengelig i fagsystemene, men uten at de er en integrert del av saksflyten i systemet. Det er imidlertid satt i gang et arbeid med å utvikle bedre saksbehandlingsverktøy for det kommunale barnevernet, gjennom prosjektet DigiBarnevern. Bufdir utvikler et digitalt barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) som skal gi saksbehandlere faglig og juridisk støtte til barnevernstjenestens vurderinger, beslutninger og dokumentasjon gjennom de ulike fasene av en barnevernssak. Kvali-

tetssystemet skal kunne integreres i barnevernstjenestenes saksbehandlingssystemer og utgjøre et nasjonalt rammeverk for blant annet gjennomføring av undersøkelser. Det faglige innholdet i BFK er ferdig og gjort tilgjengelig på Bufdirs nettsider. Det er i tildelingsbrevet til Bufdir for 2023 satt et måltall om at minst 100 kommuner har implementert BFK i løpet 2023.

BFKs innhold bygger blant annet på kartleggings- og undersøkelsesmodellen - eller kunnskapsmodellen *Barnets behov i sentrum*, som igjen er basert på *Assessment Framework*, og særlig *BBIC* i Sverige. Felles for disse er en modell som ofte blir kommunisert som en «trekantmodell» som illustrerer hvilke hovedområder som bør undersøkes i en barnevernssak. Modellen er basert på en økologisk forståelse av barns behov og utvikling og brukes for å kategorisere ulike forhold ved barnets helse og utvikling, foreldrenes omsorgskapasitet og barnets familie og miljø.

BFK skal gi holdepunkter for skjønnsutøvelsen og gir råd og veiledning om hvilke forhold som bør undersøkes, og hvordan undersøkelsesarbeidet bør legges opp og dokumenteres, og hvordan barn og foreldre bør involveres fra starten av undersøkelsen til beslutninger fattes. BFK vil ikke inneholde spesifikke verktøy for å bedømme risiko for barnet, men gi faglig veiledning om hvilke forhold barnevernstjenesten bør være oppmerksom på og vurdere opp mot konteksten barnet lever i og barnets egne synspunkter.

#### Kort om andre aktørers rolle i undersøkelsesfasen

Det følger av § 2-2 fjerde ledd at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige til å bistå i undersøkelsen, eller benytte tilbudet fra Bufetat om utredning av omsorgssituasjonen til barn i alderen 0 til 6 år. Bufetats bistand i undersøkelser gjelder i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til barnets omsorgssituasjon, og Bufetats bistand er nødvendig for å avklare om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt og samtykke foreligger, jf. bvl. § 2-3 første ledd. Disse utredningene kan foretas hjemmebasert eller i døgnopphold i senter for foreldre og barn. Det er Bufetat som avgjør om slik utredning skal tilbys i den enkelte sak.

Sakkyndige utredninger gjøres i all hovedsak av privatpraktiserende psykologer med klinisk erfaring fra arbeid med barn eller leger med spesialitet i barnepsykiatri. Funn tyder på at det sjelden blir gjort sakkyndighetsutredning i nye undersøkelsessaker, og at sakkyndige fortrinnsvis engasjeres i saker som har gått over tid (Christi-



ansen mfl., 2019). Det vises til kapittel 16 om bruk av sakkyndige i barnevernet.

Det følger av § 12-10 at barnevernstjenestens leder kan kreve at politiet bistår ved gjennomføring av undersøkelser når det er nødvendig.

### 12.2.2 Barnevernstjenestens praksis

#### Håndtering av bekymringsmeldinger

Barnevernstjenestene mottok 52 205 bekymringsmeldinger i 2021. Nesten 80 prosent av meldingene gikk videre til undersøkelse. Resten ble henlagt. Antall bekymringsmeldinger har holdt seg relativt stabilt over flere år.

Kommunene gjennomfører få aktiviteter i vurderingen av bekymringsmeldingene. Det er også begrenset hva som kan gjøres av aktiviteter før saksbehandlingen må anses som en undersøkelse. I Christiansen mfl. (2019) og Vis mfl. (2020) er det vist til at det i 79 prosent av sakene ikke innhentes annen informasjon enn det som fremgår av selve meldingen før saken ble konkludert. Utfyllende opplysning fra melder er innhentet i 10 prosent av sakene, mens informasjon fra foreldre er innhentet i 9 prosent av sakene. I mindre enn 1 prosent av sakene er det innhentet informasjon fra barnet eller fra andre instanser.

#### Barnevernstjenestens gjennomføring av undersøkelser

I 2021 ble det startet undersøkelse for nesten 39 000 barn og unge, noe som utgjør om lag 3,5 prosent av barnebefolkningen i aldersgruppen 0–17 år.<sup>3</sup> Antall undersøkelser er noe redusert de siste årene. Barnevernstjenestens undersøkelser kan ta utgangspunkt i et bredt spekter av bekymringstemaer.<sup>4</sup> De vanligste grunnene til at barnevernstjenesten iverksetter en undersøkelse er bekymring for manglende foreldreferdigheter hos foreldrene, vold eller høy grad av konflikt i hjemmet og rusmisbruk og psykiske vansker hos foreldrene. Innholdet i begrepet «manglende foreldreferdigheter» er ikke tydelig definert, men kan henspille til utfordringer med stimulering, grensesetting og samspillsferdigheter.

Det er vist til at kommunene har ulike terskler for å starte en undersøkelse eller iverksette hjelpetiltak (Ellingsen mfl., 2015). Dette kan blant

annet ha sammenheng med hvilke andre tilbud som finnes i kommunen der barn og familier kan få hjelp.

I et større forskningsprosjekt ble det vist til en rekke kjennetegn ved barnevernstjenestens undersøkelser (Christiansen mfl., 2019):

- Formelt sett varte undersøkelsene i gjennomsnitt i 84 dager, men det tok ofte lang tid før undersøkelsene reelt ble satt i gang (i gjennomsnitt 19,5 dager).
- Graden av planmessighet i undersøkelsesarbeidet varierte mellom kommuner. Forskerne gjennomgikk totalt 883 undersøkelsesrapporter og fant at det var utarbeidet en plan for om lag halvparten av undersøkelsene.
- Samtaler med foreldre var den dominerende aktiviteten, og det ble foretatt i snitt 2,9 samtaler med foreldre/omsorgsforeldrene gjennom undersøkelsen. Til sammenligning hadde barnevernstjenestene i gjennomsnitt bare 1,4 møter med barnet.
- Det ble snakket oftere med barnet når bekymringen gjaldt fysisk mishandling eller vold i hjemmet. Barnets synspunkter ble imidlertid i flere tilfeller utelatt i den endelige begrunnelsen for vedtak i slike saker, dersom dette var i motstrid med barnevernets vurderinger eller foreldres uttalelser.
- Bruken av hjemmebesøk i undersøkelsesfasen varierte. Samlet sett ble hjemmebesøk gjennomført i litt over halvparten av undersøkelsene. Det var vanligere med hjemmebesøk jo yngre barna var. I en tredjedel av sakene der det ble besluttet tiltak var det ikke gjennomført hjemmebesøk.
- Det ble i gjennomsnitt innhentet informasjon fra 2,5 instanser i løpet av undersøkelsen. De vanligste var skole og barnehage (i om lag halvparten av sakene).

I mange familier gjennomfører barnevernstjenesten undersøkelser flere ganger. Nær halvparten av barna som undersøkes har det vært meldt bekymring om tidligere, og relativt mange har også mottatt barnevernstiltak tidligere.

Tall fra SSB viser at godt over 60 prosent av undersøkelsene som ble avsluttet i 2021 endte med at saken ble henlagt uten at barnevernet iverksatte tiltak. De langt fleste henleggelsene er begrunnet med at barnevernstjenesten vurderer at det ikke er grunnlag for å iverksette tiltak (52 prosent av undersøkelsessakene). 9 prosent av undersøkelsessaken ble henlagt som følge av manglende samtykke fra foreldre, og 3 prosent som følge av at barnet flyttet fra kommunen.

<sup>3</sup> SSB-tabellene 10666 og 13148.

<sup>4</sup> SSB opererer med hele 18 ulike bekymringstemaer, som enten gjelder vansker hos foreldrene eller vansker hos barnet, se SSB-tabell 10674.

Andelen henleggelse har økt de siste årene, fra 56 prosent i 2013 til 63,5 prosent i 2020.

I 36 prosent av undersøkelsene i 2021 ble det gjort vedtak om tiltak. Svært få undersøkelsessaker resulterer i at det sendes begjæring om tiltak for nemnda (0,6 prosent). I de aller fleste tilfellene blir hjelpetiltak prøvd først. Tall sammenstilt av Frischsenteret for utvalget viser at barn og unge med vedtak om omsorgsplassering i perioden 2017–2019 hadde hatt hjelpetiltak i hjemmet i om lag 3–3,5 år i løpet av livet.

#### Henleggelse av undersøkelsessaker

Utvalget har ikke funnet kunnskap om hva som er årsakene til at andelen henleggelse av undersøkelsessaker har økt. Det finnes imidlertid noe kunnskap om begrunnelsene for henleggelse. 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 fremtiden. En fjerdedel av henleggelsene var begrunnet med at familien ble ivaretatt av andre etater, eller at utfordringene falt innenfor andre etaters ansvar. Meldinger som gjaldt enkeltepisoder knyttet til foreldres rus og kriminalitet utløste sjelden tiltak, uten at det ble utdypet hva som var grunnen til dette. Det pekes i Christiansen mfl. (2019) på at undersøkelsesfasen i seg selv kan forbedre barnets omsorgssituasjon, ved at barnevernets inntreden bidrar til at foreldrene forstår alvorret, får veiledning og tar tak i situasjonen. Det blir også vist til at sannsynligheten for henleggelse øker i tilfeller der foreldrene opptrer samarbeidsvillig, erkjenner utfordringer og viser vilje til endring og har innsikt i barnets behov.

#### Kontakten mellom barnevernstjenesten og foreldre

I denne delen ses det spesielt på foreldres erfaringer med barnevernets undersøkelser og saksbehandling. Det foreligger også en del kunnskap om barnas erfaringer og opplevelser. Dette blir det nærmere redegjort for i kapittel 6.

Tilbury og Ramsay (2018)<sup>5</sup> har oppsummert empiriske forskningsstudier om foreldres tilfredshet med barnevern, og de viser at foreldre særlig verdsatte saksbehandlere som stolte på dem, behandlet dem med respekt og var ærlige. Negative erfaringer var knyttet til saksbehandlerens holdninger (stigmatiserende og lite forståelsesfull), saksbehandlerens ferdigheter (svake faglige eller mellommenneskelige ferdigheter), saks-

behandlerens handlinger (samarbeider ikke med foreldre, deler ikke informasjon, umyndiggjørende) og systemfeil (dårlig og lite tilgjengelig tjenestetilbud, høy turnover mm.). Forskningen understreker også betydningen av praktisk støtte, for eksempel tilrettelegging i forbindelse med møter og hjelp i kontakten med andre tjenester samt emosjonell støtte gjennom en trygg og god relasjon til saksbehandler.

Kontakten med barnevernet kan skape frykt og stressreaksjoner hos mange foreldre, og oppleves som truende og inngripende, selv om hjelpen ofte er ment å være frivillig. Det er blant annet vist til at foreldre ikke tør å ta opp kritikk med barnevernstjenesten i frykt for hva tjenesten kan komme til å gjøre, og si seg enige i barnevernstjenestens vurderinger for å bli ferdige med og unngå mer inngripende innblanding (Fjeld mfl., 2020; Lurie mfl., 2018). Foreldres erfaringer tyder på at det er sjelden at barnevernet oppfattes som utelukkende hjelpsom (Tembo og Studsrød, 2019).<sup>6</sup> Mange foreldre som blir involvert i barnevernssaker har ofte store belastninger selv, for eksempel knyttet til psykisk helse, dårlig økonomi, lærevesker, lite nettverk, og kontakten med barnevernet kan oppleves som en tilleggsbelastning (Kojan og Storhaug, 2021).

Innholdet i bekymringsmeldingen kan også ha betydning for samhandlingen. Foreldre motsetter seg oftere hjelp fra barnevernet når meldingen er ukjent for foreldrene, eller de er uenige i innholdet i meldingen, eller når innholdet i meldingen er knyttet til fysisk mishandling eller mangler emosjonell omsorg (Havnen mfl., 2020). Det er videre vist til at barnevernet opptrer mer «etterforskningsrettet», og legge mindre vekt på relasjon, i saker der det er mistanke om vold og fysisk mishandling (Christiansen mfl., 2019).

Betydningen av tilpasset veiledning og informasjon understrekes i flere forskningsrapporter.

<sup>5</sup> Totalt 52 studier publisert mellom 2000 og 2006 er inkludert fra USA (n=20), Canada (n=11), Australia (n=8), Storbritannia (n=6), Norge (n=2), Sverige (n=1), Irland (n=1) og Israel (n=1). To studier var komparative, den ene inkluderte Storbritannia og Norge, og den andre Storbritannia, Norge og Sverige. Av de 52 artiklene fokuserte 33 (63,5 prosent) artikler på foreldres oppfatninger av barnevernssystemet generelt, 11 (21,2 prosent) artikler fokuserte på foreldres oppfatninger av særlige deler av barnevernssystemet (for eksempel hjelpetiltak) og 8 (15,4 prosent) artikler var hovedsakelig fokusert på foreldre med barn plassert utenfor hjemmet.

<sup>6</sup> Integrative review basert på 15 artikler der problemstillingen er hvilke emosjonelle erfaringer foreldre har kontakt med barnevernet og hva som har aktivert disse emosjonene. De ser på studier fra fem land; Norge, Australia, Canada, USA og Storbritannia.

Mange foreldre kan oppleve språklige barrierer, både med å forstå barnevernets vurderinger og med å gjøre seg selv forstått (Kojan og Storhaug, 2021). Det er videre vist til at barnevernet kan ha krevende forventninger til at foreldre, med lav utdanning og bakgrunn fra andre oppdragerstiler og familiekulturer, skal formidle seg verbalt på bestemte måter (Aarset og Bredal, 2018). I en undersøkelse der Norge sammenlignes med England, finner forskerne at foreldre i England følte at standardiserte spørsmål i det engelske systemet ga større klarhet i saken, mens de norske foreldrene opplevde manglende klarhet grunnet bruken av skjønsmessige vurderinger (Samsonsen og Willumsen, 2015).<sup>7</sup> Lurie mfl. (2018) finner i sin studie at det ofte ble vanskelig for familiene å forstå sammenheng, framgangsmåter og metoder i den enkelte undersøkelse, og at fortløpende informasjon til familiene var fraværende.<sup>8</sup> Otterlei (2022) viser blant annet til at foreldrene erfarte at beskjeden om at barnevernstjenesten ville gå til omsorgsovertakelse som svært uventet.

Det er videre vist til at foreldre har vansker med å få kontakt med sin saksbehandler eller kontaktperson, og opplever gjentatte og hyppige bytter av kontaktpersoner, og at dette bidrar til ustabile relasjoner og dårlig kontinuitet, og dermed manglende informasjon og involvering (Haugen mfl., 2012; Ulset mfl., 2021; Kojan og Storhaug, 2021).

Foreldre med flyktningbakgrunn kan ha særlig dårlige vilkår for deltakelse, hvis de mangler kjennskap til forventninger om normer og ferdigheter i det norske samfunnet (Fylkesnes mfl., 2018).<sup>9</sup> I en studie fra 2010 har Križ og Skivenes intervjuet 53 barnevernsarbeidere (28 fra Norge og 25 fra England) om deres erfaringer og håndtering av kommunikasjonsutfordringer, som følge av kulturelle forskjeller. De finner at de norske barnevernsarbeiderne opplever etniske minoritetsforeldres syn på barns behov, oppdragelsesmetoder og manglende forståelse av det offentlige funksjon og rolle som utfordrende. Utvalget har ikke funnet kunnskap om hvordan foreldre opplever bruk av tolk i barnevernssaker, men det er vist til at tolk ikke alltid benyttes når det er behov for det (IMDi, 2008).

<sup>7</sup> Totalt 10 foreldre var intervjuet i studien.

<sup>8</sup> Basert på en intervjustudie av seks barn, åtte foreldre og fem barnevernsarbeidere i Trondheim kommune.

<sup>9</sup> Studien er basert på intervjuer med 11 foreldre med flyktningbakgrunn.

### Boks 12.1 Dialogprosess som metode

Barnevernstjenesten i Karmøy har siden 2017 benyttet en metode kalt dialogprosess i alvorlige saker der det kan være aktuelt å fremme sak for nemnda. Hensikten er å opprette eller opprettholde dialog med de private partene (foreldre og barn med partsrettigheter), bidra til at det etableres en felles forståelse av utfordringene, og at barn og foreldre får mulighet til å kommunisere direkte barnevernstjenestens ledelse, og de som fatter beslutningene. Metoden bygger på mange av de samme prinsippene som samtaleprosess i nemnda. De private partene får mulighet til å være representert med advokat, som finansieres av kommunen. Ifølge kommunen har erfaringene med metoden vært gode, og det har også bidratt til at man har fått løst saker uten at det har blitt nødvendig at saken behandles i nemnda.

Kilde: Informasjon utvalget har mottatt fra Jakob Bråtå, tidligere barnevernsleder i Karmøy kommune

Støttefunksjoner for barn og foreldre som er i vanskelig situasjon

I Kojan og Storhaug (2021) vises det til at flere foreldre fortalte at kontakten med barnevernet opplevdes mindre asymmetrisk og mer konstruktiv når man hadde med seg en støttespiller, og ikke hadde møter med barnevernet alene. Det finnes imidlertid ikke kunnskap om hvor ofte foreldre har med seg en støtteperson, eller i hvilken grad barnevernet oppmuntrer foreldre til å gjøre det. Det foreligger heller ikke kunnskap om hva som kjennetegner personer som opptrer som støttepersoner for foreldre i barnevernssaker; hvorvidt dette er privatpersoner i foreldrenes bekjentskapskrets eller mer profesjonelle fagpersoner. Enkelte barnevernstjenester har positive erfaring med at foreldre i en tidlig fase får bistand fra advokat i alvorlige saker (se boks 12.1 om dialogprosess)

Mange kommuner har også opprettet egne stillinger eller funksjoner som skal bistå barn og familier i kontakt med hjelpeapparatet. Disse funksjonene kan ha ulike betegnelser, som «loser» eller familiekoordinatorer. Ordningen

med losarbeid og familiekoordinatorer innebærer gjerne at personer følger opp ungdom eller familier som trenger ekstra støtte, og bistår dem i kontakten med offentlige tjenester, som skole, Nav og helsetjenestene. Evalueringer som foretatt av denne typen tiltak tyder på positive erfaringer (Backe-Hansen mfl., 2014 a; Gundersen mfl., 2022), og det er også etablert tilskuddsordninger i Barne- og familiedepartementet som skal stimulere til etablering av slike tiltak i kommunene.

Enkelte kommuner har også etablert ordninger med «linkarbeidere» rettet mot familier med minoritetsbakgrunn. Tiltaket ser imidlertid ikke til å være spesielt utbredt. Linkarbeid innebærer at det offentlige engasjerer personer som kan fungere som språklige og kulturelle brobyggere i møte med minoritetsbefolkningen. Linkarbeidere er personer som gjerne har samme kulturelle bakgrunn som de personene som trenger bistand, og som både kan opptre som en talsperson for familier i møte med offentlige tjenester og fremme forståelse for tjenestenes ulike formål. Det er også vist til positive resultater av dette tiltaket (Thorbjørnsrud, 2013).

### 12.3 System og praksis i andre land

Utvalget avgrensar omtalen her til de andre nordiske landene, ettersom disse har relativt like terskler for å iverksette barnevernstiltak som Norge. Norge skiller seg heller ikke vesentlig fra de andre landene (Sverige, Finland og Danmark) med hensyn til lovgivningen og reguleringen av undersøkelsesarbeidet.

Informasjonen om andre land tyder ikke på at utfordringer i undersøkelsesarbeidet og saksbehandlingen i barnevernet er særnorsk. Den svenske tilsynsmyndigheten (IVO) fikk, på bakgrunn av at det ble avdekket alvorlig svikt i kommunenes saksbehandling, i oppdrag å gjennomføre et forsterket tilsyn med kommunene i 2021 og 2022, der det ble vektlagt hvordan barnets beste blir vurdert og hvordan barnas medvirkning blir ivaretatt (Socialdepartementet, 2020). Tilsyn med kommunene i Danmark har også vist at en stor andel av kommunene ikke etterlever kravene som stilles til medvirkning og frister som gjelder for saksbehandlingen (Ankestyrelsen, 2022a).

Formålet med, innholdet i og fristene for gjennomføring av undersøkelser er relativt like i de forskjellige landene. Finland har de samme tidsrammene som Norge (7 dager + 3 måneder). I Sverige er fristen for å vurdere meldinger 14 dager, mens undersøkelsen må gjennomføres

innen 3 måneder. I Danmark skal alle meldinger vurderes i løpet av 24 timer, dersom det er grunnlag for å handle umiddelbart, og alle meldinger registreres i en nasjonal database. Det er ellers ikke satt noen frist for å vurdere bekymringsmeldinger, men det er presisert at en eventuell «børnefaglig undersøgelse» må være gjennomført innen 4 måneder fra meldingen ble mottatt.

Det er samtidig noen forskjeller mellom landene når det gjelder omfanget av bekymringsmeldinger, og hvordan bekymringsmeldinger blir håndtert. Tabell 12.1 viser omfanget av bekymringsmelder i de nordiske landene, både i antall og andel av barnebefolkningen. Tallene viser at antall bekymringsmeldinger er langt høyere i de andre nordiske landene enn i Norge. Denne forskjellen kan i noen grad forklares med at de andre landene mottar flere meldinger på samme barn enn det som er tilfellet i Norge. Det er likevel slik at både antallet og andelen barn med bekymringsmelding er høyere enn i Norge, og det foreligger ikke kunnskap om hva forskjellene mellom landene skyldes.

Noe av årsaken kan være at plikten til å melde er mer omfattende enn i Norge, i hvert fall gjelder dette Danmark, der alle borgere har plikt til å melde til barnevernet hvis de tror det pågår omsorgssvikt (Hestbæk mfl., 2023). Noe kan skyldes at sosialtjenestene i de andre landene dekker et større tjenestespekter enn det norske barnevernet, selv om hoveddelen av meldingene også i disse landene virker å gjelde bekymring for ulike former for omsorgssvikt og/eller atferdsproblematikk. Det er imidlertid klart at det er en stor mengde meldinger som håndteres i de øvrige nordiske land, og betydelig høyere enn i Norge.

Den kunnskapen som foreligger fra Sverige og Danmark tyder på at det foretas flere aktiviteter for å avklare bekymringens innhold, før det fattes en eventuell beslutning om å iverksette en formell undersøkelse. Her mangler utvalget informasjon fra Finland.

I Sverige skal Socialnämnden først vurdere om barnet har umiddelbart behov for beskyttelse. Denne vurderingen må dokumenteres og foretas samme dag, eller senest dagen etter at meldingen ble mottatt. Deretter skal det foretas en «forhåndsbedømmning» av meldingen. Dette vil ofte inneholde en «anmälningsmöte», der foreldre, barn og den som meldte saken blir invitert. Møtet kan resultere i at familien tilbys forebyggende hjelp, saken henlegges eller at det fattes beslutning om å innlede en utredning av barnets situasjon (Socialstyrelsen, 2015).

I Danmark er det stilt krav om at det foretas en systematisk vurdering av alle bekymringsmeldin-

Tabell 12.1 Omfanget av bekymringsmeldinger i de nordiske landene

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Antall bekymringsmeldinger (n=meldinger)	55 500	330 000	138 000	162 000
Antall barn med bekymringsmelding (n=barn)	49 000	180 000	79 000	87 000
Andel barn med melding av barnebefolkningen (%)	4 %	8 %	7 %	8 %

Kilde: Tallene fra Danmark er hentet fra Social- og Ældreministeriets socialpolitiske redegjørelse for 2020(a), mens tallene fra Finland her hentet fra tilgjengelige statistikkisider om meldinger i 2020. Det er mindre tilgjengelig informasjon i Sverige, og tallene er her hentet fra en nasjonal kartlegging foretatt av Socialstyrelsen i 2018. De norske tallene er for 2020 og hentet fra SSB-tabell 10760 og 13148

ger, med sikte på å avklare om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Dette innebærer i første omgang å vurdere om meldingen krever en akutt handling, og det var i 2020 behov for å sette inn et tiltak umiddelbart i om lag 10 prosent av meldingene (Ankestyrelsen, 2020c). Det videre arbeidet på «meldingsstadiet» omtales som en innledende undersøkelse (Ankestyrelsen, 2013). I de sakene der det ikke er behov for akutt handling blir først foreldrene innkalt til et «underretningsmøde», og deretter gjennomføres det en egen barnesamtale. Videre innhentes det opplysninger fra skole, barnehage eller andre tjenester. På bakgrunn av dette treffes det så en avgjørelse om det skal utarbeides en «børnefaglig undersøkelse», om det skal tilbys forebyggende tiltak eller om saken skal henlegges. Dersom meldingen gjelder konkrete og avgrensede problemstillinger, kan det iverksettes forebyggende veiledningstiltak etter § 11 i Serviceloven basert på vurderingene av meldingen (Ankestyrelsen, 2013). Dette kan være tiltak som økonomisk støtte, familie-veiledning eller hjelp til å få behandling av psykiske problemer eller atferdsvansker.

Dersom saken omhandler mer komplekse problemer, kan det besluttes å iverksette en «børnefaglig undersøkelse». Det er i servicelovens § 50 presisert at undersøkelsen skal omfatte alle aspekter av livet til barnet og barnets familie, for eksempel barnets utvikling, helse, familieforhold og skoleforhold, samt at kommunen skal gjennomføre en «børnesamtale» før det fattes en avgjørelse, der samtalen skal dreie seg om det konkrete tiltaket som kommunen planlegger å iverksette.

Som ledd i den «børnefaglig undersøkelse» kan det også foretas en såkalt foreldrekompetanseundersøkelse. Foreldrekompetanseundersøkelsen er psykologisk undersøkelse av barnet og barnets foreldre, med mål om å avdekke foreldrenes

evne til å ivareta barnets behov. I reguleringen av foreldrekompetanseundersøkelser er det definert klare stopp-punkter for involvering av foreldrene, både ved planlegging av undersøkelsen, underveis i arbeid og når endelige konklusjoner av undersøkelsen oppsummeres.

Utfallet av denne undersøkelsen kan igjen være at saken henlegges, at det iverksettes forebyggende veiledningstiltak eller at det iverksettes tiltak etter § 52 i serviceloven, som innebærer mer inngripende tiltak, for eksempel familiebehandling eller plasseringstiltak.

Den tilgjengelige informasjonen fra Danmark og Sverige tyder på at andelen bekymringsmeldinger som går videre til undersøkelse er langt lavere enn i Norge. En nasjonal kartlegging av bekymringsmeldinger i Sverige foretatt i 2018, viste at omtrent 38 prosent av meldingene resulterte i en beslutning om å iverksette en utredning (Socialstyrelsen, 2019c).<sup>10</sup> Tilsvarende viste den danske Ankestyrelsens «Børnesagsbarometer» fra 2020, at det var opprettet en «børnefaglig undersøkelse» i 28 prosent av bekymringsmeldingene en måned etter at de var mottatt, samt at det for 10 prosent av meldingene allerede var opprettet en undersøkelse basert på tidligere meldinger. Hovedvekten av sakene ser dermed ut til å bli håndtert på et «lavere» nivå. Det må samtidig tas høyde for at flere meldinger kan gjelde samme barn. Til sammenligning gikk nærmere 80 prosent av bekymringsmeldingene som de norske barnevernstjenestene mottok i 2021 videre til undersøkelse.

Sverige og Danmark har også implementert systemer for saksbehandling, som gir veiledning i hvordan undersøkelser og vurderinger skal gjen-

<sup>10</sup> Det vises her til andelen av mottatte meldinger, og ikke andelen barn med melding. Det mangler kunnskap om andel barn med undersøkelse i Sverige eller Danmark.

nomføres. Modellene er basert på den engelske modellen «Assesment Framework», på samme måte som det barnevernsfaglige kvalitetssystemet som utvikles i Norge.

Den svenske modellen er kalt BBIC, mens den danske er kalt ICS. I begge landene er det lagt opp til at modellen kan integreres som del av tjenestenes saksbehandlingssystem. Det er frivillig for kommunene i både Sverige og Danmark å ta i bruk saksbehandlingssystemer der modellen inngår, men bruken er likevel utstrakt. Per 2016 var BBIC tatt i bruk av 288 av 290 kommuner i Sverige, mens den danske modellen ICS var tatt i bruk av 90 av 98 kommuner (Bufdir, 2016c).

## **12.4 Hvor trykker skoen?**

### **12.4.1 Innledning**

Tilsyn med barnevernet tyder på at en stor andel av barnevernstjenestene har store problemer med å etterleve kravene som stilles til undersøkelsesarbeidet. I det landsomfattende tilsynet med barnevernets undersøkelser i 2011 og 2012 ble det påpekt lovbrudd eller forbedringsbehov i 84 prosent av kommunene som ble undersøkt. Tilsvarende tilsyn ble igjen gjennomført i 2021, der det ble påpekt lovbrudd i 89 prosent av kommunene. Resultatene av disse to tilsynene tyder altså på at det ikke har skjedd stort av forbedringer, og at utfordringene er de samme i dag som for 10 år siden. Det må samtidig bemerkes at ved landsomfattende tilsyn velges kommuner basert på en risikovurdering.

Tilsynet ser først og fremst på etterlevelsen av lovkrav, som bare i noen grad sier noe om kvaliteten på arbeidet som gjøres i tjenestene. Andre undersøkelser og forskningsrapporter gir imidlertid også støtte til at det er kvalitetsutfordringer ved barnevernstjenestenes arbeid med undersøkelser (Christiansen mfl., 2019; Barneombudet, 2020a; Helsetilsynet, 2019a; Fjeld mfl., 2020). Utvalget har i sine vurderinger lagt særlig vekt på følgende fem problemområder:

- Mangel på grundige faglige vurderinger
- Manglende fremdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet
- Manglende informasjon og involvering av barn og foreldre
- Undersøkelsens omfang er ikke tilpasset alvorlighetsgraden i sakene
- Saker henlegges selv om det er grunn til bekymring for barna og familien

Flere av utfordringene i barnevernstjenestenes undersøkelsesarbeid kan ha sammenheng med at kommunene har svært ulike forutsetninger og rammebetingelser for å levere gode barnevernstjenester, for eksempel når gjelder stabiliteten i tjenesten og tilgangen på kvalifiserte og erfarne medarbeidere. Dette vil også kunne føre til stor variasjon. Dette er temaer som behandles nærmere i kapittel 24.

### **12.4.2 Mangel på grundige faglige vurderinger**

Det er i flere rapporter vist til at barnevernstjenestenes undersøkelser mangler en grundig vurdering av barnas behov og hvilken hjelp barna trenger, samt at grunnlaget for avgjørelser og konklusjoner ikke er godt nok begrunnet (Barneombudet, 2020a; Helsetilsynet, 2019a; Fjeld mfl., 2020). Det er også vist til manglende kartlegginger og informasjon om barnets behov i de mest alvorlige sakene, der barn blir plassert i fosterhjem eller institusjon (Backe-Hansen mfl., 2013; Kjelsaas mfl., 2020, Norsk fosterhjemsforening, 2021; 2022b). Konsekvensen er at tiltak som iverksettes overfor barn og familier blir lite treffsikre og for lite tilpasset behovene.

Fjeldutvalget, som gjennomgikk 10 enkelt saker i Bergen kommune, pekte på vesentlige mangler ved avgjørelsesprosessen, med uklarhet om hvilket faktum barnevernstjenesten har lagt til grunn og hvilke vurderinger som var foretatt (Fjeld mfl. 2020). Fjeldutvalget viste videre til svak forståelse blant saksbehandlere av rollen som myndighetsutøver i saker der det oppstår uenighet og konflikt med barn og foreldre, og i saker hvor det er viktig å oppfylle grunnleggende krav til rettssikkerhet.

### **12.4.3 Manglende fremdrift og systematikk i undersøkelsesarbeidet**

Tilsyn med barnevernet og forskning på barnevernets praksis har vist at undersøkelsesarbeidet fremstår lite planmessig i mange kommuner (Helsetilsynet, 2022b; Christiansen mfl., 2019). Det er også vist til at det er stor variasjon i hvordan informasjon blir systematisert og analysert, samt at de barnevernsfaglige vurderingene ofte ikke er godt nok dokumentert, noe som vanskeliggjør etterprøving av vedtakene. Svakheter i barnevernets dokumentasjon kan også føre også til at viktig informasjon glipper, eller ikke blir vurdert (Helsetilsynet, 2019a).

Det tar ofte lang tid (i gjennomsnitt 19 dager) før undersøkelsesarbeid kommer i gang (Christiansen mfl., 2019), og det landsomfattende tilsynet med undersøkelsesarbeidet i 2021 avdekket mangler på planlegging og fremdrift (Helsetilsynet, 2022b). Tilsynet avdekket videre at det ofte var opp til enkelte ansatte hvordan informasjonen som var innhentet skulle vurderes og vektlegges, samt at det etablerte rutiner for arbeidet ikke ble fulgt opp.

#### 12.4.4 Manglende informasjon og involvering av barn og foreldre

Det er også grunn til å legge vekt på at barnevernstjenestene, i for mange tilfeller, tar store beslutninger i barns og familiers liv basert på få møter med dem det gjelder, og da særlig barna. Det landsomfattende tilsynet i 2021 med barnevernets undersøkelser viste store mangler ved barns medvirkning. Tilsynet viste at selv om mange har kontakt med barnet gjennom undersøkelsen, er det mer tilfeldig hva som er tema i samtalene, samt at mange ikke tar opp innholdet i bekymringen med barnet (Helsetilsynet, 2022b). Manglende involvering fremstår samtidig som en gjennomgående utfordring i alle deler av barnevernets arbeid, og dette er beskrevet og drøftet nærmere i kapittel 6.

Utvalget mener at det også kan stilles spørsmål ved om barnevernstjenesten tar tilstrekkelig hensyn til den situasjonen foreldrene er i, og om foreldrene får den hjelpen og støtten de trenger for å kunne å fremme sine synspunkter, bli hørt og å få en adekvat forståelse av hva som skjer. I kunnskapsgrunnlaget som foreligger pekes det på flere problemer som er til hinder for at foreldre blir tilstrekkelig involvert, som maktubalanse mellom barnevernstjenesten og foreldre, ulike forståelsesrammer og språklige barrierer, samt at barnevernstjenesten er for utydelige og lite åpne om sine vurderinger.

Det er vist til at muligheten til å ha med seg en støtteperson i møter med barnevernstjenesten kan bøte på disse utfordringer. Lovverket fremstår imidlertid uklart på dette punktet. Organisasjonen for barnevernsforeldre har overfor utvalget påpekt at foreldre har opplevd å bli nektet å ha med seg sine fullmektiger/representanter i møter med barnevernstjenesten, samt at det er behov for støttepersoner som har fagkunnskap og systemkompetanse.

Det er også vist til at barnevernstjenesten for sjelden benytter tolker i saker der det er behov for det, eller benytter tolker som ikke er tilstrekkelig kvalifisert (IMDi, 2008; Aadnesen, 2012; Oslo

kommune, 2020). Det kan være ulike årsaker til at tolker ikke brukes, som manglende tilgang på kvalifiserte tolker, mangel på regulering og rutiner for bruk av tolk, men også at prosessene i barnevernets saksbehandling blir mer tidkrevende når tolk benyttes (IMDi, 2008).

#### 12.4.5 Undersøkelsens omfang er ikke tilpasset alvorlighetsgraden i sakene

Undersøkelsesarbeidet tar generelt sett lang tid, i gjennomsnitt 84 dager (Christiansen mfl., 2019). Dette til tross for at den høye henleggelsesprosenten (over 60 prosent) kan indikere at en stor andel av sakene gjelder mindre alvorlige forhold. Dette kan igjen tyde på at undersøkelsesarbeidet i mange saker gjøres for omfattende (Christiansen mfl., 2019; Clifford mfl., 2015). Dette kan føre til at det tar unødig lang tid før det settes inn hjelp, hvis det i det hele tatt blir iverksatt barnevernstiltak, samt at barn og foreldre kan oppleve undersøkelsen som mer inngripende enn den trenger å være.

Fristbrudd på undersøkelser har tidligere blitt fremhevet som en utfordring. Ifølge kommunenes halvårsrapporter til statsforvalterne og Bufdir har det skjedd en positiv utvikling på dette området, fra en andel fristbrudd på undersøkelser på 17 prosent i 2011, til fem prosent i 2020. I Christiansen mfl. (2019) vises det imidlertid til at bare 72 prosent av sakene blir gjennomført innen tre måneder, og at utvidelse av undersøkelsestiden var begrunnet i kun en femtedel av sakene som varte lengre enn tre måneder. Dette tyder på en høyere andel fristbrudd enn det kommunene selv oppgir.

Noe av problemet kan skyldes at barnevernstjenestene ikke kan eller klarer å prioritere tid og ressurser i tråd med de ulike sakenes alvorlighetsgrad og kompleksitet (Christiansen mfl., 2019). Undersøkelsesarbeidet blir ofte høyt prioritert, blant annet fordi det er knyttet frister til arbeidet. Manglende differensiering av undersøkelser kan føre til at arbeidet med mindre alvorlige saker binder opp mye av kapasiteten i det kommunale barnevernet. Vis mfl. (2020) viser til at begrensningene til hva barnevernstjenesten kan foreta av aktiviteter i håndteringen av bekymringsmeldingen fører til at en høy andel av sakene går videre til undersøkelse, og i realiteten kan mange saker avsluttes tidlig etter en innledende samtale med barn og foreldre. Forskerne peker imidlertid på at de samme formelle kravene gjelder for disse mindre alvorlige sakene som for mer alvorlige og komplekse saker, med hensyn til dokumentasjon, planer,

vurderinger og beslutninger. Det vises til at dette utfordrer barnevernets kapasitet og prioriteringer og medfører lengre saksbehandlingstid, samtidig som det kan føre til unødige belastninger for familiene (Vis mfl., 2020). Det er også i andre studier vist til at arbeidet med undersøkelser av saker som handler om andre forhold enn omsorgssvikt, gjør det vanskelig for tjenestene å prioritere sakene der barn og familier trenger mest hjelp (Clifford mfl., 2015).

#### 12.4.6 Saker henlegges selv om det er grunn til bekymring for barnet

Henleggelse er ofte begrunnet med at barnets situasjon er av en slik art at det ikke gir grunnlag for barnevernstiltak. Dette betyr ikke det samme som at det ikke er grunn for bekymring for barnets og familiens situasjon, eller at barnet ikke trenger hjelp. Ofte blir det vist til at barnet og familien trenger hjelp, men fra andre instanser enn barnevernet (Christiansen mfl., 2019). Det foreligger ingen kunnskap om hvilke eventuelle andre hjelpetilbud som blir gitt til barn og familier i saker som barnevernet henlegger. Det er antakelig grunn til å være bekymret for at mange ikke får den oppfølgingen de trenger, noe som kan føre til at familiens problemer får utvikle seg og at det eventuelt sendes nye meldinger til barnevernet. Andelen «gjengangere» blant barn som blir meldt til og undersøkt av barnevernet kan indikere at problemene vedvarer, eller i verste fall forsterkes, for mange.

Tilsyn med barnevernstjenester har også avdekket tilfeller der bekymringsmeldinger henlegges på feil grunnlag. I landsomfattende tilsyn med barnevernet har det blant annet blitt påvist svikt i vurderingen av meldinger med alvorlig innhold om vold, seksuelle overgrep og psykisk sykdom (Helsetilsynet, 2017). Tilsvarende funn ble gjort at Barnevoldsutvalget, som gjennomgikk saker der barn var blitt utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. De konkluderte med at flere saker var blitt henlagt på et for svakt undersøkelsesgrunnlag, samt at det ikke ble foretatt tilstrekkelige risikovurderinger, eller at risikoen ble undervurdert, selv om det i flertallet av sakene var klare risikofaktorer til stede i barnets omsorgssituasjon (NOU 2017: 12). Det foreligger samtidig ikke kunnskap om tilsier at dette er noe som skjer ofte i barnevernet.

## 12.5 Utvalgets forslag

### 12.5.1 Innledning

Utvalget legger vekt på at god kvalitet i undersøkelsesarbeidet er viktig i etableringen av en relasjon til både barnet og familien, og avgjørende for å kunne foreta gode, begrunnede beslutninger og tiltaksvalg, tilpasset barnets behov og situasjon. Utvalget viser til at det samtidig er påvist at flere barnevernstjenester har klare utfordringer i undersøkelsesarbeidet som svekker barn og foreldres rettssikkerhet. Det kan fremstå som at barnevernet i liten grad klarer å prioritere ressursene der behovet er størst. Det er et mål at barnevernet skal kunne sørge for gode og rettssikre undersøkelser i alle saker. Dette forutsetter, etter utvalgets syn, at:

- Den enkelte undersøkelse gjennomføres planmessig og systematisk; det må være klart hva undersøkelsen skal belyse, og hvilke aktiviteter som skal gjennomføres for å kunne belyse og besvare spørsmålene.
- Barnevernet legger til rette for at barn og foreldre blir involvert og får mulighet til å medvirke gjennom hele undersøkelsen. Dette innebærer blant annet at barnevernet må redegjøre for formålet med og innholdet i undersøkelsen, informere om arbeidsmåter, egen rolle og myndighet og hvilke vilkår som gjelder for tiltak. Det forutsettes at ansatte i barnevernet er åpne om egne vurderinger og bekymringer, sørger for tilpasset informasjon og tilrettelegger for at barn og foreldre kommer med sine synspunkter.
- Den enkelte undersøkelse i omfang og intensitet tilpasses den enkelte sak; barnevernet foretar treffsikre risikovurderinger og avklarer risiko for barnet i en innledende fase av arbeidet, samt tilpasser tidsbruk og videre aktiviteter ut fra alvorlighetsgraden og problemomfanget i barnets situasjon. Gode risikoavklaringer danner grunnlag for å kunne skille mellom alvorlige og mindre alvorlige saker og foreta nødvendige prioriteringer.
- Barnevernstjenestene har tilstrekkelig erfaring og kompetanse til å kunne foreta grundige vurderinger av barnets og familiens problembelastninger i ulike sakstyper, samt kunne kartlegge barnets helhetlige behov for hjelp, spesielt i de mest alvorlige og komplekse sakene.



Disse forutsetningene er ikke tilstrekkelig oppfylt i dag, noe som danner grunnlag for utvalgets forslag til tiltak. Utvalget mener for det første at det bør iverksettes tiltak for at foreldre skal bli mer involvert og hørt i barnevernstjenestens undersøkelser og saksbehandling. For det andre bør det iverksettes tiltak som bidrar til økt fremdrift, raskere avklaringer og bedre differensiering av undersøkelsesarbeidet samt bedre koordinering i saker som ender med henleggelse. Tiltak for å styrke barns stilling i barnevernssaker er særlig behandlet i kapittel 7 og 8 i utredningen.

### 12.5.2 Bedre involvering av foreldre i barnevernstjenestens saksbehandling

Barnevernstjenesten skal tilrettelegge for og støtte opp under foreldrenes omsorgsutøvelse, og bedre barnets omsorgsbetingelser. Dette krever stor grad av gjensidig forståelse av situasjonen og samarbeid om veien videre. Det er imidlertid vanlig med uenighet og motsetningsforhold mellom foreldre, barn og barnevernstjenesten, og dette må anses som en uunngåelig del av barnevernstjenestens arbeid. Mange foreldre vil av ulike grunner motsette seg barnevernstjenestens involvering, blant annet fordi barnevernet også har betydelige fullmakter til å intervensere i familien, både i forbindelse med en undersøkelse, ved hjelpetiltak og ved mer inngripende tiltak som iverksettes mot foreldre og barns vilje. Det er viktig at barnevernstjenestens ansatte er bevisste sin egen makt og rolle som myndighetsutøver, i møte med foreldre som ofte vil befinne seg i en sårbar situasjon.

Utvalget mener utviklingen av det nye Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) vil være et viktig verktøy for å forbedre kvaliteten på barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid (se omtale i 12.2.1). Faglig støtte og prosessveiledning gjennom BFK vil kunne bidra til mer systematiske undersøkelser, og tydeligere rammer for hvordan barn og foreldre bør bli involvert underveis i arbeidet og hvilke forhold som bør undersøkes. Utvalget mener et slikt nasjonalt rammeverk er viktig for å skape mer enhetlig og likeverdig praksis i alle deler av barnevernstjenestens arbeid. Utvalget foreslår at det iverksettes et nasjonalt opplæringsprogram for barnevernstjenestene, for å implementere det faglige grunnlaget som skal inngå i BFK. Dette tiltaket er nærmere omtalt i kapittel 24.

Utvalget mener videre at det bør gjøres grep for å tilrettelegge for bedre samarbeid mellom barnevernstjenesten og foreldre, og for å utjevne maktubalanse og forskjeller i kultur, sosial klasse

og kommunikative ferdigheter. Utvalgets forslag omtales nærmere under.

Forbedre mulighetene til å ha med en støtteperson i møte med barnevernet

Utvalget mener at god og forståelig informasjon er avgjørende for at foreldre skal kunne oppleve reell brukermedvirkning. Foreldre vil ofte være i en sårbar situasjon i møte med barnevernet, og det vil ofte være behov for at foreldre kan ha med seg en støtteperson/ fullmektig som kan bistå foreldrene i møter og i dialogen med barnevernstjenesten.

Utvalget mener at regelverket for å ta med en støtteperson/fullmektig må klargjøres, herunder klargjøre grensedragningen mot hensynet til taushetsplikten og tilfeller der en støtteperson eller fullmektig kan vurderes som uegnet. Utvalget mener videre at barnevernstjenesten bør gis tydeligere føringer i saksbehandlingsrundskriv og BFK, om å oppmuntre og rådgi foreldre til å ta med seg en støtteperson.

Samtidig bør foreldres tilgang på egnede støttepersoner styrkes. Utvalget mener, i tråd med innspill fra Organisasjonen for barnevernsforeldre, at det er behov for støttepersoner som har kunnskap om forvaltningen. Utvalget viser til at mange kommuner allerede har etablert ulike funksjoner som innebærer at barn og familier i en vanskelig livssituasjon, får oppfølging fra personer som kan systemene og kan bistå i kontakten med ulike tjenester, for eksempel «loser» eller familiekoordinatorer. Det bør vurderes hvordan denne typen støttefunksjoner kan implementeres mer systematisk i kommunene, samt hvordan disse kan benyttes mer aktivt for å bistå både barn og foreldre i møte med barnevernstjenesten og andre deler av det offentlige hjelpeapparatet. Det bør også innhentes erfaringer fra barnevernstjenester som i alvorlige saker hjelper foreldre å få bistand fra advokat.

Utvalget mener også at ordningen med «linkarbeidere» bør videreutvikles overfor familier med minoritetsbakgrunn. Utvalget er kjent med at Bufdir allerede har et oppdrag med å utvikle anbefalinger om linkarbeidere i barnevernssaker, og imøteser dette arbeidet.

Tydeligere veiledning for involvering av barn og foreldre i saksbehandling

Utvalget mener det bør gis tydeligere veiledning om hvordan, og på hvilke tidspunkter, barn og foreldre skal holdes informert og bli involvert i ulike

faser av barnevernstjenestens arbeid. Dette bør gjelde for både undersøkelsesarbeidet og andre prosesser, der barnevernstjenesten foretar aktive vurderinger av barnets situasjon og vurderer tiltak, som ved evaluering av tiltak som er iverksatt, ved vurderinger av om barnet må flytte og ved innhenting av eksterne utredninger, for eksempel fra sakkyndige.

Utvalget mener det bør ses hen til reguleringen av foreldrekompetanseundersøkelser i Danmark, og erfaringer fra bruk av metoder som dialogprosess, der det er lagt vekt på at barn og foreldre skal få god informasjon, være deltagende og få forståelse for hva som foregår. Dette innebærer klare stopp-punkter for å sikre involvering:

- Forut for undersøkelser skal barnevernet få i stand et felles møte mellom foreldre, og eventuelt barn og barnevernstjenesten og eventuelle eksterne (fagpersoner) som skal bistå i undersøkelsen. Barnevernsarbeideren må *før* møtet sørge for at foreldrene, dersom de ønsker det, gis mulighet til å ha med seg en støtteperson. Formålet med oppstartsmøtet er å sikre at alle parter er klar over hva som skal utredes/undersøkes, hvorfor det skal undersøkes, og hvor lenge undersøkelsen vil vare.
- Kontaktperson har et særskilt ansvar for å støtte opp under at foreldre (og barn) har god tilgang til å delta og medvirke. Det innebærer blant annet å hjelpe foreldre til å delta i undersøkelsen, og møte opp til avtalte møter og aktiviteter.
- Rapporten fra undersøkelsen skal gjennomgås i et felles forum, hvor alle parter hører det samme. Formålet er å styrke en felles forståelse for hvilke forhold og vurderinger som vektlegges. Foreldrene gis anledning til å gjennomgå sentrale punkter, og barnevernet utdyper konklusjonene under en muntlig gjennomgang. Også for dette møtet skal barnevernet ha et særskilt ansvar for at foreldrene inkluderer hjelpere som kan støtte dem både før, under og etter møtet.

Tydligere veiledning om hvordan barnevernstjenesten bør sørge for tilstrekkelig informasjon og involvering av foreldre bør formidles som konkrete prosedyrer, for eksempel i saksbehandlingsrundskrivet og i BFK.

#### Bedre tilgang på tolketjenester

Utvalget mener det bør rettes mer oppmerksomhet om bruk av tolker i barnevernet. Det vises i den forbindelse til den nye tolkeloven som trådte i

kraft i 2022 (Innst. 605 L (2020–2021)). Loven gir alle offentlige organer en generell plikt til å bruke kvalifisert tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet, eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste.<sup>11</sup> Utvalget legger til grunn at loven vil kunne bidra til mer systematisk bruk av tolk i tjenestene, samt hindre bruk av ukvalifiserte tolker. Det er imidlertid uklart om den nye loven vil bidra til bedre tilgang på kvalifiserte tolker, som har vært et problem i lang tid. Dette er et opplagt rettssikkerhetsproblem med tanke på å kunne medvirke og ivareta egne interesser, så vel som at beslutningene vanskelig kan bli riktig når foreldre ikke får adekvat hjelp til å forstå.

Utvalget mener det derfor bør følges med på bruken av tolk i barnevernssaker, i lys av den nye tolkeloven innført i 2022, også med tanke på barnevernstjenestens tilgang på kvalifiserte tolker. Utvalget foreslår at det utredes om det kan inngås samarbeid om autoriserte tolketjenester med andre land, for eksempel med land som Sverige, Danmark og England, og med dette gi få dekket flere språk og ivareta hensynet til skånsomme og effektive prosesser. Digitale løsninger er i dag tilgjengelig for å avholde sikre møter som ivaretar personvern og sikkerhet, og det er enkelt å ta opptak for å etterprøve kvalitet på tolketjenester.

#### 12.5.3 Ny modell for undersøkelsesarbeidet

Utvalget foreslår videre at det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet, med en mer stegvis siling av saker, og der det tydeligere skilles mellom alvorlige og mindre alvorlige saker. Modellen består av følgende steg og beslutningspunkter fra bekymringsmeldingen mottas:

1. Umiddelbar vurdering av alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingen. Barnevernstjenesten bør i løpet av 24 timer vurdere om det er behov for umiddelbare tiltak for å beskytte barnet.
2. Gjennomgang av bekymringsmeldingen innen 7 dager fra meldingen ble mottatt. Dette gjelder i tilfeller der det ikke er behov for umiddelbar handling. Barnevernstjenesten vurderer, på samme måte som innenfor dagens system og vilkår, om bekymringsmeldingen kan gi grunnlag for barnevernstiltak og om det skal iverksettes en undersøkelse.
3. Avklaringsfase i undersøkelsen. Undersøkelsesfasen innledes med en avklaringsfase der barnevernstjenesten vurderer alvorlighetsgra-

<sup>11</sup> Med «kvalifisert tolk» menes en tolk som oppfyller kravene til å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister.

den i saken og foretar en første vurdering av barnets behov. Formålet vil være å raskere avklare saker som gjelder mindre alvorlige forhold. Det bør senest, innen 30 dager fra meldingen ble mottatt, avklares om det bør settes inn hjelpetiltak, om saken kan henlegges eller om det bør iverksettes en mer helhetlig undersøkelse.

4. Helhetlig og grundig undersøkelse i alvorlige saker. I disse sakene kreves det en omfattende undersøkelse, der barnevernstjenestene må kartlegge barnets helhetlige situasjon og behov basert på kunnskapsmodellen for barnets beste i sentrum. Det må innen 3 måneder fra undersøkelsen startet, inkludert avklaringsfasen og i tråd med dagens system, avklares om det bør settes inn hjelpetiltak, sendes begjæring om tiltak til nemnda eller besluttes om saken kan henlegges.

Utvalget foreslår også at det innføres krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i de mest komplekse og krevende barnevernssakene. Vilåret knyttes til saker der det er stor usikkerhet om hvilken hjelp barnet har behov for og om barnets omsorgssituasjon er god nok. Det bør etableres regionale fagmiljøer i Bufetat som kan bistå kommunene i disse sakene. Dette tiltaket er nærmere drøftet og omtalt i kapittel 24. Tiltaket vil kunne innebære bistand til kommunene i undersøkelsesfasen, men også i senere faser av en barnevernssak, og spesielt i tilfeller der det kan være aktuelt med plassering utenfor hjemmet.

De øvrige elementene i modellen blir utdypet under.

#### Rask avklaring av alvorlige bekymringsmeldinger

Utvalget mener at det i barnevernsloven bør presiseres at barnevernstjenestene må sørge for kontinuerlig beredskap, for å raskt kunne håndtere bekymringsmeldinger som krever umiddelbar handling. Utvalget legger til grunn at vurderingen av behovet for umiddelbar handling normalt må gjennomføres innen 24 timer etter at meldingen ble mottatt, i tråd med hvordan dette er regulert i Sverige og Danmark. Krav om kontinuerlig beredskap for vurdering av meldinger vil være en presisering av dagens lov, der det fremgår at barnevernstjenesten skal vurdere om en bekymringsmelding krever umiddelbar oppfølging. Forslaget må ses i sammenheng med kravet om tilgjengelig kommunal akuttberedskap utenfor ordinær kontortid.

#### Innføring av en avklaringsfase i undersøkelsen

I dag tar det i gjennomsnitt 19,5 dager før undersøkelsene reelt blir satt i gang, og i gjennomsnitt bruker tjenestene 84 dager på en undersøkelse. Det bør være et mål at undersøkelsene starter opp tidligere, og at flere saker blir avklart på kortere tid. I den forbindelse bør det også skilles tydeligere mellom alvorlige og mindre alvorlige saker, samt legges til rette for grundigere og mer helhetlige undersøkelser i de alvorlige sakene.

Ettersom over 50 prosent av undersøkelsessakene henlegges, fordi barnevernstjenesten vurderer at det ikke er behov for barnevernstiltak, mener utvalget at det må kunne legges til grunn at en stor andel av sakene gjelder mindre alvorlig og mer avgrenset problematikk, eller problematikk som faller innenfor andre sektors ansvarssområde. 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.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en avklaringsfase *etter* at det er åpnet undersøkelses-sak. Dette innebærer at barnevernstjenesten, i en innledende fase av undersøkelsen, skal vurdere barnets situasjon og risiko for barnet. Det må deretter, på bakgrunn av avklaringsfasen, besluttes om det kan settes inn hjelpetiltak, om saken kan henlegges eller om det skal iverksettes en mer helhetlig og grundig undersøkelse for å avdekke barnets situasjon og hjelpebehov. Vurderingene som foretas må dokumenteres. Fristen for avklaringsfasen i undersøkelsen bør settes til 30 dager fra meldingen ble mottatt. Et slik tiltak vil også samsvare med det som ble foreslått av Vis mfl. (2020), basert på deres forskning på barnevernets undersøkelsesarbeid.

Utvalget ser at innføring av en slik avklaringsfase, der det legges vekt på raskere beslutninger, kan innebære risiko for at saker glipper og barnevernstjenesten overser alvorlighetsgraden i barnets situasjon. Det bør derfor utvikles kriterier for hvilke prosedyrer og aktiviteter som må gjennomføres og som vurderingene må baseres på. Dette bør omfatte samtaler med barnet, samtaler med foreldrene, og helst hjemmebesøk samt informasjonshenting fra den instansen som har meldt bekymring og eventuelle andre instanser som har god kjennskap til barnet.

Det bør videre utvikles kriterier for hva som bør anses som alvorlige og komplekse saker som krever helhetlige og grundige undersøkelser.

### Barnevernets rolle ved henleggelse av saker

Utvalget mener det må tas hensyn til at saker som henlegges ofte gjelder barn og familier som kan ha behov for hjelp og støtte, selv om barnevernstjenesten vurderer at det ikke er behov for tiltak etter barnevernsloven. Det er en fare for at mange blir stående uten tilbud. Det må også tas høyde for at barnevernet selv kan ha feilvurdert saken og risikoen i barnets omsorgssituasjon.

Utvalget foreslår derfor at det innføres krav om at barnevernstjenesten, ved henleggelse av saker, bistår barnet eller familien med å etablere kontakt med andre instanser som kan bidra med rett hjelp. Dette må omfatte noe mer enn den generelle veiledningsplikten som barnevernstjenesten har etter forvaltningsloven. Det bør eksempelvis forutsettes at barnevernstjenesten, i forbindelse med henleggelse, utarbeider en skriftlig vurdering av barnets og familiens behov, sammen med en henvisning til den tjenesten barnevernet mener er best egnet til å følge opp barnet. Tiltaket kan bidra til å forbygge at barn og familiers problemer forverres og blir en barnevernssak på et senere tidspunkt. Et slikt krav bør som minimum gjelde i saker der barnevernet begrunner henleggelse med at saken faller innenfor andre sektors ansvar.

En nærmere konkretisering av hvordan prosessen bør legges opp, kan ses i sammenheng med lovendringene som trådte i kraft høsten 2022 og som tydeliggjør velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre, samt at kommunen har plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet der barn og unge

mottar tjenester fra flere. Se kapittel 25 for nærmere omtale av dette. I henleggelsessaker der det er uklart hvilken tjeneste som er best egnet til å ivareta det videre ansvaret for saken, kan det eksempelvis forutsettes at det etableres rutiner i kommunen for å avklare hvilken instans som bør holde i saken.

### Bedre kunnskap om det forebyggende tilbudet

Utvalget mener at det er kontinuerlig behov for å videreutvikle og styrke det forebyggende tilbudet til utsatte barn og familier, slik at flere får hjelp når de trenger det. Det faller imidlertid utenfor utvalgets mandat å vurdere innrettingen av det forebyggende tilbudet. Utvalget påpeker likevel at det må sikres gode evalueringer av effekter av barnevernsreformen, og hvorvidt reformen har bidratt til bedre forebyggende tiltak. Det er også nødvendig med evaluering av gevinster ved innføring av nye lovkrav om at kommunen skal sørge for at barn og unge som har behov for flere tjenester skal få et samordnet tjenestetilbud, samt at kommunen skal avklare hvilken velferdstjeneste som skal ta ansvar for å samordne tjenestetilbudet der det er uklart.

I denne typen evalueringer bør det også fremskaffes kunnskap om hvilket tilbud som gis, og hva som skjer med barn og familier i saker som barnevernstjenesten henlegger, og hvordan barna selv opplever sin livssituasjon. Dette bør ikke minst omfatte tilbudet til barn der henleggelse begrunnes med at foreldrene ikke samtykker til tiltak.

## Kapittel 13

# Frivillige plasseringer

### 13.1 Innledning

Når barn plasseres utenfor hjemmet med samtykke fra foreldre, og samtykke fra barn som har partsrettigheter, omtales dette som en frivillig plassering, jf. barnevernsloven § 3-2. Frivillige plasseringer er etter lovgivers intensjon ment å være til hjelp når foreldre forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet. Dersom plasseringen forventes å bli av lengre varighet, må barnevernstjenesten vurdere om det skal fattes vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1. Ved frivillige plasseringer beholder foreldrene omsorgen for barnet, og kan når som helst trekke samtykket og kreve å få barnet tilbake. Det skal ikke være restriksjoner på samvær eller kontakt mellom barn og foreldre. Ved utgangen av 2021 var 1 859 barn under 18 år registrert som frivillig plasserte, og det utgjør 1,7 barn per 1 000 barn.<sup>1</sup>

Frivillige plasseringer er motsetningsfylte. På den ene siden er frivillighet i barnevernet, og samtykke fra private parter, et kvalitetstegn i arbeidet med familier i sårbare situasjoner. Det betyr at individets frihet og autonomi respekteres. Dette er grunnleggende verdier og rettigheter i rettsstater, og det ligger også til grunn for barnevernssystemet. Frivillighet gir grunnlag for samarbeid, og det gir et godt utgangspunkt for å få til endringer i barnets situasjon. Som et forbigående tiltak kan frivillige plasseringer være viktig og riktig for både barn og foreldre.

På den andre siden kan det oppstå rettssikkerhetsutfordringer i samhandlingen mellom barnevernet og barn og foreldre, fordi barnevernet opererer med langtrevkende virkemidler, basert på et skjønnsmessig lovgrunnlag. Det er derfor tyde-

lige rettssikkerhetskrav som skal oppfylles ved barnevernets myndighetsutøvelse, og ytterligere strenge krav når det offentlige begrenser borgerens frihet og gjør alvorlige inngrep. Selv om det er viktig med samtykkebaserte og frivillige tiltak, er det alvorlig når barn flyttes ut fra hjemmet sitt. Det innebærer også at det må være strenge krav til prosessen.

Frivillige plasseringer bryter på et vis med den måten det norske barnevernssystemet er bygd opp på, der premisset er at alle alvorlige inngrep i en familie skal følge høye krav til retts sikre prosedyrer og vedtas av barneverns- og helsenemnda. Eksempelvis, selv om foreldre samtykker til en omsorgsovertakelse, skal nemda behandle saken og fatte vedtaket.<sup>2</sup>

Utvalgets mandat dreier seg om å vurdere mekanismer for å ivareta barn og familiers grunnleggende rettssikkerhet i møte med barnevernets myndighetsutøvelse og inngrep. Hjemmelen for, og praksisen med, frivillige plasseringer i Norge har vært en uttrykt bekymring fra flere hold. Alle-rede i 2000 uttalte Befringutvalget: «*Barnas retts-sikkerhet kan bli dårlig ivaretatt ved at det oppstår uforutsigbarhet om plasseringens lengde, samtidig som foreldrenes rettssikkerhet svekkes*» (NOU 2000: 12, side 315). En 16 år gammel jente opplevde at den frivillige akutt-plasseringen var preget av tvang:

«Da jeg flytta i beredskap var det ikke mitt valg, ikke mamma sitt heller, bv bare bestemte, men akutt så sa de til mamma enten skriver du under på frivillig eller så tar de hun tvang.»

Kilde: Jente 16 år i omsorgsinstitusjon,  
Forandringsfabrikkens undersøkelse  
på vegne av utvalget

<sup>1</sup> I kapitlet er det benyttet begreper som «plasseringer» og «atferdsvansker». Utvalget er kjent med at dette er begreper som oppfattes negativt av mange, fordi de kan bidra til å objektivisere barnet og/eller plassere problemet hos barnet. Når begrepene likevel brukes, er det fordi dette er begrepene som benyttes i loven og i offentlige skriv, og de er derfor vanskelig å unngå.

<sup>2</sup> Flere av sakene med dom fra EMD startet med eller hadde hatt frivillig plassering i senter for foreldre og barn (Abdi-Ibrahim mot Norge (2021), Strand-Lobben mfl. mot Norge (2019), Jansen mot Norge (2018), Pedersen mfl. mot Norge (2020)). I K.O. og V.M mot Norge (2019) samtykket mor først til opphold ved senter for familie og barn, men trakk samtykket noen dager senere, og barnevernet besluttet å fatte et akuttvedtak.

Flere forskere har etter Befringutvalget pekt på de samme problemstillingene (Havik, 2004; Oppedal, 2008; Skivenes, 2011; Havik, 2013; Falch-Eriksen mfl., 2019). Bekymringene har blant annet gått på at frivillige plasseringer ikke benyttes som et midlertidig tiltak, at det brukes som et alternativ til omsorgsovertakelse, at det er ikke er reelt frivillig, at barnet ikke får tilstrekkelig oppfølging og lever under usikkerhet om hvor de skal bo, og at det fører til restriksjoner på foreldrenes rettigheter. Større mangler ved informasjons- og kunnskapsgrunnlaget om barnevernets praksis har også gitt grunn til bekymring.

Utvalget har benyttet data fra SSB og fått innhentet statistisk materiale fra Frichsenteret om alle frivillige plasseringer foretatt i 2013 og 2014. Dette har gitt utvalget mer detaljert informasjon om alder på barna, varighet, plasseringssted, hva som skjer etter plasseringen og hva som har skjedd forut. Utvalget mener det er behov for å vurdere fire problemstillinger:

- Det er grunn til å spørre om frivillige plasseringer benyttes i de riktige situasjonene og for de riktige barna, eller om det er andre hensyn som er utslagsgivende. Noen barn bor lenge i et frivillig tiltak, og det virker som en høy andel av sakene går videre til omsorgsovertakelse. Det er forholdsvis store regionale forskjeller i bruken av tiltaket, noe som tyder på variasjoner i hvordan regelverket tolkes og praktiseres.
- Det er spørsmål om beslutningsprosessen og saksbehandlingen for frivillige plasseringer er tilstrekkelig grundig. Det er alvorlige inngrep som foretas når et barn må flytte fra hjemmet sitt, men saksbehandlingen er lik som ved øvrige hjelpetiltak, og det foretas ingen uavhengig kontroll av barnevernstjenestens vurderinger og vedtak.
- Er samtykket som barn og foreldre gir reelt, og har foreldre og barn blitt gjort tilstrekkelig kjent med rettighetene sine? Har foreldre og barn fått tilstrekkelig informasjon og forstår hva en frivillig plassering innebærer, eksempelvis at samvær ikke kan begrenses eller at barnevernstjenesten kan be om flytteforbud? Særskilt må det spørres om barnet er tilstrekkelig informert.
- Det er også grunn til å spørre om oppfølgingen foreldre og barn får etter en frivillig plassering er tilstrekkelig til at barnet kan flytte hjem igjen. Opplever barnet flyttingen trygg og forutsigbar, eller skapes det usikkerhet som gjør at barnet får livet sitt på vent?

Utvalget foreslår i dette kapittelet at vilkårene for frivillige plasseringer presiseres i barnevernsloven og saksbehandlingsrundskrivet, for å bringe praksis i tråd med lovens intensjon for slike tiltak. Det bør presiseres at barnevernstjenesten må vurdere barnets situasjon innen 6 måneder. Utvalget mener videre at det bør utvikles retningslinjer som tydelig angir hvilke forventninger som gjelder til oppfølging av barn og foreldre i saker der barn er frivillig plassert i fosterhjem eller institusjon. Det bør videre vurderes å innføre legalitetskontroll i nemnda ved vedtak om frivillige plasseringer, for å ettergå om vedtak er i tråd med vilkår og om det foreligger et reelt samtykke fra private parter.

Utvalget mener samtidig at det bør iverksettes et mer langsiktig arbeid for å vurdere formålet ved frivillige plasseringer, og om tiltaket bør kunne benyttes i flere tilfeller og etter andre vilkår enn de som gjelder i dag. Denne vurderingen må imidlertid baseres på mer kunnskap om barn og foreldres erfaringer med frivillige plasseringer, samt om det eksempelvis er ønskelig å legge om barnevernssystemets tenkning om hva som anses som alvorlige inngrep for barn og foreldre og hvilke rettssikkerhetskrav som bør gjelde. Det bør også vurderes om samtaleprosess kan benyttes i saker som gjelder frivillig plassering.

Utvalget understreker generelt behovet for mer forskning på og kunnskap om frivillighet i barnevernet. Dette omfatter også forskning på samtykkebasert praksis i barnevernet og gråsone mellom frivillighet og tvang.

I kapittelets del 2 beskrives dagens system og praksis med frivillige plasseringer, før det i del 3 og 4 gis en kort gjennomgang av henholdsvis forskningen på området, og system og praksis for bruk av frivillige plasseringer i andre land. Utvalget presenterer så utfordringsbildet i del 5 i kapittelet og forslag til tiltak i del 6.

## 13.2 Dagens system og praksis

### 13.2.1 Rettslige rammer

Frivillige plasseringer i fosterhjem og institusjon som hjelpetiltak er hjemlet i barnevernsloven § 3-2.<sup>3</sup>

§ 3-2 Fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak

Barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon som hjelpetiltak når vilkårene i § 3-1 første ledd er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Barne-

vernstjenesten kan også tilby opphold i omsorgssenter, jf. kapittel 11. Dersom det må antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, må barnevernstjenesten vurdere om det med én gang skal reises sak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1. Bestemmelsen i § 5-3 tredje ledd gjelder så langt den passer.

Kilde: Barnevernsloven § 3-2

Bestemmelsen er en videreføring av § 4-4 sjette ledd i barnevernloven av 1992, hvor lovforarbeidene slår fast at en frivillig plassering kan være hensiktsmessig når foreldrene *forbigående* er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet (Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 33). Det er også påpekt i retningslinjer for hjelpetiltak at frivillige plasseringer først og fremst er tenkt benyttet der barnet rent midlertidig ikke kan bo hos foreldrene (Barne- og familiedepartementet, 2016). Dersom det antas at foreldrene ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg over lengre tid, må barnevernstjenesten vurdere om det med én gang skal reises sak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1. Hjelpetiltak har også et forebyggende formål, og et sentralt mål med hjelpetiltak er å gi barnet og familien støtte og bistand før utfordringene blir så store at det er nødvendig med mer inngripende tiltak, som for eksempel omsorgsovertakelse.

Forutsetningen for en frivillig plassering i fosterhjem eller institusjon er at foreldrene og barn med partsrettigheter samtykker til det. Alle barn, uavhengig av partstatus, har rett til å medvirke i saker som gjelder frivillige plasseringer, jf. barnevernsloven § 1-4. Hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt må dokumenteres i vedtaket, jf. § 12-5. Det skal også fremgå av vedtaket hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert.

Ved en frivillig plassering er det fosterforeldre eller institusjonen som utøver den daglige omsorgen for barnet på vegne av foreldrene. Dette innebærer at barnevernstjenesten ikke overtar omsorgen for barnet, slik de gjør ved en omsorgsovertakelse.

Barnevernstjenesten har imidlertid et ansvar for å følge opp barn og foreldre ved frivillig plassering i fosterhjem eller institusjon, jf. § 8-1.<sup>4</sup> Barnevernstjenesten skal systematisk og regelmessig vurdere om hjelpen (plasseringen) 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. Barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for tiltakene og for oppfølgingen av barn og foreldre. Planen skal beskrive hva som er målet med tiltakene, hva de skal inneholde, og hvor lenge de er ment å vare. Planen skal endres dersom barnets behov tilsier det.

Siden plasseringen er samtykkebasert, kan foreldrene når som helst kreve at barnet flytter hjem igjen. Barnevernstjenesten har ikke anledning til å regulere omfanget av samvær. Det fremgår i rundskriv om hjelpetiltak at frivillige plasseringer ikke bør benyttes i tilfeller der det er behov for å kontrollere eller begrense foreldrenes kontakt med barnet, med mindre foreldrene selv er enige i dette, eller det ikke er mulig å få til et nødvendig samarbeid mellom de involverte partene (Barne- og familiedepartementet, 2016). I retningslinjene for fosterhjem fremgår det også at det ikke kan inngås avtaler som begrenser foreldrenes rettigheter (Barne- og familiedepartementet, 2004).

Dersom foreldre krever at barnet skal flytte hjem, men det er sannsynlig at flytting vil være til skade for barnet, kan barnevernstjenestens leder eller stedfortreder treffe vedtak om midlertidig flytteforbud etter barnevernsloven § 4-3. Vedtak kan treffes for inntil tre måneder. I denne perioden skal barnevernstjenesten legge forholdene til rette for at flyttingen kan gjennomføres med minst mulig ulempe for barnet, men dersom de vurderer at barnet ikke skal flyttes må de i løpet av seks uker sende begjæring til nemnda om omsorgsovertakelse eller annet tiltak. Vedtaket om flytteforbud består til saken er avgjort av nemnda (se nærmere omtale i 13.2.3).

### 13.2.2 Omfanget og varighet av frivillige plasseringer

Ved utgangen av 2021 bodde 1 859 barn i alderen 0–17 år utenfor hjemme som frivillig tiltak. Det har vært en nedgang i frivillige plasseringer frem

<sup>3</sup> Barnevernstjenestens plikt til å treffe vedtak om frivillige akutttiltak følger av barnevernsloven § 4-1. Det fremgår av bestemmelsen at dersom et barn er uten omsorg, skal barnevernstjenesten straks vedta og sette i verk de hjelpetiltakene som er nødvendige. Barnevernstjenesten kan også vedta frivillige opphold i institusjon for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, jf. § 6-1. Disse to vedtakstypene behandles ikke nærmere i dette kapitlet.

<sup>4</sup> Oppfølgingen av barnet fremgår også av § 9-6 og § 10-19.

Tabell 13.1 Alle barn 0–17 år med hjelpetiltak utenfor hjemmet per 31.12 for årene 2015–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Frivillige plasseringer (n=barn)	2 346	2 914	2 668	2 290	2 024	1 966	1859
Frivillige plasseringer per 1 000 barn	2,1	2,6	2,4	2,0	1,8	1,8	1,7

Kilde: SSB-tabell 12845 og 13148. Gjelder plassering i alle plasseringstiltak med hjemmel i § 4-4 annet og sjettede ledd i barnevernloven av 1992. Flyttinger pga. frivillige akutt og frivillige atferd, er ikke med

Tabell 13.2 Barn frivillig plassert (§ 4-4, 2. og 6. ledd i 1992-loven). Per fylke ved utgangen av året 2021, 0–17 år. Antall barn og prosent av totalt antall plasseringstiltak

	Barn plassert som hjelpetiltak (n=) og andel i prosent av totalt antall plasserte barn (%)	Totalt antall barn som ikke bor hjemme
Møre og Romsdal	104 (25,3 %)	411
Trøndelag	233 (23,6 %)	988
Vestland	276 (23,5 %)	1 176
Agder	119 (19 %)	625
Innlandet	147 (18,6 %)	789
Vestfold og Telemark	168 (18,3 %)	918
Nordland	97 (18 %)	540
Oslo	155 (17,7 %)	878
Viken	370 (17,1 %)	2161
Rogaland	121 (14,1 %)	856
Troms og Finnmark	69 (11 %)	627
Total	1 859 (100 %)	9 969

Kilde: SSB tabell 12845. Disse tallene inkluderer ikke frivillige akutt- eller frivillige atferdsvedtak

mot 2021, se tabell 13.1.<sup>5</sup> Nedgangen gjelder også for omsorgsovertakelser (se nærmere omtale i kapittel 4).

Tall fra SSB viser også at andelen yngre barn i frivillige plasseringstiltak har økt, mens andelen 13–17-åringer har sunket (jf. SSB-tabell 12845). For 6–12 åringer er det stabilt. Det er geografiske forskjeller i bruken av frivillige plasseringer, se tabell 13.2. I Troms og Finnmark er 11 prosent av barna som er plassert utenfor hjemmet i frivillige plasseringstiltak, mens i Møre og Romsdal gjelder det 25 prosent av barna.

I SSBs statistikk fremgår det at barna som er frivillig plassert, etter bestemmelsene § 4-4 annet og sjettede ledd av barnevernloven 1992, bor i ulike typer plasseringstiltak. Ved utgangen av 2021 bodde flesteparten i ordinære fosterhjem (65 %). De øvrige bodde i institusjon (14 %), i beredskaps-hjem eller midlertidige hjem i familie og nære nettverk (9 %) eller i ulike former for bolig med oppfølging (12 %). Ifølge tall fra SSB har andelen som bor i fosterhjem økt de siste årene, samtidig som bruken av bolig med oppfølging har blitt redusert.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Disse tallene inkluderer ikke frivillige akutt- eller frivillige atferdsvedtak. For utvalgets behandling av akuttsaker og barn og unge på institusjon, se henholdsvis kapittel 14 og kapittel 20.

<sup>6</sup> Opphold i ulike typer botiltak anses som et plasseringstiltak i SSBs statistikk, men ikke i barnevernloven. Det kan antas at en stor andel av barna er enslige mindreårige flyktninger. Nedgang i ankomsttall frem mot 2021 kan dermed forklare at bruken er redusert.



### 13.2.3 Nemndsvedtak om flytteforbud og omsorgsovertakelse

Barnevernsloven åpner for at nemnda kan treffe vedtak om omsorgsovertakelse for et barn som er frivillig plassert, jf. § 5-1 bokstav f og g. Dette gjelder når det er overveiende sannsynlig at flyttingen av et barn tilbake til foreldre, og som har bodd utenfor hjemmet med foreldrenes samtykke, vil føre til en situasjon som oppfyller vilkårene for omsorgsovertakelse. Det kan også gjelde tilfeller der barnet har bodd utenfor hjemmet i mer enn to år med foreldrenes samtykke, og barnet har blitt så knyttet til mennesker og miljø at flytting kan føre til alvorlige problemer for barnet. Dette er en videreføring av reglene i barnevernloven av 1992, der dette ble regulert i § 4-8 annet ledd første punktum og tredje ledd.

Det er imidlertid gjort endringer i reglene om flytteforbud i den nye barnevernsloven. Nemndleder hadde i 1992-loven § 4-8 første ledd en hjemmel til å treffe vedtak om flytteforbud, mens barnevernstjenesten hadde hjemmel til å treffe *midlertidig* flytteforbud etter § 4-9. Bestemmelsen om at nemnda kunne vedta flytteforbud ble opphevet i ny lov, fordi det ofte er behov for å treffe vedtak raskt i slike saker, og det er dermed lite praktisk at vedtaket treffes av nemnda (Prop. 133 L (2020–2021)). Det er i den nye loven kun en bestemmelse som gir barnevernstjenestens leder og lederens stedfortreder kompetanse til å treffe vedtak om midlertidig flytteforbud, jf. § 4-3.

Tall fra nemndene viser utviklingen i nemndsvedtak om flytteforbud og omsorgsovertakelse frem mot 2021. Dette fremgår i tabell 13.3, der vedtak er fordelt på ulike hjemler. De fleste nemndsvedtakene gjelder vedtak om omsorgs-

overtakelse når det er overveiende sannsynlig at flyttingen vil føre til at barnet blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt, etter 1992-loven § 4-8 annet ledd første punktum (nå § 5-1 bokstav f). Nemnda fattet i perioden få vedtak som gjaldt flytteforbud.

### 13.2.4 Detaljert informasjon om barn som ble frivillig plassert i 2013 og 2014

For å få utdypet informasjon og bedre forståelse av hva som skjer i saker om frivillige plasseringer, har utvalget fått utarbeidet statistikk fra Frischsenteret om alle barn som ble frivillig plasserte i årene 2013 og i 2014. Det er generelt vanskelig å få nøyaktig statistikk, og datamaterialet som er tilgjengelig omfatter også plasseringer i institusjon og beredskapshjem etter akutt- og atferdshjemler. Disse inngår ikke i kategorien frivillige plassering som diskuteres i dette kapittelet. Løsningen for å unngå overdrivelser og feilkilder har derfor vært å ekskludere alle plasseringer i beredskapshjem og institusjon. Dette valget innebærer imidlertid at rundt 25–30 prosent av barna som faktisk er frivillig plassert blir ekskludert. Dette er uheldig, men det beste som var mulig å få til med dataene som er tilgjengelig. Detaljene om og begrensningene med denne tilnærmingen er redegjort for i tekstboks 13.1.

Det totale antallet frivillige plasseringer i fosterhjem 2013 og 2014 omfatter 1 669 barn.<sup>7</sup> Det er denne gruppen barn som det blir presentert informasjon om i det resterende forløpsanalysene.

<sup>7</sup> Tallet er lavere enn det som fremgår av SSBs statistikk over antallet barn som var plassert frivillig. SSBs statistikk omfatter alle barn i frivillige tiltak utenfor hjemmet, uavhengig av hvilket år de ble plassert.

Tabell 13.3 Antall saker med vedtak om flytteforbud og omsorgsovertakelse etter barnevernloven av 1992 § 4-8 (eksl. omsorgsovertakelse av nyfødte etter § 4-8 annet ledd annet punktum)

	Vedtak om flytteforbud ved frivillige plasseringer, jf. § 4-8 1. ledd	Omsorgsovertakelse grunnet i risiko for omsorgssvikt, jf. § 4-8 2. ledd 1. pkt.	Omsorgsovertakelse grunnet i barnets tilknytning til nytt miljø, jf. § 4-8 3. ledd	Sum § 4-8
2017	1	132	2	135
2018	1	119	5	125
2019	0	123	6	129
2020	0	111	9	120
2021	2	112	6	130
2022	0	156	2	158

Kilde: Sentralenheten

### Boks 13.1 Kort om avgrensning av datamateriale

Frischsenterets tallmateriale omfatter 5 295 barn. Disse fordeler seg på ulike typer tiltak. 28 prosent av barna ble plassert på institusjon (1 476 barn), 44 prosent (2 308 barn) ble plassert i beredskapshjem, eller andre former for fosterhjem enn ordinære fosterhjem, og 32 prosent av barna (1 669 barn) ble plassert i ordinære fosterhjem. Fordi en liten andel barn har flere tiltak samtidig, blir summen høyere enn 100 prosent. Utvalget har lagt til grunn at barn plassert i beredskapshjem og institusjon i stor grad vil omfatte barn plassert etter akutt- og atferdshjemler, selv om det også kan omfatte barn som er frivillig plassert etter § 3-2 (tidligere § 4-4 sjette ledd). Utvalget har derfor ekskludert disse gruppene fra analysene som er foretatt for å følge forløpet til barn som er frivillig plassert. Analysene avgrenses altså til barn plassert i fosterhjem.

Årsaken er at forløpet i saker som gjelder andre typer saker ikke skal farge analysene. Det betyr samtidig at noen av sakene blir feilaktig ekskludert, ved at de barna som ble frivillig plassert i andre typer tiltak enn i ordinære fosterhjem ikke inngår i analysene. Dette gjelder særlig barn på institusjon, der det ikke er mulig å skille ut de barna som ble frivillig plassert fra barna med på akutt- eller atferdshjemler. I de videre analysene er det også lagt mindre vekt på barn som flyttet i ulike typer botiltak med oppfølging, for eksempel på hybel eller i bofellesskap. Denne typen tiltak anses per i dag ikke som er plasseringstiltak, og det kan ofte omfatte

saker som gjelder enslige mindreårige flyktninger.

Basert på SSBs statistikk over antallet barn som til enhver tid er plassert frivillig utenfor hjemmet, fremgår det at omtrent 15 prosent bor i institusjon og 9 prosent i et beredskapshjem/midlertid hjem i familie og nettverk. SSBs statistikk inkluderer i utgangspunktet *ikke* barn som plassert etter akutt- og atferdshjemler, men SSB har samtidig ikke tilgjengelig statistikk over hvor mange som plasseres i året eller statistikk som gjør det mulig å følge forløpet til barna. SSBs statistikk gir imidlertid grunnlag til å anslå at ekskluderingen av barn i institusjon og beredskapshjem gjør at mellom 500 og 600 barn blir utelatt feilaktig fra utvalgets analyser, og at det totale antallet barn som ble plassert frivillig i 2013 og 2014 var om lag 2 200.

Barna som er ekskludert fra utvalget er i gjennomsnitt 13,2 år (institusjon) og 7,9 år (beredskapshjem) ved plassering. Det vanligste utfallet etter avsluttet plassering for barn på institusjon er hjemflytting med tiltak i hjemmet (45,3 %). Barna på institusjon var i gjennomsnitt plassert i 7,7 måneder. Nærmere 80 prosent av barna hadde avsluttet tiltaket før det var gått 12 måneder. For barna plassert i beredskapshjem er omsorgsovertakelse det vanligste utfallet etter avsluttet plassering (40 %), men mange flytter også hjem med tiltak (35 %). Barna var i gjennomsnitt plassert i 4,9 måneder. Tilnærmet samtlige av barna (96 %) hadde avsluttet tiltaket før det var gått 12 måneder.

Tabell 13.4 Barnets alder ved plassering. Prosent

	0–2 år	3–5 år	6–12 år	13–17 år	Totalt
Fosterhjem	12,5	12,7	33,6	41,3	100
Fosterhjem i familie og nettverk (n=652)	8,9	15,2	36,0	39,8	100
Fosterhjem utenom familie og nettverk (n=1 017)	17,9	8,7	29,7	43,6	100

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

## Barnas aldersfordeling

Samlet sett ble 1 669 barn plassert frivillig i ordinære fosterhjem i 2013 og 1014. Av disse var 61 prosent i fosterhjem i familie og nettverk og 39 prosent i fosterhjem utenfor familie. Disse blir i kapitlet omtalt som henholdsvis familieplasseringer og plasseringer utenfor familie og nettverk.

Barn i alderen 6–12 år og 13–17 år utgjør den største andelen av barna som ble frivillig plasserte, henholdsvis 37 prosent og 41 prosent. Det er jevnt over for alle aldersgrupper, unntatt de yngste barna (0–2 år), flere som er i fosterhjem i familie og nettverk, se tabell 13.4.

## Har barna hatt tiltak fra barnevernet før den frivillige plasseringen?

De fleste barna som flyttes ut av hjemmet som frivillig tiltak har hatt barnevernstiltak tidligere, oftest hjelpetiltak i hjemmet, og rundt en av ti har tidligere hatt plasseringstiltak. Det er liten forskjell mellom fosterhjem i eller utenfor familie. Det er en mindre andel av de yngste barna, og noen færre blant 17-åringene, som har mottatt tiltak i hjemmet før plassering, se tabell 13.5.

Barna plassert i fosterhjem utenfor familie og nettverk har i snitt mottatt hjelpetiltak noe lenger enn barna i familieplasseringer, henholdsvis 30,9 mot 26,7 måneder (se tabell 13.6).

Tabell 13.5 Andel barn med tidligere tiltak i hjemmet (prosent) og gjennomsnittlig antall måneder med tidligere tiltak i hjemmet

Alder ved plassering	Andel barn med tidligere tiltak i hjemmet		Gjennomsnittlig måneder med tiltak i hjemmet	
	Fosterhjem i familie og nettverk	Fosterhjem utenfor familie og nettverk	Fosterhjem i familie og nettverk	Fosterhjem utenfor familie og nettverk
0	42,9	31,6	1,5	0,7
1	54,5	47,6	2,7	3,2
2	59,5	75,0	7,2	11,1
3	63,0	81,3	9,9	11,7
4	78,6	90,0	15,9	22,7
5	79,7	81,0	19,0	21,1
6	85,3	100,0	26,0	43,9
7	82,7	80,0	24,5	28,0
8	83,9	81,3	29,7	39,7
9	81,5	86,4	29,7	34,5
10	79,2	83,3	28,7	34,6
11	75,9	68,8	30,9	34,5
12	83,1	75,0	37,3	37,4
13	81,0	70,0	31,5	42,6
14	82,9	91,5	36,0	56,1
15	83,5	89,5	31,8	40,3
16	75,6	79,5	38,8	42,7
17	61,2	70,1	27,1	28,9
Total	76,2	73,9	26,7	30,9

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

Hvor lenge varer de frivillige fosterhjems-plasseringene?

To tredeler av plasseringene er avsluttet innen 12 måneder. Dette gjelder 67 prosent av barna i familieplasseringer og 69 prosent av barna i fosterhjem utenom familie og nettverk (se tabell 13.7). Det innebærer at over 30 prosent av barna er plassert i over ett år, og noen er plassert i fire år eller lenger. 8 prosent av barna er plassert i minst tre år, uavhengig av plasseringstype (se tabell 13.8).

Funnene nyanseres noe når man ser på betydningen av alder ved plassering og varighet av plasseringen (se tabell 13.9). Plasseringene blant de eldste barna varer i gjennomsnitt lenger. Medianen indikerer at noen lange forløp trekker opp snittet i noen aldersgrupper, og variasjonen langs aldersdimensjonen er også noe mindre dersom

man ser på medianverdien. Det er imidlertid fremdeles slik at plasseringene varer noe kortere for de yngre barna og noe lenger for de eldre barna.

Hva skjer etter avsluttet plassering?

For barna i frivillige plasseringer er det to utfall som er mest vanlig: omsorgsovertakelse eller hjemflytting med tiltak i hjemmet (se tabell 13.10). Omsorgsovertakelse er noe vanligere blant barn som er plassert i fosterhjem utenom familie og nettverk (40 %), enn for barna som er familieplassert (30 %). Dette gjelder særlig for de yngste barna, hvor 87 prosent av spedbarna som ble plassert utenfor familie og nettverk var under barnevernets omsorg tre måneder etter at den frivillige plasseringen var avsluttet. For barna i alderen 1–10 år gjelder dette for omtrent halvparten, med enkelte unntak. Barna i familieplasseringer flytter

Tabell 13.6 Gjennomsnitt antall måneder med tidligere tiltak utenfor hjemmet og tiltak i hjemmet. Barn 0–17 år

	Fosterhjem i familie og nettverk	Fosterhjem utenfor familie og nettverk
Måneder med tiltak utenfor hjemmet (gjennomsnitt)	1,1	1,4
Måneder med tiltak i hjemmet (gjennomsnitt)	26,7	30,9

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

Tabell 13.7 Plasseringenes varighet etter type plassering og antall måneder. Antall barn og kumulativ prosent

Avsluttet innen	Fosterhjem – familie og nettverk	Fosterhjem – utenom familie og nettverk
1 måned	81 (8 %)	56 (9 %)
3 måneder	259 (25 %)	152 (23 %)
6 måneder	447 (44 %)	315 (48 %)
9 måneder	587 (58 %)	405 (62 %)
12 måneder	680 (67 %)	452 (69 %)

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

Tabell 13.8 Plasseringenes varighet etter type plassering og antall måneder. Antall barn og prosent

Plasseringens varighet	Fosterhjem i familie og nettverk	Fosterhjem utenom familie og nettverk
13–24 måneder	168 (17 %)	98 (15 %)
25–36 måneder	85 (8 %)	52 (8 %)
37–48 måneder	84 (8 %)	50 (8 %)

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

Tabell 13.9 Plasseringens varighet etter plasseringstype og barnets alder ved plassering. Antall barn, gjennomsnitt lengde i måneder og median

Alder ved plassering	Fosterhjem i familie og nettverk			Fosterhjem utenom familie og nettverk		
	n=	Gjennomsnitt	Median	n=	Gjennomsnitt	Median
0	21	5,4	4	76	6,0	5
1	33	9,5	7	21	8,3	5
2	37	9,6	6	20	8,7	5,5
3	54	8,0	6	16	11,0	10
4	42	9,1	5	20	10,0	7
5	59	12,7	8	21	4,9	5
6	34	13,9	7	25	11,1	7
7	52	11,1	6	25	6,7	4
8	56	11,6	8	32	9,8	7
9	54	12,2	8,5	22	10,8	7
10	53	12,2	6	30	13,0	6,5
11	58	10,7	7	32	10,5	6
12	59	15,9	11	28	18,0	11
13	63	15,4	7	40	12,9	7
14	76	14,6	8,5	47	15,0	8
15	109	14,4	10	57	16,9	9
16	90	17,0	12	73	16,5	12
17	67	12,4	9	67	14,7	11
Total	1 017	12,7	8	652	12,1	7

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

noe oftere hjem (41 %), selv om det også her er en relativt stor andel barn med omsorgsovertakelse etter tre måneder, rundt en tredel av barna.

### 13.3 Utredninger og forskning om frivillige plasseringer

Det er lite forskning på saker der barn flyttes fra hjemmet som et frivillig hjelpetiltak. Det foreligger derfor begrenset kunnskap om hva som kjennetegner barn og foreldre og livssituasjonen som gjør at barn må flytte.

Det foreligger tre eldre studier, alle av psykologspesialist Havik. Den første studien var basert på en undersøkelse av 41 barn i alderen 6–12 år som ble frivillig plassert utenfor hjemmet i foster-

hjem eller institusjon i perioden 1998 til 1999 (Havik, 2004).<sup>8</sup> Studien viste at en tredel av de som ble plassert frivillig var flyttet hjem igjen ett år senere, samt at barna i gjennomsnitt hadde hatt hjelpetiltak i tre år før barnet ble plassert. Senere studier viste at frivillige plasseringer også var planlagt å være kortere enn ved omsorgsovertakelser, hvorav 24 prosent av de frivillige plasseringene mot 12 prosent av omsorgsplasseringene var planlagt avsluttet innen ett år (Havik, 2007).<sup>9</sup> Inntrykket av kortere varighet bekreftes også i en tredje studie av Havik mfl. (2013), der

<sup>8</sup> Barna, foreldrene og saksbehandlere er intervjuet ved plassering, og saksbehandlere i barnevernstjenesten, klasseledere og barnas nye omsorgspersoner svarte på et spørreskjema.

Tabell 13.10 Status 3 måneder etter avsluttet frivillig plassering. Barn plassert i fosterhjem i familie og nettverk (n=938) og barn plassert utenfor fosterhjem i familie og nettverk (n=594). Prosent<sup>1</sup>

Alder ved plassering (barn)	Omsorgsplassering		Ny frivillig plassering		Hjemflytting med tiltak i hjemmet		Hjemflytting, ingen tiltak i hjemmet	
	FamNett	UFam Nett	FamNett	UFam Nett	FamNett	UFam Nett	FamNett	UFam Nett
0 (n=97)	33	87	19	3	38	3	10	8
1 (n=52)	41	55	13	5	34	20	13	20
2 (n=54)	29	42	9	26	46	16	17	16
3 (n=70)	31	50	11	13	48	31	9	6
4 (n=60)	27	58	10	0	49	32	15	11
5 (n=75)	48	29	6	14	37	48	9	10
6 (n=53)	40	52	7	13	43	30	10	4
7 (n=74)	33	40	22	20	39	36	6	4
8 (n=84)	43	52	8	10	42	32	8	6
9 (n=73)	45	55	12	9	37	18	6	18
10 (n=73)	30	58	13	12	53	23	4	8
11 (n=87)	40	37	12	17	37	37	11	10
12 (n=77)	42	67	8	8	38	25	13	0
13 (n=90)	20	44	24	19	39	28	17	8
14 (n=106)	19	18	22	21	40	41	18	21
15 (n=149)	22	18	19	24	40	47	19	10
16 (n=148)	17	6	18	14	35	49	30	31
17 (n=110)	2	2	23	25	54	47	21	26
Total (n=1 532)	30	40	15	14	41	32	14	14

<sup>1</sup> Det er her med kun barn som har avsluttet plasseringen innen 4 år og som kan observeres minst 3 måneder etter. Antallet barn er derfor noe lavere enn det som er oppgitt i starten av avsnittet 1.2.4

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

varigheten og begrunnelsene for plasseringer i beredskapshjem ble studert. Dette inkluderte frivillige plasseringer. Planene var oftere tilbakeføring når plasseringen var hjemlet i en frivillighetsparagraf, sammenlignet med barn som plassert med tvang. Havik (2007) viser samtidig til at 49 prosent av fosterforeldrene selv mente at den frivillige plasseringen var planlagt som en opp-

vekstplassering. Fosterforeldre som hadde barn hos seg plassert på frivillig basis opplevde også oftere at de ikke visste hva som var planlagt (13 prosent) enn fosterforeldre som hadde omsorgsplasserte barn (fem prosent). Havik (2007) finner at hvert femte barn i fosterhjem er plassert frivillig.

I studiene til Havik vises det videre til at de frivillige plasseringene skilte seg fra omsorgsovertakelser med hensyn til barnas alder, hva som utløste plasseringen og hvem som tok initiativet til plasseringen.<sup>10</sup> Barna i frivillige plasseringer var

<sup>9</sup> Basert på en spørreundersøkelse hvor 843 av fosterforeldrene har svart på spørsmål om hvilke tiltak barnet er plassert på.

eldre (68 prosent var over 15 år, og 14 prosent var under tre) (Havik, 2007). Tall fra SSB kan imidlertid tyde på at dette har endret seg, og at barna under 2 år i dag utgjør en vesentlig andel av de som er frivillig plassert.

Havik (2007) finner at det er noe mer samvær ved frivillige plasseringer (63 prosent har samvær med mor minst en gang i måneden, mot 42 prosent i omsorgsplasseringene). Det er samtidig indikasjoner på at barnevernstjenesten har stor innvirkning på samværsordningen, gjennom veiledning og forhandlinger (Havik 2004). Helsetilsynet har, basert på landsomfattende tilsyn, vist til at barnevernstjenestene i varierende grad følger opp barn og foreldre etter plasseringen eller foretar konkrete vurderinger i forbindelse med samvær (Helsetilsynet 2015).

Bratteli (2015), som har studert 50 omsorgsvedtak<sup>11</sup> (53 barn) fra nemnda der det hadde vært en frivillig plassering forut for vedtaket, finner at frivillige plasseringer i hovedsak var brukt i to typer saker. Den ene var når terskelen for omsorgsovertakelse ikke var møtt, men hjelpetiltak i hjemmet ikke var tilstrekkelig. Denne saksypen kunne gjerne ha usikker varighet, og plasseringene kunne bli langvarig dersom foreldrene var samarbeidsvillige. Den andre sakstypen var når frivillig plassering brukes som korttidsplassering med konkrete mål. Målet er da enten hjemreise eller at saken bringes inn for nemnda.

Bratteli finner at en femtedel av sakene varte i ett år eller mer, mens rundt halvparten av plasseringene varte opp mot et halvt år før de ble avsluttet ved forhandlingsmøte i nemnda, tilbakeføring eller annen plassering. Det vises videre til at årsaken til at barnet var frivillig plassert oftere handlet om problemer av langvarig art (37 saker) heller enn problemer av forbigående karakter (13 saker). Det må samtidig tas høyde for en viss seleksjon ved at studien gjaldt saker som endte opp med behandling i nemnda. De fleste sakene om frivillig plassering var initiert av barnevernet (n=30), mens foreldrene hadde initiert plasseringen i 13 saker. I to av sakene finner Bratteli at foreldrene ikke hadde opplevd at de hadde gitt fritt samtykke, men at de ga etter for press fra barnevernet. Det var videre indikasjoner på at foreldrene ikke ønsket plasseringen i ytterligere to saker.

I oppsummeringen av landsomfattende tilsyn med oppfølging av barn i fosterhjem, utført i 2013 og 2014, konkluderer Helsetilsynet med at barnevernstjenestenes oppfølging av frivillige plasseringer varierer. De peker på enkeltfunn hvor en barneverntjeneste ikke har fulgt opp med besøk, og en annen ikke har sikret samvær mellom barn og foreldre. De peker også på at enkelte tjenester ikke vurderer behovet for omsorgsovertakelse ved langvarige frivillige plasseringer.

Helsetilsynet (2019a) finner at i de sakene som gikk til omsorgsovertakelser, hadde 13 av 73 barn vært frivillig plassert i forkant av nemndsbehandlingen. Tilsynet beskriver at det var flere årsaker til at frivillige plassering ikke lenger ble vurdert å være et egnet tiltak. I de fleste sakene handlet det om at foreldrene ønsket å flytte barnet hjem, og at barnevernstjenesten hadde vært uenig. I andre saker hadde barnevernstjenesten vurdert at frivillig plassering ble for sårbart for barnet, og at en flytting hjem vil føre til risiko for barnet.

I saker med vedtak om flytteforbud finner Helsetilsynet at rundt halvparten av bodde i fosterhjem i familie og nettverk, og de fleste av barna hadde bodd utenfor hjemmet over tid. Helsetilsynet finner videre at det er ulike årsaker til at foreldre trekker samtykket til frivillige plasseringer. I noen saker har foreldrenes samtykke vært preget av ambivalens, og bortfall av samtykke beskrives som mindre overraskende. Sakene hvor foreldrene trekker samtykke til den frivillige plasseringen beskrives som udramatisk for barnet i de fleste sakene, men det at foreldre kan trekke samtykke til plasseringen er et usikkerhetsmoment som skaper uro for barnet i enkelte tilfeller. Når samtykke trekkes har flere av barna uttalt seg om sine ønsker, og de fleste ønsker å bli boende utenfor hjemmet, noe barnevernstjenesten ser ut til å hensynta.

På vegne av utvalget intervjuet Forandringsfabrikken 52 ungdommer om deres synspunkter og erfaringer fra behandling av omsorgsovertakelser etter § 4-12 og opphold i institusjon etter § 4-24. Flere av barna som tidligere har opplevd frivillige flyttinger trekker frem at de opplevde deres eller foreldrenes samtykke som presset frem eller med elementer av tvang. En ungdom på 16 år er spurt hvilket valg hun opplevde i egen situasjon:

«De sier jeg skal signere det frivillig, på tvang. Og jeg bare, hvilke andre alternativ har jeg? Hvis jeg ikke signerer. Altså det er jo tvang uansett, de sier det er frivillig, men jeg har ingen andre alternativer. Hvis det ikke fungerer så

<sup>10</sup> Se også kapittel 4 hvor det vises til studier som avdekker forskjeller i bruk av frivillige plasseringer etter foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn.

<sup>11</sup> Alle saker tilgjengelige i Lovdata i perioden 2008–2013.

setter de meg her på tvang, er det eneste alternativet. Hva har jeg gjort for å havne på tvang videre. Du får egentlig ikke vært her frivillig.»

Kilde: Jente 16 år i behandlingssinstitusjon,  
Forandringsfabrikkens undersøkelse  
på vegne av utvalget

## 13.4 System og praksis i andre land

### 13.4.1 Innledning

De nordiske landene er bygd på et grunnleggende prinsipp om hjelp og støtte til familier, og at tiltak for å sikre barn og unge skal gjennomføres i samarbeid eller partnerskap med familien (Burns, mfl., 2017). Dette gjelder også i det norske barnevernssystemet, men det foretas få frivillige plasseringer i Norge sammenlignet med de andre nordiske landene. En viktig grunn er at det norske barnevernssystemet er lagt opp slik at alvorlige inngrep i foreldres og barns familieliv skal vurderes grundig av et uavhengig organ. Dette var det sentrale poenget ved innføringen av nemndene på begynnelsen av nittitallet, og representerer en rettssikkerhetstenking som bygger på EMK artikkel 6 (1) og tvistemålslovens regler (se kapittel 2 og kapittel 18). Det betyr at det norske systemet forholder seg til den vanskelige problemstillingen med frivillighet og samtykke på den måten at jo høyere alvorlighetsgrad dess strengere er kravene til fremgangsmåte.

En forklaring på at det oppstår utfordringer ved frivillige plasseringer, ligger nettopp i at vårt system ikke er rigget for denne type tiltak. Det kan samtidig være gode grunner for at barnevernssystemet skal utvide bruken av samtykkebaserte tiltak, slik det gjøres i Finland, Sverige og Danmark (samtidig som det problematiseres i alle disse tre landene at det er et vanskelig tiltak når barnet ikke kan bo hjemme lengre). Frivillige tiltak har en styrke i at foreldre (og barn) selv ønsker dette, og det gir trolig grobunn for fungerende samarbeid.

### 13.4.2 Finland

I Finland er systemet lagt opp slik at alle plasseringer utenfor hjemme som hovedregel skal være frivillige og samtykkebaserte (Pösö og Huhtanen, 2017). I 2013 var 6,6 per 1 000 barn (n=7 103) plassert gjennom en frivillig omsorgsovertakelse, mot 1,9 barn (n=2 074) gjennom ordinær omsorgsovertakelse (tvangstiltak). I nevnte år var 77 prosent av alle omsorgsovertakelsene (n=9 177) samtykkebasert. I 2021 var 73 prosent (n=1 165) av

nye omsorgsovertakelser frivillige og 27 prosent (n=427) tvangstiltak (Lastensuojelu, 2022). Barn kan også være plassert som et hjelpetiltak, og foreldrene beholder da full omsorg under plasseringen. Frivillige plasseringer som hjelpetiltak utgjorde 1,3 per 1 000 barn (n=1 395) i 2013 (Pösö og Huhtanen, 2017).

Omsorgsovertakelsene og hjelpetiltaksplasseringene reguleres i barnevernsloven (Child Welfare Act, 2007). Frivillige omsorgsovertakelser krever at foreldre med foreldreansvar, og barn med partsrettigheter (12 år), samtykker til plasseringen. Dersom foreldre og barn med partsrettigheter godtar omsorgsovertakelsen og plasseringen, blir beslutningen tatt av en sosialarbeider med nødvendig myndighet. Dersom en eller flere parter motsetter seg omsorgsovertakelsen, treffes avgjørelsen av forvaltningsdomstolen.

Saksbehandlingen ved en plassering utenfor hjemmet følger strenge krav til dokumentasjon og informasjon, og kravene til prosessen er de samme uavhengig av om omsorgsovertakelsene gjennomføres med eller uten samtykke. Forberedelsene til en plassering utenfor hjemmet inkluderer samtaler med barnet, foreldre og deres nettverk. Det skal foreligge en plan hvor det fremgår hva som er formålet med omsorgsovertakelsen, og det også skal gå frem hvordan plasseringen skal imøtekomme målene. Planen skal utarbeides i samarbeid med barnet og foreldrene dersom mulig. Hvis samtykket blir trukket av barn og/eller foreldre går saken til domstolen for behandling.

Finske forskere har pekt på utfordringene med frivillige plasseringer i et rettighetsperspektiv. Pösö og Huhtanen (2017, side 31) omtaler de frivillige plasseringen som «borderline» saker mellom frivillighet og tvang. Det også stilt spørsmålsteget ved om tvang opererer uformelt i de frivillige beslutningene (Pösö mfl., 2018).

### 13.4.3 Sverige

Den svenske lovgivningen oppmuntrer sosialarbeidere til å finne frivillige løsninger, så langt det lar seg gjøre.<sup>12</sup> Frivillige plasseringer utenfor hjemmet reguleres i sosialtjenestelovgivningen, Socialtjänstlagen (SoL). Beslutningene tas av sosialnemndene, og det avgjørende kriteriet er at det eksisterer et rimelig behov for omsorg for barnet, som ikke kan ivaretas på andre måter. Ved plasseringer skal sosialtjenesten jobbe mot gjenforening. Det innebærer at sosialnemnden minst

<sup>12</sup> Portalparagraf. 7 1 kap. 1 § SoL (Socialstyrelsen, 2020c).



hver sjettede måned vurderer om det fremdeles er et behov for at barnet skal være plassert utenfor hjemmet. Samtidig, når barnet har bodd i samme fosterhjem i to år, skal nemnden vurdere om foreldreansvaret for barnet skal overføres til fosterforeldrene (permanent plassering av barnet).

I løpet av 2012 ble 15 200 svenske barn (0–20 år) frivillig plassert etter SoL. Samme år ble 5 200 barn plassert med tvangsvedtak etter Lagen med særskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Dette betyr at nærmere tre av fire plasseringer er frivillig. I overkant av 6,6 per 1 000 barn plasseres frivillig mot 2,4 per 1 000 med tvang. Nyere statistikk fra 2021 viser at det fremdeles er flest barn med frivillige tiltak (Socialstyrelsen, 2022b).

Svenske forskere på barnevernsfeltet har uttrykt at også formelt frivillige tiltak kan inneholde elementer av skjult tvang. Foreldre kan føle seg tvunget til å samtykke til tiltak selv om de ikke er enige, da barnevernet vil ta i bruk tvangsmessige tiltak dersom foreldrene motsetter seg frivillige tiltak (Svensson og Höjer, 2017; Leviner, 2017). Utfordringen er, peker forskerne på, at foreldre blir presset til å akseptere tiltak der det rettslige og bevismessige grunnlaget for en plassering kan mangle eller er svakt.

## 13.5 Hvor trykker skoene?

### 13.5.1 Innledning

Utvalget mener at utgangspunktet må være at frivillige plasseringer er positivt, og at samtykkebaserte tiltak grunnleggende sett er uttrykk for godt barnevernsarbeid og velfungerende samarbeidsrelasjoner. Basert på tallmaterialet fra 2013 og 2014 flytter over halvparten av barna som plasseres frivillig i fosterhjem i familie eller nettverk.

Frivillige plasseringer i barnevernet er og har vært et område som er beheftet med større kunnskaps- og informasjonsmangler. Utvalget mener det er flere forhold som gir grunn til å vurdere endringer og tiltak for barn og foreldres situasjon i disse sakene, for å sikre at deres rettigheter ivaretas. Utvalget peker særlig på fire hovedproblemstillinger:

- Det er grunn til å spørre om frivillige plasseringer benyttes i de riktige situasjonene og for de riktige barna, eller om det er andre hensyn som er utslagsgivende.
- Det er spørsmål om beslutningsprosessen og saksbehandlingen omkring frivillige plasseringer er tilstrekkelig omfattende.

- Er samtykket som barn og foreldre gir reelt, og har foreldre og barn blitt gjort tilstrekkelig kjent med rettighetene sine?
- Det er også grunn til å spørre om oppfølgingen foreldre og barn får etter en frivillig plassering er tilstrekkelig til at barnet kan flytte hjem igjen.

### 13.5.2 Benyttes frivillige plasseringer i de riktige situasjonene?

Utvalget stiller spørsmål ved om frivillige plasseringer benyttes i de riktige situasjonene og for de riktige barna. Barnevernsloven angir at det kun er ved kortvarige behov at frivillige plasseringer skal benyttes. Dersom det antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, må barnevernstjenesten vurdere om det med én gang skal reises sak om omsorgsovertakelse.

Utvalgets undersøkelser viser at halvparten av barna er frivillig plasserte i opptil 6 måneder, noe som fremstår å være i tråd med lovens intensjon. For de fleste barna som er frivillig plassert har det vært satt inn barnevernstiltak før den frivillige plasseringen. Det er imidlertid en tredel av barna som er i en frivillig plassering i 12 måneder eller mer, og noen barn i flere år. Særlig for de yngste barna ender frivillige plasseringer ofte i omsorgsovertakelse. 87 prosent av spedbarna plassert i fosterhjem utenfor familie og nettverk var under barnevernets omsorg tre måneder etter at den frivillige plasseringen var avsluttet. Befringutvalget foreslo i 2000 at det innføres en tidsfrist for hvor lenge en frivillig plassering kan vare (NOU 2000: 12, s. 315).

Utvalget mener det ser ut som lovens intensjon med kortvarige plasseringer ikke følges for en god del barn. Det er grunn til å spørre om frivillige plasseringer i noen tilfeller, særlig for babyer, men også for de eldre barna, brukes som en ikke-kommunisert forløper for omsorgsovertakelse, eventuelt som et uformelt akutt- eller utredningstiltak.

Det er relativt store regionale forskjeller i bruk av frivillige plasseringer, som indikerer at det er ulik tolkning av regelverket for når det kan brukes frivillig plassering og når det må fremmes sak om omsorgsovertakelse. Det betyr også at det er ulik praksis i barnevernstjenestene. Ulik praksis er, etter utvalget syn, en rettssikkerhetsutfordring, fordi den bidrar til forskjellsbehandling og uforutsigbarhet for foreldre og barn.

### 13.5.3 Er beslutningsprosessen og grunnlaget for frivillige plasseringer tilstrekkelig gode?

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om beslutningsprosessen og grunnlaget for frivillige plasseringer er tilstrekkelig sikret. Utvalget legger til grunn at frivillige plasseringer ofte må anses å være et alvorlig inngrep i barn og familiers liv, og særlig i tilfeller der den frivillige plasseringen varer over lang tid eller etterfølges av et tvangsvedtak. I forskningen (Storhaug, mfl. 2020; Lurie mfl., 2018) vises det til at foreldrene kan oppleve de frivillige løsningene som store og inngripende tiltak, og at de ikke har noe valg da tvangsløsninger uansett er alternativet. Dette høres også fra saksbehandlere selv (Storhaug mfl., 2020).

Utvalget legger videre vekt på at det ikke foreligger noen form for kontroll eller annenhåndsvurdering av vedtak om frivillige plasseringer, eller mekanismer for å ettergå prosessen og de vurderingene som er foretatt. Dette er til forskjell fra andre alvorlige inngrep, der nemnda fatter vedtaket. Dette gir risiko for at feil i barnevernets vurderinger ikke blir avdekket, og at det tas for lett på saksbehandlingen. Verken barna eller foreldrene har rett til fri rettshjelp, noe som innebærer at de kan oppleve å stå alene i slike saker. Foreldre kan imidlertid ha med en fullmektig eller en støtteperson i møter med barnevernet. Dette temaet er nærmere behandlet i kapittel 12. Det vises også til forslag i kapittel 7 om representasjon for barn (BRO), som skal sikre at barn ikke står alene i slike situasjoner.

### 13.5.4 Er samtykkene reelle, og kjenner foreldre og barn rettighetene sine?

Til tross for at det er noen indikasjoner på at foreldre og barn opplever varierende grad av frivillighet ved samtykke til tiltak, har ikke utvalget grunnlag for å hevde at majoriteten av samtykkene barn og foreldre gir ikke er reelle. Det foreligger det ikke kunnskap om. Utvalget er likevel spørrende til om foreldre og barn får tilstrekkelig informasjon og forstår hva tiltaket innebærer, for eksempel når det gjelder samvær og muligheten for å forby flytting. Disse plasseringene kan representere reell og opplevd inngripen i familiers liv. I enkelte tilfeller kan frivillige tiltak i realiteten innebære en høy grad av tvang, fordi barn og foreldre opplever at de ikke har et annet valg. Illustrerende er det som denne ungdommen på 17 år sier om å avslutte en frivillig plassering:

«Altså først var jeg der på frivillig basis, så ville jeg gjerne avslutte. Så fikk jeg bare nei, nei. De forklarte til meg at de kommer til å gjøre den ufrivillig.»

Kilde: Gutt 17 år i omsorgsinstitusjon, Forandringsfabrikkenes undersøkelse på vegne av utvalget

Det kan ligge en trussel om mer inngripende tiltak hvis ikke det samtykkes. Skillet mellom frivillighet og tvang i barnevernet har blant annet blitt beskrevet som forførende og tilslørende (Stang, 2002; Stang, 2007), og samtykkebaserte praksiser i barnevernet blir trukket frem som en gråsonere preget av etiske og rettslige motsetninger (Leviner, 2017; Lynch og Boddy, 2018; Pösö mfl., 2018). Det kan utgjøre en utfordring at noen foreldre ikke er tilstrekkelig opplyst om hva et samtykke innebærer, hva det betyr for prosessen videre og hva deres rettigheter er. Dette handler om kvaliteten på og realiteten i foreldrenes samtykke. Noen av kritikkpunktene i en finsk undersøkelse av frivillige tiltak var at informasjonen til foreldre og barn om rettigheter, innhold i tiltak og konsekvenser ikke var tydelige nok (Pösö mfl., 2018). Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF) har uttalt til utvalget at noen foreldre opplever at en frivillig plassering ikke ble slik de så for seg. Ved en frivillig plassering har foreldrene rettigheter knyttet til barnet, og kan trekke samtykket når som helst. Realiteten er imidlertid at disse rettighetene i noen tilfeller vil være begrenset all den tid dette kan føre til vedtak om forbud mot flytting og etterfølgende omsorgsovertakelse. For barn uten partsrettigheter som ikke ønsker plasseringen er også frivillighetsaspektet begrenset. Dette er tiltak som det i mindre grad kan klages på, fordi det er samtykkebaserte tiltak. Utvalget har i kapittel 8 fremmet forslag som styrker barns rettigheter og mulighet til å klage og å be om ny vurdering av barnevernstjenestens vedtak, og i kapittel 26 er det også fremmet forslag om å styrke foreldres mulighet til å klage.

### 13.5.5 Er oppfølgingen av barn og foreldre god nok ved frivillige plasseringer?

Utvalget er usikre på oppfølgingen barn og foreldre får når barnet er i en frivillig plassering, og hvorvidt dette utøves ulikt mellom kommuner. Får barn og foreldre like god oppfølging som ved andre plasseringstiltak? Opplever barnet det trygt og forutsigbart, eller skapes det usikkerhet som gjør at barnet får livet sitt på vent? Får foreldrene den hjelpen og de tiltakene de trenger for å

komme i posisjon til at barnet kan komme tilbake? Mange barn flytter hjem i løpet av 6 måneder, noe som tyder på at situasjonen har bedret seg. Det finnes imidlertid lite systematisert kunnskap om hvordan barnevernet følger opp barn og foreldre ved frivillige plasseringer. De samme kravene til oppfølging i fosterhjem følger av frivillige plasseringer, og det er lovpålagte krav til planer for oppfølging av barn både i fosterhjem og på institusjon. Det foreligger få retningslinjer om hvordan barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre ved frivillige plasseringer. Dette kan bidra til usikkerhet i tjenestene og ulik praksis. Det kan videre medføre uforutsigbarhet for barn og foreldre med tanke på varigheten av plasseringen.

### 13.6 Utvalgets forslag

Utfordringen for utvalget når det skal foreslås tiltak på området for frivillige plasseringer, er at det både innehar ønskelige og mindre ønskelige elementer. På den ene siden er utvalget opptatt av og ser viktigheten av frivillige tiltak som utformes i samarbeid med foreldre og barn. På den andre siden mener utvalget at det er tydelige tegn på at bestemmelsen om frivillige plasseringer ikke gjennomgående følges slik lovgiver har intendert, og at det er noen iboende utfordringer med tiltak som innebærer at et barn må flytte ut av sitt eget hjem. Forslagene forsøker derfor å ta høyde for denne tvetydigheten.

Det vises til at det i andre deler av utredningen er foreslått tiltak som har relevans for frivillige plasseringer. Utvalget foreslår i kapittel 8 å styrke barns klagemuligheter. Det foreslås at alle barn skal kunne be om en overprøving av vedtak om flyttinger, inkludert ved frivillige plasseringer, som må behandles av nemnda. Utvalget foreslår også at det innføres frister for å avklare barns fremtidige omsorgssituasjon ved frivillige akutt-plasseringer (se kapittel 14). Barnerepresentantordningen (BRO), flertallets forslag som omtales i kapittel 7, vil være viktig for å ivareta barns rettigheter i alle saker der barn flyttes fra hjemmet, også ved frivillige plasseringer. Det vises dessuten til forslag i kapittel 26 om å styrke foreldres mulighet til å klage på barnevernstjenestens saksbehandling og vedtak.

#### Presisere vilkåret for frivillige plasseringer

Utvalget mener at det bør foretas grep som bidrar til at praksis ved bruk av frivillige plassering blir i tråd med lovens intensjoner, slik disse er definert

per i dag. Frivillige plasseringer som innebærer at et barn må flytte fra hjemmet sitt kan anses som et inngripende tiltak, og utvalget mener kravet om klar lovhjemmel (legalitetsprinsippet) fordrer en tydeliggjøring av vilkårene i loven. Utvalget foreslår derfor at det presiseres i § 3-2 at frivillige plasseringer skal kunne benyttes der barnet midlertidig ikke kan bo hjemme hos foreldrene. Det bør videre fremgå hva som menes med at tiltaket skal være midlertidig. Utvalget foreslår også at det lovfestes at barnevernstjenesten skal vurdere situasjonen for barnet og foreldrene etter 6 måneder. Dette innebærer å vurdere om barnet kan flytte hjem, om det bør fremmes sak om omsorgsovertakelse eller om det fremdeles anses å være til barnets beste med en frivillig plassering. Barnevernstjenestens vurdering må dokumenteres, jf. § 12-4. Denne aktivitetsplikten kan anses som en del av barnevernstjenestens oppfølgingsplikt. Se utvalgets forslag til endringer i § 3-2 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31.

Utvalget mener videre at innholdet i vilkårene bør følges opp i saksbehandlingsrundskrivet. Det bør tas inn beskrivelser av når frivillige plasseringer kan være egnet, for eksempel når det er mulig med familie- og nettverkshjem eller når ungdom med samtykkekompetanse ønsker det. Det bør også presiseres når frivillig plassering ikke kan anses som egnet. Eksempler på dette er i saker der det kan være behov for å regulere samvær med foreldrene. Det bør vies ekstra oppmerksomhet om de yngste barna som plasseres i fosterhjem utenfor familie og nettverk, siden disse sakene ofte ender i omsorgsovertakelse.

#### Utrede legalitetskontroll for frivillige plasseringer

Utvalget mener det bør være mekanismer for å etterprøve det som foregår i samhandlingen mellom barnevern og private parter i inngripende saker. Utvalget foreslår derfor at det utredes om nemnda skal foreta en «legalitetskontroll» ved frivillige plasseringer. At en annen instans skal kontrollere og ettergå om vedtaket er i tråd med lovens krav kan også virke opplærende og disiplinerende overfor både saksbehandlingen i barnevernstjenesten og barn og foreldre.

#### Veiledningsmateriell og oppfølging av regionale forskjeller

Barnevernstjenesten har en tydelig plikt til å følge opp barn og foreldre ved hjelpetiltak. Dette gjelder også ved frivillige plasseringer. Utvalget ser behov for at det gis utdypende føringer og veiled-

ning om innholdet i oppfølgingsplikten, og foreslår at det utvikles veiledningsmateriell om dette. Det vises også til det foreslåtte tiltaket over om å tydeliggjøre vilkår for frivillige plasseringer og presisere barnevernstjenesten aktivitetsplikt. Utvalget foreslår videre at det undersøkes om de forholdsvis store forskjeller mellom regionene er noe det haster å gjøre noe med, sett opp mot rettsikkerhetsstandarder for barn og familier.

Det vises for øvrig til forslag i kapittel 18 om å styrke oppfølging av av foreldre.

#### Vurdere formålet med frivillige plasseringer og frivillige

Utvalget mener, som nevnt, at det i større grad bør sikres at praksis er i tråd med lovens intensjon. Det kan samtidig tenkes at frivillige plasseringer kan være egnet i andre situasjoner enn de som per i dag faller innenfor lovens intensjon og vilkår. Mer frivillighet i barnevernets arbeid og flere løsninger basert på samtykke og samarbeid mellom barnevernstjenesten og private parter kan bidra til økt kvalitet og et bedre barnevern overfor både barn og foreldre. En slik utvikling må imidlertid være informert og kunnskapsbasert og forankret i en villet og tydelig politikkutvikling. Dette fremstår ikke å være tilfellet i dag. Utvalget foreslår at det utredes i hvilke situasjoner og tilfeller frivillige plasseringer bør benyttes. En slik utredning må baseres på forskning og kunnskap om frivillige plasseringer og hvordan disse oppleves av barn og foreldre, og generelt om grunnlaget for frivillighet og samtykke i barnevernssystemet.

#### Utrede bruk av samtaleprosess og advokatbistand i saker om frivillig plassering

Utvalget foreslår at det utredes hvordan private parter kan sikres korrekt bistand ved frivillig plassering. Per i dag finnes det ingen fast ordning i disse sakene, og det avhenger fra kommune til

kommune hvordan private parter ivaretas. Utvalget mener videre det bør utredes om det i saker der barnevernstjenesten sammen med foreldre og barn vurderer frivillig plassering, bør benyttes samtaleprosess i regi av nemnda. Samtaleprosess kan fungere som en arena for å diskutere og finne ut hva som er nødvendige tiltak i familien for å forebygge omsorgsovertagelse eller andre alvorlige inngrep. Dette vil være en ny type sak for samtaleprosess i nemnda, ved at prosessen igangsettes uten at terskelen for å fremme sak for nemnda er oppfylt (se også utvalgets forslag i kapittel 15 om å utvide samtaleprosess til nye sakstyper). Ved en samtaleprosess vil partene få oppnevnt advokat.

Det kan også vurderes om en ordning med dialogprosess i kommunene kan være egnet for å styrke partenes rettssikkerhet, der saker ikke bringes inn for samtaleprosess (se omtale av dialogprosess i kapittel 12). Det vises videre til utvalgets forslag i kapittel 19 om å vurdere rådslagingsmøter for å undersøke om en flytting kan unngås, eller for å legge til rette for en barnesensitiv flytting.

#### Forskning og utredning om frivillige plasseringer og tiltak i barnevernet

Utvalget foreslår at det settes i gang forskning og utredning om frivillige plasseringer, for å styrke og synliggjøre kunnskapen om problemstillingene og identifisere grensedragningene mot plasseringer som skjer gjennom tvangsvedtak. Særlig viktig er det å få på plass kunnskap om hva som kjenetegner frivillige plasseringer, hvilke vurderinger som tas i barnevernstjenesten når de vurderer frivillig plassering for et barn, og hvordan prosessen og plasseringen oppleves for de foreldrene og barna som berøres. Det trengs også informasjon om hvordan plasseringene følges opp av barnevernstjenesten, og hvordan barnevernets myndighet kommer til syne i denne typen plasseringer.

## Kapittel 14

# Barnevernets akuttiltak

### 14.1 Innledning

Et akuttvedtak om å flytte et barn ut av hjemmet kan utløses av en akutt hendelse, men kan også fattes i saker der det har vært bekymring over tid og problemene i familien eskalerer. Akuttvedtak kan oppleves dramatisk for et barn og en familie, og rettssikkerheten kan settes på prøve. I mandatet er utvalget spesielt bedt om å vurdere en ordning for andrehåndsvurdering av akuttvedtak, samt hvordan rettssikkerheten til barn som plasseres akutt kan styrkes ut fra barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer.

En stor andel av barna som blir plassert akutt har vært kjent for barnevernet i flere år, og barna er i gjennomsnitt 9 år gamle.<sup>1</sup> Fysisk mishandling, manglende foreldreferdigheter,<sup>2</sup> foreldres rusmisbruk og psykiske problemer og vold, eller høy grad av konflikt i hjemmet er de vanligste begrunnelsene for akuttplassering (Drange mfl., 2021). Ved akuttplassering av ungdom er rusmisbruk, psykiske problemer og atferdsproblemer de vanligste begrunnelsene. Akuttvedtak kan fattes med eller uten samtykke fra foreldre og/eller barnet. Ved akutte tvangsplasseringer har foreldre, og barn med partsrettigheter, rett til advokatbistand betalt av det offentlige.

I 2021 ble om lag 1 700 barn akuttplassert på grunn av forholdene i hjemmet eller på grunn av barnets atferd. 932 av barna ble akuttplassert med tvang og om lag 800 av barna ble frivillig akuttplassert. Beslutningsprosedyren for akutte tvangsplasseringer skiller seg fra andre tvangsplasseringer, ved at barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder eller påtalemyndigheten har kompetanse til å treffe vedtak. Vedtaket skal straks sendes nemnda, og nemndleder skal foreta

en legalitetskontroll av vedtaket i løpet av 48 timer. Private parter kan klage over vedtaket til nemnda, og nemndleder hører partene i et møte. Nemnda tar både stilling til om vilkårene for akuttplassering var oppfylt på vedtakstidspunktet, og om det er grunnlag for å opprettholde det påklagede vedtaket med utgangspunkt i dagens situasjon. I 2021 behandlet nemnda 266 klager (17 prosent fikk medhold), og nær 100 klagesaker ble brakt inn for rettslig prøving i tingretten. Det foreligger ikke statistikk fra Domstolsadministrasjonen om hvilket utfall sakene fikk.

Ved en akuttplassering blir barnet flyttet til enten beredskapshjem (21 %), fosterhjem i familie eller nettverk (21 %) eller akuttinstitusjon (58 %). Gjennomsnittlig antall oppholdsdager i Bufetats akuttiltak (frivillige og tvang) var i 2021 150 dager i beredskapshjem og 53 dager i akuttinstitusjon. Etter en akuttplassering flytter barnet enten hjem, og det kan iverksettes hjelpetiltak eller barnet flyttes i fosterhjem eller institusjon, enten som frivillig plassering eller ved nemndsvedtak. Det er ikke tilgjengelig statistikk over hvordan akuttplasseringer avsluttes. Kunnskaps- og informasjonsgrunnlaget om dagens praksis på akuttområdet er begrenset.

Utvalget har i sine vurderinger konsentrert seg om håndteringen av akutte situasjoner, og det som skjer i etterkant av disse. Det vesentlige har vært å vurdere om rettssikkerheten for både barn og foreldre i disse sakene er god nok, og om barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer blir tilstrekkelig ivaretatt. Utvalget har særlig drøftet følgende fem problemstillinger:

- Er det behov for ytterligere kvalitetssikring av tvangsvedtakene?
- Er barnevernets håndtering av akutte situasjoner for lite skånsom?
- Blir barna tilstrekkelig involvert i beslutningsprosessene?
- Har akuttiltakene god nok kvalitet?
- Er rettssikkerheten godt nok ivaretatt ved akuttvedtak som hjelpetiltak?

<sup>1</sup> Basert på tall fra 2019 utvalget har mottatt fra Frischsenteret.

<sup>2</sup> Innholdet i begrepet «manglende foreldreferdigheter» er ikke tydelig definert, men kan henspille til utfordringer med stimulering, grensesetting og samspillsferdigheter.

Det er iverksatt flere tiltak på området de siste årene, samtidig med at praksisen har blitt endret. Dagens utfordringsbilde tilsier derfor ikke, etter utvalgets syn, at det er behov for nye omfattende tiltak. Utvalget har, i tråd med mandatet, vurdert om det trengs ytterligere kvalitetssikring av akuttvedtak i nemnda. Utvalgets flertall mener saksbehandlingsreglene gir tilstrekkelig sikring, og fremhever at tidsaspektet er viktig både for barnets behov for avklaring og for fristene og prosessene for å fremme sak for nemnda. To medlemmer mener det trengs endringer i saksbehandlingen.

Utvalget foreslår at fristene for når barnevernstjenestene må avklare barnas fremtidige omsorgssituasjon ved frivillige akuttplasseringer presiseres, for å hindre at barn blir boende lenge i midlertidige tiltak. Utvalget foreslår videre at det utarbeides tydeligere planer for implementering av veiledningsmaterieell i barnevernstjenestene. Dette skal bidra til at det i større grad sikres at faglige råd og anbefalinger blir gjort kjent og tatt i bruk i kommunene. Utvalget foreslår videre at akuttplasseringer omfattes av kravet om tverrfaglig spesialistvurderinger, som er foreslått i kapittel 24. I tilfeller der barn blir akuttplassert uten at det foreligger en slik tverrfaglig kartlegging, må det sikres at det gjennomføres etter flyttingen. Det vises også til at innføring av BRO, flertallet sitt forslag, vil være viktig ved akuttplasseringer, fordi BRO vil gi barn nødvendig representasjon i vanskelige situasjoner slik akuttsakene er, og dermed styrke deres rettsstilling. BRO omtales nærmere i kapittel 7. Som i flere av de andre kapitlene foreslår utvalget også her mer forskning og statistikkutvikling.

I kapitlets del 2 beskrives dagens system for og praksis ved akutttiltak i barnevernet, mens del 3 beskriver system og praksis i et utvalg andre land. I del 4 presenteres utvalgets forståelse av utfordringsbildet og forslag.

## 14.2 Dagens system og praksis

### 14.2.1 Ulike typer akuttvedtak

Akuttplasseringer er et svært inngripende tiltak, og skal bare treffes når det er til barnets beste, jf. barnevernsloven § 1-3, og der mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige for å beskytte barnet, jf. § 1-5. Barn kan få akutt hjelpetiltak, jf. § 4-1, eller bli tvangsplassert i akutte faresituasjoner, jf. hhv § 4-2 og § 4-4. Det kan også vedtas midlertidig flytteforbud når barnet er frivillig plassert utenfor hjemmet.<sup>3</sup>

### Akuttvedtak om hjelpetiltak

Det følger av barnevernsloven § 4-1 at dersom et barn er uten omsorg, skal barnevernstjenesten straks vedta og sette i verk de hjelpetiltakene som er nødvendige. Det er presisert i bestemmelsens annet punktum at iverksetting av hjelpetiltak forutsetter at foreldre og barn med partsrettigheter ikke motsetter seg tiltaket. Bestemmelsen omhandler først og fremst tilfeller der ingen tar seg av barnet, og er blant annet ment å omfatte tilfeller der foreldrene er uteblitt fra hjemmet uten varsel, eller der foreldrene er ute av stand til å ta vare på barnet på grunn av akutt sykdom eller problematisk rusmiddelbruk. I enkelte tilfeller blir også barnevernet og foreldrene enige om en frivillig plassering som et hjelpetiltak.

Bestemmelsen er formulert vidt, og den vil også kunne fange opp tilfeller som er beskrevet under § 4-2 (se under), men med det unntak av at foreldrene, eller barnet hvis det er over 15 år, ikke motsetter seg vedtaket. Foreldrene beholder omsorgsansvaret i disse sakene.

Vedtakene skiller seg fra andre vedtak om frivillige plasseringer ved at situasjonen er akutt. Det er i forarbeidene til loven lagt til grunn at dette skal dreie seg om kortvarige tiltak, og ved behov for barnevernstiltak utover den akutte situasjonen må det treffes vedtak om hjelpetiltak. Det foreligger imidlertid ingen spesifikke frister for den videre saksgangen. Ved frivillige tiltak foreligger heller ikke de samme rettssikkerhetsgarantiene som ved tvangsvedtak; vedtakene kvalitets-sikres ikke av nemnda, det er ikke hjemmel til å regulere samværet mellom barn og foreldre, og partene i saken, foreldrene og barn over 15 år, har ikke rett til fri rettshjelp.

### Vedtak om akutt omsorgsovertakelse

Akuttvedtak om omsorgsovertakelse er regulert i barnevernsloven § 4-2. Påtalemyndigheten, barnevernstjenestens leder eller lederens stedfortreder kan treffe akuttvedtak om omsorgsovertakelse hvis det er *«fare for at barnet blir vesentlig skadelidende dersom vedtaket ikke gjennomføres straks»*. Ved en akutt omsorgsovertakelse gjelder de samme forpliktelsene for barnevernstjenesten som ved en ordinær omsorgsovertakelse. Barnevernstjenesten får også overført samtykkekompetansen fra foreldrene, slik som ved en ordinær omsorgsovertakelse.

<sup>3</sup> Vedtak om midlertidig flytteforbud etter § 4-3 omtales ikke nærmere i kapitlet.

Bestemmelsen kan anvendes uavhengig av om barnet befinner seg hjemme, eller om barnet for eksempel er på samvær hos samværsforelder, på reise eller på et annet midlertidig oppholdssted. Det avgjørende for vurderingen er barnets situasjon og behov for beskyttelse.

Bestemmelsen omfatter også akuttvedtak om omsorgsovertakelse av nyfødte barn. I disse situasjonene har foreldrene i liten eller ingen grad fått utøvet omsorgen for barnet, og derfor er det i annet punktum presisert at det ved vurderingen av om det skal treffes et akuttvedtak om omsorgsovertakelse av et nyfødt barn, skal legges særlig vekt på barnets behov for nærhet til foreldrene umiddelbart etter fødsel.

Barnet kan akutt plasseres i et fosterhjem (herunder beredskapshjem) eller i en barnevernsinstitusjon. Dersom det er nødvendig, fordi barnet har nedsatt funksjonsevne, kan barnet plasseres i en opplærings- eller behandling sinstitusjon, jf. § 4-2 femte ledd, jf. § 5-3. I særskilte tilfeller kan barnet plasseres i et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere. Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem, jf. § 9-4. Dette gjelder også ved akutt plasseringer.

Akutt plassering i institusjon på grunn av barnets atferdsuttrykk

Det fremgår av barnevernsloven § 4-4 at barnevernstjenestens leder, lederens stedfortreder og påtalemyndigheten har kompetanse til å treffe akuttvedtak om å plassere et barn i institusjon, dersom barnet har vist alvorlige atferdsvansker som nevnt i lovens § 6-2. Det er presisert at et slikt akuttvedtak bare kan treffes dersom det er fare for at barnet ellers blir «vesentlig skadelidende». Ved akuttvedtak etter § 4-4 skal barnet plasseres i en institusjon som er godkjent for slike plasseringer av Bufetat eller Oslo kommune, jf. barnevernsloven § 10-17 og § 16-6.

#### 14.2.2 Begrunnelser for akutt plassering

Akutt plasseringen kan utløses av en akutt hendelse, eller der det har vært bekymring over tid og problemene eskalerer (Aarset og Bredal, 2018; Helsetilsynet, 2019a; Storhaug mfl., 2020). Helsetilsynet (2019a) finner i gjennomgangen av 106 barnevernssaker, hvorav 81 omhandlet akuttvedtak, at de fleste akuttsituasjonene var av en slik karakter at det etter deres vurdering var helt nødvendig å sikre beskyttelse av barnet. I samtlige saker beskrives situasjonene som svært alvorlige

for barna. Det er snakk om traumatiske hendelser, kriser, akutt psykisk sykdom, rus, vold og overgrep. 13 av 81 akuttvedtak var fattet som hjelpetiltak. Helsetilsynet finner at disse sakene imidlertid skiller seg lite fra sakene der det var fattet akuttvedtak med tvang, både med hensyn til hva som hadde utløst akuttsituasjonen og hvorfor det hastet. Tilsynet peker også på at det er vanskelig å se fra dokumentasjonen i hvilken grad det foreligger et reelt samtykke fra foreldrene til flyttingen i disse sakene.

Storhaug mfl. (2020) finner, i en gjennomgang av 175 saker, at fysisk mishandling var den vanligste begrunnelsen for akuttvedtak, etterfulgt av manglende foreldreferdigheter, foreldrenes psykiske problemer, rusmisbruk, høy grad av konflikt og vold i hjemmet. Det var ofte flere forhold som ga grunnlag for plassering. Klagesakene behandlet i nemndene viste at flertallet av sakene var kjennetegnet ved at de var komplekse. Psykiske problemer og rusmisbruk hos foreldre og manglende foreldreferdigheter var tydeligst assosiert med komplekse problembeskrivelser. Fysisk mishandling og vold i hjemmet var problemene som var sterkest assosiert med «enkle» problembeskrivelser, der disse ble beskrevet som eneste problem.

Begrunnelsene for akuttvedtak varierer ut fra barnets alder. Vedtak begrunnes oftere med foreldrenes psykiske problemer, rusmisbruk, manglende foreldreferdigheter og vanskjøtsel i saker som omhandler de yngste barna (0–3 år). Blant ungdommene (15–17 år) er grunnlaget for meldingen oftere knyttet til konflikter i hjemmet, samt at ungdommene har vært utsatt for psykisk mishandling, seksuelle overgrep, mangel på omsorgsperson, i tillegg til faktorer ved barnet selv, som psykiske problemer, rusmisbruk, atferdsproblematikk og kriminalitet (Drange mfl., 2021).

#### 14.2.3 Ansvarsdelingen mellom kommune og stat

Kommunens plikt til ha en tilgjengelig beredskap er lovfestet i barnevernsloven § 15-3 fjerde ledd. Barnevernstjenesten skal også ha tilstrekkelig og riktig kompetanse tilgjengelig utenfor ordinær kontortid. Kommunen står i utgangspunktet fritt i organiseringen av akuttarbeidet, men ordningen må være formalisert og etterprøvbart. For eksempel kan den enkelte kommune velge å ha felles barnevernsvakt sammen med andre kommuner, opprette en bakvaksordning eller velge andre løsninger tilpasset de lokale forholdene (Prop. 133 L (2020–2021)).

Bufdir sendte i juni 2016 ut en tolkningsuttalelse som presiserte plikten kommunene har til akuttberedskap i barnevernet (Bufdir, 2016a), og statsforvalterne fikk i oppdrag å følge opp kommunenes akuttberedskap.

Bufetat har plikt til å bistå kommunene med plasseringer utenfor hjemmet når det treffes akuttvedtak, jf. § 16-3 annet ledd bokstav a. Plikten gjelder for vedtak etter alle akutt hjemlene i barnevernsloven. Bufetat har etter bestemmelsen plikt til å tilby et forsvarlig akutttiltak som ivaretar barnets behov, jf. også barnevernsloven § 1-7. Innenfor disse rammene har barnevernet et handlingsrom til å velge tiltak til det enkelte barn, på en måte som samtidig gir god ressursutnyttelse. Før en henvendelse til Bufetat om bistand til akutt-plassering, skal barnevernstjenesten alltid ha vurdert om barnet kan plasseres i familie eller nære nettverk.

Kommunen har siste ord om hvilket fosterhjem som skal velges, mens Bufetat har siste ordet om hvilken institusjonsplass som skal tilbys. Bufdir har tydeliggjort de sentrale reglene for Bufetats bistandsplikt, for å redusere ulikhetene i tolkningen av denne (Bufdir, 2018b).

#### 14.2.4 Omfanget av akutt-plasseringer

I 2021 ble 932 barn akutt-plassert med tvang (Bufdir, 2022l).<sup>4</sup> Flesteparten av disse gjelder akutte omsorgsovertakelser (624 barn). Informasjon om frivillige akutt-plasseringer er mindre tilgjengelig. Kommunenes halvårsrapporteringer til statsforvalteren indikerer at om lag 800 barn ble akutt-plassert som hjelpetiltak i 2021.<sup>5</sup> Det kan dermed anslås at det ble fattet akuttvedtak for om lag 1700 barn totalt i 2021, men det må tas høyde for feilkilder og at samme barn kan ha blitt registrert flere ganger under ulike typer vedtak.

Det har vært en betydelig nedgang i bruken av akuttvedtak de siste 10 årene. Dette gjelder særlig omfanget av akutte omsorgsovertakelser, som er halvert fra 2013 til 2021. Det finnes lite kunnskap om årsakene til nedgangen, og flere faktorer kan ha spilt inn. Fra politisk hold har det vært et uttalt mål å redusere bruken av akuttvedtak. Bakgrunnen har vært informasjon om at slike vedtak har blitt iverksatt uten at det forelå reelle akuttsituasjoner. I innspill til utvalget er det vist til at nedgangen skyldes endrede vurderinger i praksisfeltet om når akuttvedtak skal iverksettes, sterkere

<sup>4</sup> Inkluderer vedtak etter §§ 4-6 annet ledd, 4-25 og 4-9 om nyfødte.

<sup>5</sup> Informasjon utvalget har mottatt fra Bufdir.

bevissthet om hvilken belastning akutt-plasseringer kan ha for barn, samt større fleksibilitet i tjenestene til å vurdere alternative tiltak i akutte situasjoner. Dette kan i praksis bety at terskelen for å akutt-plassere barn har blitt høyere.

Bufdir har uttalt at noe av nedgangen i antall akutt-plasseringer kan forklares med bedre forebyggende arbeid, blant annet gjennom samarbeid mellom barnevernstjenesten og det øvrige offentlige hjelpe- og tjenesteapparatet. Det at frivillige hjelpetiltak i hjemmet brukes mer understøttes til en viss grad av analyser som Frischsenteret har gjort for utvalget. Disse viser en tendens til at barn mottar hjelpetiltak over en lengre periode før akutt-plassering enn tidligere. Det foreligger imidlertid ikke kunnskap om barnevernets tiltaksarbeid resulterer i bedre forebygging.

Tilgjengelig statistikk gir ikke støtte til at nedgangen i akuttsaker skyldes flere frivillige plasseringer eller forberedte omsorgsovertakelser. Det har tvert imot vært en nedgang både i antall omsorgsovertakelser og frivillige plasseringer, parallelt med reduksjonen i akuttsaker.<sup>6</sup> I tillegg har bruken av beredskapshjem som hjelpetiltak i perioden holdt seg stabil,<sup>7</sup> og det samme har bruken av frivillige akutt-plasseringer etter § 4-6 første ledd i 1992-loven.<sup>8</sup>

#### 14.2.5 Prosessuelle krav og rettigheter

I barnevernslovens kapittel 1 er det enkelte overordnede prosessuelle krav til barnevernstjenestens saksbehandling, som også er sentrale i akuttsaker, blant annet kravet om forsvarlig saksbehandling, tjenester og tiltak, plikten til å samarbeide med barn og foreldre og barns rett til medvirkning.

I § 12-5 er det stilt særskilte krav til dokumentasjon og begrunnelser av vedtak, som også gjelder ved akuttvedtak. Det skal fremgå 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 fremgå hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert. Dette innebærer at det må det fremgå at det er foretatt en reell avveining av de motstridende interesser, og hvilken vekt hensynet til familie-

<sup>6</sup> Se kapittel 4 og kapittel 13 om frivillige plassering.

<sup>7</sup> SSB-tabell 12845. Gjelder plasseringer i beredskapshjem og midlertidig hjem i familie og nære nettverk med hjemmel i § 4-4 2. og 6. ledd i barnevernsloven av 1992.

<sup>8</sup> Kommunenes halvårsrapportering til statsforvalterne, mottatt fra Bufdir.



bånd, for både barn og foreldre er tillagt i vurderingene.

Private parter har rett til fri retts hjelp i forbindelse med nemndas behandling av en klage over et akuttvedtak, og ved rettslig prøving av akuttvedtaket, jf. rettshjelpsloven §§ 16 første ledd nr. 2 og 17 tredje ledd nr. 2. I tillegg har partene krav på å få dekket utgifter til advokat som fritt rettsråd, i tilfeller der det fattes vedtak om akutt plassering, men hvor vedtaket ikke blir etterfulgt av at barnevernstjenesten starter forberedelse til sak for nemnda, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2 bokstav a.

#### Legalitetskontroll

Det følger av barnevernsloven § 14-22 at straks etter iverksetting av akuttvedtaket, må vedtaket sendes nemnda for vurdering. Nemndlederen skal vurdere om vedtaket skal godkjennes, og gi en kort begrunnelse for avgjørelsen. Nemndleder kan innhente ytterligere opplysninger, når det er nødvendig for å ta stilling til godkjenningsspørsmålet. Saken skal avgjøres snarest, og om mulig innen 48 timer etter at nemnda har mottatt den. Godkjenningsordningen er en form for legalitetskontroll. Dette betyr at nemnda kontrollerer at det er rett myndighet som har truffet vedtaket, og om beskrivelsen av akutsituasjonen i vedtaket tilfredsstiller lovens krav. Nemnda etterprøver ikke innholdet i vedtaket. Tabell 14.1, basert på tall som er innhentet fra Sentralenheten for nemndene, viser at det er svært sjelden at vedtakene ikke godkjennes.

#### Klager på akuttvedtak

De private partene<sup>9</sup> kan påklage vedtak om akutt plassering til nemnda, jf. barnevernsloven § 14-23. Klagen behandles av nemndleder alene, men i

særlige tilfeller kan nemnda settes som ordinær nemnd etter § 14-3.<sup>10</sup> Bestemmelsen er ment å være en unntaksregel. I forarbeidene er det uttalt at avgjørelsen av om det foreligger et særlig tilfelle, må bero på en konkret vurdering av sakens kompleksitet. Dette omfatter å vurdere om saken reiser krevende vurderinger som tilsier behov for et fagkyndig medlem i nemnda, eller at saken av andre grunner har et særlig komplekst bevismateriale. Det er vist til at spedbarnssaker kan reise krevende vurderinger, som kan tilsi grundigere behandling. Akuttvedtak om plassering av spedbarn er imidlertid ikke alene tilstrekkelig for at vilkåret om «særlige tilfeller» er oppfylt (Prop. 133 L (2020–2021)).

I klagebehandlingen skal det holdes et møte, der partene får mulighet til å redegjøre for sitt syn og føre de bevisene som nemndlederen tillater.<sup>11</sup> Vedtak i klagesaken skal treffes innen én uke etter at nemnda mottok saken. Dersom klagen er behandlet av en ordinær nemnd, er fristen for å treffe vedtak på to uker etter at nemnda mottok saken. Se tabell 14.2 for omfanget av klagesaker og utfallet av klager.

Antall klagesaker sammenlignet med antall akuttvedtak tyder på at nemnda behandler klager på 35–40 prosent av barnevernets vedtak om akutte omsorgsovertakelser (barnevernloven av 1992 § 4-6 annet ledd).<sup>12</sup> Andelen klager akuttplas-

<sup>9</sup> I hovedsak foreldre, og barn over 15 år, ved akuttvedtak om omsorgsovertakelse, men barn under 15 år kan få innvilget partsrettigheter i særlige tilfeller, jf. § 12-3. Ved akutte atferdsplasseringer er alle barn å anse som part.

<sup>10</sup> Dette var det ikke adgang til etter barnevernloven av 1992.

<sup>11</sup> I barnevernloven av 1992 fremgikk at det skulle holdes et kort møte. Begrepet «kort» er tatt ut av ny barnevernslov.

<sup>12</sup> En klagesak kan omfatte flere barn, og det fremgår ikke av nemndas registreringer om det er foreldre eller barn med partstatus som klager.

Tabell 14.1 Medhold ved legalitetskontroll for ulike akuttvedtak 2017–2021

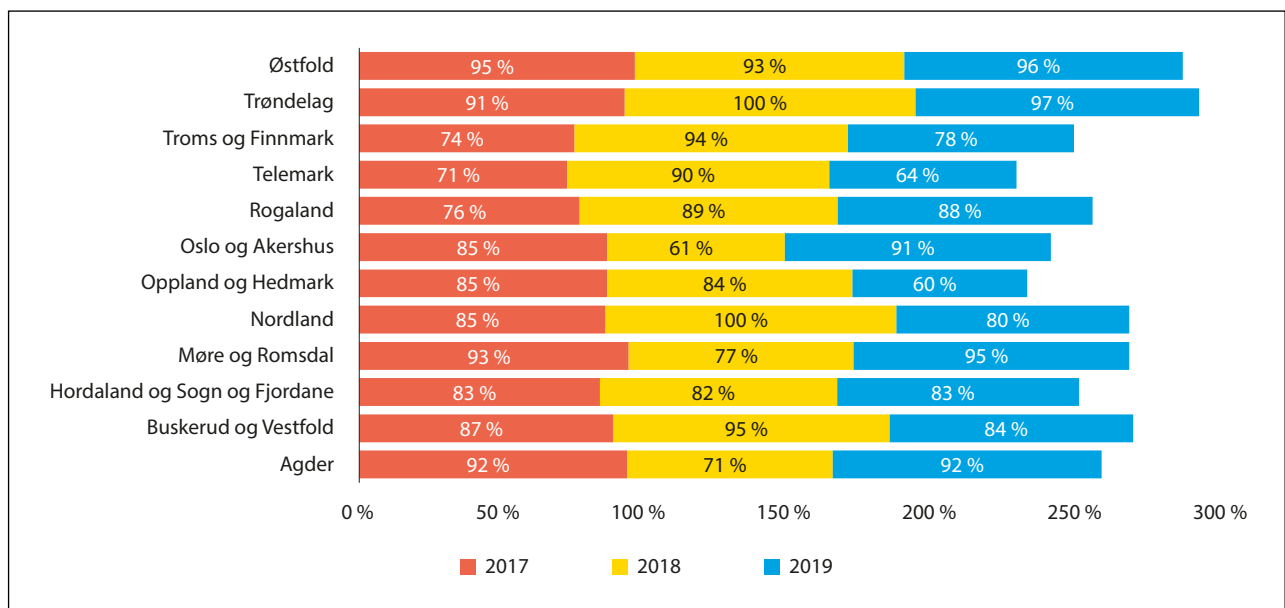
	Antall vedtak etter § 4-6	Unike barn	Andel vedtak god- kjent (%)	Antall vedtak etter § 4-9, nyfødt	Unike barn	Andel vedtak god- kjent (%)	Antall vedtak etter § 4-25	Unike barn	Andel vedtak god- kjent (%)
2017	960	1346	97,9	48	48	97,9	354	304	95,5
2018	833	1143	97,9	30	30	100	332	273	95,3
2019	720	985	96,7	31	33	96,9	349	282	94,9
2020	591	776	97,8	19	19	100	316	249	95,9
2021	538	695	98,4	15	15	100	277	222	97,1

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Merk at bestemmelsene er fra barnevernloven av 1992

Tabell 14.2 Klage på ulike akuttvedtak og medhold for offentlig part i 2017–2021

	Antall vedtak etter § 4-6	Medhold offentlig part (%)	Antall vedtak etter § 4-9, nyfødte.	Medhold offentlig part (%)	Antall vedtak etter § 4-25	Medhold offentlig part (%)
2017	385	85,2	26	92,6	36	83,3
2018	306	83,8	19	94,4	38	76,3
2019	287	85,8	10	90,9	52	80,8
2020	192	87,0	10	90,0	47	85,1
2021	183	83,6	6	83,3	36	86,1

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Merk av bestemmelsene er fra barnevernloven av 1992



Figur 14.1 Medhold for offentlig part i klagesaker ved akuttvedtak etter § 4-6 (1992-loven) på fylkesnivå 2017–2019

Kilde: Sammenstilling av tall mottatt fra Frischsenteret

sering av nyfødte (barnevernloven av 1992 § 4-9) ligger høyere, mens det i mindre grad klages på akutt plasseringer i atferdsinstitusjon (barnevernloven av 1992 § 4-25).<sup>13</sup> Antall innkomne klager er imidlertid høyere enn antall klagesaker som blir behandlet, fordi flere klager blir trukket før saken går til behandling. Her er tallene usikre, men anslaget utvalget har mottatt fra Sentralenheten for nemndene tyder på at nær halvparten av akuttsakene i første omgang blir påklaget (nær 400 klager i 2021). Andelen saker som blir trukket

har også økt noe de siste årene, uten at det foreligger kunnskap om hva dette skyldes.

Offentlig part fikk i 2021 medhold i 83 prosent av klagesakene behandlet av nemndene, dersom man ser på alle typer akuttvedtak. Medholdsprosenten for offentlig part har, med unntak av i 2021, generelt vært høyere i saker om akutt plassering av nyfødte enn andre akuttsaker.

Samtidig varierer medholdsprosenten noe mellom nemndene, slik det fremgår i figur 14.1, som viser medhold for offentlig part i behandlingen av klagesaker etter § 4-6. I de tilfellene der privat part får medhold, kan dette både skyldes at vilkårene ikke var oppfylt på vedtakstidspunktet eller at vilkårene for opprettholdelse ikke lenger er til stede.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Tallene utvalget har mottatt fra Sentralenheten samsvarer ikke fullt ut med tallene som oppgis for antallet klagesaker i årsrapporten for fylkesnemnda. Det må derfor tas noe forbehold om tallene, men avvikene er forholdsvis små.

Tabell 14.3 Rettslig prøving av klagesaker fordelt på ulike akutthjemler 2017–2022

	Antall vedtak etter § 4-6	Antall overprøvinger	Antall vedtak etter § 4-9, nyfødt	Antall overprøvinger	Antall vedtak etter § 4-25	Antall overprøvinger
2017	385	182	26	4	36	2
2018	306	145	19	8	38	8
2019	287	122	10	10	52	6
2020	192	94	10	4	47	7
2021	183	79	6	2	36	8

Kilde: Tall innhentet av utvalget fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

### Rettslig prøving i tingretten

Nemndas vedtak i klagesaken kan bringes inn til tingretten for rettslig prøving, jf. § 14-25. Tingrettens saksbehandling ved rettslig prøving av akuttvedtak følger de generelle reglene i tvisteloven kapittel 36, om rettslig prøving av administrative tvangsinngrep. Dette innebærer at det gjennomføres en muntlig behandling ved hovedforhandling, og at retten settes med en fagdommer og to meddommere, hvorav én lek meddommer og én fagkyndig meddommer.

Fordi Domstolsadministrasjonen ikke fører statistikk over ulike sakstyper, foreligger det lite kunnskap om tingrettens behandling av akutt saker og utfallet av disse. Tall fra nemndene viser imidlertid at nærmere halvparten av klagesakene på akutte omsorgsovertakelser (barnevernloven av 1992 § 4-6 annet ledd) bringes videre for rettslig prøving i domstolen. Dette gjelder imidlertid kun et fåtall av sakene som er begrunnet i barnets atferd. Se tabell 14.3.

#### 14.2.6 Samarbeid med andre tjenester i akutte situasjoner

Samarbeid mellom barnevern og politi

Det følger av barnevernsloven § 12-10 at dersom det er nødvendig, kan barnevernstjenestens leder kreve at politiet bistår ved blant annet fullbyrdelse

av akutte tvangsvedtak. I Prop. 133 L (2019–2020) understreket departementet at all bruk av bistand fra politiet til gjennomføring av vedtak, må skje på en måte som gir minst mulig belastning for barn og foreldre. I rundskriv om saksbehandlingen i barnevernet fremgår det at barnevernstjenesten bør ha en tett dialog med politiet om hvordan de kan bistå slik at plasseringen. Fullbyrdelsen av vedtaket kan ikke overlates til politiet, da det er barnevernstjenesten som etter loven har ansvaret for gjennomføringen av vedtaket.

Ved politibistand har politiet plikt til å utføre arbeidet på en mest mulig skånsom måte, jf. politiloven § 6. Innenfor rammene som følger av politiloven avgjør politiet selv på hvilken måte, og med hvilke midler, bistandsoppdraget skal gjennomføres, jf. politiinstruksen § 13-5. Samhandlingen mellom politi og barnevern i akutte situasjoner er beskrevet i nasjonale retningslinjer for samhandling mellom politi og barnevern (Bufdir, 2020a), utarbeidet av Bufdir og Politidirektoratet.

Det foreligger ikke statistikk over hvor ofte politiet bistår barnevernet.<sup>15</sup> Utvalget har derfor vært i kontakt med enkelte barnevernstjenester og barnevernsvakter for å innhente informasjon.<sup>16</sup> Informasjonen utvalget har fått tilsier at oppdrag sammen med politiet i akutte situasjoner utgjør en relativt liten del av barnevernets håndtering av akuttsaker, og at det sjelden benyttes politi til å fysisk gripe inn for å «hente ut» barn. Det er vist til at når det bes om politibistand, er det som oftest for de ansattes egen sikkerhet (bekymring for vold, rus og våpen hos foreldre), og fordi barnevernstjenesten kan ønske å ha politiet i bak-

<sup>14</sup> A. Pedersen (2016) fant i sin en masteroppgave, der 36 akuttvedtak som var offentlig tilgjengelig via Lovdata for årene 2007–2013 ble gjennomgått, at i 12 av sakene fikk privat part medhold. Det ble videre vist til at begrunnelse for medhold til privat part kan deles inn i tre kategorier; 1) saksbehandlingsfeil, 2) vilkår for opprettholdelse ikke til stede, og 3) vilkår for akuttvedtak ikke oppfylt på vedtakstidspunktet. 7 av sakene der privat part fikk medhold handlet om at vilkårene for opprettholdelse ikke lenger var til stede.

<sup>15</sup> Bufdir opplyser at de ikke har mulighet til å hente ut data for å produsere slik statistikk per i dag, fordi barnevernstjenestene ikke registrerer data om bruk av politi systematisk i sine fagsystemer.

<sup>16</sup> Barnevernsvaktene i Trøndelag, barnevernstjenesten i Stavanger og barnevernstjenesten i Sandnes.

hånd i tilfelle situasjonen eskalerer. Det er vel så vanlig at politiet ber om bistand fra barnevernet, eller særlig barnevernsvakten, enn omvendt. Det er samtidig vist til at det *kan* være vanligere at politiet må bruke fysisk makt ved akutt plasseringer av ungdom etter barnevernsloven § 4-4, der rus og atferdsproblematikk er en kjent faktor. Da kan bistanden oftere være rettet mot å hente ungdommen.

Intervjuer av barn og ungdom om bruk av politi i akuttsaker, tyder på at noen barn kan oppleve at det er trygt at politiet er til stede, men flere, og særlig ungdommer, har vanskelige opplevelser med politiets tilstedeværelse. Flere har dårlige minner fra kontakt med politi, og kan oppleve det som stigmatiserende å bli ført bort av uniformert politi (Bjune, 2017).

#### Samarbeid mellom barnevernet og helsesektoren

Det følger av barnevernsloven § 15-8 at barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser, og andre tjenesteytere, dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Helsetjenestene er også pålagt å samarbeide med barnevernet der dette er nødvendig, se helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e første ledd.

I akuttsaker kan det være behov for akutt helsehjelp, og særlig psykisk helsehjelp. Det følger av helse og brukerrettighetsloven at alle personer har rett på øyeblikkelig hjelp fra både kommunen og spesialisthelsetjenesten, jf. § 2-1b og § 2-1c. Spesialisthelsetjenesten har plikt til å yte øyeblikkelig helsehjelp når hjelpen er påtrengende nødvendig, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 3-1.<sup>17</sup>

Helsedirektoratet og Bufdir utga i 2015 et rundskriv om samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester (Bufdir, 2015a). Rundskrivet tar blant annet for seg tjenestenes ansvar i akutte situasjoner og i situasjoner der barn har behov for øyeblikkelig helsehjelp. Håndteringen av akuttsituasjoner inngår også i pasientforløpet for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus for barn i barnevernet (Helsedirektoratet, 2020b).

Det er de siste årene gjennomført to forsøksprosjekter om samarbeid mellom barnevernet og

psykisk helsevern i akutte saker, med støtte fra myndighetene. I *Akuttprosjektet på Sørlandet* ble det etablert en felles tverretattlig akuttjeneste for barn og unge, der målet var å utvikle en koordinert og behovstilpasset tjeneste til barn, ungdom og familier i krise.<sup>18</sup> Det ble i prosjektet vurdert at taushetsplikten, og særlig helsepersonells taushetsplikt, var til hinder for en tverretattlig organisering, og det ble derfor gitt unntak fra taushetsplikten med hjemmel i barnevernloven av 1992 § 2-4 om forsøksvirksomhet. Forsøket *Akutt i Nord-Trøndelag* ble gjennomført i perioden 2013–2017, og omhandlet også samordning av akutt- og utredningstilbud til barn og unge i akutte situasjoner, blant annet gjennom et felles døgntilbud for barnevern og psykisk helse.

Evalueringer av begge prosjekter viste positive funn, selv om det var vanskelig å trekke entydige konklusjoner om gevinstene for barna og deres foreldre (Ådnanes mfl., 2016; Lurie, 2017). Evaluering av prosjektet på Sørlandet konkluderte med at unntaket fra taushetsplikten var essensielt for å jobbe tverrfaglig. Utvalget har imidlertid ikke funnet informasjon om hvordan disse forsøkene har blitt fulgt opp etter forsøksperioden, og hvorvidt samarbeidsmodellene som ble utviklet har bidratt til endringer på nasjonalt nivå.

#### 14.2.7 Hva skjer etter et akuttvedtak?

##### Barnevernstjenestens oppfølgingsansvar

Etter at akuttvedtak er iverksatt, har barnevernstjenesten en plikt til å følge opp både barn og foreldre, jf. barnevernsloven § 8-2. Det følger av bestemmelsens første ledd, at etter at et akuttvedtak er iverksatt, skal barnevernstjenesten følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg. Barnevernstjenesten skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for barnet. I annet ledd fremgår det at barnevernstjenesten også skal følge opp foreldrene. Barnevernstjenesten skal følge med på foreldrenes situasjon og utvikling og skal, kort tid etter at et akuttvedtak er truffet, kontakte foreldrene og gi dem tilbud om veiledning og oppfølging. Der-

<sup>17</sup> Hvilke tilstander som utløser øyeblikkelig hjelpe i psykisk helsevern er nærmere regulert i psykisk helsevernforloven § 1, blant annet er psykiske tilstander hos barn og ungdom som omsorgspersonene ikke kan mestre nevnt.

<sup>18</sup> Barnevernstjenestene i Kristiansand, avdeling for barn og unges psykiske helse ved Sørlandet sykehus og Barne-, ungdoms- og familieetaten deltok i prosjektet. Prosjektet startet opp i 2013, og skulle vare i tre år, men ble forlenget til 2020 på bakgrunn av ønske om å prøve ut samarbeidsmodellen i nye enheter og områder. Prosjektets første delperiode ble evaluert i 2016 av Sintef (se Ådnanes mfl., 2016).

som foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Det fremgår også av bestemmelsens tredje ledd at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for videre undersøkelser, barnets omsorgssituasjon og oppfølgingen av barnet og foreldrene, når det er iverksatt akuttvedtak.

Ansatte i institusjon og fosterforeldre har ansvaret for å hjelpe og følge opp barnet i det daglige. Bufdir har utgitt en faglig veileder for akuttarbeid i alle statlige, kommunale, private og ideelle akutttiltak (Bufdir, 2021g). Veilederen skal sikre en likeverdig og god praksis i akuttarbeidet i institusjoner og beredskapshjem.

Storhaug mfl. (2020) finner i sin gjennomgang av akuttsaker at kontaktpersonen i barnevernstjenestene hadde direkte kontakt med barnet etter akutt plasseringen i 58 prosent av sakene, og indirekte gjennom beredskapshjemmet eller institusjonen i 27 prosent av sakene. I 15 prosent av sakene var det ikke dokumentert noen kontakt. Forskerne fant videre at det var mer kontakt med foreldrene enn med barna etter plasseringen, men bare 18 prosent av foreldrene mottok ulike former for oppfølgings- eller hjelpetiltak mens barna var i akutttiltak.

#### Varigheten av akutttiltak

Storhaug mfl. (2020) finner at 60 prosent av barna hadde flyttet hjem eller videre til andre tiltak innen tre måneder, hvorav nesten halvparten av disse innen en måned. Tall om oppholdstid i akuttinstitusjoner og beredskapshjem, som utvalget har mottatt fra Bufdir, viser samtidig at mange barn bor lenge i midlertidige tiltak. Gjennomsnittlig oppholdstid i 2021 var 150 dager i beredskapshjem og om lag 50 dager på akuttinstitusjon. Dette har holdt seg relativt stabil de siste årene. Bufetats målsetting, om at opphold i beredskapshjem og statlige akuttinstitusjoner ikke skal overstige henholdsvis 3 måneder og 6 uker, oppnås kun ved om lag halvparten av plasseringene.<sup>19</sup>

Tallene fra Bufdir viser noen forskjeller i oppholdstid basert på hjemmelen for plasseringen. Eksempelvis var den gjennomsnittlige oppholdstiden i 2021 for barn med frivillig akuttvedtak 105

dager i beredskapshjem, mens den var 151 dager for barn som var akutt omsorgsplassert. For 13 prosent av barna var plasseringen registrert som et frivillig hjelpetiltak, for eksempel fordi det opprinnelige akuttvedtaket var omgjort, og for disse barna var den gjennomsnittlige oppholdstiden 169 dager.

Storhaug mfl. (2020) viser til at det særlig er to grunner til at plasseringer i beredskapshjem blir langvarige; det tar tid før saken om omsorgsovertakelse eller atferdsplassering blir behandlet i nemnda, og noen barn blir boende lenge i påvente av egnet fosterhjem.

#### Hva skjer etter akuttplassering?

Akuttvedtak er midlertidige, og kan bare opprettholdes så lenge akuttsituasjonen er til stede. Der som barnevernstjenesten vurderer at barnet har behov for videre plassering, må det fremmes sak om omsorgsovertakelse eller atferdsplassering for nemnda, innen henholdsvis 6 og 2 uker etter akuttvedtaket, jf. barnevernsloven § 4-2 og § 4-4. Dersom forslaget ikke er sendt til nemnda innen fristen, faller akuttvedtaket bort.

Storhaug mfl. (2020) finner, basert på gjennomgang av 175 akuttsaker, at etter akuttplasseringen ble hele 52 prosent av barna flyttet hjem. I 24 prosent av sakene ble det gjennomført omsorgsovertakelse, mens barna i 12 prosent av sakene ble flyttet i fosterhjem eller institusjon som frivillig hjelpetiltak. 5 prosent ble flyttet til atferdsinstitusjon. I denne undersøkelsen ble det ikke skilt mellom ulike typer akuttvedtak, og det foreligger derfor ikke kunnskap om det er forskjeller i forløp mellom akuttplasseringer som er frivillige og de som skjer med tvang.

Det foreligger også begrenset kunnskap om hvilke vurderinger som blir gjort i de sakene der akuttplasseringer ender med at barnet flytter hjem igjen. Storhaug mfl. (2020) viser i sin rapport til at dette i liten grad begrunnes i journalen, fordi det ikke fattes noe vedtak om hjemflytting i akuttsaker. Storhaug (2020) finner imidlertid at i de fleste av tilfellene der barna ble flyttet hjem, ble barnet og familien fulgt opp gjennom hjelpetiltak. Det er videre vist til at hjemflytting var vanligst i de sakene der akuttvedtaket ble utløst av en akutt hendelse, forklart ved at situasjonen ikke lenger var akutt, og mindre vanlig i de situasjonene der problemene i familien hadde eskalert over tid.

<sup>19</sup> Informasjon fra Bufetats fagsystem BiRK (Oslo kommune ikke inkludert) mottatt av Bufdir. Informasjonen utvalget har om oppholdstid omfatter barn som både er akutt-plassert med tvang og frivillig. Barn med frivillig akuttvedtak utgjorde 30 prosent av barna i beredskapshjem og 34 prosent av de i akuttinstitusjon i 2021.

### 14.2.8 Barn og foreldres erfaringer med akuttvedtak

Det foreligger få store studier av erfaringer og konsekvenser av akutt plasseringer. Det finnes imidlertid en del mindre undersøkelser av hvordan barn og foreldre opplever akuttvedtak. Disse undersøkelsene er basert på kvalitative intervju, og det må tas høyde for at det er en viss seleksjon ved valg av respondenter i enkelte av undersøkelsene. Det er også usikkert i hvilken grad undersøkelsene har fanget opp mulige praksisendringer som har skjedd de siste årene. Dette gjør at funnene i begrenset grad kan generaliseres.

Utvalget har likevel merket seg at undersøkelsene i stor grad peker i samme retning. Oppsummert tyder de på at noen barn opplever akutt plasseringen som en lettelse, men en stor andel av både barn og foreldre ser ut til å oppleve stor grad av stress, og flyttingen som en krise, særlig i de tilfellene der situasjonen ikke er forberedt (Baugerud og Melinder, 2012; Forandningsfabrikken, 2016; Bjune, 2017; Slettebø, 2018; Storhaug mfl., 2020; Jardim mfl., 2020). Barna peker eksempelvis på at flyttingen kom brått på, de manglet forutsetninger for å forstå hva som skjedde, de visste ikke hva som skulle skje fremover, og de var bekymret for foreldre og søsken. Det er særlig det uforutsigbare ved akutt plasseringer som trekkes frem som problematisk. Ifølge Forandningsfabrikken (2016) oppleves raske flyttinger som skummelt for barn, og graden av hastverk kan forstås forskjellig for barna og barnevernstjenesten. I en studie av Baugerud og Melinder (2012) er det vist til betydelig mer stress hos både barn og foreldre i de akutte plasseringene, enn i de planlagte.

Det er videre vist til variasjon i hvordan barn får medvirke. Noen barn opplever god medvirkning, mens andre barn opplever ikke å bli lyttet til eller at informasjonen er mangelfull (Bjune, 2017; Slettebø, 2018; Storhaug mfl., 2020). Storhaug mfl. (2020) finner at bare seks av ti barn (3–18 år) hadde blitt snakket med før eller i akuttsituasjonen. Flere av barna og ungdommene, både i journal- og intervjuutvalget, hadde hatt samtaler kun en til to ganger. Det ble videre vist til at barna blir snakket oftere med når bekymringen dreier seg om vold eller høyt konfliktnivå mellom foreldre.

Det er også vist til at heller ikke foreldre opplever å få tilstrekkelig informasjon (Storhaug og Kojan, 2017; Storhaug mfl., 2020). Dette er imidlertid ikke like godt dokumentert. Helsetilsynet fant i sin dokumentgjennomgang av 106 saker,

hvorav 33 akuttsaker og 48 omsorgsovertakelser som startet med akuttvedtak, at foreldrene var ivaretatt og hadde fått den informasjon som er mulig å gi i to tredjedeler av akuttsituasjonene (2019a). Foreldre har adressert at fremgangsmåten der barnevernstjenesten snakker med barnet først, uten å informere dem, som utfordrende (Storhaug mfl., 2020). I flere saker har foreldre uttalt at saken deres ikke var tilstrekkelig opplyst, og at mangelfull og feilaktig informasjon ligger til grunn for vedtaket.

## 14.3 System og praksis i andre land

### 14.3.1 Innledning

I denne delen beskrives systemet for og praksis ved akutt plasseringer i Danmark, Finland, Sverige, Irland, England og Tyskland. Gjennomgangen viser at norsk praksis på akuttområdet ikke skiller seg vesentlig fra andre land, verken i omfang eller i prosess. Dette gjelder særlig dersom det sammenlignes med de andre nordiske landene. Norge har en lavere andel barn som akutt plasseres enn Sverige og Finland, men høyere enn Danmark.<sup>20</sup> Andelen i Norge er 0,9 barn per 1000 barn i barnebefolkningen, mens tilsvarende andeler i Sverige og Finland er henholdsvis 1,3 og 4. Akutt plasseringen blir i alle de nordiske landene gjennomført av den lokale sosialtjenesten. Sverige har imidlertid en mer omfattende prosess for godkjenning av akuttvedtak, der alle akuttvedtak blir behandlet og realitetsvurdert i domstolen innen en uke fra retten mottok vedtaket. Det er ikke krav om at det skal foretas en muntlig forhandling, men partene kan anmode om det. Partene har rett til å legge frem skriftlige bevis og å føre vitner, men domstolen har adgang til å avskjære bevis. I England er systemet annerledes, ved at det er domstolen som fatter vedtak om akutt plassering.

Norge har en lengre varighet av akuttvedtak enn de andre landene vi har sammenlignet med. Dette gjelder særlig akutte omsorgsvedtak, som kan gjelde inntil 6 uker i Norge. Dersom det innen denne tiden fremmes begjæring om omsorgsovertakelse, blir akuttvedtaket forlenget i påvente av at saken behandles i nemnda. I Sverige, Danmark og Finland er varigheten av akuttvedtak i utgangspunktet 4 uker. I England gjelder akuttvedtaket i 8 dager.

<sup>20</sup> Tallene for Danmark er usikre, men de som er oppgitt er langt lavere enn i Norge.

### 14.3.2 Danmark

Kommunalbestyrelsen skal senest 24 timer etter at en bekymringsmelding er mottatt, vurdere om barnets helse eller utvikling er i fare, og om det derfor er behov for å iverksette akuttvedtak overfor barnet, jf. serviceloven § 155 annet ledd.

Det er hjemmel til å iverksette foreløpige eller akutte vedtak om plasseringer i fosterhjem, institusjon eller annet botilbud samtidig med en barnefaglig undersøkelse, hvis særlige forhold taler for det, jf. serviceloven § 52 annet ledd, jf. tredje ledd. Det følger også av serviceloven § 75 at formannen i Barne- og ungeutvalget i kommunen kan treffe foreløpige avgjørelser om omsorgsovertakelser, jf. § 58. Det er saksbehandler i sosialtjenesten som forbereder avgjørelsen. Politiet har ikke myndighet til å treffe en beslutning om akutt plassering. Dersom politiet kommer i kontakt med en familie og blir bekymret for barnet, tar de kontakt med sosialtjenesten som har ansvaret for å vurdere hva som bør gjøres. Sosialtjenesten kan imidlertid be politiet om å være til stede ved en akutt plassering.

En foreløpig avgjørelse skal snarest mulig og senest innen 7 dager etter iverksettelsen av avgjørelsen forelegges Barn- og ungeutvalget for godkjenning, uansett om plasseringen har opphørt. En godkjent avgjørelse har gyldighet i 1 måned. Også direktøren for Ankestyrelsen har samme myndighet som formannen til å treffe foreløpige avgjørelser, se § 75 femte ledd. Foreldrene og/eller andre parter i saken skal ha skriftlig beskjed om avgjørelsen og begrunnelsen for denne, innen 24 timer etter en avgjørelse om akutt plassering, jf. § 75 annet ledd. Ved akuttavgjørelser skal foreldrene og barn over 12 år (parter) få tilbud om advokatbistand betalt av det offentlige, jf. § 72. Partene kan påklage Barn- og ungeutvalgets avgjørelse til Ankestyrelsen, og eventuelt videre til Byretten, jf. § 168 og § 169.

Informasjonen Utvalget har mottatt fra danske myndigheter tilsier at det i 2020 kun ble foretatt 72 foreløpige avgjørelser om omsorgsovertakelser av formannen for Barne- og ungeutvalget i Danmark. Samtidig ble det vist til at antall akutte plasseringer kan være høyere, men at denne typen saker ofte kan bli registrert på samme måte som frivillige plasseringer eller tvangsplasseringer. I en artikkel om det norske og danske barnevernssystemet ble det imidlertid vist til at 1 per 1 000 barn ble plassert akutt i Danmark i 2018 (Hestbæk mfl., 2021).

### 14.3.3 Finland

I Finland kan barn akutt plasseres hvis det er umiddelbar fare, og barnets helse og utvikling er alvorlig truet på grunn av manglende omsorg, jf. barnevernsloven § 38 første ledd, jf. § 40. Det samme gjelder hvis barnet er i umiddelbar fare, og barnets helse og utvikling er alvorlig truet på grunn av rusmisbruk, kriminelle handlinger og andre lignende handlinger. En akutt plassering er gyldig i 30 dager, jf. § 38 andre ledd. Beslutningstaker må være en ansatt i den lokale barnevernstjenesten eller i akutt sosialtjeneste, jf. § 13. En barnevernsleder kan beslutte at plasseringen kan vare i en ytterligere 30 dagers periode, slik at den totale plasseringstiden vil være på 60 dager, jf. § 38 tredje ledd. Barn og foreldre skal bli hørt ved avgjørelser, jf. § 39, men dette kan fravikes hvis det forsinker saken, og barnet av den grunn blir skadet. Administrativ domstol avgjør saker om akutt plasseringer etter klage fra foreldre og barn over 12 år, jf. §§ 89 og 90. De juridiske konsekvensene av en akutt plassering er i stor grad lik som i saker om omsorgsovertakelse, jf. § 38 fjerde ledd.

I Finland har det siden begynnelsen av 1990-tallet, og særlig siden 2006, vært vekst i antall barn som akutt plasseres, med unntak av noe reduksjon i perioden 2013–2016. I 2006 var det under 2 000 barn som var akutt plassert, mens det i 2021 var om lag 4 500. Dette utgjør 4 per 1 000 barn av alle barn i alderen 0–18 år.<sup>21</sup> Omfanget av akutt plasseringer i Finland ligger langt høyere enn i Norge og de andre nordiske landene.

### 14.3.4 Sverige

Socialnemnden i Sverige kan vedta umiddelbar ivaretagelse av barn (akutt plassering), se lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) § 6. Akutt plassering kan besluttes dersom det er sannsynlig at barnet vil ha behov for omsorg, og rettens avgjørelse ikke kan forventes på grunn av risikoen for barnets helse eller utvikling, eller fordi videre undersøkelse kan bli alvorlig hindret eller ytterligere beskyttelsestiltak forhindres. Dersom heller ikke nemndas beslutning kan forventes, kan nemndas leder, eller annet medlem som nemnda har bemyndiget, fatte beslutning om akutt plassering, se § 6 annet ledd. Forvaltningsretten har samme beslutningsmyndighet dersom socialnemnden har fremmet sak om omsorgsovertakelse (vård), se § 6 tredje ledd. Ved en beslutning om akutt plassering kan socialnemnden

<sup>21</sup> Statistics Finland.

be politiet om bistand til å gjennomføre plasseringen, jf. LVU § 43.

Det følger av LVU § 7 at dersom socialnemnda har vedtatt akutt plassering, skal vedtaket forelegges forvaltningsretten innen én uke fra den dagen vedtaket ble truffet. Forvaltningsretten skal overprøve vedtaket så snart som mulig. Dersom det ikke foreligger særlige hindringer, skal det skje innen én uke fra den dag avgjørelsen og dokumentene er mottatt av retten. Dersom vedtaket ikke er forelagt forvaltningsretten innen fastsatt tid, opphører tiltaket. Det er ikke krav om at det skal foretas en muntlig forhandling, men partene kan anmode om det. Partene har rett til å legge frem skriftlige bevis og føre vitner, men domstolen har adgang til å avskjære bevis. Forvaltningsrettens beslutning kan påklages til kammerretten.

Det følger av LVU § 8 at hvis forvaltningsretten opprettholder akuttvedtaket, skal socialnemnda innen fire uker fra den dagen vedtaket ble iverksatt, søke forvaltningsretten om omsorgsovertakelse (vård). Dersom dette ikke gjøres innenfor de fire ukene, og det heller ikke er søkt om forlengelse av denne fristen, opphører vedtaket, jf. § 9. Socialnemnden kan også beslutte at vedtaket skal opphøre, dersom begrunnelsene for akutt plasseringen lenger ikke er oppfylt.

I 2020 ble 2 901 barn og unge under 18 år plassert etter LVU § 6. Dette utgjør 1,3 per 1 000 barn under 18 i Sverige (Socialstyrelsen, 2021a).

#### 14.3.5 Irland

Ved akuttsituasjoner som oppstår innenfor barnevernets arbeidstid; det vil si på dagtid i ukedager, er det sosialarbeideren i Child and Family Agency, som kan beslutte en frivillig plassering eller å fremme sak om akuttvedtak for tingretten etter barnevernsloven § 13 (Child Care Act 1991). Domstolen kan innvilge en akutt plassering når det er rimelig grunn til å tro det er en umiddelbar og alvorlig risiko for barnets helse eller velferd som nødvendiggjør en plassering, eller det er sannsynlig at barnet vil komme i en slik risiko dersom barnet ikke fjernes fra stedet hvor barnet er. En akutt plassering kan være i 8 dager.

Utenfor barnevernets kontortid har politiet i Irland ansvar for å beskytte barn i nødsituasjoner. Etter barnevernsloven § 12 har politiet fullmakt til å gå inn i et hjem og flytte et barn i sikkerhet (fosterplassering eller sykehus) i ekstraordinære situasjoner. I november 2015 ble det opprettet et nasjonalt kontor som gir sosialfaglig konsultasjon, råd og tjenester til politiet. (Child and Family

Agency, 2017a). For at politiet kan beslutte en akutt plassering må det foreligge umiddelbar og alvorlig risiko for barnets helse eller velferd, og det kan ikke være tilstrekkelig for å avvente sak om akuttvedtak fra Child and Family Agency etter § 13. Child and Family Agency har da 72 timer på seg til å avgjøre om barnet kan flyttes hjem eller om å anmode tingretten om en akutt plassering etter § 13.

Hvis akuttsituasjonen ikke har stabilisert seg og barnet trenger å bli under offentlig omsorg, kan Child and Family Agency søke tingretten om en midlertidig omsorgsovertakelse (interim order), jf. § 17, som kan vare i 29 dager. Denne plasseringen kan fornyes på løpende basis.

I 2015 ble 718 barn akutt plassert av politiet etter § 12, mens domstolen besluttet 236 akutte plasseringer etter § 13. Dette utgjør henholdsvis 0,6 og 0,2 per 1 000 barn i befolkningen (Lampoen mfl., 2019).

#### 14.3.6 England

Barn kan plasseres av politiet (police protection) når det er rimelig grunn til å tro at barnet vil utsettes for betydelig skade, jf. Children Act section 46. Den enkelte politibetjent har myndighet til å fatte slike vedtak, som varer i 72 timer. Politibetjenten plikter å underrette lokale myndigheter om vedtaket og begrunnelsene for dette så snart det er praktisk mulig.

Det kan også fattes en domstolsavgjørelse om akutt plassering, se section 44. En slik avgjørelse kan bare treffes dersom det er risiko for at barnet blir eller vil bli utsatt for betydelig skade hvis det ikke flyttes ut av hjemmet. Begjæring om akutt plassering fremsettes av lokale myndigheter, og domstolen må sanksjonere avgjørelsen. De lokale myndighetene må vurdere om barnet skal ha kontakt med foreldre og andre sentrale personer. En akutt plassering avgjort av domstolene er kortvarig. Det følger av section 45 at avgjørelsen varer i 8 dager, men lokale myndigheter har en begrenset adgang til å avgjøre forlengelse.

I tillegg har domstolen hjemmel til å treffe midlertidige plasseringer (interim order) i forbindelse med sak om omsorgsovertakelse, jf. section 38. Det følger av bestemmelsen at en slik midlertidig plassering ikke kan skje med mindre «*it is satisfied that there are reasonable grounds for believing that the circumstances with respect to the child are as mentioned in section 31(2).*» I section 31 vises det til tilfeller der barnet blir eller vil bli utsatt for betydelig skade på grunn av omsorgen som gis barnet. Tidligere kunne disse midler-



tidige plasseringene vare i 8 uker, med mulighet for forlengelse, men dette er endret med section 14(4) i Children and Families Act 2014. Det er ikke angitt i loven hvor lenge vedtaket kan vare, men det kan inntas en tidsangivelse i vedtaket, for eksempel før vedtak om omsorgsovertakelse er avgjort.

Statistikk fra familiedomstolene i England viser at domstolene avgjorde 1 056 akutt plasseringer i 2020, mens det ble truffet avgjørelser om 24 194 midlertidige plasseringer (Ministry of Justice, 2021). Dette utgjør om lag 0,2 barn per 1 000 barn i England.

### 14.3.7 Tyskland

De lokale barnevernsmyndighetene (Jugendamt) i Tyskland har myndighet til å akutt plassere barn når det ikke er tid til å vente på behandling i familiedomstolen. Av den tyske akuttparagrafen (§ 42 i SGB VIII) fremgår det at Jugendamt er berettiget og forpliktet til å akutt plassere et barn eller en ungdom som selv ber om det, eller når det foreligger akutt fare for barnet (Bundesministerium der Justiz, 2022). Bestemmelsen omfatter også tilbud til enslige mindreårige flyktninger.

Foreldrene må informeres umiddelbart ved akutt plasseringer. Det skal i første omgang søkes samtykke fra og etableres et samarbeid med foreldrene. Dersom foreldrene ikke samtykker, må saken behandles i familiedomstolen. Lovbestemmelsen om midlertidige plasseringer inneholder ingen tidsrammer for plasseringens varighet eller frister for behandling i familiedomstolen dersom foreldre ikke samtykker til plasseringen. I Burns mfl. (2017) vises det til at de lokale barnevernsmyndighetene skal utarbeide en oppfølgingsplan for hjelpetiltak til familien og barnet, og plasseringen skal avsluttes når oppfølgingsplanen er iverksatt. Det vises også til at 2,4 barn av 1 000 barn i Tyskland ble akutt plassert i 2014, men det må da tas høyde for andelen også omfatter frivillige plasseringer og plasseringer av enslige mindreårige. En undersøkelse av Haug og Hoyneck (2012) viste at 10 prosent av akutt plasseringen varte en dag eller mindre, to tredjedeler av plasseringen varte under 15 dager, mens noen av plasseringene varte i flere måneder.

## 14.4 Utvalgets vurderinger

### 14.4.1 Hvor trykker skoen?

En overordnet utfordring på akuttområdet er, etter utvalget syn, at de akutte situasjonene ofte

kunne vært unngått ved å gi rett hjelp tidligere (Helsetilsynet, 2019a; Storhaug mfl., 2020; Storhaug mfl., 2019; Drange mfl., 2021). Helsetilsynet påpekte i sin gjennomgang av 106 saker, at bekymringstemaer ikke håndteres tilstrekkelig i undersøkelsen, og at hjelpetiltakene ikke er tilpasset alvorlighetsgraden i saken og barnets behov.

Samtidig ligger Norge nå lavest i Norden på bruk av akutte tiltak. Det er positivt dersom nedgangen i akuttvedtak de siste årene er et resultat av bedre forebygging, men dette vet man ikke. Det er dokumentert at barnevernstjenestene prøver hjelpetiltak over lengre perioder før akutt plassering av barn. En slik utvikling kan innebære en fare for hjelpetiltak pågår for lenge, for å unngå flytting av barn (Storhaug mfl., 2019).

Utvalget har i sine vurderinger av utfordringsbildet og mulige tiltak, konsentrert seg om håndteringen av akutte situasjoner, og det som skjer i etterkant av disse. Det vesentlige har vært å vurdere om rettssikkerheten for både barn og foreldre i disse sakene er god nok, og om barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer blir tilstrekkelig ivaretatt.

Basert på den informasjonen som foreligger gjennom forskning og undersøkelser, drøfter utvalget fem temaer; 1) kvaliteten på saksbehandlingen, 2) håndtering av akutte situasjoner, 3) involveringen av barna i beslutningsprosessen, 4) tilbudet til barn og foreldre etter akutt plassering, og 5) hvorvidt rettssikkerheten er god nok ved akuttvedtak som hjelpetiltak.

Er det behov for ytterligere kvalitetssikring av tvangsvedtak?

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for, og eventuell innretningen av, en ordning for andrehåndsvurdering av akuttvedtak. Dagens ordning med at nemnda behandler klager på akuttvedtak innebærer i praksis en form for andrehåndsvurdering. Det kan likevel innvendes at kontrollmekanismene, og kvalitetssikringen, av akuttvedtak er svakere enn ved andre tvangsvedtak i barnevernet.

Utvalget mener det er viktig å hensynta at akuttsaker innebærer at det må tas avgjørelser på kort tid, og ofte i stressende situasjoner. Dette gir risiko for feil, og krever at barnevernstjenestene har erfaring med og kompetanse på nettverksarbeid, risikovurdering og krisehåndtering. Barnevernstjenestene har sannsynligvis ulike forutsetninger på dette området. Nemndas legalitetskontroll innebærer heller ingen substansiell vurdering av saksforholdene, og for noen typer akutt-

vedtak er det få klager som behandles i nemnda. Det er tatt til orde for grundigere behandling av klager over akuttvedtak, med mer tid til bevisføring og kontradiksjon. Fylkesnemndsutvalget tok, i NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*, til orde for at nemndas etterprøving av akuttvedtak burde innebære en mer inngående kontroll av det faktiske avgjørelsesgrunnlaget enn det som ligger innenfor legalitetskontrollen, ved at det burde legges til rette for kontradiksjon, og at barnet ble hørt ved godkjenningen av vedtaket. Forslaget ble ikke den gangen fulgt opp av departementet. Dette ble også drøftet av Barnevernslutvalget, som mente at det burde åpnes for behandling i ordinær nemnd i noen tilfeller (NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*).

Forslaget ble fulgt opp i den nye barnevernsloven, og det er åpnet for grundigere klagebehandling i særlige tilfeller. Det er heller ikke dokumentert omfattende feil ved akuttvedtak, eller at det fattes akuttvedtak på feil grunnlag. Det er få vedtak som ikke godkjennes i legalitetskontrollen. Privat part får medhold i 17 prosent av klagesakene, og dette omfatter også tilfeller der situasjonen i familien har endret seg. Den kunnskapen og informasjonen som foreligger tilsier ellers at de fleste akuttsituasjonene er av en slik karakter at det er nødvendige for å sikre beskyttelse av barnet. Eksempelvis slo Helsetilsynet (2019a) fast at det er åpenbart alvorlige situasjoner det dreier seg om, som traumatiske hendelser, kriser, akutt psykisk sykdom, vold og overgrep. I Helsetilsynets gjennomgang ble det videre vurdert at barnevernets beslutningsgrunnlag og dokumentasjonen i all hovedsak er i henhold til god praksis, og at det ikke er noe som tilsier at klager på akuttvedtak ikke blir behandlet grundig.

Er håndteringen av akutt plasseringer for lite skånsom?

Flere rapporter har pekt i retning av at barn og foreldre opplever gjennomføringen av akutt plasseringer som lite skånsom, stressende og som en stor belastning (Storhaug mfl., 2020; Jardim mfl., 2020; Bjune, 2017; Bufdir, 2014a). Valg av plasseringssted kan forsterke belastningen i akuttsituasjoner, for eksempel ved at barn kan oppleve å bli flyttet til et akutt tiltak som ligger langt unna hjemstedet.

Det vil i krisesituasjoner, som i seg selv trolig er enormt belastende, være vanskelig å unngå at håndteringen kan oppleves ytterligere stressende for aktørene som er involvert. I Storhaug mfl.

(2020) fremgår det at barnevernstjenestene var opptatt av å gjøre flyttingen så trygg og forutsigbar som mulig, men at det er spesielt utfordrende å få dette til når informasjonsgrunnlaget var usikkert, barn og foreldre var i krise og uenige i avgjørelsene, og når mange praktiske oppgaver skulle løses samtidig og koordineres med samarbeidspartnere. Samtidig kan det vises til at et stort flertall av barna og familiene er godt kjent av barnevernet fra før. Dette burde gi barnevernstjenestene gode muligheter til å forberede situasjonen godt, både overfor de det gjelder og samarbeidspartnere, for eksempel ved å ha snakket gjennom hvordan man kan håndtere situasjonen, dersom en krise oppstår.

Selv om utvalget ikke har funnet dokumentasjon på at bruk av politimakt er et utbredt problem ved akuttplasseringer, er det viktig å ha i mente at det kan være dramatisk for barnet, foreldrene og andre involverte. I saker der det benyttes politi, noe som ser ut til å gjelde særlig saker med eldre barn, bør alternative metoder og tilnærminger vurderes.

Det finnes i begrenset grad felles rutiner eller anbefalinger om hvordan akuttplasseringer bør håndteres og gjennomføres, noe som kan føre til at håndteringen i for stor grad blir overlatt til den enkelte medarbeider (Storhaug mfl., 2020). På dette området er det imidlertid iverksatt en rekke tiltak. Det er utarbeidet faglig veiledere om haste-flyttinger og samarbeid med politi og helse-tjenester. Den kommunale beredskapen er forbedret ved at flere kommuner har fått på plass en formalisert akuttberedskap i barnevernet. Bufdir har i tillegg satt i gang et større arbeid med å utvikle en faglig retningslinje, som skal inneholde anbefalinger til hvordan barnevernstjenestene bør forberede seg på akutte situasjoner, hvordan akutte situasjoner bør håndteres og hvordan barn og foreldre bør følges opp etter akuttsituasjoner. Bufdir samarbeider med en egen ekspertgruppe i dette arbeidet, og retningslinjen skal etter planen foreligge i 2023.

Blir barna tilstrekkelig involvert i beslutningsprosessene?

Det er i flere rapporter vist til at barna i varierende grad opplever å bli involvert i beslutningsprosessene i akuttsaker (Forandringsfabrikken, 2016; Bjune, 2017; Slettebø, 2018; Helsetilsynet, 2018; Storhaug mfl., 2020). Storhaug mfl. (2020) finner for eksempel at det bare var dokumentert direkte kontakt mellom barnevernstjenestene og barnet etter akuttplasseringen i 58 prosent av

sakene, og indirekte gjennom beredskapshjemmet eller institusjonen i 27 prosent. I 15 prosent av sakene var det ikke dokumentert noen kontakt.

Mangelen på informasjon og involvering, samt at barnet ikke alltid blir tatt med i drøftinger om gjennomføringen av akutt plasseringen og om det haster å flytte, har også blitt fremhevet i innspill til utvalget fra brukerorganisasjoner for barn i barnevernet. Det er også vist til at selv om barnevernet opplever situasjonen som akutt, er det ikke gitt at barnet selv opplever situasjonen like kritisk, noe som kan føre til at barnevernets håndtering blir preget av mer hastverk enn det som er nødvendig.

Mangel på involvering av barna i akuttsakene forsterker graden av uforutsigbarhet i situasjonene, og medfører at deres prosessuelle rettigheter ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan igjen føre til at det ikke velges løsninger som er til barnets beste. Barn som blir akuttplassert har også begrensede muligheter for å klage på akuttvedtak. Det er i utgangspunktet barn over 15 år, eller barn som blir akuttplassert på grunn av egen atferd, som har partsrettigheter.

Det er i noen grad iverksatt tiltak de siste årene som kan ha ført til bedre informasjon og involvering av barn i akuttsituasjoner. Barns rett til medvirkning har generelt sett blitt styrket gjennom lovendringer, selv om endringene ikke har vært knyttet til akuttsituasjoner spesielt. Se kapittel 3 og kapittel 6 i utredningen. Ivaretagelse og involvering av barn er også et sentralt tema i Bufdirs digitale veileder om hasteflyttinger, som ble lansert i 2021 (Bufdir, 2021h).

Har akutttiltakene god nok kvalitet?

Det er i flere rapporter vist til at både barn og foreldre ikke får de tilbudene og den oppfølgingen de trenger i forbindelse med akuttplasseringer, og for mange barn blir boende lenge i akutttiltak. Problemene omfatter flere forhold. Barn får i for mange tilfeller ikke et plasseringstiltak som er tilpasset deres behov (Helsetilsynet, 2018; 2021d; Riksrevisjonen, 2018). Mangel på tilgjengelige tilbud kan føre til at barna kan bli flyttet til et beredskapshjem eller institusjon som ligger langt fra barnets hjemsted, eller at barn blir flyttet til institusjon selv om kommunen mener at barnet trenger et beredskapshjem.

Oppholdstiden i akutttiltak er dessuten mye lengre enn det som er anbefalt av Bufetat selv. Lang oppholdstid medfører at barn lever lenge i en uavklart situasjon. Det er også vist til varierende samarbeid med andre tjenester, både forut

for og under plassering, som gjør at barnets behov ikke blir tilstrekkelig kartlagt eller får den hjelpen og tilretteleggingen som hen trenger. Helsetilsynet (2019a) viser til at oppfølgingen først og fremst dreide seg om praktiske forhold, og i mindre grad hva barnet trenger for å håndtere eventuelle belastninger. Både Helsetilsynet (2019a) og Storhaug mfl. (2020) synliggjør at samvær i akuttplasseringer er et neglisjert område. Det er også vist til at barn og foreldre ikke får nødvendig hjelp og oppfølging av barnevernstjenesten etter hjemflytting. Dette er særlig problematisert i saker der barnet har fortalt om vold i hjemmet, men i etterkant har trukket dette tilbake.

Det er de siste årene tatt noen grep for å bedre situasjonen for barn som blir akuttplassert. Kommunenenes plikt til å følge opp barn og foreldre ved akutttiltak er tydeliggjort i den nye barnevernsloven. Det nye tilbudet om tverrfaglig helsekartlegging av barn som blir plassert utenfor hjemmet skal også omfatte barn som blir akuttplassert, i de tilfellene der det blir fremmet sak om omsorgsovertakelse eller atferdsplassering.

Det er videre utviklet nye faglige veiledere og retningslinjer om samarbeid mellom barnevern og helsesektoren, som blant annet tar for seg tjenestenes ansvar og rutiner for samarbeid i akutte situasjoner (Helsedirektoratet, 2020b). Det er imidlertid begrenset med kunnskap om hvorvidt det faglige veiledningsmateriellet er kjent og tatt i bruk av praksisfeltet, og i hvilken grad det har ført til endringer i tilbudet til barn og familier i barnevernet.

Er rettssikkerheten godt nok ivaretatt ved akuttvedtak som hjelpetiltak?

Kommunenenes halvårsrapporteringer til Bufdir viser at rundt 800 barn blir akuttplassert som frivillig tiltak, basert på samtykke fra foreldrene (og samtykke fra barn med partsrettigheter). Det foreligger lite kunnskap om situasjonen for denne gruppen barn, hva som kjennetegner sakene og om disse sakene skiller seg vesentlig fra sakene der plasseringen har skjedd med tvang, samt om plasseringene er basert på et reelt samtykke.

Informasjon utvalget har mottatt fra Bufdir tyder på at akuttplasseringene også i disse sakene har en relativt lang varighet. Dette innebærer at barna som er flyttet akutt basert på samtykke, kan risikere lang botid i tiltak som ikke er ment for langvarige opphold, og uten at det foreligger tidsfrister for å avklare barnets fremtidige omsorgssituasjon, slik det gjør i saker som omhandler tvang.

Det kan også stilles spørsmål ved hvorvidt denne typen inngrep i realiteten oppleves som frivillige. Utvalget drøfter denne problemstillingen i et litt bredere omfang i kapittel 13 om frivillige plasseringer.

#### 14.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at det allerede er satt i gang en god del arbeid på akuttområdet, og mener at videre innsats på området bør bygge på dette. Nedgangen i akuttsaker kan tyde på praksisendringer de siste årene, og at barnevernstjenestene har tatt til seg tidligere signaler. Dette kan også være et uttrykk for at akutte situasjoner blir håndtert mer skånsomt enn tidligere, og at barnevernstjenestene har blitt flinkere til å finne alternative løsninger.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig med nye, omfattende tiltak som gjelder akuttområdet spesielt, men at praksis på området må følges opp. Det vises imidlertid til tiltak som er foreslått i andre deler av utredningen. Det vises særlig til at en innføring av en barnerepresentantordning (BRO), flertallet sitt forslag, og senkning av alder for partsrettigheter til 12 år, vil være viktige grep for å sikre at barnet får tydeligere rettigheter i akuttsaker og at deres interesser blir bedre ivaretatt (se henholdsvis kapittel 7 og 8). BRO er lagt opp slik at en barnerepresentant bør kontaktes før eller samtidig med at akuttvedtaket fattes, slik at barnet har bistand når plasseringen gjennomføres og i oppfølgingen etter plassering. BRO sikrer barnet representasjon også i arbeidet med å tilrettelegge tilbudet så godt som mulig, samt bistå barnet i en eventuell klage på akuttvedtak.

#### Vurdering av behovet for mer kvalitetssikring av akuttvedtak

Utvalget har i tråd med mandatet vurdert om det er behov for bedre kvalitetssikring av akuttvedtak, herunder om alle akuttsaker skal behandles i nemnda, eller om alle klagesaker bør behandles i ordinær nemnd.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om saksbehandlingen i akuttsaker. Utvalgets flertall (medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Apeland, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Kvisvik, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) mener at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer i saksbehandlingen av akuttsaker. Det er iverksatt flere tiltak på området og praksisen synes å være i god utvikling. Gevin-

stene for kvaliteten og legitimiteten ved ordinær behandling av alle akuttvedtak eller klagebehandling med full nemnd er dessuten høyst usikre. Begge tiltakene vil innebære økte kostnader i form av tidsbruk for alle parter, økte advokatutgifter og systemressurser. Tidsaspektet må også vurderes opp mot fristene og prosessene for å fremme sak om omsorgsovertakelse og/eller plassering på grunn av atferd. Det vises også til at det allerede er gjort endringer i ny barnevernslov, ved at nemnda er gitt adgang til en grundigere behandling av klage over akuttvedtak i «*særlige tilfeller*», noe som vil gi mulighet for mer omfattende bevisføring og kontradiksjon. Ordlyden «kort» er tatt ut av lovbestemmelsen, slik at lengden på møter i klagebehandling skal vurderes konkret i alle klagesaker.

Utvalgets flertall understreker samtidig viktigheten av at inngripende tiltak må sikres tilstrekkelig behandling, for å unngå feil, og departementet bes følge med på utviklingen i nemndas praksis i akuttsaker, herunder hvor mange saker som behandles i ordinær nemnd og hvordan begrepet «*særlige tilfeller*» blir forstått og håndhevet i nemndene.

Utvalgets mindretall (medlemmene Lauvås og Lekhal) mener dagens klagebehandling ikke gir et godt nok beslutningsgrunnlag for å ta reell stilling til en klage, og foreslår derfor at det foretas endringer i barnevernsloven om at alle klager på akuttvedtak skal behandles i ordinær nemnd. Begrunnelsen er at akutt-plassering med tvang er et svært inngripende tiltak, og det er derfor behov for sterkere kvalitetssikring i form av mer omfattende bevisføring og kontradiksjon enn det er i dag. Dette er viktig for å hindre at det skjer feil. Utvalgets mindretall mener at styrket kvalitetssikring av akuttvedtak vil øke tilliten til nemndas vedtak.

#### Implementere veiledningsmateriell i praksisfeltet

Utvalget er positive til arbeidet som gjøres med å utvikle veiledningsmateriell om beste praksis, både når det gjelder barnevernstjenestens håndtering av akuttsaker og samarbeidet med andre tjenester i akutte situasjoner. Det er samtidig usikkert hvorvidt denne typen faglig veiledningsmateriell blir gjort kjent og tatt i bruk i førstelinjen. Utvalget foreslår derfor at det utarbeides tydeligere planer for hvordan veiledningsmateriell skal implementeres i barnevernstjenestene, og som sikrer at faglige anbefalinger blir gjort kjent og tatt i bruk. Det vises i den forbindelse til utvalgets forslag om at det utvikles et nasjonalt opplæringsprogram for

barnevernstjenestene om faglige råd og anbefalinger om beste praksis. Programmet bør bygge på det faglige innholdet i Barnevernsfaglig kvalitetsystem, som utvikles for barnevernstjenestene. Se nærmere omtale av dette tiltaket i kapittel 24 om organisering av barnevernstjenestene.

#### Tverrfaglig spesialistvurdering ved akutt plassering

Det vises til utvalgets forslag i kapittel 24, om å innføre krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker. Et slikt krav bør, etter utvalgets syn, gjelde i alle saker der det er aktuelt å plassere barn utenfor hjemmet, inkludert akuttsaker. Se nærmere omtale av dette tiltaket i kapittel 24 om organisering av barnevernstjenestene.

I tilfeller der barn blir akutt plassert uten at det foreligger en slik tverrfaglig spesialistvurdering, må det sikres at det gjennomføres *etter* flyttingen. Formålet er å sikre kvalifiserte vurderinger av barnets situasjon og hvilken hjelp barnet trenger, herunder hvorvidt en mer langsiktig plassering er nødvendig eller hvilke hjelpetiltak som eventuelt bør iverksettes i hjemmet.

Sekundært, dersom krav om tverrfaglig spesialistvurdering ikke innføres, bør ordningen med tverrfaglig helsekartlegging utvides til å gjelde alle barn som blir akutt plassert, uavhengig av om plasseringen skjer frivillig eller med tvang. God kartlegging av barnas helhetlige tiltaks- og oppfølgingsbehov er avgjørende for å kunne tilby nødvendig hjelp og støtte under opphold i akutt tiltak, samt for å kunne planlegge innhold i fremtidige tiltak.

#### Frister for saksbehandlingen ved frivillige akutt plasseringer

Utvalget mener det er behov for å presisere frister for når barnevernstjenestene må avklare den

fremtidige omsorgssituasjon for barn som blir akutt plassert som et hjelpetiltak. Dette er viktig for å unngå at barn blir boende lenge i tiltak som ikke er ment for langvarige opphold. I utgangspunktet bør fristene være de samme som de som gjelder ved akutte tvangsplasseringer. Det innebærer at barnevernstjenesten må ta stilling til barnets fremtidige omsorgssituasjon innen seks uker etter akuttvedtaket ble fattet.

#### Mer kunnskap om akuttvedtak

Flytting av barn er et så alvorlig inngrep at det må være sikkerhet om at det er til barnets beste, og at vedtaket er rettssikkert. Det er derfor urovekkende at kunnskapsgrunnlaget på akuttområdet er begrenset. For å kunne drive faglig utvikling og god politikktutvikling er det blant annet behov for kunnskap om hvilket tilbud som gis til barn i akutt tiltak, hvordan sakene oppleves og hvordan det går med barna som blir akutt plassert, både de som forblir i fosterhjem eller institusjon og de som flytter hjem igjen. Det er også behov for mer kunnskap som kan forklare nedgangen i akuttvedtak, hvilke eventuelle endringer av praksis som har skjedd de siste årene og hvilke konsekvenser dette har hatt for barna. Det trengs videre mer kunnskap om beslutningsprosessene i akuttsaker, forløpet til barna som blir plassert akutt og hvilke hjelpetiltak de har mottatt. Dessuten bør det tilgjengeliggjøres bedre statistikk og tallmateriale på akuttområdet. Dette bør blant annet omfatte omfanget av frivillige akutt plasseringer, og statistikk over kjennetegn ved og utfall av klagesaker som behandles i nemnda og domstolen. Det vises forøvrig til forslag knyttet til forskning og kunnskapsutvikling i kapittel 29.

## Kapittel 15

# Nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker

### 15.1 Innledning

Barn har rett til omsorg og beskyttelse, og utgangspunktet er at barn skal vokse opp i egen familie. Hvis det er nødvendig, skal barnevernstjenesten gi hjelpetiltak og bistand i samarbeid med barn og foreldre. I de tilfeller det er behov for inngripende tiltak og bruk av tvang skal beslutningene fattes av barneverns- og helsenemnda (tidligere fylkesnemnda). Begrunnelsen er blant annet at disse sakene krever grundig saksbehandling av et selvstendig og uavhengig organ, med særskilt kompetanse om barnevern. Alle vedtak som fattes i nemnda, kan bringes inn for tingretten for ny vurdering.

Behandlingen av barnevernssaker og beslutningsprosessene i nemnda og domstolen har vært gjenstand for kritikk fra ulikt hold. På bakgrunn av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) sine avgjørelser mot Norge og Høyesteretts avgjørelser (se omtale i kapittel 2), er det særlig pekt på svakheter ved beslutningsgrunnlaget, begrunnelsene og avveiningene ved beslutninger om inngrep overfor barn og foreldre. EMD kritiserer imidlertid i liten grad selve saksbehandlingen i nemndene. Utvalget mener likevel at det kan pekes på forbedringer i nemnda og domstolens behandling av barnevernssaker.

I dette kapitlet går utvalget nærmere inn i saksgangen og saksbehandlingen av barnevernssaker i nemnda og domstolen. Utvalget er bedt om å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå tiltak for å kvalitetssikre nemndas beslutningsgrunnlag, samt hvordan barn og foreldres rettsikkerhet kan styrkes gjennom prosesser som ivaretar retten til medvirkning, klageadgang og behovet for forutsigbarhet og kontinuitet. Det er i mandatet presisert at nemndene skal bestå som et forvaltningsorgan, og at barnevernssakene ikke skal legges til tingrettene i første instans, slik det var foreslått i NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder?*. Utvalget har forholdt seg til dette.

I kapitlet er det benyttet begreper som «plasserings» og «atferdsvansker». Utvalget er kjent med at dette er begreper som oppfattes negativt

av mange, og spesielt av representanter for barn i barnevernet, fordi de kan bidra til å objektivisere barnet eller plassere problemet hos barnet. Når begrepene likevel brukes, er det fordi dette er begrepene som benyttes i loven og i mange offentlige dokumenter.

Det har de siste årene vært en markant nedgang i antall saker som kommer til nemnds- og domstolssystemet. Nemnda fattet i 2021 vedtak 1 436 såkalte hovedsaker.<sup>1</sup> Disse sakene er ifølge årsrapporten for 2021 fordelt på omsorgsovertakelser (39 %), samvær og flytteforbud (23 %), spørsmål om oppheving av omsorgsovertakelse (22 %), tvangsplassering på institusjon (11 %), tvungne hjelpetiltak (2 %) og adopsjon (1 %) (Fylkesnemndene, 2022).

Det var 53 prosent av hovedsakene som ble avgjort etter skriftlig behandling, mens 47 prosent ble behandlet i forhandlingsmøte. Forhandlingsmøtet innebærer muntlige forhandlinger, og følger i hovedsak de prosessuelle reglene for rettsmøter. Partene møter med sine advokater og får anledning til å føre bevis for sin sak. I snitt forelå vedtakene, i saker som ble avgjort etter forhandlingsmøte, etter 10 uker i 2021. Nemnda kan også velge å behandle hovedsaker helt eller delvis skriftlig dersom partene er enig i det, og det anses som forsvarlig.

Samtaleprosess ble innført som alternativ prosessform for alle nemndene i 2020, og representerer en stor endring i nemndenes saksbehandling. Samtaleprosess innebærer at nemndleder inviterer partene til samtalemøter, med formål om at saken løses med dialog og enighet. I 2021 ble 892 saker behandlet i samtaleprosess, og det ble fattet vedtak i 611 av disse sakene, det vil si at 43 prosent av hovedsakene som endte med vedtak fra nemnda hadde vært gjennom samtaleprosess.

<sup>1</sup> Hovedsaker omfatter både saker etter barnevernsloven og etter helse- og omsorgstjenesteloven, og som behandles etter de alminnelige prosessreglene for nemnda, og 92, 7 prosent av sakene ble behandlet etter barnevernsloven i 2021.

For saker som behandles i samtaleprosess resulterer en tredjedel i muntlige forhandlinger, en tredjedel blir trukket og en tredjedel blir avgjort ved skriftlig behandling av nemndleder. I de sakene hvor barnevernstjenesten trekker begjæringen eller det er skriftlig behandling, er som regel partene enige i hvordan hele eller deler av saken skal løses. Begjæringen kan trekkes ved enighet om eksempelvis hjelpetiltak eller frivillige plassering, og skriftlig behandling kan benyttes ved enighet om eksempelvis omsorgsovertakelse eller samværsordning.

Det er samtidig store forskjeller mellom nemndene i hvor mange av sakene som behandles gjennom samtaleprosess. Samtaleprosess innebærer også at det tar lengre tid fra en sak kommer til nemnda til det foreligger en avgjørelse. I saker behandlet i samtaleprosess i 2020 og 2021, og som ble avgjort etter forhandlingsmøte, ble det i gjennomsnitt brukt henholdsvis 21 og 25 uker.

Andelen nemndsvedtak som ble behandlet i tingretten var på 33 prosent i 2021, mot 53 prosent i 2017. Noe av nedgangen kan skyldes bruk av samtaleprosess og samtykkebaserte avtaler. Dermed bringes færre saker videre til tingretten for rettslig overprøving. Den kunnskapen som foreligger tyder på at andelen saker der nemndas vedtak blir omgjort i tingretten er lav. Det foreligger ikke informasjon om hvilke parter som bringer saken inn for tingretten, men Sentralenheten har opplyst til utvalget at det stort sett er privat part. Domstoladministrasjonen har opplyst til utvalget at tingretten avgjorde 553 barnevernssaker etter tvisteloven kapittel 36 i 2021, og at saksbehandlingstiden i gjennomsnitt var på 5,3 måneder. Partene kan også, etter visse kriterier, bringe tingrettens vedtak inn for lagmannsretten for full behandling. Lagmannsretten avgjorde ifølge Domstoladministrasjonen 213 barnevernssaker i 2021, og saksbehandlingstiden var i gjennomsnitt 3,7 måneder. Det foreligger ikke informasjon om hvilken part som får medhold i tingretten og dermed heller ikke hvilken part som anker saken videre til lagmannsretten. Mangelen på kunnskap og statistikk om behandlingen av tvangssaker er et problem i seg selv, og det bør gjøres grep for å sikre bedre informasjon.

Utvalget tar videre i dette kapittelet særlig for seg syv problemstillinger.

1. Det er risiko for varierende kvalitet på avgjørelsene og begrunnelsene som fattes i nemnda og domstolen.
2. Det er lang saksbehandlingstid, og manglende skånsomhet og effektivitet kan anses som et problem. Saksbehandlingstiden forlenges av mulighetene for overprøving i flere instanser.

3. Det kan stilles spørsmål om barns vern av privatliv blir godt nok ivarettatt.
4. Det er krevende for nemnda og domstolen å foreta en reell vurdering av om det er til barnets beste å flytte ut av hjemmet, når det ikke foreligger informasjon om plasseringsalternativ.
5. Det kan stilles spørsmål ved om dagens praksis og regulering av opphold på institusjon når barnet har vist alvorlige atferdsvansker i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettigheter.
6. Det er varierende kompetanse hos advokatene som bistår privat part.
7. Samtaleprosess kan utfordre barn og foreldres rettssikkerhet på flere områder, herunder om:
  - barns rettigheter blir tilstrekkelig ivarettatt
  - barnets behov for riktig tiltak blir tilstrekkelig hensyntatt
  - det gjennomføres samtaleprosess i de riktige sakene
  - de store regionale forskjellene i bruken av samtaleprosess
  - prosessen er skånsom nok med tanke på saksbehandlingstiden.

Utvalget foreslår flere tiltak for å møte disse problemområdene. Dette omfatter utvikling av veiledere og maler for behandling av saker, og at det innføres en mal for barnevernstjenestenes begjæring til nemnda. Dette vil bidra til mer likebehandling. Det foreslås videre tiltak som bedre kan sikre at nemndledere, dommere og advokater har rett kompetanse, inkludert å sørge for nødvendig kompetanse om urfolk og samiske barn og familier.

Utvalget foreslår flere tiltak som kan bidra til kortere saksbehandlingstid og mer skånsom og effektiv behandling av barnevernssaker. Dette omfatter tydeligere prosedyrer for saksforberedelse i nemndene, økt bruk av skriftlighet, særlige tidsfrister for behandlingen av saker som gjelder de yngste barna, samt å gjennomgå lagmannsretten kompetanse i ankesaker. Utvalget mener også at det bør utredes hvordan saksbehandlingstiden kan forbedres. Dette gjelder også for samtaleprosess.

Utvalget støtter forslag fra tidligere utredninger om å gjennomføre et digitaliseringsløft, og mener særlig at det bør settes inn utstyr for lyd- og bildeopptak i alle nemnder og domstoler og innføres hjemmel til å bruke fjernmøter i nemndene. Utvalget viser også til andre prosesser som er satt i gang for å styrke barns rettssikkerhet, og understreker behovet for å endre regelverk og praksis i saker som gjelder opphold i institusjon i

såkalte atferdssaker og sikre bedre prosesser for såkalte «dobbeltspor»-saker.<sup>2</sup> Utvalget anbefaler i tillegg en utredning av barns rett til privatliv.

Utvalget foreslår flere tiltak for samtaleprosess. I tillegg til å få utredet saksbehandlingstiden, foreslår utvalget at det utvikles kriterier for å vurdere hvilke sakstyper som er egnet for samtaleprosess. Det bør i tillegg gjennomføres en evaluering av samtaleprosess, og utvalget foreslår at det utredes om samtaleprosess kan være egnet til å benyttes i saker hvor barnevernstjenesten ikke kommer i posisjon, men som ikke har nådd terskelen for en begjæring om tiltak. Utvalget viser også til at ivaretagelsen av barns rett til medvirkning i samtaleprosess og i øvrige nemnd- og domstolsprosesser er et problem (se kapittel 6). Barnerepresentasjonsordningen (BRO), som utvalgets flertall foreslår i kapittel 7, er særskilt tenkt som et tiltak for å gi bedre sikring av barns rettigheter og ivaretagelsen av barnet gjennom nemnds- og domstolsprosessen. Målet er at saksbehandlingen skal bli så skånsom som mulig. Også utvalgets forslag i kapittel 8 om å senke aldersgrensen for barns partsstatus og rett til overprøving av saker som innebærer at barnet må flytte, vil styrke barns rettssikkerhet i alle inngripende saker.

I del 2 av dette kapitlet omtales dagens system og praksis for nemndene, i del 3 omtales særskilt samtaleprosess, mens del 4 omtaler dagens system og praksis i domstolene. I del 5 beskrives situasjonen i de andre land, mens utvalgets vurdering av problembildet og forslag til tiltak omtales i del 6 og 7.

## **15.2 Generelt om saksbehandlingen i nemndene**

### **15.2.1 Om nemndene og bakgrunnen for at de ble opprettet**

Fylkesnemndene ble opprettet i 1993 og erstattet de kommunale og folkevalgte barnevernsnemndene som etter hvert hadde blitt utsatt for mye kritikk for manglende rettssikkerhet. Kritikken handlet om det kommunale barnevernets dobbeltrolle, som både tjenesteytende og tvangsutøvende organ, og mangelfull saksbehandling. De ble videre vist til at foreldres rettigheter stod sterkere enn barnets, og at nemndsmedlemmene ofte kjente partene og kunne la seg påvirke av dette. Det var også kritikk mot at nemndene

hadde tatt stilling til realiteten på et tidlig tidspunkt, før en dommer ble tilkalt, og det ble stilt spørsmål ved om nemndsmedlemmene hadde god nok faglig innsikt (NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester m.v.*, kapittel 17.5; Ot.prp. nr. 44 (1991–1992); Ot.prp. nr. 76 (2005–2006)).

Ved opprettingen av fylkesnemndene var det sentralt at «*det må legges opp til en saksbehandling hvor partene møter med hver sine representanter og hvor saken behandles og avgjøres etter de grunnregler for god saksbehandling som også gjelder for domstolene.*» (Ot.prp. nr. 44 (1991–92)). Nemndene skulle være et selvstendig og uavhengig organ, med nødvendig faglig og juridisk innsikt kombinert med legmannsskjønn. Hensynet til en rask saksbehandling skulle ivaretas.

Nemndenes rolle ble vurdert av Strukturutvalget i NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*. Her ble det konkludert med at nemndene burde opprettholdes, og at det ikke er grunn til å overføre noen av nemndenes oppgaver til domstolene. Det samme ble lagt til grunn i NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge*, og av Justisdepartementet i St.meld. nr. 23 (2000–2001), der standpunktet ble begrunnet med at nemndene antas å styrke rettsikkerheten og avlaste domstolene. Fylkesnemndsutvalget vurderte ressursbruk og rettsikkerhet i et bestående nemnds-system i NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettssikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*, og foreslo nye saksbehandlingsregler som i stor grad ble fulgt opp, jf. Ot.prp. nr. 76 (2005–2006). Særdomstolsutvalget foreslo på sin side i NOU 2017: 8 en avvikling av nemndene, og at utvalgte tingretter i stedet burde avgjøre foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernsloven i første instans. Forslaget ble ikke fulgt opp av den daværende regjeringen Solberg, men det ble besluttet å jobbe videre med å samle foreldretvister etter barneloven og den rettslige overprøvingen av barneverns-sakene i noen tingretter (se omtale i kapittel 3).

Med den nye barnevernsloven er fylkesnemndas navn endret til barneverns- og helsenemnda. I tillegg er nemndas uavhengighet og upartiskhet presisert i § 14-1. Verken Sentralenheten eller departementet har instruksjonsmyndighet i forbindelse med den enkelte sak. Presiseringen var ment å ha en pedagogisk og symbolsk funksjon, ved å bidra til økt forståelse for nemndas mandat og bedre tilliten til nemndas avgjørelser (Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*).

Nemndene er administrativt underlagt Sentralenheten, som igjen er underlagt BFD. Det er i dag 10 nemnder i landet som dekker ett eller to

<sup>2</sup> Saker der barn og foreldre er involvert både i en barnevernssak og en foreldretvist på samme tid.



fylker (på bakgrunn av regionreformen i 2020). En nemnd skal bestå av en eller flere nemndledere, et utvalg av fagkyndige, og et alminnelig medlemsutvalg. Nemndlederne skal oppfylle de samme kravene som gjelder for dommere.

Ved utgangen av 2021 hadde nemndene 132 ansatte, inkludert ansatte i faste og midlertidige stillinger, hvorav 74 nemndledere og herunder er 12 av dem daglige ledere, 44 saksbehandlere og 14 ansatte i Sentralenheten (Fylkesnemndene, 2022).

Saksbehandlingen i nemndene er basert på de grunnleggende saksbehandlingsprinsippene som er lagt til grunn for domstolen etter tvisteloven, men med noen særskilte saksbehandlingsregler i barnevernsloven. Saksbehandlingsreglene i barnevernsloven av 1992 er i hovedsak videreført i ny barnevernslov, men det er gjort noen justeringer og presiseringer.

En sak for nemnda innledes med en begjæring om tiltak fra kommunen, jf. § 14-8. I ny barnevernslov er det presisert ytterligere hva en begjæring om tiltak skal inneholde, blant annet må det fremkomme i begjæringen hva som er foreldrenes rettslige og faktiske tilknytning, om barnet ønsker partsrettigheter, og om og hvordan barnet ønsker å bli hørt, se § 14-9. Det er også gitt en tydeligere hjemmel til å avvise en begjæring som nemnda har bedt om at rettes, men som likevel ikke rettes, innen en fastsatt frist. Nemnda skal varsle de private parter om begjæringen og sette frist for tilsvaret, normalt 10 dager, se § 14-10.

Det er barnevernstjenesten som har ansvaret for å forberede saker for nemndsbehandling, og skal ha gjennomført nødvendige undersøkelser og saksbehandling for å sikre at saken er godt nok opplyst til at nemnda kan treffe vedtak. Nemnda har imidlertid et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak, jf. barnevernsloven § 14-5, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Nemndleder skal, umiddelbart etter at begjæring om tiltak kommer inn til nemnda, vurdere og eventuelt treffe avgjørelse om den videre behandlingen, blant annet om nemndas sammensetning, behov for møter og behovet for ytterligere bevisførsel, jf. § 14-11.

### 15.2.2 Behandling av saken i nemndene i forhandlingsmøte

Utgangspunktet er at sakene behandles i et forhandlingsmøte, jf. § 14-15. Alternativt kan det benyttes samtaleprosess, jf. § 14-14. Samtaleprosess omtales nærmere i del 3. I ny barnevernslov er tidsangivelsen for hvor raskt en sak må

gjennomføres endret. Det fremgår av loven at saken skal behandles så raskt som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig, se § 14-16. Dette innebærer at tidsangivelsen på fire uker for å gjennomføre forhandlingsmøte i barnevernsloven av 1992 er tatt ut av loven. Formuleringen ligger nå nærmere formuleringen i tvisteloven kapittel 36 om saksbehandlingstid ved rettslig prøving av administrative tvangsvedtak i helse- og omsorgssektoren. Bakgrunnen var at tidsangivelsen ble vurdert som urealistisk og lite rettssikkert. Det ble vist til at fristen er i utakt med det faktiske behovet for saksforberedelse og gjennomføring av forhandlingsmøte (Prop. 133 L (2020–2021)).

Nemnda settes normalt med tre personer; en nemndleder, et fagkyndig medlem og et alminnelig medlem, jf. § 14-3 første ledd. Det fagkyndige medlemmet er ofte psykolog med erfaring fra arbeid med barn, ungdom og familier eller lege med videreutdanning innen barne- og ungdomspsykiatri, men det kan også være barneverns- og sosionomer. Det alminnelige medlemmet velges fra domstolenes meddommerutvalg. Nemndleder kan avgjøre en sak alene, dersom det er forsvarlig og partene samtykker til det, jf. § 14-3 tredje ledd. Nemndlederen kan også avgjøre en sak alene i visse sakstyper dersom nemndlederen finner det ubetenkelig under hensyn til sakens tema, vanskelighetsgrad og behovet for fagkyndighet, se § 14-3 fjerde ledd. Nemndleder kan i disse tilfellene treffe vedtak etter skriftlig behandling eller en kombinasjon av skriftlig behandling og forhandlingsmøte, jf. § 14-16. Skriftlig behandling av nemndleder alene kalles forenklet behandling. Nemndleder kan også beslutte at særlig vanskelige saker skal behandles i utvidet nemnd. En utvidet nemnd består av nemndlederen, to alminnelige og to fagkyndige medlemmer, jf. § 14-3 annet ledd.<sup>3</sup>

Tvisteloven § 9-15 gjelder ved gjennomføring av forhandlingsmøtet. Dette innebærer blant annet at partenes påstander, påstandsgrunnlag og bevis legges frem. Partene i saken får anledning til å forklare seg og føre bevis og stille spørsmål til motpartens vitner. Det følger av barnevernsloven § 14-5 at nemnda skal sørge for at bevisføringen gir et «forsvarlig avgjørelsesgrunnlag», og nemnda skal foreta en selvstendig og reell vurdering av sakens bevis. Selve forhandlingsmøtet gjen-

<sup>3</sup> Utvidet nemnd benyttes i få saker, og det synes å ha vært en nedgang. Sentralenheten har opplyst om at det i 2021 ble benyttet utvidet nemnd i én sak, mens det i 2020 gjaldt 16 barnevernssaker og 18 saker i 2019.

nomføres i nemndas lokaler, som er utformet som en rettsal.

I etterkant av forhandlingsmøtet diskuterer nemndas medlemmer saken. Nemnda skal treffe vedtak snarest mulig og senest to uker etter at forhandlingsmøtet avsluttes, med mindre dette ikke er praktisk mulig, jf. § 14-20. Nemndas vedtak skal begrunnes som en dom. Tvisteloven § 19-6 gjelder så langt den passer, og dette innebærer at begrunnelsen skal omfatte en framstilling av saken, partenes påstander med påstandsgrunnlag og nemndas vurdering. Det er presisert i § 14-20 at det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkt, og hvilken vekt barnets mening er tillagt, samt hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert.<sup>4</sup> Presiseringen innebærer at det i nemndas vedtak skal fremgå at det er foretatt en reell avveining av de motstridende interesser, herunder hvilken vekt hensynet til familieband, for både barn og foreldre, er tillagt i vurderingene.

Det er fastsatt felles rutiner og retningslinjer som gjelder for hele virksomheten. Disse gjelder blant annet for saksbehandlingen, og ifølge Sentralenheten blir disse gjennomgått og revidert fortløpende. Det foreligger videre en intern kvalitets håndbok for nemndledere, utarbeidet av en intern arbeidsgruppe og som oppdateres ved behov. Sentralenheten har også utarbeidet et systematisk opplegg for opplæring og informasjon for

<sup>4</sup> Kravet om at det skal fremgå hvordan hensynet til familieband er vurdert ble inntatt i ny barnevernslov på bakgrunn av EMD-sakene mot Norge og Høyesteretts avgjørelser (Prop. 133 L (2020–2021)).

ansatte, gjennom bruk av opplæringsmoduler for nyansatte, fagmøter, veiledere og retningslinjer for saksbehandlingen. Kompetansetiltakene har vært rettet mot samtaleprosess, barns medvirkning, EMDs avgjørelser mot Norge og digitalisering av saksbehandlingen. Nemndene bruker en mal for oppsett av de skriftlige begrunnelsene. Malen er ikke tilgjengelig på nett.

### 15.2.3 Praksis ved behandling av saker i nemnda

Tabell 15.1 gir en oversikt over antall innkomne og avgjorte saker i perioden 2019–2021. Det kommer flere saker inn enn de som er avgjort, noe som blant annet skyldes bruk av samtaleprosess, at noen saker trekkes før behandling eller av andre årsaker blir avvist eller hevet. Det har de siste årene vært en nedgang i antallet saker som kommer inn til behandling i nemnda. Tabellen viser at det kom inn 12 prosent færre saker i 2021 sammenliknet med 2020 og 24 prosent færre saker sammenliknet med 2019. Tallene omfatter både saker etter barnevernsloven og helselovgivningen, men hovedtyngden er saker etter barnevernsloven (92,7 prosent i 2021) (Fylkesnemndene, 2022).

I 2021, det første hele året samtaleprosess var i bruk i alle nemnder, fattet nemndene vedtak i totalt 1 722 saker (1 436 hovedsaker og 286 klagesaker på akuttvedtak).

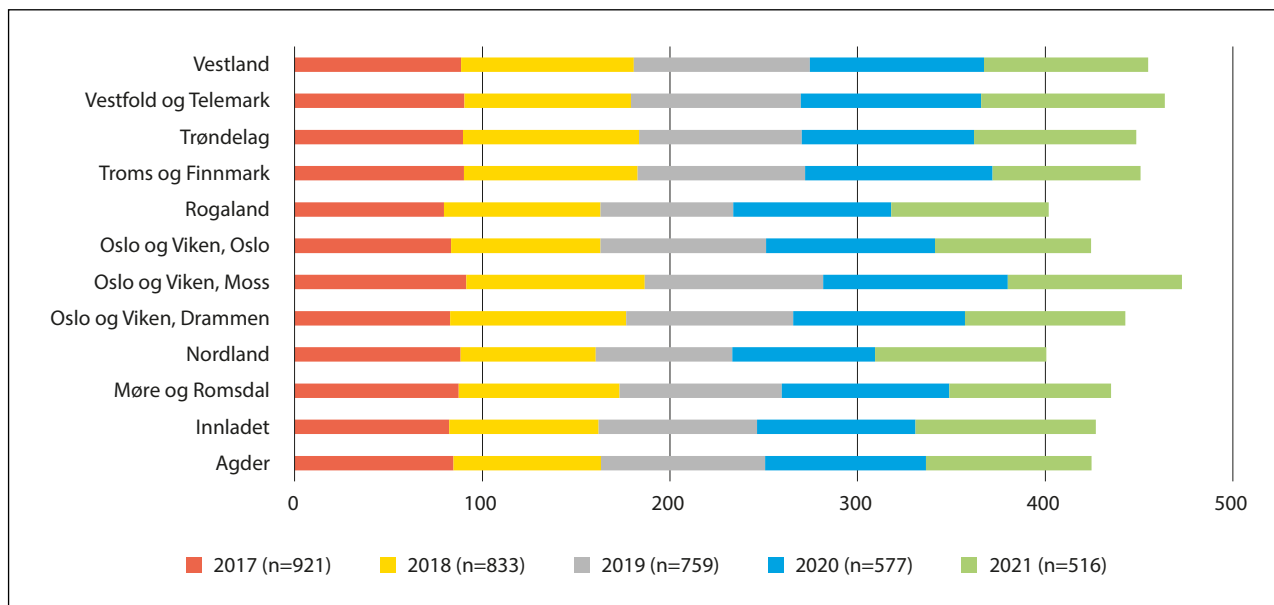
Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for hovedsaker med forhandlingsmøte etter barnevernsloven var i 2021 55 dager, mot 62 dager i

Tabell 15.1 Innkomne saker og avgjorte saker i nemnda i perioden 2019–2021

	2019	2020	2021
<i>Totalt innkomne saker</i>	4 402	3 820	3 367
Hovedsaker	2 480	2 189	1 920
Legalitetskontroll akuttvedtak	1 312	1 148	1 002
Klage akuttvedtak	610	483	445
<i>Saker avgjort</i>	3 573	2 999	2 706
Hovedsaker med vedtak	1 881 (76%)	1 584 (72 %)	1 436 (75%)
Legalitetskontroll akuttvedtak	1 294 (99 %)	1 126 (98 %)	984 (98 %)
Klage akuttvedtak	395 (65 %)	289 (60 %)	286 (64 %)
<i>Antall saker avgjort med samtaleprosess<sup>1</sup></i>	430	346	892

<sup>1</sup> Fra 1. juli 2021 gjelder dette både hovedsaker og klage over akuttvedtak. Før 1. juli 2020 var det kun hovedsaker. Se Prop. 84 L (2019–2020). At saken er avgjort innebærer enten at saken er trukket, overført til muntlig eller til skriftlig behandling.

Kilde: Sentralenhetens årsrapporter (Fylkesnemndene 2020, 2021 og 2022)



Figur 15.1 Medhold for offentlig part i saker om omsorgsovertakelse. Prosent

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Vedtak etter §§ 4-8 og 4-12 i 1992-loven. n=saker

2020 og 54 dager i 2019.<sup>5</sup> Det vil si at det tar nærmere 8 uker fra saken kommer inn til forhandlingsmøte er gjennomført. I tillegg kommer tiden det tar å fatte vedtaket i saken, der fristen er to uker.

Det har vært en betydelig nedgang i saksbehandlingstiden siden 2012. Da var gjennomsnittet 99 dager. Det er noen forskjeller mellom nemndene; fra 48 til 70 dager i 2021. (Fylkesnemndene, 2022 vedlegg 1).<sup>6</sup> En nemndssak berammes normalt over to til tre dager. I 2018 var gjennomsnittlig lengde på ordinære saker med forhandlingsmøte på 13,2 timer.<sup>7</sup>

#### 15.2.4 Medhold for offentlig part på ulike saker

Figurene 15.1 og 15.2 viser medholdsprosenten for offentlig part i de ulike nemndene, i saker om henholdsvis omsorgsovertakelse og atferdsplassering på institusjon.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ifølge årsrapporten for 2020 er saksbehandlingstiden i 2020 vesentlig påvirket av pandemiutbruddet.

<sup>6</sup> Det oppgis at saksbehandlingstiden stoppes av forhold som ligger utenfor nemndene, som ved sakkyndig utredning, sykdom hos partene, påvente av relevant tingrettsdom og avklaring av jurisdiksjon. Saksbehandlingstiden stoppes av disse årsakene i ca. 5 prosent av sakene. I tillegg stoppes saksbehandlingstiden ved samtaleprosess.

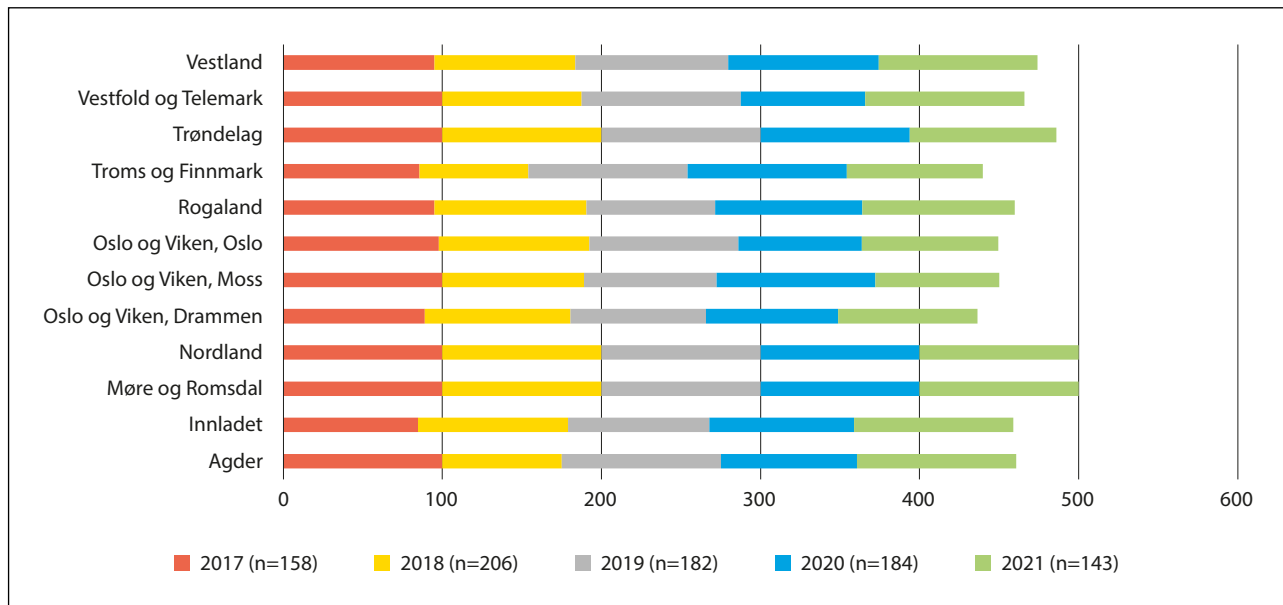
<sup>7</sup> Se NOU 2020: 5 *Likhet for loven*, side 182.

<sup>8</sup> Medholdsprosent over klager på akuttvedtak er inntatt i kapittel 14 om akutttiltak.

#### 15.2.5 Nemndas vurdering av plasseringssted

Dersom nemnda kommer til at vilkårene for omsorgsovertakelse i barnevernsloven § 5-1 er oppfylt, og at en omsorgsovertakelse er til barnets beste, jf. § 1-3, skal det fremgå av vedtaket om barnet skal bo i et fosterhjem eller i en barnevernsinstitusjon, jf. § 5-3. Nemnda må imidlertid ikke ta stilling til konkret plasseringssted for å vurdere om omsorgsovertakelse er til barnets beste. Samtidig fremgår det at nemnda også kan stille vilkår for plasseringer. Dette innebærer at nemnda for eksempel kan bestemme at fosterhjemmet skal ha samme kulturelle bakgrunn som barnet, at fosterhjemmet eller institusjonen skal ligge i nærheten av foreldrenes hjem, eller barnet skal plasseres i et konkret navngitt fosterhjem eller institusjon. Saken skal forelegges nemnda på nytt dersom barnet ikke kan plasseres slik det ble forutsatt i vedtaket.

Ved en sak om plassering på institusjon på grunn av at barnet har vist alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernsloven § 6-2, må imidlertid nemnda ta stilling til hvilken konkret barnevernsinstitusjon barnet skal flyttes til. Nemnda kan kun treffe vedtak etter bestemmelsen dersom institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet forsvarlig hjelp. Bufetat har bistandsplikt, og skal legge frem forslag til konkret institusjonsplass dersom barnevernstjenesten anmoder om det. Forsvarlighetskravet og hensynet til bar-



Figur 15.2 Medhold for offentlig part i atferdssaker. Prosent

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Vedtak etter § 4-24 annet ledd i 1992-loven. n=saker

nets beste krever at Bufetat må tilby et tiltak som er egnet til å ivareta det enkelte barnets behov.<sup>9</sup>

### 15.3 Særlig om samtaleprosess som behandlingsform

#### 15.3.1 Innføringen av samtaleprosess som behandlingsform

Innføring av samtaleprosess gir nemndene en ny funksjon og rolle i barnevernssaker.<sup>10</sup> Samtaleprosess innebærer at nemndleder inviterer partene i saken til samtalemøte, med formål om å bedre partenes kommunikasjon og gi dem mulig-

het til å bli enige om løsninger til barnets beste. Samtaleprosess tar utgangspunkt i meklingsteori og har fokus på å skape større grad av felles forståelse om den faktiske situasjonen og samhandling mellom partene om mulige hjelpetiltak og andre løsninger som er til barnets beste.

Nemndleder kan i alle saker etter barnevernsloven og som er egnet for det tilby partene at saken behandles med samtaleprosess, jf. barnevernsloven § 14-14, dersom det er til barnets beste, jf. § 1-3. Dette gjelder både ordinære saker og klagesaker på akuttvedtak.

Det er gitt nærmere regler i forskrift om samtaleprosess, som nylig trådte i kraft (1. mars 2023). Samtaleprosess krever samtykke fra partene i saken, jf. barnevernsloven § 14-14. Det er presisert i forskriften § 2 at samtykke også skal innhentes fra barn når barnet er part. Når barnevernstjenestens vurderer om samtykke skal gis, skal det særlig legges vekt på om det er til barnets beste å igangsette samtaleprosess, jf. forskriften § 2. Nemndleder har etter forskriften et særskilt ansvar for å forsikre seg om at partene får god og tilrettelagt informasjon om hva en samtaleprosess innebærer, at den er frivillig og om konsekvensene ved ulike utfall av prosessen. Det er presisert at nemndleder skal sørge for at barnet er gitt tilpasset informasjon og har forstått hva samtykket innebærer. Det skal særlig legges vekt på at barnet får informasjon om hva som skiller samtaleprosess fra ordinær prosess.

<sup>9</sup> I Prop. 133 L (2021–2022) drøftes Bufetats betalingsansvar for institusjon. Departementets fastholder forslaget om å stramme inn rekkevidden av Bufetats betalingsansvar, slik at det går klart frem at dette gjelder plasser som Bufetat har tilbudt i det enkelte tilfellet. Departementet mener at en slik løsning vil legge til rette for Bufetats faglige og økonomiske styring av bruken av institusjonsplasser, samtidig som rettssikkerhetshensyn ivaretas ved at nemnda, i samarbeid med gjeldende rett, kan foreta en reell vurdering av den tilbudte plassen. Det vises til at nemnda fortsatt kan la være å legge Bufetats tilbudte plass til grunn, og at Bufetat, i kraft av bistandsplikten, må finne frem til en ny institusjonsplass. Samtidig vurderer departementet at en innstramming av Bufetats betalingsansvar bør kombineres med at Bufetat skal kunne være til stede i nemnda og gjøre rede for valget av institusjonsplass, og at det bør stilles krav om rask saksbehandling i Bufetat.

<sup>10</sup> Samtaleprosess startet opp som et forsøk i 5 nemnder i mai 2016, og pågikk i to år. Forsøksperioden ble forlenget til 31.12.2019, og deretter forlenget igjen til 31.12.2020. Samtaleprosess ble innført som en varig ordning i 2020 (Prop. 84 L (2019–2020)).

Tilbud om samtaleprosess kan gis på ethvert trinn av saken, og samtykke kan tidligst gis i forbindelse med tilsvaret, jf. forskriften § 4. Det vil si normalt ti dager etter at privat part er varslet om begjæringen. Samtykke kan trekkes på ethvert trinn i prosessen, jf. forskriften § 2.

### 15.3.2 Gjennomføringen av samtaleprosess

I retningslinjene til samtaleprosess fremgår det at samtalemøtet skal gjennomføres i et rom som er egnet for dialog og at deltakerne skal sitte sammen rundt et bord. Deltakere i samtalemøte er partene og deres prosessfullmektiger samt eventuelt sakkyndig oppnevnt av nemnda. Den sakkyndiges oppgave er å bistå i samtaleprosessen, dvs. sammen med nemndleder, legge til rette for dialog mellom partene og tilrettelegge for barnets medvirkning og dialogen mellom partene. Sakkyndig har et særskilt ansvar for å bidra til at partene reflekterer over barnets behov, og støtte partene i å utvikle egne løsninger, jf. forskriften § 7. I saker der partene blir enige om å prøve ut en midlertidig ordning fremgår det av forskriften at de også kan bli enige om at den sakkyndige kan foreta observasjoner, og ha samtaler med barnet frem til nytt samtalemøte. Den sakkyndige skal imidlertid ikke gjennomføre barnefaglige utredninger.

Private parter skal representeres av advokat som skal bistå i å ivareta partens interesser. En part som har samtykket til samtaleprosess kan reservere seg mot å delta i samtalemøter, men da har prosessfullmektigen til parten møteplikt, se forskriften § 6. Barn med partsstatus skal gis anledning til å delta i prosessen på lik linje med øvrige parter, jf. forskriften § 3. Nemndleder skal gi barnet og prosessfullmektigen tilbud om et formøte i nemnda, for å gi barnet praktisk og tilrettelagt informasjon om samtalemøtet. Barn uten partsstatus har ikke rett til å delta i møtet, men barnet har rett til å bli hørt. Barnet skal informeres om saken og gis anledning til å uttale seg før samtalemøtet. Nemndleder må avgjøre etter en konkret vurdering hvordan barnet skal høres, hvis barnet ønsker å uttale seg, jf. barnevernsløven § 14-13. Nemndleder skal sørge for at barnets mening kommer klart frem i møtet.<sup>11</sup>

Samtaleprosess stiller høye krav til nemndleder ved gjennomføringen av samtalemøtet. Nemndleder skal være en tilrettelegger for part-

enes dialog under samtaleprosessen og skal oppetre upartisk og nøytralt. Nemndleder har et særskilt ansvar for å påse at hensynet til barnets beste og private parter rettssikkerhet blir ivaretatt, og nemndleder kan når som helst avbryte samtaleprosessen og henvise saken til ordinær behandling jf. barnevernsløven § 14-14 tredje ledd og forskriftens § 8. Nemndleder skal vurdere hvordan samtalemøtet skal tilrettelegges for å ivareta partene som deltar i møtet, og særlig legge vekt på hensynet til barnets behov. Nemndleder må lede prosessen på en betryggende måte.

Partene kan bli enige om å prøve ut en midlertidig ordning. Det kan for eksempel prøves ut frivillige hjelpetiltak eller endringer av samvær. Nemndleder kan bare gi anledning til å igangsette en midlertidig ordning dersom ordningen er forsvarlig og til barnets beste, jf. § 14-4 tredje ledd og forskriftens § 9. Begjæringen fra kommunen settes i bero mens en midlertidig ordning prøves ut. Det er presisert i forskriftens § 9 at midlertidige ordninger skal ha en klar tidsramme og skal avsluttes senest innen ett år etter at nemnda mottok begjæring. Ved vurderingen av ordningens varighet skal nemndleder legge særlig vekt på sakens karakter og barnets behov for avklaring. Barnevernstjenesten skal forplikte seg til jevnlig oppfølging av barnet og foreldre. Nemndleder har bare anledning til å igangsette en ordning med frivillige tiltak etter barnevernsløven dersom barnevernstjenesten forplikter seg til å fatte vedtak i samsvar med dette. Nemndleder har ikke anledning til å igangsette en midlertidig ordning som forutsetter frivillige tiltak etter barnevernsløven § 6-1 (frivillig opphold i institusjon på bakgrunn av at barnet har vist alvorlige atferdsvansker).

Barnevernstjenesten er forpliktet til å oppdatere saksgrunnlaget mens den midlertidige ordningen prøves ut, og forelegge dette for nemnda i god tid før neste samtalemøte, jf. forskriften § 9. Videre fremgår av forskriften at barnevernstjenesten straks skal melde tilbake til nemnda dersom den midlertidige ordningen ikke blir gjennomført som forutsatt eller dersom forutsetningen for avtalen er vesentlig endret. Nemndleder skal da straks avklare om saken skal henvises til ordinær behandling.

Etter utprøving deltar partene i et nytt samtalemøte, der de enten blir enige om en avtale eller en fortsettelse av en midlertidig ordning, eventuelt vil barnevernstjenesten eller privat part trekke saken, saken avgjøres ved forenklet behandling eller det blir et forhandlingsmøte og saken vil følge de vanlige saksbehandlingsreglene, jf. forskriften § 10.

<sup>11</sup> Både barn med og uten partsrettigheter kan ha med seg en tillitsperson i forberedelsen av eller i samtalemøtet, jf. barnevernsløven § 1-4.

Samtaleprosessen og utfallet av denne skal dokumenteres i møteboken, jf. forskriftens § 11. Det skal fremgå i møteboken hva partene har blitt enige om i samtalemøte, herunder om innholdet i en midlertidig ordning. Ved en eventuell etterfølgende ordinær sak er møtebøkene fra samtaleprosessen en del av sakens dokumenter, og opplysninger om faktiske forhold som er framkommet under samtalemøtet følger de alminnelige reglene om bevis. Reglene om lukkede dører gjelder også der saken blir behandlet med samtaleprosess, jf. barnevernsloven § 14-17 annet ledd, jf. forskriften § 14.<sup>12</sup>

### 15.3.3 Bruken av samtaleprosess – omfang, utfall og saksbehandlingstid

Totalt ble 892 saker behandlet i samtaleprosess i 2021. 32 prosent (281 saker) av disse ble trukket, mens 68 prosent (611 saker) endte i vedtak gjennom enten skriftlig behandling (334 saker, 37 %) eller muntlig behandling (277 saker, 31 %).

Figur 15.3 viser andelen saker med vedtak der det hadde vært samtaleprosess, fordelt på de forskjellige nemndene. Figuren viser at det er store forskjeller mellom nemndene i hvor mange saker

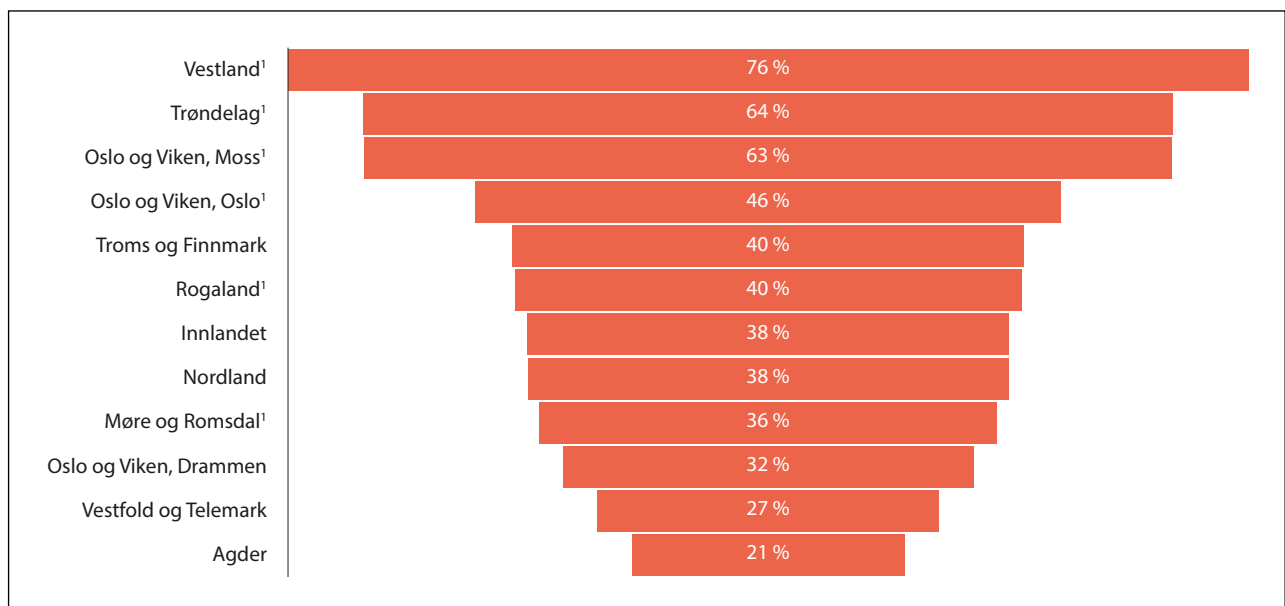
det benyttes samtaleprosess. Det er tre nemnder som ligger på 63–76 prosent, seks nemnder som ligger på 36–46 prosent, og tre som ligger på 21–32 prosent. Forskjellene kan bety at i nemnder som ligger høyest i bruken av samtaleprosess bruker dette i et bredt spekter av saker, noe som kan indikere at det i enkelte nemnder foretas en mindre seleksjon av hvilke saker som egner seg for behandling ved samtaleprosess.

Samtaleprosess kan i utgangspunktet benyttes i alle sakstyper, det vil si for alle inngrepshjemlene etter barnevernsloven. Utvalget har imidlertid ikke funnet informasjon om hvordan det totale antallet saker som behandles i samtaleprosess fordeles seg på de ulike lovhjemplene.

Figur 15.4 viser utfallet av sakene behandlet med samtaleprosess i de ulike nemndene. Det er en tendens til at nemndene som deltok i forsøket med samtaleprosess har en høyere andel saker avgjort etter skriftlig behandling. Totalt ble 32 prosent av sakene trukket, 31 prosent av sakene avgjort etter muntlig behandling og 37 prosent avgjort etter skriftlig behandling i 2021 (n=892).

I nemndenes årsrapport for 2021 uttales det at en samtaleprosess kan gå over lang tid, med flere samtalemøter, og at saken derfor ikke blir avklart like raskt som etter den tradisjonelle formen med behandling ved forhandlingsmøte. Gjennomsnittstiden per hovedsak som først behandles i samtaleprosess, og deretter ved muntlig behandling i forhandlingsmøte var på 174 dager i 2021, det vil si 25 uker. Dette fremgår i tabell 15.2. I 2020 var

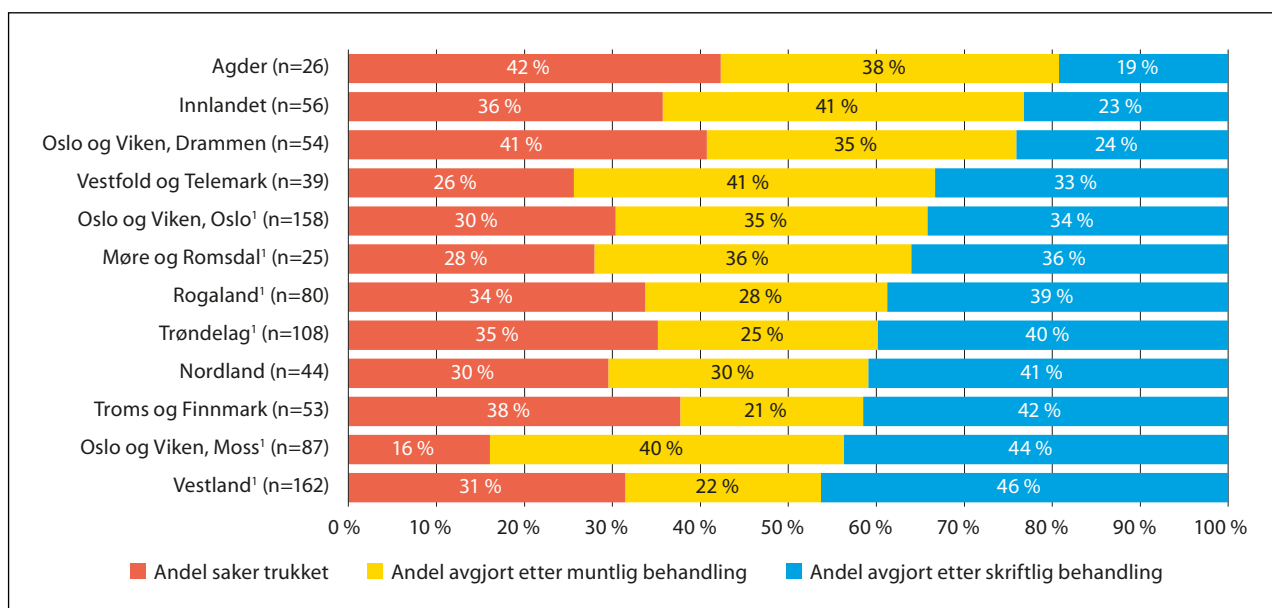
<sup>12</sup> Utvalget er ikke kjent med hva som er praksis når det gjelder hvilke dokumenter som blir lagt frem for domstolene når vedtak i nemnda er gjenstand for rettslig prøving. Sentralenheten vil eventuelt kunne gi nærmere opplysninger om dette.



Figur 15.3 Bruken av samtaleprosess som andel av hovedsaker etter barnevernsloven

<sup>1</sup> Nemnder som deltok i utprøvingen av samtaleprosess

Kilde: Fylkesnemndene (2022), sammenstilling av tall i vedlegg 1 og 4 (for Viken gjaldt samtaleprosess kun for tidligere Akershus, ikke for Buskerud og Østfold)



Figur 15.4 Avgjørelsesform og prosess i saker med samtaleprosess i 2021

Kilde: Fylkesnemndene (2022), vedlegg 4

Tabell 15.2 Saksbehandlingstid ved samtaleprosess 2021. Prosent (antall saker i parentes)

	Barnevernet trekker saken	Går til skriftlig eller muntlig behandling	Skriftlig behandling	Muntlig behandling
Totalt antall saker med samtaleprosess	100 % (892)	32 % (281)	68 % (611)	
Saker med vedtak			37 % (334)	31 % (277)
Saksbehandlingstid			191 dager <sup>1</sup>	174 dager <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fra saken kommer inn til vedtak foreligger (uten ulike fratrekk)

<sup>2</sup> Fra saken kommer inn til første dag i forhandlingsmøtet (uten ulike fratrekk)

Kilde: Fylkesnemndene (2022)

gjennomsnittstiden 150 dager. For saker med skriftlig behandling var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 191 dager i 2021.

Utvalget har også mottatt tall for 2022 fra Sentralenheten. Disse viser at ved utgangen av 2022 var 47 prosent av sakene under behandling i samtaleprosess. Tallene viser også at andelen saker som blir behandlet skriftlig er noe høyere enn tidligere år (39 % av sakene).

### 15.3.4 Evalueringen av prøveordningen med samtaleprosess

Det ble foretatt en evaluering av forsøket med samtaleprosess fra perioden 2017 til 2019 (Viblemo mfl., 2019).<sup>13</sup> På bakgrunn av de inter-

vjuer, observasjoner, spørreundersøkelser og dokumentstudier som ble gjennomført konkluderes det i evalueringen med at samtaleprosess er egnet til å gi bedre kommunikasjon i sakene, at partene kan få bedre forståelse av saken og at rettssikkerheten i all hovedsak syntes ivaretatt. Det var veldig få barn og foreldre som medvirket i evalueringer – samlet kun 8 foreldre og barn.

<sup>13</sup> Evalueringen ble gjennomført i perioden desember 2017 til januar 2019. Datagrunnlag bestående av 49 intervjuer (med barnevernstjenester (10), barn og foreldre (8), nemndledere (10), prosessfullmektiger (13), sakkyndige (4), tolker (3), opplæringsperson (1)), observasjon av 14 samtalemøter og ett forhandlingsmøte, spørreundersøkelser blant nemndledere (n=40 og svarprosent 80), sakkyndige (n=103 og svarprosent 91) og prosessfullmektiger (n=506 og svarprosent 69) og saksstatistikk fra fylkesnemndene.

Det ble i evalueringen vist til at samtaleprosess vil kunne ivareta barnets beste prosessuelt og materielt. Prosessuelt fordi det kan bidra til at det raskere nås en løsning for barnet. Det ble imidlertid påpekt at det ved utprøving av midlertidige ordninger likevel vil kunne ta lenger tid enn ved ordinær behandling, samt at midlertidigheten kan skape usikkerhet om hvordan en varig ordning vil bli seende ut. Men det må sammenliknes med ordinær prosess, hvor det ofte er høyere konfliktnivå mellom foreldre og barnevern, og hvor det kan bli flere runder med overprøving i domstolene, og årlige endringssaker.

Videre påpekte evalueringen at der barnet selv er part i barnevernssaken, kan det å få være del i en mer uformell og vennligere prosess kunne oppleves som myndiggjørende, og barnet vil kunne oppleve større grad av prosessrettferdighet. Det er dermed lettere å legge til rette for at barnet, ut fra sine forutsetninger, kan delta aktivt og på en meningsfylt måte. Nemndleder og sakkyndig kan legge opp prosessen slik at den tilpasses barnets behov.

Også materielt vil samtaleprosess, ifølge evalueringen, kunne bidra til løsninger til barnets beste; samtaleprosess vil kunne legge til rette for stabile løsninger fordi de er basert på enighet, slik at barnet slipper en uttalt lojalitetskonflikt og usikkerhet om fremtiden. I evalueringen fremgår det videre at samtaleprosess gir et større løsningsrom, idet det kan finnes frem til skreddersydde løsninger utenfor rammene av vedtaks- og domskompetansen. Dette kan omfatte involvering av nettverk til avlastning og bistand og forpliktende planer om løpende evaluering med justeringer av samværsordninger m.m. Videre vil samtaleprosess legge til rette for at barnevernet kan komme i posisjon til å tilby flere hjelpetiltak, som ulike former for foreldreveiledning, kurs og støttekontakt.

Samtidig var ikke evalueringen entydig. I spørreundersøkelsene ble det stilt spørsmål om hvorvidt deltakerne mener at barnets meninger kommer frem og blir vektlagt under samtalemøtet og i samtaleprosessen som helhet. Gjennomgående svarte rundt halvparten at de opplevde at barnets meninger i tilstrekkelig grad kommer frem og blir vektlagt. En mindre gruppe på 9–15 prosent av de sakkyndige og prosessfullmektigene var uenig i dette. Blant nemndlederne mente de aller fleste at barnets meninger kommer frem i tilstrekkelig grad, verken for lite eller for mye. Noen informanter påpekte at det er en fare for at hensynet til barnets beste ubevisst kan bli nedprioritert i situasjoner hvor deltakerne i samtaleprosessen har stort fokus på å komme til enighet.

Funnene fra intervjuene med ungdommene, så vel som resultatene fra evalueringsskjemaer, indikerte at ungdommer i større grad enn andre deltakere i samtaleprosessen, opplevde seg presset til å delta, og at de ikke forstod fullt ut hva en samtaleprosess er. Det samme gjaldt til en viss grad også for foreldre. Det ble i rapporten anbefalt at det i saker med ungdommer må settes krav om eget møte med ungdommene og nemndledere der det særlig fokuseres på hva samtaleprosess er. I dette møtet bør ungdommene ha anledning til å ha med en tillitsperson og/ eller prosessfullmektig. Nemndledere bør også få opplæring i hvordan håndtere saker med ungdom som en egen del av grunnopplæringen. Enkelte andre utfordringer som ble adressert i evalueringen, samt av høringsinstanser, medførte justeringer i reguleringen da samtaleprosess ble innført som en varig ordning i 2020 (Prop. 84 L (2019–2020)).

Et søk i juridiske og barnevernsfaglige tidsskrifter og blader, viser at det finnes noe få artikler og begrenset med diskusjoner om samtaleprosess i nemndene.

## 15.4 Rettslig prøving i domstolene

### 15.4.1 Rammer for behandlingen barnevernssaker i domstolen

Nemndas vedtak kan overprøves av tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36, jf. barnevernsloven § 14-25. Vedtaket kan bringes inn for tingretten av privat part eller av kommunen. Søksmålsfristen er en måned etter partene fikk melding om vedtaket. Det har vært en nedgang i antall barnevernssaker som behandles i tingretten. Tvisteloven kapittel 36 inneholder særskilte prosessregler for enkelte saker etter barnevernsloven, psykisk helsevernloven, smittevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven som gjelder tvangsinngrep. Det følger av tvisteloven § 36-5 at hovedforhandling skal berammes straks og prioriteres i domstolen. Saken skal behandles så hurtig som hensynet til en forsvarlig saksbehandling gjør mulig. Bestemmelsen gjelder både for tingretten og lagmannsretten.

Tingretten skal settes med to meddommere, hvorav en fagkyndig og en lekdommer. I særlige tilfeller kan retten settes med fem dommere, hvorav to fagdommere og tre lekdommere, hvorav en eller to skal være fagkyndige, jf. tvisteloven § 36-4. Barnevernssaker skal som utgangspunkt bare behandles av embetsdommere, og ikke dommerfullmektiger, se HR-2015-2369-U og rundskriv G-1999-46, som åpner for unntak for Oslo tingrett. På samme



måte som i nemndsbehandling er ikke retten bundet av partenes påstander, og kan prøve alle sider av saken innenfor barnevernslovens rammer. Domstolen skal gjøre en nåtidsvurdering ut fra de faktiske forhold som gjelder når saken står for tingretten.

Tingrettens avgjørelse kan ankes til lagmannsretten. Det er imidlertid særlige ankesilingsregler for barnevernssaker som innebærer at det kreves samtykke fra lagmannsretten. Begrensningene i ankeadgangen til lagmannsretten skyldes at saken allerede er behandlet i to instanser – nemnda og tingretten – samt behovet for rask avklaring av barnets omsorgssituasjon, se HR-2020-1789. Det følger av tvisteloven § 36-10 at lagmannsretten kan samtykke til behandling hvis ett av følgende forhold foreligger:

- saken reiser overordnede prinsipielle spørsmål eller rettstilstanden er uavklart
- det har framkommet nye opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen
- det er vesentlige svakheter ved tingrettens avgjørelse eller saksbehandling
- dommen går ut på tvang som ikke er vedtatt av nemnda.

Høyesteretts ankeutvalg har de siste årene stilt strengere krav til saksbehandlingen i saker som gjelder ankenektelser i lagmannsrettene, herunder strengere krav til lagmannsrettens vurderinger og begrunnelser for å nekte saken fremmet (blant annet HR-2017-776-A, HR-2020-661-S, HR-2020-663S, HR-2020-1789-A og HR-2020-1968-A).

Ved anke over dom i lagmannsretten er Høyesterett ankeinstans, jf. tvisteloven § 30-1. Anke over dommer kan ikke fremmes uten samtykke av ankeutvalget i Høyesterett, og samtykke kan bare gis når anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken avgjort i Høyesterett, jf. tvisteloven 30-4. Tradisjonelt går svært få saker videre helt til Høyesterett. I kjølvannet av *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019) har imidlertid Høyesterett de siste årene behandlet flere barnevernssaker i storkammer og avdeling.

Dommere i alminnelige domstoler er generalister, og de er i utgangspunktet ikke spesialiserte innen enkelte sakstyper eller rettsområder. I noen domstoler er det imidlertid innført en viss spesialisering i barnesaker. En kartlegging foretatt av Domstoladministrasjonen i november 2021 viser at 40 prosent av tingrettene oppgir at de praktiserer en form for spesialisering i barnevernssaker. Videre oppgir 53 prosent av tingrettene at det er opprettet faggrupper for barneretten.

Det er utviklet en nasjonal veileder for behandling av barnevernssaker (Domstol, 2021). Denne ble utarbeidet på bakgrunn av EMD dommene mot Norge og storkammeravgjørelsene fra Høyesterett 2020, for sikre at sakene blir behandlet fullt ut i samsvar med EMD og Høyesteretts avgjørelser, FNs barnekonvensjon, og til barnets beste. Veilederen inneholder ulike maler, blant annet for innkalling til planmøte i saker etter barnevernsloven og forslag til sakkyndig mandat i ulike barnevernssaker. I veilederen er det inntatt anbefalinger om hvilke forhold som bør inngå i domstolens begrunnelser av en dom. Det finnes også en veileder om praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i saker etter barnevernsloven (Domstol, 2019). Formålet med anbefalingene er at de skal være med å sikre en rettslig prosess tilpasset barnas behov, samt å gjøre prosessen mer tilgjengelig for de barn og unge sakene gjelder.

Alle nyutnevnte dommere gjennomgår et introduksjonsprogram som består av et nasjonalt modulbasert program, der barnesaker er eget tema for en av modulene. Domstoladministrasjonen arrangerer også årlige dommerseminarer. Barnerett og barnevern har vært tema på nær alle seminarene siden 2016. Barnevernsrett var også tema på dommerseminaret som ble gjennomført våren 2022.

#### 15.4.2 Antallet barnevernssaker som behandles og utfallet av disse

##### Tingretten

I nemndenes årsrapport for 2021 fremgår det at 528 saker ble sendt til rettslig overprøving til tingretten. Dette omfatter saker etter både barnevernsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Utvalget har mottatt statistikk fra Sentralenheten som viser utviklingen de siste årene i antallet overprøvinger av barnevernsvedtak. Dette fremgår i tabell 15.3. Tallene fra Sentralenheten viser at det har vært en nedgang i antall saker som kreves rettslig prøvd. I 2021 ble 33 prosent krevd rettslig prøvd, mot 43 prosent i 2018, og 53 prosent i 2017.<sup>14</sup> Sentralenheten har også oversendt foreløpige tall for 2022. Disse tyder på en liten økning i antallet saker fra 2021.

<sup>14</sup> Tallene fra Sentralenheten avviker fra tallene som ble oppgitt i Rettshjelpsutvalgets NOU 2020: 5, der det fremgikk at 67 prosent av sakene ble krevd overprøvd i 2017. Utvalget kjenner ikke grunnen til dette.

Tabell 15.3 Antallet overprøvinger av barnevernsvedtak i nemnda

	Antall vedtak, klager og hovedsaker	Antall overprøvinger
2021	1581	528
2020	1708	628
2019	2128	889
2018	2264	1025
2017	2240	1181

Kilde: Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda

Sentralenheten har også opplyst om at 40 prosent av vedtak om omsorgsovertakelse ble krevd rettslig prøvd i 2021, mens i saker som gjaldt tvangsplassering på institusjon var andelen 20 prosent. I en tidligere evaluering av fylkesnemndene ble det vist til at dette gjaldt for 63 prosent av vedtakene fra 2013 (Viblemo mfl., 2015). Ifølge Sentralenheten kan nedgangen skyldes at flere saker behandles og avgjøres ved bruk av samtaleprosess.

Tabell 15.4 gir oversikt over innkomne saker og avgjorte saker i tingretten etter tvistelovens kapittel 36.<sup>15</sup> Domstoladministrasjonen har opplyst om at det i saksbehandlingssystemet ikke er mulig å skille ut ulike sakstyper etter barnevernsloven. Tallene fra Domstoladministrasjonen viser den samme utviklingen som i nemndenes rapporter på antallet overprøvinger.

Det foreligger ikke statistikk over utfallet av behandlingen av barnevernssaker i domstolen. I en tidligere evaluering av fylkesnemndene ble det

<sup>15</sup> Det kan være feilkilder i tallene fordi barnevernssaker inngår i sakstypen «overprøving av tvangssaker», som også omfatter andre tvangssaker etter helse- og omsorgstjenesteloven, psykisk helsevernloven og smittevernloven. Dersom lovhenviisning til barnevernsloven i enkelte saker mangler, kan det hende at tallene er noe høyere. Tallene må derfor leses med dette forbehold. Domstoladministrasjonen har informert om at det ikke er mulig å ta ut tall som viser resultat av avgjørelsene (medholdsprosent for en av partene), fordi de ikke har tilgang til domsavsigelsen eller innholdet i kravet.

vist til at nemndenes vedtak ble stadfestet i 73 prosent av sakene som ble behandlet i tingretten (Viblemo mfl. 2015). I årsrapporten fra nemndene for 2021 er det redegjort for utfallet av overprøvingen av 69 hovedsaker i tingretten. Dette omfatter både barnevernssaker og saker etter helse- og omsorgstjenesteloven. Her fremgår det at av sakene som ble behandlet i tingretten ble nemndas vedtak stadfestet i 67 prosent av sakene (22 saker). I 11 saker ble vedtaket omgjort, og 36 saker ble hevet og ikke behandlet. Det foreligger ikke informasjon om hvorfor sakene ble hevet.

Saksbehandlingstiden i tingretten har i perioden 2016-2019 ligget på mellom 4,6 og 4,9 måneder for saker etter tvisteloven kapittel 36. Men i 2020 og 2021 økte den til henholdsvis 5,5 og 5,3 måneder. Hva dette skyldes er det ikke kunnskap om. For sivile saker for øvrig har saksbehandlingstiden i tingretten ligget på 5,6 måneder de to siste årene. Saksbehandlingstiden er beregnet fra saken blir registrert til avgjørelse foreligger. Saksbehandlingstiden er dermed lengre i tingretten enn i nemnda, og tallene tyder heller ikke på store forskjeller i saksbehandlingstiden mellom barnevernssaker (tvisteloven kapittel 36) og sivile saker for øvrig.

#### Lagmannsretten og Høyesterett

Tabell 15.5 viser antallet innkomne og avgjorte barnevernssaker i lagmannsretten etter tvisteloven kapittel 36. Som for tingretten har det vært en nedgang i antall saker de siste årene.

I Domstolkommisjonens NOU 2020: 11 er det vist til at den ankende part i barnevernssaker fikk medhold og delvis medhold i henholdsvis 31 og 14 prosent av sakene. Det blir også vist til at medholdsprosenten for den ankende part generelt er høyere i lagmannsretten enn i tingretten. Det fremkommer ikke om den ankende part er privat eller offentlig part.

Lagmannsrettens saksbehandlingstid for saker etter tvisteloven kapittel 36 var i perioden 2016–2019 på mellom 2,0 og 2,3 måneder. I 2020 og 2021 økte saksbehandlingstiden til henholdsvis 4,1 og 3,7 måneder. Det er uklart hva økningen

Tabell 15.4 Innkomne og avgjorte barnevernssaker i tingretten etter tvisteloven kapittel 36

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innkomne barnevernssaker	1 289	1 153	1 025	843	600	494
Avgjorte barnevernssaker	1 377	1 169	1 115	933	687	553
Innkommende tvistesaker i alt	16 348	15 529	14 555	13 353	12 968	12 309

Kilde: Domstoladministrasjonen

Tabell 15.5 Innkomne og avgjorte barnevernssaker i lagmannsretten etter tvisteloven kapittel 36

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innkomne barnevernssaker	383	352	305	285	235	173
Avgjorte barnevernssaker	380	350	318	251	238	213

Kilde: Domstoladministrasjonen

skyldes. Saksbehandlingstiden er likevel tydelig under den generelle saksbehandlingstiden for øvrige sivile saker som de to siste årene har vært på 6,8 måneder. Den ligger også godt under saksbehandlingstiden i tingretten.

Høyesterett har etter EMD-sakene mot Norge tatt flere saker inn til behandling. Avgjørelsene ligger ute på Høyesteretts nettside og på lovdata.<sup>16</sup>

## 15.5 System og praksis i andre land

### 15.5.1 Innledning

Det gis her en omtale av systemene i Danmark, Sverige, England og California. Beskrivelsene er blant annet basert på boken *Child protection removals* (Burns mfl., 2017) som gir en oversikt over ni lands (inkludert California, USA) prosesser og prosedyrer for barnevernets flytting av barn som ikke kan bo hjemme. Formålet her er å vise at andre lands systemer for å avgjøre saker om omsorgsovertakelse og andre inngripende tiltak, der det er domstolen som fatter beslutningene, saksbehandlingen i domstolen og ulike virkemidler for å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

### 15.5.2 Danmark

Det er Barn- og ungeutvalget i kommunen som treffer tvangsvedtak, som omsorgsovertakelse, etter serviceloven. Utvalget er ikke et politisk utvalg, men består av to representanter fra kommunalbestyrelsen, en dommer og to pedagogisk-psykologisk fagkyndige. Barne- og ungeutvalget sitt vedtak kan klages inn til Ankestyrelsen av foreldre og barn over 12 år, jf. serviceloven § 168.<sup>17</sup> Ankestyrelsen er øverste administrative klageinstans. Ankestyrelsen skal avgjøre klager over

Barn- og ungeutvalgets beslutninger innen 8 uker, jf. rettssikkerhetslovens § 73. Ankestyrelsen avgjørelse kan også kreves rettslig prøvd av domstolen, jf. serviceloven § 169 og rettssikkerhetsloven § 73. Det er ikke gitt silingsregler for dette. Byretten behandler sakene etter særskilte prosessregler som følger av rettspleieloven kapittel 43 a.

Partene har rett til fri retts hjelp ved tvangsplasseringer, jf. § 72. De kan også velge å la seg bistå av en bisitter. Partene, advokaten og bisitter har alle rett til å delta og å uttale seg før avgjørelse tas.

### 15.5.3 Sverige

Sverige har, i likhet med Danmark og Finland, en langt større andel frivillige plasseringer enn i Norge. I 2020 ble 73 prosent av barna frivillige plassert i Sverige, mot 20 prosent i Norge (Socialstyrelsen, 2021a). Tvangsplasseringer foretas med hjemmel i Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Disse sakene behandles i Sverige av forvaltningsdomstolene, som treffer avgjørelse i første instans, på bakgrunn av anmodning fra socialnemnden i kommunen.<sup>18</sup> Bakgrunnen for at det er forvaltningsdomstolen som avgjør tvangssaker, er et ønske om å sikre tilstrekkelig rettssikkerhet. Avgjørelsene kan ankes til kammarrätten. I spesielle tilfeller kan anker videre slippes inn for behandling i Högsta förvaltningsdomstolen, jf. forvaltningsprocesslagen.

Prosessen i forvaltningsdomstolen er hovedsakelig skriftlig. I barnevernssaker skal det likevel holdes muntlig forhandling med mindre det er åpenbart unødvendig, se LVU § 34. Retten settes normalt med en juridisk dommer (administrator) og tre meddommere, men ved prøving av akuttvedtak er det kun en juridisk dommer, jf. lag om allmänna förvaltningsdomstolar § 17 og § 18.

<sup>16</sup> En gjennomgang viser at etter *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019) har Høyesterett, per 15. desember 2022, behandlet 18 saker som omhandler barnevern. Dette omfatter både dommer og kjennelser. Tre av disse utgjør storkammeravgjørelsene fra mars 2020: HR-2020-661-S, HR-2020-662-S og HR-2020-663-S.

<sup>17</sup> I Barnets lov er det foreslått at barn blir parter fra fylte 10 år. Lovforslaget skal etter planen behandles i Folketinget i løpet av mars, i følge Social- og ældreministeriet, e-post 3. mars 2023.

<sup>18</sup> Dette gjelder ikke avgjørelser om samvær, som avgjøres av socialnemnden i første instans, jf. LVU § 14.

De private partene har som hovedregel rett til fri rettshjelp fra en medhjelper, kalt «offentlig bitræde», som regel en advokat. Som hovedregel har barnet og foreldrene rett til hver sin advokat. Felles advokat kan oppnevnes dersom barnet og foreldrene ikke har motstridende interesser, jf. LVU § 39. Det er innført særlige krav til barn og unge sin medhjelper. Kun den som på grunn av sin kunnskap og erfaring og ellers er spesielt egnet for oppdraget kan oppnevnes. Lovkravene trådte i kraft 1. mars 2021.

#### 15.5.4 England

I England er det familiedomstolen som avgjør saker om omsorgsovertakelse og andre beskyttelsestiltak. Dommeren må ha gjennomført en spesialisering for å sitte i familiedomstolen.

Før saken behandles av domstolen gjennomfører lokale myndigheter en «pre-proceedings process». Denne prosessen starter med et formelt brev til foreldrene om bekymringene for barnet, som foreldrene får noen uker på seg til å svare på. I denne prosessen gjennomføres også møter med foreldrene. Foreldrene får normalt fri rettshjelp. Dersom lokale myndigheter anser at en domstolsprosess er nødvendig, vil det sende et nytt brev til foreldrene, «letter of issue», som informerer om søksmål blir tatt ut. Lokale myndigheter sender deretter en anmodning til familiedomstolen om omsorgsovertakelse eller annet beskyttelsestiltak. Anmodningen og dokumentasjonen må være i tråd med kravene i PLO-process, Public Law Outline. I PLO fastsettes hvilke plikter kommunen har når de vurderer å ta en sak om omsorgsovertakelse for domstolen. Det er utarbeidet en mal for anmodninger om omsorgsovertakelser, kalt «Local authority social work evidence template» (ADCS and Cafcass, 2016). Det er ikke obligatorisk å benytte denne, men det er anbefalt og den blir ofte brukt (Berrick mfl., 2018). Malen utgjør en del av anmodningen, det er også et eget skjema som gir et sammendrag av saken, detaljer om partene, vurdering av barnet og familiens situasjon og en omsorgsplan.

I en sak om omsorgsovertakelse er det flere ulike typer høringer i domstolen underveis. Det er satt som mål at saker om omsorgsovertakelse i domstolen skal avsluttes innen 26 uker, jf. Children Act 1989 artikkel 32. I perioden 2020–2021 var gjennomsnittlig behandlingstid 41 uker, mens den var 34 uker i perioden 2019–2020 og 31 uker i 2018–2019. Det brukes dermed betydelig lengre tid i domstolsprosessen i England sammenlignet med nemndsbehandlingen i Norge. Utvalget

har ikke funnet informasjon om hvor lang tid lokale myndigheter bruker på undersøkelsene før de fremmer sak for domstolene, og dermed hva som er den totale saksbehandlingstiden sammenlignet med Norge. I Berrick mfl. (2016) slås det imidlertid fast at det ikke er en spesifisert tidsfrist i England, men at det er et betydelig politisk press for å ta beslutninger raskt i det de kaller «edge of care»-saker. Ved å undersøke medianverdiene var et funn at halvparten av sosialarbeiderne fra England (n= 89) forventet at de ville bruke 96 timer eller mindre fra de fortalte foreldrene at det kan være behov for å flytte barnet til tidspunktet avgjørelsen ble tatt, mot 4–6 uker i Norge (n= 298). Når det gjaldt tiden fra beslutning om at det var behov for omsorgsovertakelse til anmodning var sendt ble det angitt fra om lag halvparten av sosialarbeiderne at de ville bruke 5 dager eller mindre, mot 4–6 uker i Norge.

I alle saker om beskyttelsestiltak for barn som skal behandles av familiedomstolen, blir barnet automatisk part i saken og domstolen oppnevner en «Children's Guardian» for barnet. Se nærmere beskrivelse av ordningen i kapittel 7 om Barne-representantordning (BRO).

#### 15.5.5 USA – California

Det amerikanske systemet er et risikoorientert system, som er preget av undersøkelser av påstander om mishandling av barn, og at staten griper inn med tvang i familien, enten gjennom domstolsbeslutninger om å delta i ulike programmer eller ved å tvangsflytte barn fra hjemmet (Gilbert mfl., 2011). Det er samtidig høye terskler for å yte tjenester, og et begrenset tilbud av tjenester og få hjelpetiltak. Føderale myndigheter har fastsatt visse standarder/rammer. Det er imidlertid betydelige variasjoner blant de ulike statene og også mellom fylker innad i statene.

I California er det domstolen, Juvenile Dependency Courts, som treffer beslutninger om omsorgsovertakelser på bakgrunn av anmodning fra sosialtjenesten/barnevernet. Vilårene for omsorgsovertakelse følger av California Welfare and Institutions Code 300, og er utdypet i Official Legislative California Information, 2017.

I California er det utviklet en egen mal for begjæringen om omsorgsovertakelse, kalt «Jurisdiction/Disposition report». Malen/rapporten justeres regelmessig når sosialarbeidere blir bedt om å finne ny informasjon og videresende denne til dommeren. I de fleste fylkene i California er sosialarbeiderne pålagt å bruke et verktøy kalt Structured Decision Making (SDM) der deres

beskyttelse- og risikovurderinger inntas. SDM er et internt dokument som ikke deles med domstolene, men «Jurisdiction/Disposition report» er innrettet delvis for å reflektere vurderingene i SDM (Berrick mfl., 2018).

Saker om omsorgsovertakelse kan starte med og uten en akutt plassering. Ved akutt plassering skal saken legges frem for domstolen i løpet av to dager, og det skal gjennomføres en første høring i domstolen ikke senere enn dagen etter. Dersom det for det plasserte barnet fremmes sak om omsorgsovertakelse, skal det gjennomføres en høring, kalt «jurisdictional hearing», innen 15 dager, der det tas stilling til om barnets er utsatt for omsorgssvikt. For barn som blir boende hjemme, men hvor det fremmes sak om omsorgsovertakelse skal høringen gjennomføres innen 30 dager. I denne høringen tar domstolen beslutning om barnet er utsatt for omsorgssvikt og domstolen får jurisdiksjon over barnet. Det gjennomføres deretter en ny høring, kalt «dispositional hearing», der selve avgjørelsen om barnet skal plasseres eller ikke tas. Denne kommer ofte rett i etterkant av forrige høring, men kan ta inntil 30 dager der barnet fortsatt bor hjemme. Det kan således ta inntil 60 dager å behandle en sak om omsorgsovertakelse. Domstolen settes med én dommer, og høringene er svært korte. Det ble i 2021 gjennomført over 21 000 plasseringer i fosterhjem. Det har vært en viss nedgang de siste årene, i 2014 var antallet over 30 000 (CCWIP, 2023).

## 15.6 Hvor trykker skoen?

### 15.6.1 Innledning

De alminnelige rettssikkerhetsgarantiene som følger av EMK artikkel 6 og artikkel 8 er ansett ivarettatt av nemnda og domstolen (se kapittel 2), og saksbehandlingen ved inngripende barnevernstiltak kan anses å være bedre i Norge enn i mange andre land (Burns mfl., 2017). Det pågår mye arbeid på domstolsfeltet, hvor fire offentlig utvalg de senere årene har levert utredninger hvor også behandlingen av barnevernssaker i nemnd og domstol har blitt diskutert (NOU 2017: 8; NOU 2019: 17; NOU 2020: 11 og NOU 2020: 5), se kapittel 3. Følgende krav til saksbehandlingen i barnesaker for retten er fremhevet av Særdomstolsutvalget:

- Saksbehandlingen må ivareta partenes rettssikkerhet.
- Sakene må behandles så raskt som hensynet til de involverte tilsier.

- Saksbehandlingen må være preget av hensynsfullhet og respekt for partenes verdighet.
- Saksbehandlingen bør ikke være urimelig kostnadskrevene eller unødig belastende for de involverte.

Kilde: NOU 2017: 8, side 22

Utvalgets vurdering av utfordringsbildet er basert på kritikken fra EMD, foreliggende forskning og tilbakemeldinger fra barn, foreldre og aktørene på området. Det må fremheves at informasjon, statistikk og forskning om barnevernsprosessene i nemndene og domstolene er beheftet med svakheter, og mer for domstolene enn for nemndene. Det er også mangel på statistikk og kunnskap om saksgangen i samtaleprosess. Det gjør det vanskelig å presist dokumentere problemomfanget. Utvalget har imidlertid identifisert sju utfordringer:

- a. Det er grunn til å forvente varierende kvalitet på avgjørelsene og begrunnelsene som fattes i nemnd og domstol.
- b. Det er lang saksbehandlingstid, og manglende skånsomhet og effektivitet kan anses som et problem. Dette henger også sammen med mulighetene for full overprøving i flere instanser.
- c. Det kan stilles spørsmål ved om barns vern av privatliv blir godt nok ivarettatt.
- d. Det er krevende for nemnda og domstol å foreta en reell vurdering av om det er til barnets beste å flytte ut av hjemmet, når det ikke foreligger informasjon om plasseringsalternativ.
- e. Det kan stilles spørsmål ved om dagens praksis og regulering av opphold på institusjon når barnet har vist alvorlige atferdsvansker i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettigheter.
- f. Det er varierende kompetanse hos advokatene som bistår privat part.
- g. Samtaleprosess utfordrer barn og foreldres rettssikkerhet på flere områder. Herunder kan det stilles spørsmål om:
  - barns rettigheter blir tilstrekkelig ivarettatt
  - barnets behov for riktig tiltak blir tilstrekkelig hensyntatt
  - det gjennomføres samtaleprosess i de riktige sakene
  - de store regionale forskjellene i bruken av samtaleprosess
  - prosessen er skånsom nok med tanke på saksbehandlingstiden.

### 15.6.2 Varierende kvalitet på avgjørelsesgrunnlaget og begrunnelser

Utvalget mener at det kan legges til grunn at det på noen områder er varierende kvalitet på saksbehandlingen i nemnda og domstolen, slik det har vært påpekt av EMD. Domstolkommisjonen (NOU 2019: 17) peker på det samme, og nemndenes årsrapporter indikerer ulik praksis. Det er forskjeller mellom beslutningstakere innad i samme enhet, og mellom instansene. Analyser av de skriftlige nemndsavgjørelsene viser svakheter og ulikheter i kvaliteten på begrunnelsene for et vedtak og for redegjørelsene om for eksempel barnets behov og omstendigheter (Gerds-Andersen, 2020; Krutzinna mfl., 2020; McEwan-Strand og Skivenes, 2020; Helland & Nygård, 2021; Løvlie mfl., 2021). Det er også indikasjoner på at dette gjelder for tingretten (Magnussen mfl., 2015).

Det er samtidig tegn på endringer når det gjelder kvaliteten på avgjørelsene de siste årene. I studien «Samvær etter omsorgsovertakelse» (Alvik, 2021) blir det vist til at EMD-sakene og Høyesterett sine avgjørelser blir fulgt opp gjennom grundige og konkrete begrunnelser og balanserte avveininger i både nemnda og lagmannsretten. Sentralenheten rapporterer om det samme i årsrapporten for 2021 (Fylkesnemndene, 2022). Det ser imidlertid ut som at en utilsiktet konsekvens er at vedtakene er blitt vagere, er at det ikke tas stilling til om en plassering vil være langvarig, selv om saksforholdene tilsier det (Alvik, 2021). Dette temaet blir nærmere omtalt i kapittel 21 om kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre.

Sentralenheten opplyser til utvalget at de tradisjonelt har fokusert på målbare kvalitetsmål som saksbehandlingstid, samt enkelte andre prosessrelaterte indikatorer om hvordan og når barn høres, hvor ofte barn gis partsstatus, praksis for samværsfastsettelse og bruk og utfall av samtaleprosess. På disse områdene har Sentralenheten observert at det kan være ulik praksis i nemndene. Sentralenheten oppgir at de følger opp forskjeller i kvalitet i saksbehandlingen gjennom rapportering og styringssamtaler.

Utvalget mener det er tre hovedgrunner til variasjon i kvalitet og begrunnelser: Det dreier seg om vide rammer for skjønnsutøvelse som gir anledning for uønsket variasjon mellom beslutningstakere; kompetanse hos beslutningstakerne

i domstolene; og, saksmaterialet som kommer fra barnevernstjenestene.

Beslutningstakerne i barnevernssystemet er gitt vide skjønnsrammer. Det er uunngåelig en fare for forskjeller i kvalitet i vurderinger og beslutninger, fordi skjønnsutøvelsen ikke alltid er rammet inn tydelig. Utvalget viser til kapittel 11 om prinsippet om barnets beste for ytterligere drøftinger av denne problemstillingen. Det er tatt noen grep de siste årene for å regulere skjønnet, i Høyesteretts storkammeravgjørelser og i barnevernsloven er det stilt tydeligere krav til dokumentasjon og begrunnelser. Det er også utarbeidet flere retningslinjer for saksbehandlingen i nemnda og domstolen, og det er iverksatt kompetansehevede tiltak. Dette er etter utvalgets mening viktige og gode tiltak.

Samtidig vil utvalget påpeke at mange ulike forskrifter og retningslinjer er utilstrekkelig med tanke på å normere skjønnsutøvelse og sikre nødvendig likebehandling. Utvalget kjenner ikke til at det har blitt gjort spesifikke tiltak for å normere kommunenes begjæring om tiltak og innholdet i saksmaterialet som oversendes for behandling i nemnda. Det vises også til at utvalget i andre kapitler i utredningen har foreslått tiltak for å ramme inn skjønnsutøvelsen, se kapittel 11 om prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse.

Ifølge Særdomstolsutvalget (NOU 2017: 8) har flere tatt til orde for at det er behov for mer barnefaglig kompetanse i domstolene. Det har vært økende oppmerksomhet på barnesaker (saker etter barnelova og barnevernsloven) i domstolene de siste årene, se omtale av kompetansetiltak ovenfor i 15.2. I noen domstoler er det dessuten innført en viss spesialisering for barnesaker. Særdomstolsutvalget viste i sin utredning fra 2017 til at seks av de 11 største tingrettene hadde en viss spesialisering som omfattet barnesaker. Domstolkommisjonen (NOU 2020: 11) mener at en moderat spesialisering ser ut til å ha økt de senere årene, men påpeker samtidig at spesialiseringen i stor grad skjer uformelt, særlig i små og mellomstore domstoler. Særdomstolsutvalget mente at det kan være en svakhet ved kompetansetiltak at de ikke er obligatoriske. Samtidig er det en fordel at dommere har en viss bredde i saksporteføljen. Det kan også være behov for særskilt kompetanse om urfolk og minoriteter. Rettssikkerhetsutfordringene for samiske barn og familier, nasjonale minoriteter og barn og familier med innvandrerbakgrunn er særskilt omtalt i kapittel 9.

### 15.6.3 Problemer med lite skånsom og effektiv saksbehandlingstid

Utvalget mener at det er sentralt at saksbehandlingstiden er så kort som mulig, uten at det går på bekostning av kvalitet og forsvarlig behandling av saken. Barn og foreldre skal behandles så skånsomt som mulig, og har rett til å få avgjort saken innen rimelig tid, jf. EMK artikkel 6 og artikkel 8. Samtidig må hensynet til rask saksbehandling og effektivitet avveies mot kravet om en betryggende behandling av saken. Utvalget legger til grunn som ubestridt at hensynet til effektiv tidsbruk og kort saksbehandlingstid er særskilt viktig for barn og foreldre i barnevernsaker. Dette er også lagt til grunn i NOU 2017: 8, 2019: 17, 2020: 11, samt NOU 2005: 9. Dette har videre departementet lagt til grunn i forarbeidene til ny barnevernslov, Prop. 133 L (2020–2021).

En omsorgsovertakelsessak starter med at barnevernstjenesten bestemmer seg for å fremme en sak for nemnda og begynner å forberede begjæringen til nemnda. Det foreligger ingen lovkrav om saksforberedelsestid ut over forvaltningslovens krav om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. § 11 a, med mindre det er et akutt tvangstiltak i forkant. Det er heller ikke gitt retningslinjer for hvor lang tid barnevernstjenesten kan bruke på å forberede en sak, og det er uklart hvor lang tid det tar før det besluttes å fremme en sak til begjæringen sendes. I en studie fra 2016 ble 363 barnevernsarbeidere spurt om antatt tidsbruk i forbindelse med forberedelse av begjæring om omsorgsovertakelse for nemnda (Berrick mfl., 2016). Med utgangspunkt i et tenkt scenario svarte de at de vanligvis ville brukt fire til seks uker på å forberede en sak fra det tidspunktet beslutning om omsorgsovertakelse var tatt, til de måtte oversende begjæringen til nemnda. Dette var langt mer enn hva barnevernsarbeiderne i USA (CA) (48 timer eller mindre) og England (96 timer eller mindre) oppga, og også mer enn i Finland, hvor barnevernsarbeiderne estimerte at de ville brukt rundt tre uker.

Nemndene hadde tidligere en veiledende frist til å behandle hovedsaker i løpet av fire uker, etter å ha mottatt begjæringen. Tidsangivelsen ble tatt ut av ny barnevernslov. Dersom man tar utgangspunkt i den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden (55 dager) fra nemnda mottar saken til forhandlingsmøtet er gjennomført og to-ukers fristen for å fatte vedtak i saken, kan det legges til grunn at det tar 10 uker fra en begjæring om tiltak sendes nemnda til vedtaket foreligger. I tillegg kom-

mer tiden som barnevernstjenesten bruker på å klargjøre begjæring.

Partene har dernest 4 uker til å kreve rettslig overprøving, og informasjon som utvalget har mottatt fra Sentralenheten tyder på at om lag 33 prosent av sakene blir brakt inn for tingretten. Fra tingretten mottar krav om overprøving til avgjørelse foreligger går det i snitt 22 uker. Dersom tingrettens dom ankes og blir tatt inn til behandling i lagmannsretten går det ytterligere 15 uker. Totalt utgjør det et fullt år – 53 uker – i nemnds- og domstolsbehandling av en barnevernssak. Hvis saken har vært til samtaleprosess, så må det i snitt legges til fire måneder, og da blir totaltiden for barn og foreldre et år og fire måneder. Det er lang tid i et barns liv, for barn i alle aldre.

Barnet flyttes ut av hjemmet i saker der det vedtas omsorgsovertakelse, selv om foreldrene krever rettslig prøving. Utvalget er likevel bekymret for hvordan lang saksbehandlingstid og prosessen påvirker barna og familiene som er berørt, og særlig de yngste barna der tidsdimensjonen er spesielt viktig. Det vil også være en påkjenning for foreldre. For mange barn er usikkerheten som følger med en rettsprosess en påkjenning.

«Jeg visste ikke om noe kom til å skje, og hva som kom til å skje for det tok så lang tid mellom hver rettssak. Det var som å rive opp gamle sår på nytt når jeg trodde jeg kunne gå videre, samtidig som jeg var sint for at jeg ikke hadde blitt tatt på alvor.»

Kilde: Fra barn som har vært i en rettssak etter å ha opplevd vold eller overgrep, Forandringsfabrikken (2019b), side 48

Få, om noen andre land, har like omfattende saksbehandling som det norske systemet, hvor alle saker kan ha to fulle behandlinger i nemnd og tingretten, og noen saker kan ha opp til tre fulle behandlinger dersom lagmannsretten samtykker til behandling. Det foreligger ingen nasjonale oversikter over utfallet av tingrettens og lagmannsrettens behandling av barnevernssaker, men i en tidligere evaluering av nemndene ble det vist til at i over 70 prosent av sakene ble nemndas vedtak stadfestet i tingretten (Viblemo mfl., 2015).

Særdomstolsutvalget (NOU 2017: 8) foreslo å samle behandlingen av barnevernssaker og foreldretvister i første instans i noen av landets tingretter, at nemndene skulle avvikles og at nemndelederne skulle tilsettes i tingrettene som dommere.<sup>19</sup> Særdomstolsutvalget drøftet i denne sammenheng spørsmålet om å begrense muligheten for å anke barnevernssakene til lagmannsretten.

Særdomstolsutvalget mente at avgjørelser om tvang i barnevernssaker må kunne overprøves, men viste samtidig til behov for en ordning som kan hindre tid- og ressurskrevende ankebehandling av saker der det er klart at anken ikke kan føre frem, særlig av hensyn til barnet. Flertallet i Særdomstolsutvalget landet på at lagmannsretten alltid skal kunne overprøve tingrettens dom i saker om omsorgsovertakelse og adopsjon, fordi disse avgjørelsene er særdeles inngripende. For øvrige sakstyper mente flertallet at det burde være en viss adgang til å nekte overprøving. Dette ville gi lagmannsretten en viss fleksibilitet, også for tilfeller der det ikke er gitt at anken ikke ville kunne føre frem. Forslaget er basert på at Særdomstolsutvalget foreslo at tingretten skulle behandle barnevernssaker som førsteinstans, noe som innebærer en tydelig reduksjon i antall overprøvingmuligheter.

Utvalgets oppfatning er at nåværende system virker å ha klare forbedringspunkter uten at det trenger å gå på bekostning av kvalitet og betryggende saksbehandling. Utvalget mener det er behov for å utrede hvordan saksbehandlingen i alvorlige barnevernssaker kan forbedres slik at det er trygghet om at det er riktige beslutninger som fattes, og at det samtidig sikres at saksbehandlingen er skånsom og så effektiv som mulig.

#### **15.6.4 utfordringer med å verne barns privatliv i rettsprosesser**

Barn har rett til vern om sitt privatliv. Barnelovutvalget (NOU 2020: 14) foreslo en bestemmelse om barns personvern og vern om privatlivet (§ 6-7) som i hovedsak retter seg mot hva foreldre kan samtykke til av deling av opplysninger og når barnet selv har samtykkekompetanse. Dette forslaget berører imidlertid ikke reguleringer av hva som skal skje i en retts sak. Barns privatliv er utfordrende å ivareta fullt ut i en barnevernssak som behandles i nemnda og domstolen. Saken skal opplyses og partene skal få innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis (kontradiksjon). Dette er grunnleggende rettigheter i både forvaltnings- og rettsprosesser. Barnevernsloven § 13-4 gir hjemmel for å gi pålegg om å gi opplysninger som ellers er undergitt taushetsplikt. Disse gjelder både i en nemnds sak og ved rettslig prøving. Dette innebærer at det

barnet tidligere har sagt i fortrolighet til for eksempel en skolesykepleier, lærer eller barnehageansatt, og som det blir pålagt å gi forklaring om, kan bli ført som bevis.

Dette gjelder også barnets uttalelser direkte til nemndleder eller dommer, gitt i forbindelse med høringen av barnet i forkant av et forhandlingsmøte, eller uttalelser til en talsperson. Det klare utgangspunktet er at det barnet sier skal fremgå av referatet fra samtalen. Nemndleder og dommer skal ikke sitte på viktige opplysninger som partene ikke er kjent med. Dette innebærer at barn kan oppleve at deres liv blir brettet ut i behandlingen av saker, og at ting de har fortalt i fortrolighet blir gjengitt og videreformidlet.

Det er helt sentralt at barnet gis tydelig informasjon om hva som vil skje med informasjonen de gir, før de uttaler seg. Forslaget om å innføre en Barnerepresentantordning (BRO), som et flertall i utvalget foreslår i kapittel 7, vil bidra til å styrke barns rett til privatliv og medvirkning, ved at barnet får veiledning og nødvendig informasjon om hva som skjer med barnets uttalelser. Det løser likevel ikke den grunnleggende problemstillingen om ivaretagelse av barns rett til privatliv i rettsprosesser.

#### **15.6.5 utfordringer med å vurdere om omsorgsovertakelse og institusjonsplassering er til barnets beste?**

Utvalget viser til at det kan være utfordrende for nemnda og domstolen å vurdere om en omsorgsovertakelse eller et institusjonsopphold når barnet har vist alvorlige atferdsvansker, er til barnets beste når nemnda og domstolen har begrenset mulighet til å ta stilling til konkret plasseringssted. I saker om omsorgsovertakelse er det ikke krav om at nemnda/domstolen skal ta stilling til konkret plasseringssted. Det er også sjelden at et fosterhjem er klart mens en sak behandles i nemnda. Dette kan gjøre det vanskeligere å foreta en helhetlig vurdering av om omsorgsovertakelse vil være til barnets beste. Dette kan også til dels være tilfellet i saker som gjelder atferdsplassering, hvor Bufetats forslag til institusjonsplass i mange tilfeller kommer sent, og det er ofte ikke alternativer å velge mellom. Dette utfordrer også kravet om at institusjonen må være egnet til å ivareta formålet med oppholdet, som følger av EMK artikkel 5. Barneombudet (2020a) fant i sin institusjonsundersøkelse at Bufetats og barnevernstjenestens begrunnelser for valg av institusjon ofte er standardpregede og generelle, og ikke

<sup>19</sup> Særdomstolsutvalget begrunnet dette blant annet med at det kan gi høyere tillit til avgjørelsene, det vil kreve bedre behandling av de såkalt «dobbeltspor»-sakene og et sterkt fagmiljø ved å samle sakene i noen tingretter. Særdomstolsutvalgets utredning er omtalt nærmere i kapittel 3.



knyttet til det enkelte barns behov, samt at nemndene virker lite kritiske i sine vurderinger av institusjonene. Dette kan imidlertid skyldes at hverken barnevernstjenesten eller nemndene i realiteten har alternativer å velge mellom.

Dersom det ikke foreligger reelle alternativer kan det være utfordrende å vurdere om barnevernstiltaket er til barnets beste. Utvalget mener dette kan utgjøre en rettssikkerhetsutfordring, og det er også adressert til utvalget av nemndene selv.

### 15.6.6 Barns rettssikkerhet ved vedtak om opphold i institusjon når barnet har vist alvorlige atferdsvansker

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om dagens praksis og regulering i behandlingen av saker om institusjonsopphold, når barnet har vist alvorlige atferdsvansker, i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettigheter, herunder retten til vern mot vilkårlig frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Barn kan være på institusjon, mot sin vilje, i to år.

En frihetsberøvelse, som en plassering på barnevernsinstitusjon, er konvensjonsmessig hvis plasseringen har hjemmel i lov, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Når det gjelder kravet om forholdsmessighet er det i EMDs praksis innfortolket et krav om egnethet, det vil si at institusjon må være egnet til å ivareta formålet, jf. blant annet storkammerdommen *Blokhin mot Russland* (2016) og HR-2021-640-A. Videre er det krav om at tiltaket er nødvendig. Dette innebærer at plasseringen skal benyttes som siste utvei når det er til barnets beste. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal tiltaket opphøre. Tiltaket må derfor jevnlig revurderes, også slik at barnet kan kreve å få plasseringen vurdert på nytt, jf. EMDs praksis og FNs barnekonvensjon artikkel 25. I tillegg er det krav om at det foretas en *helhetlig og balansert interesseavveining*. Lengden av oppholdet er en del av den forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas.

De kravene som følger av EMDs praksis blir etter utvalgets oppfatning utfordret på tre områder. Det handler for det første om at barnet kan oppholde seg lenge på en institusjon, inntil to år med hjemmel i § 6-2, med mulighet for å vedta sterke begrensninger og inngrep i privatlivet underveis i oppholdet (se Sivilombudet, 2021). I 2021 var gjennomsnittlig oppholdstid for institusjonsopphold gjennom Bufetat med plasseringshjemmel etter barnevernloven av 1992 § 4-24 (ny lov § 6-2) på 277 dager. I 2020 var den på 302 dager.<sup>20</sup>

For det andre handler det om manglende vurderinger av institusjonens egnethet i forbindelse

med nemndas behandling av saken (se ovenfor i 15.6.5).

For det tredje kan det stilles spørsmål ved om lovverket i tilstrekkelig grad legger til rette for revurdering og kontroll av vedtaket, selv om det er et krav i loven om at barnevernstjenesten både skal revurdere plasseringen etter 6 måneder, og regelmessig skal vurdere behov for endringer. Barnet har imidlertid ikke en rett til å ta spørsmål om tvangsplassering på institusjon opp igjen for nemnda, og barnevernstjenestens beslutninger underveis i oppholdet kan ikke kreves prøvd. Dette er forhold som utfordrer retten til vern mot vilkårlig frihetsberøvelse, og som tilsier endringer i regelverk og praksis.

### 15.6.7 Varierende kompetanse hos advokater i barnevernssaker

Bufdir viser i sin utredning av kompetansehevende tiltak i barnevernet (2019a) til at det er store forskjeller mellom advokatenes kompetanse og personlige egenskaper i barnevernssaker, og særlig blant private parter advokater. Direktoratet baserer dette på tilbakemeldinger på en spørreundersøkelse til alle barnevernsledere, og en høringsrunde som ble foretatt blant sentrale aktører på barnevernsområdet (inkludert Domstoladministrasjon og Sentralenheten). Det vises også til at kan være vanskelig for private parter å vite hvilke advokater som har forutsetninger for å ivareta deres interesser i en barnevernssak på en god måte. Bufdir anbefaler at det innføres en ordning med faste advokater i barnevernssaker etter modell fra straffesaksområdet. Utvalget viser samtidig til at det ikke foreligger informasjon eller undersøkelser om hvordan private parter opplever advokatenes kompetanse.

### 15.6.8 Blir rettssikkerheten tilstrekkelig ivaretatt i samtaleprosess?

Samtaleprosess representerer en stor endring fra nemndas tydelige domstolslignende arbeidsmetodikk og prosessform. Dette står i kontrast til noen av de sentrale rettssikkerhetshensynene som ble lagt til grunn ved nemndenes opprettelse.<sup>21</sup> Ved en samtaleprosess vil ikke de

<sup>20</sup> Informasjon gitt utvalget av Bufdir.

<sup>21</sup> Samtaleprosess kan til en viss grad sammenlignes med mekling i domstolen, men det gjennomføres ikke mekling i barnevernssaker ved rettslig prøving etter tvisteloven kapittel 36.

alminnelige saksbehandlingsregler og de formelle rammene som gjelder ved forhandlingsmøtet benyttes, for eksempel når det gjelder bevisføring, tidsrammer for møtet og nedlegging av påstand. Evalueringen av forsøksordningen viste imidlertid flere fordeler, blant annet at prosessen var egnet til å gi bedre kommunikasjon i sakene (Viblemo mfl., 2019). Organisasjonen for barnevernsforeldre har også overfor utvalget framholdt at foreldre opplever samtaleprosess som positivt.

Behandlingsformen kan føre til større grad av enighet samt resultere i frivillige tiltak eller at det nedlegges felles påstander. Dette vil kunne gi ro og stabilitet for barna som er involvert. Utvalget mener det er svært positivt at en beslutningsmodell basert på kommunikasjon og meklingspremisser tas i bruk i barnevernssaker. Mekling har lenge vært brukt i tingretten i barnefordelingssaker. Det er også viktig at det er frivillighet og at barn og foreldre medvirker, at tiltak er samtykkebasert og utformes i samarbeid med barn og foreldre. Dette er i tråd med de grunnleggende prinsippene og arbeidsmodellene for det norske barnevernssystemet. Utvalget ser likevel grunn til å stille spørsmål ved om rettssikkerheten alltid blir godt nok ivaretatt ved samtaleprosess, i saker som har en slik alvorlighetsgrad at det er tillagt nemnda å fatte vedtak. Utvalget mener samtaleprosess kan utfordre barn og foreldres rettssikkerhet på flere områder, og ser særskilt på om:

- barns rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt
- barnets behov for riktig tiltak blir tilstrekkelig hensyntatt
- det gjennomføres samtaleprosess i de riktige sakene
- de store regionale forskjellene i bruken av samtaleprosess
- prosessen er skånsom nok med tanke på saksbehandlingstiden.

Blir barns rettigheter tilstrekkelig ivaretatt i prosessen?

Utvalget er bekymret for om barns rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt i prosessen. Bekymringen knytter seg til om det velges løsninger på bekostning av barnet, og at barnets medvirkning ikke blir tilstrekkelig vektlagt i prosessen. Dette gjelder særlig barn uten partsstatus. Det er en risiko for at barnets interesser kommer i bakgrunnen og at fokuset blir på de voksnes problem- og løsningsforståelse, selv om nemndleder er gitt et særskilt ansvar for at barnets beste blir ivaretatt. Nemndleder har flere funksjoner og ansvarsområder som kan overskygge en representasjon av bar-

net i samtalemøtet. Evalueringen av samtaleprosess var ikke entydig når det gjaldt ivaretagelsen av barns medvirkning, fordi barn vanligvis ikke er med på samtaleprosess med mindre de er part i saken. Evalueringen hadde heller ikke fått innhentet særlig med informasjon fra barn.

Blir barnets behov for riktig tiltak tilstrekkelig hensyntatt?

Utvalget er bekymret for om barnets behov for riktig tiltak blir tilstrekkelig hensyntatt. Barn har i snitt mottatt hjelpetiltak over flere år før barnevernstjenesten fremmer sak om omsorgsovertakelse. Terskelen for å fremme sak er ikke endret, noe som innebærer at barnevernstjenesten selv ikke har sett muligheten for at barnets situasjon kan avhjelpest med hjelpetiltak i hjemmet. Ved samtaleprosess går det ytterligere et halvt år før det fattes vedtak, eller ved at barnevernstjenesten trekker saken. Det er godt mulig at de tiltak som iverksettes i denne perioden er bra for barnet, og bedre enn om saken hadde blitt behandlet i forhandlingsmøtet, men det foreligger ikke informasjon og kunnskap om dette. Nær 70 prosent av sakene resulterer i vedtak, og i 37 prosent av sakene ved at det likevel blir gjennomført forhandlingsmøte. Saksbehandlingstiden blir særdeles lang (i snitt nesten seks måneder), og for disse barna kan samtaleprosess bety en forlenget av en pågående vanskelig livssituasjon som kan påføre barnet ytterligere skader.

Blir samtaleprosess brukt i de riktige sakene?

Utvalget er bekymret for om det gjennomføres samtaleprosess i de riktige sakene. Dette kan ses i sammenheng med at det i utgangspunktet kan tilbys samtaleprosess i alle saker som behandles av nemnda, men nemndleder må foreta en vurdering av om samtaleprosess er egnet og til barnets beste i den enkelte sak. Det foreligger ingen veiledning for egnethetsvurderingen. I evalueringen av forsøket med samtaleprosess ble det vist til at flere informanter oppga at de hadde opplevd tilfeller der samtaleprosess ikke burde ha blitt gjennomført (Viblemo mfl., 2019).

Store regionale forskjeller i bruk av samtaleprosess

Det er også store regionale forskjeller i bruken av samtaleprosess, noe som tyder på ulike vurderinger mellom nemnder og nemndledere i hvilke saker som egner seg for samtaleprosess. Eksempelvis benyttes samtaleprosess i nær 8 av 10 saker

i Vestland og bare i 2 av 10 saker i Agder, se figur 15.3. De regionale forskjellene kommer også til uttrykk i hvordan sakene blir avgjort, herunder om sakene blir trukket, går til forhandlingsmøte eller blir avgjort skriftlig. Det foreligger ikke kunnskap om hva som kan forklare forskjellene.

Er prosessen skånsom når det er lang saksbehandlingstid?

Problemet med lang saksbehandlingstid, som det er redegjort for over, blir forsterket gjennom bruk av samtaleprosess. Nemndsbehandlingen av saken tar over dobbelt så lang tid som ved ordinær behandling, uavhengig av om saken avgjøres etter skriftlig eller muntlig behandling. I saker som starter med samtaleprosess, men som avgjøres etter muntlig forhandlingsmøte, varer saksbehandlingen i snitt om lag 25 uker (174 dager), mens saker som avgjøres skriftlig etter samtaleprosess varer i snitt i 27 uker (191 dager). I begge tilfellene tar altså prosessen om lag et halvt år.

## 15.7 Utvalgets forslag

### 15.7.1 Innledning

Behovet for tiltak må ses i sammenheng med pågående domstolsreformer, igangsatte kompetansetiltak i nemnd og domstol, samt iverksettingen av ny barnevernslov som på en del områder har rammet inn skjønnsrommet. Dessuten har Høyesterett avsagt flere avgjørelser som gir føringer for nemnda og domstolen.

Behovet for tiltak må også vurderes ut fra utvalgets øvrige forslag. Det er i andre deler av utvalgsarbeidet, foreslått flere tiltak som kan bidra til å bedre kvaliteten på behandlingen av barnevernssaker i nemnda og domstolen, og som vil styrke rettssikkerheten til både barn og foreldre. Forslaget om å innføre en barnerepresentantordning (BRO) for barn i alle saker der barn blir plassert i tiltak utenfor hjemmet, som et flertall har foreslått i kapittel 7, er særskilt viktig i nemnds- og domstolsprosesser. BRO skal formidle barnets stemme og behov, og når det er nødvendig peke på mangler i nemndas og domstolens informasjonsgrunnlag eller argumentere for ytterligere undersøkelser eller utredninger. Dette tiltaket vil også være viktig for å ivareta barns medvirkning i saker som behandles gjennom samtaleprosess. Forslaget om partsrettigheter ved fylte 12 år, se kapittel 8, er også en styrking av barns rettigheter.

Utvalgets forslag til krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i saker der det er aktuelt å

flytte barnet fra hjemmet (se kapittel 24), mer regulert bruk av sakkyndige (se kapittel 16) og lovfesting av momenter som skal inngå i vurderinger av barnets beste (se kapittel 11) vil også bidra til et bedre avgjørelsesgrunnlag, som igjen kan styrke rettssikkerheten til barn og foreldre ved nemnds- og domstolsbehandlingen av barnevernssaker.

Utvalget mener videre det er behov for ytterligere tiltak som kan bidra til mer likebehandling av saker, bedre avgjørelser og mer effektive prosesser. Disse omtales nærmere nedenfor. Utvalget påpeker også at det er et klart behov for mer kunnskap om nemndenes og domstolens behandling av barnevernssaker. Dette omfatter behov for mer tilgjengelig og kvalitetssikret statistikk om antallet saker, fordelt på ulike sakstyper, utvikling over tid og utfallet av behandlingen. Dette gjelder særlig for domstolen.

### 15.7.2 Veiledere og maler for å bidra til mer likebehandling

Retningslinjer for nemndas og domstolens behandling av barnevernssaker

Utvalget slutter seg til Domstolkommisjonens uttalelse om at «*Retningslinjer, veiledere og maler er en nødvendig og god form for erfaringsutveksling. Det bidrar til å sikre likebehandling av borgerne, styrke kvaliteten og effektivisere saksbehandlingen*» (NOU 2020: 11 side 172). Utvalget legger til grunn at barnevernssaker gjelder saker med barn og familier i sårbare situasjoner, og det er særskilt behov for tydeligere rammer for skjønnsutøvelsen i disse sakene. Nemndene og domstolene har allerede etablert retningslinjer, maler og veiledere, og utvalgets inntrykk er at nemndene aktivt bruker disse for å styrke kvaliteten og sikre likebehandling, mens praksisen virker å være mindre systematisk i domstolen. Utvalget støtter Domstolkommisjonens anbefaling om at det etableres et dommersammensatt forum hvor oppgaven er å initiere og kvalitetssikre veiledende retningslinjer og anbefalinger for utøvelse av den dømmende virksomheten, og der medlemmene bør være dommere med betydelig faglig tyngde. Utvalget anbefaler videre at nemndene og domstolene samarbeider om å utvikle retningslinjer for gjensidig læring og erfaringsutveksling. Retningslinjene bør omfatte sentral informasjon om både juridiske, sosiale og psykologiske forhold som vil gjelde generelt i barnevernssaker.

Bruken av retningslinjer, veiledere og maler på barnevernsområdet må følges opp med evaluate-

ringer om hvorvidt verktøyene anvendes og fungerer etter hensikten.

Mal for barnevernstjenestens begjæringer til nemnda

Variierende kvalitet på avgjørelsene kan blant annet skyldes utfordringer med kommunenes avgjørelsesgrunnlag og variierende kvalitet i barnevernstjenestens arbeid, inkludert begjæringer (se også kapittel 24). Utvalget foreslår derfor at det utarbeides én nasjonal mal for kommunenes begjæring om tiltak for nemnda, som må benyttes i alle saker. Dette vil i større grad sikre at nemnda får nødvendig informasjon, og vil dermed styrke nemndas mulighet til å etterprøve barnevernstjenestens faglige vurderinger og kvalitetssikre avgjørelsesgrunnlaget. I kommunenes begjæring av tiltak må det også fremgå hvorvidt barnevernstjenesten vurderer at saken egner seg for samtaleprosess, og begrunnelsen for dette. Nemnd og domstol vil være sentrale i utformingen av hva den nasjonale malen skal inneholde. Det er satt i gang arbeid med mer standardisering ved utviklingen av Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) i barnevernstjenesten, som skal gi faglig støtte og prosessveiledning for ansatte i tjenestene. En mal for begjæring bør integreres i BFK (se omtale i kapittel 3 og kapittel 11).

### 15.7.3 Sikre nødvendig kompetanse i behandlingen av barnevernssaker

Barnevernssaker må behandles av dommere med nødvendig kompetanse

Utvalget mener behandlingen av barnevernssaker krever spesiell kompetanse og erfaring. Dette kan anses som å være godt ivaretatt i nemndene, men mer variierende i domstolen (se også NOU 2017: 8 og NOU 2020: 11). Utvalget støtter i den forbindelse arbeidet som pågår med å heve kompetansen på barnesaksfeltet. Det bør også sikres nødvendig kompetanse om barn og familier med minoritetsbakgrunn.

Utvalget ser videre med bekymring på informasjonen som kommer frem i Domstolkommisjonens utredning (NOU 2020: 11) om at dommerfullmektiger, som vanligvis har få års yrkeserfaring, avgjør barnevernssaker. Dette er i strid med gjeldende retningslinjer (Rundskriv G-46/1999) og føringer fra ankeutvalget (HR-2015-2369-U).<sup>22</sup> Utvalget ber Domstoladministrasjonen følge opp

<sup>22</sup> Det er imidlertid gjort unntak for Oslo tingrett.

at det er embetsdommere, og ikke dommerfullmektiger, som behandler og avgjør barnevernssaker.

Sørge for nødvendig kompetanse om urfolk og samiske barn og familier

Utvalget mener at behandling av saker som gjelder samiske barn bør anses som et særskilt kompetanseområde. Utvalget støtter Domstolkommisjonens flertallsforslag om at en av tingrettene i nord utvikles som en ressursdomstol for samiske saker, og mener dette bør følges opp (NOU 2019: 17).<sup>23</sup> Utvalget foreslår videre at en tilsvarende løsning bør formaliseres blant nemndene. Utvalget er kjent med at særlig nemnda i Troms og Finnmark har opparbeidet seg erfaringsbasert kompetanse på urfolks rettigheter og samiske familier, men utvalget mener det også bør utredes mer systematisk kompetanseheving om samiske forhold, samisk kultur og urbefolkningsproblematikk i nemndene i forvaltningsområdet for samiske språk.<sup>24</sup> Samtidig er det klart at saker hvor private parter har samisk bakgrunn også vil komme opp i andre deler av landet, og da vil ressursnemnden/domstolen kunne bistå.

Liste over advokater i barnevernssaker

Foreldre har i alle saker som har en slik alvorlighetsgrad at de avgjøres av nemnda krav på advokatbistand og fri rettshjelp. Nemnda skal i henhold til barnevernsloven § 14-7 sørge for at det blir oppnevnt advokat for de private parter. I ny barnevernslov er det inntatt en hjemmel som innebærer at departementet kan gi forskrift om utvalg av en bestemt gruppe advokater som kan oppnevnes for private parter. Utvalget kjenner ikke til om det foreligger konkrete planer om å utarbeide en slik forskrift.

<sup>23</sup> Mindretallet slutter seg til flertallets generelle bemerkninger om viktigheten av å beholde og styrke den kompetansen i samisk språk og samisk kultur som er opparbeidet ved Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett. Mindretallet har imidlertid et annet syn på organiseringen av førsteinstans enn flertallet, og foreslår en modell med like mange tingretter som det i dag er lagmannsretter, altså seks stykker, og et større antall tingrettsavdelinger. Mindretallet er dermed av den oppfatning at Sis-Finnmárkku diggegoddi / Indre Finnmark tingrett ikke bør videreføres som en egen domstol, men bør inngå i Hålogaland tingrett som en egen avdeling lokalisert i Deatnu/Tana.

<sup>24</sup> Med forvaltningsområdet for samisk språk menes kommunene Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Porsanger, Tana, Kåfjord, Lavangen, Tjeldsund, Hattfjelldal, Hamarøy, Røyrvik, Røros og Snåsa, jf. forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk § 1.

Det har tidligere blitt foreslått at det bør innføres krav til og utarbeides en liste over advokater som skal kunne representere privat part i barnevernet (Bufdir, 2019a). Utvalget har i kapittel 7 foreslått at det etableres lister for advokater som skal bistå barn i barnevernssaker. Utvalget mener at tilsvarende bør gjelde for foreldre, for å sikre at advokatene som benyttes har tilstrekkelig erfaring og egnethet. Det kan vurderes om det bør være Sentralenheten for nemndene som ivaretar og forvalter listene, og det er viktig at det er transparens knyttet til krav og utvelgelse.

Vervene bør være midlertidige, og det kan også, som for barnas advokat, vurderes sanksjonsmuligheter, i tilfelle advokaten ikke lenger oppfyller kravet til egnethet. I tråd med prinsippet om fritt advokatvalg bør samtidig foreldre kunne representeres av advokater som ikke er oppført på en slik vervsliste.

#### 15.7.4 Tiltak for fremme mer skånsom og effektiv saksbehandling

Tydeligere prosedyrer for saksforberedelser i nemnda

Nemnda har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak. Utvalget foreslår at det gis sterkere føringer til at nemndene jobber aktivt med å sette seg inn i saken og foreta faglige vurderinger i perioden fra begjæringen er mottatt til saken behandles i forhandlingsmøte. Dette bør omfatte å foreta en foreløpig vurdering av saksforholdene og innholdet i begjæringen fra kommunen, blant annet med sikte på å:

- Avklare hvilke saksforhold og bevis som særlig bør belyses i forhandlingsmøtet, slik at den videre behandlingen av saken blir mest mulig effektiv og spisset mot temaer som er omtvistet.
- Kritisk vurdere kvaliteten på beslutningsgrunnlaget fra barnevernstjenesten og om det er behov for å innhente ny informasjon eller oppnevne en sakkyndig for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst.
- Vurdere hvilke saksforhold den videre behandlingen kan baseres på skriftlig materiale, og der det ikke vil være behov for ytterligere vitneforklaringer.

Utvalget mener denne type saksforberedelser som utgangspunkt bør foretas av nemndleder i samarbeid med fagkyndig og alminnelig medlem, og ikke av nemndleder alene. Gjennom slike prosedyrer vil nemnda i større grad enn i dag utnytte

det potensiale som ligger i at det er et forvaltningsorgan. Nemndas foreløpige vurderinger bør etterfølges av et saksforberedende møte med partene og deres representanter, inkludert BRO, for å blant annet avklare behovet for vitner og hvordan barnet skal høres.

Forslaget kan bygge på barnevernsloven § 14-11 om at nemndleder kan kalle inn til saksforberedende møte. Det vises i denne sammenheng også til at det ved rettslig prøving kan gjennomføres planmøter etter tvisteloven § 9-4, med en saksforberedende dommer som tar hånd om saksstyringen, jf. tvisteloven § 19-2. Domstolen løser dette ulikt, men eksempelvis i Hordaland tingrett er det en egen saksforberedende gruppe i barnevernssaker, som består av tre dommere som bytter på å ha ansvaret for saksberedelsen. Saksforberedelsen består blant annet i å gjøre en innledende kontroll av at dokumentene er oversendt og registrert riktig, kontroll av partsforhold og identifisere saker med særlig hast og sørger for at det umiddelbart blir sendt ut pålegg om tilsvaer/infobrev til partene.

Økt skriftlighet

Utvalget foreslår at det legges til rette for økt skriftlighet i prosessen og konsentrert tidsbruk når det gjelder muntlig bevisførsel. I nemndene kan saken behandles skriftlig dersom det er forsvarlig og partene samtykker til det, jf. barnevernsloven § 14-16 annet ledd. Det kan være tilfellet etter en samtaleprosess. I tillegg kan nærmere bestemte sakstyper behandles skriftlig uten partenes samtykke, dersom nemndlederen finner det ubetenkelig, jf. barnevernsloven § 14-16 tredje ledd. Det fremgår av bestemmelsen at vurderingen skal omfatte blant annet sakens tema, vanskelighetsgrad og behovet for fagkyndighet.

Norge bruker, sammenlignet med andre land i Europa, mye tid i forhandlingsmøte (2–3 dager) og har omfattende rettslige prosesser ved alvorlige inngrep i familien (Burns mfl., 2017). Eksempelvis er praksis i Finland og Sverige at saker i hovedsak behandles skriftlig, og i Danmark benyttes det sjelden mer enn to timer i forhandlingsmøte (NOU 2020: 11). Utvalget ser at høy grad av muntlighet har sterk tradisjon i Norge, og er kjent med argumentene om at muntlighet kan være viktig for å legitimere avgjørelsene og være viktig for private parter. Spørsmålet om skriftlighet kan kobles til de større pågående prosesser med organisering av domstolene, og det har vært en økning i bruken av skriftlig saksbehandling de siste

årene, noe som kan ha sin årsak i innføringen av samtaleprosess.

Utvalget understreker at økt skriftlighet ikke skal gå på bekostning av kontradiksjon, men mener likevel at det er effektivitetsgevinster å hente ved å legge til rette for økt skriftlighet i saksbehandlingen. Dette er også i tråd med forslag fra Rettshjelp-utvalgets (NOU 2020: 5). Grundige saksforberedelser, slik utvalget foreslår, vil bidra til at tiden i forhandlingsmøtet kan effektiviseres og noe av tiden som brukes på muntlig bevisførsel i nemnda kan reduseres. Forhandlingsmøter som er konsentrert om hovedpunktene i saken, kan også bidra til å heve kvaliteten på saksbehandlingen.

#### Tidsfrister for saker om yngre barn (0–6 år)

Utvalget foreslår at det settes særlige tidsfrister for nemndsbehandling av saker som gjelder yngre barn mellom 0-6 år. Dette bør i utgangspunktet gjelde for alle hovedsaker, men viktigst i saker om omsorgsovertakelse. For små barn er tid særskilt viktig, og de har et særlig behov for å få avklart sin omsorgssituasjon så snart som mulig. Det kan eksempelvis vurderes om den veiledende fristen på fire uker, som ble avvirket i forbindelse med den nye barnevernsloven, bør innføres for akkurat denne gruppen. Basert på tall utvalget har mottatt fra Frischsenteret og Sentralenheten, kan det anslås at disse vil utgjøre om lag en tredjedel av hovedsakene. I denne sammenheng må det også ses nærmere på hvordan det kan sikres at kompetente advokater er tilgjengelige og ikke er til hinder for saksbehandlingsfristen.

#### Gjennomgå lagmannsrettens kompetanse i ankesaker

Utvalget viser til problemene med at barnevernsaker kan pågå over lang tid, som særlig kan være til belastning for barnet. Dagens system innebærer at alle sider av saken kan prøves på nytt i flere instanser. Tilgjengelig statistikk tyder på en nedgang både i antallet saker totalt sett og andelen saker som overprøves, men her foreligger det begrenset kunnskap om situasjonen i domstolen.

Utvalget mener særlig at det er grunn til å gjennomgå lagmannsrettens kompetanse i ankesaker. Det foreligger i dag silingsregler for saker som ankes videre fra tingrett til lagmannsrett, men dersom ankesaken slippes inn i lagmannsretten, er ankesaken gjenstand for full prøving. Saker om tvang i helse- og sosialsektoren går etter de spesielle reglene i tvisteloven kapittel 36. Et sentralt element er domstolens plikt til å prøve alle

sider av saken. Det vil være lite tjenlig å innføre særregler for barnevernssaker. En begrensning til at lagmannsretten bare kan prøve rettsanvendelse og saksbehandling vil være vanskelig å praktisere siden skjønnsutøvelsen er tett vevd inn i de rettslige sidene av saken. Likevel mener utvalget at det bør vurderes om ankeinstansens funksjon og rolle kan spisses. Ved en slik vurdering bør det samtidig fremskaffes mer informasjon om omfanget av ankesaker og hvilke vurderinger som blir gjort der saker blir tatt inn til behandling i lagmannsretten, herunder hvordan EMD-sakene har påvirket ankesilingen.

#### Utrede kortere og mer effektiv saksbehandling i nemnd- og domstol

Det er lite skånsomt for barna og foreldrene at det er lang saksbehandlingstid. I snitt er saksbehandlingstiden ett år for sakene som går til lagmannsretten, og nær halvannet år om det har vært samtaleprosess. Dette vil utgjøre en stor del av et barns liv, uansett alder. Det vil være flere fulle behandlinger av samme sak, som betyr at barnet skal involveres. Det kan også stilles spørsmål ved om dette er god bruk av ressurser. Dette må imidlertid ses i sammenheng med utfallet av ankesakene. Utvalget foreslår at det raskt utredes hvordan saksbehandlingen i inngripende barnevernsaker kan forbedres slik at det er trygghet på at beslutninger som fattes er riktige, samtidig som saksbehandlingen er så skånsom og effektiv som mulig. I en slik utredning må saksbehandlingstiden ved bruk av samtaleprosess gjennomgås og vurderes.

#### **15.7.5 Bedre digitale løsninger i nemnd og domstol**

##### Lyd- og bildeopptak

Digitalisering kan lette arbeidsprosesser og bidra til både bedre kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen i barnevernssaker. Utvalget er kjent med at det pågår flere digitaliseringsprosjekter i nemndene, og et mål for prosjektet er fulldigitalisering i alle nemndas møterom. Utvalget støtter Domstolkommisjonens forslag om et teknologisk og kompetansemessig digitaliseringsløft i domstolene.

Utvalget mener særlig det er viktig å få på plass teknologisk utstyr til lyd- og bildeopptak i alle domstoler og nemnder, samt sikre at både nemnda og domstolen har tilstrekkelige hjemler til å foreta opptak. I domstolen følger hjemmelsgrunnlaget av tvisteloven, men det bør særlig klar-

gjøres i barnevernsloven at nemnda har denne muligheten. Utvalget er kjent med at spørsmålet om lyd- og bildeopptak i barnevernsaker er under vurdering i departementet.

Utstyr for lyd- og bildeopptak, til vitne- og partsforklaringer, er ikke på plass i alle domstolene i dag.<sup>25</sup> Utvalget mener det er en viktig rettsikkerhetsgaranti å få gjennomført opptak i både nemnd og domstol. Dette vil gi overprøvingsinstansene bedre mulighet til å ettergå vitne- og partsforklaringer. Domstoladministrasjonen har siden 2018 gjennomført et lyd- og bildeprosjekt i enkelte domstoler.<sup>26</sup> Prosjektet har blitt evaluert og det uttales at erfaringene er positive og at opptak i retten har en tillitsskapende effekt. Det vises til at det kan unngås at det oppstår tvil om hva som kom fram under rettsmøtet og at bevisstheten om at forklaringene blir tatt opp i enkelte tilfeller kan gi økt motivasjon til å snakke sannferdig (Advokatbladet, 2023).

#### Bruk av fjernmøter

Utvalget foreslår at nemndene får hjemmel til å ta i bruk fjernmøter, og da særlig ved vitneforklaringer. Under koronapandemien ble det gjennom en midlertidig lov gitt mulighet til å gjennomføre fjernmøter, både i forhandlingsmøter, behandling av klagesaker og ved avhør av vitner. Det er vist til at nemndenes inntrykk er at partene stort sett har opplevd bruk av fjernmøter som positivt, selv om det kan forringe tydeligheten av kroppsuttrykk og stemmebruk (Prop. 86 L (2020–2021)). Utvalget mener at fjernavhør av vitner vil kunne bidra til økt effektivitet og bedre tidsutnyttelse som bidrar til kortere saksbehandlingstid og mer skånsom saksbehandling. Dette vil særlig kunne gjelde i tilfeller der vitner har lang reisevei. Dette kan også for barn og unge med partsstatus være mindre skremmende og en mer skånsom måte å delta på. Utvalget legger til grunn at sakens parter og de mest sentrale vitnene som hovedregel bør være til stede i nemnda.

<sup>25</sup> Grunnet et betydelig teknologisk etterslep er Norge, ifølge Domstolkommisjonen, det eneste landet i Europa hvor man ikke kan etterprøve hva parter eller vitner har forklart i førsteinstans (NOU 2019: 17).

<sup>26</sup> To tingretter og to lagmannsretter har deltatt i prøveprosjektet; Nord-Troms og Senja tingrett og Sør-Rogaland tingrett, samt Hålogaland og Gulating lagmannsretter.

#### 15.7.6 Bedre ivaretagelse av barnets interesser

Nemnda må legge føringer for plasseringssted

Det er innenfor dagens system en klar risiko for at barn som flyttes ut av hjemmet havner i et fosterhjem eller en institusjon som ikke er tilpasset det behov barnet har. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at mange barn i barnevernet må flytte mellom tiltak. Feil tiltak kan i ytterste fall føre til at barnets situasjon blir forverret etter en omsorgsovertakelse. Det kan også vises til at en del tilbakeføringssaker nettopp er begrunnet med at man ikke har lyktes å finne et egnet fosterhjem til barnet (se kapittel 4 og kapittel 18). Dette taler for at nemnda må vite hvor barnet skal plasseres for å kunne vurdere om en omsorgsovertakelse er til barnets beste, på samme måte som i saker som gjelder institusjonsplassering begrunnet i barnets atferd.

Utvalget ser samtidig praktiske utfordringer ved at nemnda i alle saker må ta stilling til det konkrete plasseringsstedet, blant annet på grunn av tidsperspektivet i sakene, og at det kan ta tid å finne et egnet fosterhjem. Utvalget foreslår imidlertid at det stilles krav om at nemnda legger føringer for hvilke hensyn som må ivaretas ved valg av plasseringssted, for at tiltaket skal være tilpasset barnets omsorgsbehov. Nemnda har allerede adgang til å gjøre dette, men ingen plikt. Dette er også i tråd med utvalgets forslag til momentliste for å vurdere barnets beste (se kapittel 11), der det blant annet fremgår at barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø må vurderes. Dersom føringene for plasseringssted ikke lar seg oppfylle, må saken legges frem nemnda på nytt, slik det også er i dag. Nemnda bør vurdere å kalle inn Bufetat som har bistandsplikt når det ikke foreligger egnet plasseringssted.

#### Gjennomgang av regelverket og praksis i atferdssaker

Barn og unge kan tvangsplasseres i opp til to år på institusjon, og utvalget er bekymret for om barns rettigheter, og herunder retten til vern mot vilkårlig frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5, er sikret. Utvalget er kjent med at det pågår arbeid i departementet om å se på regelverk og praksis for vedtak om tvang i atferdssaker, i forbindelse med den varslede gjennomgangen av tvangsregelverket på institusjon i Prop. 133 L (2020–2021).<sup>27</sup> Utvalget støtter dette arbeidet og foreslår ikke ytterligere tiltak. Utvalget understreker likevel at

inngrepene som kan gjøres overfor barn og unge er så alvorlige at det haster å få på plass nødvendige endringer. Når det gjelder valget av konkret institusjon viser utvalget til at Bufetat bør vitne i saken for å begrunne valg av institusjon. Dette vil gi nemnda et bedre vurderingsgrunnlag.

#### Utredning av barnets rett til privatliv

Utvalget foreslår at det foretas en juridisk utredning om barns rett til privatliv i behandlingen av barnevernssaker, og om det er behov for å gjøre endringer på området. Det trengs også mer forskning om hvordan retten ivaretas og hvordan nemnda og domstolen håndterer dilemmaer som oppstår mellom ivaretagelse av privatliv og behovet for å opplyse saken. En slik utredning kan ses i sammenheng med den videre oppfølgingen av Barnelovutvalgets forslag om en ny bestemmelse om barns personvern og vern om privatlivet (NOU 2020: 14).

#### Dobbeltsporsaker

Utvalget er oppmerksom på problemstillinger knyttet til samordning mellom nemnd og tingrett i såkalte «dobbeltsporsaker», det vil si når samme barn er involvert både i en foreldretvist og en barnevernssak på samme tid. Utvalget ser at dette er en kompleks problemstilling, blant annet fordi nemndene ikke kan behandle saker etter barneloven. Det er ikke mulighet innenfor utvalgets rammebetingelser å gå tilstrekkelig grundig inn i problemstillingen, og utvalget legger til grunn at det allerede pågår et arbeid i forbindelse med oppfølging av Domstolkommisjonens og Barnelovutvalgets utredning (NOU 2020: 11 og NOU 2020:14). Utvalget vil imidlertid være tydelig på at for barn og foreldre, så fremstår ikke systemet på dette punkt, å tilfredsstillende krav til effektiv og hensynsfull saksbehandling.

#### **15.7.7 Bedre sikring av rettssikkerheten i samtaleprosess**

Utfordringsbildet for samtaleprosess er sammenfatt,<sup>28</sup> og det er flere punkter som utvalget peker på som bekymringsfulle. Dette inkluderer sær-

<sup>27</sup> Dette er et utredningsarbeid som ligger til departementet, og ikke er en del av Barnevernsinstitusjonsutvalgets utredning.

<sup>28</sup> Utvalget er også klar over at det nylig har tredd i kraft en ny forskrift om samtaleprosess som kan bøte på noen av de påpekte utfordringene, og forslagene som utvalget fremmer gjøres med dette i mente.

skilt om barnets behov og rettigheter blir tilstrekkelig ivaretatt, jf. omtalen i 15.6.8. Utvalgets forslag om å utrede hvordan saksbehandlingstiden i nemnd og domstol kan reduseres, som omtales over, er særlig viktig for bruk av samtaleprosess som i snitt varer et halvt år.

Forslaget om Barnerepresentantordningen (BRO) er for flertallet i utvalget (se kapittel 7) et særlig viktig tiltak for å ivareta barnets rettigheter i samtaleprosess, og skal sikre at prosessen blir skånsom og reelt medvirkende for barna. BRO er en løsning på kritikken om at samtaleprosess er en forhandling mellom foreldre og barnevernstjernen. Forslaget om å senke aldersgrensen for barns partsstatus fra 15 til 12 år (se kapittel 8), er også viktig.

#### Kriterier for vurdering av sakstyper som er egnet for samtaleprosess

I utgangspunktet kan det tilbys samtaleprosess i alle saker som behandles i nemnda, men nemndleder må foreta en vurdering av om samtaleprosess er egnet og til barnets beste i den enkelte sak. Det foreligger per i dag ingen veileder for egnethetsvurderingen. Utvalget mener at det er noen saker som er mindre egnet for samtaleprosess og noen som er svært godt egnet til denne behandlingsformen. De store forskjellene mellom nemndene i bruk av samtaleprosess tyder på ulike vurderinger, og det er uheldig.

Utvalget foreslår at det utarbeides retningslinjer for vurderingen av hvilke saker som egner seg for samtaleprosess og hvilke som ikke egner seg. Dette vil også medføre at saker ikke drar unødige ut i tid der det bør være ordinær behandling i nemnda.

Utvalgets vurdering av sakstyper som ikke fremstår godt egnet er saker som haster, for eksempel på grunn av vold, overgrep eller alvorlig omsorgssvikt (jf. at dette ble også pekt på i evalueringen, Viblemo mfl. 2019). Utvalget vil tilføye at i de nevnte alvorlige saker er det fare for at barnet selv føler seg ansvarliggjort for de beslutningene som fattes i en samtaleprosess. Utvalget mener også det kan stilles spørsmål ved om samtaleprosess er godt egnet i saker der spørsmålet om institusjonsopphold er begrunnet i barnets smerteuttrykk og atferdsvansker (atferdsbestemmelsen).

Det fremstår for utvalget som at samværsaker og gjenforeningssaker, typisk vil være godt egnet for samtaleprosess, også fordi dette kan være saker hvor det er positivt at det brukes tid for å få til samarbeid, forsoning og gode løsninger.



Utvalget foreslår at det utvikles en veileder om hvilke faktorer og momenter som bør vektlegges i en vurdering av om saken er egnet eller ikke for samtaleprosess. Dette innebærer ikke nødvendigvis at enkelte sakstyper skal fullt ut ekskluderes fra samtaleprosess, men så langt som det er mulig sikre at det blir foretatt reelle vurderinger av egnethet, både i forkant av og underveis i prosessen.

Utvalget viser til at nemnda også vil ha et særskilt ansvar for å vurdere frivilligheten av samtaleprosess, og det bør innføres hyppige sjekkpunkter underveis i prosessen for å vurdere hvorvidt barnets beste blir ivaretatt. Målet er å forebygge at samtaleprosess, som ofte går over lang tid, bidrar til at en uholdbar omsorgssituasjon for barnet blir forlenget eller at det pågår prosesser om spørsmål som barnet klart ikke ønsker. Det må også tas hensyn til at barnet kan stå i en lojalitetskonflikt i disse sakene. Utvalget legger vekt på at man må unngå å havne i situasjoner der barnet opplever å bli ansvarliggjort for at det velges frivillige løsninger, basert på at barnet ikke har motsatt seg det.

#### Evaluering av samtaleprosess

Utvalget foreslår at det igangsattes en evaluering av samtaleprosess opp mot rettssikkerhetskrav i barnevernssaker. En slik evaluering må følge opp de bekymringer som er pekt på av utvalget, og særlig må det innhentes informasjon fra barn og foreldre. Det kan også være nyttig å ha en sammenligning med ordinær behandling i nemnda. Det som fremstår som en generell utfordring er å innhente mer kunnskap om forholdet mellom frivillighet og tvang i samtaleprosess, hvordan barn og foreldres rettigheter blir ivaretatt i praksis, hvordan samtaleprosess fungerer i ulike typer saker, hvordan den lange saksbehandlingstiden påvirker barn og foreldre, hva som skjer med sakene som blir trukket, og hva de store regionale forskjellene skyldes. Det bør også inngå i evalueringen om det er tilstrekkelig tilgjengelig dokumentasjon i nemndenes vedtak og barnevernstjenestenes journal om begrunnelser og saks-historikk ved frivillige løsninger, inkludert vurde-

ringer og drøftinger som har ledet frem til frivillige løsninger. Dette gjelder både saker som trekkes av barnevernstjenesten, og saker som blir behandlet skriftlig av nemnda. Dette er informasjon som ikke bare vil være sentralt for de berørte parter, men også i anonymisert form for allmenheten, media og forskere (jf. også forslaget om å tilgjengeliggjøre informasjon i kapittel 28).

#### Utrede om samtaleprosess i nemnda kan benyttes «forebyggende»

I lys av utviklingen med økt bruk av samtaleprosess og flere frivillige, samtykkebaserte tiltak, i barnevernet, forslår utvalget at det utredes om samtaleprosess i nemndene vil være anvendbart i saker som kan karakteriseres som komplekse og krevende, men som ikke tilfredsstillende vilkårene for eksempelvis å begjære omsorgsovertakelse. Dette betyr å vurdere å om nemnda skal utvide sitt ansvarsområde. Det vises også til utvalgets forslag i kapittel 13 om at samtaleprosess kan vurderes som en egnet prosessform i saker om frivillige plasseringer.

Nemnda med sin kompetanse på myndighetsutøvelse, faglige sammensetning og samtaleprosessens meklingsorientering og konsensus-søkende funksjon, kan gi avgjørende drahjelp til barnevernstjenestens arbeid med familier der det er vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe, og å få på plass tilstrekkelig gode tiltak tidlig nok. Samtaleprosess kan være særdeles godt egnet til slike saker. Dette kan redusere tidsaspektet som er helt avgjørende for barnet. Gjennom samhandling med en jurist og sakkyndig kan det kanskje identifiseres mer spissede hjelpetiltak, som også kan evalueres i samtaleprosess. Det kan eksempelvis vurderes om barnevernstjenesten skal kunne be om samtaleprosess når det er prøvd hjelpetiltak i ett år uten effekt. Det kan være avgjørende for at en omsorgsovertakelse ikke blir nødvendig. Ett slikt tiltak vil kunne styrke barnets rettssikkerhet, og medføre at foreldre kjenner seg mer ivaretatt i prosessen. Det kan kanskje også medføre at det på sikt blir mer lik praksis i barnevernets arbeid frem mot eventuelle omsorgsovertakelsessaker eller i andre saker som krever nemndsbehandling.

## Kapittel 16

# Sakkyndige i barnevernssaker

### 16.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt særlig om å vurdere bruken, rollen og uavhengigheten til sakkyndige i barnevernssaker, for å bedre kvaliteten på og tilliten til sakkyndig arbeid. Utvalgets vurderinger av barnevernets bruk av sakkyndige er sett i sammenheng med de overordnede føringene i mandatet, om å vurdere tiltak for å sikre riktig myndighetsutøvelse og begrunnede, etterprøvbare avgjørelser på alle nivå av barnevernet.

I veiledende retningslinjer for sakkyndig arbeid i barnevernet fremgår det at en sakkyndig har særlig fagkunnskap eller fagkyndighet, og tar oppdrag med å utrede et saksforhold eller et begrenset tema etter et gitt mandat (Bufdir, 2022s). Sakkyndige utredninger i barnevernet handler gjerne om foreldres fungering og omsorgsevne, og barns utvikling og omsorgsbehov. Mange sakkyndige er privatpraktiserende og jobber alene med de oppdragene de påtar seg.

Sakkyndige som blir brukt i barnevernssaker er i all hovedsak psykologer med klinisk erfaring fra arbeid med barn eller leger med spesialitet i barnepsykiatri. Norsk Psykologforening (NPF) administrerer, på vegne av Barne- og familiedepartementet, et register over barnefaglig sakkyndige. Per februar 2021 var det om lag 240 sakkyndige oppført i registeret, der de aller fleste hadde bosted i sentrale områder i landet. Kostnadene for en sakkyndig utredning kan variere mellom 60 000 og 150 000 kroner.

Barnesakkyndig kommisjon (BSK), som vurderer rapporter fra sakkyndige i barnevernssaker, gjennomgikk til sammen 620 rapporter i 2021. Disse var bestilt av barnevernstjenester (45 %), nemnder (13 %), domstolen (41 %) eller private parter (0,5 %). Rundt 25 prosent av rapportene fikk metodiske eller faglige merknader av mindre alvorlig art, mens 2 prosent av rapportene ble gitt mer omfattende bemerkning. Det har vært en nedgang i bruken av sakkyndige i barnevernssaker de siste årene, og da spesielt i barnevernstjenestenes bruk av sakkyndige.

Det foreligger lite forskning og kunnskap om barnefaglig sakkyndige, kvaliteten på arbeidet og sakkyndiges bakgrunn og kompetanse. Den kunnskapen som foreligger indikerer enkelte problemer med bruken av sakkyndige, selv om noe av informasjonen er motstridende. Det er ikke godt dokumentert at det er utbredt mistillit til sakkyndige, og heller ikke om det faktisk er grunn til å ha mistillit til sakkyndige og deres arbeid. Utvalget diskuterer på denne bakgrunn tre spørsmål:

- om det er for vilkårlig om det benyttes sakkyndige med rett kompetanse
- om det er uheldige variasjoner i sakkyndige utredninger
- om det er manglende nøytralitet og uavhengighet i det sakkyndige arbeidet

Disse problemstillingene må vurderes i lys av at det også er uklart hvor stort behovet for sakkyndige er, gitt stor variasjon i barnevernstjenestenes bruk av sakkyndige. Noe av dette forklares av at barnevernstjenestene har tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon. Den kunnskapen som foreligger tyder samtidig på at sakkyndige ofte blir brukt i spesielt krevende og komplekse barnevernssaker. Særlig nemnda og domstolen vil kunne ha behov for sakkyndige som uavhengige eksperter i tilfeller der det trengs et bedre og mer oppdatert beslutningsgrunnlag. Verken nemnda eller domstolen har i sitt mandat å foreta egne utredninger av barnets omsorgssituasjon. Utvalget mener derfor at det er behov for tiltak som kan bidra til mer kvalitetssikret bruk av sakkyndige og mer likeverdig kvalitet på sakkyndige utredninger.

Etter utvalgets syn bør bruken av sakkyndige hovedsakelig avgrenses til behandling av saker i nemnd og domstol, mens barnevernstjenestens tilgang på den kompetansen som sakkyndige representerer bør sikres på andre måter. Det vises her til kapittel 24 om organiseringen av barnevernet, der utvalget foreslår at Bufetat bygger opp et tilbud av tverrfaglige team som kan bistå barne-

vernstjenestene i krevende saker. Redusert bruk av sakkyndige i barnevernstjenestene vil samtidig kunne styrke sakkyndiges kapasitet til å påta seg oppdrag fra nemnd og domstol.

Utvalget foreslår videre å forskriftsfeste krav til utforming av mandat og innhold i sakkyndiges rapport. Utvalget mener også at det bør stilles krav til at sakkyndige kan dokumentere spesialkompetanse innenfor det området som skal utredes.

Del 2 i kapitlet tar for seg dagens system og praksis for bruk av sakkyndige i barnevernssaker. Del 3 og 4 beskriver bruken av sakkyndige eksperter i henholdsvis andre sektorer og andre land. Kapitlets del 5 og 6 tar for seg utvalgets vurderinger av problembildet og utvalgets forslag til tiltak.

## 16.2 Dagens system og praksis

### 16.2.1 Kort om systemet for bruk av sakkyndige i barnevernssaker

Barnevernsloven gir ingen definisjon av hva som utgjør en «sakkyndig», men det er utarbeidet flere veiledere som tar for seg sakkyndiges arbeid i barnevernssaker. Den siste veilederen ble utarbeidet av Bufdir i 2022, og gir en samlet fremstilling av hvordan sakkyndige bør benyttes i barnevernssaker. Veilederen er rettet mot både barnevernstjenestene, nemnda og domstolen (Bufdir, 2022s).<sup>1</sup>

I Bufdirs veileder fremgår det at en sakkyndig er en person med særlig fagkunnskap eller fagkyndighet og som tar oppdrag for å utrede et saksforhold eller et begrenset tema etter et gitt mandat, ofte knyttet til foreldres omsorgsevne, barnets utviklingsnivå, fungering og omsorgsbehov. Det fremgår også at sakkyndige kan benyttes til å foreta personlighetsvurderinger, vurdere hvordan foreldrenes psykiske helse, rusmiddelavhengighet, evner, voldsutøvelse m.m. kan påvirke deres omsorgsevne og barnas omsorgsbehov, samt hva som kan være sannsynlige effekter av ulike tiltak og eventuelle plasseringer. Når barn er plassert utenfor hjemmet, kan sakkyndige utredninger gjelde spørsmål om samvær eller tilbakeføring (Bufdir 2022s).

<sup>1</sup> Tidligere fantes en veileder fra departementet fra 2009 samt en veiledende mal for sakkyndig rapporter utarbeidet av BSK (BSK, 2014). Det er også gitt nærmere veiledning om sakkyndighetsarbeid i retningslinjer for domstolene, men denne gjelder for alle sakstyper som behandles i domstolen, både strafferettslige og sivile saker (Advokatforeningen mfl., 2014).

Den sakkyndige kan engasjeres av barnevernstjenesten eller en privat part, eller oppnevnes av nemnd eller domstol. Hensikten med en sakkyndig utredning er å få et godt faglig grunnlag for de beslutninger som tas. Den sakkyndige rapporten vil som regel være en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget til barnevernstjenesten, nemnda eller domstolen (Prop. 133 L (2020–2021)).

I utgangspunktet er det oppdragsgiveren som utformer mandatet til den sakkyndige. Det er ikke gitt egne bestemmelser i barnevernsloven om hvordan mandatet til sakkyndige i barnevernssaker skal utformes. Det fremgår i Bufdirs veileder at den sakkyndige selv må avklare om mandatet er relevant og dekkende for oppdraget, og raskt gi oppdragsgiver tilbakemelding dersom mandatet ikke er tilfredsstillende ut fra en faglig vurdering (Bufdir, 2022s).

Det er oppdragsgiver som betaler for sakkyndigoppdraget.<sup>2</sup> Den sakkyndige kan kreve honorar for medgått tid til rapportskrivning når sakkyndige er oppnevnt av barnevernstjenesten eller nemnda (Bufdir, 2022s). Sakkyndige oppnevnt av retten godtgjøres etter de samme satser som gjelder for offentlig oppnevnte forsvarere, jf. salærforskriften. Salær gis etter en timesats som fastsettes av Justisdepartementet.<sup>3</sup> Der barnevernstjenesten er oppdragsgiver, blir timeprisen avtalt med den sakkyndige. Det vil ofte være den sakkyndiges egne satser som gjelder, og disse er gjerne høyere enn rettsalæret. Kommunene har ulike retningslinjer for hvordan bestilling og avtaler med sakkyndige håndteres.

Det foreligger ikke oversikter om hvor lang tid en sakkyndig utredning tar. På bakgrunn av utvalgets egne erfaringer kan det anslås 40–140 arbeidstimer. Dersom oppdraget innebærer mye reise, kan tidsrammen være lengre. Prisen på en sakkyndig utredning varierer mellom 60 000 og 150 000 kroner (Haugnæss mfl., 2015).

Det foreligger ingen føringer om hvilke typer saker sakkyndige bør benyttes i. Sakkyndigrapporter, og hvilken vekt disse kan tillegges, har vært et tema i flere barnevernssaker som har blitt behandlet av EMD. Høyesterett har på bakgrunn

<sup>2</sup> Gjennom ny barnevernslov fikk staten betalingsansvaret for godtgjøring til sakkyndige oppnevnt av nemnda. Dette var det tidligere kommunen som hadde ansvaret for, jf. barnevernsloven av 1992 § 9-1.

<sup>3</sup> Denne er fra 1. januar 2023 fastsatt til 1 140 kroner (G-03/2022). Kompensasjonen for reisetid for sakkyndige ble i 2017 redusert til halvparten av salærsatsen, men i 2022 ble reisesalæret igjen økt til ¾ av salærsatsen, det vil si fra 560,50 kroner per time til 840 kroner per time.

av EMD-sakene (HR-2020-663-S) uttalt at det ikke kan oppstilles noen hovedregel om at det må innhentes uavhengige sakkyndigerklæringer i alle saker om omsorgsovertakelse etter § 4-12 bokstav a og d i barnevernloven av 1992. Om sakkyndig bør oppnevnes, beror på en konkret vurdering der det avgjørende er om saken kan avgjøres på et forsvarlig grunnlag uten slik oppnevning. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har samtidig anført at *fravær* av en oppdatert sakkyndigrapport i inngripende barnevernssaker, der foreldrene hevder at det har vært positive endringer i deres omsorgsevne og det har gått tid siden siste sakkyndigvurdering, vil kunne medføre at EMD mener nasjonale beslutningsprosessen ikke ivaretar prosessuelle krav (NIM, 2020).

#### Krav til sakkyndige

Det stilles i dag få formelle krav for å kunne bli engasjert eller oppnevnt som sakkyndig i barnevernssaker. Det ble 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 det som gjelder for barnevernstjenestens egne ansatte som har ansvar for å utføre utredningsoppdrag.

Det er for øvrig oppdragsgiverens ansvar å vurdere valg av sakkyndig og hvilken kompetanse den sakkyndige bør ha for å utrede saken. De som brukes er i all hovedsak psykologer med klinisk erfaring fra arbeid med barn, eller leger med spesialitet i barnepsykiatri. Øvrige yrkesgrupper, som barnevernspedagoger og sosionomer, benyttes sjelden (Bufdir, 2022s).

Norsk Psykologforening (NPF) administrerer, på vegne av Barne- og familiedepartementet, et register over barnefaglig sakkyndige. For å bli oppført i registeret må den sakkyndige ha gjennomført et utdanningsprogram for barnefaglig sakkyndighetsarbeid, det vil si saker etter barneloven og barnevernsloven. Utdanningen administreres av NPF, i samarbeid med Den norske legeförening.<sup>4</sup> Det stilles imidlertid ikke krav til at man må ha fullført utdanningsprogrammet, eller være oppført i registeret, for å kunne benyttes som sakkyndig i barnevernssaker. Registeret gir begrenset informasjon om den enkeltes kompetanse, utdanning og erfaring.

I Bufdirs veileder er det gitt noen mer generelle føringer til sakkyndige. Det fremgår blant annet at den sakkyndige som engasjeres må opp-

leves som uavhengig og nøytral av den private part. Den sakkyndige har en uavhengig rolle, og partene må kunne ha tillit til at vedkommende gjør en objektiv vurdering. Sakkyndige som påtar seg oppdrag i barnevernssaker er videre underlagt regler om habilitet. Det å være habil betyr at man ikke har en tilknytning til saken, eller sakens parter, som er egnet til å skape tvil om den sakkyndige vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte. Den sakkyndige bør levere en skriftlig egenerklæring til oppdragsgiver.

Barne- og familiedepartementet har utarbeidet retningslinjer for egenerklæring for sakkyndige som engasjeres eller oppnevnes i barnevernssaker (Barne- og familiedepartementet, 2014). I egenerklæringen skal sakkyndige opplyse om forhold som kan ha betydning for vurderingen av habilitet. Den sakkyndige skal også gi opplysninger om antall sakkyndigoppdrag samt andre typer oppdrag som vedkommende har hatt for den aktuelle oppdragsgiver de siste to årene. Den sakkyndige skal levere sin CV sammen med egenerklæringen. CV-en skal inneholde opplysninger om grunnutdanning, videreutdanning, spesialitet, kurs, forskning og relevant arbeidserfaring med tidsangivelser og navn på arbeidsgiver.

#### Krav til den sakkyndiges arbeid

I barnevernsloven stilles det ingen spesifikke krav til de sakkyndiges arbeid eller innholdet i de sakkyndiges rapporter. Det er gitt hjemmel til forskrift om krav til sakkyndiges rapporter, jf. barnevernsloven § 12-7, men det er per i dag ikke utarbeidet en slik forskrift. Det er heller ikke gitt krav i tvisteloven om utformingen av den sakkyndige rapporten. Det er imidlertid stilt krav om at alle rapporter utarbeidet av sakkyndige skal kvalitetsvurderes av Barnesakkyndig kommisjon (BSK), jf. barnevernsloven § 12-7. BSKs rolle omtales nærmere under.

Forskrift 18. desember 2008 nr. 1486 om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l. gjelder så langt den passer for sakkyndige som ikke er helsepersonell, jf. forskrift om Barnesakkyndig

<sup>4</sup> Utdanningsprogrammet styres av en gruppe som består av representanter fra Den norske legeförening, Norsk psykologforening og en jurist med særlig kompetanse i barne- og familiesaker. Utdanningen består av 105 timer med kurs. Det stilles krav til at deltakerne utfører selvstendig utredningsarbeid i tre barnefordelingssaker eller barnevernssaker, og deltakeren skal ha utført tjeneste som fagkyndig meddommer eller fagkyndig medlem i fylkesnemnda. Deltakerne skal videre ha 45 timer veiledning som gis i tilknytning til praksis. En veileder vurderer deltakernes læringsutbytte etter endt utdanning.

kommisjon § 2. I forskrift om Barnesakkyndig kommisjon fremgår det at den sakkyndiges rapport skal være så utfyllende og tydelig at formålet oppfylles. Det er også listet opp en rekke konkrete opplysninger som skal tas med, dersom de er relevante og nødvendige for formålet, slik som bakgrunn, formål, mandat, oppdragsgiver, relasjon til pasienten, rammene for undersøkelser, beskrivelser av dokumentasjon og helsetilstand, funn ved undersøkelse, vurderinger, konklusjon og anbefaling.

I Bufdirs veileder fremgår det at utredningen ikke skal gjøres mer omfattende enn oppdraget tilsier. Barnets rett til medvirkning er understreket. Den sakkyndige skal tilstrebe at både barn og foreldre får god informasjon om rammene og fremgangsmåten for utredningen, og tolk skal benyttes når det er nødvendig (Bufdir 2022s). I veilederen fremgår det også at den sakkyndige ikke skal ta stilling til de juridiske vurderingstemaene i saken, for eksempel om barnevernstjenesten skal overta omsorgen for barnet, men den sakkyndige skal kunne gi en barnefaglig vurdering av hvilke konsekvenser ulike tiltak vil ha for barnet.

Bufdirs veileder inneholder også forslag til hvordan sakkyndiges rapport bør struktureres og hvilke momenter som bør inngå (Bufdir 2022s). Dette omfatter blant annet å gjøre rede for hvordan de involverte har blitt informert og medvirket, redegjørelse og begrunnelse for valg av metodisk tilnærming og gjennomføring av informasjonsinnhenting, samt redegjørelse for eventuelle utfordringer i utredningen og svakheter ved rapporten. Alternative hypoteser og tolkningsmuligheter skal drøftes før det konkluderes. Generelle beskrivelser som «særlig sårbart barn», «stort omsorgsbehov» og «manglende omsorgsevne» må forklares og beskrives konkret.

#### BSKs kvalitetsvurdering av sakkyndige rapporter

Barnevernstjenesten, nemnda og domstolen kan bare legge sakkyndige rapporter til grunn dersom rapporten er vurdert av Barnesakkyndig kommisjon (BSK), jf. barnevernsloven §§ 12-7, 14-11 og 14-25. Dette gjelder for alle sakkyndige rapporter. Kommisjonen ble opprettet i 2010, og består av 20 medlemmer som er oppnevnt av departementet for en periode på inntil 4 år.<sup>5</sup> Det er den sakkyndiges ansvar å sørge for at rapporten, så snart den

foreligger, blir forelagt kommisjonen.<sup>6</sup> Kvalitetsvurderingen innebærer i praksis at det føres kontroll med at rapporten er i tråd med et sett av gitte kriterier. Blant annet vektlegger BSK følgende:

- Omhandler mandatet forhold som den sakkyndige kan uttale seg om?
- Holder arbeidet en allment akseptert standard med hensyn til omfang og presentasjon?
- Er metoder beskrevet, begrunnet og forklart?
- Fremkommer det klart hva som er premissene for den faglige vurderingen, og hvilke kilder de er hentet fra?
- Har alternative hypoteser blitt drøftet?
- Er den faglige vurderingen spesifisert slik at mandatet blir besvart?

Kommisjonen skal dermed se på om de faglige vurderingene er i overensstemmelse med den informasjonen som gis, og om arbeidet er gjort på en faglig og metodisk allment akseptert måte. Kommisjonen skal komme med bemerkninger når den finner mangler i rapporten.

BSK vurderer ikke kvaliteten på det kliniske arbeidet som er gjort, fordi kommisjonen forholder seg til de opplysningene den sakkyndige gjengir i sin rapport. Kvalitetsvurderingen som gjøres kan dermed i begrenset grad avdekke om faglige vurderinger er riktige eller feilaktige. BSKs arbeid innebærer altså ikke en kvalitetssikring av *konklusjonen* i den sakkyndiges rapport (Prop. 133 L (2020–2021)).

Antall rapporter vurdert av Barnesakkyndig kommisjon sank med 16 prosent i perioden 2017–2021, fra 745 til 624. I 2013 mottok kommisjonen over 1 000 rapporter (BSK, 2022). Se tabell 16.1 for utviklingen i antallet rapporter fra ulike oppdragsgivere.

Sakkyndige benyttes svært sjelden av private parter. Kun tre av rapportene som ble behandlet av BSK i 2021 var utarbeidet på vegne av privat part. I Haugnæss mfl. (2015) blir det vist til at enkelte advokater frarår foreldre å oppnevne sakkyndig, fordi rapporten antas å bli tolket som et partsinnlegg og ikke en nøytral utredning. Utvalgets egen

<sup>5</sup> Nåværende kommisjon er oppnevnt for perioden 1. september 2020 til 31. august 2024. Leder for kommisjonen er psykologspesialist Frida Rø Gullestad. Statens sivilrettsforvaltning er sekretariat for Barnesakkyndig kommisjon.

<sup>6</sup> I saksbehandlingsreglene er det fastsatt en tidsfrist på 12 dager for BSKs behandling av rapporter, men spesielt vanskelige saker kan ta lengre tid. Når BSK mottar kopi av rapporten, blir den videresendt til minst to av kommisjonens medlemmer for vurdering. Kommisjonsmedlemmene leser og vurderer rapporten uavhengig av hverandre. Etter at vurderingen er gjort oversendes et felles forslag til formulering, og kommisjonens leder utformer et brev med kommisjonens vurdering. Hvis den interne drøftingen avdekker en reell uenighet mellom kommisjonsmedlemmene, tas dette inn i svarbrevet. Svarbrevet sendes til den sakkyndige, med kopi til oppdragsgiver.

Tabell 16.1 Antallet rapporter til BSK 2017–2021

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)
Barnevernstjenesten	357	47,9	348	50,5	310	49,1	255	38,6	280	44,9
Nemnda	61	8,2	69	10	67	10,6	69	10,5	83	13,3
Tingretten	279	37,4	239	34,7	221	35	240	36,4	204	32,7
Lagmannsretten	36	4,8	28	4,1	26	4,1	87	13,2	52	8,3
Høyesterett	-	-	1	0,1	1	0,1	7	1	2	0,3
Private parter	12	1,6	4	0,6	7	1,1	2	0,3	3	0,5
Sum	745	100	689	100	632	100	660	100	624	100

Kilde: BSK (2022)

Tabell 16.2 BSK sin vurdering av behandlede rapporter i perioden 2018–2021

	2018		2019		2020		2021	
	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)	Antall	Andel (%)
Ingen vesentlige bemerkninger	423	61,3	368	58	369	55,2	351	56,6
Formelle bemerkninger	59	8,6	79	12,5	112	16,7	90	14,5
Bemerkninger	192	27,8	161	25,4	167	25	166	26,8
Anbefalt tilleggsrapport	9	1,3	12	1,9	9	1,3	5	0,8
Alvorlige bemerkninger/ ikke aktuell	2	0,3	10	1,6	8	1,2	7	1,1
Dissens	5	0,7	4	0,6	3	0,4	1	0,2
Sum	690	100	624	100	668	100	620	100

Kilde: BSK (2022)

erfaring er at informasjon fra BSK indikerer svakere kvalitet på sakkyndige rapporter som er utarbeidet på vegne av privat part.

BSK hadde i 2021 bemerkninger av faglig og metodisk art til 26,8 prosent av rapportene. For 0,8 prosent av rapportene ble det anbefalt tilleggsrapport, mens det for 1,1 prosent av dem ble vurdert at de ikke var aktuelle å bruke fordi bemerkningen var alvorlig. Se tabell 16.2 for utviklingen siden 2018.

I en evaluering av BSK fra 2015, gjennomført at Agenda Kaupang, ble det vurdert at opprettelsen av BSK har bidratt til å ivareta rettssikkerheten til sårbare grupper barn og familier som

berøres av barnevernsloven (Haugnæss mfl., 2015).<sup>7</sup> Evalueringen synes å begrunne dette med at man får luket ut rapporter med spesielt dårlig kvalitet, og at nemndene og domstolen ser ut til å legge vekt på merknadene fra BSK. I evalueringen vises det eksemplvis til at sakkyndigrapporter som hadde fått alvorlige bemerkninger fra BSK

<sup>7</sup> Evalueringen er blant annet basert på spørreundersøkelse blant medlemmer av kommisjonen (11), sakkyndige (80), nemndene (151) og dommere i tingretten (25), dybdeintervjuer med relevante aktører, inkludert enkelte barnevernsledere, foreldre og advokater samt gjennomgang av BSKs bemerkninger til sakkyndigrapporter.

ikke ble tillagt vekt av avgjørelsesorganet annet enn der de samsvarte med andre bevis.

Det ble likevel foreslått flere tiltak for å forbedre og videreutvikle arbeidet:

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

Det er overfor utvalget opplyst at dette er temaer som BSK har jobbet med å følge opp, men det foreligger ikke spesifikk kunnskap om status på arbeidet.

#### Tilgangen på sakkyndige

Per 4. februar 2021 var det om lag 240 sakkyndige oppført i NPFs register, der de aller fleste har bosted i sentrale områder i landet. Over halvparten av de sakkyndige på listen var lokalisert i Oslo eller rundt Oslo. Kun et fåtall holdt til i de nordligste fylkene. Dette innebærer at tilgangen på sakkyndige varierer i ulike deler av landet.

Vista Analyse finner, basert på en spørreundersøkelse blant barnevernsledere og kommunedirektører om bruk av private aktører i barnevernet, at sakkyndige brukes mest av store barnevernstjenester (Ekhaugen og Rasmussen, 2016). Dette indikerer at flere forhold enn kommunenes kompetanse og kapasitet har betydning for om det brukes sakkyndige. En mulig forklaring er at bruken av sakkyndige henger sammen med tilgangen, og at tilgangen er bedre i større kommuner.

I en spørreundersøkelse utført av Bufdir oppga respondenter fra både barnevernet, nemnd og domstol at sakkyndige har liten kapasitet, og at det er få sakkyndige med relevant kompetanse (Bufdir, 2021b). Det er i andre rapporter vist til det samme (Særdomstolsutvalgets NOU 2017: 8, Barnevoldsutvalgets NOU 2017: 12, Skarra, 2016). I Bufdirs undersøkelse, basert på svar fra sakkyndige, ble det videre fremhevet at det er lite attraktivt å påta seg sakkyndighetsoppdrag, fordi arbeidet

er ensomt, uforutsigbart, eksponert og for dårlig betalt.

#### Barnevernstjenestens bruk av sakkyndige

Det følger av barnevernsloven § 2-2 fjerde ledd at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige til å bistå i undersøkelsen. Videre er det presisert i § 12-7 at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige, noe som innebærer at barnevernstjenesten kan benytte sakkyndige i alle stadier av en barnevernssak. Kommunen har betalingsansvaret for de sakkyndige som kommunen selv benytter.

Barnevernstjenestene stod bak 45 prosent av sakkyndighetsoppdragene på barnevernsområdet i 2021. I saksbehandlingsrundskrivet for barnevernstjenestene er behov for sakkyndig utredning oppgitt som et «særlige forhold» som kan gi grunnlag for at kommunen kan få utvidet undersøkelsesfristen fra tre til seks måneder, jf. § 2-2 annet ledd (Bufdir, 2022s). Sett i forhold til antall saker i det kommunale barnevernet er bruken av sakkyndige begrenset, og det har også vært en nedgang i bruken de siste årene (Christiansen mfl., 2019; BSK, 2022).

I 2020 vurderte BSK 280 sakkyndigrapporter fra barnevernstjenestene. Samme år ble det gjennomført 43 500 undersøkelsessaker, gjort vedtak om tiltak i nær 15 000 saker, og fremmet om lag 600 begjæringer om tiltak fra nemnda. Potensielt kan sakkyndige være brukt hyppig i sakene som ikke fremmes for nemnda, men dette foreligger det lite kunnskap om. I en stor studie av barnevernets undersøkelsesarbeid, som blant annet var basert på data fra 1 123 undersøkelsessaker og intervju av ledere i 14 barnevernstjenester, vises det til at det sjelden blir gjort sakkyndig utredning i nye undersøkelsessaker. Sakkyndige utredninger blir vurdert i saker med mye konflikter eller i saker som har pågått over tid og der tiltakene som barnevernstjenesten har iverksatt ikke har ført til positive endringer (Christiansen mfl., 2019). Dette samsvarer med Helsetilsynets funn, basert på deres gjennomgang av 106 akutt saker og saker om omsorgsovertakelser. Tilsynet finner at det i sakene om de minste barna ble benyttet sakkyndige i saker med høyt konfliktnivå eller «der barnevernstjenesten av andre grunner ikke kommer i posisjon til å gjøre en god kartlegging» (Helsetilsynet, 2019a, side 88).

Barnevernstjenesten skal bestemme den sakkyndiges mandat og for øvrig hvilke rammer den sakkyndige skal ha for sitt arbeid. Melinder mfl. (2021) finner, basert på analyser av mandater

gitt av barnevernstjenester til sakkyndige, at det er svært få mandater som spesifikt angir den juridiske rammen for oppdraget, selv om det noen ganger indirekte fremgår hva saken gjelder. Dette kan føre til et feilaktig fokus i utredningen. Det vises videre til at svært få mandater gir instruks om å samtale med barnet, eller å gjøre rede for tvil og usikkerhet i vurderingene. Det er også vist til at private parter i varierende grad blir involvert i arbeidet med å velge sakkyndig og utforme mandat (Haugnæss mfl., 2015).

I Dickens mfl. (2017) har 767 barnevernsarbeidere med erfaring med omsorgsovertakelser i ulike land,<sup>8</sup> svart på en rekke spørsmål om bruk av eksterne eksperter i beslutningsprosesser. Forskerne finner at over halvparten (57 %) opplever at bruken av uavhengige eksperter gir en viktig 'second opinion', hvorav respondentene fra Norge var mest enige i denne påstanden (72 %). 55 prosent av barnevernsarbeiderne i Norge var også enige i at eksperter kun brukes når de trenger å hente inn kompetanse de ikke besitter selv i tjenestene. Samtidig var nærmere to tredjedeler (65 %) både i Norge og totalt i alle landene uenige i at deres tjeneste bruker eksperter for mye. Det er imidlertid kun en fjerdedel (26 %) som er enig i at bruken av eksperter bringer inn et barnefokus i beslutningsprosessen, og halvparten stiller seg nøytrale til spørsmålet.

Christiansen mfl. (2019) finner at barnevernslederne begrunner nedgangen i bruken av sakkyndige med at tjenestenes egen utredningskompetanse er styrket, for noen gjennom ansettelse av egen psykolog, samt at utredninger i barnevernet «krever en kompetanse som først og fremst utvikles gjennom erfaring innenfor barnevernkonteksten» (side 224). Det blir også vist til at nedgangen kan ha økonomiske årsaker grunnet i kostnadene ved en sakkyndig utredning. I Dickens mfl. (2017) vises det til at 38 prosent av barnevernsarbeiderne i Norge, mener bruk av eksterne sakkyndige forsinket beslutninger om omsorgsovertakelser.

### 16.2.2 Bruken av sakkyndige i nemnda

Barneverns- og helsenemnda har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før det treffes vedtak, jf. barnevernsloven § 14-5, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Nemnda består vanligvis av tre beslutningstakere, hvorav et fagkyndig medlem som i hovedsak er psykolog eller

psykiater, men det kan også være sosionomer og barnevernspedagoger.

I nemndas saksforberedelse skal nemndleder blant annet ta stilling til om det er behov for ytterligere bevisførsel, jf. barnevernsloven § 14-11 annet ledd bokstav e. Departementet skriver i Prop. 133 L (2020–2021) at nemnda kan sende saken tilbake til kommunen, jf. også § 14-9. Departementet viser til at dersom det er uhensiktsmessig å sende saken tilbake til kommunen, og det etter en konkret vurdering er nødvendig for å opplyse saken, kan nemnda selv oppnevne sakkyndige. Tvistelovens regler i kapittel 25 om sakkyndigbevis gjelder så langt de passer, jf. barnevernsloven § 14-18 første ledd bokstav d.

Det er begrenset bruk av sakkyndige i barnevernssaker også i nemnda, selv om antallet sakkyndige vurderinger utgjør en høyere andel av den totale saksmengden, sammenlignet med bruken av sakkyndige i barnevernstjenestene. BSK behandlet 83 sakkyndige rapporter bestilt av nemndene i 2021, ett år nemndene behandlet 1 920 hovedsaker. Målt i antall saker har bruken av sakkyndige i nemndene gått noe opp siden 2017 (se tabell 16.1).

Sakkyndige bistår også i samtaleprosess med å legge til rette for dialog mellom partene og tilrettelegge for barnets medvirkning, i samarbeid med nemndleder. Sakkyndige har da et særskilt ansvar for å bidra til at partene reflekterer over barnets behov, og støtte partene i å utvikle egne løsninger, jf. forskrift om samtaleprosess § 7. I saker der partene blir enige om å prøve ut en midlertidig ordning fremgår det av forskriften at de også kan bli enige om at den sakkyndige kan foreta observasjoner, og ha samtaler med barnet frem til nytt samtalemøte. Den sakkyndige skal imidlertid ikke gjennomføre barnefaglige utredninger. Utvalget har ikke informasjon om hvor ofte sakkyndige benyttes i samtaleprosess.

En studie basert på en gjennomgang av 104 publiserte nemndsvedtak i saker som gjaldt vold i familien (Løvlie, 2022), ble informasjon og kunnskap fra profesjonelle fageksperter brukt i nær alle sakene (97 prosent). Dette omfattet flere typer fagpersoner enn bare sakkyndige, for eksempel psykolog fra BUP. Nemnda brukte informasjonen og kunnskapen i vurderinger av om juridiske vilkår var oppfylt og av barnets omsorgssituasjon og barn og foreldres fungering i 93 prosent av sakene. Fagvurderingene ble sjeldnere brukt i vurderinger av barnets eller familiens behov for hjelp og støtte (32 prosent), eller i barnets beste vurderinger (31 prosent). Studien viser videre at nemnda aktivt vurderer kvaliteten på

<sup>8</sup> I Norge (n=367), Finland (n=208), England (n=102) og California (USA) (n=90).



bevis fra fagekspertene, og i 24 prosent av sakene er nemnda tydelig kritisk til informasjon og kunnskap fra profesjonelle, blant annet ved å påpeke at anbefalingene fra fagekspertene fremstår som svakt begrunnet. Dette funnet står i kontrast til tidligere antakelser om at nemnda i liten grad kvalitetssikrer sakkyndige utredninger (NOU 2006: 9; Asmervik, 2015).

### 16.2.3 Særlig om bruken av sakkyndige i domstolen

Barneverns- og helsenemndas vedtak kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving etter reglene i tvisteloven kapittel 36, jf. barnevernsloven § 14-25. Når et vedtak bringes inn for retten, har retten et selvstendig ansvar for at bevisføringen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag, jf. tvisteloven § 21-3 annet ledd. Retten kan derfor oppnevne en sakkyndig til å utrede saken, jf. tvisteloven § 25-2. Retten bestemmer hva den sakkyndige skal utrede, og gir de nødvendige instruksjoner. Retten kan pålegge partene å utarbeide forslag til mandat for den sakkyndige, jf. tvisteloven § 25-4. Det er retten som sørger for at den sakkyndige får tilgang til de opplysninger det er behov for, og retten betaler også den sakkyndiges honorar. Det kan også oppnevnes sakkyndig etter begjæring fra en av partene, jf. tvisteloven § 25-2.

Målt opp mot antallet saker som behandles, er bruken av sakkyndige størst i domstolen. BSK behandlet i 256 sakkyndigrapporter bestilt av tingretten eller lagmannsretten i 2021. Dette utgjør om lag en tredjedel av sakene som ble avgjort etter tvistelovens kap. 36.<sup>9</sup> Tingrettens bruk av sakkyndige har variert noe siden 2017, men BSK behandlet færre rapporter fra tingrettene i 2021 enn i 2017 (se tabell 16.1). Også lagmannsrettens bruk har variert, men her ble det bestilt noe flere rapporter i 2021 enn i 2017.

I Haugnæss mfl. (2015) vises det, basert på intervju av 25 dommere i tingretten, til at domstolen først og fremst oppnevner sakkyndige fordi private parter ber om det. Det kan likevel variere om man etterkommer anmodningen, fordi en sakkyndig utredning tar tid. Dommerne oppgir at anmodningen etterkommes oftere dersom sakkyndig ikke har vært brukt i saken tidligere, eller det er lenge siden en sakkyndigutredning er gjort, og også der en ny rapport kan anses å øke

tilliten til rettens avgjørelse. Nøkkelinformanter i feltet mener tilliten til den sakkyndiges rapporten fremstår høyere, og samarbeidet bedre, når retten har oppnevnt sakkyndige enn når øvrige aktører engasjerer sakkyndige (Haugnæss mfl., 2015).

## 16.3 System og praksis i andre land

### 16.3.1 Innledning

Det norske systemet for bruk av sakkyndige har mange likhetstrekk med hvordan bruk av eksperter med helsefaglig kompetanse brukes i andre land. Her følger en omtale av ordninger med bruk av eksterne eksperter i Danmark, Finland, Sverige og England. Finland skiller seg noe fra de øvrige landene ved at det stilles krav om at tjenestene selv må besitte denne type kompetanse i barnevernssaker, i form av tverrfaglige (multidisiplinære) team. I Danmark fremstår bruken av helsefaglige eksperter som noe mer regulert enn i de andre landene, for eksempel med tanke på hvordan kompetansen skal brukes.

### 16.3.2 Bruk av eksperter i Danmark

Kommunen har i den barnefaglige undersøkelsen plikt til å avdekke ressurser og problemer hos barnet, familien og nettverket (jf. servicelovens § 50, stk. 4). Dersom det er nødvendig, skal kommunen også la barnet eller den unge bli undersøkt av en lege eller autorisert psykolog. Det skjer gjerne i forbindelse med to særskilte ekspertutredninger kalt tilknytnings- og foreldrekompetanseundersøkelser. Disse undersøkelsene skal gjennomføres av autoriserte psykologer på oppdrag av kommunen (Ankestyrelsen, 2020b; 2022d). Det foreligger retningslinjer fra 2021 fra Socialstyrelsen for bruk av begge typene undersøkelser (Socialstyrelsen 2021d; 2021e). Ordningen kan minne om den norske sakkyndigordningen, men det er ingen kommisjon som vurderer kvaliteten på vurderingene som gjøres.

En foreldrekompetanseundersøkelse er påkrevd dersom kommunen vurderer at det er bruk for en psykologfaglig undersøkelse, for å utvide og forbedre opplysningsgrunnlaget i saken. En slik undersøkelse skal inkludere en såkalt «prognosevurdering». Det er samtidig kommunen som til syvende og sist avgjør om det skal iverksettes en slik undersøkelse. I retningslinjene for utarbeidelse og bruk av foreldrekompetanseundersøkelser er det oppgitt flere årsaker og saks typer som kan kreve at kommunen foretar og bestiller en foreldrekompetanseundersøkelse.

<sup>9</sup> Ifølge informasjon fra Domstolsadministrasjonen avgjorde tingretten og lagmannsretten henholdsvis 553 og 213 barnevernssaker etter tvistelovens kap. 36 i 2021.

Dette gjelder for eksempel ved omsorgsovertaker, når det er tvil om det er grunnlag for en plassering eller når forebyggende innsatser som er satt inn overfor barnet ikke har ført til positive endringer. Den psykologfaglige undersøkelsen inngår som en del av kommunenes barnefaglige undersøkelse.

En tilknytningsundersøkelse er påkrevd når kommunen vurderer å fremme sak om enten en videreføring av omsorgsovertakelse (Servicelovens § 68 a – videreført anbringelse) eller adopsjon (Adoptionslovens § 9, stk. 4 – adoption uten samtykke til plejeforældrene). Undersøkelsen tar utgangspunkt i Servicelovens formålsbestemmelse § 46. Formålet med en tilknytningsundersøkelse beskrives slik i retningslinjene:

En tilknytningsundersøkelse er en psykologfaglig helhedsvurdering af et barns eller en ungs tilknytnings- og tilhørsforhold til plejefamilien/anbringelsesstedet, forældrene og eventuelt øvrigt netværk. En tilknytningsundersøkelse kan iværksættes som en del af den børnefaglige undersøgelse.

Kilde: Socialstyrelsen (2021e)

Det er et visst samarbeid mellom sosialarbeideren og psykologen i utarbeidelsen av det endelige oppdragsbeskrivelsen, men det er et klart skille i rollefordelingen der sosialarbeideren har beslutningsmyndighet, mens psykologen er faglig ansvarlig for undersøkelsen. De involverte parter, barn og foreldre, skal informeres om oppdraget og dets innhold, og det oppfordres til at barnet, fosterforeldrene og foreldrene får komme med synspunkter og ønsker til undersøkelsen.

Sosialarbeideren og psykologen har en gjensidig plikt til å informere hverandre om relevante aspekter underveis i undersøkelsesløpet. Det oppgis i retningslinjene at etter rapporten er gitt til kommunen, bør sosialarbeideren samle alle partene til et avsluttende møte hvor rapporten gjennomgås sammen. Det er kommunen som må gjøre en vurdering av hvilket tiltak som er nødvendig, blant annet basert på opplysningene fra den psykologfaglige undersøkelsen.

### 16.3.3 Bruk av eksperter i Finland

I Finland benytter man ikke uavhengige eksperter eller sakkynndige på samme måte som i Norge. I den finske barnevernsloven av 2007 er det et

generelt krav til at kommunene skal kunne tilby multiprofesjonell ekspertise som støtte til sosialarbeiderne i deres barnevernsarbeid (Children welfare act § 14). Kommunen har multidisiplinære team som skal støtte og hjelpe sosialarbeiderne ved forberedelse av omsorgsovertakelse og andre barnevernssaker.<sup>10</sup>

Lovens ordlyd er slik at kommunene kun er påkrevd å sørge for at slik ekspertise finnes i kommunen, og ekspertene skal kun konsulteres. Det er opp til den enkelte sosialarbeider å vurdere behov for å benytte seg av ekspertisen i en gitt sak. Det er imidlertid enkelte tilfeller der de multidisiplinære teamene har en formell og obligatorisk rolle. Dette gjelder saker som omhandler restriktive tiltak for barn som allerede er under omsorg, og i akuttsaker. Ekspertteamets rolle og arbeid kan variere på landsbasis, og det finnes ingen statistikk over hvor mange team som finnes (Hultman mfl., 2017). Barnevernsarbeidere i Finland har generelt et positivt syn på de multidisiplinære teamene, og er av den oppfatning at de ikke brukes for mye (Dickens mfl., 2017). Samtidig mener nærmere 30 prosent at bruk av eksperter bidrar til forsinkelser i beslutningsprosessen. Dette er imidlertid lavere enn i Norge (38 %) (Dickens mfl. 2017).

Ekspertes er også involvert i forberedelser av omsorgsovertakelser, med hensyn til å utrede om hjelpetiltak vil kunne være tilstrekkelig. Typisk vil et forslag om omsorgsovertakelse inkludere uttalelser fra eksperter som har jobbet med barnet eller familien, som lærere, barnehageansatte og leger. Sosialarbeiderne vil konsultere disse ekspertene til å reflektere deres eget syn på saken. Det har ingen betydning om saken er basert på frivillighet eller tvang, reguleringen er den samme.

I tvangssaker som behandles av domstolen, hvor barnet og/eller foreldre motsetter seg tiltak, kan retten kalle inn vitner og uavhengige eksperter.<sup>11</sup> Uttalelser i kommunikasjon med utvalget fra professor Raija Huhtanen, indikerer at domstolene sjelden benytter seg av de multidisiplinære teamene, men det er samtidig kun et fåtall av barnevernssakene som behandles av domstolene.

<sup>10</sup> I 2023 flyttes ansvaret for barnevernet og øvrige helse- og sosialtjenester fra kommunene til regionsnivå. Dette omfatter også organiseringen av de multidisiplinære teamene.

<sup>11</sup> Dette avsnittet er blant annet basert på informasjon fra prof. Tarja Pösö og prof. Raija Huhtanen.

#### 16.3.4 Bruk av eksperter i Sverige

Det finnes ikke spesifikke regler for bruk av eksterne eksperter eller sakkyndige i Sverige.<sup>12</sup> Sosialnämnden kan i sin utredning konsultere sakkyndige, og innhente informasjonen som trengs fra øvrige personer. Som oftest benyttes interne eksperter i kommunen. Sosialarbeiderne er forventet å hente informasjon fra profesjonelle med kunnskap om barnet, og lege eller psykolog skal undersøke barnet dersom det anses nødvendig (SoL 11:2). Kommunen betaler dersom det er Sosialnämnden som oppnevner eksperter.

Ved omsorgsovertakelser vil den kommunale Socialnämndens egen utredning, samt søknad om omsorgsovertakelse etter Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), hovedsakelig ligge til grunn for domstolens behandling av omsorgsovertakelse. I forarbeidene til LVU uttales det at det mange ganger vil være umulig å utrede barnets behov for beskyttelse uten informasjon fra andre myndigheter og personell som har vært i kontakt med barnet eller barnets familie, og at disse derfor er viktige for å kunne gi domstolene et fullstendig og riktig beslutningsgrunnlag (proposition 1989/90:28 s. 1103).

Det gjelder også for LVU (32 § LVU) at en medisinsk undersøkelse (läkarundersökning) skal, dersom den ikke av særskilte grunner er unødvendig, gjennomføres før Socialnämnden søker om omsorgsovertakelse etter LVU. Den medisinske undersøkelsen er viktig for å identifisere sykdom, skade eller funksjonsnedsetting og kan da ha betydning for vurderingene av behov for omsorgsovertakelse gjennom LVU, men også for hvordan nemnden planlegger for den videre omsorgen til barnet. Domstolen har også anledning til å ta avgjørelse om at det skal foretas en medisinsk undersøkelse jf. LVU § 32.<sup>13</sup> Dersom det er domstolen som oppnevner en ekspert betaler staten.

Utover den medisinske undersøkelsen finnes det ingen spesifikk regulering av sakkyndige eller fageksperter. Domstolen kan imidlertid hente inn vitner om temaer som krever særskilt ekspertise (se regler i 24-27 §§ i förvaltningsprocesslagen (1971:291)). I mange tvangssaker vil en offentlig bistandsadvokat/assistent (offentliga biträdet) oppnevnes for barnet og for de med foreldre-

ansvar for barnet (betalt av staten). Denne personen kan bestemme at en utredning skal utføres, forutsatt at det er skjellig grunnet i behovet for å beskytte rettighetene til barnet eller foreldrene/vergen, og dersom utredningen «inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet». Dette kan, for eksempel innhentes uttalelser fra barnepsykolog eller annen ekspertise (proposition 1994/95:224 s. 57).

I en svensk studie fra Sverige henvises det til en annen studie hvor forskeren, Eva Friis, finner at det ble oppnevnt en uavhengig ekspert i nærmere 70 prosent av sakene om omsorgsovertakelse (Friis og Åström, 2017). Så vidt utvalget bekjent finnes det ingen uavhengig kontroll av rapportene som gis fra eksperter i Sverige.

#### 16.3.5 Bruk av eksperter i England

Bruk av ekspertkunnskap i barnevernssaker er regulert av Section 13 Children and Families Act 2014 (Copp, u.å.) og Part 25 Family Procedure Rules. Utvalget har ikke funnet informasjon som tyder på at det særlig utstrakt bruk av uavhengige eksperter i saksbehandlingen på kommunalt eller lokalt nivå i England. Det har imidlertid vært en debatt om hvorvidt denne typen ekspertise bør benyttes mer før saker oversendes til behandling i domstolen. Argumentene for økt bruk har gjerne handlet om styrke rettssikkerhet for foreldre, eller bunnet i mistillit til utredningskvaliteten i de lokale tjenestene (Masson mfl., 2008).

Eksperters uttalelser brukes relativt ofte som bevis i domstolen ved behandling av saker om omsorgsovertakelse. Domstolen må gi tillatelse til at en ekspert kan oppnevnes, etter søknad fra en av partene. Eksperten skal fremlegge bevisene i form av en rapport som skal følge et gitt oppsett (Practice Direction 25B). Dersom flere av partene ønsker å bruke en ekspert i samme sak, kan retten oppnevne en 'single joint expert' som skal gi bevis (Justice, 2022). Retten skal kun bestille en ekspertuttalelse dersom det er «necessary to assist the court to resolve the proceedings justly» (Children Act 1989, side 7A). Ekspertens plikter ovenfor retten er også overordnet den plikten eksperten har ovenfor sin oppdragsgiver.

Det er retten som har skjønsmessig autoritet til å avgjøre om parten(e) skal få adgang til å oppnevne ekspert eller ikke. De kan vurdere at det ikke tilfører saken noe eller at det vil ta for lang tid. Det er store forskjeller i hvorvidt dommere samtykker til dette mellom de ulike regionale domstolene. Det er også dommeren som vurderer

<sup>12</sup> Omtalen av systemet i Sverige er basert på lovtokst og andre arbeider samt informasjon fra Staffan Höjer og Unni Björklund fra Socialstyrelsen.

<sup>13</sup> Se Socialstyrelsen (2020b) for informasjon om regler for utredning og de medisinske undersøkelsene.

«kvaliteten» på rapportene, og ekspertene kan bli bedt om å vitne i retten.

De økonomiske kostnadene ved bruk av eksperter har vært et kritisk spørsmål i England over lenger tid (Krishnamurthy og Reynolds, 2013; Masson, 2010). Bruken av eksperter i omsorgsspørsmål er anslått å koste 40 millioner pund i perioden 2007–2008 (Ministry of Justice, 2008), og det var en 50 prosent økning i kostnadene mellom 2004/2005 og 2007/2008 (Masson, 2010). I 2012 ble det innført en innstrammende reform av «legal aid» systemet (Cobb, 2013).

I sin gjennomgang av et randomisert utvalg av saker (n=433) finner Krishnamurthy og Reynolds (2013) at 63 prosent involverte en eller to eksperter. Majoriteten var psykologer (34 %), etterfulgt av psykiatere (14 %), «drug and alcohol analysts» (13 %) og uavhengige sosialarbeidere (11 %). Masson mfl. (2008) finner et noe høyere antall basert på sin analyse av 386 randomiserte saker, og viser til at over 91 prosent av sakene har ekspertbevis. Forskjellen kan bero på forskjellige utvalg (både tid og tiltak), eller en utvidet forståelse av eksperter. Cassidy og Davey (2011) finner at rapporter som vurderer foreldrene, gjennomført av psykiatere eller psykologer, utgjorde størstedelen av sakene.

De største utfordringene ved det engelske systemet hevdes å være at innhenting av ekspertrapporter fører til forsinkelser i saksgangen, i tillegg til de økonomiske kostnadene (Masson, 2010). Bekymringene for forsinkelser er blant annet relatert til mangel på eksperter. Det rapporteres om problemer med å finne egnede eksperter, at utvalgte eksperter ikke kan ta saker på grunn av arbeidsmengde, eller at de ikke overholder frister og at forespørsler om ekspert-rapporter kommer for sent i saksløpet.

I en rapport fra 2015, på oppdrag fra Justisdepartementet, henviser Brown mfl. (2015) til en gjennomgang fra 2011 hvor det ble påpekt at det var kultur for «routine acceptance» av behovet for eksperter i familiesaker. Det ble stilt kritiske spørsmål om man bare dupliserte arbeidet som var gjort av de lokale myndighetene. I 2014 ble også regelverket endret, ved at domstolens terskel for å tillate ekspertrapporter ble endret fra «reasonably required» to «necessary», for å innskrenke bruken av eksperter. Endringene inneholdt også nye krav til rapportene som var ment å heve kvaliteten. Ifølge Brown mfl. (2015) har de nye reglene ført til færre oppdrag. Samtidig vises det til en opplevelse av at rapporter blir sendt inn fortere og at tidsfrister blir bedre overholdt. Det vises også til at flere mener at nye retningslinjer

for å skrive rapporter er nyttige og har høynet kvaliteten på arbeidet.

## 16.4 System og praksis i andre sektorer

### 16.4.1 Bruk av sakkyndige i saker etter barneloven

Særdomstolsutvalget foreslo å utvide ansvarsområdet til Barnesakkyndig kommisjon til også å omfatte vurdering av rapporter avgitt av sakkyndige i foreldretvistsaker (NOU 2017: 8). Dette er fulgt opp (Prop. 114 L (2020–2021) *Endringer i barnelova*), og gjelder både rapporter fra sakkyndige oppnevnt av retten og rapporter bestilt av en part. BSK har fra august 2022 behandlet saker etter barneloven, og omfanget av rapporter er estimert til å ligge mellom 600 til 700 rapporter årlig.

### 16.4.2 Bruk av sakkyndige i straffesaker

I straffesaker kan sakkyndige bli rettsoppnevnt etter reglene i straffeprosessloven kapittel 11. Sakkyndige i straffesaker kan også bli engasjert av politi og påtalemyndighet under etterforskningen, jf. straffeprosessloven § 228 og Påtaleinstruksen. Retten, eller påtalemyndigheten, utformer mandat som angir rammen for den sakkyndiges oppdrag i saken.

Den sakkyndige kan være til stede under forhandlingene, og retten skal tillate den sakkyndige å stille spørsmål til parter, vitner og andre sakkyndige når det er nødvendig for å utføre sakkyndigoppdraget. Den sakkyndige vil som regel både avgi en skriftlig erklæring og forklare seg muntlig i retten. Den sakkyndige er underlagt taushetsplikt angående erklæringen (Domstol, u.å.).

Ved rettsmedisinske sakkyndige vurderinger skal den rettsmedisinske kommisjon (DRK) kvalitetssikre innholdet i de sakkyndige erklæringene fra de rettsmedisinske fagmiljøene som hører inn under gruppens ansvarsområde.<sup>14</sup> Kvalitetssikringen skjer etter mange av de samme kriteriene som BSK følger i sitt arbeid, og må dermed ikke anses som en kvalitetssikring av konklusjonene i sakkyndigvurderingen. DRK er også pålagt å etablere en oversikt over aktuelle sakkyndige i straffesaker, og har blant annet utarbeidet forslag til maler for sakkyndigerklæring og henvisninger til relevante lovbestemmelser. DRK har også ansvar for sakkyndigutdanning, og holder årlige

<sup>14</sup> Rettspatologi og klinisk rettsmedisin, toksikologi, genetikk og psykiatri.

kurs for alle som påtar seg oppdrag som rettsmedisinske sakkyndige.

Det er i straffeprosessloven inntatt at det som hovedregel bør oppnevnes to sakkyndige for å foreta en rettspsykiatrisk undersøkelse, hvorav en skal være godkjent som spesialist, se Prop. 154 L (2016–2017) og lov 21. juni 2019 nr. 48. Det ble i 2018 etablert en nasjonal enhet for rettspsykiatrisk sakkyndighet (NERS), som veiledende organ ved oppnevning av sakkyndige (NERS, 2022). Det ble også inntatt et skjerpet habilitetskrav for rettspsykiatriske sakkyndige.<sup>15</sup>

Det er utarbeidet en egen forskrift om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige, som blant annet inneholder krav til den sakkyndiges kompetanse og minstekrav til mandat.

## 16.5 Hvor trykker skoer?

### 16.5.1 Innledning

Det foreligger lite forskning på sakkyndige, og forholdsvis lite systematisert informasjon om bruk av sakkyndige i det norske barnevernet. Dette har gitt utvalget et begrenset grunnlag for å dokumentere utfordringer og hvilke konsekvenser eventuelle utfordringer har for kvaliteten og rettssikkerheten i barnevernet. Mangelen på kunnskap om bruken av sakkyndige har blitt påpekt i flere sammenheng, og fremstår i seg selv som et problem (Bufdir, 2021b; NOU 2017: 8; NOU 2017: 12; Skarra, 2016).

Problembildet på sakkyndighetsfeltet må ses i sammenheng med hvilke behov sakkyndige er ment å dekke innenfor barnevernet. Utvalget har i sine vurderinger lagt til grunn at behovet for sakkyndige oppstår når det trengs spisskompetanse og ekspertise som beslutningstakerne i de ulike delene av barnevernssystemet ikke besitter selv. Det er grunn til å anta at behovet for sakkyndiges kompetanse er størst i nemnda og i domstolen, fordi deres arbeid bygger på saksfremlegg fra andre instanser, og de besitter ikke egen kompetanse eller kapasitet til å utrede forhold ved saken.

Sakkyndige skal også dekke et behov for «second opinion», ved at enkelte saker og saksforhold belyses av en uavhengig instans med en nøytral rolle overfor både barnevernstjenesten og familien som er involvert i saken. Dette kan i noen

tilfeller være nyttig for å styrke tilliten til beslutningene som fattes, og da spesielt hos privat part.

Dersom sakkyndige skal kunne dekke disse to behovene på en god måte, bør det legges noen premisser til grunn. Det må benyttes sakkyndige som har den rette kompetansen til å utføre oppgaven. Resultatet av sakkyndigutredningen må dessuten være personuavhengig. Dersom en annen sakkyndig utredet den samme saken, må det kunne forventes at resultatet i de fleste tilfellene ble det samme. Den sakkyndige må heller ikke ha bindinger eller interesser knyttet til noen av partene i saken som kan farge vurderingene som gjøres.

Kunnskapen som foreligger, kan tyde på at disse premissene ikke blir godt nok oppfylt innenfor dagens system. Utvalget vurderer dessuten at måten sakkyndighetsfeltet er organisert og regulert på, i seg selv medfører en risiko for at sakkyndige ikke blir brukt på en god nok måte. På denne bakgrunn har utvalget gått nærmere inn i tre problemstillinger:

- om det er for vilkårlig om det benyttes sakkyndige med rett kompetanse
- om det er uheldige variasjoner i sakkyndige utredninger
- om det er manglende nøytralitet og uavhengighet

Disse problemstillingene belyses nærmere under.

### 16.5.2 Er det for vilkårlig om det benyttes sakkyndige med rett kompetanse?

Utvalget mener at det er risiko for at det i barnevernssaker benyttes sakkyndige som ikke har den kompetansen som trengs for å utføre oppdraget. Det er flere forhold ved dagens system som gir grunn til å være bekymret for dette.

Utvalget viser for det første til at tilgangen på sakkyndige er for dårlig i deler av landet, og særlig i distriktsområder. I Bufdirs undersøkelse viste svarene fra sakkyndige at det er lite attraktivt å påta seg sakkyndigoppdrag (Bufdir, 2021b). Det er også blitt vist til at sakkyndige ikke blir tilstrekkelig kompensert for reisetid, noe som kan føre til at noen geografiske områder blir selektert bort eller ikke har tilgang på sakkyndige.

For det andre er det pekt på enkelte mangler ved kompetansen til sakkyndige, både når det gjelder utredningskompetanse, juridisk kompetanse og kunnskap om spesifikke målgrupper. Barnevoldsutvalget stilte seg kritisk til at man kan gjøre sakkyndige vurderinger av foreldres omsorgsevne, barns utviklingsbehov og samspillet i familien uten mer spesialisert barnefaglig

<sup>15</sup> Departementet uttaler i proposisjonen at spørsmålet om en generell regulering av habilitetskravet for sakkyndige følges opp i arbeidet med ny straffeprosesslov. Straffeprosessutvalget foreslo nye habilitetsregler i (NOU 2016: 24)

eller utviklingspsykologisk kompetanse enn den man har fra grunnutdanningen (NOU 2017: 12). I Bufdirs undersøkelser blir det særlig vist til manglende kunnskap om sped- og småbarn og familier med minoritetsbakgrunn (Bufdir, 2021b).

For det tredje kan det stilles spørsmål ved om registeret over sakkyndige gir tilstrekkelig grunnlag for å benytte sakkyndige som har den rette kompetansen. Registeret gir ikke informasjon om den enkeltes kompetanse, utdanning og bakgrunn, noe som kan gjøre det vanskelig for oppdragsgivere å velge egnede sakkyndige til sine oppdrag. Dette ble blant annet fremhevet av Særdomstolsutvalget, som mente registeret over sakkyndige fungerer dårlig (NOU 2017: 8).

Samlet sett mener utvalget at disse momentene gjør det vanskelig å få tak i sakkyndige som har den kompetansen som trengs i den enkelte sak. Dette utgjør et rettssikkerhetsproblem for barn og familier i de tilfellene der det ikke finnes andre alternativer til å få belyst saken. Manglende rettssikkerhet kan komme til uttrykk i form av forsinkelser i saksbehandlingen eller gjennom dårlig kvalitet på beslutningsgrunnlaget. Det kan ta tid før oppdragsgiver får tak i en egnet sakkyndig, hvis man i det hele tatt får tak i noen, eller det kan oppnevnes sakkyndige som ikke har nødvendig kompetanse eller kapasitet til å utføre oppdraget på en grundig nok måte.

Utvalget kjenner ikke til at det har blitt gjort store grep for å forbedre tilgangen på og kapasiteten blant sakkyndige. Bufdir fikk, i tildelingsbrevet for 2022, i oppgave å vurdere hvordan registeret over barnesakkyndige kan forbedres, og hvordan det bør forvaltes på sikt. Det kan dermed forventes at det blir gjort forbedringer i oversikten og informasjonen om sakkyndige.

### **16.5.3 Er det uheldig variasjoner i sakkyndige utredninger?**

Utvalget mener at det kan være grunn til bekymring for varierende kvalitet på sakkyndige utredninger. Dette henger blant annet sammen med at de sakkyndige ofte jobber alene, tar oppdrag gjennom enkeltpersonforetak, og ikke er del av et arbeidsfelleskap eller et tydelig fagmiljø. De sakkyndige jobber dermed ikke innenfor et system der det er interne rutiner for å kontrollere og ettergå det faglige arbeidet, og det er lite tilgang på kollegastøtte og veiledning. Enkelte undersøkelser tyder også på store variasjoner og enkelte kvalitetsutfordringer.

Utvalget har fått formidlet muntlig noen foreløpige inntrykk fra det pågående forsknings-

prosjektet «Expert reports as basis for decisions in Norwegian child welfare services», som er forankret ved Høgskulen på Vestlandet (HVL, 2023). I én del av prosjektet skal forskerne gå gjennom et representativt utvalg av rapporter lagret i BSKs arkiv. Ett foreløpig inntrykk er at oppdrag som er knyttet til relativt likelydende mandater kan være ulikt løst. Dette kan eksempelvis gjelde bruken av metoder, omfanget av observasjoner og samtaler, hvilke opplysninger som er hentet inn, bruk av tolk, og hvilke forhold som vektlegges i vurderingene. Det synes også å variere i hvilken grad sakkyndige trekker inn betydningen av kulturbakgrunn, drøfter alternative hypoteser, eller redegjør for hvilke faglige perspektiver som ligger grunn for vurderingene. Et annet inntrykk er at barn i ulik grad blir snakket med. Bufdir peker på mange av de samme svakhetene i sin gjennomgang av sakkyndigfeltet (Bufdir, 2021b).

Også Barnevoldsutvalget så eksempler på at den sakkyndiges anbefalinger var basert på et for dårlig undersøkelsesgrunnlag, for eksempel ved at foreldres omsorgsevne ble vurdert uten at egnet metodikk for slike vurderinger lå til grunn, eller der det ikke var gjennomført samtaler med barn for å undersøke om barnet ble utsatt for vold, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt (NOU 2017: 12). Asmervik (2015) hevder at sakkyndige rapporter preges av for stor skråsikkerhet, og i for liten grad belyser tvil og mulige alternative forklaringer.

I en undersøkelse av sakkyndiges vurderinger basert på vignetter, vises det til høy grad av variasjon (Læret, 2017). I denne studien ble sakkyndige psykologer (n=365) presentert for to vignetter som ga fiktive beskrivelser av omsorgssituasjon til to spedbarn, der den ene saken viste tegn til emosjonell omsorgssvikt, mens den andre viste tegn til fysisk omsorgssvikt. Respondentene identifiserte i høy grad de samme risikofaktorene i sakene, men endte likevel med å foreslå ulike barnevernstiltak. Dette var tydeligst i saken som gjaldt fysisk omsorgssvikt, der 46 prosent av respondentene anbefalte hjelpetiltak, mens 54 prosent anbefalte omsorgsovertakelse. Det må samtidig tas forbehold med at denne undersøkelsen var basert på fiktive saker, med begrenset informasjon om saksinnholdet, og ikke på reelle utredninger.

Det er også vist til svakheter ved mandatet til de sakkyndige. Den begrensede kunnskapen som finnes om dette trekker i retning av at mandatene kan være upresise, men også at oppdragsgivere kan be om at utredningen favner bredere enn det det kan forventes at den sakkyndige har kompe-

tanse om (Bernt mfl., 2021; Helsetilsynet 2019a). Aasheim Greve mfl. (2023) finner, på bakgrunn av en litteraturgjennomgang,<sup>16</sup> at det er en utfordring at sosialarbeidere mangler kompetanse til å bestille og bruke psykologiske vurderinger og til å evaluere disse. Også dommere mangler trening i å vurdere bevis gitt av eksperter. Generelt vises det til at det er en utfordring at de ulike profesjonene som er involvert i en sak, ikke forstår hverandres arbeid.

Funnene om variasjoner og kvalitetsutfordringer, som er redegjort for over, står samtidig i kontrast til resultatet av BSKs kvalitetsvurdering av sakkyndigrapporter. BSKs vurderinger tyder *ikke* på store kvalitetsutfordringer. I BSKs årsmelding for 2021 vises det til at de fleste sakkyndige leverer faglig og metodisk solide rapporter. BSK underkjenner sakkyndige rapporter, eller anbefaler tilleggsrapport, i bare 2 prosent av sakene (BSK, 2021). Det er heller ikke påvist store forskjeller mellom BSK og DRK når det gjelder bemerkninger til rapporter (Augusti mfl., 2017).

I evalueringen av BSK syntes alle respondentgrupper å være enige i at sakkyndigrapporter i det store og hele er av god kvalitet, og at BSK har tjent som en god instans for å luke ut rapporter av spesielt dårlig kvalitet. Det ble konkludert med at BSK fungerer godt som en kontrollinstans, og at etableringen av kommisjonen har bidratt positivt til kvalitet på sakkyndigrapporter og prosesser i avgjørelsesorganene (Haugnæss mfl., 2015).

Det er uklart hvordan funnene om store variasjoner og kvalitetsutfordringer skal tolkes i lys av BSKs vurderinger. Utvalget tar likevel høyde for BSK ikke kontrollerer kvaliteten på det kliniske arbeidet som er gjort, fordi BSK kun forholder seg til de opplysningene den sakkyndige gjengir i rapporter. Til tross for BSKs vurdering av rapporter er det derfor en risiko for at like saker likevel blir håndtert og vurdert forskjellig. Dette kan ha store konsekvenser for barn og foreldres rettsikkerhet; særlig fordi sakkyndige gjør vurderinger, ofte i komplekse saker, som kan føre til svært inngripende tiltak, med irreversible konsekvenser for de det gjelder.

Det er ikke, etter det utvalget er kjent med, gjort spesielle grep de siste årene for å møte problemer med variasjon i sakkyndigarbeidet. Bufdirs veileder, som ble lansert i 2022, inneholder imidlertid råd til hvordan sakkyndigarbeidet bør

utføres og hvordan rapporten bør utformes. Dette kan bidra til bedre normering av arbeidet. Bufdir har også fått i oppgave å vurdere hvordan utdanningsprogrammet for sakkyndige bør videreutvikles og forvaltes.

#### 16.5.4 Er manglende nøytralitet og uavhengighet et problem?

Det er i flere sammenhenger vist til manglende tillit til at sakkyndige i barnevernssaker opptrer tilstrekkelig nøytralt eller uavhengig (Bufdir, 2021b; Skarra, 2016; Haugnæss mfl., 2015). Dette har også blitt påpekt gjennom innspill fra enkeltpersoner til utvalget. Dette problemet ser ut å gjelde i tilfeller der sakkyndige blir oppnevnt og finansiert av barnevernstjenesten eller foreldre. I slike tilfeller kan den sakkyndige utredningen oppleves som et partsinnlegg, og ikke en nøytral utredning, og kritikken mot bruk av sakkyndige i barnevernstjenesten har blant annet handlet om at sakkyndige kan ha økonomiske interesser i å få fremtidige oppdrag.

Utvalget har samtidig ikke funnet klare holdpunkter for å fastslå at manglende nøytralitet er et reelt eller et utbredt problem, og eventuelle negative konsekvenser av binding mellom barnevernet og sakkyndige er ikke dokumentert gjennom forskning. Utvalget har dessuten også mottatt innspill fra enkeltpersoner om at sakkyndige har en annen forståelse, større faglighet og medmenneskelighet enn barnevernstjenestene (Barnevernsutvalget, 2022).

Utvalget ser samtidig potensielle legitimitetsproblemer ved bindinger mellom barnevernstjenesten, som oppdragsgiver. I evalueringen av BSK, som blant annet er basert på intervjuer med ulike aktører i barnevernssektoren, vises det til at tilliten til sakkyndige er størst blant dommere i retten, og at den er mer varierende i barnevernet og svakest hos den private part, samt at tilliten til sakkyndige rapporter er større når retten har oppnevnt sakkyndige enn når barnevernet som offentlig part og private parter engasjerer sakkyndige (Haugnæss mfl., 2015).

Manglende tillit til at sakkyndige, engasjert av barnevernstjenesten, opptrer nøytralt kan også forsterkes av at private parter i varierende grad blir involvert i arbeidet med å velge sakkyndig og utforme mandat (Haugnæss mfl., 2015), samt at det ikke stilles krav til hvem som kan oppnevnes som sakkyndig.

<sup>16</sup> 43 artikler totalt, hvorav 16 fra Storbritannia, 11 fra USA, fem fra Australia, fire fra Norge, to fra Canada, en fra Tyskland, en fra Israel og tre fra flere forskjellige land.

## 16.6 Utvalgets forslag

Det er ikke grunnlag for å fastslå at det er store kvalitetsutfordringer ved bruken av sakkyndige i barnevernssaker, basert på det kunnskapsgrunnlaget som foreligger. Utvalget mener likevel at det er grunn til å legge vekt på de strukturelle svakhetene ved bruk av sakkyndige. Dette handler både om manglende tilgang på egnede sakkyndige, og svakheter ved hvordan sakkyndigfeltet er organisert og regulert. Mangel på tydelige føringer for hvordan sakkyndige skal brukes, og hvem som kan engasjeres som sakkyndige, samt at mange sakkyndige jobber alene uten noen form for institusjonell kvalitetssikring, innebærer at dagens system fremstår som sårbart.

Utvalget mener dette, sammen med kunnskapen om at de ulike profesjonene involvert i sakene kan ha utfordringer med å forstå hverandre, gir *risiko* for at sakkyndige vurderinger benyttes og gjennomføres på måter som kan svekke barn og familiers rettssikkerhet. Dette er urovekkende med tanke på at sakkyndige vurderinger kan tillegges stor vekt og ha stor betydning for utfallet i alvorlige barnevernssaker.

Etter utvalgets vurdering er det behov for å foreta grep for å sikre sterkere normering, mindre variasjon og mer kvalitetssikret bruk av sakkyndige. Dette kan gjøres gjennom å stille tydeligere krav til kompetanse og innhold i det sakkyndige arbeidet og bestillingen av dette. Utvalget foreslår videre at bruken av sakkyndige reduseres og avgrenses, ved at det iverksettes andre tiltak for å møte barnevernstjenestens behov for kompetanse i krevende saker. Sakkyndige bør, etter utvalgets syn, først og fremst benyttes ved behandling av saker i nemnd og domstol.

Tiltakene som utvalget foreslår, vil kunne supplere de utviklingsprosessene som allerede er igangsatt eller gjennomført på sakkyndigområdet. Videre følger en nærmere omtale av utvalgets forslag til tiltak.

Tilgangen til å benytte sakkyndige avgrenses til nemnd og domstol

Utvalget mener at barnevernstjenestens behov for kompetanse i krevende barnevernssaker ikke kan baseres på bruk av eksternt engasjerte psykologer, som er mer eller mindre tilgjengelige i ulike deler av landet. Utvalget har i kapittel 24 om organiseringen av barnevernet foreslått å stille krav til spesialistvurderinger i krevende saker, samt at det etableres tverrfaglige fagmiljøer i Bufetat som skal bistå kommuner med behov for bistand til

slike vurderinger. Dette vil inkludere sakstyper der barnevernstjenestene benytter sakkyndige i dag. Bufetats tilbud skal dermed erstatte behovet for sakkyndige. Utvalget mener dette vil være en bedre, mer robust og mer kvalitetssikret løsning for å sikre barnevernstjenestene nødvendig tilgang på viktig kompetanse i alle deler av landet. Det vil også løse mulige utfordringer knyttet manglende habilitet, og økonomiske bindinger mellom barnevernstjenesten og sakkyndige.

Muligheten til å kunne benytte sakkyndige, som uavhengige eksperter, vil imidlertid fortsatt være viktig for nemnda og domstolen, både for å kunne få en uavhengig utredning av et saksforhold eller enkelttema i saken, og for å kunne sørge for et forsvarlig og oppdatert beslutningsgrunnlag. Sakkyndige skal videre kunne benyttes for å samtale med barnet. Det følger også av gjeldende rett.

Det må vurderes om det er nødvendig å foreta endringer i barnevernsloven for å tydeliggjøre at bruk av sakkyndige primært skal skje i regi av nemnd og domstol, eksempelvis om det bør foretas endringer i bestemmelsen som regulerer barnevernstjenestens adgang til å engasjere sakkyndige i undersøkelser. Dette må gjøres i lys av endringer som følger av kravet om spesialistvurderinger i krevende saker, samt forslaget om at Bufetat skal bistå kommunene med nødvendig kompetanse. Det kan imidlertid likevel oppstå enkelte tilfeller der barnevernstjenestene kan ha behov for en sakkyndig vurdering, og det er derfor ikke hensiktsmessig at barnevernstjenestene forbyr å benytte seg av sakkyndige i enkelttilfeller.

Mer avgrenset bruk vil gi bedre muligheter til å ha oversikt over og føre kontroll med sakkyndiges arbeid samt frigjøre kapasitet blant sakkyndige.

Forskriftsfeste krav til sakkyndiges arbeid og rapport  
Utvalget anbefaler at det utformes forskrift med krav til sakkyndiges arbeid og rapport, slik det er gitt hjemmel til i barnevernsloven. Det vises til at sakkyndige ofte får i oppdrag å utrede barnets omsorgssituasjon og foreldres omsorgsevne, og gjerne i alvorlige og komplekse saker. Etter utvalgets syn, krever denne typen utredninger en helhetlig tilnærming og kartlegging av barnets situasjon. Sakkyndige bør derfor, på samme måte som barnevernstjenesten, se hen til momentene som inngår i Barnevernsfaglig kvalitetssystem og kunnskapsmodellen for *Barnets beste i sentrum* (se nærmere omtale av modellen i kapittel 12).



Det bør fremgå av forskriften at rapporten må inneholde informasjon om og vurderinger av saksforhold relatert til henholdsvis 1) barnets helse og utvikling, 2) foreldrenes omsorgsutøvelse og 3) belastninger og ressurser i barnets familie og nærmiljø.

Det bør også presiseres i forskriften at den sakkyndige må uttrykke tvil og usikkerhet når dette er tilfellet, samt gjøre rede for hvilke perspektiv og normative standarder som er lagt til grunn for vurderingene som er gjort. Nærmere krav til innholdet i rapporten kan for øvrig bygge på Bufdirs veileder for sakkyndig utredningsarbeid samt annen kunnskap om hva som utgjør godt sakkyndig arbeid.

Innføring av tydeligere forskriftskrav til sakkyndiges arbeid vil bidra til mer standardisering. Dette vil også kunne styrke BSKs kvalitets sikring av sakkyndige rapporter, ved at det gis flere kriterier og holdepunkter som rapportene må vurdere opp mot. I tillegg vil det kunne bidra til at rapportene blir lettere tilgjengelige.

#### Forskriftsfeste krav til mandat

Utvalget mener videre at forskriften bør inneholde krav til utforming av sakkyndiges mandat. Det bør i forskriften fremgå at det ved utforming av mandat skal gjennomføres samtaler mellom oppdragsgiver og den sakkyndige om innholdet i mandatet, samt at både barn og foreldre skal få mulighet til å medvirke i utformingen av mandatet og rammene for utredningsarbeidet. Det bør videre presiseres at sakkyndige ikke skal ta stilling til juridiske problemstillinger i sine utredninger, ettersom dette er nemndas og domstolens oppgave.

Formålet er å sikre nødvendig involvering av de saken gjelder, og sørge for at sakkyndiges mandat er tydelig og spisset mot relevante problemstillinger, samt hindre at sakkyndige benyttes til å utrede saksforhold som de ikke har kompetanse til.

#### Styrke BSKs kontroll gjennom stikkprøver

Utvalget mener det bør vurderes om kontrollen og kvalitetssikringen av de sakkyndiges arbeid kan styrkes, ved at BSK får i oppgave å gjøre stikkprøver på et utvalg rapporter, der kvaliteten på det faglige arbeidet ettergås nærmere. En slik stikkprøvekontroll kan eksempelvis baseres på at det innhentes mer informasjon om hvordan arbeidet har blitt utført, både fra den sakkyndige som har utført arbeidet, fra oppdragsgiver og fra foreldre og barn.

#### Krav til spesialkompetanse hos sakkyndige i barnevernssaker

Formålet med å bruke sakkyndige som eksperter i barnevernssaker må baseres på at den sakkyndige har spesialkompetanse innenfor det området vedkommende skal utrede. Dette må sikres i større grad enn det som er tilfellet i dag. Utvalget mener det derfor bør stilles krav til at den sakkyndige har rett kompetanse, og at informasjon om den sakkyndiges kompetanse blir gjort tilgjengelig for oppdragsgivere, slik at disse kan velge sakkyndige som er egnet for oppgaven.

Utvalget foreslår for det første at det forskriftsfestes at den sakkyndige må kunne dokumentere spesifikk kompetanse på og erfaring med problemstillingene i mandatet og de målgruppene utredningen gjelder. Forslaget er i tråd med det som ble foreslått av Barnevoldsutvalget (NOU 2017: 12), og skal bidra til at det benyttes sakkyndige som kan belyse saken på best mulig måte. Behovet for tydeligere krav til kompetanse har også blitt spilt inn til utvalget av Norsk Psykologforening.

Eksempelvis må sakkyndige som benyttes i saker som gjelder omsorgssituasjonen til sped- og småbarn kunne dokumentere kompetanse i å vurdere de minste barnas uttrykk og symptomer, for å kunne skille mellom symptomuttrykk som er innenfor ordinær utvikling og de som skal vekke bekymring. På samme måte må den sakkyndige kunne dokumentere flerkulturell kompetanse i saker som gjelder barn og familier med minoritetsbakgrunn samt kompetanse om urfolks språklige og kulturelle rettigheter i saker som samiske barn.

Utvalget mener for det andre at registeret over sakkyndige må videreutvikles, slik at det fremgår tydelig hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har med ulike sakstyper og målgrupper. Dette vil gi oppdragsgivere en enklere jobb med å finne frem til sakkyndige med rett kompetanse.

Utvalget mener også at registeret over sakkyndige bør videreutvikles slik at det kan innføres krav om at det bare skal benyttes sakkyndige som er oppført i registeret. Dette innebærer at det må vurderes hva som skal være inngangskriteriene for å bli oppført i registeret. Utvalget ser 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 står oppført i registeret eller har gjennomført utdanningsprogrammet. Dette er momenter som bør hensyntas i det arbeidet som allerede pågår i Bufdir med

å kvalitetssikre, og forbedre registeret over sakkyndige. Målet er å bidra til mer transparens og kvalitetssikret bruk av sakkyndige.

Krav til den sakkyndiges kompetanse i den enkelte sak, vil kunne begrense oppdragsgivers tilgang på sakkyndige med rett kompetanse. Ved å avgrense bruken av sakkyndige til nemnd og domstol, slik det er foreslått over, vil likevel den samlede kapasiteten blant sakkyndige bli bedre.

#### Vurdere om fagkyndige bør involveres i saksforberedelser

Utvalget mener det bør vurderes om fagkyndige med barneverns- eller psykologkompetanse bør få en aktiv rolle i saksforberedelsen i nemnd eller domstol, og ikke bare til selve forhandlingsmøtet og rådslagingen. I dag er ikke fagkyndige involvert i saksforberedelsene. Utvidet bruk av fagkyndige i forberedelse av saker vil kunne bidra til bedre kvalitetssikring av om det foreligger et forsvarlig og oppdatert beslutningsgrunnlaget fra den kommunale barnevernstjenesten, samt bistå nemndleder i vurderingen av om det bør innhentes en sakkyndig vurdering. I tilfeller der det er nødvendig å innhente sakkyndig vurdering, vil den fagkyndiges kompetanse kunne være viktig i utformingen av presise mandater og i vurderingen av rapporten som innhentes. Det vises for øvrig til utvalgets forslag i kapittel 15 om tydelige prosedyrer for saksforberedelser i nemnda.

Behovet for økt involvering av fagkyndige i saksforberedelsene kan samtidig vurderes i lys av forslaget omtalt i kapittel 24 om å stille krav til spesialistvurderinger i krevende saker før disse eventuelt blir oversendt til nemnda. Dette vil også bidra til å gi et bedre beslutningsgrunnlag.

#### Vurdere bruk av flere sakkyndige i samme sak

Når sakkyndige benyttes i saker som er særlig komplekse og konfliktfylte, så er dette er en stor oppgave å legge på en enkelt sakkyndig. Likevel jobber sakkyndige stort sett alene, uten å ha andre å drøfte problemstillinger med underveis i arbeidet. Utvalget mener dette kan være sårbart ved at det ikke innebærer noen form for intern kvalitetssikring og veiledning. Det er også, i Bufdir's undersøkelser, vist til sakkyndige opplever jobben som både belastende og ensom (Bufdir 2021b). Tilregnelighetsutvalget som blant annet utredet bruk av sakkyndige i straffesaker, foreslo at hovedregelen burde være at det oppnevnes to sakkyndige ved rettspsykiatriske undersøkelser (NOU 2014: 10). Det ble særlig trukket frem to grunner for dette. Den ene var å sikre kvalitetskontroll innenfor fagfeltet, ved å la psykiatryndige kontrollere hverandre. Den andre var å bidra til sakens opplysning, ved at de sakkyndige utfyller hverandre. Forslaget fra Tilregnelighetsutvalget er fulgt opp i straffeprosessloven.

Utvalget mener at det samme bør vurderes for sakkyndige som benyttes i barnevernssaker. Det kan vises til at også Bufdir har foreslått at dette bør utredes (Bufdir 2021b). Utvalget er kjent med at enkelte oppdragsgivere allerede har en praksis med å oppnevne to sakkyndige i barnevernssaker, og det bør ses hen til erfaringene disse har. Det kan videre vurderes ulike modeller for samarbeid i sakkyndighetsarbeid; både når det gjelder kompetansesammensetning og oppgavefordeling. Økt bruk av to sakkyndige som jobber i team vil innebære økte kostnader, men det vil ikke nødvendigvis være slik at alle oppgaver må gjøres sammen eller av begge. utfordringer ved manglende tilgang på sakkyndige bør videre vurderes opp mot eventuelle gevinster ved at en slik organisering kan gjøre sakkyndighetsoppdrag mer attraktive og kan tiltrekke seg flere kvalifiserte fagpersoner.

*Del V*  
*Tiltak når barn bor utenfor hjemmet*



## Kapittel 17

# Tiltak når barn bor utenfor hjemmet

Why is family so important: the protective effect...The protective effect is defined as – emotional connection: love and joy; Shared experiences of family life; Strong, positive, and enduring relationships and the ability to depend on one another for practical and emotional support.

Kilde: Children's Commissioner (2022), side 10

Sitatet er fra en studie av familier i Storbritannia, hvor flere tusen foreldre og barn ble spurt om hva en familie er for dem.<sup>1</sup> Et hovedfunn er at hva som regnes som en familie har endret seg. Det er nå like mange som vokser opp utenfor det som omtales som kjernefamilien med to biologiske foreldre, som de som ikke gjør det. Det samme skjer i Europa og i Norge.<sup>2</sup> Det betyr at mange vokser opp med medlemskap i flere familier, og som har nære relasjoner til familie som både er biologisk og ikke-biologisk fundert. Denne utviklingen har også betydning for hvordan det tenkes om familie og familieliv i barnevernet.

Hva sier barn og unge selv om hva som er viktig med familieliv? Mange tusen barn i alderen 6 til 18 år, inkludert mange britiske barn som er under omsorg av barnevernet eller er adoptert, er spurt om hva de opplever er viktig med familier (Children's Commissioner, 2022). Barna i barnevernet svarer det samme som andre barn: Det som er viktig er følelsesmessig tilknytning, å dele familieerfaringer, trygge og varige relasjoner, og å få praktisk og følelsesmessig støtte. Det betyr at barns relasjoner til sine foreldre og til andre som er viktige for barna, er maktpåliggende å ivareta.

Betydningen av trygge relasjoner er et grunnleggende premiss i utviklingspsykologien, og for utvalget er nettopp barns relasjoner et gjennom-

gangstema i mange av tiltakene som foreslås i utredningen.

Barn og foreldres rett til familieliv er en menneskerettighet som er vernet både i Grunnloven §§ 102 og 104 og i ulike konvensjoner, blant annet i FNs barnekonvensjon artikkel 9 og 16 og EMK artikkel 8. Barn har rett til omsorg og beskyttelse, jf. Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 19, og har i utgangspunktet rett til å få omsorg og vokse opp i sin familie. Utvalget diskuterer i denne delen av utredningen ulike dimensjoner av barn og foreldres rett til familieliv. I kapittel 18 er det redegjort for plikten som påhviler barnevernet å arbeide for gjenforening (se også kapittel 2). Basert på at det allerede er iverksatt flere tiltak og endringer, og særlig på samværsområdet, er hovedtiltaket utvalget foreslår sterkere innsats i oppfølgingen av foreldre etter at barnet flytter i fosterhjem eller institusjon.

Utvalget vurderer videre hvordan retten til familieliv blir ivaretatt når barn ikke kan bo hjemme. Det er mange barn som vokser opp under offentlig omsorg. Dette handler om å kunne etablere trygge relasjoner, og få anerkjennelse for at barna er medlemmer i flere familier. Det gjelder samvær med foreldre og søsken, og å ivareta relasjoner til de som er viktige i livet til barnet.

Når barn ikke kan bo hjemme, er barnevernet forpliktet å finne en fosterfamilie (United Nations 2019b, jf. prp 133 L (2020–2021)). Forarbeidene til Grunnloven og praksis fra EMD viser at *familie* kan være noe annet enn biologisk familie, se Dok.nr. 16 (2011–2012), side 194 og Innst. 186 S (2013–2014) side 31. EMD har også i flere avgjørelser uttalt at spørsmålet om det foreligger et familieliv må vurderes på grunnlag av de faktiske forholdene, og av om det eksisterer nære personlige bånd, se blant annet K. og T. mot Finland (2001). Dette innebærer at også barn og fosterforeldre i konkrete saker kan ha et vernet familieliv.

Høyesterett konkluderte med det samme i en barnevernssak om oppheving av omsorgsovertakelse i HR-2022-729-A. Høyesterett vurderte om

<sup>1</sup> Litteraturgjennomgang, en spørreundersøkelse om familie blant foreldre (n=3 000) og barn (n=2 300), en spørreundersøkelse om tjenester til familien blant foreldre (n=3 000) og en spørreundersøkelse som var åpen for alle barn i alderen 4–17 år i England.

<sup>2</sup> NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste*, kapittel 6.

barnet og fosterforeldre hadde et beskyttet familieliv etter EMK artikkel 8. Høyesterett viste til at barnet var nært knyttet til fosterforeldrene, hadde bodd sammen med fosterforeldrene i hele sitt liv og nå var tre år. Etter Høyesteretts syn forelå et beskyttet familieliv etter EMK.<sup>3</sup>

Det dreier seg også om å gi barnet muligheten til å være som andre barn og unge når det gjelder praktiske forhold, som for eksempel tilgang på bankkort. Barn som bor i fosterhjem må også få vern av sitt familieliv med fosterfamilien. På et grunnleggende plan handler situasjonen for barn som ikke kan bo hjemme om ikke å bli utsatt for offentlig omsorgssvikt, for eksempel i form av manglende beskyttelse eller unødvendige flyttinger. Det er mange barn som vokser opp i offentlig omsorg (se kapittel 4, kapittel 6 og kapittel 21), og barn har rett på å få riktige tiltak.

Plikten til å arbeide for gjenforening når et barn ikke bor med foreldrene er utvetydig. Det er imidlertid mange barn som vokser opp i fosterhjem, fordi det ikke er mulig at barnet kan gjenforenes med sine opprinnelige foreldre. For å få en god forståelse av hvilke situasjoner dette gjelder, gjengis derfor et lengre sitat fra Høyesteretts overordnede utlegning av når gjenforeningsmålet kan oppgis, og resonnementer knyttet til samvær.<sup>4</sup> Det er vist til at gjenforeningsmålsettingen kan oppgis i tre tilfeller:

(146) Det avgjørende er at myndighetene gjør det de kan for å oppnå tilbakeføring. Men gjenforeningsmålsettingen kan for det første oppgis der de biologiske foreldrene er *særlig uegnet*, jf. blant annet Strand Lobben-dommen avsnitt 207. At dette er foreldrenes situasjon, kan også ha betydning for hvilke tiltak barnevernsmyndighetene må sette i verk. Hensynet til barnet er også ved denne vurderingen overordnet. Men det er ikke dermed sagt at det ikke skal være samvær mens barnet er i fosterhjemmet. Foreldrene kan være egnet til å utøve samvær, men ikke for gjenforening. Å opprettholde familieband har fortsatt en egenverdi selv om gjenforening ikke er målet.

(147) For det andre kan foreldrene ikke kreve iverksatt tiltak som kan *skade barnets*

*helse og utvikling*, jf. Strand Lobben-dommen avsnitt 207. Adopsjon kan derfor gjennomføres dersom det kan fastslås at fortsatt fosterhjemsplassering vil skade barnets helse eller utvikling. Og gjenforening kan i tillegg – uten slike skadevirkninger – være utelukket når det har *gått betydelig tid* siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening, jf. dommen avsnitt 208. Men uansett må barnevernsmyndighetene og domstolene, før det eventuelt besluttes adopsjon, foreta en konkret avveining, basert på et solid og oppdatert erfaringsgrunnlag og en grundig saksbehandling.

Kilde: HR-2020-661-S, avsnitt 146 og 147

Utvalget foreslår tiltak for å sikre at barn både får bedre rammebetingelser for livet sitt i fosterhjemmet, og at barn og unge som ikke kan gjenforenes med opprinnelige foreldre bedre sikres kontinuitet og forutsigbarhet i oppveksten. Utvalget foreslår et tiltak kalt *oppvekstadopsjon*, som innebærer at det vedtas overføring av foreldreansvar fra opprinnelige foreldre til fosterforeldrene. Barnet får en permanent omsorgsbasis, samtidig som barn og opprinnelige foreldre fortsatt beholder noen juridiske bånd.

I denne delen av utredningen belyses også ettervernstilbudet til ungdom i barnevernet. Ungdom i barnevernet trenger også, som de fleste andre ungdommer, hjelp og støtte på veien til selvstendighet. Unge voksne som har hatt tiltak fra barnevernet har rett på hjelp til de er 25 år, for bedre å kunne mestre overgangen til voksenlivet og redusere risikoen for marginalisering på lang sikt.

Del V av utredningen består av fem kapitler som tar for seg et bredt spekter av tiltak i barnevernet. Først et kapittel om barn og foreldres rett til gjenforening og samvær (kapittel 18), fulgt av kapitler om fosterhjem (kapittel 19) og institusjon (kapittel 20). Videre er det et kapittel om barns behov for kontinuitet (kapittel 21) og til slutt et kapittel om ettervern og unges overgang til voksenlivet (kapittel 22). Også i denne delen av utredningen er det flere kapitler som benytter begreper som *plasseringer* og *atferdsvansker*. Utvalget er kjent med at dette er begreper som oppfattes negativt av mange, fordi de medvirker til å objektivisere barnet og/eller plassere problemet hos barnet. Når begrepene likevel brukes, er det fordi de benyttes i lover og i offentlige skrivelser, og derfor er vanskelige å unngå.

<sup>3</sup> Spørsmålet dreide seg om partsrettigheter, og konklusjonen var at fosterforeldre ikke ble gitt rett til å være part.

<sup>4</sup> HR-2020-661-S, en adopsjonssak med bakgrunn i *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019).

## Kapittel 18

# Barn og foreldres rett til gjenforening og samvær

### 18.1 Innledning

Utvalget har i sitt mandat blitt bedt om å vurdere hvordan barn og foreldre best kan følges opp etter omsorgsovertakelse med sikte på gjenforening, og barns kontakt med søsken, foreldre og biologisk familie. Denne problemstillingen må blant annet forstås i lys av dommene mot Norge fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) for brudd på retten til familieliv, og Høyesteretts tolkninger av disse dommene, hvor det er slått fast at: «Særlig har EMD konstatert krenkelser i tilknytning til myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening av barn og foreldre» (HR-2020-661-S, avsnitt 112).

Plikten til å arbeide for gjenforening dreier seg om to forhold. For det første å bistå og hjelpe foreldre slik at de igjen kan ha omsorgen for sine barn. Det vil i de fleste situasjoner dreie seg om å endre grunnlaget for at det ble en omsorgsovertakelse, eksempelvis at foreldre får bukt med rusavhengighet eller slutter med vold. For det andre handler det om samvær. I saker der gjenforeningsmålet er opprettholdt er samvær og oppfølging viktig for å styrke tilknytningen mellom barn og foreldre og med dette legge til rette for en eventuell gjenforening. Samvær har samtidig en selvstendig verdi. Det handler om å bevare kontakt og en relasjon mellom barn og foreldre som kan bidra til felles og sammenhengende forståelsesrammer. Uansett formål er det viktig at foreldre får hjelp til å være gode samværsforeldre.

Utvalget mener også at det er viktig at barnevernstjenesten jevnlig vurderer om gjenforeningsmålsettingen bør opprettholdes eller forlates, med tanke på å sikre barnet mest mulig stabilitet og kontinuitet. Høyesterett har framholdt at gjenforening ikke er aktuelt i tre typer situasjoner: hvis foreldrene er særlig uegnet; hvis det vil skade barnets helse eller utvikling; eller, når betydelig tid har gått siden omsorgsovertakelsen. Dette behandles nærmere i kapittel 2 om rettssikkerhet og riktige beslutninger og 21 om kontinuitet og

familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Se også kapittel 17.

Ved utgangen av 2021 var det om lag 7 660 barn under omsorg i Norge, og det har vært en nedgang de siste årene. I de aller fleste sakene om omsorgsovertakelse har det blitt prøvd hjelpetiltak i familien først, og snittiden for dette er tre år. Det betyr at barnet har levd en lang periode under forhold som barnevernet ikke har ansett å være gode nok, og der man ikke har klart å kompensere for dette gjennom hjelpetiltak.

En høy andel av omsorgsovertakelsene er langvarige. Nær halvparten av fosterhjemsoppholdene varer i tre år eller mer, mens en fjerdedel varer sju år eller mer (Drange mfl., 2021). Selv om gjenforeningsmålsettingen opprettholdes i de fleste saker, er antallet saker i året der barn blir tilbakeført til sine foreldre relativt lite. I 2021 ble 216 barn tilbakeført til sine opprinnelige foreldre. For disse barna hadde det i snitt gått seks år siden de mottok et omsorgstiltak første gang. Det har vært en økning i samværsfrekvens på få år. Medianen for omfanget av samvær i 2021 var på mellom 10 og 12 samvær i året med mor, eller begge foreldre sammen (Fylkesnemndene, 2022, side 55), mens i 2018 lå medianen et sted mellom 7 og 9 samvær i året (Ruiken, 2022).

Det er krevende å få et klart bilde av hva som er dagens tilstand med tanke på hvordan barnevernstjenesten jobber med gjenforening mellom barn og foreldre. Dette skyldes at det er begrenset kunnskap om gjennomføring av samvær, hvordan barnevernstjenesten følger opp foreldre og hvilke vurderinger som gjøres i forbindelse med gjenforening. Det har også skjedd relativt store praksisendringer i barnevernstjenestene, nemndene og domstolene de siste årene, for eksempel ved at det gjennomføres færre omsorgsovertakelser enn før, det fastsettes mer samvær og samtaleprosess benyttes i flere saker (jf. kapittel 15). I tillegg er det gjort flere grep for å møte kritikken fra EMD, blant annet gjennom lovendringer i barnevernsloven og utarbeiding av nye retningslinjer for samvær.

Det er likevel noen områder som utvalget mener fremstår problematiske og som diskuteres nærmere i dette kapittelet:

- Oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse fremstår som mangelfull, lite konkret og usystematisk. Dette kan handle om manglende kapasitet til å prioritere arbeidet, mangel på egnede tiltak og tjenester som trengs i endringsarbeidet og utfordringer med å komme i posisjon overfor foreldrene til å kunne jobbe aktivt med endringsarbeid. Det er også vist til mangelfull oppfølging ved og etter tilbakeføring av barn til foreldrene.
- Det er et spørsmål om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger av mulighetene for gjenforening og barnets beste. Det er pekt på at avgjørelser er vage med tanke på plasseringens lengde og om betingelsene for om gjenforening er realistisk.
- Det kan fortsatt stilles spørsmål ved om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger ved fastsettelse av samvær. Det er særlig vist til bekymring for om barnas behov blir tilstrekkelig ivarettatt.
- Det er vist til at det varierer hvor mye kontakt barn i fosterhjem har med sine søsken. Dette problemet kan samtidig handle mest om manglende tilgang på fosterhjem, som gjør at søsken havner i ulike fosterhjem med store geografiske avstander, og som igjen vanskeliggjør kontakt.
- Det har blitt vist til svakheter ved vurderinger av samværssituasjoner og at samvær mellom barn og foreldre ikke blir tilrettelagt godt nok

Et usikkert utfordringsbilde og gjennomførte og pågående endringer innebærer at det etter utvalgets vurdering ikke er hensiktsmessig å foreslå omfattende tiltak på samværsområdet. Utvalget mener det først og fremst er behov for ytterligere tiltak for å styrke oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Det bør innføres tydeligere føringer for innholdet i oppfølgingen av foreldre. Foreldre bør gis et tilbud om terapeutisk støtte umiddelbart etter vedtak om omsorgsovertakelse og oppfølgingen av foreldre bør vedvare etter tilbakeføring. Det bør videre utredes om samtaleprosess kan brukes for å fastsette innhold i oppfølgingsplaner. Videre mener utvalget at familievernets ansvar for oppfølging må presiseres. Utvalget mener også at omsorgsovertakelsens antatte varighet bør fremgå i nemndas vedtak for å skape større forutsigbarhet i den videre prosessen. I tillegg mener utvalget at det er behov for kunnskaps- og tiltaksutvikling, samt bedre veiledning

om beste praksis, både når det gjelder samvær og oppfølgingstiltak som kan fremme gjenforening.

I dette kapittelets del 2 redegjøres det for dagens system og den kunnskapen som foreligger om praksis i barnevernet. I denne delen er det skilt mellom det som omhandler 1) gjenforening av barn og foreldre, 2) oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og 3) samvær mellom barn og foreldre. I del 3 omtales situasjonen i andre land når det gjelder disse temaene. Utvalgets vurderinger av problembildet og forslag til tiltak behandles i del 4 og 5 i kapittelet.

## 18.2 Dagens system og praksis

### 18.2.1 Innledning

Utgangspunktet etter både FNs barnekonvensjon (BK) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er at omsorgsovertakelser skal være midlertidige, og målet er at barnet skal gjenforenes med sine foreldre. Dette følger av retten til familieliv og at inngrep i familielivet må være nødvendig og forholdsmessig. Midlertidigheten og målet om gjenforening er tydelig uttrykt i EMDs praksis, blant annet i storkammerdommen *Strand Lobben mfl. mot Norge* (2019). I avgjørelsen *K.O. og V.M. mot Norge* (2019) uttalte EMD at det foreligger en positiv forpliktelse for myndighetene til å ta steg for å gjenforene familien så snart som overhodet mulig (avsnitt 62).

Det fremgår ikke direkte av barnevernsloven at omsorgsovertakelser i utgangspunktet er midlertidige, og at målet er gjenforening mellom barn og foreldre. Det følger imidlertid indirekte av § 8-3 om oppfølging av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse, der det er presisert at barnevernstjenesten skal legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet dersom hensynet til barnet ikke taler mot det. Høyesterett har også slått fast i storkammeravgjørelsene fra 2020, bla. HR-2020-661-S, at det følger av barnevernsloven og tidligere praksis fra Høyesterett at omsorgsovertakelser i utgangspunktet er midlertidige, og målet er gjenforening mellom barn og foreldre.<sup>1</sup> Høyesterett har videre uttalt at det er viktig å følge prinsippene om myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening, blant annet ved konkrete og grundige vurderinger om tilstrekkelig

<sup>1</sup> Det er også lagt til grunn i forarbeidene til barnevernloven av 1992, se NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.*, Ot.prp. nr. 44 (1991–92) side 54 og Prop. 169 L (2016–2017) side 65, samt i forarbeidene til gjeldende barnevernslov, se Prop. 133 L (2020–2021).



samvær og hjelpetiltak (HR-2020-661-S, avsnitt 171).

Samtidig er det ikke slik at alle barn kan eller bør gjenforenes med foreldre. Den norske stat er forpliktet til å beskytte barn, og skal ivareta barnets beste og barnets interesser. Gjenforeningsmålet kan ifølge EMDs praksis oppgis dersom foreldrene er særlig uegnet, hvis det vil skade barnets helse eller utvikling eller dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen (HR-2020-661-S, avsnitt 146 og 147). Se nærmere omtale i kapittel 2, kapittel 17 og kapittel 21.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at det kan skilles mellom ulike kategorier av sakstyper, som har betydning for hvordan man kan tenke rundt gjenforening; 1) plasseringen er realistisk kortvarig, og det arbeides for en gjenforening, 2) plasseringen er usikker i lengde, og det er mulighet for gjenforening, 3) plasseringen er langvarig, og det er lite realistisk med gjenforening.

I spørsmålet om gjenforening er realistisk kan det også ses hen til at det som hovedregel har blitt prøvd en rekke hjelpetiltak i familien før det fremmes sak om omsorgsovertakelse. Snittiden er som nevnt tre år, og det er et vilkår for en omsorgsovertagelse at hjelpetiltak ikke kan avhjelpe situasjonen. Det betyr at mange av de programmene og verktøyene som barnevernet har tilgjengelig har vært prøvd ut i familien uten at det har gitt tilstrekkelig forbedring.

### 18.2.2 Gjenforening mellom barn og foreldre

Reguleringen av gjenforening

Barnevernstjenesten skal fremme sak om gjenforening dersom vilkårene for opphevelse av omsorgsovertakelsen etter § 5-7 er oppfylt.<sup>2</sup> Bestemmelsen er formulert slik:

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.

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.

Kilde: Barnevernsloven § 5-7

Høyesterett har lagt til grunn at bestemmelsen om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse «er utformet slik at den gir rom for den fleksibiliteten som er nødvendig for å ivareta forpliktelsene overfor barn etter Grunnloven og barnekonvensjonen samt retten til familieliv etter EMK artikkel 8» (HR-2020-1788-A, avsnitt 74). Uttalelsen er knyttet til barnevernloven av 1992, men vilkårene for oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse er videreført i ny barnevernslov. Tidligere forarbeider og rettspraksis vil derfor fortsatt være relevant.

Grunnvilkåret for tilbakeføring er at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, og det avgjørende er om foreldrenes omsorgsevne er tilstrekkelig til å ivareta det enkelte barns omsorgsbehov, jf. Rt. 1997 side 170. Det er slått fast av Høyesterett at dersom en av foreldrene gjør gjeldende at det har skjedd endringer av betydning for omsorgsevnen, må dette vurderes på et tilstrekkelig og oppdatert grunnlag, en balansert og tilstrekkelig avveining og ha en tilfredsstillende begrunnelse, jf. HR-2020-663-S. Ved drøftelsen skal det foretas en samlet vurdering av foreldrenes evne til å ivareta grunnleggende materielle behov og deres emosjonelle kompetanse, og det skal foretas både en nåtids- og en fremtidsvurdering, jf. Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*. Det skal vurderes om eventuelle mangler i omsorgsevnen kan avhjelpes med bruk av hjelpetiltak i hjemmet, slik at det samlede omsorgstilbudet blir forsvarlig. Omsorgsevnen må ha vist seg stabil. For å understreke kravet om stabilitet er det inntatt et sterkere beviskrav, «overveiende sannsynlig». Høyesterett har uttalt at dette beviskravet ikke synes å være i strid med Norges internasjonale forpliktelser. Det innebærer «at hensynet til stabilitet og ro for barn løstes frem, uten at det rører ved gjenforeningsmålsetningen, det biologiske prinsipp eller minste inngreps prinsipp» (HR-2020-1788-A, avsnitt 49).<sup>3</sup>

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at foreldrene har forbedret omsorgsevnen. Det må foretas en vurdering av hvilken virkning en tilbakeføring vil ha for barnet. Det er lagt til grunn i flere

<sup>2</sup> Se også Sørensen (2020).

<sup>3</sup> Også Barnevernslovutvalget la dette til grunn i NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov*.

Høyesterettsavgjørelser at det avgjørende vil være om tilbakeføring vil medføre en reell fare for skadevirkninger av betydning sett på lengre sikt. Vanskene som barnet opplever må overstige den uro og bekymring som de fleste barn vil føle ved skifte av omsorgsbase.<sup>4</sup>

Selv om nemnda kommer til at foreldrene kan yte forsvarlig omsorg, følger det av lovbestemmelsen at omsorgen likevel ikke skal oppheves dersom barnet på grunn av tilknytning til fosterhjemmet vil få alvorlige problemer. Tilknytningsunntaket innebærer at tilbakeføring ikke kan skje der tilbakeføringen vil medføre alvorlige problemer for barnet som vedvarer over tid. Om tilknytningsvurderingen uttaler Høyesterett følgende i HR-2020-1788-A, avsnitt 60:

For å avgjøre om barnets tilknytning kan være til hinder for tilbakeføring, må det foretas en bred og grundig vurdering hvor ulike faktorer kan være av betydning. Jeg peker her blant annet på hvor gammelt barnet var da det ble tatt under barnevernets omsorg, om og i hvilken grad barnet var skadet ved omsorgsovertakelsen, utvikling i omsorgsperioden, tid i det aktuelle fosterhjemmet, forholdet til fosterhjemmet og miljøet rundt, og om barnet er særlig sårbart generelt, eller spesielt for relasjonsbrudd. Også barnets relasjon til de biologiske foreldrene må vurderes inngående, og det må ses hen til i hvilken grad barnet kjente de biologiske foreldrene forut for omsorgsovertakelsen, kontakten mellom barnet og foreldrene under omsorgsplasseringen og hvordan eventuelle samvær har fungert. Foreldrenes evne til å håndtere barnets reaksjoner vil kunne være av stor betydning. I den forbindelse kan deres evne og vilje til å samarbeide med fosterforeldrene og barnevernet ved en tilbakeføring være viktig. Det samme gjelder evne og vilje til å motta hjelpetiltak.

Selv om vilkårene for tilbakeføring ikke er oppfylt kan likevel barnet tilbakeføres dersom det fremstår som den klart beste løsningen for barnet når det ses hen til de alternativer som foreligger, jf. § 1-3 om barnets beste. Dette er slått fast både i juridisk teori og nemnds- og rettspraksis.

Barnevernsloven inneholder ikke særskilte regler om oppfølging og hjelp til barn og foreldre ved en gjenforening.

<sup>4</sup> Se blant annet Rt. 2004 side 1683, HR-2016-2262-A og HR-2020-1788-A.

### Omfanget av tilbakeføringssaker

Mange omsorgsovertakelser er langvarige (se også omtale i kapittel 4). Sørensen (2020) viser, basert på en gjennomgang av 100 nemndsvedtak fra 2018, at det i 68 vedtak ble lagt uttrykkelig til grunn at omsorgsovertakelsen sannsynligvis ville bli langvarig, mens det i kun 11 vedtak ble uttrykt at varigheten var usikker eller midlertidig. Senere gjennomganger som er foretatt av nemndenes vedtak kan tyde på en større tilbakeholdenhet med å angi at omsorgsovertakelsen er langvarig. I en gjennomgang av alle nemndsvedtak som omhandler omsorgsovertakelse i 2018 og første halvår 2021, er det kartlagt hvorvidt nemnda har angitt omsorgsovertakelsen som en såkalt «oppvekstplassering» eller «langvarig plassering» (Ruiken, 2022). Dette gjaldt for 32 prosent av barna i 2018 (n= 282 av 868 barn), men kun 5 prosent av barna første halvår 2021 (n= 16 av 321 barn).<sup>5</sup> Alvik (2021) finner i sin gjennomgang av nemndsvedtak om samvær at gjenforeningsmålsettingen opprettholdes i de fleste saker. Det vises videre til at gjenforeningsmålsettingen opprettholdes selv om beskrivelser av faktum og vurderinger i vedtaket ikke gir grunnlag for å tro at foreldrene vil komme i posisjon til å få barnet tilbakeført i overskuelig fremtid. Videre finner Alvik at det i 16 av 37 nemndsvedtak om førstegangsfastsetting av samvær i 2020 fremgår at omsorgsovertakelsen mest sannsynlig vil bli langvarig. I rapporten blir det samtidig pekt på at ytterligere 16 vedtak inneholder beskrivelser av faktum og vurderinger som ga grunn til å tro at det var snakk om en langvarig plassering, men uten at plasseringens varighet blir nevnt i nemndas vedtak. Det må tas forbehold ved at denne analysen bygger på et lite utvalg saker.

Antallet tilbakeføringer er også få dersom det ses på det totale antallet barn som er under barnevernets omsorg, selv om antallet har økt noe de siste årene. Nemndene besluttet i 2021 å tilbakeføre 216 barn til sine opprinnelige foreldre, en økning fra 173 barn i 2017. Antallet tilbakeføringer i forhold til antall barn 0–17 år under omsorg per 31.12 utgjorde 1,9 prosent i 2017 og 2,9 prosent i 2021.<sup>6</sup>

Selv om antallet barn som tilbakeføres har økt, har antallet begjæringer om tilbakeføring gått ned

<sup>5</sup> Det bemerkes i rapporten at denne kartleggingen *kun* baserer seg på tekstsøk av de to nevnte termene, og at ytterligere analyse av sakene er nødvendig for å si noe presist om både status og utviklingen.

<sup>6</sup> SSB-tabell 09050.

Tabell 18.1 Antall barn som tilbakeføres og som ikke tilbakeføres. n=barn

	2017	2018	2019	2020	2021
Barn tilbakeført	173	183	185	199	216
Barn ikke tilbakeført	333	252	230	175	113
Sum (begjæringer)	506	435	415	374	329

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

siden 2017. Se tabell 18.1. I 2017 resulterte 1/3 av begjæringene i tilbakeføring, mens 2/3 av begjæringene resulterte i tilbakeføring i 2021.

Det er også relativt store forskjeller mellom nemndene i hvor stor andel av begjæringene som ender med at barn blir tilbakeført, men disse varierer noe fra år til år og antallet saker per nemnd er forholdvis begrenset.

#### Kjennetegn på tilbakeførings saker

Det foreligger ikke systematisert kunnskap i Norge om hva som kjennetegner barn, foreldre og saksforholdene der barn blir tilbakeført til foreldrene. Berrick (2019) viser, basert på forskning i USA, til at det er fire kjennetegn ved barna som har *minst* sannsynlighet for å bli tilbakeført; babyer, 2–3 åringer, barn med nedsatt funksjonshemming, og barn med minoritetsbakgrunn (men også korrelert med fattigdom/marginalisering). Det er videre syv kjennetegn ved foreldrene som har *minst* sannsynlighet for å få barna tilbakeført: Psykisk sykdom/problemer (særskilt depresjon); alkohol/narkotikaavhengighet; flere samtidige problemer; klarer ikke å sørge for/gi omsorg til barna (neglect); har mistet omsorgen for andre barn; har mange barn; og lever i fattigdom. Familievold har imidlertid større sannsynlighet for gjenforening. Det er tre hovedtrekk ved sakene hvor det er *minst* sannsynlighet for gjenforening; barna har mange plasseringer, mange saksbehandlere, og har vært under omsorg over lengre tid.

NOBO har i innspill til utvalget oppgitt tre kategorier av saker der tilbakeføring vurderes som mest aktuelt; 1) plasseringer som ment å være midlertidige, 2) brudd i fosterhjemsopphold og der det er krevende å finne et egnet fosterhjem og 3) saker som gjelder barn som nærmer seg 18 år. Utvalget har også gjennomgått 28 nemndsvedtak fra 2020 om tilbakeføringer, som er tilgjengelig på Lovdata. Vedtakene gjaldt til sammen 38 barn. Saker der tilbakeføring vedtas ser ut til å kjennetegnes av at 1) barnet nærmer seg 18 år, 2)

barnet har vært under omsorg i kort tid og 3) saker der har vært mye samvær, foreldrene har fått god oppfølging fra barnevernet og andre tjenester og man har påvist endring i foreldrenes omsorgsevne. Det ble ikke besluttet tilbakeføring i noen saker der barnet uttrykte at det ikke ønsket å flytte hjem. Inntrykket er for øvrig at i sakene som er behandlet gjennom skriftlig behandling ikke alltid fremkommer tydelig av vedtakene hva som var hovedårsaken til omsorgsovertakelsen, eller hvilke hjelpetiltak familien har fått tidligere. Ofte henvises det til tidligere vedtak og saksdokumenter.

Statistikk som Frischsenteret har sammenstilt for utvalget viser at gjennomsnittsalderen på barn som blir tilbakeført er 13,3 år, mens gjennomsnittsalderen på barna der begjæring om tilbakeføring blir avslått er 9,5 år. Det har siden 2017 vært en økning i antallet tilbakeføring av barn i alderen mellom 9 og 14 år. Tallene bekrefter at de fleste tilbakeføringssakene gjelder barn som nærmer seg 18 år, samt at kun et fåtall barn under seks år blir tilbakeført. Tabell 18.2 gir en oversikt over alderen på barna som er tilbakeført og som ikke er tilbakeført i henholdsvis 2017 og 2021.

For barna, som ble tilbakeført i 2021, hadde det i snitt gått i seks år (71 mnd.) siden de mottok et omsorgstiltak første gang.<sup>7</sup> For barna som ikke ble tilbakeført hadde det i snitt gått fire år (50 mnd.) siden første omsorgstiltak. Siden barna som ikke tilbakeføres i snitt er yngre enn barna som tilbakeføres, er det også naturlig det er færre måneder siden disse fikk sitt første omsorgstiltak.

Tabell 18.3 viser gjennomsnittlig antall måneder barna som ble tilbakeført i perioden fra 2017 til 2021 har vært under omsorg, fordelt på ulike aldersgrupper. Det er verdt å merke seg at barna som ble tilbakeført i 2021 har en betydelig lengre historikk med omsorgstiltak enn det som var til-

<sup>7</sup> Målt fra første omsorgstiltak, ikke medregnet akuttiltak eller frivillige plasseringer. Det er ikke nødvendigvis det første omsorgstiltaket tilbakeføringen gjelder. Barna kan ha vært hjemme i mellomtiden.

Tabell 18.2 Alder på barn som ble tilbakeført og ikke tilbakeført for årene 2017 og 2021. n=506 i 2017 og n=329 i 2021

	2017		2021	
	Tilbakeførte barn	Ikke-tilbakeførte barn	Tilbakeførte barn	Ikke-tilbakeførte barn
0–18 år	173	333	216	113
0–2 år	0	11	0	6
3–5 år	10	53	2	20
6–10 år	38	125	52	28
11–14 år	43	103	76	46
15–18 år	82	42	89	14

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

fellet for barn som ble tilbakeført i 2017. Dette gjelder særlig for barna i aldersgruppen 6–14 år. Den siste kolonnen i tabellen viser prosentforskjellen i lengden siden første omsorgstiltak for barna som tilbakeføres i 2021 sammenlignet med 2017.

Utvalget har ikke tall for hvor lenge barn som er tilbakeført mottok hjelpetiltak før omsorgsovertakelsen. Generelt sett har barn og familier mottatt hjelpetiltak over relativt lang tid før det fattes vedtak om omsorgsovertakelse, i snitt tre år. Dette blir nærmere redegjort for i kapittel 4. Eksempelvis hadde de 14-åringene som det ble fattet vedtak om omsorgsovertakelse for i 2019 i snitt mottatt hjelpetiltak i til sammen 50 måneder.

#### Kunnskap om hva som skjer etter gjenforening

Det foreligger heller ikke dokumentert kunnskap om det videre forløpet til barn som gjenforenes 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 (Biehal mfl., 2015; Vanderfaeille mfl., 2017; Akin mfl., 2017). Det er gjennomført en kunnskapsoppsummering som gir en oversikt over forskningslitteratur som berører ulike aspekter ved tilbakeføring til foreldrehjemmet etter plassering (Gerdtts-Andresen mfl., 2022). I kunnskapsoppsummeringen er det studier som viser blant annet at sosioøkonomiske forhold, tidsperioden og forhold hos barnet og foreldre utgjør en risiko for ny flytting/omsorgsovertakelse. For å lykkes med en tilbakeføring viser oppsummeringen også flere faktorer og strategier. Et tema som går igjen i flere av de inkluderte studiene er betydningen av å følge opp barn og foreldre etter tilbakeføring.

Berrick (2019) viser, basert på sin forskning av familier i USA, til at mange av familiene er svært sårbare, og det kan være vanskelig for barnet å finne sin plass. Nye omsorgsovertakelser er ikke uvanlig, og dette er korrelert med saker der

Tabell 18.3 Antall måneder under omsorg for barna som tilbakeføres

	2017	2018	2019	2020	2021	2017–2021
0–18 år	48	46	52	57	71	48 %
0–2 år	-	18	21	22	-	
3–5 år	21	20	16	29	27	29 %
6–10 år	32	35	33	43	57	77 %
11–14 år	42	46	50	56	68	60 %
15–18 år	64	53	64	64	81	26 %

Kilde: Sammenstilling basert på tall mottatt fra Frischsenteret

familiens problemer som førte til omsorgsovertakelse ikke har blitt endret eller forbedret, og når det ikke er tiltak som hjelper familien etter tilbakeføringen. Paradoksalt, er det også en korrelasjon mellom korte omsorgsovertakelser og tilbakeføring, og så nye omsorgsovertakelser.

Det foreligger ikke offentlig statistikk om barnevernstiltak etter tilbakeføring til foreldrene i Norge. Utvalget har imidlertid hentet inn tall fra Frischsenteret som har analysert barnevernstiltak for barn som ble tilbakeført i 2017 (173 barn) og 2018 (183).<sup>8</sup> Dataene for barnevernstiltak gjelder imidlertid bare til og med 2018. Analysene viser at tiltak for å styrke foreldreferdigheter (råd, veiledning og foreldreveiledningsprogram) øker i tiden før tilbakeføring. 40 prosent av familiene får også slike tiltak 3–6 måneder etter tilbakeføring. Deretter avtar andelen familier som får hjelp. Tallene tyder ikke på at nye plasseringer er vanlig. Om lag ett år etter tilbakeføringen er om lag 7 prosent av barna registrert med fosterhjemstiltak. Det må imidlertid tas hensyn til at antallet barn er lite, og tidshorizonten som undersøkes er kort. Tallene må derfor tolkes med forsiktighet.

Utvalget har for øvrig funnet lite kunnskap om hva foreldre og barn erfarer og mener om gjenforeningssaker. I Forandringsfabrikkens rapport om synspunkter og erfaring fra 100 barn om samvær, blir det presentert tilbakemeldinger fra barn som ble flyttet hjem uten at de ville det selv. Her pekes det blant annet på at barna opplever situasjonen som vond og alvorlig, og at de har mistet troen på at barnevernet kan hjelpe. Det er imidlertid ikke oppgitt hvor mange barn dette gjelder.

### 18.2.3 Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse

Regulering av barnevernstjenestens oppfølgingsplikt

Barnevernstjenesten har en plikt til å følge opp både barn og foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernsloven § 8-3. Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg. Barnevernstjenesten skal også følge med på foreldrenes situasjon og utvikling, og skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom forel-

drene ønsker det, skal barnevernstjenesten formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Der hensynet til barnet ikke taler mot det, skal barnevernstjenesten legge til rette for at foreldrene kan få tilbake omsorgen for barnet, jf. barnevernsloven § 5-7 om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse. Dette er en videreføring av barnevernloven av 1992 § 4-16.

Det er i § 8-3 gjort enkelte presiseringer, for å tydeliggjøre gjenforeningsmålsettingen (Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*).<sup>9</sup> Det er blant annet inntatt i bestemmelsen at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om det er nødvendig å endre tiltaket, eller om vedtak om omsorgsovertakelse kan oppheves. Hvor ofte det må foretas en evaluering av tiltaket, må vurderes konkret i den enkelte sak. Videre fremgår det at barnevernstjenesten, så snart som mulig etter vedtaket om omsorgsovertakelse, 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. Planen skal endres dersom barnets behov tilsier det. Barnets behov skal forstås vidt, slik at barnevernstjenestens vurdering av om planen skal endres, også må omfatte vurderinger av foreldrenes omsorgsevne (Prop. 133 L (2020–2021)).

#### Kunnskap om barnevernstjenestens oppfølging

I norsk og internasjonal forskning pekes det på flere faktorer som er viktige i oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse (Gerdtts-Andresen mfl., 2022; FHI, 2023):

- Barnevernstjenesten bør utarbeide en tydelige plan for oppfølgingsarbeidet etter omsorgsovertakelse, som omfatter både barn og foreldre. Planen bør inneholde beskrivelser av hvilke forhold ved foreldrenes omsorgskompetanse som må endres for at tilbakeføring skal bli aktuelt, og hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå nødvendig endring.
- Momenter som kan fremme tilbakeføring er etablering av egne oppfølgingsteam, intensiv oppfølging i en avgrenset periode, koordinering av hjelpetjenester rundt familien, og styrking av foreldreferdigheter og myndiggjøring av både foreldre og barn i oppfølgingsarbeidet.
- Tilstrekkelig prioritet og kapasitet til oppfølgingsarbeidet, samt at saksbehandleren som føl-

<sup>8</sup> Frischsenteret har brukt registerdata på barnevernstiltak (basert på kommunenes årlige KOSTRA-rapportering) og demografi fra Statistisk sentralbyrå og filuttrekk fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemndas fagsystem.

<sup>9</sup> Se også omtale i kapittel 3.

ger opp familien har en god relasjon til foreldrene, anerkjenner foreldrenes ressurser og tror på at tilbakeføring kan være en mulighet.

- Det kan være behov for bistand av en støtteinstans på et tidlig tidspunkt etter omsorgsovertakelsen, samt at støtteinstansen bør være uavhengig av barnevernstjenesten.
- Oppfølging etter tilbakeføring, der flere studier peker på en varighet på seks måneder, for å bidra til å stabilisere situasjonen i familien og forebygge eventuelle nye plasseringer.

Det foreligger svært lite dokumentasjon på hvordan den kommunale barnevernstjenesten i Norge arbeider med å følge opp foreldre etter omsorgsovertakelse og hvordan foreldrene opplever oppfølgingen. Enkelte mindre kvalitative studier i Norge, noen av de tilbake i tid, har vist manglende oppfølging fra barnevernstjenesten (Slettebø, 2009; Jessen og Backe-Hansen, 2017; Syrstad, 2020). Manglende oppfølging av foreldre har også blitt påpekt i akuttsaker. Det blir i den forskningen som foreligger pekt på at det etter en omsorgsovertakelse er en krevende samarbeidsrelasjon mellom foreldre og barnevernstjenesten, og det kan være vanskelig for barnevernstjenesten å komme i posisjon overfor foreldre.

Gjennom internasjonal forskning er det dokumentert at foreldre ofte opplever at de ikke er en del av beslutningene, og at de får lite, utilstrekkelig eller ingen støtte til at håndtere omsorgsovertakelsen, samt at samarbeid med plasserings hjemmet er utfordrende (Höjer, 2009; Karmsteen mfl., 2018; Moriss, 2018). Det er videre vist til at informasjon til foreldrene er mangelfull. Organisasjonen for barnevernsforeldre har i innspill til utvalget pekt på at foreldre får lite konkret informasjon om hva de må endre for at gjenforening skal bli aktuelt.

Statsforvalterne fikk i 2021 i oppgave fra Bufdir å kartlegge barnevernstjenestenes oppfølging av foreldre på bakgrunn av spørsmål utviklet av Bufdir og som ble oversendt statsforvalterne.<sup>10</sup> Oppdraget ble videreført i 2022, men arbeidet med å sammenstille resultatene fra 2022 foregår fortsatt. Utvalget har imidlertid fått oversendt funnene fra 2021:

- Det er tydelig at EMD-dommene og informasjonen rundt betydningen av disse, gjennomgå

ende har styrket barnevernstjenestenes bevissthet om gjenforeningsmålsettingen, og har styrket oppfølgingsarbeidet og arbeidet med samvær.

- Mange tjenester er enten i ferd med å utarbeide egen rutine for oppfølgingsarbeidet, eller ser behovet for en slik rutine. Samtidig er det flere tjenester som rapporterer at det er behov for forbedringer ved arbeidet.
- Ikke alle barnevernstjenester har tiltak som har som mål å bedre omsorgsevnen til foreldrene. Rutiner og tiltak knytter seg ofte til samvær og barnets utvikling, ikke foreldrenes utvikling. Flere tjenester rapporterer om kapasitetsutfordringer og mangelfull kompetanse i tjenesten.
- Flere tjenester rapporterer om at føringer fra nemnda er styrende for hvorvidt tilbakeføring vurderes.
- Mange tjenester oppgir at det i all hovedsak er tjenesten selv som står for oppfølging og veiledning. Det varierer om det er saksbehandleren som hadde saken forut for omsorgsovertakelsen som også gir tilbud om oppfølging av foreldrene i etterkant.
- De fleste tjenestene gir veiledning om eller henviser foreldre til andre instanser, som NAV og ulike helsetjenester, men barnevernstjenesten kan oppleve samarbeidet med andre instanser som krevende ved oppfølging av foreldre, fordi andre aktører ofte tar et foreldreperspektiv og ikke ser barnet.
- Det blir også oppgitt mangel på tydelige føringer på hva arbeidet skal inneholde, manglende kapasitet til å prioritere arbeidet, manglende kompetanse og mangel på egnede tiltak.

En spørreundersøkelse fra SOS-barnebyer (2021) viste at 78 prosent av barnevernslederene mente at føringene fra EMD har ført til at barnevernstjenestene har endret hvordan de jobber med tilbakeføring. Barnevernslederene rapporterte at mulighetene for tilbakeføring kartlegges i større grad enn tidligere, og at det gjøres mer når det gjelder samarbeid med foreldrene, tilrettelegging for gode samvær, observasjoner og hjelpetiltak. Barnevernslederene etterlyste samtidig mer kompetanse om hvordan det skal jobbes med tilbakeføring, og de savnet tydeligere retningslinjer.

#### Familievernets rolle

Familievernet har fått et særskilt oppdrag i å følge opp foreldre etter omsorgsovertakelse, selv om dette ikke følger direkte av lovverket.<sup>11</sup> Familie-

<sup>10</sup> Bufdir overlot til embedene å avgjøre hvordan de vil arbeide videre med dette, men skrev til embedene at spørsmålene kunne settes opp i et skjema og oversendes de enkelte tjenestene, eller de kunne danne utgangspunkt for intervjuer med ledere og/eller ansatte, eller en kombinasjon av spørreskjema og samtale.

vernet er en tjeneste som særlig jobber med å håndtere konflikter og kriser i familien, og familievernkantorene drives av eller har avtale med Bufetat. Det er 39 familievernkantorer, med i alt 69 lokasjoner, og 22 av kantorene er statlige, mens de øvrige er kirkelige stiftelser. På familievernkantorene jobber blant annet psykologer og sosionomer med videreutdanning i familierapi. Oppdraget om foreldreoppfølging var foreslått av Barnevernspanelet i 2011 og i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* (Raundalenutvalget). Sistnevnte pekte på at oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse burde bli bedre, men begrunnet ikke spesifikt hvorfor familievernkantorene ble foreslått.

Familievernets tilbud er et supplement til barnevernstjenestens oppfølgingsplikt, og tilbudet er frivillig for foreldrene. I fagutviklingsplanen for familievernets arbeid med prioriterte grupper (Bufdir, 2017) fremgår det at familievernet skal hjelpe foreldrene til å bearbeide følelser og mestre livene sine etter omsorgsovertakelse, samt bidra til å forbedre foreldreferdigheter og relasjoner til barnet. Det er etablert et nasjonalt spisskompetansmiljø for familievernets foreldreoppfølging etter omsorgsovertakelse. Funksjonen er lagt til Stiftelsen Kirkens familievern i Rogaland. Spisskompetansmiljøet skal ifølge mandatet fra Bufdir bidra til fagutvikling og praksisutvikling i tjenesten, og til å gjøre familievernets tilbud bedre kjent i den kommunale barnevernstjenesten.

Familievernet har i utgangspunktet ikke kontakt med barna og gir derfor ikke direkte foreldreveiledning. Veiledningen/oppfølgingen som gis er basert på foreldrenes ønsker og behov, for eksempel ønsker noen å styrke foreldreferdighetene, mens andre ønsker hjelp til å bedre samarbeidet med barnevernstjenesten eller til å bedre samværet. På alle familievernkantor er det en eller to terapeuter som er kontaktpersoner med et særskilt ansvar for å ivareta foreldre som har mistet omsorgen for barna sine. Spisskompetansmiljøet har nylig gjennomført en pilotering av et standardisert samtaleforløp i familievernet, på bakgrunn av forskning og en omfattende erfaringsinnhenting i 2019. Miljøet skal nå igangsette implementering av forløpet.

Bufdir har gitt ut en digital veileder om oppfølging av foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon (Bufdir, 2018 c). Veilederen tar både for seg barnevernets oppfølgingsansvar og familievernets tilbud til foreldre som har mistet omsorgen, og gir råd om rollefordeling og samarbeid. Videre omtales også andre tilbud fra offentlige instanser og frivillige aktører. Innholdet i barnevernstjenestens oppfølging er lite beskrevet utover kontakten med andre tjenester, mens familievernets oppgaver er mer utfyllende beskrevet. Det gis veiledning om temaer og tilnærming i individuelle samtaler. Spisskompetansmiljøet planlegger å oppdatere veilederen når det gjelder omtalen av familievernet.

I Familievernutvalgets NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste* ble det gitt uttrykk for at familievernets tilbud er noe annet enn barnevernets oppfølgingsansvar, og ikke kan erstatte dette. Familievernutvalget mente foreldre som er fratatt omsorgen for egne barn er i familieverntjenestens målgruppe, og at familievernet fortsatt bør gi et tilbud til disse foreldrene, men at denne gruppen foreldre ikke bør anses som en prioritert målgruppe til fortrenghet for andre foreldregrupper. Departementet arbeider fortsatt med oppfølgingen av NOU-en.

Statsforvalternes kartlegging av barnevernstjenestens oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse i 2021, viser at de fleste tjenestene gir foreldre som er fratatt omsorgen for barn informasjon om tilbudet til familievernet. Det er imidlertid ikke alle tjenestene som har dette som fast rutine. Videre viser kartleggingen at foreldre benytter seg i relativt liten grad av tilbudet til familievernet, og geografisk nærhet til familievernkantoret har stor betydning for om tilbudet informeres om og benyttes.<sup>12</sup> Tall utvalget har mottatt fra familievernet tyder også på at de er inne i relativt få saker med tanke på antallet barn som er under omsorg, og det har også vært en nedgang i antall foreldre som benytter familievernets tilbud. Tallene viser at det i 2019 var det 410 foreldre som benyttet tilbudet, 325 i 2020 og 332 i 2021. Det er fremgår ikke av informasjonen utvalget har mottatt om tallene gjelder enkeltindivider eller foreldrepar. Familievernet vurderer selv at det er for få saker der deres tilbud benyt-

<sup>11</sup> I statsbudsjettet for 2014 ble det bevilget 6,9 mill. kroner for å «styrke familievernets kapasitet og kompetanse i arbeidet med å følge opp biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse av barnevernet», jf. Prop. 93 S (2013–2014). I 2015 ga departementet et særskilt oppdrag til Bufdir: «Foreldre som har mistet omsorgen for sine barn skal få bedre oppfølging av familievernet. Tilbudet skal gjøres bedre kjent i den kommunale barnevernstjenesten».

<sup>12</sup> En survey til familievernkantorene i november 2015 viste også at det var stor variasjon når det gjaldt samarbeid med barnevernstjenesten. Kun 8 av de 37 kantorene som svarte, sa at de samarbeidet rutinemessig i alle saker, og like mange svarte at de samarbeidet i svært få eller ingen saker. Undersøkelsen viste videre at samarbeidet med barnevernet som regel var lite omfattende.

tes, og etterlyser forskning om hva dette handler om.

#### 18.2.4 Samvær mellom barn og foreldre, søsken og andre nærstående

Reguleringen av samvær

Barn og foreldre har etter barnevernsloven § 7-1 rett til samvær med hverandre etter en omsorgsovertakelse, så lenge ikke noe annet er bestemt. Samvær kan ha to formål; i saker hvor gjenforeningsmålsettingen ligger fast, må samværet fastsettes slik at båndene mellom foreldre og barn kan styrkes og utvikles. I saker der gjenforening ikke er mulig, har samvær en egenverdi for barnet og foreldrene, og hensikten er å opprettholde et samvær som gjør det mulig for barnet å bevare familiebånd og relasjoner (Prop. 133 L (2020–2021)).

Barneverns- og helsenemnda skal ta stilling til omfanget av samværet i forbindelse med at det treffes vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 7-2. Det er presisert i bestemmelsen at nemndas vedtak skal baseres på en konkret vurdering, og det skal blant annet tas hensyn til barnets behov for beskyttelse, barnets utvikling, samt barnets og foreldrenes mulighet til å opprettholde og styrke båndene mellom seg. Fastsettingen av samvær skal være til barnets beste. Høyesterett har i HR-2021-474-A trukket frem noen av de momentene som det er vist til i rettspraksis ved fastsettelse av samvær, se avsnitt 52–58. Dette er:

- barnets sårbarhet og hvordan barnet påvirkes av kontakten med foreldrene,
- foreldrenes funksjon, plasseringens varighet, bakgrunnen for omsorgsovertakelsen og foreldrenes utvikling etter omsorgsovertakelsen,
- om fosterforeldrene har et annet språk eller annen kulturell bakgrunn en foreldrene,
- hensynet til at barnet får en trygg og god relasjon til fosterhjemmet,
- barnets egen mening.

Det fremkommer i Prop. 133 L (2020–2021) at både EMD og Høyesterett har understreket at samvær ikke må utsette barnet for urimelig belastning, «undue hardship». Høyesterett har uttalt at samværsomfanget heller ikke skal legges nært opp til denne grensen. Under ingen omstendighet kan det gis et samvær som vil skade barnets helse eller utvikling (HR-2021-474-A).

Det er adgang for nemnda til å sette vilkår for samværene, inkludert at samvær skal gjennom-

føres med tilsyn, jf. § 7-2. Det er presisert i lovbestemmelsen, på bakgrunn av praksis fra EMD og norsk rettspraksis, at bare når det foreligger sterke og spesielle grunner, kan nemnda bestemme at samværet skal begrenses sterkt eller falle helt bort. På samme vilkår kan nemnda bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær, eller at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er, såkalt skjult adresse.

Både barnevernstjenesten og foreldrene kan ta initiativ til at samværs spørsmålet vurderes på nytt av nemnda. Adgangen for de private parter er imidlertid begrenset; ny sak kan ikke kreves behandlet dersom saken har vært behandlet av nemnda eller domstolene de siste 18 månedene, jf. § 7-4. Dette er en endring sammenlignet med barnevernloven av 1992, hvor sperrefristen var på 12 måneder, se tidligere § 4-19 femte ledd.

Det følger av § 7-6 at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for samvær og kontakt, og at barnevernstjenesten jevnlig skal vurdere om det er behov for å endre samværsplanen. Barnevernstjenesten skal med jevne mellomrom undersøke om omstendighetene har endret seg, og vurdere om det er behov for å endre samværet. Samværsplanen kan ikke påklages, og uenighet med barnevernstjenesten må i hovedsak søkes løst ved dialog.

Videre er det presisert i § 7-6 at barnevernstjenesten kan innvilge *mer* samvær enn det nemnda har fastsatt, hvis det ikke er i strid med forutsetningene i nemndas vedtak. En slik beslutning må være til barnets beste, jf. § 1-3. Begrensninger i et fastsatt samvær krever imidlertid et nytt nemndsvedtak.

Departementet har i forarbeidene til den nye barnevernsloven understreket at barn ikke skal tvinges til samvær:

Departementet vil understreke barnets rett til å medvirke også ved gjennomføringen av samvær, og at ingen barn fysisk kan tvinges til samvær mot sin vilje. Også dersom barnet viser ikke-verbale uttrykk i forbindelse med samvær vil dette være en del av barnets medvirkning som må vurderes i tråd med alder og modenhet. Dersom barnet uttrykker sterk motstand mot å gjennomføre samværet, vil dette kunne være en indikasjon på at samværet ikke er til barnets beste. Barnevernstjenesten må foreta en helhetsvurdering av hva som er til barnets beste, særlig med tanke på å unngå å utløse nye traumer hos barnet. Samvær kan være i barnets interesse på lang sikt for å bevare sine familierelasjoner, og for



i fremtiden å kunne realisere en gjenforening med sin biologiske familie. Departementet understreker at ved tvil om hva som er riktig avveining skal tvilen komme barnet til gode ved å ivareta barnets behov for beskyttelse og omsorg.

Kilde: Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, side 270

Søsken og andre nærstående har ikke en lovfestet rett til samvær med barnet, men barnevernstjenesten skal sørge for at barnet gjennom samvær og kontakt kan opprettholde og styrke bånd til søsken og andre som har et etablert familieliv og nære personlige bånd til barnet, jf. § 7-5. Samvær med søsken og andre nærstående skal inngå i samværsplanen. Dette er en tydeliggjøring av barnevernstjenestens plikter sammenlignet med 1992-loven, der det fremgikk av § 4-16 at barnevernstjenesten skal legge til rette for samvær med søsken når hensynet til barnet ikke taler imot det. I tillegg til foreldre kan andre som har ivaretatt omsorgen for barnet i foreldrenes sted forut for omsorgsovertakelsen<sup>13</sup> og barnets slektninger, eller andre som barnet har en nær tilknytning til, kreve at nemnda tar stilling til samvær for dem, jf. § 7-3.<sup>14</sup>

Bufdir har utarbeidet retningslinjer om fastsetting av samvær.<sup>15</sup> Målgruppen er den kommunale barnevernstjenesten, til bruk i situasjoner der tjenesten skal forberede en sak for nemnda eller domstol hvor samvær inngår. Retningslinjene har et særlig fokus på hvilke områder barnevernstjenesten må kartlegge og dokumentere som kan ha betydning når samværsordning skal vurderes. Dette omfatter blant annet forhold både hos barnet og foreldrene, om andre skal ha samvær med barnet, det totale samværsomfanget, plasseringens antatte varighet og hvordan samvær kan tilrettelegges. Videre gis råd om

hvordan barns medvirkning og foreldres involvering kan ivaretas.

#### Omfanget av samvær

Et av de viktigste kritikkpunktene fra EMD er at norsk barnevern i flere saker har gitt for lite samvær og at gjenforeningsmålet har blitt gitt opp for tidlig uten en grundig vurdering. Det finnes lite tilgjengelig statistikk over hvor mye samvær som har blitt fastsatt før EMD-dommene. Sentralenheten begynte å føre statistikk over dette først høsten 2019. Det foreligger fortsatt ikke statistikk over utmåling av samvær i endringssaker, der foreldre fremmer ny samværs sak for nemnda, eller samværet endres i forbindelse med en tilbakeføringssak, og det finnes heller ikke statistikk over utmåling av samvær i domstolen ved rettslig prøving.

Ifølge tall fra nemndene, var medianen i 2021 for fastsatte samvær ved første gangs behandling mellom 10 og 12 samvær i året med mor, eller begge foreldre sammen (Fylkesnemndene, 2022, side 55). Dette samsvarer med funnene fra en surveyundersøkelse blant landets barnevernstjenester, foretatt av Oslo Met (Stang mfl., 2023). En gjennomgang av alle nemndsvedtak om omsorgsovertakelse i 2018 og de første seks måneder av 2021 indikerer en noe høyere medianverdi, over 15 samvær i året (Ruiken, 2022). I denne gjennomgangen av nemndsvedtak må det samtidig tas forbehold ved at det mangler informasjon om samvær i 24 prosent av vedtakene i 2021. Dette skyldes at samvær avgjøres i andre fora og i andre prosesser.

Ruikens gjennomgang tyder videre på en klar økning i samværsomfanget sammenlignet med 2018. Dette fremgår i tabell 18.4. Mens hele 77 prosent av barna som ble det fattet omsorgsvedtak for hadde 12 eller færre samvær i året i 2018, gjaldt dette for 34 prosent av barna i 2021, men igjen med forbehold om at det mangler informasjon om samvær i flere av vedtakene.

Tallene som fremgår i tabell 18.4 tyder også på en større variasjon av samværsomfanget som fastsettes, noe som kan være en indikasjon på mindre standardisering. I en ny forskningsrapport, der praksis i samværsaker er undersøkt, blir det også konkludert det med at det er stor variasjon i både samværs hyppighet og måter samvær praktiseres på, og at bildet er mer sammensatt enn det man kan få inntrykk av gjennom EMDs avgjørelser og den offentlige debatten i Norge (Stang mfl., 2023).<sup>16</sup> Også oppsummeringer fra statsforvalterne som utvalget har mottatt fra Bufdir, i forbin-

<sup>13</sup> Bestemmelsen vil omfatte steforeldre eller andre personer barnet har bodd sammen med, og som i tillegg har fungert som barnets omsorgspersoner før omsorgsovertakelsen. Fosterforeldre omtales ikke særskilt, men ordlyden i bestemmelsen er ikke til hinder for det.

<sup>14</sup> Dette gjelder når en eller begge foreldre er døde, eller når nemnda har bestemt at en eller begge foreldre ikke har rett, eller en svært begrenset rett, til samvær. Saken avvises dersom personene som ønsker samvær ikke fyller disse vilkårene.

<sup>15</sup> Retningslinjene er utviklet i samarbeid med en ekspertgruppe fra relevante brukerorganisasjoner, barnevernstjenester, nemnder, fageksperter innen jus og psykologi, og representanter fra minoritetsmiljøer. I tillegg har det vært to referansegrupper med henholdsvis berørte foreldre og barn. Retningslinjene har også vært på høring.

Tabell 18.4 Hvor mange samvær har barnet i året (mor + far), n=barn, 2018, 2021 1. halvår<sup>1</sup>

Hvor mange samvær har barnet i året (mor + far), n=barn	2018 n=728			2021 1. halvår n=321		
	n	%	Akk %	n	%	Akk %
1 til 3	37	5 %	5 %	2	1 %	1 %
4 til 6	201	28 %	33 %	16	5 %	6 %
7 til 9	147	20 %	53 %	21	7 %	13 %
10 til 12	174	24 %	77 %	68	21 %	34 %
13 til 15	39	5 %	82 %	36	11 %	45 %
<i>Hvorav minst én forelder har 13+</i>	<i>29</i>	<i>4 %</i>		<i>29</i>	<i>9 %</i>	
16 til 18	32	4 %	86 %	20	6 %	51 %
<i>Hvorav minst én forelder har 13+</i>	<i>3</i>	<i>0 %</i>		<i>2</i>	<i>1 %</i>	
19 til 21	14	2 %	88 %	11	3 %	54 %
<i>Hvorav minst én forelder har 13+</i>	<i>8</i>	<i>1 %</i>		<i>5</i>	<i>2 %</i>	
22 til 24	25	3 %	91 %	41	13 %	67 %
<i>Hvorav minst én forelder har 13+</i>	<i>2</i>	<i>0 %</i>		<i>0</i>	<i>0 %</i>	
25 eller 26	15	2 %	93 %	23	7 %	74 %
<i>Hvorav minst én forelder har 13+</i>	<i>15</i>	<i>2 %</i>		<i>23</i>	<i>7 %</i>	
Fleksible samvær (en eller begge foreldre)	1	0 %	93 %	4	1 %	75 %

<sup>1</sup> Det er talt opp hvor mange samvær barnet har i året, ut fra at mor og far har separate samvær. Det er så langt i kartleggingen ikke identifisert om mor og far har samvær sammen eller ikke

Kilde: Ruiken, 2022

delse med et oppdrag om å kartlegge barnevernstjenestens arbeid med gjenforening i 2021,

kommenteres det at flere tjenester rapporterer at utvidet samvær.

<sup>16</sup> Det er benyttet en flermetodisk og tverrvitenskapelig tilnærming bestående av fire delstudier: 1) Juridisk delprosjekt, undersøkelse av vedtak fra nemndene og rettsavgjørelser fra lagmannsrettene (Alvik 2021), 2) spørreundersøkelse til alle landets barnevernstjenester (totalt 525 saker fordelt på 72 saksbehandlere, men som ikke representerer 72 barnevernstjenester), 3) nettbasert studie/kvantitativt metodisk design; to «tidsserier» med svar på nettbasert spørreskjema til barn, foreldre og fosterforeldre. For første tidsserie ble det rekruttert 17 barn, 20 foreldre, og 36 fosterforeldre høsten 2021, noe som utgjør totalt 73 informanter. For andre tidsserie besvarte kun fire barn spørreskjemaet (på tross av gjentatte purringer), 15 foreldre og 27 fosterforeldre, og totalt utgjorde dette 46 informanter våren 2022, 4) case-studie/undersøkelse av enkeltsaker, med kvalitative intervjuer av deltakere i samværsordninger (omfattet to barn over tolv år, fem foreldre, syv fosterforeldre, fire saksansvarlige fra barnevernstjenesten og en tilsynsfører). I tillegg ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer med andre aktører og organisasjoner i feltet.

#### Begrunnelser for samværet

Det finnes lite systematisert kunnskap om hvordan samværsutmålingen begrunnes. Alvik (2021) konkluderer, i sin gjennomgang av 37 nemndsvedtak og 32 lagmannsrettsdommer avsagt i perioden 27. mars til 31. desember 2020, at samvær fastsettes etter grundige avveininger, der relevante hensyn vektet mot hverandre. Målet om gjenforening opprettholdes i de aller fleste sakene. Det vises videre til at hensyn som vektlegges er barnas egen mening, om barna er særlig sårbare eller har særlige behov, om de har vært utsatt for vold eller overgrep, og om de har minoritetsbakgrunn, samt foreldrenes evne til å skape gode samvær, barnas reaksjoner i samværsituasjoner og barnas behov for stabilitet og konti-

nuitet. I de fleste sakene som ble analysert ble det vurdert om samværet vil innebære en urimelig belastning for barna, men det pekes på en viss uklarhet i praksis om terskelen som skal legges til grunn.

I en studie av 91 nemndsvedtak fra perioden 1. juli 2018 til 31. desember 2019, fremheves det, til forskjell fra Alviks konklusjon, at nemndenes begrunnelser for samvær fremstår standardpregede, og at vedtakene i liten grad inneholder individuelle vurderinger av hvilke samvær som vil være til det enkelte barns beste (Gerdt-Andresen, 2020). Den kunnskapen som foreligger, kan altså tyde på at det har skjedd en praksisendring også på dette området. Nemndene oppgir også selv at det gis mer utfyllende begrunnelser i nemndsvedtakene sammenlignet med tidligere, samt at begrunnelsene reflekterer vurderingene som er gjort for å komme fram til samværs- hyppighet og tilrettelegging for gjenforening (Fylkesnemndene, 2022).

Flere rapporterer samtidig om en bekymring for at endringene i samværsutmålingen ikke er til barnets beste. I Norsk Fosterhjemforening sin fosterhjemundersøkelse (2021) oppgir 54 prosent av fosterforeldrene at samværet ikke har endret seg for barnet siden høsten 2019, mens rundt 33 prosent sier det har økt. For de barna som har fått økt samvær, sier rundt 42 prosent av fosterforeldrene at det har vært negativt for barnet, mens 32 prosent sier det har vært bra for barnet. Litt over halvparten, 56 prosent av fosterforeldrene er helt eller delvis uenig i at samværsgraden (antall og lengde) er til det beste for barnet, og det kunne også gjelde mangel på samvær.

En spørreundersøkelse gjennomført av Fosterhjemforeningen etter EMD-dommene mot Norge, viser mange av de samme funnene (Norsk fosterhjemforening, 2022a). SOS-barnebyer finner i en spørreundersøkelse blant barnevernsledere våren 2021 at 86 prosent mente at EMD-dommene har ført til mer samvær ved omsorgsovertakelse, og 65 prosent mente at økt samvær ville være til barnets beste (SOS-barnebyer, 2021).<sup>17</sup>

Forandringsfabrikken (2021) peker på, i en rapport der 100 barn har delt erfaringer og råd om samvær, at 60 prosent av barna ikke fått være med å bestemme hvor ofte samværet skal være,

eller hvor lenge samværet skal vare. Et viktig poeng i Forandringsfabrikkens rapport var at ingen av de 100 barna fremholdt at hensikten med samværet var gjenforening. I Alviks gjennomgang (2021) vises imidlertid til at det i de fleste sakene var lagt til rette for barnas medvirkning, men at dette først og fremst gjaldt barna over sju år. Se også omtale av barns medvirkning ved fastsettelse av samvær i kapittel 6.

#### Kvaliteten på samvær

Stang mfl. (2023) finner at mange samværsordninger sannsynligvis fungerer godt både for barn, foreldre og fosterforeldre. Det vises til at gode samvær, der alle parter uttrykker tilfredshet, kjennetegnes av stor grad av fleksibilitet, god forberedelse i forkant og oppfølging under og etter samvær, inkluderende holdning hos fosterforeldre vis-a-vis biologiske foreldre, aksept hos biologiske foreldre for omsorgsovertakelsen og stor grad av medvirkning for barn og foreldre.

Ruiken (2022) har i sin gjennomgang av nemndsvedtak sett på hvordan kvaliteten på samvær med mor og far blir vurdert i saker der barnet hadde vært plassert før saken om omsorgsovertakelse ble behandlet i nemnda. Kodingen baserer seg på om kvaliteten på tidligere samvær ble beskrevet som overveiende god eller dårlig. Disse analysene kan indikere at det har skjedd en endring, ved at nemnda i flere tilfeller vurderer tidligere samvær som gode, sammenlignet med 2018. I tabell 18.5 er erfaringer med tidligere samvær med mor gjengitt. Tallmaterialet er imidlertid begrenset, og det er fortsatt slik at erfaringene og opplevelsene av samvær varierer.

Andre undersøkelser peker samtidig på utfordringer ved gjennomføring av samvær. Skoglund og Thørnblad (2021) viser, på bakgrunn av intervjuer med 26 unge voksne (19–29 år) som har vokst opp i fosterhjem i egen slekt, at samværene ikke alltid ble godt nok tilrettelagt med tanke på å utvikle relasjonen mellom barn og foreldre, men respondentene hadde ulike opplevelser av dette. Aarset og Bredal (2018), der forskerne blant annet gjennomgikk samværsrapporter i akutt-saker som gjaldt familier med minoritetsbakgrunn, viser til at samvær i mindre grad fungerer som en arena for naturlig samspill, fordi samvær har flere formål som kan være krevende å forene. For foreldre handler det både om å være sammen med barnet sitt og få vite hvordan barnet har det, og samtidig skulle vise seg frem for barnevernet og få synliggjort at man er gode

<sup>17</sup> 84 barnevernledere har svart på spørreundersøkelsen, men det er ikke nøyaktige tall fordi noen kommuner har flere barnevernledere og noen barnevernledere har ansvar for flere kommuner. Det anslås at et sted mellom 25 til 35 prosent av barnevernlederne har svart på denne undersøkelsen.

Tabell 18.5 Samværets kvalitet, n=barn 2008, 2018, 2021 1. halvår

Samværskvalitet, N=barn	2008 n=65		2018 n=203		2021 1. halvår n=321	
	n	%	n	%	n	%
<i>Mor</i>						
God kvalitet	4	6 %	28	14 %	64	20 %
Blandet	2	3 %	22	11 %	45	14 %
Dårlig kvalitet	2	3 %	31	15 %	26	8 %

Kilde: Ruiken, 2022

(nok) foreldre innenfor de rammene og reglene som barnevernet har satt for samværet.

Det er også rapporter som viser varierende grad av medvirkning fra og involvering av barn og foreldre ved gjennomføring av samvær. I Stang mfl. (2023) fremgår det at foreldre viser misnøye med samværsordningen og mener at samværet bør utvides. Majoriteten av foreldrene føler seg også lite hørt av barnevernet. I Forandringsfabrikken rapport, basert på samtaler med 100 barn, vises det til tilsvarende opplevelser blant barn (Forandringsfabrikken, 2021). Hovedfunnsom trekkes frem er:

- 55 prosent har ikke fått være med å bestemme hvor samværet skal være
- 65 prosent har ikke fått være med å bestemme hva de skal gjøre på samværet
- 66 prosent har ikke fått være med å bestemme om det skal være med tilsyn
- 62 prosent har ikke fått fortalt ærlig hva som er viktig for dem om samvær
- 74 prosent har ikke fått vite hvem barnevernet skulle fortelle videre til
- 62 prosent har ikke fått nok informasjon til at samvær kjennes trygt.

Stang mfl. (2023) viser imidlertid til at godt over halvparten av barna er fornøyde med det samværsomfanget de har og erfarer samværet som positivt, mens et mindretall av barna ønsker mer samvær. Dette samsvarer med funn i undersøkelsen «Ung i fosterhjem 2022», som ble gjennomført av fosterhjemsforeningen. Flertallet av ungdommene som svarte på undersøkelsen oppga at de har eller har hatt samvær med sine foreldre (n=106). 50 prosent av disse svarte at samværet var bra, mens 17 prosent oppga at det opplevdes belastende. De øvrige ga ikke et klart svar på spørsmålet (Norsk fosterhjemsforening, 2022b).

## 18.3 System og praksis i andre land

### 18.3.1 Innledning

I denne delen er omtalen konsentrert til systemer i Danmark, Sverige og USA. Dette er land der det er satt tydeligere rammer og kjøreregler for arbeidet med gjenforening enn det som er tilfellet i Norge. Det finnes samtidig lite tilgjengelig statistikk på forløp, men mer i USA enn i Danmark og Sverige.

### 18.3.2 Danmark

#### Gjenforening og oppfølging

Barn som er plassert utenfor hjemmet kan tilbakeføres etter kommunalbestyrelsen har truffet avgjørelse om tilbakeføring og om tilbakeføringsperiodens lengde, jf. serviceloven § 68. Bestemmelsen om en tilbakeføringsperiode ble vedtatt i 2009 etter bekymring knyttet til mangelen på kontinuitet og brudd i plasseringer (Baviskar og Christoffersen, 2016).<sup>18</sup> I særlige tilfeller kan kommunen beslutte at det ikke skal være en tilbakeføringsperiode. Det er lovfestet at en tilbakeføringsperiode kan vare opp til seks måneder, og lengden fastsettes ut fra:

1. Muligheten for at sikre en skånsom og planlagt tilbakeføring for barnet.
2. Forberedelse av eventuell støtte til barnet eller foreldrene etter tilbakeføring.

<sup>18</sup> Det ble også vedtatt to nye bestemmelser for å sikre kontinuitet i omsorgen: Barn- og ungeutvalget har mulighet til å vedta omsorgsovertakelse for barn i alderen 0–1 år i opptil 3 år, jf. § 62, uten at foreldrene kan stille krav til gjenopp-takelse av avgjørelsen. Barn- og ungeutvalget har også mulighet til å videreføre en omsorgsovertakelse uten tidsbegrensning, dersom barnet er særlig tilknyttet stedet hvor barnet er plassert og har vært under omsorg i minst 3 år, jf. § 68a. Regler om kontinuitet omtales nærmere i kapittel 21.

3. Kommunens mulighet for å foreta en vurdering av om det er grunnlag for at treffe avgjørelse om fortsatt plassering uten samtykke i situasjoner hvor foreldrene har trukket et samtykke til frivillig plassering.

Lovbestemmelsens betydning ble evaluert i 2018 (Frederiksen & Hestbæk, 2021). Når det gjelder bestemmelsen om tilbakeføringsperiode viser resultatene at barna hvor det er vedtatt en slik periode i forkant av en tilbakeføring har større kontinuitet: det vil si færre flyttinger og færre skolebytter.

I forslaget til en ny Barnets lov, får barn som har fylt 10 år rett til en «second opinion» av Ankestyrelsen hvis det er besluttet flytting eller tilbakeføring mot barnets vilje. For barn under 10 år får barnets fosterforeldre, barnets støtteperson, vennskapsfamilie, rett til å be om en «second opinion» av Ankestyrelsen uavhengig av om barnet motsetter seg det eller ikke.<sup>19</sup>

Det er gitt særskilte regler i serviceloven for oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse. Kommunalbestyrelsen skal tilby foreldre en støtteperson, og kommunalbestyrelsen skal også treffe avgjørelser om støtte til foreldre, som rådgivning eller familiebehandling. I loven fremgår at støtten skal så langt det er mulig bidra til å løse problemene som har forårsaket plasseringen med det formål å hjelpe foreldrene i å ivareta omsorgen for barnet ved tilbakeføring eller i samværet med barnet. Kommunalbestyrelsen skal fastsette en egen plan for støtten til foreldrene.

Socialstyrelsen (som ligger under Socialdepartementet) har igangsatt et utviklingsarbeid om styrket støtte til foreldre etter at barn er plassert i fosterhjem eller institusjon. Formålet er mer ro og stabilitet i samvær og kontakt, og bedre samarbeid mellom kommunen, foreldre og fosterhjem. Men det kan også gi kortere plasseringer ved at foreldrenes omsorgsevne bedres. Det er lagt vekt på at foreldrene spiller en viktig rolle for mange av barna, selv om de ikke bor hjemme. Innsatsen er blant annet basert på kunnskap om krisearbeid og metodikken Løsningsfokuseret Tilgang (LØFT). Utvikling og implementering av støtten er gjort i samarbeid med fire kommuner i perioden fra 1. januar 2020 til desember 2022. PricewaterhouseCoopers og VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd evaluerer utviklingsarbeidet. Socialstyrelsen har

også gitt ut en omfattende håndbok for foreldresamarbeid (2012), som har blitt oppdatert på bakgrunn av utviklingsarbeidet.

### Samvær

Det er kommunalbestyrelsen som bestemmer omfanget av samvær i Danmark. Det er likevel Barn- og ungeutvalget i kommunen som treffer avgjørelsen dersom det er ønskelig å begrense samværet til mindre enn en gang per måned. Så lite samvær sidestilles med avbrytelse av samvær og må behandles som et tvangsinngrep (Ankestyrelsen, 2020). Kommunen har et tydelig ansvar for å vedlikeholde kontakten mellom barnet og foreldrene, og dersom samværet krever det kan kommunen oppnevne en støtteperson som kan bistå foreldrene.

I forslag til Barnets lov får barnet partsrettigheter fra fylte 10 år og barn får rett til å si nei til samvær med biologiske foreldre.

Ankestyrelsen (2020a) har publisert en rapport om avbrytelser i samvær med bakgrunn i en stigning i antallet avgjorte klagesaker om avbrytelse av samvær og/eller kontakt mellom barn og foreldre eller nettverk i tidsrommet 2016–2018. Ifølge tallene fra denne rapporten ble det gitt 235 klager på avbrytelse av samvær. Antallet saker om avbrytelse av samvær oppgis ikke. Oversikten over grunner til avbrytelse av samvær er imidlertid interessant, selv om den ikke kan sies å være representativ for alle avbrytelsessaker. Den vanligste årsaken til avbrytelse i 2018 var barnets behov for beskyttelse mot negativ kontakt, etterfulgt av samværspersonens manglende evne til å sette seg inn i barnets behov, at samvær med foreldre gjør barnet utrygt og samværspersonens atferd.

### 18.3.3 Sverige

#### Gjenforening og oppfølging

Socialnämnden (barnevernstjenesten) skal ved en omsorgsovertakelse, minst en gang hvert halvår vurdere om omsorgsovertakelsen fortsatt er nødvendig og hvordan omsorgen skal innrettes og utformes. Det har nylig trådt i kraft (1. juli 2022) lovendringer knyttet til gjenforening av barn og foreldre. Det er inntatt i loven at det ikke kan besluttes at omsorgsovertakelsen skal opphøre før forholdene som gir grunnlag for omsorgen er endret på en varig og grundig måte.<sup>20</sup> Videre er det krav om at socialnämnden skal nøye forberede barnets gjenforening med foreldrene. Det er også

<sup>19</sup> Lovforslaget skal etter planen behandles i Folketinget i løpet av mars, i følge Social- og ældreministeriet, e-post 3. mars 2023.

inntatt krav om at socialnämnden skal følge opp barn som er gjenforent med sine foreldre. Som en del av oppfølgingen kan socialnämnden konsultere med sakkyndige samt øvrige kontakter som er nødvendig. Socialnämnden kan samtale med barnet uten foreldrenes samtykke eller deres tilstedeværelse. Oppfølgingen skal senest avsluttes seks måneder fra den startet opp. Det vises også til en ny bestemmelse om at socialnämnden skal vurdere om det er grunn til å søke om å overføre foreldreansvaret til fosterforeldrene når et barn har vært plassert i samme fosterhjem i to år, se mer om dette i kapittel 21 om kontinuitet for barn.

#### Samvær

Det er i svensk rett lovfestet at Socialnämnden har et ansvar for at barnets behov for samvær med foreldre så langt som mulig tilgodeses, og den skal utforme omsorgen slik at den fremmer barnets samhörighet med slektninger og andre nærstående samt kontakt med hjemmiljøet. Socialnämnden fastsetter samvær mellom barn og foreldre i en samværsplan, og beslutter hvordan samværet skal utøves og om det skal settes begrensninger.

### 18.3.4 USA

#### Gjenforening og oppfølging

I motsetning til Norge (og andre nordiske samt mange europeiske land) er det sjelden bruk av hjelpetiltak i USA. Det er samtidig en høy terskel for å vedta en omsorgsovertakelse. Omsorgsovertakelse kan besluttes dersom barnet utsettes for mishandling, og omsorgsovertakelse skjer oftere overfor små barn og babyer fordi risikoen er størst i disse sakene.

Det amerikanske barnevernssystemet har imidlertid et sterkt fokus på hjelp og støtte til foreldre etter en omsorgsovertakelse. En omsorgsovertakelse har som mål å sikre barnet en varig bo- og omsorgssituasjon, og det skjer ved at barnevernet jobber samtidig for en gjenforening og for permanent plassering. Det er samtidig satt tidsfrister. Saken behandles jevnlig av domstolen, hver sjettede måned, og det er lovregulert i den enkelte stat i hvor lang periode det skal jobbes for tilbakeføring før domstolen tar en endelig beslutning om plassering utenfor hjemmet. I for eksem-

pel California må domstolen etter seks måneder ta stilling til om barn som er under tre år skal gjenforenes, mens det for andre stater er enten 12 eller 24 måneder. Det er om lag 50 prosent som gjenforenes (CWIG, 2011 referert til i Lawson og Berrick 2023), men andelen barn som kommer tilbake under omsorg ligger på 20 prosent (Roberts mfl., 2017).

Dette to-sporede systemet innebærer svært tydelige føringer på barnevernets oppgaver, som bruker mye ressurser på å følge opp foreldre etter en omsorgsovertakelse. Imidlertid pekes det på av amerikanske forskere, at etter 40 år med innsats på dette området så foreligger det lite evidensbasert kunnskap om hvilke programmer som fungerer og bidrar til at foreldre settes i stand til å ha omsorgen for barna sine. Eksempelvis, i The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare (en database med oversikt over programmer og tiltak og hvilket evidensgrunnlag programmene har), er det kun to programmer som understøttes av forskningsdokumentasjon: «Homebuilders» og «On the Way Home». Programmene er beskrevet på følgende måte:

*Homebuilders*® is a home- and community-based intensive family preservation services treatment program designed to avoid unnecessary placement of children and youth into foster care, group care, psychiatric hospitals, or juvenile justice facilities. The program model engages families by delivering services in their natural environment, at times when they are most receptive to learning, and by enlisting them as partners in assessment, goal setting, and treatment planning. Reunification cases often require case activities related to reintegrating the child into the home and community. Examples include helping the parent find childcare, enrolling the child in school, refurbishing the child's bedroom, and helping the child connect with clubs, sports or other community groups. Child neglect referrals often require case activities related to improving the physical condition of the home, improving supervision of children, decreasing parental depression and/or alcohol and substance abuse, and helping families access needed community supports.

Kilde: CEBC (2021a)

*OTWH [On the way home]* is a 12–14 month reunification program developed to address the transition needs of middle and high school youths with, or at-risk of, emotional and behavio-

<sup>20</sup> Endringen ble initiert på bakgrunn av saken om en jente som ble flyttet fra fosterhjemmet og hjem til foreldrene, og hvor hun døde kort tid etter hjemflytting. Se Prop. 2021/22:178 Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärta og Lag (2022:664).

ral disorders who are reintegrating into the home and community school settings following a stay in residential care. The program modifies and integrates three interventions: Check & Connect, Common Sense Parenting, and homework support to address the educational and family-based transition challenges most common for school-aged youths. Services are provided by a trained OTWH Consultant in the family home, school, and community, and primary objectives are to promote youth home stability and prevent school dropout. On average, families engage in 2 hours of direct service hours per week and consultants carry caseloads of up to 15 families. Training is manualized, service decisions are guided by weekly data analysis, and consultants are supervised in weekly individual and group consultation.

Kilde: CEBC (2020)

## 18.4 Hvor trykker skoen?

### 18.4.1 Innledning

EMD-dommene mot Norge innebærer at det er barn og foreldre i barnevernet hvor det er gjort for lite for å legge til rette for gjenforening og som har hatt mindre samvær enn de burde hatt. Det er samtidig krevende å få et klart bilde av dagens tilstand i barnevernet når det gjelder oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelser og samvær. Det er i hvert fall to årsaker til det. For det første foreligger det begrenset kunnskap om gjennomføring av samvær, hvordan barnevernstjenesten følger opp foreldre og hvilke vurderinger som gjøres i forbindelse med gjenforening. For det andre har det skjedd relativt store praksisendringer i barnevernstjenestene, nemndene og domstolene de siste årene. Disse kommer blant annet til uttrykk ved at det gjennomføres færre omsorgsovertakelser enn før, det fastsettes mer samvær, det brukes samtaleprosess i flere saker (jf. kapittel 15), og det er indikasjoner på at gjenforeningsmålsettingen opprettholdes tydeligere i flere saker. Det har videre blitt gjort flere grep for å møte kritikken fra EMD, blant annet gjennom lovendringer i barnevernsloven. Bufdir har også nylig utgitt retningslinjer om samværsfastsettelse (Bufdir, 2022v) og arbeider med å utvikle retningslinjer for gjennomføring av samvær. I tillegg er det gjennomført kompetansehevingstiltak i barnevernstjenestene, nemnda og domstolen, der betydningen av EMDs og Høyesteretts avgjørelser, har vært tema.

Det kan dermed antas at tilstanden er en annen i dag enn den var for ganske få år tilbake. Det kan også bety at utfordringsbildet har endret seg. Et usikkert utfordringsbilde og gjennomførte og pågående endringer innebærer at det etter utvalgets vurdering ikke er hensiktsmessig å foretå omfattende tiltak. Utvalget mener likevel det er grunn til å fremheve fem utfordringer:

1. Mangelfull oppfølging etter omsorgsovertakelse, inkludert mangelfull oppfølging ved og etter gjenforening.
2. Usikkerhet om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger av mulighetene for gjenforening og barnets beste.
3. Usikkerhet om det foretas det gode nok individuelle vurderinger ved fastsettelse av samvær.
4. Problemer med for lite samvær med og kontakt med søsken.
5. Svakheter ved gjennomføring og vurderinger av samværsituasjoner.

### 18.4.2 Foreldre får ikke god nok oppfølging

Utvalget mener det er grunn til å løfte frem mangelfull oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse som et særskilt problem. Dette gjelder både når formålet med oppfølgingen er å arbeide for en gjenforening, og når formålet i større grad handler om å hjelpe foreldre til å bli gode samværsforeldre.

Forskningslitteraturen peker blant annet på betydningen av en god relasjon, systematikk i arbeidet, tydelighet på hvilke forhold ved foreldrenes omsorgskompetanse som må endres, koordinerte tilbud og tilgang på tiltak som egnet for å oppnå endring, oppfølging etter tilbakeføring for å stabilisere situasjonen og tilstrekkelig prioritet og kapasitet til å jobbe intensivt med foreldrene tidlig etter vedtaket om omsorgsovertakelse (Gerdt-Andresen, mfl. 2022). Den kunnskapen som foreligger om barnevernstjenestenes praksis tyder på at disse momentene i ulik grad blir ivaretatt i måten foreldre blir fulgt opp etter omsorgsovertakelse, se omtale i kapittelets 18.2. Det kan stilles spørsmål ved om barnevernstjenestene har tilstrekkelig kapasitet til å prioritere arbeidet, tilstrekkelig tilgang på de tiltakene og tjenestene som trengs for å lykkes i endringsarbeidet og, ikke minst, lykkes i å komme i posisjon overfor foreldrene til å kunne jobbe aktivt med endringsarbeidet. Det kan også vises til at det er en generell mangel på tiltak som er dokumentert virksomme i arbeidet med å legge til rette for gjenforening mellom barn og foreldre. Dette gjelder også internasjonalt.

Det foreligger dessuten få forventninger til hva barnevernstjenestens oppfølgingsarbeid skal inneholde, selv om det i den nye barnevernsloven fremgår at det skal utarbeides en plan for oppfølging av barn og foreldre. Eksempelvis er det ikke presisert at barnevernstjenesten må klargjøre hvilke endringsbehov foreldrene har og hva som må til for at tilbakeføring skal kunne vurderes. Det er også grunn til å tro at det er mangler i oppfølgingen av barn og foreldre ved og etter en tilbakeføring. Barnevernstjenesten har i dag ingen lovfestet plikt til å følge opp barn og familier etter en tilbakeføring.

Det er videre uklart hvilken rolle andre tjenester har i å bistå foreldre som har mistet omsorgen for sine barn. Mange foreldre har utfordringer knyttet til blant annet levekår, rus og psykisk helse, og tilbud fra helsetjenestene og NAV vil ofte være avgjørende for å kunne lykkes. Utvalget vurderer også at familievernets rolle i å bistå barnevernet i oppfølging av foreldre fortsatt fremstår som lite tydelig, og at tilbudet foreløpig ser ut til å være lite brukt.

Store mangler i oppfølgingstilbudet gir en risiko for at mange foreldre blir stående alene etter en omsorgsovertakelse. Det er også uklart om barnevernstjenestens beslutninger om tiltak til foreldre er å anse som enkeltvedtak som kan påklages. Dersom foreldre ikke kan klage på det tilbudet de mottar, har de ingen muligheter for å endret oppfølgingen og få tiltak som kan være helt sentral for å få tilbake omsorgen for barnet.

#### **18.4.3 Er vurderingene av mulighetene for gjenforening gode nok?**

Det kan stilles spørsmål ved om det foretas tilstrekkelig konkrete og individuelle vurderinger av mulighetene for gjenforening og hva som er barnets beste. Det kan synes som om nemnda og domstolen de siste årene har blitt mer tilbakeholdne med å angi varigheten av plasseringer. Det er også vist til at gjenforeningsmålsettingen burde blitt forlatt i flere saker der saksforholdene tilsier at en gjenforening vil være lite realistisk. Utvalget mener derfor at det er en risiko for at det blir for stor automatikk i at gjenforeningsmålsettingen opprettholdes, og at verken nemnda, domstolen eller barnevernstjenesten foretar de vurderingene som er nødvendig for å avklare barnets fremtidige omsorgssituasjon.

Dette er en problemstilling som også behandles nærmere i kapittel 21 om kontinuitet og familieliv for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Utvalget mener det grunn til å vur-

dere tiltak som sikrer mer jevnlige og individuelle vurderinger av gjenforeningsmålsettingen opp mot barnets behov for stabilitet og kontinuitet.

#### **18.4.4 Er vurderingene ved fastsettelse av samvær gode nok?**

Det kan fortsatt stilles spørsmål ved om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger ved fastsettelse av samvær. Utvalget ser at det kan være grunn til bekymring for at pendelen etter EMD-dommene går for langt i motsatt retning, ved at det fastsettes for mye samvær, at det lyttes for lite til barnet og at det tas for lite hensyn til barnets beste. Det er videre vist til uklare terskler for hva som bør anses som en urimelig belastning (undue hardship) for barnet. Selv om det understrekes av EMD at hensynet til barnets beste er av overordnet betydning, synes hensynet til barnet å være lite fremtredende i EMDs konkrete vurdering av saken. Høyesterett har på sin side søkt balansert hensynet til å følge EMDs retningslinjer med hensynet til at det ikke skal gå på bekostning av barnet (Sandberg, 2020). I ny barnevernslov er det også tydeliggjort at samvær skal være til barnets beste.

Utvalget er likevel bekymret for om det i praksis vil bli lagt for lite vekt på det enkelte barns beste. Flere barnerettsjurister har satt spørsmålstegn ved EMDs barneperspektiv når det kommer til vurderinger av samvær.<sup>21</sup> Også Professor Kirsten Sandberg har i møte med utvalget stilt spørsmål ved EMDs manglende fokus på barnets interesser og rettigheter i samværsaker. Sandberg har også påpekt at barn og foreldre ikke nødvendigvis vil ha sammenfallende interesser når barnet er tatt under barnevernets omsorg grunnet alvorlig omsorgssvikt.

Det er dermed en kontinuerlig risiko for at beslutningstakerne i barnevernssaker ikke godt nok klarer å avveie hensynet til barnets behov for stabilitet og ro og barnets og familiens rett til familieliv og til å opprettholde en relasjon ved samværsfastsettelsen. Resultatet kan bli at man på nytt kommer i en situasjon der fastsettingen av samvær blir standardpreget, men på et høyere nivå enn tidligere og at det dermed beslutes samvær som ikke er til barnets beste.

Utvalget ser samtidig at det pågår flere prosesser for å styrke kvaliteten på beslutninger ved fastsetting av samvær. Det er gjort flere endringer og presiseringer i samværsreglene i ny barnevernslov, omtalt over i 18.2. I forarbeidene er det presi-

<sup>21</sup> Fenton-Glynn (2021), Mørk mfl. (2022).



sert at barn ikke kan tvinges til samvær (Prop. 133 L (2020–2021)). Bufdir har i tillegg utarbeidet retningslinjer om fastsetting av samvær, som vil bidra til bedre veiledning om hvilke momenter som bør vurderes og hvordan barn og foreldre bør vurderes (Bufdir, 2022v). Det foreligger også en nylig gjennomgang av nemndsvedtak som tyder på at nemnda fastsetter samvær etter grundige avveininger, der relevante hensyn vektet mot hverandre, i samsvar med føringene fra Høyesterett (Alvik, 2021).

Utvalget mener at det er viktig å støtte opp under de endringsprosessene som allerede pågår for å styrke kvaliteten på vedtak om samværsfastsettelse. Det er viktig å følge situasjonen videre, men utvalget vurderer ikke at det per nå er behov for å foreslå nye tiltak på området.

#### 18.4.5 Får barna for lite samvær med og kontakt med søsken?

For noen barn kan kontakt med søsken være viktigere enn kontakten med foreldre. Noen kan også ønske å ha samvær med søsken uten at foreldrene er til stede. Det varierer hvor mye kontakt barn i fosterhjem har med sine søsken (Ellingsen mfl., 2019). Noen har daglig eller ukentlig kontakt, noen har fast samvær eller kontakt for eksempel fire ganger i året, og andre har lite eller ingen kontakt.

Dette kan i noen grad handle om at barnevernstjenesten, og det enkelte fosterhjem, ikke tilrettelegger godt nok for at søsken skal kunne ha jevnlig kontakt. Samtidig kan manglende kontakt mellom søsken også kan handle om praktiske forhold (Ellingsen mfl., 2019). Det er en vedvarende utfordring i barnevernet å finne nok egnede fosterhjem, og særlig fosterhjem som kan ta imot søskenflokker. Dette kan føre til at søsken splittes og må bo i fosterhjem som ligger langt unna hverandre. Når søsken ikke bor sammen, og særlig hvis det er store geografiske avstander, blir det mer krevende for barnevernstjenesten å sørge for at barnet kan opprettholde eller styrke bånd til søsken. Dette betyr at innsats for å styrke tilgangen på fosterhjem og andre botiltak der søsken kan bo sammen, vil kunne ha vel så stor betydning som å styrke barns rettigheter til samvær med og kontakt med søsken.

Utvalget viser til at barns mulighet for samvær med søsken er styrket med ny barnevernslov. Barnevernstjenesten er pålagt å sørge for at barnet gjennom samvær og kontakt kan opprettholde og styrke bånd til søsken. Barnets samvær og kontakt med søsken skal inngå i samværsplanen.

Det anses dermed ikke som hensiktsmessig å foreslå spesifikke tiltak på dette området, før man har sett hvordan endringene i loven virker.

#### 18.4.6 Svakheter ved gjennomføring og vurderinger av samværsituasjoner

Det har blitt vist til at samvær mellom barn og foreldre ikke blir tilrettelagt godt nok, samt pekt på kvalitetsutfordringer ved hvordan barnevernstjenesten vurderer samspillet mellom barn og foreldre på bakgrunn av samværsituasjoner. Utvalget mener det også kan stilles spørsmål ved om både barn og foreldre får nok støtte og hjelp til å gjennomføre samvær på en god måte, både når det gjelder hvordan samværene forberedes og hvordan barn, foreldre og fosterforeldre følges opp i etterkant. Det kan også være behov for å ha mer oppmerksomhet om samvær der barnet er plassert i fosterhjem i slekt og nettverk, hvor det kan være særskilte problemstillinger, for eksempel knyttet til konflikter i familiene. Det foreligger imidlertid ikke systematisert kunnskap som tydelig dokumenterer problemet, og ny forskning på området indikerer også at samvær i de fleste situasjoner fungerer godt.

Utvalget vil peke på at det kan være vanskelig å vurdere barns reaksjoner på samvær, for eksempel samvær med foreldre som har utsatt dem for vold eller andre traumatiske belastninger. Sterke fryktreaksjoner, som for eksempel dissosiasjon, kan lett mistolkes som at barn håndterer samværet bedre enn de faktisk gjør.

Det foreligger også lite kunnskap om utøvelsen av tilsyn ved samvær. Nemnda kan beslutte at det kan benyttes tilsyn under samvær for å ivareta barnets sikkerhet og unngå at barnet utsettes for fare eller skade. Tilsynsfører skal trygge barnet og eventuelt avbryte samværet. Den som utøver tilsynet kan imidlertid også ha andre oppgaver, som å veilede barn og foreldre før og etter samvær og foreta observasjoner og eventuelt faglige vurderinger av samspillet og barn og foreldres fungering. Informasjon og vurderinger fra tilsyn kan utgjøre en sentral del av avgjørelsesgrunnlaget ved behandling av saker i nemnd og domstol. Samlet sett fremstår dette som krevende oppgaver, men det foreligger per i dag ikke bestemte krav til hvem som kan føre tilsyn under samvær eller forventninger til hvordan arbeidet skal utføres.

Bufdir har imidlertid varslet at det skal utarbeide retningslinjer for gjennomføring av samvær, blant annet basert på forskningsprosjektet om samvær som er gjennomført av i regi av Oslo Met (Stang mfl., 2023), der det ses nærmere på hva

samvær bør inneholde og når samvær ikke er til barnets beste.

## 18.5 Utvalgets forslag

### Innledning

Det foreligger et begrenset kunnskapsgrunnlag på området, og utvalget mener det er behov for mer kunnskap fra norske forhold særlig knyttet til gjennomføring av samvær, oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og barn og foreldres erfaringer med dette. Det er også behov for mer kunnskap om hvordan det går med barn som blir gjenforent med sine foreldre.

Utvalget mener, i lys av de endringene som har skjedd og de tiltakene som allerede er planlagt, at det særlig er behov for å styrke oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse. Utvalget mener at det er potensiale for å lykkes bedre med endringsarbeid overfor foreldre, selv om barnevernstjenesten ofte har vært inne med hjelpetiltak i familiene over flere år før det gjennomføres en omsorgsovertakelse. I innspill fra NOBO til utvalget er det vist til at foreldres motivasjon og endringsvilje kan bli sterkere etter en omsorgsovertakelse, noe som kan tale for at det er grunn til å sette inn tiltak selv om de er allerede er prøvd før omsorgsovertakelsen.

Det er likevel viktig at stabiliteten og kontinuiteten for barn som plasseres utenfor hjemmet styrkes. Dette gjelder særlig i tilfeller ved langvarige plasseringer og der gjenforening vurderes som lite realistisk. Dette er nærmere behandlet i kapittel 21. Her foreslår utvalget en plikt for barnevernstjenesten til å vurdere om gjenforeningsmålet er oppgitt når et barn har bodd i samme fosterhjem i tre år. Deretter skal spørsmålet vurderes årlig dersom målet om gjenforening ikke er oppgitt. Barnevernstjenesten skal også regelmessig vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv. Forslagene vil gi barnet større grad av stabilitet og kontinuitet, men det vil også bidra til at barnevernstjenesten i større grad kan være tydelige overfor foreldre og gi større forutsigbarhet.

Behovet for å iverksette nye tiltak knyttet til samvær er begrenset på nåværende tidspunkt. På dette området har det skjedd store endringer gjennom føringer i ny barnevernslov og rettspraksis, og utarbeidelse av retningslinjer og det jobbes med å utvikle retningslinjer om gjennomføring av samvær. Utvalget mener at det særlig er viktig at det gis bedre informasjon om beste praksis og stil-

les tydeligere forventninger til gjennomføringen av samværsituasjoner.

Utvalget viser også til forslag i andre deler av utredningen som vil ha betydning for arbeidet med samvær, oppfølging og gjenforening. Utvalget foreslår i kapittel 8 å senke aldersgrensen for barns partsstatus fra 15 til 12 år, som vil innebære at flere barn kan kreve tilbakeføring og endringer i samvær. Ved innføring av en Barnerepresentantordning (BRO), flertallets forslag i kapittel 7, vil representanten følge barn som er plassert utenfor hjemmet, og representanten vil kunne ha en viktig rolle ved å fremme barnets stemme i spørsmål som handler om samvær og gjenforening. Utvalget foreslår også å innta en momentliste for barnets beste-vurderinger i barnevernsloven (se kapittel 11).

Videre følger en nærmere omtale utvalgets forslag til ytterligere tiltak.

### Tydeligere føringer til innholdet i oppfølgingen av foreldre

Utvalget har mottatt flere innspill om at det trengs tydeligere rammer for innholdet i arbeidet med oppfølging av foreldre og tilrettelegging av gjenforening, for eksempel fra NOBO og Organisasjonen for barnevernsforeldre. Det er i barnevernsloven krav om at det skal utarbeides en plan for oppfølging av barn og foreldre, og at oppfølgingen skal starte kort tid etter omsorgsovertakelsen, men det foreligger få krav til hva planen og oppfølgingsarbeidet skal inneholde utover at planen må utarbeides i samarbeid med barn og foreldre.

Utvalget mener blant annet at det bør stilles tydeligere veiledning for innholdet i planen og hva som skal ligge til grunn for oppfølgingen av foreldrene så lenge gjenforeningsmålsettingen gjelder. Dette bør omfatte følgende:

- Det bør legges inn stopp-punkter for å vurdere utvikling og evaluere planen underveis.
- Planen må inneholde en beskrivelse av foreldrenes endringsbehov, herunder hvilke forhold ved foreldrenes omsorgskompetanse som må endres.
- Det må videre fremgå hvilke innsatser og tiltak som skal iverksettes for å bidra til nødvendig endring, og eventuelt rekkefølgen på disse, og hvilke tjenester og instanser som skal bistå i endringsarbeidet.

Slike føringer vil gi barnevernstjenesten et bedre grunnlag for å jobbe systematisk med oppfølgingen, samt dokumentere vurderinger underveis. Det vil også kunne bidra til bedre dokumentasjon

av arbeidet i saker der barnevernstjenesten kommer til at gjenforeningsmålet bør forlates, og at fokuset i stedet bør dreies mot å sikre barnet kontinuitet gjennom en varig omsorgsløsning.

#### Samtaleprosess for å fastsette oppfølgingsplaner

Utvalget mener det behov for å forbedre prosessene ved fastsettelse innholdet i barnevernstjenestens oppfølgingsplan. Formålet er å sørge for god forankring og mer forpliktende planer, samt sikre at både barn og foreldre blir tilstrekkelig involvert. Det bør også tas hensyn til at forholdet mellom barnevernstjenesten og foreldre kan være konfliktfylt etter en omsorgsovertakelse, og at det derfor kan være spesielt krevende å etablere samarbeid og en tillitsfull relasjon.

Utvalget mener det bør utredes en ordning for fastsettelse av oppfølgingsplaner som bygger på samtaleprosess. Erfaringer med samtaleprosess har vist at dette kan være en egnet arena for å skape dialog mellom partene og felles forståelse for de endringsbehovene det må jobbes med. Dette innebærer at det kort tid etter vedtaket er truffet gjennomføres et møte mellom partene, og deres representanter, der nemndleder opptrer som tilrettelegger.

Barnevernstjenesten må i møtet legge frem forslag til en plan for oppfølgingen overfor foreldrene og barnet. Partene kan i møtet bli enige om å prøve ut ulike oppfølgingstiltak. En slik modell vil innebære at det er nemnda, som etter gjennomført samtaleprosess, tar stilling til det endelige innholdet i planen, mens barnevernstjenesten fortsatt vil ha ansvaret for selve oppfølgingen og gjennomføringen av planen. Dette vil samtidig gi en tydeligere forpliktelse for barnevernstjenesten enn i dag.

I møtet må det vurderes og diskuteres det nærmere innholdet i plan for tiltak og tjenester for a) gjennomføring av samvær, b) arbeid med gjenforening eller c) behovet for andre oppfølgings tiltak dersom målet med gjenforening er oppgitt. Det vil ofte være sentralt å innhente, legge frem og få informasjon om mulige tiltak og tjenester fra det øvrige hjelpeapparatet.

Den konkrete innrettingen av samtaleprosess i disse tilfellene bør utredes nærmere. Det bør omfatte vurderinger av hvilke prosessregler som skal gjelde dersom foreldre ikke samtykker til slik samtaleprosess, om det skal være nemnda som treffer vedtak om planen, hvilke regler som eventuelt skal gjelde for rettslig prøving og eventuelle behov for tidsangivelser og sjekkpunkter underveis.

#### Oppsøkende krisehjelp for å støtte foreldre etter omsorgsovertakelse

Utvalget understreker betydningen at det etableres ordninger som gjør at foreldre får rask og intensiv oppfølging i den første fasen etter at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Utvalget mener derfor det bør etableres et oppsøkende krisetilbud for å støtte foreldre etter en omsorgsovertakelse. Formålet med oppfølgingen vil være å hjelpe foreldre med å bearbeide sorgfølelse etter å ha mistet omsorgen for sitt barn og bidra til at foreldrene blir motivert for endringsarbeid. Dette vil kreve terapeutisk kompetanse.

Det kan vurderes ulike modeller for organisering og regulering av et slikt tilbud. Barnevernstjenesten har i dag et oppfølgingsansvar overfor foreldre, som er tett knyttet til plikten til å følge opp barnets omsorgssituasjon og til å vurdere om det er grunnlag for å oppheve omsorgsovertakelsen. Utvalget mener derfor at barnevernstjenesten fortsatt må ha et ansvar for å følge opp foreldre som har mistet omsorgen. Samtidig ser utvalget at det kan være krevende for barnevernstjenesten å komme i posisjon til å hjelpe foreldrene, og dette kan være særlig utfordrende rett i etterkant av en omsorgsovertakelse hvor foreldre er i en særlig sårbar fase og kan være sinte og frustrerte over barnevernstjenesten. Terapeutisk hjelp til personer i krise kan også kreve en annen kompetanse enn den barnevernstjenesten besitter.

Utvalget mener derfor at det er en fordel om tilbud om krisehjelp rett etter omsorgsovertakelsen gis av andre enn barnevernstjenesten eller av andre personer enn de som har forberedt omsorgsovertakelsen. Utvalget heller derfor mot en løsning der kommunen som sådan gis ansvaret for å sørge for et tilbud til foreldre i den første fasen etter en omsorgsovertakelse, og i organiseringen av tilbudet kan det bygges på strukturer som finnes i mange kommuner, som familiens hus, ambulende tilbud innenfor helsetjenesten eller ordninger med kriseteam i kommunene som har ansvar for psykososial oppfølging av mennesker/lokalsamfunn som rammes av kriser og katastrofer. Fordelen med at oppsøkende krisehjelp legges til kommunen, er at det er kommunen som har ansvaret for saken, samt at kommunen er tettere på og geografisk er nærmere familiene. Ulempen er at det kan variere i hvor stor grad de ulike kommunene i Norge er rustet til å ha et slikt ansvar (se kapittel 24 om organiseringen av barnevernet).

Alternativt kan et slikt ansvar legges til familievernet. Fordelen med at familievernet får ansvaret

er at de besitter god terapeutisk kompetanse på området, og en slik oppgave vil også passe godt inn i det ansvaret familievernnet ellers har med å hjelpe familier som opplever krise. Ulempen er at familievernnet i dag ikke driver oppsøkende virksomhet, og det vil dermed være et nytt ansvar som krever omlegginger. Videre kan det at familievernnet er et statlig tilbud i regi av Bufetat medføre visse utfordringer knyttet til samarbeid mellom kommunen og Bufetat. Det må utredes nærmere hvordan en slik ordning kan reguleres.

Det må uavhengig av organisering etableres rutiner der barnevernstjenesten eller nemnda informerer rette instans umiddelbart etter at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse.

#### Presisere familievernets ansvar

Utvalget mener videre at det er behov for å presisere tydeligere hvilke konkrete forpliktelser familievernnet har for å bistå i arbeidet overfor foreldre som har mistet omsorgen for barna sine, samt hvilke tiltak familievernnet skal kunne tilby. Uavhengig av om den oppsøkende krisehjelpen legges til familievernnet eller ikke (jf. forslag til tiltak over), vil familievernnet kunne gi foreldre råd og veiledning om hvordan de kan samarbeide med barnevernstjenesten og fosterforeldrene om barnet, og hvordan de kan håndtere sin nye foreldrerolle etter omsorgsovertakelse. Kunnskapen som foreligger tyder på at familievernets tilbud oppleves som positivt og nyttig av både foreldre og barnevernstjenester som har benyttet tilbudet. Utvalget mener derfor at det er viktig å bygge videre på dette.

Familievernnet er samtidig en statlig tjeneste, og barnevernstjenestene og kommunene har lite handlingsrom til å påvirke familievernets prioriteringer og tilbud. Klargjøring av familievernets forpliktelser er viktig for at tilbudet skal bli mest mulig likt i alle deler av landet og forutsigbart for både barnevernstjenestene og de foreldrene det gjelder. Dette kan skje gjennom lov- og regelverk eller gjennom Bufetats interne styring.

#### Tydeliggjøre plasseringens antatte varighet og endringsbehov i avgjørelser om omsorgsovertakelse

Antakelser om omsorgsovertakelsens varighet vil ha betydning for hvordan oppfølgingen av foreldre bør legges opp. Kunnskapen som foreligger tyder på at mange plasseringer og omsorgstiltak er langvarige, samtidig som det synes som om nemnda og domstolen de siste årene har blitt mer tilbake-

holdne med å angi varigheten av plasseringer. Dette kan være uheldig med tanke på forutsigbarheten for både barn og foreldre, men også vanskeliggjøre oppfølgingsarbeidet dersom barnevernstjenesten og foreldre har svært ulike virkelighetsoppfatninger om tidsaspektet. Utvalget viser til at også 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 plasseres og fastsettelse av omsorgsplan – tar utgangspunkt i at plasseringen etter all sannsynlighet vil være langvarig (HR-2020-661-S, avsnitt 145).

Utvalget foreslår derfor at plasseringens antatte varighet må fremgå av nemnda og domstolen sine avgjørelser om omsorgsovertakelse dersom det er grunnlag for det. Det kan være krevende å anta varigheten ved førstegangsbehandling, men der det er åpenbart ut fra faktum og de vurderinger som gjøres at plasseringen vil bli langvarig, må det fremgå av avgjørelsen. Dette vil gi både barn og foreldre mer forutsigbarhet, og vil være et viktig grunnlag for innholdet i oppfølgingsplanen. Videre mener utvalget at det er sentralt for vurderingen av varighet hvilke endringer som må skje fra foreldrenes side for å kunne få barnet tilbake, og også dette må tydeliggjøres i nemnda og domstolen sine avgjørelser.

#### Krav om oppfølging av barn og foreldre ved og etter gjenforening

Det er i dag ikke er noen lovfestet plikt for barnevernstjenesten til å utarbeide en plan ved gjenforening eller for å følge opp barn og foreldre ved og etter gjenforening. Det er dermed en risiko for at barns rettssikkerhet ikke blir tilstrekkelig ivare tatt ved gjenforening.

Utvalget foreslår at det lovfestes i barnevernsloven 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. Se forslag til ny § 8-7 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31. Dette vil bidra trygghet, sikkerhet og stabilitet for barnet. Hva som bør være varigheten av en oppfølging etter at gjenforeningen er gjennomført synes å variere noe i ulike studier. Men oppfølging i seks måneder etter gjenforening er en ramme som går igjen i flere av studiene, og utvalget foreslår derfor denne varigheten. Dette er også i tråd med varigheten på oppfølging som gjelder 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 proporsjonalt inngrep. Slik det kommer frem i de inkluderte studiene handler oppfølgingen om å ha et faglig nettverk å støtte seg på både for barnet og forelderen, 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.

#### Klargjøre beste praksis for å fremme gjenforening

Det mangler i dag kunnskap om hvilke tiltak som er virksomme for å følge opp foreldre etter omsorgsovertakelse og for å kunne forbedre betingelsene for gjenforening. Dette problemet gjelder ikke bare i Norge, men også i andre land. Samtidig er det vist til utprøvinger av tiltak som har dette som formål, særlig i USA.

Utvalget mener det bør iverksettes mer kunnskaps- og tiltaksutvikling på dette området i Norge, med sikte på å utvikle anbefalinger om arbeidsformer og tiltak, enten i form av nye tiltak

eller basert på eksisterende tiltak som er tilpasset til norske forhold. Utviklingsarbeidet bør skje i samarbeidet med praksisfeltet.

#### Klargjøre beste praksis ved gjennomføring av samvær

Utvalget mener også det at det er behov for å klargjøre hva som er beste praksis ved gjennomføring av samvær. Utvalget er i den forbindelse positive til arbeidet som Bufdir har varslet med å utvikle retningslinjer for gjennomføring av og innholdet i samvær, basert på forskning. Utvalget mener at i arbeidet med kunnskapsutviklingen og retningslinjene bør det ses hen til erfaringene fra tiltak der det er etablert egne «samværshus» eller andre arenaer for samvær som er spesielt tilrettelagt for samarbeid mellom opprinnelige foreldre og fosterforeldre. Brobyggerprogrammet RAUSHET fra Fosterhjemsforeningen, er et tiltak som kan bidra til bedre samarbeid. Utvalget legger videre til grunn at de kommende retningslinjene må klargjøre forventningene og rollen til tilsynsfører i samværssituasjoner, samt gi kunnskap og veiledning til hvordan barns reaksjoner på samvær bør forstås og håndteres.

## Kapittel 19

# Fosterhjem

### 19.1 Innledning

Barn som er under offentlig omsorg har rett på forutsigbarhet, kontinuitet, omsorg og trygge rammer. Dersom dette ikke oppfylles, er det en rettssikkerhetsutfordring og en svikt i barnets nødvendige betingelser for utvikling. Fosterhjem ivaretar omsorgen for barn, enten som et frivillig hjelpetiltak eller på bakgrunn av akuttvedtak eller vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernsloven § 9-1. Ni av ti barn som bor i tiltak utenfor hjemmet i Norge bor i fosterhjem, slik at rettssikkerhetssituasjonen for fosterbarn er særskilt viktig for utvalget å belyse.<sup>1</sup>

Ved utgangen av 2021 bodde 7 910 barn i fosterhjem, og en økende andel av barna bor i fosterhjem i familie eller nære nettverk. Det er finnes ingen nasjonal oversikt over antall fosterhjem i Norge. De fleste fosterhjem har ett barn boende hos seg, og det kan anslås at antall fosterhjem til en viss grad er sammenfallende med antall barn i fosterhjem. Dette er likevel usikkert. Utvalget legger til grunn at den viktigste forutsetningen for god omsorg for barnet er at det velges fosterhjem tilpasset barnets behov i nåtid og fremtid, og videre at fosterforeldre får tilstrekkelig opplæring, oppfølging og støtte.

Utvalgets mandat inneholder ikke spesifikke problemstillinger om fosterhjem. Utvalget har derfor ikke gått langt i å utrede problembildet og behovet for tiltak på fosterhjemsområdet. Det pågår også mange parallelle prosesser, blant annet i oppfølgingen av NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*. Samlet tilsier dette at utvalget kun tar for seg noen aspekter ved om barn får hjelp som er tilpasset deres behov på kort og lang sikt. Utvalget tar særlig for seg fosterforeldrenes rolle og posisjon til å kunne gi barnet god omsorg, forutsigbarhet og trygge rammer i det daglige.

<sup>1</sup> Dette kapittelet omhandler *ordinære* fosterhjem med mindre annet er presisert. Det vil si fosterhjem som følges opp og finansieres av kommunene. De statlige *spesialiserte* fosterhjemmene er behandlet i kapittel 20 om institusjons-tiltak.

Dette handler både om fosterforeldrenes rammevilkår og mulighetene de har til å ta beslutninger i hverdagen som er viktige for barnet. Utvalget diskuterer fire hovedutfordringer:

- 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 og unge som bor i fosterhjem*.
- Barn i fosterhjem opplever *brutte relasjoner som følge av flytting*, blant annet som følge av at fosterhjemmet ikke er innrettet på en måte som ivaretar barnas behov og fosterforeldrenes behov i møte med barna. 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 de bor i fosterhjem, før situasjonen stabiliserer seg (Bufdir, 2022b).<sup>2</sup>
- Det *mangler kunnskap* om helt sentrale forhold ved fosterhjemstilbudet, særlig om hvordan barn og unge har det i fosterhjem. Det er også behov for en mer kunnskapsbasert tilnærming til hvordan det kan rekrutteres flere egnede fosterhjem og hvilke rammevilkår fosterhjem trenger for å kunne gi god omsorg.
- *Manglende tilrettelegging for barn med minoritetsbakgrunn*. Barn med minoritetsbakgrunn kan oppleve særlige utfordringer ved ivaretagelsen av deres rett til språk, religion og kultur, noe som også kan påvirke relasjonen til de opprinnelige foreldrene og mulighetene for eventuell gjenforening.

Utvalget er også klar over at en grunnleggende utfordring i fosterhjemsomsorgen er *mangel på egnede fosterhjem*. Når det er få hjem å velge blant er det vanskelig å finne et egnet hjem til det

<sup>2</sup> Barn i fosterhjem i familie og nære nettverk flytter mindre enn barn i fosterhjem utenom.

enkelte barn. Dette fører også til at barn risikerer å vente lenge på tiltak. Rekrutteringsutfordringen er vedvarende, både i Norge og internasjonalt. Det er videre grunn til bekymring for at mange fosterforeldre opplever at de får for liten hjelp og støtte til å utføre oppdraget de har tatt på seg. Konsekvensene for barna er alvorlig, fordi de ikke får det omsorgstilbudet de trenger, og opplever ustabilitet og flyttinger. Dette er imidlertid ikke områder utvalget har utredet særskilt, i lys av det arbeidet som allerede pågår.

Utvalget foreslår at det utarbeides retningslinjer som konkretiserer fosterforeldres beslutningsmyndighet, og at fosterforeldre gis klagerett på offentlige avgjørelser om barnet og innsynsrett i informasjon om barnet fra andre offentlige organer. Det foreslås at foreldreansvaret lovfestes til å gjelde samtykke til adopsjon, navneendringer og inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn. For å unngå flytting, eller for sikre at flyttinger skjer på en barnesensitiv måte, foreslår utvalget å innføre en obligatorisk rådslagning med involverte parter når flytting vurderes.

Det foreslås også å utrede særskilte ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem, i tilfeller der fosterhjem tar imot barn med annen kulturell og språklig bakgrunn enn det fosterforeldrene har.

Utvalget foreslår videre at fosterforeldres økonomiske og faglige rammebetingelser lovfestes, for å sikre stabilitet, forutsigbarhet og likhet, samt at faglige rammebetingelser for fosterhjem i barnets familie og nære nettverk vurderes særskilt. Utvalget mener lovfesting av rammebetingelsene for fosterhjem vil gjøre det lettere for Bufetat å rekruttere fosterhjem på vegne av kommunene. Det bør utredes om rekrutteringen av fosterhjem bør gjøres mer målrettet og differensiert.

Det bør videre gjennomføres jevnlig brukundersøkelser av hvordan barn og unge har det i fosterhjem,<sup>3</sup> og det kreves mer målrettet forskning og utviklingsarbeid, blant annet om fosterbarn og deres situasjon og om hva som skal til for å øke rekrutteringen av egnede fosterhjem.

En rekke av utvalgets vurderinger og forslag i andre deler av NOU-en er i stor grad også begrunnet med utfordringer knyttet til situasjonen for barn i fosterhjem. Dette omfatter blant annet forslaget om å innføre BRO, som et flertall i utvalget foreslår, og utvalgets forslag om å styrke barns

prosessuelle rettigheter. Disse er nærmere omtalt i henholdsvis kapittel 7 og 8.

I kapittelet beskrives først dagens system og praksis i del 2, før det i del 3 kort gjøres rede for bruken av fosterhjem i Sverige og Danmark. I del 4 presenteres igangsatte og gjennomførte tiltak på området, før utvalget i del 5 gir sin vurdering av utfordringsbildet. Del 6 inneholder utvalgets forslag.

## 19.2 Dagens system og praksis

### 19.2.1 Antall barn i fosterhjem

Ved utgangen av 2021 bodde 7 910 barn i alderen 0–17 år i ordinære fosterhjem i eller utenom familie og nære nettverk.<sup>4</sup> Dette utgjorde 0,7 prosent av befolkningen 0–17 år. Over 90 prosent av barna som mottar barnevernstiltak utenfor hjemmet bor i fosterhjem.<sup>5</sup> Av nye barn som flyttet i tiltak utenfor hjemmet i 2021 flyttet 73 prosent i fosterhjem.<sup>6</sup> Om lag 85 prosent av barna som bodde i fosterhjem ved utgangen av 2021 bodde der på bakgrunn av et omsorgsvedtak, mens om lag 15 prosent bodde der som frivillig hjelpetiltak.<sup>7</sup> Det vises for øvrig til nærmere omtale av frivillige plasseringer i fosterhjem i kapittel 13.

Fra 2013 til 2016 økte antall barn i fosterhjem med i underkant av 10 prosent, fra 9 500 til litt i underkant av 10 400. Siden 2017 har det imidlertid vært en nedgang. Det er, ifølge Bufdir, flere forhold som kan forklare dette. Generelt har det vært en nedgang i antall barn som mottar tiltak fra barnevernet, og dette kan bidra til å forklare at etterspørselen etter fosterhjem har blitt mindre. Det har særlig vært en nedgang i antall omsorgsovertakelser. Se kapittel 4.

Ved utgangen av 2021 bodde 33 prosent av barna i fosterhjem i et fosterhjem i familie eller nære nettverk. Av de 439 nye barna som flyttet i fosterhjem i løpet av 2021, flyttet hele 69 prosent av barna i fosterhjem i familie eller nære nettverk.<sup>8</sup> Antall barn i slike fosterhjem økte med nesten 30 prosent i perioden 2013–2020.

<sup>4</sup> I tillegg kommer 422 barn og unge 0–17 år som på dette tidspunktet bodde i statlige og private familiehjem (spesialiserte fosterhjem).

<sup>5</sup> SSB-tabell 10661 og 13148.

<sup>6</sup> SSB-tabell 10661. Inkluderer alle fosterhjemstiltak (også beredskapshjem), barnevernsinstitusjoner og botiltak.

<sup>7</sup> SSB-tabell 12845. Inkluderer alle typer fosterhjemstiltak, ikke bare ordinære. Det var også noen barn (0,6 %) som bodde i slike tiltak som følge av akuttvedtak.

<sup>8</sup> SSB-tabell 10661.

<sup>3</sup> Norsk Fosterhjemsforening har i sin årlige spørreundersøkelse til fosterhjem i 2022 også innhentet informasjon fra barn i fosterhjem.

Det er regionale forskjeller i bruken av fosterhjem. Mens 8 av 1 000 barn bor i fosterhjem på landsbasis, bor 11,5 av 1 000 barn i Region nord i fosterhjem, og 5,7 av 1 000 i Oslo kommune.<sup>9</sup>

### 19.2.2 Fosterhjem og krav til fosterforeldre

Med fosterhjem menes private hjem som ivaretar omsorgen for barn på grunnlag av vedtak etter barnevernsloven, jf. barnevernsloven § 9-1. Dette omfatter vedtak om opphold i fosterhjem som et frivillige hjelpetiltak, på bakgrunn av akuttvedtak eller etter vedtak om omsorgsovertakelse. Det finnes ulike typer fosterhjem; ordinære fosterhjem, spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem. De fleste fosterhjem er ordinære, det vil si fosterhjem der fosterforeldrene inngår en avtale med kommunens barnevernstjeneste.<sup>10</sup> Det er lovfestet at barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå en avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldres forpliktelser, se barnevernsloven § 9-7. Avtalen om å være ordinært fosterhjem er en privatrettslig avtale. I 2010 utarbeidet Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet *Fosterhjemsavtalen*, i samarbeid med Kommunesektorens organisasjon (KS) og Norsk Fosterhjemsforening, som er en standardavtale til bruk ved inngåelse av et fosterhjemsoppdrag (NOU 2018: 18). Den er ikke oppdatert siden. Avtalen omhandler flere sider av fosterhjemsoppdraget, inkludert godtgjøring. *Nivået* på godtgjøringen, og eventuelt frikjøp fra arbeid, avtales imidlertid i den enkelte sak (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010).

Det stilles krav til personer som ønsker å bli fosterforeldre. Det følger av barnevernsloven § 9-3 at fosterforeldre skal ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem, og de skal ivareta omsorgen for barnet i samsvar med forutsetningene i vedtaket fra barnevernstjenesten eller barneverns- og helsenemnda. Utover dette er krav til fosterforeldre regulert i fosterhjemsforskriften, og det er også gitt retningslinjer om fosterhjem (Q-1072B).

<sup>9</sup> SSB-tabell 10660. Gjelder barn 0–17 år i alle typer fosterhjem ved utgangen av 2021.

<sup>10</sup> Spesialiserte fosterhjem tar imot barn og unge med behov for oppfølging som ikke kan ivaretas innenfor rammen av et kommunalt fosterhjem med forsterkning. Beredskapshjem er hjem som tar imot barn og unge på kort varsel i en akutt situasjon. Både spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem inngår avtale både med Bufetat og kommunen.

### 19.2.3 Kommunens og Bufetats oppgaver på fosterhjemsområdet

Det er barnevernstjenesten i omsorgskommunen som har ansvar for å velge et fosterhjem som er egnet til å ivareta det enkelte barnets behov, og som skal godkjenne fosterhjemmet. Ved valg av fosterhjem til det enkelte barn skal det alltid vurderes om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Se barnevernsloven §§ 9-4 og 9-5.

Bufetat skal bistå kommunene med plassering av barn i fosterhjem, og skal rekruttere og gi grunnleggende opplæring til fosterhjem, jf. § 16-3. Det er imidlertid kommunen som beslutter fosterhjemmenes økonomiske rammevilkår,<sup>11</sup> og som skal sørge for oppfølging og veiledning av fosterhjemmet, jf. § 9-6. Oppfølgingsansvaret er i ny lov løftet fra forskrift til lov, og ansvaret for å gi fosterforeldrene generell veiledning er overført fra Bufetat til barnevernstjenesten. Kommunens oppfølgingsansvar omfatter flere ulike elementer, som råd og veiledning, praktisk støtte, økonomisk støtte og ulike former for tilrettelegging.

Det er kommunen der fosterhjemmet ligger som har ansvaret for å føre tilsyn med fosterhjemmet, jf. bvl. § 9-10. Det skal føres tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjemmet fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp. Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet, gis grunnleggende opplæring og veiledning. Tilsyn med barn i fosterhjem er nærmere omtalt i kapittel 7 om BRO.

### 19.2.4 Ansvar og myndighet: Barnets foreldre, fosterforeldre og barnevernstjenesten

Hvem som har foreldreansvar for et barn følger av barneloven, jf. §§ 34 og 35. Med foreldreansvaret følger beslutningsmyndighet for barnet 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, vergemål (økonomiske avgjørelse) og navneendring. Etter en omsorgsovertakelse overtar barneverns-

<sup>11</sup> Med barnevernsreformen som trådte i kraft 1. januar 2022 ble Bufetats medfinansieringsansvar for hjemmene avviklet, og kommunene har nå et helhetlig økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem.



tjenesten omsorgsansvaret for barnet. Barnevernets omsorgsansvar omfatter avgjørelser om barnets dagligliv, blant annet spørsmål om barnet skal være i barnehage, benytte seg av skolefritidsordning, delta på fritidsaktiviteter, og andre større avgjørelser om dagliglivet. Foreldrene beholder et *restforeldreansvar*, som er begrenset til avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold. Dette omfatter valg av type skole, endring av navn, samtykke til adopsjon og inn- og utmelding i tros- og livssynssamfunn. Disse rammene er presisert i barnevernsloven § 5-4.<sup>12</sup>

Det har gjennom årene blitt reist flere spørsmål om hva som tilhører henholdsvis omsorgsansvaret og restforeldreansvaret, og dette har derfor blitt forsøkt klargjort gjennom tolkningsuttalelser og særskilt lovregulering. Barnevernstjenesten er gitt beslutningsmyndighet innenfor enkelte særlover. Barnevernstjenestens rett til å ta avgjørelser på vegne av barnet, blant annet i spørsmål om sakkyndig vurdering og spesialpedagogisk hjelp, fremgår eksempelvis i opplæringsloven, se Prop. 82 L (2014–2015) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Også i passloven og pasient- og brukerrettighetsloven er lignende formuleringer inntatt, for å klargjøre at det er barnevernstjenesten som, etter en omsorgsovertakelse, har kompetansen til å samtykke til utstedelse av pass og til helsehjelp til barn under 16 år. Departementet uttalte i Prop. 133 L (2020–2021) at det fortsatt vil kunne oppstå avgrensingsproblemer i praksis, men mente at en «uttømmende regulering i loven vil kunne ha utilsiktede konsekvenser» (side 208). I innstillingen til 1992-loven, uttalte flertallet i komiteen at der det er tvil om hvorvidt konkrete spørsmål hører inn under den daglige omsorgen eller foreldreansvaret, bør tvilen normalt komme foreldrene til gode.

Fosterforeldrene ivaretar omsorgen på vegne av barnevernstjenesten i det daglige – innenfor rammene av barnevernstjenestens omsorgsansvar, jf. § 5-4 annet ledd. Dette innebærer at de kan ta beslutninger som gjelder barnet i den daglige oppfølgingen, for eksempel knyttet til fritidsaktiviteter, oppfølging på skole i det daglige med lekser, og besøk hos fastlege ved sykdom.<sup>13</sup>

Barnevernstjenesten kan bestemme at fosterforeldrene også skal avgjøre andre spørsmål under omsorgsansvaret, enn bare de som gjelder den daglige oppfølgingen av barnet. Det er i forarbeidene til ny lov ikke gitt eksempler på hva dette omfatter. Det fremgår imidlertid av Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) at denne bestemmelsen er særlig relevant når fosterforeldre har hatt barnet hos seg en viss tid, og har vist seg skikket til å treffe avgjørelser for barnet.

Selv om barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet, er foreldrene fortsatt barnets verge i henhold til vergemålsloven. Dette innebærer at foreldrene fortsatt har det økonomiske ansvaret for barnet, og skal treffe beslutninger om økonomiske forhold. Selv om *foreldrene* fortsatt har det økonomiske ansvaret, har barnevernstjenesten i noen saker gitt fosterforeldre fullmakt til å opprette konto. Hjemmelsgrunnlaget for dette er uklart, jf. høringsuttalelse fra Finans Norge til høringsnotat om ny finansavtalelov (Finans Norge, 2017). I ny finansavtalelov, som ikke har trådt i kraft, er det derfor inntatt i § 4-52 at Kongen kan gi forskrift om kompetanse for barnevernsmyndigheten til å opprette konto for en mindreårig som mottar tiltak etter barnevernsloven, for midler som den mindreårige har rett til å disponere over etter reglene i vergemålsloven. Dette omfatter regler om kompetanse til å gi den mindreårige disposisjonsrett over slik konto, selv om det ikke foreligger samtykke fra vergen.

Det er i barnevernsloven hjemmel til å frata foreldre foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse. I ny lov § 5-8 er det presisert at slikt vedtak kan treffes dersom det foreligger særlige grunner som tilsier at det er nødvendig. Det er i proposisjonen vist til at særlige grunner kan foreligge dersom 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 hvis barnet ikke skal ha samvær med foreldrene og lever på sperret adresse, og det derfor er behov for navneendring. Ved fratakelse av foreldreansvar blir barnet uten verge, og statsforvalter må oppnevne ny. Det foreligger lite kunnskap om hvem som da oppnevnes som verge, men det er nærliggende å anta at det vil være fosterforeldrene.

Foreldrene har fortsatt omsorgsansvaret i saker der barnet bor i fosterhjem som et frivillig hjelpetiltak, mens fosterhjemmet utøver ansvaret på vegne av foreldrene i det daglige. Dette innebærer at det er foreldrene som har kompetansen

<sup>12</sup> Barne- og familiedepartementet foreslo i Ot.prp. nr. 44 (1990–1991) å oppheve skillet mellom omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar, det vil si at det skulle treffes vedtak om ansvarsovertakelse ved omsorgssvikt i hjemmet. I forbindelse med Stortingets vedtakelse av barnevernsloven i 1991 gikk Stortinget imot Barne- og familiedepartementets forslag. Delingen har imidlertid skapt problemer og uavklarte situasjoner i praksis. I ny barnevernslov er dagens skille mellom foreldreansvar og omsorgsansvar likevel videreført.

<sup>13</sup> Se Ot.prp. nr. 44. (1991–1992) og Prop. 133 L (2020–2021).

til å ta beslutninger om barnet. En del foreldrefunksjoner som gjelder barnets daglige liv må likevel ivaretas av fosterforeldrene, men dette skal i så stor grad som mulig skje i samarbeid med foreldrene. Det må for eksempel være enighet om spørsmål knyttet til skolegang eller barnehage, som for eksempel om barnet skal ha assistent på skolen o.l.

Utgangspunktet er at fosterforeldre skal rett- lede og kunne stoppe barnet når nødvendig, slik andre foreldre kan. Dette gjelder uavhengig av hvilken hjemmel barnet er plassert etter. Samtidig er det ikke gitt konkrete eller klare føringer for innholdet i fosterforeldrenes adgang til å ramme inn og å begrense barnets privatliv, for å gi barnet omsorg. Det er heller ikke åpnet for at fosterhjem kan utøve tvang eller beslutte inngrep i barnets privatliv, ut over den generelle adgangen til å ramme inn barnet. I ny lov § 9-2 er det inntatt en ny bestemmelse om barnets rettigheter under opphold i fosterhjem, som gjelder uavhengig av plasseringsgrunnlag. Det er presisert at barnet skal få forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, behandles hensynsfullt og med respekt for sin integritet, og at barnet selv skal kunne bestemme i personlige spørsmål så langt det er mulig ut fra formålet med plasseringen og fosterforeldrenes ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg. Barnets alder og modenhet skal tillegges vekt.

### 19.2.5 Fosterforeldres prosessuelle rettigheter

Fosterforeldre regnes i utgangspunktet ikke som part i barnevernssaker. Utgangspunktet for om fosterforeldre er part er forvaltningslovens regler, det vil si at det avhenger av om avgjørelsen retter seg mot eller om saken ellers direkte gjelder fosterforeldrene, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e. Dette innebærer at fosterforeldre etter en konkret vurdering kan gis partstatus.

Fosterforeldres partsstatus ble drøftet av departementet i proposisjonen om ny barnevernslov, men departementet fastholdt at fosterforeldre ikke automatisk skal gjøres til part. Departementet la vekt på at en barnevernssak først og fremst retter seg mot barnets foreldre og barnet selv, og det er derfor normalt disse som er parter i saken. Fosterforeldre utøver omsorgen for barnet på vegne av barnets foreldre eller barnevernstjenesten. Departementet viste til at fosterforeldre er en sammensatt gruppe, og vil ha ulik grad av tilknytning til barna de ivaretar omsorgen for. Fosterforeldre kan imidlertid, etter en konkret vurdering, gis status som part. Den sentrale vur-

deringen vil være hvorvidt fosterforelderens har tilstrekkelig grad av tilknytning til barnet, og det vil blant annet avhenge av hvilken fase saken befinner seg i og hva slags tiltak som vurderes.

Høyesterett vurderte nylig spørsmålet om fosterforeldre skal innvilges partsstatus, i forbindelse med rettslig prøving i en sak om oppheving av omsorgsovertakelse i HR-2022-729-A. Høyesterett tok utgangspunkt i at det etter tvisteloven bare er de biologiske foreldrene og kommunen som er parter, men vurderte om barnet og fosterforeldre hadde et beskyttet familieliv etter EMK artikkel 8 som likevel skulle føre til at fosterforeldrene skal være parter. Høyesterett viste til at jenta var nært knyttet til fosterforeldrene, hadde bodd sammen med fosterforeldrene hele sitt liv og nå var tre år. Etter Høyesteretts syn forelå et beskyttet familieliv etter EMK. Likevel kom Høyesterett på bakgrunn av en forholdsmessighetsvurdering etter artikkel 8 til at det ikke var grunn til å gi fosterforeldrene partsrettigheter. Høyesterett viste til at det må foretas en balansert avveining mellom barnets, foreldrenes og fosterforeldrenes interesser, og ved denne vurderingen er barnets beste overordnet. I vurderingen av fosterforeldres interesser i saker om tilbakeføring ble det vist til at fosterforeldre utfører en «viktig og nødvendig oppgave for sårbare barn som er tatt under offentlig omsorg.» Videre ble det vist til at fosterforeldres rettsposisjon i relasjon til artikkel 8 er av en annen karakter enn de biologiske foreldrenes rett til respekt for sitt familieliv. Det ble vist til at fosterhjemsoppdraget i utgangspunktet er tidsbegrenset, og at fosterforeldrene må være forberedt på at barnet kan bli tilbakeført til foreldrene. Høyesterett vurderte at det generelt kan være konfliktskapende dersom fosterforeldre får opptre som parter, noe som kan føre til at barnet involveres i flere tvister. Hensynet til barnets beste tilsa derfor, etter Høyesteretts syn, at fosterforeldre ikke fikk partsrettigheter. Det ble i denne sammenheng vist til departementets uttalelser i forarbeidene til ny barnevernslov, Prop. 133 L (2020–2021).

Selv om fosterforeldre ikke er parter i saken, er fosterforeldre likevel gitt noen særskilte prosessuelle rettigheter. Etter bvl. § 9-8 første ledd har fosterforeldre rett til å uttale seg før det trefes vedtak om flytting av barnet og før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves. Retten til å uttale seg i flyttesaker ble inntatt i ny barnevernslov, på bakgrunn av Fosterhjemsutvalgets forslag. Retten til å uttale seg i saker om oppheving av omsorgsovertakelse fulgte imidlertid av barnevernloven av 1992 og ble videreført i ny lov. Etter annet ledd følger det at nemnda kan gi fosterforel-

drene adgang til å klage på vedtak om flytting etter § 5-5. Dette er en lovfesting av praksis.

### 19.2.6 Særlig om fosterhjem til barn med minoritetsbakgrunn og til samiske barn

Etter FNs barnekonvensjon har barn med minoritetsbakgrunn og urfolk rett til å bevare sin identitet og sin etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn, også etter plassering utenfor hjemmet, se artikkel 8, 20 og 30. FNs barnekomité har også utarbeidet en generell kommentar nr. 11 om temaet. Samer har som urfolk særlige rettigheter til å bevare og videreutvikle kultur og språk, og sammen rett til å kunne delta på likefot i storsamfunnet, se ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk, art. 28 og 29 og Grunnloven § 108. I ny barnevernslov er det inntatt en overordnet bestemmelse om at barnevernet skal ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn *i alle faser av saken*, og at samiske barns særskilte rettigheter skal ivaretas, jf. § 1-8.

Barn og foreldres rett til å bevare barns kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn har også vært tema i noen av EMD-sakene mot Norge, ved spørsmål om et inngrep i familielivet etter EMK artikkel 8 anses nødvendig, blant annet stor-kammerdommen A.I. mot Norge (2021). Det kan på bakgrunn av denne avgjørelsen legges til grunn at barnevernet ikke er rettslig forpliktet til å finne et fosterhjem med samme kulturelle bakgrunn som barnet, men det må gjøres en innsats for å finne det dersom det anses å være til barnets beste og er et ønske hos foreldrene. Dersom det ikke er mulig å finne et fosterhjem med samme bakgrunn, må barnevernstjenesten sørge for at barnets bakgrunn ivaretas på annen måte. Det vil også være vesentlig for gjenforeningsmålet etter EMK art 8. Det vises for øvrig til kapittel 9.

## 19.3 System og praksis i andre land

### 19.3.1 Innledning

Norge skiller seg fra andre land ved at en vesentlig større andel av barna som er i tiltak utenfor hjemmet, bor i fosterhjem. I de fleste andre land bor en større andel av barna i institusjonslignende tiltak. Dette gjelder også i sammenligning med de andre nordiske landene. Samtidig er utfordringen med å skaffe nok fosterhjem felles for flere land. Enkelte andre land har etablert ordninger for å sikre barn uavhengig representasjon når de flyt-

tes ut av hjemmet jf. kapittel 7. Det finnes også eksempler på at enkelte andre land har gått lengre enn Norge i å avklare og tydeliggjøre fosterforeldres beslutningsmyndighet. Det vises her til tekstboks 19.1 som beskriver hvordan fosterforeldres beslutningsmyndighet er regulert i USA.

Videre i denne delen gis det en kort oppsummering av sentrale trekk ved fosterhjemstilbudet i Danmark og Sverige.

### 19.3.2 Danmark

I Danmark bodde 65 prosent av barna i alderen 0–17 år, som var plassert utenfor hjemmet ved utgangen av 2020, i fosterhjem (VIVE, 2021). 8 prosent bodde i fosterhjem i slekt eller nettverk.<sup>14</sup> Dette skiller seg fra Norge hvor 90 prosent av barna bor i fosterhjem, og 33 prosent i fosterhjem i familie eller nære nettverk.

Registerdata fra Danmarks statistikk viser at blant barn og unge som ble plassert i fosterhjem i Danmark i 2008–2009, hadde 27 prosent av de som bodde i nettverksfosterhjem byttet plasseringssted eller hatt et midlertidig opphør i plasseringen. Blant barn i fosterhjem *utenfor* nettverket var andelen 33 prosent. Tallene omfatter både planlagte og ikke-planlagte flyttinger. Som i Norge skjer det flest flyttinger det første året av plasseringen. Blant barn som opplever flyttinger flytter 40–50 prosent innen første året. En av forklaringene på at så mange flytter det første året er at tallene inkluderer midlertidige plasseringer kommunene benytter for å utrede barnets behov før en mer permanent plassering (Børne- og sosialministeriet, 2018). Det er vanskelig å gjøre en god sammenligning med norske forhold, men det synes som at danske barn i fosterhjem flyttes mindre enn norske.

En undersøkelse fra 2020, gjennomført av VIVE, om trivselen blant unge i alderen 15–17 år plassert utenfor hjemmet i perioden 2014–2020 viser en klar sammenheng mellom plasseringssted og «livstilfredshet». Mens unge på institusjon hadde lavere tilfredshet i 2020 enn i tidligere undersøkelsesår er tilstanden mer stabil blant unge i fosterhjem (Lausten og Andreasen, 2022).

### 19.3.3 Sverige

I Sverige ble 71 prosent av barn og unge som ble flyttet i tiltak utenfor hjemmet i 2021 flyttet i en form for fosterhjem (Socialstyrelsen, 2022b).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Danmarks statistikk, ANBAAR15.

<sup>15</sup> Inkluderer alle typer fosterhjem, også beredskapshjem.

### Boks 19.1 Prudent Parent Standard

En føderal lov fra 2014 pålegger statene i USA å implementere *Reasonable and Prudent Parent Standard* for å bygge opp under normalitet for barn som er under offentlig omsorg (NCSL, 2014). Dette innebærer at statene må implementere en standard for fosterforeldre for å ta beslutninger om barnets deltakelse i fritids-, kulturelle og sosiale aktiviteter, og at den enkelte stat må sørge for at fosterforeldre får opplæring i standardene. Department of Health and Human Services skal bistå stater med beste praksis for å hjelpe fosterforeldre med å anvende en rimelig og forsvarlig foreldrestandard.

I Pennsylvania er det for eksempel innført en egen lov, kalt *Activities and Experiences in Outof-Home-Placements Act*, som legger til grunn at fosterforeldre må kunne ta de samme avgjørelsene for barna som det foreldre gjør når det gjelder aktiviteter og opplevelser. Fosterforeldre skal i beslutningen om valg av aktiviteter blant

annet legge vekt på barnets beste, barnets ønske, barnets alder, modenhet og utviklingsnivå, de potensielle risikofaktorene og hensiktsmessigheten av aktiviteten. Målet er å gi barn flere muligheter til å delta i aktiviteter og være en del av familien og lokalsamfunnet. Eksempler på aktiviteter er reiser, deltakelse i lokalsamfunnet, camping, skoleutflukter, tilgang på data, internett og telefonkontakt med familie, førerkort, overnatting hos venner osv. Det trengs ikke tillatelse fra saksbehandler eller domstol for denne type beslutninger. Avgjørelser kan imidlertid ikke være i konflikt med eventuelle domstolsavgjørelser eller planer fra sosialtjenesten. Ved uenighet med barnevernstjenesten eller foreldrene om beslutninger omfattet av Prudent Parents, kan saken legges frem for domstolen. Beslutninger som *ikke* omfattes er medisinsk behandling, valg innenfor skole og utdanning og religiøse aktiviteter.

Dette er på nivå med bruken av fosterhjem i Norge. 23 prosent av nye plasseringer i fosterhjem ble gjort i slekts- eller nettverksfosterhjem.<sup>16</sup>

En nasjonal brukerundersøkelse blant barn i fosterhjem<sup>17</sup> i 2021 viser blant annet at 91 prosent av barna har møtt kontaktpersonen («socialsekretterare») sin i barnevernet, mens 67 prosent har opplevd at kontaktpersonen ble byttet ut. 38 prosent av barna opplever at de alltid eller som oftest får tak i kontaktpersonen ved behov, 52 prosent opplever at de alltid eller som oftest får hjelp av kontaktpersonen ved behov, og 68 prosent opplever at kontaktpersonen tar hensyn til barnets ønsker i beslutninger som handler om barnet. 38 prosent har opplevd å få påvirke valget av fosterhjem (30 prosent i aldersgruppen 9–14 år og 46 prosent i aldersgruppen 15–17 år). Videre viser undersøkelsen blant annet at 91 prosent trives i fosterhjem (97 prosent i aldersgruppen 9–14 år og 84 prosent i aldersgruppen 15–17 år), mens 75

prosent synes fosterforeldrene er snille mot dem (Socialstyrelsen, 2021b).

## 19.4 Igangsatte og gjennomførte tiltak

### 19.4.1 Innledning

I denne delen redegjøres det for noen av de mange tiltakene som er igangsatt og gjennomført på fosterhjemsområdet de siste årene. Etter det utvalget forstår tar Barne- og familiedepartementet sikte på legge frem en stortingsmelding om fosterhjem.

Innføringen av tverrfaglig helsekartlegging (Prop. 222 L (2020–2021)) vil også kunne bidra til at kommunal barnevernstjeneste, fosterhjem og institusjon settes i bedre stand til å gi barn som plasseres utenfor hjemmet forsvarlig omsorg og oppfølging. Det vises for øvrig til samlet omtale av endringsprosesser og iverksatte tiltak i barnevernet i kapittel 3.

### 19.4.2 Faglige og økonomiske rammevilkår

I 2018 presenterte Fosterhjemsutvalget utredningen *Trygge ramme for fosterhjem* (NOU 2018: 18), og denne er fortsatt under oppfølging av departementet. I NOU 2018: 18 foreslås det større

<sup>16</sup> Her er beredskapshjem holdt utenfor.

<sup>17</sup> Undersøkelse gjennomført som intervju av totalt 341 barn i alderen 9–17 år som hadde bodd i fosterhjem i minst seks måneder – 181 i alderen 9–14 år og 160 i alderen 15–17 år. Inkluderte 86 enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Om lag 20 prosent bodde i fosterhjem i slekt eller nettverk.

grad av standardisering og rettighetsfesting av økonomiske forhold, og forslagene er delvis fulgt opp gjennom nye faglige anbefalinger om økonomiske rammevilkår for fosterhjem (Barne- og familiedepartementet, 2021).<sup>18</sup>

BFD har varslet at fosterhjemsavtalen skal revideres, blant annet som følge av at forhold som tidligere inngikk i avtalen i høringen av ny fosterhjemsforskrift er foreslått forskriftsfestet. I den forbindelse skal endringer som bidrar til bedre samarbeid mellom fosterhjem og barnevernstjenesten vurderes. Dette omfatter blant annet forslagene fra fosterhjemsutvalget om at fosterhjemsavtalen skal inneholde en plikt for barnevernstjenesten til å samarbeide med fosterforeldrene, at avtalen skal oppdateres løpende og at det skal utarbeides en egen plan for oppfølgingen av fosterhjemmet som legges ved avtalen (Barne- og familiedepartementet, 2021). I tillegg er det i ny barnevernslov krav om at barnevernstjenesten og fosterforeldrene skal inngå en avtale om deres forpliktelser. I tillegg er fosterforeldres uttalerett i flyttesaker og det at de kan gis klageadgang lovfestet.

### 19.4.3 Oppfølging av barn og fosterhjem

Blant tiltakene som er igangsatt på området er at det i ny barnevernslov er presisert at barn har rett til forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, gitt overordnede generelle krav til fosterforeldre og inn tatt i fosterhjemsforskriften krav om at alle fosterforeldre må gjennomføre opplæring.<sup>19</sup> Opplæringen skal være i tråd med nasjonale anbefalinger. Kommunens oppfølgingsplikt er dessuten løftet fra forskrift til lov.

I tillegg inngår oppfølgingen av barn i fosterhjem i Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) og det er innført samhandlingsforløp for barn som flyttes i fosterhjem (Bufdir, 2021).<sup>20</sup> Statsforvalterne forvalter også utviklingsmidler som kommunene kan benytte til å utvikle veilednings- og oppfølgingstilbud til fosterhjem (Barne- og familiedepartementet, 2021). Bufdir har utviklet en detaljert sjekkliste for hvilken informasjon fosterhjem bør få når et barn skal flytte inn (Bufdir,

2022q). I 2021 ble det også gitt faglige anbefalinger om bruken av fosterhjem i barns familie og nettverk, som tar for seg blant annet statens opplæring, kommunenes saksbehandling, oppfølging, kontroll og tilsyn og barns medvirkning (Bufdir, 2021m).

### 19.4.4 Tiltak for barn med minoritetsbakgrunn

I ny barnevernslov er det lovfestet en overordnet bestemmelse om at barnevernet i sitt arbeid skal ta hensyn til barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn i alle faser av saken. Tiltak for barn med minoritetsbakgrunn er også tema i Bufdirs samhandlingsforløp for barn som flyttes i fosterhjem (Bufdir, 2021), faglige anbefalinger om fosterhjems plasseringer i barnets slekt eller nære nettverk og sjekklister for barnevernstjenestene (Bufdir, 2017). Det er også gjort tiltak for å rekruttere flere fosterhjem med minoritetsbakgrunn, for eksempel gjennom samarbeid med innvandrersamfunn og tros- og livssynssamfunn, både for å informere om barnevernet og samarbeide om rekruttering.

### 19.4.5 Forsknings- og statistikktiltak

Det er igangsatt forskning og utvikling som vil være viktig for utviklingen av fosterhjemstilbudet. Forskningsprosjektet *Flyttinger i regi av barnevernet* skal bidra til økt kunnskap om hvordan flyttinger i regi av barnevernet foregår i barnevernstjenestens og Bufetats praksis (Universitetet i Sørøst-Norge, 2021). Målet er kunnskap om hva som karakteriserer fosterhjem i barnets egen familie og nære nettverk, og hva som kjennetegner barnets oppfatning av plasseringen samt kjennetegn ved organiseringen av fosterhjemsarbeidet i de kommunene der disse plasseringene lykkes. Oppdraget avsluttes i desember 2023 (Bufdir, 2021k).

For å frembringe offisiell statistikk over årsaker til brudd og flyttinger utviklet Bufdir i 2021, i samarbeid med barnevernstjenester, nye koder for å registrere årsaker til flytting av barn i fosterhjem og institusjon. Disse kategoriene ble implementert i barnevernstjenestenes fagsystemer fra

<sup>18</sup> Departementet har gitt Bufdir i oppdrag å gjennomføre en følgeevaluering av barnevernsreformen, som blant annet skal gi departementet et grunnlag for å vurdere de faglige anbefalingene og hvordan disse har påvirket tilgangen på fosterhjem og kvaliteten i fosterhjemstilbudet. Se også Meld. St. (2015–2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*.

<sup>19</sup> Arbeidet med et nytt opplæringstilbud til fosterhjem ble implementert høsten 2022 (Bufdir, 2021k).

<sup>20</sup> Målet med samhandlingsforløpet er bedre og mer forutsigbar hjelp og støtte til saksbehandlerne i kommunens barnevernstjeneste og at barnet får en god opplevelse av flytteprosessen. Samhandlingsforløpet skal også være en hjelp for barn som skal flytte i fosterhjem og sikre at barnet kan ha en god oversikt over alt som skjer når det skal flytte i fosterhjem. Samhandlingsforløpet gir også barnets foreldre, øvrige familie og slekt og fosterforeldrene en god oversikt over aktiviteter i forbindelse med en flytting.

og med 2022, og SSB publiserer denne statistikk for første gang i juni 2023 (Bufdir, 2021k). Det pågår også et forskningsprosjekt, som blant annet skal gi kunnskap om omfang og konsekvenser av grensesetting, inkludert kunnskap om hvordan fosterforeldre skal rettlede og ramme inn barnet i utfordrende enkeltsituasjoner og som ledd i strategier for å fremme barnets utvikling samt hvilke oppfatninger, forståelser og erfaringer de har med grensesetting. Forskningen skal gi Bufdir grunnlag for anbefalinger og forslag til hvordan god grensesetting kan utøves, og forslag til tiltak for hvordan uønsket grensesetting og ulovlig tvangsbruk kan forhindres. Prosjektet skal ferdigstilles i 2023 (Bufdir, 2021k).

Bufdir har også, for første gang, startet et doktorgradsarbeid på fosterhjemsområdet gjennom ordningen offentlig sektor-ph.d. (Bufdir, 2021k).<sup>21</sup> Prosjektet heter *Children's Right to Family Life and Stability in Foster Care*, og skal utforske hvordan barnevernet kan bruke menneskerettighetsbaserte tilnærminger for å ivareta barns rett til familieliv og stabilitet i fosterhjem. Studien vil samle inn data om stabilitet i fosterhjem og menneskerettighetsbasert praksis fra forskningsartikler og statistikk samt spørreundersøkelser og fokusgrupper med barnevernsansatte, fosterforeldre, foreldre, og fosterbarn. Arbeidet vil etter planen leveres i 2026 (Forskningsrådet, 2022c). Videre har spisskompetansemiljøet for opplæring av fosterhjem startet samarbeid med flere utdanningsinstitusjoner med masterprogram, for at de skal bli mer bevisste på behovet for forskning på fosterhjemsområdet (Bufdir, 2021k).

## 19.5 Hvor trykker skoen?

### 19.5.1 Innledning

Mye av utfordringsbildet på fosterhjemsområdet er godt kjent, og det er igangsatt flere tiltak for avhjelpe situasjonen. Mange av tiltakene har ennå ikke fått mulighet til å virke. Dette gjelder særlig endringene i lov og forskrift, Barnevernsfaglig kvalitetssystem, faglige anbefalinger om økonomiske rammevilkår, samhandlingsforløp for barn

<sup>21</sup> Arbeidsgivere i offentlig sektor kan søke ordningen *Offentlig sektor-ph.d.* for ansatt som skal gjennomføre et doktorgradsprosjekt. Prosjektet skal være relevant for virksomhetens ansvarsområde og bygge kunnskap og kompetanse som er relevant og anvendbar for den offentlige virksomheten. Et Offentlig sektor-ph.d.-prosjekt er et samarbeid mellom tre parter; den offentlige virksomheten, et gradsgivende universitet eller høyskole og kandidaten (Forskningsrådet, 2022b).

som flyttes i fosterhjem m.m. Utvalget har, som følge av avgrensninger av mandatet, ikke gått grundig inn i flere av de mest grunnleggende utfordringene på fosterhjemsområdet. Tilgangen på egnede fosterhjem fremstår som en vedvarende utfordring. Det er i utgangspunktet særlig utfordrende å skaffe fosterhjem til barn som har omfattende behov for støtte, søskenflokker og ungdommer, og å skaffe fosterhjem med felles eller lik bakgrunn og kultur som barna (Bufdir, 2022d; Ekhaugen og Rasmussen, 2015). Det kan være flere årsaker til utfordringene med å skaffe fosterhjem, som demografiske og samfunnsmessige forhold, men det kan også henge sammen med hvilken oppfølging fosterhjemmene får og hvordan de øvrige rammevilkårene er innrettet. Det er utvalgets oppfatning at mange fosterforeldre opplever at de blir stående for alene om oppdraget. Utvalget ser også at praksisendringene i kjølvannet av EMD-dommene kan ha ført til mer uforutsigbarhet og flere vanskelige situasjoner fosterforeldre må stå i.

Utvalget har i sitt arbeid, og innenfor rammen av mandatet, fokusert spesielt på fire utfordringer; uklarheter ved fosterforeldrenes beslutningsmyndighet, at barn opplever brutte relasjoner som følge av flytting, manglende tilrettelegging for barn med minoritetsbakgrunn og mangel på grunnleggende kunnskap om fosterhjemstilbudet.

### 19.5.2 Uklarheter og begrensninger i fosterforeldrenes beslutningsmyndighet

Når barn bor i fosterhjem etter en omsorgsovertakelse vil ansvaret for barnet være delt mellom tre aktører; foreldrene, fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Dette i motsetning til barn som bor hjemme, der foreldrene har det fulle ansvaret. Barneombudet fremholder 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).

Ansvarsdelingen kan ha uheldige konsekvenser for barns hverdagsliv, for eksempel som følge av uklarheter om hva som ligger til henholdsvis omsorgsansvaret og de opprinnelige foreldrenes restforeldreansvar, eller at foreldre med restforeldreansvar ikke ønsker å samtykke i saker som er viktige for barn. Barns muligheter kan også begrenses av at det kan være uklart hva foster-

foreldrene kan beslutte og hva barnevernstjenestene skal bestemme. Både barn og fosterforeldre kan også måtte vente på nødvendige avklaringer fra barnevernstjenesten, noe som kan ha uheldige konsekvenser for barnet. Utvalget mener dette gjør det vanskeligere for fosterforeldre å komme i posisjon til å kunne gi god omsorg og følge opp barnet i det daglige.

Det at opprinnelige foreldrene er verge for barn under omsorg, kan vanskeliggjøre situasjoner for barnet, for eksempel ved bruk av banktjenester, søknad om skoleplass osv., jf. blant annet innspill til utvalget fra Norsk Fosterhjemforening. Det oppleves ugreit for et barn eller en ungdom som opplever dette, slik som beskrevet i en nemndssak fra 2022:

Blant annet har det vært store utfordringer knyttet til å opprette Vipps og Bank-id. Fosteremor forklarte at Jente trenger Bank-id blant annet i forhold til skolesøknader, og at Vipps er viktig i en ungdoms liv, både av praktiske årsaker og for ikke å føle på utenforskap og annerledeshet.

Nemnda legger til grunn at reising har skapt store utfordringer for Jente. Vinteren 2020 fikk hun med nød og neppe være med fotballaget på treningsleir til [land4], ettersom hun først ble nektet reise fordi det ikke forelå samtykke fra en person med foreldreansvar. (...) I vinterferien i år fikk Jente ikke vært med fotball-laget sitt på treningsleir til [land3], fordi søknad om visum må underskrives av den med foreldreansvaret.

Kilde: FNV-2022-289-FOA

Ansvarsdelingen kan også skape vanskeligheter i saker der barnevernstjenesten ikke samtykker til noe som fosterforeldre og barnet ønsker, for eksempel hvis det har en kostnadsside. I fosterhjemundersøkelsen oppgir 60 prosent av fosterforeldre respondentene problemer med tilgang til Helsenorge.no (Norsk Fosterhjemforening, 2021). Rundt 40 prosent har vansker med bankkonto og kort til barnet, rundt 1/3 har problem med utstedelse av pass, og 1/4 med tilgang til Vipps. Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartement og Finansdepartementet har gitt Bufdir i oppdrag å utrede en tilgangsløsning for fosterforeldre til barns helseopplysninger på helsenorge.no. Formålet med oppdraget er å utrede alternative løsninger for tilgang til helsenorge.no for fosterforeldre, som per i dag ikke har elektronisk tilgang til helseopplysninger om

barn de utøver omsorgen for (Norsk Fosterhjemforening, 2022e).

Norsk Fosterhjemforening har i innspill til utvalget stilt spørsmål ved hvem som skal ivareta fosterbarns rettigheter i situasjoner 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. Foreningen 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 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 avlastnings tiltak, barnebolig m.m.

### 19.5.3 Barn i fosterhjem opplever brutte relasjoner som følge av flytting

Tall 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, ikke medregnet opphold i beredskapshjem. Det er typisk at barn flytter 1–2 ganger i løpet av det første året de bor i fosterhjem, før situasjonen stabiliserer seg (Bufdir, 2022b).<sup>22</sup>

Det er mange årsaker til at barn flyttes. Det handler blant annet om at man ikke har nok kunnskap om barnets behov, fordi de ikke er tilstrekkelig kartlagt, slik at «matchen» mellom barn og fosterhjem ikke blir god nok (Backe-Hansen mfl., 2013; 2019; Kjelsaas mfl., 2020). Det kan videre legges til grunn at brudd i fosterhjem kan skyldes mangler ved kommunenes oppfølging av barna og fosterhjemmet, samt at fosterhjem ikke får god nok informasjon og opplæring. Kunnskapen som foreligger taler for at det er variasjon mellom kommunene i dette arbeidet (Helsetilsynet, 2015; Bufetat, 2016; Ekhaugen mfl., 2018; Norsk Fosterhjemforening, 2021; Tonheim mfl., 2021; Bufdir, 2022o). Gundersen og Jessen (2019) finner at de viktigste årsakene til å vurdere å avslutte oppdrag om fosterhjem var manglende avlastning, vanskelig samarbeid med barnevernstjenesten, man-

<sup>22</sup> Barn i fosterhjem i familie og nære nettverk flytter mindre enn barn i fosterhjem utenom.

glende oppfølging og veiledning og hensynet til egne barn.<sup>23</sup>

Det er iverksatt flere tiltak for å møte disse utfordringene, jf. 19.4. Det er foreløpig uklart hvilken effekt disse tiltakene vil ha. Det er også behov for en mer kunnskapsbasert tilnærming til hva fosterforeldre trenger for å ivareta barn med ulike behov i fosterhjem, jf. omtale av kunnskapsbehovet under.

#### 19.5.4 Manglende tilrettelegging for barn med minoritetsbakgrunn

Barn med minoritetsbakgrunn kan oppleve særlige utfordringer ved ivaretagelsen av deres rett til tilknytning til språk, religion og kultur, noe som også kan påvirke relasjonen til de opprinnelige foreldrene og mulighetene for eventuell gjenforening. Det finnes ikke tall på hvor mange barna som bor i fosterhjem som har minoritetsbakgrunn. I en rapport fra Proba Analyse fra 2017 ble det anslått mellom 1 500 og 1 600 barn med innvandrerbakgrunn i fosterhjem (Thorbjørnsrud mfl., 2017).

Fosterhjemsforeningen (2022c) fant, i sin undersøkelse blant 1 300 fosterforeldre, at 68 prosent av de det var aktuelt for var helt eller delvis uenig i at de hadde fått tilstrekkelig opplæring til å ivareta barn med annen etnisk bakgrunn enn fosterhjemmet. 11 prosent av de som opplevde kontakten med barnas foreldre som vanskelig oppga språklige barrierer som årsak. Thorbjørnsrud mfl. (2017) mener, basert på litteraturstudier og intervjuer med ansatte i statlig og kommunalt barnevern, representanter for innvandrerorganisasjoner, fosterbarn og fosterforeldre, at det er behov for tiltak som bidrar til at fosterbarn kan få et positivt forhold til egen bakgrunn, og kan opprettholde morsmål samt veiledning til fosterforeldre om utfordringer som kan oppstå når fosterbarn med minoritetsbakgrunn plasseres i et etnisk norsk fosterhjem.

Utfordringen kan skyldes at det er vanskelig å rekruttere fosterhjem med minoritetsbakgrunn, noe som igjen kan henge sammen med den generelle rekrutteringsutfordringen, men også ha andre særskilte årsaker, for eksempel knyttet til kunnskapen om og tilliten til barnevernet blant familier med minoritetsbakgrunn. Utfordringen med å bevare barnas tilknytning til språk og kultur kan også skyldes utfordrende samarbeid eller kommunikasjon mellom fosterhjem, barnevernstjeneste og foreldre, omfanget og kvaliteten

på samvær med foreldre og barnets familie samt opplæringen og veiledningen fosterforeldre får når det gjelder dette temaet. Det kan dessuten skyldes at barn som flyttes i fosterhjem ønsker å ta avstand fra den biologiske familiens bakgrunn.

#### 19.5.5 Mangel på kunnskap

Bufdir viser selv til at fosterhjemsfeltet er et ungt forskningsfelt sammenlignet med andre tiltaksområder innen velferdstjenestene (Bufdir, 2021k). Bufdir mener det særlig er behov for mer kunnskap om midlertidighet kontra kontinuitet ved fosterhjemsplasseringer; hvordan skape tilknytning og stabilitet til det beste for fosterbarnet, når målsettingen i de fleste tilfellene av plassering er tilbakeføring.

En grunnleggende mangel er, slik utvalget ser det, at vi ikke vet hvordan barn og unge har det i fosterhjem og hva som er viktig for dem når de skal bo i fosterhjem. Det mangler også kunnskap om hvordan man bør gå frem for å rekruttere egnede fosterhjem, og om kjennetegn ved fosterforeldre og hva som er forutsetningene for god omsorg i fosterhjem (Berrick mfl., 2011; Bergström mfl. 2020; Berrick, 2021; Bald mfl., 2022).

Det er også behov for mer kunnskap om verktøy for å kartlegge og matche fosterbarn og fosterforeldre (Kaasbøll mfl., 2018), samt behov for å utvikle tilgjengelig statistikk over hvor lenge barn må vente på fosterhjem og bedre oversikt over hva som skjer med barn som flyttes. Drange mfl. (2021) viser til at en mulighet for framtidig forskning er å koble fosterbarn og fosterforeldre ved hjelp av husholdnings- og familieregistre.

### 19.6 Utvalgets forslag

Når barn og unge ikke kan bo hjemme flyttes de som regel i fosterhjem, og utfordringene på området kan derfor potensielt ramme et betydelig antall barn og unge hvert år. God omsorg for barn under offentlig omsorg er en forutsetning for et rettssikkert barnevern for barn.

Utvalget legger til grunn at de sentrale forutsetningene for god omsorg for barn i fosterhjem er at det velges fosterhjem tilpasset det enkelte barns behov og at fosterforeldre får god opplæring, oppfølging og støtte. Dette handler både om fosterforeldrenes rammevilkår, og mulighetene de har til å ta beslutninger i hverdagen som er viktige for barnet.

Utvalget har i andre deler av utredningen foreslått flere tiltak som vil være relevante for å møte utfordringene på fosterhjemsområdet, og bidra til

<sup>23</sup> Basert på spørreundersøkelser blant fosterforeldre og deres biologiske barn samt et utvalg avsluttede fosterhjem.



at barn opplever større grad av stabilitet i fosterhjemmet. Det vises særlig til at innføring av en barnerepresentantordning (BRO), flertallets forslag, vil kunne ha stor betydning for at valget av fosterhjem er tilpasset barnets behov, samt kunne sikre mer likeverdig og tettere oppfølging av barna, styrke medvirkningen fra og informasjonen til barn og bidra til å avdekke og påpeke behov for tiltak og tjenester fra andre instanser. Representanten vil også kunne være en viktig samarbeidspartner for fosterforeldrene. I saker der barn har minoritetsbakgrunn vil BRO kunne bidra til at særlige hensyn blir ivaretatt (se nærmere omtale av tiltaket i kapittel 7).

Utvalget foreslår også å redusere aldersgrensen for partsrettigheter, noe som kan styrke barnets medvirkning og bidra til bedre identifisering av barnas behov (klagerett, rett til advokat mm.), samt at barn skal kunne be om en annenhåndsvurdering av nemnda i saker der barn med partsstatus motsetter seg barnevernstjenestens beslutning om flytting. Disse tiltakene omtales nærmere i kapittel 8. Forslagene i kapittel 21 om kontinuitet har også som mål å bidra til bedre medvirkning, stabilitet og forutsigbarhet for barn i fosterhjem som ikke skal tilbakeføres til sine opprinnelige foreldre.

Videre omtales utvalgets øvrige forslag til tiltak på fosterhjemsområdet.

Klargjøre ansvarsdelingen mellom fosterforeldre, barnevernet og foreldre

For å skape klarhet i hva fosterforeldre kan ta beslutninger om, foreslår utvalget at det utarbeides retningslinjer som konkretiserer fosterforeldres beslutningsmyndighet. For eksempel kan *Prudent Parent Standards* i USA være en inspirasjon, men tilpasset den norske ansvarsdelingen og norsk kontekst. Se tekstboks 19.1. Retningslinjene bør ha som utgangspunkt at fosterforeldre skal kunne fatte beslutninger i saker som vanligvis fattes av foreldre. Det vil innebære å klargjøre beslutningsmyndigheten om blant annet skole- og fritidsaktiviteter, reiser, oppfølging av utfordringer knyttet til skole- og helseforhold og om grensetting. Utgiftsdekning som ikke er regulert på annen måte bør også omtales i denne sammenheng.

Slike retningslinjer kan lette og «normalisere» hverdagen for barnet, men også fosterforeldrene, ved at de i hverdagslige saker er like som andre familier. Det kan også gi fosterforeldre en tydeligere rolle som omsorgsperson og foreldre for barnet, og det vil også avlaste barnevernet. Foster-

foreldrenes beslutningsmyndighet skal ikke omfatte forhold som binder barnevernstjenesten økonomisk eller som barnevernstjenesten vil måtte stå ansvarlig for.

Utvalget mener også at det bør avklares tydelig internt i barnevernstjenesten hvilken person som er satt til å håndtere barnevernstjenestens beslutningsmyndighet overfor det enkelte barn, slik at både foreldre og fosterforeldre enkelt kan vite hvor de skal henvende seg for å få nødvendige avklaringer. I utgangspunktet vil det være en fordel dersom kontaktpersonen i barnevernstjenesten får tydelige fullmakter til å avklare spørsmål og fatte beslutninger som gjelder barnet og fosterhjemmet.

Større beslutningsmyndighet til fosterforeldre

For de sakene der gjenforeningsmålsettingen ikke er gitt opp 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.<sup>24</sup> Dette er nødvendig for at fosterforeldre skal kunne utøve god omsorg for barnet. Dagens ansvarsdeling mellom barnevernstjenesten, fosterhjemmet og opprinnelige foreldre medfører at barn i fosterhjem ikke har de samme mulighetene som barn og unge uten tiltak fra barnevernet. På dette området er det, etter hva utvalget kjenner til, ikke gjort andre tiltak enn at innholdet i restforeldreansvaret er forsøkt tydeliggjort i ny barnevernslov.

Det foreslås også at det inntas i barnevernsloven at foreldreansvaret gjelder beslutninger om samtykke til adopsjon, navneendringer og inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn. Dette innebærer at det er barnevernstjenesten som ellers har beslutningsmyndigheten, med mindre det er forhold som er lagt til fosterforeldrene. Dette vil til en viss grad innebære et sterkere inngrep overfor foreldre, som at valg av type skole ikke lenger vil være opp til foreldre å beslutte. Det kan også være andre avgjørelser om barnets grunnleggende personlige forhold, men de fleste andre forhold har fått sin avklaring gjennom særreguleringen, se 19.2. Forslaget vil styrke barnets

<sup>24</sup> For barn som det er konstatert ikke kan tilbakeføres, vil utvalgets forslag i kapittel 21 om å innføre en ordning med oppvekstadoptsjon være relevant. Dette vil gi fosterforeldrene beslutningsmyndighet som i dag ligger til både barnevernstjenesten og opprinnelige foreldre, og dermed avhjelpe denne utfordringen.

muligheter og gi sterkere grad av forutsigbarhet, ved at ansvarsforholdene blir tydeligere og det ikke er behov for å innhente foreldrenes samtykke

Samtidig ser utvalget at dette ikke løser utfordringer knyttet til vergespørsmål, som følger foreldreansvaret. Et alternativ kan være at skillet mellom omsorgsovertakelse og fratakelse av foreldreansvar opphører, ved at det i stedet for omsorgsovertakelse vedtas ansvarsfratakelse, slik departementet opprinnelig foreslo i Ot.prp. nr. 44 (1990–1991). Det vil være et sterkere inngrep overfor foreldrene, men vil samtidig kunne være enklere å forholde seg til for fosterforeldre og barnet, ved at alle avgjørelser ligger til barnevernstjenesten. Det kan også i større grad enn utvalgets forslag bidra til mer trygghet og stabilitet for barnet. Det kan samtidig stilles spørsmål ved om en slik endring innebærer et risiko for at terskelen for tvangsplassering øker. En slik løsning må utredes nærmere. Et annet alternativ som kan utredes er om det kan gjøres endringer i vergemålsloven, for å flytte det økonomiske ansvaret fra foreldrene til barnevernstjenesten ved en omsorgsovertakelse. Også dette alternativet vil være et større inngrep overfor foreldre, men samtidig kunne gi barnet større trygghet og likere muligheter som andre barn. Det er gjort endringer i finansavtaleloven, som nevnt over, som skal bidra til dette.

#### Rådslag ved flytting

Utvalget foreslår at det innføres en faglig anbefaling om at det skal gjennomføres en form for rådslagning med involverte aktører og viktige personer i barnets liv, dersom barnevernstjenesten eller fosterhjemmet ønsker å flytte et barn som bor i fosterhjem til et annet tiltak. Dette bør gjelde enten barnet bor i fosterhjemmet etter reglene for frivillig tiltak eller omsorgsovertagelser. Formålet er å undersøke om flytting kan unngås eller legge til rette for en barnesensitiv flytting, ved å bringe inn nye perspektiver og tenke konstruktivt rundt grunnlaget for at det ønskes en flytting av barnet. Utvalget er kjent med at noen barnevernstjenester allerede bruker slike ordninger.

Hvorvidt slik rådslagning skal benyttes må vurderes av barnevernstjenesten i den enkelte sak, og det er barnets beste som må ligge til grunn for vurderingen. Tidsperspektivet bør imidlertid vektlegges. En sak om flytting er tidssensitiv, og det er avgjørende at det raskt kommer på plass et møtepunkt, og at det må gjennomføres før eventuell overprøving av flyttevedtaket i nemnda, jf. forslag i kapittel 8. I et rådslagningsmøte er det

særdeles viktig at barnets perspektiv og situasjon kommer tydelig frem.

I saker der barnet som skal flyttes trenger hjelp fra flere instanser, og situasjonen er fastlåst, vil det kunne være aktuelt å involvere statsforvalteren som mekler, jf. utvalgets forslag i kapittel 26 om å gi statsforvalteren et klart mandat og et tydelig oppdrag med å samordne og ansvarliggjøre tjenester i slike saker.

#### Rammevilkår for fosterhjem lovfestes

Utvalget foreslår at rammevilkår for fosterhjem lovfestes.<sup>25</sup> Tiltaket innebærer at noen av forholdene som i dag inngår i den privatrettslige fosterhjemsavtalen mellom kommunen og fosterforeldrene, og noen av forholdene som avtales i den enkelte sak, istedenfor reguleres i lov. Tiltaket vil gi økt forutsigbarhet for fosterforeldre samt bidra til et mer likeverdig fosterhjemstilbud i Norge.

Ansvar for å rekruttere og lære opp fosterhjem er lagt til staten, mens rammevilkårene fastsettes av kommunen. Utvalget mener 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. Forutsigbarhet er viktig. Rammene bør dessuten være de samme, uavhengig av hvilken kommune barnet kommer fra.

Rammebetingelsene må videre innrettes slik at de både bidrar til rekruttering av nye fosterhjem og at eksisterende fosterforeldre ønsker å fortsette som fosterhjem. Utvalget støtter samtidig intensjonen bak de faglige anbefalingene i regjeringens fosterhjemsstrategi (Barne- og familiedepartementet, 2021), om at oppdraget som ordnært fosterhjem bør være nettopp det – et oppdrag og ikke lønnet arbeid. Frikjøp fra arbeid er nødvendig i mange faser av et slikt oppdrag, men bør være noe som vurderes i det enkelte tilfellet – i lys av barnets og fosterhjemmets behov.

Utvalget har ikke gått langt i å vurdere *hvilke* rammebetingelser som bør lovfestes. Det virker imidlertid opplagt at fosterforeldre ikke skal tape økonomisk, verken på kort eller lang sikt, på å ta oppdrag som fosterhjem. Det bør blant annet vurderes om fosterforeldre bør sikres pensjonsrettigheter og opplæring av god kvalitet. Rammebetingelsene må gjenspeile de situasjonene foster-

<sup>25</sup> Lovfesting av fosterforeldres økonomiske rammebetingelser ble også foreslått av Fosterhjemsutvalget i NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*.

foreldre daglig må håndtere. Det er også nødvendig at rammebetingelsene er innrettet med tilstrekkelig grad av forutsigbarhet og stabilitet, og tar høyde for at barnas og fosterforeldrenes behov kan variere over tid.

Det må derfor utredes nærmere hvilke økonomiske betingelser samt hvilke betingelser knyttet til for eksempel oppfølging, veiledning og avlastning, som bør lovfestes. Vurderingene må baseres på forskning og kunnskap, blant annet kunnskap om hva som fremmer god omsorg i fosterhjem<sup>26</sup> og rekruttering av egnede fosterhjem, herunder hva som skal til for at fosterforeldre ønsker å fortsette som fosterhjem og vil anbefale det for andre. Det må også, basert på det man vet om behovet for tilpasning til den enkelte sak, vurderes hvilke rammebetingelser som *ikke* bør lovfestes, slik at det gis tilstrekkelig handlingsrom til tilpasning i den enkelte sak.

Det bør videre vurderes om det er behov for særskilte faglige rammebetingelser for fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk. Utvalget legger til grunn at disse kan være annerledes, men ikke mindre omfattende enn rammevilkår for andre fosterhjem.

Rammevilkår som ikke lovfestes, men som vurderes som viktige for rekrutteringen av fosterhjem og barns omsorg i fosterhjem, må formidles og implementeres på andre måter, for eksempel som faglige anbefalinger i Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK). Innholdsmessig kan det eksempelvis gjelde føringer for samarbeidet mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten og hvordan fosterforeldre skal støttes i og få opplæring i samarbeidet med barnets foreldre, skole, barnehage, helsetjenesten m.m.

Utredning av ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem for barn med urfolks- og minoritetsbakgrunn

Utvalget foreslår at det utredes å etablere særskilte ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem som tar imot barn med annen kulturell og språklig bakgrunn enn det fosterforeldrene har. Målet er at barn og unge skal få tiltak tilpasset deres behov, inkludert mulighet til å bevare tilknytning til språk og kultur. Utredningen kan ses i sammenheng med vurderingene av de øvrige rammevilkårene, jf. forslag over. Lignende løs-

ninger kan også vurderes overfor fosterhjem som tar imot barn som tilhører andre minoritetsgrupper, for eksempel barn og ungdom med LHBT+identitet. Overfor samiske barn vil et slikt veiledningstilbud bygge på tilbud i NASAK, som allerede er etablert som nasjonalt kompetansesenter med ansvar for opplæring og veiledning av kommunalt barnevern (se omtale kapittel 9).

Vurdering av rekrutteringsstrategi

Utvalget foreslår at det utredes om rekrutteringen av fosterhjem bør gjøres mer differensiert, der man aktivt søker etter fosterhjem for grupper barn og unge med ulike behov. Bufetat rekrutterer i dag fosterhjem etter «en dør inn»-strategien, noe som innebærer at potensielle fosterhjem først fordeles på ulike typer oppdrag etter at de har meldt seg som fosterhjem og startet prosessen med å bli fosterhjem. Mer målrettet rekruttering gjøres imidlertid av behandlingshjem (TFCO).

En mer differensiert rekrutteringsstrategi kan øke sjansen for at man raskere finner fosterhjem egnet for det enkelte barn, samtidig som man i mindre grad får «mismatch» mellom potensielle fosterforeldres forventninger og barnas behov. En mer differensiert rekruttering kan særlig være hensiktsmessig når fosterhjem skal tas i bruk for barn og unge som krever særskilt oppfølging. Det vises eksempelvis til utvalgets forslag i kapittel 20, om å utvide tilbudet om spesialiserte fosterhjem til barn som i dag bor på institusjon. Samtidig kan det for mange av disse ungdommene være snakk om mer kortvarige opphold i fosterhjem, noe som vil kunne telle positivt for noen potensielle fosterhjem.

Forskning og kunnskap

En grunnleggende utfordring er at det ikke finnes god kunnskap om hvordan barn har det i fosterhjem. Utvalget foreslår derfor at det innføres en praksis for systematisk innhenting av kunnskap om hvordan barn og unge har det i fosterhjem, for eksempel gjennom jevnlig brukerundersøkelser blant et representativt utvalg barn i fosterhjem. Det kan i denne sammenheng ses hen til blant annet Socialstyrelsens undersøkelse blant barn i fosterhjem i Sverige.

Utvalget mener videre at det kreves målrettet forskning og utviklingsarbeid om blant annet fosterbarn og deres situasjon, og om hva som skal til for å øke rekrutteringen av egnede fosterhjem.

<sup>26</sup> Det kan for eksempel bygges videre på Bufdirs rapport fra 2016 *Metoder som kan styrke tilknytning mellom fosterbarn og fosterfamilie* (Bufdir, 2016b).

## Kapittel 20

# Institusjon

### 20.1 Innledning

En rekke rapporter har de senere år satt søkelys på livssituasjonen for barn og unge på institusjon. Utdraget fra rapporten «De tror vi er Shitkids» fra Barneombudet er talende:

Mange av dem har hatt et vanskelig liv helt fra de var små. De trenger omsorg, å bli lyttet til og tatt på alvor. Livet på institusjon er på mange måter et liv på utsiden. Mange ungdommer føler seg stempelt og utenfor. En jente på 18 år sa det slik: «Noen venner har kuttet kontakten med meg etter jeg kom på institusjon. Tror jeg er shitkid.» De er ikke «shitkids». Men systemet rundt dem, familie, skole, barnevern og helsevesen klarer ikke alltid å hjelpe dem. Til slutt er de fanget i en enorm saksmappe der alt det negative om dem blir gjentatt og gjentatt. Følelsen av å være «shitkid» er ikke god. Dette er ungdommer med ressurser og potensial. I fremtiden må dette, sammen med ungdommenes egne meninger og ønsker, få en mye større plass i både deres liv og i sakspapirene enn det gjør i dag.

Kilde: Barneombudet (2020a), side 3

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå tiltak, med hensyn til hvordan rettssikkerheten til barn i institusjon kan styrkes ut fra barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer. 834 barn og unge bodde ved utgangen av 2021 i barnevernsinstitusjon. Tre av barna var 0–2 år, 70 av barna var 6–12 år og 761 av barna var 13–17 år.<sup>1</sup> De fleste barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon trenger spesialisert omsorg og hjelp (Bufdir, 2022d, se også kapittel 4). Blant barn og unge som bodde på institusjon ved utgangen av 2021 bodde 44 prosent i stat-

lige institusjoner, 21 prosent i private, ideelle institusjoner og 35 prosent i private, kommersielle institusjoner.<sup>2</sup> Institusjonstilbudet består av om lag 500 institusjoner eller institusjonsavdelinger, med i gjennomsnitt fire plasser. Noen steder vil institusjonen være en enkelt bolig, mens det andre steder er snakk om flere mindre avdelinger samlet under en felles administrativ paraply. Disse kan være geografisk lokalisert ganske nær hverandre, eller spredd utover større avstander (Grünfeld mfl., 2020).

I starten av utvalgsarbeidet var institusjonsområdet en markant del av mandatet. Utvalgets mandat ble imidlertid endret ved regjeringsskiftet i 2021 og Barneverninstitusjonsutvalget ble oppnevnt i juni 2022 for å utrede hvilke oppgaver, rammer og omfang fremtidens institusjonsbarnevern skal ha (se kapittel 1). På denne bakgrunn har utvalget avgrenset<sup>3</sup> sitt arbeid med institusjonsområdet til tre utfordringer:

- Barn og unge på institusjon opplever i for stor grad tvang, utrygghet, ensomhet, mangel på informasjon og involvering og lav trivsel.
- Institusjonstilbudet skaper i for liten grad en positiv endring for barnet.
- Det velges i for stor grad institusjonsplasser som ikke er egnet for det enkelte barn.

Dette er utfordringer utvalget mener det må gjøres noe med raskt for å styrke rettssikkerheten til barn på institusjon.

Utvalget foreslår i dette kapitlet to overordnede tiltak. For det første bør det innføres krav om særskilt begrunnelse for bruk av institusjons tiltak, for å underbygge og forsterke den pågående omleggingen til bruk av fosterhjem fremfor institusjonstiltak. For det andre bør ordningen

<sup>1</sup> SSB-tabell 12845. Til sammenligning bodde det 8 340 barn i alderen 0–17 år i fosterhjem ved utgangen av 2021. I tillegg var det 137 unge voksne (18–24 år) som hadde institusjon som ettervernstiltak på dette tidspunktet.

<sup>2</sup> SSB-tabell 11361. Inkluderer alle barn og unge på institusjon.

<sup>3</sup> Avgrensningen innebærer at utvalget ikke har utarbeidet forslag knyttet til behovet for forebygging, hvordan det faglige innholdet i institusjonstilbudet skal se ut, eller hvordan inntakssystemet kan forbedres, selv om utvalget mener det er utfordringer også på disse områdene.

med spesialiserte fosterhjem utvikles, tilpasses og utvides, slik at den gruppen barn og unge som i dag flyttes til institusjon i større grad kan få bo i fosterhjem. Økt bruk av fosterhjem fremfor institusjon er i tråd med UN General Assembly vedtak av 27. november 2019 som 193 stater har sluttet opp om (United Nations, 2019b). Også i forarbeidene til ny barnevernslov er det påpekt at omsorg innenfor rammen av en familie er det foretrukne alternativet for de fleste barn (Prop. 133 L (2020–2021)).

Utvalget har i sitt arbeid vurdert utfordringsbildet ut fra nåtidsbeskrivelsene av institusjonsfeltet, og kan ikke forskuttere forslag fra barnevernsinstitusjonsutvalget og regjeringens og Stortingets oppfølging av disse.

I kapittelet beskrives i del 2 dagens system og praksis for bruk av institusjonstiltak i barnevernet samt barnas opplevelse av å bo på institusjon. I del 3 beskrives system og praksis i andre land, mens del 4 beskriver bruken av institusjonstiltak i enkelte andre sektorer. Del 5 omhandler gjennomførte og igangsatte tiltak på institusjonsområdet. I del 6 gir utvalget sin vurdering av utfordringsbildet, og i del 7 presenteres utvalgets forslag.

## 20.2 Dagens system og praksis

### 20.2.1 Ansvar for og krav til institusjonstilbudet

Det er barnevernstjenesten som avgjør om barnet skal bo i fosterhjem eller på institusjon, og hvor lenge barnet skal bo der. Når en barnevernstjeneste mener at et barn har behov for å flytte i fosterhjem eller bo på en institusjon, har Bufetat plikt til å bistå med plassering av barnet, jf. barnevernsloven § 16-3 første ledd.<sup>4</sup> Bufetat avgjør, etter dialog med og på bakgrunn av utredninger fra kommunen, *hvilken* institusjon barnet skal bo på, og skal ha et tiltaksapparat som er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert. Bufetat skal etablere og drifte barnevernsinstitusjoner, eventuelt benytte kommunale og private barnevernsinstitusjoner, og skal godkjenne institusjoner jf. § 16-3 annet ledd, jf. § 10-17. Godkjenningen skal, ifølge

<sup>4</sup> Lovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og myndighet gjelder ikke Oslo kommune. I Oslo kommune ivaretas Bufetats oppgaver og myndighet av kommunen, jf. barnevernsloven § 16-6. Dette innebærer blant annet at Oslo kommune ikke kan kreve bistand fra Bufetat til plassering av barn utenfor hjemmet. Oslo kommune har selv ansvaret for å rekruttere fosterhjem og for å etablere og drive institusjoner. Videre er Oslo kommune fullt ut økonomisk ansvarlig for tiltaksapparatet.

lovbestemmelsen, gjelde for bestemte målgrupper.

Det er i barnevernsloven § 10-15 stilt generelle krav til barnevernsinstitusjoner. Institusjonen skal ha en definert målgruppe og et formulert mål for sin faglige virksomhet. Videre skal institusjonen anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige, og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet. Institusjonen skal ha en skriftlig plan for sin virksomhet, og skal føre internkontroll for å sikre forsvarlig drift. Det er også stilt krav til forsvarlig bemanning og kompetanse i § 10-16. Institusjonen skal ha ansatt personell med tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen ut fra institusjonens målgruppe og målsetting. Videre er det som en del av kompetansesatsingen inntatt krav om relevant bachelorutdanning for nyansatte, og krav om barnevernsfaglig master eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for ledere og stedfortredere, med en overgangsordning frem til 2031.

Institusjonstilbudet i Norge kjennetegnes av at det består av relativt mange og små institusjonsavdelinger. I 2018 var det 494 institusjonsavdelinger, med i gjennomsnitt fire plasser (Grünfeld mfl., 2020). Enkelte barn bor alene på institusjon, enten fordi det er bestemt at barnet skal ha enetiltak eller av andre grunner. Institusjonene ligger som regel i tilknytning til et nærmiljø, og barna går som regel på den lokale skolen. Det finnes ikke låste institusjonsavdelinger, slik mange andre land har (Deloitte, 2019).

Institusjonstilbudet skal, ifølge departementet, bidra til å gi barn trygge rammer, utviklingsmuligheter, økt livskvalitet og varige, positive endringer i livene deres. Barna skal bli hørt og sett, bli tatt vare på og møtt med omsorg, stabilitet og forutsigbarhet. Tilbudet skal også være tilpasset det enkelte barns behov, jf. Prop. 133 L (2020–2021).

### 20.2.2 Barnas bakgrunn

Ved utgangen av 2021 var det 834 barn og unge på barnevernsinstitusjon, hvorav tre var 0–2 år, 70 var 6–12 år og 761 var 13–17 år.<sup>5</sup> I tillegg var det 137 unge 18–24 år som hadde institusjon som ettervernstiltak på dette tidspunktet.<sup>6</sup>

Drange og Hernæs (2020) finner, i sin kvantitative analyse av institusjonspopulasjonen, at de fleste som gis et tilbud på barnevernsinstitusjon

<sup>5</sup> Detaljert informasjon om foreliggende statistikk- og datagrunnlag er presentert i kapittel 4.

<sup>6</sup> SSB-tabell 12845. Gjelder barn 0–17 år som bodde på institusjon 31. desember 2021.

er ungdom i alderen 15 til 18 år. Over 90 prosent er 13 år eller eldre. Kjønnfordelingen er relativt jevn, med en svak overvekt av gutter. Gutter er likevel sterkt overrepresentert blant de som bor på institusjon som følge av rusavhengighet eller sterke atferdsuttrykk og høy risiko for varig problematferd inn i voksen alder. Innenfor disse målgruppene utgjør gutter henholdsvis om lag 60 og 80 prosent (Drange og Hernæs, 2020).

Barn og unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert på barnevernsinstitusjonene. I overkant av 40 prosent av barn og unge på institusjon har minst én utenlandsfødt forelder, mens nærmere 30 prosent selv er født i utlandet. Blant utenlandsfødte har noe over halvparten familie med innvandringsgrunn, mens drøyt 40 prosent har flyktet. Om lag 33 prosent av flyktningene er enslige, mindreårige asylsøkere (Drange og Hernæs, 2020).

#### Begrunnelse for valg av institusjonstiltak

Ved utgangen av 2021 bodde 46 prosent av barn og ungdommene på institusjon som følge av vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernsloven § 5-1, jf. § 5-3.<sup>7</sup> 30 prosent hadde institusjonstiltak som frivillig tiltak etter § 3-2, mens 15 prosent bodde der med begrunnelse i alvorlige atferdsvansker etter § 6-1 og § 6-2. 9 prosent bodde der som følge av et akuttvedtak, jf. barnevernsloven kapittel 4.

Det er noe geografisk variasjon i hvilket grunnlag barn på barnevernsinstitusjon er plassert etter. I noen fylker har nærmere 60 prosent av barna vedtak om omsorgsovertakelse, mens dette i andre fylker gjelder 36 prosent av barna.<sup>8</sup> Andelen som er plassert på grunnlag av vedtak begrunnet i barnets atferd varierer mellom 11 og 22 prosent, mens andelen med institusjon som hjelpetiltak varierer mellom 20 og 39 prosent.

Institusjonsplassen som Bufetat<sup>9</sup> tilbyr skal begrunnes ut fra det enkelte barns behov på en forsvarlig måte. Departementet har i forarbeidene til ny barnevernslov uttalt at ved valg av institusjonsplass til det enkelte barn, må hensynet til barnets beste ivaretas på en slik måte at også andre barn som har behov for plassering på institusjon kan gis et forsvarlig tiltak tilpasset deres individuelle behov (Prop. 133 L (2020–2021)).

Selv om det er ulike hjemler for plassering og ulik innretning av institusjonstilbudet for de ulike gruppene, er det i dagens institusjonstilbud ikke nødvendigvis et klart skille mellom tilbudet på de ulike typene institusjoner. Også barn og unge på omsorgsinstitusjonene har for eksempel til dels store hjelpebehov. Flere barn har over tid også flere plasseringer på institusjon på bakgrunn av ulike hjemler (Grünfeld mfl., 2020). Barneombudet (2020a) har vist at ungdom som bor på institusjon på grunn av atferd ofte har svært lik bakgrunn som ungdom som blir flyttet fra hjemmet på grunn av omsorgssvikt. Barnevernstjenesten kan for eksempel ha hatt informasjon om vold, psykisk syke foreldre eller rus i familien, men henlagt saken, mens den i andre saker prøver hjelpetiltak i år etter år med større eller mindre hell. Etter hvert utvikler barnet atferdsvansker, og det ender med akutt- og tvangs plasseringer. Ungdommens atferd får da mye oppmerksomhet i barnevernets saksbehandling og i omtalen av barnet, mens omsorgssvikten de har blitt utsatt for kommer i bakgrunnen (Barneombudet, 2020a).

I Kjelsaas mfl. (2020) fremkommer det at kommuners valg av institusjon fremfor fosterhjem blant annet begrunnes i barn og unges egne ønsker, og i at det er vanskelig å finne et egnet fosterhjem. Barnets problemer synes å være avgjørende. Det fremkommer også at når barnets eller ungdommens atferd og utfordringer når et visst nivå, argumenteres det i større grad for plassering på institusjon. Dette er aller tydeligst når det er snakk om rusproblematikk, utagering og atferdsmessige problemer, med mulig plassering etter atferdsparagrafer samt ved kriminalitetsproblematikk. Det vises til at det kan være utfordrende for fosterhjem å håndtere stor problembelastning på en god måte. At et barn, eller spesielt ungdom, har opplevd flere brudd, synes også å gjøre at institusjon foretrekkes fremfor fosterhjem. Institusjon kan også benyttes som et midlertidig tiltak før fosterhjems plassering. Flere av informantene i Kjelsaas mfl. (2020) bruker uttrykket «å lande» før videre plassering, og knytter det gjerne opp mot relasjons- og tilknytningsproblemer. Det henger blant annet sammen med muligheter for å kunne ta til seg omsorg i en familieliknende situasjon.

Barnas tidligere kontakt med barnevernet og andre tjenester

Drange og Hernæs (2020) viser at barn og unge på institusjon i gjennomsnitt har vært i kontakt

<sup>7</sup> SSB-tabell 12845. Gjelder barn 0–17 år som bodde på institusjon 31. desember 2021.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Eventuelt Oslo kommune.

med barnevernet i om lag 7 år før de flyttes på institusjon. De 25 prosent av barna som har vært i kontakt lengst har vært det i 12 år eller mer, mens de 25 prosent som har vært i kontakt med barnevernet kortest har vært det i 2 år eller mindre.<sup>10</sup> Ser man på fordelingen av alder ved første barnevernstiltak finner man en topp i tidlige barneår, og så en ny topp i tidlige tenår.

Kayed mfl. (2015) finner svakere selv-rapportert fysisk helse blant unge som bor på institusjon, enn blant barn med tiltak fra Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og i den generelle befolkningen. Forskerne mener dette kan henge sammen med at de har livserfaringer (omsorgssvikt, mishandling og traumer) som de andre gruppene ikke har i samme grad. I Barneombudet (2020a) fremkommer det at de fleste barna og ungdommene som inngikk i undersøkelsen hadde det til felles at de hadde hatt en vanskelig oppvekst, og at en eller flere kjente risikofaktorer tidlig hadde vært til stede. Dette kunne være problemer i hjemmet, i form av periodevis mangel på nødvendig omsorg og oppfølging, mange konflikter eller grov omsorgssvikt. Andre risikofaktorer kunne være fattigdom, minoritetsbakgrunn, foreldre med psykiske vansker eller stor forsørgerbyrde og trange bomiljøer. Noen hadde også opplevd krig og flukt. Mange fortalte ombudet om en vanskelig skolegang, med mobbing eller mangel på mestring. Etter hvert slet flere av ungdommene med psykiske vansker.

Det fremkom videre at mange av ungdommene hadde vært kjent for både barnevernet og hjelpesystemet lenge, og ofte hadde hjelpetjenester som BUP og Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) vært inne tidlig. Det kunne ha kommet bekymringsmeldinger fra skole, politi og andre gjennom flere år. I flere saker hadde barna fortalt om vold, eller det har vært mistanke om vold. Det var mange eksempler på at barnevernet hadde henlagt saker til tross for store bekymringer, enten etter å ha prøvd med hjelpetiltak eller etter undersøkelse. Noen ganger hadde henleggelsen vært begrunnet med at foreldrene taket nei til hjelpetiltak, eller med at barnevernstjernen vurderte at det ikke var nødvendig. Likevel måtte mange saker gjenåpnes fordi omsorgen ikke var god nok, og ofte fordi barnet etter hvert utvikler sterke atferdsuttrykk (Barneombudet, 2020a).

## Flyttinger

SSB har de siste årene fått på plass statistikk om flyttinger av barn som bor i fosterhjem. 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 beredskaps hjem. Figur 20.1 viser andelen som har opplevd minst én flytting etter første flytting i fosterhjem, fordelt på alder og om fosterhjemmet er i barnets familie og nettverk. For alle aldergrupper er det høyest antall flyttinger det første året barna bor i fosterhjem. Det er typisk at barnet flytter mellom en og to ganger i løpet av det første året de bor i fosterhjem (Bufdir, 2022b).

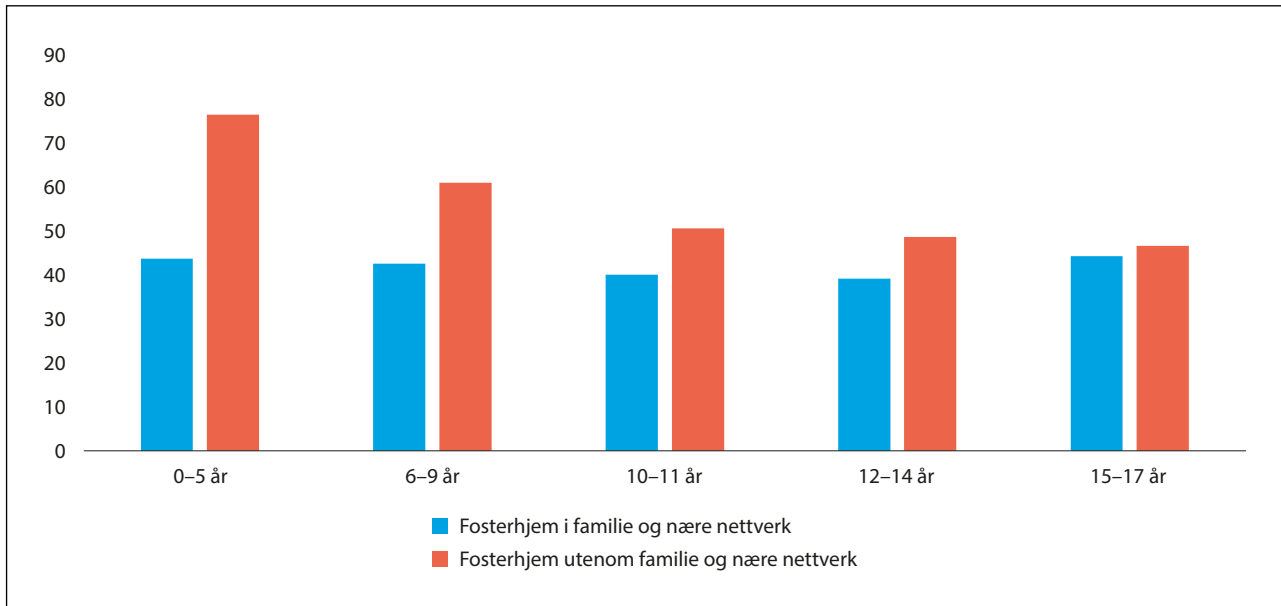
Tilsvarende statistikk finnes ikke om barn og unge som bor på institusjon. Det finnes også lite annen kunnskap om hvor ofte barn og unge på institusjon har flyttet mellom fosterhjem og institusjon og mellom ulike institusjoner. I undersøkelsen til Kayed mfl. (2015) av 400 barn og unge, har barna i gjennomsnitt hatt 3,34 bosteder utenfor foreldrehjemmet etter vedtak fra barnevernet. Antall flyttinger varierte fra 1 og opp til 25 bosteder. Jentene hadde flyttet signifikant flere ganger enn guttene. I Kjelsaas mfl. (2020) vises det til en analyse fra Bufdir om at 67 prosent av barn og ungdom som bodde på institusjon i mai 2019, hadde tre eller flere flyttinger bak seg. Dersom en ser bort fra akutt plasseringer er andelen på 38 prosent. Det fremkommer ikke om flyttingene har skjedd fra fosterhjem eller institusjon. Drange mfl. (2021) viser at det årlig er 1,5 prosent av barna som var i ordinært fosterhjem et år som var på institusjon året etter. 5,4 prosent av barn i statlige familiehjem bodde året etter på institusjon.

I en artikkelserie om psykisk syke barn i barnevernet, avdekket Aftenposten i 2022 at 261 barn som bodde på barnevernsinstitusjoner i 2020 og 2021, var blitt flyttet til sammen 2 000 ganger siden de kom inn under barnevernets omsorg.<sup>11</sup> De bodde i snitt bare 60 dager på hvert sted. 32 av barna var blitt flyttet minst 10 ganger hver. 22 av dem hadde alvorlige psykiske lidelser, inkludert personlighetsforstyrrelser, traumer, Asperger syndrom og autisme (Aftenposten, 2022, 9. juni).

Også flere statsforvaltere har, i en undersøkelse gjennomført av utvalget, trukket frem mange og utilsiktede flyttinger som en bekymring. Det er vist til at barn har opphold på flere

<sup>10</sup> I tolkningen av disse tallene må det tas høyde for at barna har ulik alder, og dermed mekanisk kan ha ulik tid siden første kontakt.

<sup>11</sup> For å finne ut hvor mange barn det var snakk om, ba Aftenposten Bufetat om innsyn i antall barn som bodde på barnevernsinstitusjon i 2020 og 2021, og som var blitt flyttet minst fire ganger siden de kom inn i barnevernet.



Figur 20.1 Andel barn som har opplevd minst én flytting etter første flytting i fosterhjem. Etter alder og type fosterhjem. 2020. Prosent

Kilde: Bufdir (2022b) og SSB-tabell 13353

ulike institusjoner og etter ulike bestemmelser, at noen for raskt blir flyttet videre fordi det er stort fokus på målgruppe og oppholdsperiode og at barn flyttes på feil institusjon fordi barna er for dårlig utredet.

### 20.2.3 Oppfølgingen av barn og unge som bor på institusjon

Når barn og unge bor på institusjon skal barnevernstjenesten følge med på barnets omsorgssituasjon og utvikling gjennom hele institusjonsoppholdet, og vurdere hvorvidt barnet får hjelp i henhold til hva som er målsettingen med oppholdet eller om det er behov for endringer i tilbudet, jf. barnevernsloven kapittel 8. I ny barnevernslov er det også presisert at barnevernstjenesten i omsorgskommunen har plikt til å følge opp barn på barnevernsinstitusjon, se § 10-19. Oppfølgingsplikten forutsetter, ifølge Barne- og familiedepartementet, at barnevernstjenesten opprettholder sin relasjon med barnet gjennom hele institusjonsoppholdet, og at barnevernstjenesten og institusjonen samarbeider tett, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Det er også utarbeidet en ny forskrift der innholdet i oppfølgingsplikten er utdypet. Blant annet fremgår det at barnevernstjenesten skal følge opp barnet gjennom hele institusjonsoppholdet, og ha oversikt over alle forhold som er relevante for barnets omsorgssituasjon og behandling. Videre skal barnevernstjenesten ha

regelmessig kontakt med barnet, og tett kontakt hvis barnets situasjon tilsier det. Det er også presisert at barnet skal ha en kontaktperson som aktivt må arbeide for å etablere og opprettholde en god relasjon til barnet, og ha kunnskap om barnets sak.

Barnevernsinstitusjonen skal på sin side gi barna som oppholder seg på institusjonen forsvarlig omsorg, jf. barnevernsloven § 10-1. Dette innebærer blant annet å gi barn vern, beskyttelse og tydelige rammer for å sikre trygghet og god utvikling. Videre skal barn og unge på institusjon få stabil og god voksenkontakt, der de voksne skal gi barnet en opplevelse av å bli sett og hørt. Forsvarlig omsorg handler også om å hindre at barnet får kontakt med negative miljøer og hindre at barnet skader seg selv eller andre. Omsorgen må tilpasses det enkelte barns behov, alder og modenhet. Også formålet med institusjonsoppholdet vil ha betydning for hva slags støtte og oppfølging barnet kan ha behov for i det daglige (Prop. 133 L (2020–2021)). Barnets beste skal ligge til grunn for utøvelsen av omsorgen, jf. bvl. § 1-3.

Barnet skal også følges opp med skole eller annen opplæring og fritidsaktiviteter. Barn og unge har, i henhold til opplæringsloven, plikt til grunnskoleopplæring og rett til offentlig grunnskoleopplæring. Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende har rett til videregående opplæring. Disse rettighetene gjelder selvsagt



også barn og unge som bor på institusjon. Opp-læringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte eleven. Se også kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats.

Barn som bor på institusjon på grunn av sterke atferdsuttrykk skal gis forsvarlig behandling, jf. § 10-1. Dette innebærer blant annet at institusjonen skal anvende metoder som er faglig og etisk forsvarlige og tilpasset institusjonens målgrupper og målene for institusjonens virksomhet, jf. § 10-5. Dersom det skal ytes helsefaglig behandling overfor barn som bor på barnevernsinstitusjon, skal den, ifølge Prop. 133 L (2020–2021), hjemles i helselovgivningen.

Institusjonens ivaretagelse av barnet i det daglige innebærer at institusjonen må tilrettelegge og tilpasse oppholdet, slik at barnets behov blir ivare tatt. I barnevernsloven § 10-18 er institusjonens mulighet til å kartlegge barn under institusjonsoppholdet presisert. Kartleggingen skal ha som formål å tilrettelegge tilbudet for det enkelte barn. Kartleggingen kan gjøres på ulike tidspunkter i et institusjonsforløp, for eksempel ved innflytting, i løpet av oppholdet og før utskrivning. Dersom institusjonen etter kartleggingen finner at barnet ikke får et tilbud som ivaretar barnets behov, må innholdet i tilbudet justeres så langt det lar seg gjøre innenfor plasseringsgrunnlaget, behandlingsopp- legget og målgruppen for institusjonen (Prop. 133 L (2020–2021)).

#### 20.2.4 Rettigheter og bruk av tvang

Barnevernsloven kapittel 10 regulerer rettighetene for barn som oppholder seg på barnevernsinstitusjoner, og adgangen til å begrense disse rettighetene og benytte tvang og andre inngrep. Barn har rett til å medvirke under oppholdet på institusjonen, og institusjonen skal sørge for at barnets rett til medvirkning blir ivaretatt ved utformingen av institusjonens daglige liv og ved andre forhold som vedrører barnet, jf. § 10-2. Barnet skal kunne bestemme i personlige spørsmål, og skal, som et utgangspunkt, kunne bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonens område, fritt kommunisere med andre, herunder bruke elektroniske kommunikasjonsmidler og motta besøk. Institusjonen kan ikke føre kontroll med barnets korrespondanse. Barnet har rett til kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell mfl.

Barn på institusjon skal ikke utsettes for tvang eller andre inngrep, med mindre det etter en helhetsvurdering er nødvendig i situasjonen, jf. § 10-6. Mindre inngripende tiltak skal være for-

søkt eller vurdert som utilstrekkelige, og tiltaket må være egnet til å oppnå formålet og stå i rimelig forhold til de interessene som skal ivaretas. Tiltaket skal gjennomføres på en så skånsom måte som mulig og ikke opprettholdes lenger enn nødvendig. Institusjonene skal arbeide systematisk med å forebygge tvang, og gjennomgå bruk av tvang og andre inngrep sammen med barnet, så snart som mulig etter at tvangstiltaket er avsluttet, jf. § 10-4.

Institusjonen kan likevel begrense barnets rettigheter når det er nødvendig for å gi barnet forsvarlig omsorg ut fra barnets alder og modenhet, og det kan benyttes milde former for fysisk makt, som å holde barnet kortvarig eller lede barnet, jf. § 10-2 og § 10-3. Det kan bare fastsettes begrensninger eller utøves makt som foreldre ellers kan beslutte ut fra omsorgsansvaret etter barneloven, jf. Prop. 133 L (2020–2021). Begrensningene må være innenfor det som er allment akseptert i oppdragelsen av barn, og være nødvendig og forholdsmessig. Institusjonen kan også begrense barnets rettigheter hvis det er nødvendig for å ivareta trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Dersom det er strengt nødvendig kan tvang også benyttes i akutte faresituasjoner, for å avverge skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom, jf. § 10-7. På visse vilkår kan det foretas kroppsvisitasjon og undersøkelse av barnets rom, eiendeler, brev og pakker, jf. § 10-8. Tvangstiltaket skal opphøre straks skaden eller faren er avverget.

For barn som oppholder seg på institusjon fordi de har vist alvorlige atferdsuttrykk, er det gitt særskilte bestemmelser som gir hjemmel til mer inngripende tiltak. Dersom det er nødvendig ut fra formålet med oppholdet, kan institusjonen innskrenke barnets bevegelsesfrihet, låse døren til institusjonen, innskrenke retten til besøk og bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler, eller institusjonen kan inndra elektroniske kommunikasjonsmidler, jf. § 10-9. Innskrenkninger må, ifølge forarbeidene, knyttes til barnets særlige utfordringer som ligger til grunn for behandlingen barnet skal få på institusjonen.

Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i 2018 avdekket manglende rutiner for bruk av tvang, eller at disse ikke var kjent eller ble fulgt (Helsetilsynet, 2019b). Sivilombudet mener de grunnleggende rettighetene, som retten til å bli hørt og til å medvirke, ofte kan tapes av syne i institusjonstilbudet. Gjennom institusjonsbesøk har ombudet avdekket at noen institusjoner benytter tvang og begrensninger rutinemessig, og at det mangler individuelle vurderinger og dokumentasjon.<sup>12</sup>

Sivilombudets erfaring er at tvangsbruk kan oppleves som belastende, skremmende og krenkende for barn som utsettes for det, og mener det er en utfordring at de som skal ivareta barnet under institusjonsoppholdet ikke alltid forstår hvordan loven skal praktiseres. Ombudet har funnet at regelverket kan være uklart, også for tilsynsmyndighetene. Sivilombudet har også funnet at mange barn i praksis ikke gis anledning til å uttale seg i saker som angår dem, og at enkelte institusjoner ikke har informert eller inkludert det aktuelle barnet i møter eller avgjørelser som angår barnet. Ombudet mener dette gir risiko for brudd på barnas rettssikkerhet og krav på beskyttelse. Sivilombudet mener det også er bekymringsfullt at ny barnevernslov synes å innebære at for eksempel konflikter om å få tilgang til mobiltelefon, eller å beslaglegge rusmidler, skal kunne løses gjennom mer fysisk maktbruk, uten at vilkårene for tvang i akutte faresituasjoner er til stede. Ombudet mener det er risiko for at bestemmelsene i ny lov senker terskelen for, og dermed kan øke bruken av, fysisk makt for å løse konflikter. Sivilombudet har overfor utvalget også påpekt en risiko for vilkårlig/ulovlig frihetsberøvelse, og stilt spørsmål ved hvor reelt samtykket er i saker der ungdom flyttes frivillig på institusjon på bakgrunn av alvorlige atferdsuttrykk, og hvem som har ansvar for å sikre rettshjelp dersom samtykket trekkes (Sivilombudet, 2021).

I 2019 registrerte statsforvalterne 7 738 avgjørelser om tvang overfor barn og unge på institusjon. Totalt var det dette året 1 799 barn som bodde på institusjon i løpet av året. Rusmiddeltesting, *tvang i akutte faresituasjoner* og bevegelsesbegrensninger er de tvangstypene som ble registrert oftest i både 2017, 2018 og 2019 (Helsetilsynet, 2021a). Nøkleby mfl. (2020a) viser at tvang utøves i form av tvang i akutte faresituasjoner (typisk det å bli holdt fast eller isolasjon/skjerming), i tillegg til tilbakeføring ved rømming, urinprøver ved rusmiddelbruk, begrensninger i

adgangen til å bevege seg innenfor og utenfor institusjonens område, eller fotfølging av voksne samt inndragelse av mobiltelefon eller andre elektroniske kommunikasjonsmidler.

Utvalgets undersøkelse blant barn og unge som bodde på institusjon våren 2022, viser at over halvparten har opplevd minst én type tvangstiltak de siste seks månedene. 4 av 10 har opplevd at voksne har sett gjennom rommet og tingene deres. En fjerdedel har oppgitt at de voksne har tatt fra dem mobilen eller nettbrettet. En tredjedel har opplevd fysisk tvang, ved at noen av de voksne holder dem fast mot deres vilje, og tilsvarende mange har opplevd å ha blitt utsatt for andre handlinger som oppleves som tvang.

I gjennomsnitt fattes det rundt fire tvangsvedtak per barn på institusjon. Helsetilsynet har imidlertid vist at tvangsbruken ikke er jevnt fordelt mellom barna, og at dersom man kun ser på de ti ungdommene med flest tvangsvedtak i *hvert* fylke i 2019 vil 41 prosent av tvangsbruken på landsbasis dette året være knyttet til denne gruppen (altså totalt 100 ungdommer). Disse 100 ungdommene utgjorde 5,5 prosent av barna som bodde på institusjon dette året. I gjennomsnitt ble det i dette utvalget registrert 30 avgjørelser om tvang per barn i 2019. Rusmiddeltesting, tvang i akutte faresituasjoner og bevegelsesbegrensninger er de tvangstypene som ble registrert oftest også i dette utvalget av ungdommer. Det barnet som var utsatt for mest tvang i 2019 hadde 178 registrerte tiltak, og den med færrest hadde tre. Per uke hadde barna i gjennomsnitt mellom 0,06 og 5 tvangstiltak (Helsetilsynet, 2021a).

Barnet og foreldrene kan klage direkte til statsforvalteren på brudd på bestemmelser i barnevernslovens kapittel 10. I 78 prosent av klagesakene stadfester statsforvalterne institusjonens avgjørelser, og barna får dermed ikke medhold i forholdene de klaget på.<sup>13</sup> Helsetilsynet har ment at gjennomgangen av klagen viser at fylkesmennene prioriterer klager fra barn på institusjon (Helsetilsynet, 2019d). Enkelte statsforvaltere har overfor utvalget imidlertid uttrykt bekymring for at det er færre barn som klager nå sammenlignet med tidligere, uten at man kjenner årsaken til dette.<sup>14</sup> Det er også, gjennom forskning, vist at

<sup>12</sup> Stortinget vedtok i 2013 at Norge skulle slutte seg til tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT), en internasjonal menneskerettslig avtale med mål om å beskytte mennesker som er fratatt friheten. Sivilombudet ble tildelt oppgaven med å utøve mandatet i denne tilleggsprotokollen, og har dermed ansvar for å undersøke om menneskerettighetene til frihetsberøvede mennesker ivaretas og forebygge tortur og umenneskelig behandling. På denne bakgrunn opprettet Sivilombudet i 2014 en egen forebyggingsenhet, som foretar regelmessige besøk til steder der mennesker er fratatt friheten. Det er for eksempel fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. På bakgrunn av besøkene gir Sivilombudet anbefalinger med sikte på å forebygge tortur og umenneskelig behandling.

<sup>13</sup> Gjelder 2017 og 2018. Prosentandelen der klager får helt eller delvis medhold var høyere for forhold rettet mot kommunal barnevernstjeneste i 2017 og 2018 (henholdsvis 38 % og 41 %) enn for forhold rettet mot barnevernsinstitusjonene og omsorgssentrene (22 prosent begge år).

<sup>14</sup> Statsforvalternes vurdering av institusjonsbarnevernet, innhentet av Barnevernsutvalget via Bufdir november/desember 2021. 8 av 10 embeter ga innspill.

både ungdom, ansatte, ledere og tilsyn mener ungdommene for sjelden klager til statsforvalterne (Nøkleby mfl., 2020a).

### 20.2.5 Barnas opplevelse av institusjonsoppholdet

Utvalget gjennomførte i 2022 en undersøkelse blant barn og unge i statlige og private institusjoner (Bjella mfl., 2022). Med undersøkelsen ønsket utvalget et oppdatert bilde av hvordan barn og unge har det når de bor på barnevernsinstitusjon. Se tekstboks 20.1 for nærmere beskrivelse av undersøkelsen. En lignende undersøkelse ble sist gjennomført av Bufdir i 2016 (Storøy, 2016). Sammenlignet med undersøkelsen i 2016 viser samtlige sammenlignbare spørsmål i utvalgets undersøkelse en positiv eller nøytral utvikling (Bjella mfl., 2022).

Utvalget mener det er uheldig at Bufetat siden 2016 ikke har gjennomført systematiske og nasjonale brukerundersøkelser blant barn og unge som bor på institusjon. Når dette ikke gjøres, mister vi som samfunn muligheten til å følge med på statusen for og utviklingen i barn og unges opplevelser av tilbudet, og man risikerer at viktige utviklingsbehov ikke fanges opp.

#### Trygghet og trivsel

Undersøkelsen viser at mange barn og unge føler seg trygge på institusjonen. Litt over 4 av 10 svarer «Helt enig», mens litt over en tredjedel er «Litt enig» i påstanden «Jeg føler meg trygg her». Om

lag 8 av 10 opplever altså en grad av trygghet. På den andre siden svarer totalt 18 prosent at de ikke føler seg trygge på institusjonen de bor på; 12 prosent er «Litt uenig», mens 6 prosent er «Helt uenig» i at de føler seg trygge. Det er en signifikant forskjell mellom gutter og jenter når det gjelder opplevelsen av trygghet; jenter føler seg mindre trygge enn gutter. Også barn og unge som tidligere bodde på en annen institusjon, føler seg mindre trygge enn de som tidligere bodde i fosterhjem.

De eldste ungdommene (18 år eller eldre) føler seg tryggere enn de yngre barna. De har også større forståelse for hvorfor de er på institusjonen. De som tidligere bodde på en annen institusjon, har en lavere forståelse for hvorfor de er på institusjonen enn barn og unge som tidligere bodde hjemme.

Det er mange ulike grunner til at ungdommene ikke føler seg trygge. For mange er det knyttet til de voksne som jobber der (57 %) eller de andre ungdommene (50 %). Nesten halvparten oppgir usikkerhet om fremtiden som årsak til manglende trygghetsfølelse. Litt over en tredjedel oppgir det å bo langt unna henholdsvis venner (35 %) og familie (34 %) som årsak.

58 prosent av ungdommene oppgir at de trives med de andre ungdommene på institusjonen. Om lag en tredjedel er helt eller litt uenige i denne påstanden. Det er også verdt merke seg at 9 prosent oppgir å bo alene. Gutter trives i større grad enn jenter med de andre ungdommene på institusjonen, og de som er omsorgsplassert trives i mindre grad enn barn og unge som er plassert på annet grunnlag.

Barna og unge i denne undersøkelsen oppgir i større grad å være plaget av ensomhet enn de som har deltatt i Ungdata-undersøkelsen. 75 prosent i Ungdata-undersøkelsen oppgir å være lite eller ikke plaget i det hele tatt av ensomhet. For barn og unge i utvalgets undersøkelse er andelen 53 prosent. Om lag 25 prosent i Ungdata-undersøkelsen oppgir at de har vært ganske eller veldig mye plaget med ensomhet den siste uka, mens dette gjelder 46 prosent av barna og ungdommene som deltok i undersøkelsen.

Det er flere av barna og ungdommene som får besøk på månedlig basis eller sjeldnere, enn dem som får besøk ukentlig. Selv om dette ikke sier noe om hvor ofte de møter venner og familie totalt sett, siden det kan hende de møtes utenfor institusjonen, tegner det overordnet et bilde av at mange barn og unge får relativt lite besøk av familie og venner. Barn og unge som relativt sjelden får besøk, ønsker i større grad mer besøk. En tredjedel som får besøk én gang i måneden skulle ønske

#### Boks 20.1 Utvalgets undersøkelse blant barn og unge på institusjon

Som grunnlag for å vurdere utfordringsbildet på institusjonsområdet fikk utvalget gjennomført en spørreundersøkelse blant barn og unge som bodde på institusjon i regi av Bufetat våren 2022. Det var særlig viktig for utvalget å få et oppdatert kunnskapsgrunnlag om barnas trivsel og opplevelse av trygghet. Totalt svarte 159 barn og unge på hele undersøkelsen. Dette ga dessverre en relativt lav svarprosent. Oppdraget ble satt ut i november 2021, før utvalgets mandat ble endret. Undersøkelsen inneholder derfor informasjon som også kan være av interesse for barnevernsinstitusjonsutvalget nedsatt i juni 2022, og ble derfor tidlig gjort tilgjengelig for dette utvalget.

de fikk mer besøk. Tilsvarende ser vi at litt over en fjerdedel av de som får besøk sjeldnere enn månedlig, ønsker mer besøk.

For mange barn og unge på institusjon er sosiale medier et viktig verktøy for å kunne holde kontakten med venner og familie fra der de bor, spesielt hvis de har flyttet fra hjemstedet. Sammenlignet med Ungdata, indikerer resultatene fra undersøkelsen at sosiale medier er viktigere for barn og unge på barnevernsinstitusjoner enn i den generelle befolkningen av barn og unge.

Statsforvalterne, som gjennomfører tilsyn med institusjonene, opplever at mange sier de føler seg trygge, får god hjelp, blir sett og hørt og får mulighet til å medvirke, men også at mange sier de ikke trives, føler seg utrygge og ensomme.<sup>15</sup> Også Barneombudet og Forandringsfabrikken har gjennomført undersøkelser om hvordan barn og unge har det på institusjon. I Barneombudets undersøkelse fremkommer det at mange av barna og ungdommene mangler en opplevelse av trygghet, og opplever seg som stemplet og litt på utsiden av samfunnet. De opplever å bli sett på som problembarn og opplever negativ omtale av seg selv både i egne sakspapir og i samfunnet for øvrig. Flere synes at det er skamfullt å bo på institusjon, og ønsker ikke ha med seg venner på besøk eller fortelle andre at de bor på institusjon (Barneombudet, 2020a). Kayed mfl. (2015) viser at ungdom som bor på institusjon rapporterer om lav livskvalitet sam-

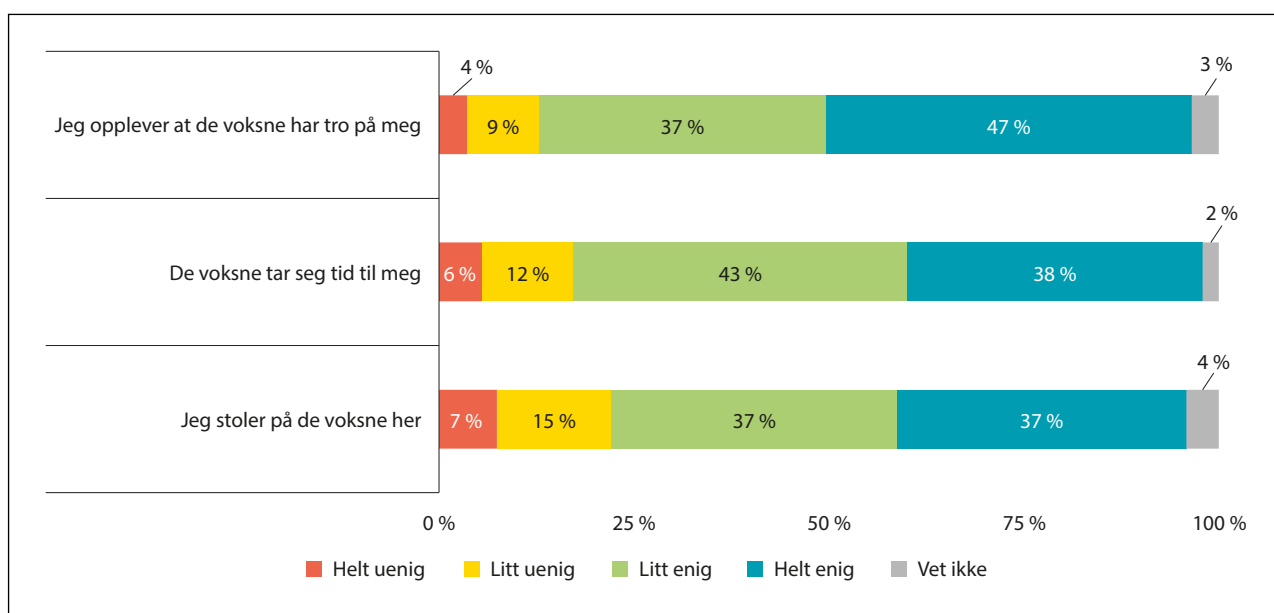
menlignet med både ungdom i den generelle befolkningen og ungdom som er pasienter i barne- og ungdomspsykiatrien, men at ungdommene synes å ha det «ganske bra» på institusjonen (side 44).

#### Relasjonen til de voksne på institusjonen

Opplevelsen av trygghet henger altså tett sammen med relasjonen til de voksne på institusjonen. Det er særlig opplevelsen av å bli verdsatt, og å stole på de voksne som har en sterk sammenheng med trygghet. De aller fleste er helt eller litt enig i påstanden om at de voksne har tro på og tar seg tid til dem, og at de stoler på de voksne. Rundt 2 av 10 stoler imidlertid ikke på de voksne på institusjonen eller opplever ikke at de voksne tar seg tid til dem. I tillegg svarer 13 prosent at de ikke opplever at de voksne har tro på dem. Se figur 20.2. Åtte prosent oppgir at de ofte blir behandlet dårlig av en eller flere ansatte. Det er flere grunner til at de har følt seg dårlig behandlet. For de fleste handler det om at de har følt seg urettferdig behandlet (66 %) eller at de føler at de ikke blir lyttet til (65 %).

Det var et åpent kommentarfelt i undersøkelsen, med spørsmålsstillingen: «Hva kan gjøres for at det skal bli godt å bo på institusjon?». Mange trakk i sine svar på dette frem relasjonen til de voksne på institusjonen i svaret sitt. Mer spesifikt at de voksne burde lytte mer til hva de forteller og sier, og at de voksne viser genuin omsorg for dem.

<sup>15</sup> Statsforvalternes vurdering av institusjonsbarnevernet, innhentet av Barnevernsutvalget via Bufdir november/ desember 2021. 8 av 10 embeter ga innspill.



Figur 20.2 Ungdommenes relasjon til de voksne på institusjonen. Prosent. n=154

Kilde: Bjella mfl. (2022)

Rundt 3 av 10 svarer at de går til de voksne på institusjonen for å få hjelp når de opplever noe vanskelig. 38 prosent synes det generelt er vanskelig å be om hjelp (28 %) eller opplever at de ikke har noen å gå til (10 %). Denne gruppen er mer ensomme, opplever i større grad at alt er et slit, og opplever mindre mestring sammenlignet med resten av populasjonen i undersøkelsen. Blant de som oppgir at de har noen å gå til med problemer, er det omtrent like mange som har opplevd at det da blir bedre hver gang (11 %) eller ofte (20 %), som har opplevd at det aldri (8 %) eller sjelden (18 %) blir bedre. Jenter opplever i mindre grad enn gutter at det blir bedre.

### Oppfølging fra barnevernstjenesten

57 prosent av barna og ungdommene oppgir at de er helt enig (30 %) eller litt enige (27 %) i at kontaktpersonen deres i barnevernstjenesten følger dem opp på en god måte. 17 prosent er litt uenige i dette, mens 21 prosent er helt uenige.

### Rettigheter, medvirkning og tvang

6 av 10 barn og unge som har besvart undersøkelsen er (helt eller litt) enige i at de har fått god informasjon om sine rettigheter, mens en tredjedel mener at de ikke har fått god informasjon om sine rettigheter, hvorav 18 prosent har svart «helt uenig». Se figur 20.3. Om lag 2 av 3 er helt eller litt enige i påstanden om at de voksne informerer dem om hva som skal skje fremover. Det er imid-

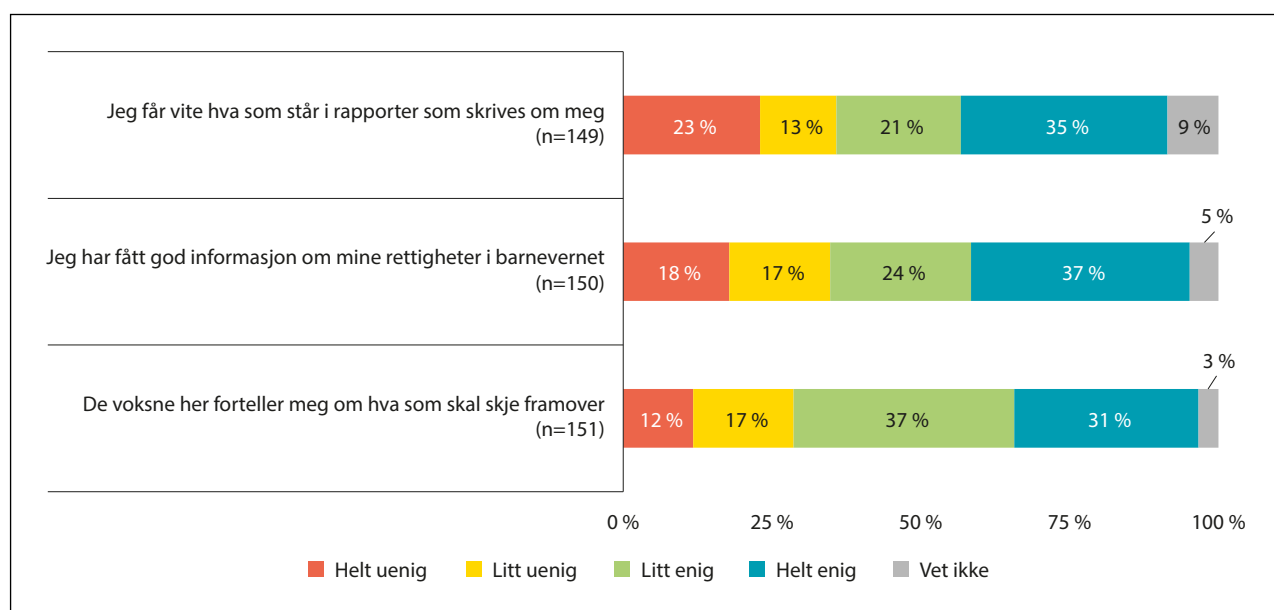
lertid en betydelig andel som ikke opplever å få god nok informasjon om hva som skal skje, hvilke rettigheter de har og hva som skrives om dem. Gutter opplever i større grad enn jenter at de har fått god informasjon om sine rettigheter i barnevernet. De eldste ungdommene (18 år eller eldre) opplever også å ha fått god informasjon, sammenlignet med de yngre barna. De eldste ungdommene oppgir også, i større grad enn de yngre barna, at de voksne på institusjonen forteller dem hva som skal skje fremover.

8 av 10 er helt (48 %) eller litt (32 %) enige i påstanden om at de får være med å bestemme over egen hverdag. 16 prosent er helt (6 %) eller litt (10 %) uenige i dette. Jenter opplever i mindre grad enn gutter at de får være med å bestemme over egen hverdag. Flere trekker frem mer frihet og mer medvirkning som forhold som kan gjøre det godt å bo på institusjon:

«La oss også bestemme å bli sett for den vi er å ikke bare på hvorfor vi er her, jeg har mine behov for å kunne ha det bra. Jeg vil ha tilgang til telefon. Jeg vil ha aleine tid å kunne møte venner.»

Kilde: Barn eller ungdom som bodde på institusjon våren 2022, Bjella mfl. (2022), side 45

Nesten halvparten (44 %) av barna og ungdommene som deltok i undersøkelsen oppgir at de har advokat. En tredjedel svarer at de ikke har advokat, mens en fjerdedel vet ikke om de har det.



Figur 20.3 Rettigheter og informasjon. Prosent

Kilde: Bjella mfl. (2022)

Tall fra Helsetilsynet viser at det på landsbasis gjennomføres samtaler med i overkant av 40 prosent av barna som bor på institusjon på tilsynstidspunktet (Helsetilsynet, 2022a). I utvalgets undersøkelse fremkommer det at kun en tredjedel av ungdommene har snakket med representanter fra tilsynsmyndighetene. 2 av 10 oppgir at ingen har fortalt dem hva tilsyn er.

Hele 48 prosent av ungdommene oppgir i undersøkelsen at det på institusjonen er regler de ikke forstår. Kun 31 prosent er uenige i en slik påstand. Streng håndheving av regler er også et gjennomgående tema blant kommentarene i det åpne kommentarfeltet om hva som kan gjøre det bedre å bo på institusjon:

«Det er også mange regler som ikke gir mye mening og spesielt for meg, så liker jeg ikke å følge regler med mindre jeg vet hvorfor jeg gjør det.»

Kilde: Barn eller ungdom som bodde på institusjon våren 2022, Bjella mfl. (2022), side 49

Undersøkelsen viser videre at 57 prosent har opplevd minst én type tvangstiltak. 4 av 10 har opplevd at noen av de voksne har sett gjennom rommet og tingene deres. En tredjedel har opplevd fysisk tvang, ved at noen av de voksne har holdt dem fast mot deres vilje. En fjerdedel har oppgitt at de voksne har tatt fra dem mobilen eller nettbrettet. Litt over en tredjedel har blitt utsatt for andre handlinger som oppleves som tvang i løpet av de siste 6 månedene. Det er særlig de yngste barna (15 år eller yngre) som oppgir at de har opplevd tvangstiltak.

Av de som har vært utsatt for tvang opplevde hele 7 av 10 dette som vondt. Særlig gjelder dette de som har opplevd at noen av de voksne holdt dem fast mot deres vilje. 4 av 10 forstod ikke hvorfor hendelsen som involverte tvang ble gjort. Også Forandringsfabrikken har vist at fastholding, skjerming og fotfølging ofte brukes når en ungdom har det veldig vondt og viser det gjennom selvskading, frustrasjon, sinne eller suicidale tanker. Ungdommene opplever at ingen forsøker å finne ut av hvorfor de utagerer som de gjør, og tvangen oppleves som en straff for redsel eller andre vonde følelser (Forandringsfabrikken, 2019a).

6 av 10 i undersøkelsen oppgir at de voksne snakket med dem om tvangshendelsen etterpå. Det tegnes også et bilde av at de voksne ofte skriver rapport etter tvangshendelser (60 %), men at barnet eller ungdommen sjelden får lov til å være med å bestemme hva som skal stå i rapporten (56 %).

Forskning viser at ungdom kan oppleve at tvangsbruk på institusjonen blir en del av «normalen», og at dette gjør det vanskelig å se institusjonen som et hjem. Dette gjelder selv om man ikke er blitt utsatt for tvang selv, men har vært vitne til tvang, spesielt til fysiske, voldsomme tvangssituasjoner. Både ungdom og ansatte har i forskningen også påpekt hvordan bruk av tvang kan skade relasjonen mellom de involverte (Nøkleby, 2020a).

2 av 3 i utvalgets undersøkelse synes at situasjonen som involverte tvang burde vært løst annerledes. Denne andelen er imidlertid lavere blant dem som opplevde at de voksne snakket med dem etter tvangssituasjonen, som forstod hvorfor det ble gjort, som opplevde at de voksne skrev rapport og/eller fikk være med å bestemme hva som skulle stå i rapporten. Det er også en signifikant lavere andel barn og unge som opplevde situasjonen som vondt blant de som i ettertid forsto hvorfor det ble gjort, og/eller de som fikk lov til å være med å bestemme hva som skulle stå i rapporten.

6 av 10 vet hvordan man skal klage på tvangsbruk, og en tilsvarende andel har svart at de voksne også hjelper til dersom man ønsker å klage. På den andre siden er det imidlertid 3 av 10 som har svart at de ikke vet hvordan de kan klage på tvangsbruk, og 8 prosent har svart at de voksne ikke hjelper til hvis man ønsker å klage.

Jenter oppgir i større grad enn gutter at de opplevde den siste tvangssituasjonen som vondt. De oppgir også i mindre grad enn gutter at de voksne snakket med dem om situasjonen etterpå, at de forstår hvorfor det ble gjort og at de voksne skrev rapport. I tillegg er det en større andel jenter enn gutter som mener situasjonen burde vært løst annerledes. Jenter oppgir også, i større grad enn gutter, at de ikke vet hvordan de kan klage på tvangsbruk.

### 20.2.6 Institusjon eller fosterhjem?

Brukerundersøkelsen fra 2016 viste signifikante forskjeller mellom barn og unge på institusjon og i fosterhjem på de aller fleste spørsmålene, der barn i fosterhjem gjennomgående oppga at de var tryggere og hadde det bedre enn barn og unge på institusjon (Storøy mfl., 2016). Mens nær 90 prosent barn og unge i fosterhjem oppga at de alt i alt hadde det bra, oppga om lag 67 prosent på institusjon det samme. Mer enn 90 prosent av barn og unge i fosterhjem oppga at de følte seg trygge der de bodde, mot nærmere 80 prosent på institusjon.

Utvalgets undersøkelse rettet seg ikke mot barn og unge som bor i fosterhjem, men barn og

unge på institusjon ble spurt om de ville bodd i fosterhjem eller institusjon dersom de fikk velge. 43 prosent svarer at de ville bodd i fosterhjem, mens 57 svarer at de ville valgt institusjon. Barn og unge som har bodd kortest på institusjonen (0–3 måneder) oppgir i større grad enn de som har bodd på institusjonen lenger, at de ville valgt å bo på institusjon.

Barn og unge som har bodd på institusjonen mellom 4 og 11 måneder, oppgir i større grad at de ville valgt å bo i fosterhjem. Det er en større andel barn og unge som tidligere bodde i en annen institusjon, som oppgir at de heller ville bodd i fosterhjem enn på institusjon.

I intervjuer gjennomført av Forandringsfabrikken, på oppdrag fra Barnevernsutvalget, fremkommer det at barn i fosterhjem opplever situasjonen veldig annerledes enn de som bor på institusjon.<sup>16</sup> Mens de fleste av barna i fosterhjem forteller at de har det trygt der de bor, og opplever å få hjelp når noe er vanskelig, gir barna og ungdommene på institusjon i større grad uttrykk for at de ikke trives og at institusjon ikke er et godt sted å bo. Følgende sitat fra en av ungdommene i undersøkelsen er illustrerende:

«Institusjoner, egentlig burde ikke barn bo der. Burde finnes fosterhjem der man kan finne på ting, bare masse aktiviteter, med to folk som passer på deg, og er glad i deg. Da er det normalt, og da kan man få det bedre.»

Kilde: Gutt 16 år i rusinstitusjon, Forandringsfabrikken's undersøkelse på vegne av utvalget

## 20.3 System og praksis i andre land

Målt per 1 000 barn i alderen 0–17 år bodde 0,8 barn i Norge på institusjon, mot 2,7 og 3,4 i henholdsvis Sverige og Danmark.<sup>17</sup> Sverige, Danmark, Nederland, England og USA har det til felles med Norge at de har hatt en ønsket nedgang i

institusjonsbruken over tid, til fordel for bruk av fosterhjem. Norge er det landet som bruker fosterhjem mest, relativt til institusjon; mens ni prosent av barna som bor i tiltak utenfor hjemmet i Norge bor på institusjon,<sup>18</sup> gjelder dette 28 prosent av barna i Sverige (Socialstyrelsen, 2022a), 35 prosent av barna i Danmark<sup>19</sup> og 39 prosent av barna i Finland (Statistical information on welfare and health in Finland, 2022). For USA, England og Nederland er andelene henholdsvis 10 (Children's Bureau, 2021a),<sup>20</sup> 11 og 44 prosent (Deloitte, 2019). Tallene må leses med noe forsiktighet, fordi systemene er ulike og det er utfordrende å finne tall som er sammenlignbare. Det er også viktig å ha med seg at Norge er det landet hvor omfanget av plasseringer utenfor hjemmet er størst blant de barna som mottar tiltak fra barnevernet (Deloitte, 2019; Kjelsaas mfl., 2020; Child Welfare Information Gateway, 2022).

Samtidig som bruken av institusjon er redusert, har alle de europeiske landene det til felles at ungdommene som bor på institusjon har stadig mer komplekse og sammensatte problemer, og at institusjonene strever med å finne gode tilbud til dem. Dette omfatter på den ene siden en liten gruppe av kriminelle gjengangere, og på den andre siden en gruppe unge med store psykiske vansker, komplekse traumer og alvorlige smerteuttrykk (Deloitte, 2019).

Flere land bruker såkalte «family homes» for barn og unge som trenger tiltak utenfor hjemmet. Dette er en kombinasjon av fosterhjem og småskala-institusjoner, altså mindre enheter med ansatte fosterforeldre, gjerne koblet til større organisasjoner. Finland har profesjonelle familiehjem, hvor det i tillegg til fosterforeldre er miljøarbeidere fast inne i hjemmet. Dette er også gjennomført i Spania, men er for øyeblikket satt på vent på grunn av problematikk tilknyttet arbeidsmiljøloven. I Sverige gjennomføres et prosjekt som etterligner en britisk modell for familiehjem/fosterhjem som heter *Mockingbird*. Modellen innebærer at et hjem fungerer som en «hub», hvor det tilbys overnatting, avlastning, veiledning med mer, til seks til ti «satellitthjem». I Danmark prøves det ut et prosjekt med mentorfamilier for barn og unge på institusjon i regi av Aarhus kommune (Kjelsaas mfl., 2020).

Norge er det eneste blant de europeiske landene som ikke har etablert sikrede eller låsbare institusjoner, og synes også å ha et mer restriktivt

<sup>16</sup> Oppdraget har gått ut på å samtale med barn i alderen 6–17 år som har opplevd at barnevernet har overtatt omsorgen for dem etter § 4-12 i 1992-loven, eller blitt plassert med tvang på institusjon etter § 4-24. Undersøkelsen har omfattet totalt 70 barn og unge, fordelt på 30 barn i fosterhjem, 14 barn på omsorgsinstitusjon og 26 barn på atferdsinstitusjon. Samtalene har blitt gjennomført av egne undersøkere i Forandringsfabrikken.

<sup>17</sup> Danmarks statistik ANBAAR16 og FOLK1A (Danmark 2021-tall), SSB-tabeller 12845 og 13148 (Norge 2020-tall) og Socialstyrelsens nationella register över socialtjänstens insatser för barn och unga samt SCB befolkningsstatistik (Sverige 2020-tall).

<sup>18</sup> SSB-tabell 12845.

<sup>19</sup> Danmarks statistik ANBAAR16.

<sup>20</sup> Inkluderer Group home og institutions.

lovverk for bruk av tvang generelt. Norge er imidlertid det eneste blant de europeiske landene som har etablert egne institusjoner for ungdom med rusproblemer innenfor sosialområdet. Alle landene har tilsynsmyndigheter som kontrollerer at institusjonene sikrer forsvarlig omsorg i samsvar med etablerte kvalitetsrammer (Deloitte, 2019).

## 20.4 System og praksis i andre sektorer

Ifølge Helsedirektoratet behandles 96 prosent av pasientene i psykisk helsevern for barn og unge uten innleggelse (Helsedirektoratet, 2019a). I 2020 var det i Norge 298 døgnplasser i psykisk helsevern for barn og unge. Dette utgjør en andel på 0,3 plasser per 1 000 innbyggere, en andel som har holdt seg stabil siden 1990.<sup>21</sup>

Norge har en kriminell lavalder på 15 år, og domstolene har etter straffeloven i utgangspunktet anledning til å dømme ungdom i alderen 15–18 år etter de alminnelige reglene i straffeloven. Det gjelder imidlertid enkelte særregler for unge i aldersgruppen 15–18 år, herunder at personer under 18 år ikke bør fengsles hvis dette ikke er særlig påkrevd, og at politiet og retten må vurdere om formålet med eventuell fengsling kan oppnås gjennom andre tiltak som for eksempel opphold på barnevernsinstitusjon (Deloitte, 2019). Det var i 2020 totalt 4 449 straffereaksjoner mot ungdom i alderen 15–17 år, hvorav 218 med betinget fengsling og 35 med ubetinget fengsling.<sup>22</sup>

I kriminalomsorgen finnes det to ungdomsenheter for innsatte i alderen 15–18 år; Ungdomsenhet Vest i Bjørgvin fengsel og Ungdomsenhet Øst i Romerike fengsel. I tillegg ble det i 2020 opprettet tre plasser for mindreårige ved Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg. Ungdomsenhetene har høyt sikkerhetsnivå, og tar imot både varetektsinnsatte og domfelte. Enhetene har et nært samarbeid med andre etater, som barnevernet, psykisk helsevern, utdanningsinstitusjoner og kommunal tjenesteyting (Kriminalomsorgen, 2022).

## 20.5 Gjennomførte og igangsatte tiltak

Hovedlinjene for institusjonsområdet ble videreført i ny barnevernslov, men sentrale bestemmelser om rettigheter og tvang på institusjon er flyttet fra forskrift til lov. Adgangen til å gjøre inngrep og

bruke tvang er ikke utvidet. Det er også gitt enkelte presiseringer i loven for å tydeliggjøre regelverket og menneskerettslige krav til tvang og inngrep, blant annet er inngrepenes formål og kravet til forholdsmessighet og minste inngreps prinsipp tydeliggjort. Også kravet til forebygging, både på systemnivå og i enkelttilfeller er tydeliggjort, og det er stilt tydeligere krav til institusjonens oppfølging av barn i etterkant av tiltak som innebærer bruk av tvang. Dette er omtalt nærmere i 20.2.4. I forbindelse med Stortingets behandling av proposisjonen ble barns rett til medvirkning på institusjon ytterligere tydeliggjort, og krav om at mild maktbruk ut fra omsorgsansvaret må være «åpenbart nødvendig» ble lovfestet. Departementet varslet i Prop. 133 L (2020–2021) en gjennomgang av reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon.

Bufetat har de siste årene utarbeidet nye tvangsprotokoller som skal sikre bedre kvalitet og synliggjøre barnas stemme. For å styrke ansattes kompetanse om barns rettigheter og bruk av tvang under institusjonsopphold, er også et tredelt opplæringsprogram i rettighetsforskriften under utvikling.

Det er i barnevernsloven inntatt et nytt krav om relevant bachelorutdanning for nyansatte og krav om barnevernsfaglig master eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for ledere og stedfortredere, med en overgangsordning frem til 2031. Videre er overordnede krav til kvalitet flyttet fra forskrift til lov, og det stilles krav om godkjenning også av statlige institusjoner.

Det er også inntatt en tydeligere hjemmel til å kartlegge barn under oppholdet på institusjon for å kunne tilpasse tilbudet til barnet underveis i oppholdet. Det er også en ny hjemmel til å gi forskrift om barnevernstjenestens plikt til å følge opp barn på institusjon. Departementet har utarbeidet en slik forskrift som gir nærmere regler for oppfølgingsplikten.

Stortinget har ved behandling av Prop. 222 L (2020–2021) *Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*, vedtatt at når barn skal flyttes i tiltak utenfor hjemmet skal barnevernstjenesten, med mindre helsekartlegging anses åpenbart unødvendig, be om at Bufetat gjennomfører en tverrfaglig helsekartlegging. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft. Det er videre vedtatt at Bufetat *kan* tilby slik kartlegging i den enkelte sak, men ikke er forpliktet til det. Stortinget har bedt regjeringen utrede at det offentlige har en plikt til å tilby tverrfaglig helsekartlegging når kommunen ber om dette (Innst. 166 L (2021–2022)).

<sup>21</sup> SSB-tabell 04513.

<sup>22</sup> SSB-tabell 10623.



Det er siden 2014 også gjennomført andre tiltak for bedre helsehjelp til barn og unge på institusjon, som innføring av barnevernsansvarlig i BUP, pasientforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge og etablering av omsorgs- og behandlingsinstitusjoner for barn med samtidig behov for langvarig omsorg og psykisk helsehjelp. Det er også etablert et tilbud om FACT Ung,<sup>23</sup> en metodikk som innebærer at tverrfaglige team jobber med å støtte og behandle ungdom 12–18 år med moderate og alvorlige psykiske lidelser jf. kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats.

Da Barnevernsreformen trådte i kraft i 2022, ble den kommunale egenandelen for institusjons-tiltak økt med 120 prosent, fra 76 900 kroner til 170 000 kroner per måned. Bakgrunnen var at kommunene, som en del av reformen, fikk fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem. Økningen i den kommunale egenandelen skulle gi kommunene insentiver til å jobbe forebyggende samt motvirke at kommunene som følge av økte utgifter til fosterhjem skulle redusere bruken av fosterhjem til fordel for institusjon (Prop. 73 L (2016–2017); Prop. 192 S (2020–2021)). Egenandelsøkningen vil kunne få betydning for omfanget av bruken av institusjon som barnevernstiltak.

Se kapittel 3 for mer om tiltak som er gjennomført på institusjonsområdet de siste ti årene samt informasjon i kapittel 6 om tiltak for å styrke barns medvirkning i barnevernet.

## 20.6 Hvor trykker skoen?

### 20.6.1 Innledning

Det er over flere år gjennomført mange tiltak for å styrke institusjonsbarnevernet, og en betydelig andel av barnevernets ressurser og oppmerksomhet er rettet mot tilbudet til den relativt lille gruppen barn og unge som bor på institusjon til enhver tid. Mistrivsel, ensomhet, utrygghet og tvangsbruk synes likevel å prege livskvaliteten til for mange av barna og ungdommene. Når institusjonstilbudet samtidig i for liten grad gir positiv endring for barna, ikke er tilpasset det enkelte barns behov og barna for ofte må flytte mellom tiltak, fremstår barnas opplevelser av tiltakene ekstra alvorlig. Se også kapittel 6 for nærmere omtale av status for barn og unges rettssikkerhet i barnevernet.

### 20.6.2 Den grunnleggende utfordringen – hjelpen gis for sent

Med den kunnskapen som finnes om hvilke traumer og opplevelser barn og unge på institusjon har med seg (Kayed mfl., 2015; Barneombudet, 2020a) kan det slås fast at mange av ungdommene på institusjon i dag kunne og burde blitt hjulpet tidligere. Dette er en grunnleggende utfordring. Som vist over hadde barn og unge som bodde på institusjon i 2018, i gjennomsnitt vært i kontakt med barnevernet i om lag 7 år, en fjerdedel i 12 år eller mer. Den lange tiden med hjelpetiltak gjør at det bør undersøkes hvorfor ungdommene har kommet i en livssituasjon der det er påkrevd med institusjonstilbud, og om kvaliteten på hjelpen fra barnevernstjenestene har vært god nok. Er det slik at det settes inn tiltak i familien som ikke fungerer til å hjelpe barnet? Det har vært brukt merkelapper som «krykkebarnevernet», som betegner situasjoner der hjelpetiltakene gjør at det så vidt går rundt, men at det ikke hjelper barnet. Utfordringen er dokumentert av blant annet Barneombudet (2020a) og Helsetilsynet (2019a; 2020a; 2020b), og er også noe som har kommet klart frem gjennom innspill til utvalget.<sup>24</sup>

Utvalget legger derfor til grunn som et viktig premiss at en bedre førstelinjetjeneste merkbart ville redusert andelen ungdommer som har behov for institusjonsplass. Dette handler først og fremst om arbeidet som gjøres i kommunene, men involverer også andre instanser.

Et scenario med merkbart færre ungdommer med omfattende og komplekse hjelpebehov vil kreve innsats over tid. Slik det vises til i kapittel 29 er det behov for forskning, både grunnforskning og anvendt forskning, på hvordan det kan forebygges at barn og unge utvikler alvorlige problemer og store hjelpebehov, hvilke behov de har når utfordringene oppstår, hvilken effekt dagens tiltak har mv. Det er også behov for kunnskap om sammenhengen mellom den hjelpen som gis barna og familiene og hvordan det går med barna når de blir voksne; hva er det som kan tilskrives forholdene i hjemmet som ledet opp til at barnevernet kom inn i bildet, og hva skyldes eventuelle positive og negative effekter av barnevernets tiltak?

Kvaliteten på arbeidet som gjøres i førstelinjen henger også sammen med problemstillinger som utvalget vurderer i andre deler av sitt arbeid, se blant annet kapittel 12 om barnevernets undersøkelser, kapittel 24 om organiseringen av barne-

<sup>23</sup> FACT står for *Flexible Assertive Community Treatment*.

<sup>24</sup> Blant annet i innspillsmøte med Barnevernsutvalget 25. august 2021.

vernet og kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats.

### **20.6.3 Utfordringene for barn og unge på institusjon**

Skal rettssikkerheten til barn på institusjon og barnets behov for omsorg, behandling og trygge rammer sikres, er det etter utvalget syn tre utfordringer det må gjøres noe med raskt, for barn og unge som i dag flyttes på institusjon:

- Barn og unge på institusjon opplever i for stor grad tvang, utrygghet, ensomhet, mangel på informasjon og involvering og lav trivsel.
- Institusjonstilbudet skaper i for liten grad en positiv endring for barnet, gjør i verste fall situasjonen verre og ivaretar ikke barn og unges behov for omsorg, hjelp og behandling.
- Det velges i for stor grad institusjonsplasser som ikke er egnet for det enkelte barn.

Utfordringene er utvilsomt svært alvorlige og har komplekse årsaks-virkningssammenhenger.

Utvalgets egen undersøkelse blant barn og unge på institusjon viser at rundt halvparten har vært veldig eller ganske mye plaget av ensomhet, bekymring og en opplevelse av at alt er slit. En tredjedel har sjelden eller ikke i det hele tatt følt mestringfølelse, og en fjerdedel har ikke vært glade. Om lag 2 av 10 opplever at de ikke føler seg trygge på institusjonen. Det er mange ulike grunner til dette, men flere peker i undersøkelsen på at det skyldes de voksne som jobber der, de andre ungdommene eller uforutsigbarhet rundt fremtiden (Bjella mfl., 2022).

Utvalget har også selv hørt fra ungdom på institusjon som beskriver utrygghet, ensomhet, mangel på informasjon og involvering og lav trivsel, og det er også beskrivelser som gis av organisasjoner som representerer barn og unge i barnevernet,<sup>25</sup> statsforvalterne,<sup>26</sup> Helsetilsynet (2019b) og Barneombudet (2020a). Selv om manglende opplevelse av trygghet hos noen kan henge sammen med deres tidligere opplevelser i livet, og ikke primært med institusjonsoppholdet i seg selv (Barneombudet, 2020a), er det like fullt en utfor-

dring at man i for liten grad klarer å kompensere for dette gjennom tiltakene barna får.

Samtidig vet vi at barn og unge utsettes for tvang i forbindelse med institusjonsplasseringen – både ved at selve plasseringen som regel er basert på et tvangsvedtak, og ved at det gjennomføres inngrep og begrensninger under institusjonsoppholdet. Dette utgjør en grunnleggende risiko for barnas rettssikkerhet, samtidig som det gjør noe med hvordan barn og unge har det på institusjonen.

Institusjonstilbudets manglende evne til å skape positiv endring hos barn og unge er underbygget av blant andre Barneombudet (2020a), Helsetilsynet (2019b; 2020a) og Riksrevisjonen (2020). Institusjonstilbudet ser i for liten grad ut til å være innrettet for å hjelpe barna og ungdommene med de traumene og belastningene de har med seg. Dette kan handle om at det ikke er godt nok definert hva målet med institusjonsopphold skal være, og at det mangler kunnskap om hva barn og unge trenger og hvordan man kan oppnå det, herunder manglende metodekunnskap. Det kan også skyldes at oppfølgingen fra kommunene er for dårlig, at det brukes tvang og at det er mangler i tilbudet om psykisk og somatisk helsehjelp.

Både Helsetilsynet (2019c; 2020a), Barneombudet (2020a)<sup>27</sup> og Riksrevisjonen (2020) har vist at barnevernet i for stor grad velger tiltak som ikke er egnet til å ivaretar barn og unges behov. Det er påpekt at dette kan henge sammen med mangelfull kartlegging av barnas behov, uklarhet ved hva som er målet med plasseringen, manglende medvirkning, ulike oppfatninger om hva som er god praksis og omsorg, og manglende tilgang til tverrfaglig samarbeid og egnet tiltak. Både Barneombudet og Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda har i møter med utvalget vist til utfordringene ved valg av tiltak.<sup>28</sup> Dette er også et tema som drøftes i kapittel 15 om nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker. Mangelen på egnede tiltak kan også utledes av det vi vet om at barn og unge flyttes mye mellom ulike tiltak. Konsekvensene kan være at barnas situasjon utvikler seg i mer alvorlig retning eller at de må flyttes, med de ulemper det ofte kan få for barna.

<sup>25</sup> Blant annet innspillsmøte 26. august 2021 med Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken, Mental helse ungdom, Barn av rusmisbrukere og Skeiv ungdom.

<sup>26</sup> Statsforvalternes vurdering av institusjonsbarnevernet, innhentet av Barnevernsutvalget via Bufdir november/ desember 2021. 8 av 10 embeter ga innspill.

<sup>27</sup> Samt innspillsmøte med Barnevernsutvalget 25. august 2021.

<sup>28</sup> Møter henholdsvis 25. august 2021 og 16. august 2021.

## 20.7 Utvalgets forslag

### 20.7.1 Innledning

Utvalget er av den oppfatning at det er makt-påliggende at *alle* barn og ungdom opplever å ha god livskvalitet og god rettssikkerhet når de er i plasseringstiltak i barnevernet. Dette er i for liten grad situasjonen i dag for barn og unge på institusjon. Samlet er det fire forhold utvalget fremhever som sentrale å styrke og forbedre overfor barn og unge som i dag får institusjonstiltak; bedre muligheter til å få trygge *relasjoner*, at *hvert enkelt barns behov, ressurser og utfordringer identifiseres*, at det utformes *skreddersydde opplegg og tiltak* på basis av individuelle vurderinger av barnets behov, og til slutt, *trygg hjelp og rettssikre prosesser*.

Bedre livskvalitet forutsetter, etter utvalgets syn, trygge og gode relasjoner, og utvalget legger vekt på at godt endringsarbeid for barn og unge er uløselig knyttet til stabile voksne som er trygge, robuste og mestrer å stå i en vanskelig og avvisende dialog med barnet eller ungdommen. Barn og unge trenger å erfare at de har gode og trygge relasjoner til omsorgsgivere. Dette må være kjernen i alt omsorgsarbeid for barn og unge som trenger plasseringstiltak, og målet må være å skape en plattform som gir tid og mulighet til å etablere og utvikle trygge og gode relasjoner.

Utvalget mener det må tas mer hensyn til at en betydelig del av barna som blir plassert utenfor hjemmet har forstyrrelser i sine relasjonelle erfaringer. De kan være utrygge på voksne og streve med å ta imot omsorg, og de kan ha hatt mange relasjonelle brudd, også i etterkant av de tidligste relasjonelle erfaringene. Mange har måttet flytte fra ulike fosterhjem og institusjoner. De kan også mangle erfaringer med at de voksne ser og anerkjenner deres følelser og behov og handler på en god måte. Hvis barnet ikke stoler på at voksne og andre vil en det beste, vil det andre sier og gjør bli farget av denne mistilliten. Barn og ungdom som er utrygge i relasjoner vil som en beskyttelse ofte reagere med å ta kontroll over situasjonen og den voksne, og barnets relasjonelle vansker kan vise seg i form av det som ofte omtales som atferdsvansker, men som utvalget mener bedre kan beskrives som smerteuttrykk.

Illustrerende er dette sitatet fra en ungdom, som i utvalgets undersøkelse blant barn og unge på institusjon ble spurt om hva som skal til for at det skal bli godt å bo på institusjon:

«De voksne må bli godt kjent med meg, når jeg ikke sier noe, så gjenspeiler ofte kroppsspråk,

eller hvordan jeg går kledd hvordan jeg har det. Det må de kjenne meg for å kunne oppfatte.»

Kilde: Barn eller ungdom som bodde på institusjon våren 2022, Bjella mfl. (2022), side 32

Bedre livskvalitet for disse barna forutsetter videre at tiltakene tilpasses det enkelte barns behov. Dette gjelder både valget av type tiltak, hvordan det innrettes og hva slags oppfølging som gis underveis. For å oppnå dette kreves det god kunnskap om barnas behov, og at kommunene og Bufetat har tilgang på, og velger, egnede tiltak som kan tilpasses det enkelte barns behov.

Bedre rettssikkerhet for disse barna forutsetter også oppfyllelse av deres behov for, og rett til, å få informasjon, medvirkning og støtte, både i prosessen frem til plassering og underveis i plasseringen, for eksempel når barn og unge utsettes for tvang og inngrep. Sentralt for utvalget er at barn og unge møtes med respekt, og at alle steg og tiltak sikrer ivaretagelse av deres grunnleggende rettigheter etter barnekonvensjonen. Disse inkluderer barns rett til å få informasjon og uttale seg (artikkel 12), at barn har rett til respekt for sitt privatliv (artikkel 16) og at barnets beste gjelder for alle steg og beslutninger i barnevernet (artikkel 3).

Tiltak utvalget foreslår i andre deler av NOU-en vil være vesentlige for å skape en bedre situasjon for barn og unge barnevernet vurderer å flytte til eller flytter til barnevernsinstitusjon. Dette gjelder særlig flertallets forslag i kapittel 7 om en barnerepresentantordning (BRO). Barn og unge som bor på institusjon, og ikke i en familie, har et spesielt stort behov for en slik instans som *kun* har ansvar for å ivareta barnets interesser og vurdere barnets behov, både i selve plasseringsprosessen og i løpet av plasseringen. Representanten skal utgjøre en trygg og stabil relasjon i barnets liv, og bidra til å styrke barnets rettigheter ved at de kan få formidlet hvordan de har det på institusjonen, og herunder eventuelt fremme en klage. I dag er det få klager fra barn på institusjon til statsforvalterne, og statsforvalterne får i for liten grad snakket med barna som bor der.

Forslaget i kapittel 24 om innføring av krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker, vil ha betydning for barn og unge som barnevernet vurderer å flytte eller flytter på institusjon, herunder også det foreslåtte statlige bistandstilbudet til kommuner som har behov for det. Alle barn og unge som bor på institusjon i dag har sammensatte og

omfattende hjelpebehov, men trenger tiltak og oppfølging av ulik type, lengde og intensitet. For å identifisere hvilke barn og unge som bør bo i fosterhjem fremfor institusjon, og hvilke som vil trenge institusjonstiltak, er det behov for en grundig kartlegging av barnas behov før plassering. Det er også nødvendig for å identifisere hvilken oppfølging og innramming barna trenger i plasseringstiltaket (Fisher mfl., 2009; Aase mfl., 2020).<sup>29</sup>

Utvalget ser på dette området, som på mange av de andre områdene, at det mangler kunnskap. Det er som nevnt behov for kunnskap om hvordan samfunnet kan forebygge at barn og unge får behov for så inngripende tiltak som det institusjon er. Det er også behov for mer systematisk kunnskap om hvordan det går med barn som har hatt tiltak fra barnevernet og hva slags tiltak som har effekt. Dette er problemstillinger som behandles i kapittel 29 om forskning og kunnskapsutvikling.

I tillegg har utvalget følgende forslag for å styrke tilbudet til barn og unge som i dag får institusjonstiltak.

### 20.7.2 Bruk av institusjon må begrunnes særskilt

Utvalget foreslår at det alltid skal gjøres en vurdering av om fosterhjem kan gi barn og unge den hjelp og behandling som de trenger, og at det innføres krav om særskilt begrunnelse i barnevernstjenestens og nemndas avgjørelser hvis institusjonstiltak blir besluttet. Tilsvarende bør det stilles krav om at barnevernstjenestens begjæring om tiltak skal inneholde en begrunnelse for nemnda, dersom barnevernstjenesten foreslår institusjon som tiltak.

Utvalget mener at fosterhjemstiltak, i langt større grad enn institusjonstiltak, har potensial til å sikre trygge relasjoner og høyere livskvalitet for ungdom. For at barns behov, relasjoner og rettigheter i sterkere grad enn i dag skal være omdreingspunkt for tiltak, mener utvalget derfor det er en grunnleggende forutsetning at den pågående dreiningen fra bruk av institusjon til fosterhjem og familiebaserte tiltak videreføres og forsterkes. Andelen barn og unge som bor på institusjon bør reduseres fra dagens nivå.

Barnevernstjenestene kan i dag oppleve det som krevende å definere et tydelig skille mellom

hvilke barn og unge som vil dra nytte av å bo i fosterhjem, institusjon eller i et annet tiltak (Kjellsaas mfl., 2020). Utfordringene i valg av tiltak synes særlig å ligge i grenselandet mellom hvem som bør bo i en omsorgsinstitusjon og hvem som bør bo i et (forsterket/spesialisert) fosterhjem. Utvalget mener dette viser at det er potensial for å velge fosterhjem fremfor institusjon for flere barn. Forutsetningen er at man har god kunnskap om barnas behov. Forslaget i kapittel 24 om tverrfaglige spesialistvurderinger er derfor viktig i disse sakene.

Noen vil ha behov for tiltak på institusjon, men institusjonstiltak bør forbeholdes situasjoner der det ikke anses til barnets beste å bo i fosterhjem. Utvalget oppfatter dette å være i tråd med etablerte og pågående ambisjoner og utvikling i norsk barnevern (Bufdir, 2022c). I forarbeidene til ny barnevernslov er det påpekt at omsorg innenfor rammen av en familie er det foretrukne alternativet for de fleste barn (Prop. 133 L (2020–2021)). Særlig gjelder dette de yngste barna. Departementet viser imidlertid til at fosterhjem likevel ikke passer for alle barn.

Også internasjonalt er det vel etablert at familiebaserte omsorgstiltak er best for barn. I desember 2019 vedtok alle 193 stater i FNs generalforsamling resolusjonen om rettighetene til barn, som forplikter regjeringer til å benytte familie- og lokalsamfunnsbaserte tiltak fremfor institusjonstiltak (United Nations, 2019b, side 8).

Utvalget mener at økt livskvalitet og gode relasjoner, gjennom økt bruk av fosterhjem, også vil føre til at barn og unge opplever redusert tvangsbruk. For det første vil det oppstå færre situasjoner som eskalerer på en slik måte at tvangsbruk anses å være nødvendig. For det andre kan det som oppleves som tvang, eller urimelige og urettferdige handlinger i én sammenheng i en annen situasjon, med gode relasjoner til voksenpersoner, oppleves som naturlig veiledning og innramming i en utfordrende situasjon. Det å bli innrammet og å bli veiledet er en del av det å være i en familie og å ha foreldre som utøver sitt omsorgsansvar.

### 20.7.3 Fosterhjem tilpasset barns behov for relasjon, omsorg og behandling

Tilbudet av spesialiserte fosterhjem utvides

For at barn og unge som i dag får institusjonstiltak skal kunne bo i fosterhjem, må det finnes hjem tilpasset disse barnas behov for omsorg og behandling. Utvalget foreslår derfor at ordningen med spesialiserte fosterhjem<sup>30</sup> utvikles, tilpasses og

<sup>29</sup> Fisher mfl. (2009) beskriver at kartlegging av barnas mentale og fysiske tilstand og utvikling, sammen med regelmessig overvåking av situasjonen i fosterhjemmet, kan være effektivt for å identifisere barn som trenger særlig oppfølging.

utvides, slik at barn og unge som i dag flyttes på institusjon heller kan flyttes i fosterhjem, dersom dette bedre dekker barnets behov. På denne måten vil flere barn og unge kunne bo i tiltak med trygge relasjoner og relasjonsutvikling som omdreiningspunkt.

Det må vurderes nærmere hvordan bruken av de spesialiserte fosterhjemmene bør reguleres i barnevernsloven, særlig når det gjelder muligheten for tvang og inngrep. Det må videre vurderes om det er behov for endringer i lovhjemlene for plassering utenfor hjemmet, slik at det legges bedre til rette for bruk av fosterhjem for barn og unge som i dag bor på institusjon på ulike hjemmelsgrunnlag. Det bør også vurderes hvordan lovhjemlene for plassering bør innrettes på en måte som gjør at barn og unge kan få tiltak som kombinerer fosterhjem og institusjon når det trengs.<sup>31</sup>

Når færre barn og unge skal bo på institusjon vil det, særlig på kort og mellomlang sikt, være behov for flere fosterhjem enn i dag.<sup>32</sup> Det er viktig å være oppmerksom på at økt rekruttering av spesialiserte fosterhjem kan påvirke tilgangen på *ordinære* fosterhjem. Oppdrag som spesialisert fosterhjem kan av potensielle fosterforeldre oppfattes som mer attraktive enn å være ordinært fosterhjem, fordi disse hjemmene har mer forutsigbare faglige og økonomiske rammevilkår.<sup>33</sup> Der som økt etterspørsel etter spesialiserte fosterhjem fører til reduksjon i ordinære fosterhjem er dette uheldig, og det er derfor viktig at Bufetat ser rekrutteringen av ulike typer fosterhjem i sammenheng. Mangelen på egnede fosterhjem er en sentral og kontinuerlig utfordring i barnevernet, i Norge så vel som internasjonalt. Dette drøftes

nærmere i kapittel 19, der utvalget også gjør enkelte vurderinger av tiltak for rekruttering av fosterhjem.

Bufetat får plikt til å tilby spesialiserte fosterhjem

Utvalget foreslår at Bufetat får plikt til å tilby spesialiserte fosterhjem på anmodning fra kommunene. Bufetat har i dag ikke en slik plikt, men kan i særlige tilfeller tilby spesialiserte fosterhjem når barn har behov for tiltak utenfor hjemmet. Utvalget mener spesialiserte fosterhjem bør likestilles med institusjonstiltak og ordinære fosterhjem, for at alle barn og unge skal kunne få tiltak tilpasset deres behov.

Det må vurderes nærmere hvordan Bufetats plikt til å tilby kommunene spesialiserte fosterhjem skal utløses, eksempelvis om plikten utløses når kommunen ber om spesialiserte fosterhjem, og om Bufetat skal kunne pålegge kommunene spesialisert fosterhjem i tilfeller der kommunene har bedt om institusjon. Det må også vurderes nærmere hvordan finansieringsordningen skal innrettes.

Innrettingen av spesialiserte fosterhjem – tilpasset støtteapparat rundt barnet og fosterhjemmet

Utvalget foreslår at tilbudet om spesialiserte fosterhjem utvikles i tråd med *grunnprinsippene* i kunnskapsbaserte metoder for foreldreveiledning- og behandling,<sup>34</sup> slik at barn og unge får skreddersydde tiltak som hjelper dem og deres spesifikke behov. Dette innebærer at spesialiserte fosterhjem innrettes med omfattende støtte til og oppfølging av barna, fosterhjemmet og eventuelt barnets biologiske familie. Målet er at tiltakene skal bidra til å gi barn og unge hjelp, behandling og god livskvalitet på kort og lang sikt.

På denne måten mener utvalget at spesialiserte fosterhjem vil kunne være egnet både for barn og unge som har institusjon som omsorgstiltak og for barn som har institusjon som hjelpe- eller atferdstiltak. Det avgjørende er at tiltaket utformes slik at støtteapparatet rundt barna og fosterhjemmet er skreddersydd, og tilpasset behovene og styrkene barna og fosterhjemmet har. Det vil være behov for omfattende støtte og hjelp, det som i amerikansk terminologi omtales som et «wraparound»-tilbud. California Department of Social Services beskriver det på følgende måte:

<sup>30</sup> Spesialiserte fosterhjem tilbudt av Bufetat skal, i henhold til barnevernslovens forarbeider, bare tilbys barn og unge med et omfattende og langvarig hjelpebehov som krever omfattende bistand fra flere hjelpeinstanser. Departementet har vist til at målgruppen i dag typisk vil være barn med alvorlige utfordringer knyttet til atferdsvansker, emosjonelle vansker, fysisk eller psykisk funksjonsevne eller en kombinasjon av disse, og at de spesialiserte fosterhjemmene vanligvis vil være aktuelle som alternativ til institusjon, jf. Prop. 73 L (2016–2017).

<sup>31</sup> For barn og unge med de største utfordringene er det hjemmel til å vedta at barn som har vist alvorlige atferdsvansker kan flyttes til institusjoner med hjem, jf. bvl. § 10-22. Hjemmene må ha særlige forutsetninger for å ta imot barna og være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet.

<sup>32</sup> Dersom Barnevernsreformens mål om økt forebygging og tidlig innsats oppnås vil det samlede behovet for fosterhjem på lang sikt kunne reduseres.

<sup>33</sup> Spesialiserte fosterhjem er for eksempel frikjøpt og har pensjonsrettigheter, samtidig som de gjerne har avlastningsordninger og tettere oppfølging enn ordinære fosterhjem har.

<sup>34</sup> Se blant annet Chamberlain mfl. (2008) og Chamberlain og Leve (2009).

Wraparound as a strengths-based planning process that occurs in a team setting to engage with children, youth, and their families. Wraparound shifts focus away from a traditional service-driven, problem-based approach to care and instead follows a strengths-based, needs-driven approach. [...] Wraparound is also a team-driven process. From the start, a child and family team is formed and works directly with the family as they identify their own needs and strengths. The team develops a service plan that describes specific strategies for meeting the needs identified by the family. The service plan is individualized, with strategies that reflect the child and family's culture and preferences. California Wraparound is intended to allow children to live and grow up in a safe, stable, permanent family environment.

Kilde: California Department of Social Services (2022)

Tilbudet av spesialiserte fosterhjem må innrettes med kunnskapsbasert støtte og hjelp til fosterforeldrene, i tråd med det enkelte barns behov og premisser. De må få opplæring, oppfølging, veiledning, tilbakemeldinger og verktøy som gjør dem robuste til å gi kontinuerlig god omsorg til barn og unge, også når det stormer og barna utfordrer grenser og tester relasjoner. Dette forutsetter etablering av et apparat med egnet kompetanse, som sørger for at barnet og fosterhjemmet får nødvendig støtte og oppfølging i så lang tid som de har behov for det. Dette apparatet må være tilgjengelig i vanskelige situasjoner og over tid. Det vil også være behov for gode ordninger for avlastning, som kan tas i bruk når barnas situasjon er stabilisert i fosterhjemmet. Det er også viktig med gode systemer for samarbeid mellom fosterhjemmet, Bufetat og den kommunale barnevernstjenesten.

For noen barn og unge vil det være behov for mer omfattende samarbeidsstrukturer rundt dem, for at de skal kunne ha utbytte av et familiebasert tiltak. Dette kan for eksempel skje i form av tett samarbeid mellom et fosterhjem og en institusjon, der institusjonen både kan være en avlastning og bidra med råd og veiledning til fosterforeldrene. I andre tilfeller kan det være snakk om to fosterhjem som samarbeider om ansvaret for barnet, eventuelt fosterhjem kombinert med at barnet bor hjemme i perioder. Gode strukturer rundt fosterhjemmene, og slike kombinasjoner av tiltak, kan gi tilstrekkelig fleksibilitet og støtte til at tiltak kan tilpasses barnets behov over tid – og dermed gjøre fosterhjem til reelle alternativer til institu-

sjonsplassering for flere av barna og ungdommene som i dag plasseres i institusjon.

Innretningen av tiltaket og tilpasningene som må gjøres i den enkelte sak kan illustreres med to tiltak, som har to ulike målgrupper: *KEEP (Keeping Foster and Kin Partners Skilled and Supported)*<sup>35</sup> og *TFCO (Treatment Foster Care Oregon)*.<sup>36</sup> Utvalget bruker disse to tiltakene som eksempler fordi de er kunnskapsbaserte og innrettet mot barn og unge med sammensatte og komplekse smerteuttrykk, har en godt beskrevet arbeidsmetodikk og synliggjør hva som må på plass for å gi tilstrekkelig hjelp. KEEP retter seg mot barn og unge som har sammensatte og komplekse utfordringer, mens TFCO retter seg mot barn og unge som, relativt til KEEP, har store og alvorlige utfordringer. Se tekstboks 20.2. Det er foreliggende imidlertid lite forskning som ser på barns opplevelser og erfaringer med KEEP og TFCO.

Det er viktig å understreke at utvalget med dette ikke mener det er avgjørende å følge et spesifikt program, eller en gitt manual. Poenget er å gjøre spesialiserte fosterhjem til et robust tiltak, rustet til å være en stabil og virksom løsning for barn og unge med komplekse hjelpebehov. Det er en forutsetning at behandlingsopplegg er barnecentrert i alle steg av prosessen, og at barnet kan få tillit til behandlingsopplegget.

Økt bruk av spesialiserte fosterhjem må følges opp med kontinuerlig kvalitetssikring og følgeforskning. Se eksempelvis Kjelsaas mfl. (2020), som vurderer best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet, om behovet for forskning om ulike former for plassering utenfor hjemmet og hva slags omsorg som egner seg for hvilke grupper med barn og unge. Rapporten viser blant annet til at det er behov for kunnskap om hva som kjennetegner barna som ikke profitterer på et strukturert fosterhjemsopplegg, som TFCO, og hva som kjennetegner barna som trives på institusjon versus de som ikke trives på samme type institusjon.

<sup>35</sup> KEEP for barn, mens KEEP SAFE for ungdom.

<sup>36</sup> TFCO brukes i Norge i dag som tiltak i saker der det er truffet vedtak etter §§ 4-24 eller 4-26 i 1992-loven om plassering på institusjon på grunn av at barnet har vist alvorlige atferdsuttrykk. Et typisk forløp er at barnevernstjenesten først har fattet et akuttvedtak med hjemmel i bvl. § 4-25 i 92-loven. I noen tilfeller vil tiltaket benyttes som ledd i barnevernets vurdering av om ungdommen kan fortsette å bo hjemme. Tiltaket kan også brukes i saker der det er gjort omsorgsovertakelse og ungdommen over flere år har bodd i fosterhjem før han/hun/hen utvikler utfordringer.

### Boks 20.2 KEEP og TFCO

KEEP er et gruppebasert, forebyggende kursforløp for fosterfamilier. Kurset går over 16 eller 20 uker og skal styrke fosterforeldrenes kompetanse på forebygging og håndtering av fosterbarnas smerteuttrykk. Fosterforeldrene deltar i støttegrupper for å lære effektive og forskningsbaserte metoder for å håndtere spesifikke smerteuttrykk hos barna.

TFCO er et familiebasert tiltaksalternativ for ungdom som har utviklet kroniske utfordringer med kriminalitet og psykisk helse. Behandlingen foregår i et fosterhjem som både får daglig veiledning og støtte samt ukentlig felles veiledning. Målet med behandlingen er at ungdommen skal få hjelp som gjør at hen kan bo hjemme, enten hos opprinnelige foreldre eller i et fosterhjem, og ha gode relasjoner til familie og venner, drive med positive fritidsaktiviteter og trives på skolen. Barnet og fosterhjemmet følges opp av et TFCO-team bestående av en behandlingsleder, en behandlingshjemskonsulent, en individualterapeut, en familieterapeut og en ferdighetstrener. Fosterhjemmet har mulighet til å ringe TFCO-teamet hele døgnet. Ungdommen går ukentlig i individualterapi, ferdighetstrening og familieterapi. Gradvis tilbringer ungdommen mer tid hjemme hos foreldrene eller fosterforeldrene. Foreldrene/fosterforeldrene (eller andre familieressurser) får

parallelt hjelp til å forbedre sine foreldreferdigheter. Programmet er intensivt, både ved at det er tett oppfølging og med mål om at det avsluttes før det har gått 12 måneder. Før plassering kartlegges barna og familiene i 3–4 uker. Barnets naturlige vesentlige relasjoner kobles på behandlingen, og disse kan sammen med TFCO-teamet inngå i en «arbeidsallianse», som sammen med ungdommen kan skape enighet om vesentlige mål for behandlingen, samtidig som barnet opprettholder viktige relasjoner. Samtidig bor barnet i en familie, som har bedre forutsetninger for å ivareta barnets behov for omsorg og trygge rammer enn det institusjonen har. Flere randomiserte studier har vist at TFCO kan redusere en rekke symptomer hos utsatte unge, som kriminalitet, psykiske helsevansker, vanskelige relasjoner til jevnaldrende og uønskede graviditeter. Det er også vist at TFCO er kostnadseffektivt gjennom reduksjon i behovet for andre tjenester og tiltak senere i ungdommens liv.

Kilde: Hukkelberg og Ervik-Jeannin (2022), KEEP (2022), Evidence Based Interventions (2022), Bufetat (2022), NUBU (2022), Treatment Foster Care Oregon (2022), Saldana mfl. (2019), Oxford research (2017), Price mfl. (2015), Harold mfl. (2013), Rambøll (2012), Kerr mfl. (2009), Fisher mfl. (2008), Price mfl. (2008), Chamberlain mfl. (2007), Leve og Chamberlain (2007) og Leve og Chamberlain (2005)

#### Merknad fra ett utvalgsmedlem

Ett utvalgsmedlem (medlemmet Kvisvik) viser til at institusjon ikke bør fremstilles som siste utvei, men at det er det beste for noen barn. Institusjonene trenger utvikling, omstilling og differensiering framfor standardisering samt et systematisk arbeid for å utvikle den omfattende bruken av kommersiell virksomhet, slik at vi får en samlet struktur av institusjoner som representerer et nødvendig mangfold i et samspill mellom statlige og ideelle institusjoner som treffer bedre det tilbudte barn og unge trenger. Tiltaket forutsettes løst ved spesialiserte fosterhjem, og det er vel og bra, men det er usikkert om realismen hva gjelder omfang på spesialiserte fosterhjem er realistisk. Medlemmet viser til at Bufetat bygger ned spesialiserte fosterhjem, og det vil være en lang vei å gå for å bygge ut dette tiltaket i et omfang og nivå

som kan erstatte dagens institusjonsplasser. Medlemmet forutsetter at institusjonsutvalget og avkommersialiseringsutvalget vil kunne bidra til et komplett grunnlag for å ha nødvendig beslutningsgrunnlag for å utvikle institusjonsstruktur og innhold framover. Når det gjelder spesialiserte fosterhjem som erstatning krever dette ytterligere utredning og utvikling for at vi skal vite om det er mulig i det omfang utvalget forutsetter.

#### 20.7.4 Gjennomgang av tvangsregelverket

Utvalget mener det er nødvendig å gjennomgå reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon, slik Barne- og familiedepartementet varslet i proposisjonen om ny barnevernslov. En slik gjennomgang bør blant annet vurderes opp mot EMK og Barnekonvensjonen, og bygge på rettspraksis i EMD og Høyesterett. Utvalget anbefaler at en slik

utredning ses i sammenheng med, og avventes, Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av Tvangsbegrensingsutvalgets utredning, NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensingsloven*.

Utvalget vil bemerke at det ikke foreligger rettspraksis fra Høyesterett som omhandler tvangsbruk overfor barn under institusjonsopphold, og at det er diskutabelt om begrepet «tvang» har et tilstrekkelig entydig rettslig innhold når det betyr *fravær av informert samtykke* eller *fravær av motstand* fra den det gjelder. Kjernen ved tvangsutøvelse vil alltid være at det er tale om et inngrep. «Inngrep» kan være et bedre rettslig begrep å benytte enn tvang, og dette er også mer i tråd med begrepsbruken i både Grunnloven § 102 og § 104 og EMK artikkel 8. Disse bestemmelsene gir barn et vern mot inngrep i deres privatliv og personlige integritet, som vil kunne bli utfordret ved grensesetting<sup>37</sup> og andre inngrep som utøves mot barnets vilje under et institusjonsopphold, for å gi barnet nødvendig omsorg og behandling. Vernet av privatliv og personlig integritet innebærer at inngrep fra det offentlige må ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt demokratisk formål og fremstå som forholdsmessig i det konkrete tilfellet.

Høyesterett har behandlet innholdet i tvangsbegrepet, i forbindelse med helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4a.<sup>38</sup> Behandlingen av disse sakene gir en viss veiledning til hvordan grensene for lovlig tvangsutøvelse i helsetilbudet bør fastsettes. Hovedinntrykket er at det er gitt snevre rammer for tvungen helsehjelp overfor personer uten samtykkekompetanse, slik barn kan være. Det bør vurderes nærmere hvordan dette påvirker regelverket for inngrep overfor barn i barnevernsinstitusjoner.

Utvalget kjenner ikke til praksis fra EMD som omhandler tvangsbruk på barnevernsinstitusjon, men det finnes praksis som er sentral for å fastslå innholdet i retten til privatliv mer generelt. Det er dessuten rimelig å anta at de prosessuelle kravene som EMD har lagt til grunn i forbindelse med omsorgsovertakelser, til en viss grad også kan få anvendelse ved inngrep i barns rett til privatliv og

personlige integritet under institusjonsopphold.<sup>39</sup> Dette gjelder blant annet krav til tilfredsstillende begrunnelse, og en tilstrekkelig bred avveining av motstridende interesser.

Det vises for øvrig til at utvalget i kapittel 15, om nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker, understreker betydningen av å få plass endringer i regelverk og praksis for vedtak om tvang i atferdssaker. Dagens system utfordrer, etter utvalgets syn, kravene som følger av EMDs praksis, ved at barn og unge kan bli plassert på institusjon over lang tid med sterke begrensninger og inngrep i sitt privatliv, at det er manglende vurderinger av institusjonens egnethet i forbindelse med nemndas behandling av saken samt at det kan stilles spørsmål ved om lovverket i tilstrekkelig grad legger til rette for revurdering og kontroll av vedtak som fattes.

### 20.7.5 Forskning

Utvalget foreslår at det tas initiativ til mer forskning på hvordan det kan forebygges at barn og unge utvikler alvorlige problemer og store hjelpebehov, herunder behov for institusjonstiltak og tiltak i spesialiserte fosterhjem. Det er videre behov for mer kunnskap om hvilke konkrete behov barna og ungdommene har, hvilken effekt dagens tiltak har og hvordan tiltakene bør innrettes. Det er spesifikt behov for mer forskning på hvordan kunnskapsbaserte fosterhjemstiltak kan innrettes i en norsk kontekst.

Utvalget mener det bør forskes på sammenhengene mellom hvordan det går med barn i barnevernet og de tiltakene de får i barnevernet. Det er kunnskap om at barn med erfaring fra barnevernet klarer seg dårligere enn andre barn på en rekke områder, men lite om årsakssammenhengene og effektene av ulike tiltak. Longitudinelle studier har vist at barn og unge som har vært i institusjonstiltak har særlige utfordringer i overgangen til voksenlivet, samtidig som det er en klar seleksjonseffekt inn i disse tiltakene. Det kreves et sofistikert design for å måle hvordan det går med barn og unge som har hatt tiltak fra barnevernet, hvilken betydning henholdsvis forholdene i familien og tiltakene fra barnevernet har på utfallet for barn og unge. Dette gjelder særlig barn og unge på institusjon.

<sup>37</sup> Begrensninger, eller grensesetting, ut fra omsorgsansvaret omtales i Prop. 133 L (2020–2021). Det fremgår blant annet at institusjonen bare kan fastsette begrensninger som er allment akseptert i oppdragelsen av barn i lys av barnets alder og modenhet. Grensesetting må være nødvendig, herunder forholdsmessige, for å ivareta barnets behov.

<sup>38</sup> Se for eksempel HR-2020-1167A og HR-2021-1263A.

<sup>39</sup> Se blant annet Strand Lobben mfl. mot Norge (2019).



## Kapittel 21

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

### 21.1 Innledning

Mandatet ber utvalget vurdere behovet for og eventuelt foreslå tiltak med hensyn til hvordan barn og foreldres rettssikkerhet kan styrkes gjennom prosesser som ivaretar behovet for forutsigbarhet og kontinuitet. Barns rett til en forutsigbar og stabil oppvekst, og barns rett til familieliv, er viktige diskusjonstema når barn er under offentlig omsorg. I alle barnevernssystemer er det slik at noen barn under offentlig omsorg ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre.<sup>1</sup> I Norge vil disse barna vanligvis bo i fosterhjem og vokse opp under offentlig omsorg.

Barn trenger omsorgsbetingelser med mulighet for å ha ubetinget kjærlighet og relasjoner til omsorgsgivere som gir barnet kontinuitet, sikkerhet og omsorg (Palacios mfl., 2019). Prinsippet om barnets beste skal være grunnleggende for alt barnevernet gjør, og i dette kapitlet tar utvalget opp situasjonen for barn under offentlig omsorg som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Utvalget fremhever tre hovedutfordringer knyttet til rettssikkerheten for barna.

Den første dreier seg om at barnevernssystemet ikke oppfyller disse barnas rett på trygge og gode oppvekstsvilkår og beskyttelse av sitt familieliv. Barn i offentlig omsorg opplever flyttinger og endringer i familierelasjoner, og noen uttrykker et sterkt ønske om ikke å være et «barnevernsbarn». Mange barn vokser opp under offentlig omsorg. En fjerdedel av fosterhjemsopphold varer 7 år eller mer, 10 prosent i 13 år eller mer (Drange mfl., 2021), og noen barn har hele barndommen – 18 år – i offentlig omsorg.<sup>2</sup> Fosterforeldre kan også oppleve at det er vanskelig å

fullt ut være foreldre for barnet de har omsorg for. Barn som er under offentlig omsorg, som har blitt flyttet fra opprinnelige foreldre og som har opplevd omsorgssvikt, kan ha en grunnleggende usikkerhet knyttet tilhørighet til fosterfamilien. Det dreier seg om eksistensielle spørsmål om tilhørighet, og det å være emosjonelt, fysisk, og praktisk en del av et fellesskap. For barn er det viktig å være en betingelsesløs del av en familie, og dette er det normative utgangspunkt i mange samfunn. Dette er også sentralt i Grunnlovens § 104.

Den andre hovedutfordringen er ulikebehandling og ulik kommunal praksis om ivaretagelse av barn som ikke kan tilbakeføres til sine opprinnelige foreldre, og hvilke vilkår fosterforeldre og adopsjonsforeldre har. Det er variasjon mellom barnevernstjenestenes vurderinger av barns behov for kontinuitet og forutsigbarhet. Det er også ulikebehandling av barn ved at det er store forskjeller mellom barnevernstjenester når det gjelder kunnskapsgrunnlag og involvering av særlig yngre barn.

Den tredje hovedutfordringen er at barnevernet ikke har nødvendige tiltak å sette inn for å sikre barn stabilitet og kontinuitet utover adopsjon. Det mangler tiltak som hensyntar at det er mange ulike måter å være familie på, og at opprinnelige foreldre og barn kan beholde noen rettigheter. Utvalget ser at det er behov for et alternativ til adopsjon som kan sikre kontinuitet for barnet. Slike ordninger er på plass i andre land.

I kapitlet redegjøres det utfyllende for regelverk og praksis om adopsjon av fosterbarn, som er det tiltaket i norsk rett som kan sikre barn kontinuitet. Adopsjon som barnevernstiltak innebærer at formelle juridiske bånd som de biologiske foreldrene har til barnet overføres til barnets fosterforeldre. På linje med øvrige land i Europa kan adopsjon gjøres med eller uten samtykke fra biologiske foreldre (Fenton-Glynn, 2013), og det kreves samtykke fra barn på gitte alderssteg (Hel-

<sup>1</sup> I dette kapitlet brukes både termene «opprinnelige foreldre» og «biologiske foreldre», om foreldre med fastsatt foreldreskap for barnet. I de fleste tilfeller er opprinnelige foreldre også biologiske foreldre, men i noen tilfeller er det andre som har foreldre- og omsorgsansvar.

<sup>2</sup> 187 barn målt i perioden 2011-2018 (Drange mfl., 2021).

land, 2023). I Norge skal barn fra fylte 12 år gi samtykke.

Adopsjon er imidlertid normativt utfordrende fordi staten kan bruke tvang overfor enkeltindivider på et område av livet som utgjør kjernen i den private sfære, overfor mennesker som er i sårbare livssituasjoner. Samtidig viser forskning at det ikke er uvanlig at biologiske foreldre samtykker til adopsjon (i om lag 20 prosent av sakene), og en stor majoritet i den norske befolkningen vil anbefale adopsjon fremfor fosterhjem når det er tale om langvarig plassering. Det samme ser vi i andre land.<sup>3</sup> Adopsjon skjer imidlertid sjelden i Norge. I 2021 ble 19 barn i barnevernet adoptert.

Få adopsjoner skyldes ikke at jussen er uklar eller at det er satt rettslige barrierer som følge av avgjørelser i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Høyesteretts storkammer slo fast i 2020 at norsk regelverk om adopsjon av fosterbarn ikke strider mot menneskerettslig praksis slik den er formulert av EMD (HR-2020-661-S, avsnitt 170). EMD har heller aldri underkjent de norske reglene om adopsjon eller terskelen som benyttes. Barnevernsloven gir barn rett på tiltak, og det vil da også inkludere adopsjonstiltak når det er riktig, jf. Høyesteretts avgjørelse HR-2020-1929-A. Det er også viktig å merke seg at Høyesterett har konstatert at i vurderinger av adopsjon står valget mellom fortsatt fosterhjems plassering og adopsjon – ikke mellom gjenforening og adopsjon (HR-2020-661-S, avsnitt 92).

Det er stor variasjon mellom land når det gjelder bruk av adopsjon for barn som er under offentlig omsorg, fra nær null adopsjoner i noen land til utstrakt bruk av adopsjoner i andre land. I noen land er det etablert mellomløsninger og ordninger som er adopsjonslignede (simple adoption; legal guardianship; vårdnadsöverflytning) hvor barnets «nye» familie får fulle juridiske rettigheter og biologiske foreldre og barn beholder noen juridiske bånd, samtidig som barnet ikke lenger er under offentlig omsorg.<sup>4</sup> Utvalget mener dette kan være et godt alternativ til adopsjon for noen familier.

Utvalget mener at barn som ikke kan tilbakeføres til foreldrene må sikres stabilitet og kontinuitet i omsorgen. Dette kan skje enten i form av

<sup>3</sup> California (USA), England, Estland, Finland, Irland, Spania, Tyskland, Østerrike (Skivenes og Thoburn, 2017; Skivenes og Benbenishty, 2022; se også se Helland mfl., 2020 og Helland og Skivenes, 2019).

<sup>4</sup> Hague Conference for Private International Law, 'The implementation and operation of the 1993 Hague inter-country adoption convention: Guide to good practice. Guide No. 1' (Family Law, 2008).

adopsjon, som er den etablerte ordningen i norsk rett for å sikre permanent tilhørighet i en ny familie, eller i form av en ny ordning som utvalget foreslår, omtalt som *oppvekstadopsjon*.<sup>5</sup> Utvalget foreslår videre at ved både adopsjon og oppvekstadopsjon, skal barnet og familien ha rett til hjelp fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode og for noen familier skal hjelpen fortsette til barnet er myndig. Utvalget foreslår at opprinnelige foreldre skal kunne få oppfølging også når et barn får en permanent tilhørighet i fosterfamilien, og at det skal være tiltak for å bedre barn og opprinnelige foreldre sin kontakt. Utvalget foreslår også tiltak for å sikre enhetlig, kvalifisert behandling av disse sakene i ulike barnevernstjenester. Videre foreslås det tiltak for å styrke barnets medvirkning i barnevernets vurderinger om barnets tilhørighet, kontinuitet og familieliv, og å utvide dagens ordning med besøkskontakt. Det er også store kunnskapshull knyttet til permanente plasseringer og adopsjon som barnevernstiltak, og det foreslås tiltak for å styrke forskningen på området.

I dette kapitlet presenteres i del 2 dagens system og praksis om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon i barnevernssaker, mens del 3 gjennomgår lovverk og praksis i et utvalg andre land. I del 4 gir utvalget sine vurderinger av hvor skoen trykker og i del 5 presenteres utvalgets forslag til tiltak.

## 21.2 Dagens system og praksis

### 21.2.1 Innledning

For barn som er under offentlig omsorg i Norge er det kun adopsjon som kan sikre dem permanent plassering og at det offentlige ansvaret avsluttes.<sup>6</sup> Som nevnt i innledningen har Høyesterett i flere avgjørelser tatt for seg adopsjon som barnevernstiltak, og det er viktig å merke seg at Høyesteretts storkammer slo fast i 2020 at norsk regelverk om adopsjon av fosterbarn ikke strider mot menneskerettslig praksis slik den er

<sup>5</sup> Utvalget har diskutert ulike benevelser og fordeler og ulemper med disse, og har falt ned på at oppvekstadopsjon kan fungere, sett hen til øvrige juridiske uttrykk i barnevernsloven, barneloven og andre lover. Begrepet er valgt fordi dette i de langt fleste tilfellene vil gjelde fosterforeldre som vil ha omsorgen gjennom det meste av barnas oppvekst, fra barna var små.

<sup>6</sup> Det er redegjort for rettsbildet i kapittel 2 samt i kapittel 18 om barn og foreldres rett til samvær og gjenforening. Detaljerte oversikter over tall og forskning er presentert i kapittel 4, og i herværende kapittel presenteres derfor kun nøkkelinformasjon.

formulert av EMD (HR-2020-661-S, avsnitt 170), og EMD har aldri underkjent de norske reglene om adopsjon eller terskelen som benyttes (Sandberg, 2020). Som redegjort for i kapittel 18 har Høyesterett slått fast at barns behov for ro, stabilitet og kontinuitet kan begrunne at de juridiske familiebandene mellom barn og foreldre brytes helt. Utvalgets forslag i herværende kapittel retter seg mot saker hvor gjenforeningsmålet er gitt opp, slik Høyesterett oppsummerer det gjelder det i følgende tilfeller: «Dei tre omstenda er om foreldra etter alt sannsyn er varig særleg ueigna, om samvær er skadeleg for barnet og behovet for stabilitet.» (HR-2020-1929-A jf. avsnitt 79).

Alle beslutninger om adopsjon skal tas etter prinsippet om barnets beste, jf. Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3, adopsjonsloven § 4 og barnevernsloven § 1-3 og § 5-10. Ifølge BK artikkel 21 skal barnets beste være det overordnede hensynet («the paramount consideration») i saker om adopsjon. Det bekrefte av både Høyesterett og EMD hvor det i *Strand-Lobben mfl. mot Norge* (2019) fremheves at barnets beste er av «*paramount importance*» (avsnitt 204) og «*must come before all other consideration*» i saker om omhandler barns omsorg.<sup>7</sup>

I barnevernloven av 1992 stod det i bestemmelsen om barnets beste at det skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen. I barnevernsloven § 1-3 er dette tatt ut, se kapittel 11. Departementet understreker i Prop. 133 L (2020–2021) at det å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen er et viktig moment i alle saker som omhandler å flytte et barn ut av sin omsorgsbasis og etterfølgende avgjørelser. At momentet tas ut av § 1-3 om barnets beste innebærer ikke at momentet er svekket. Departementet viser til at barns behov for ro og stabilitet og kontinuitet i omsorgen også er trukket frem av Høyesterett i HR-2020-1788-A avsnitt 49 som et sentralt punkt i en vurdering av barnets beste. Departementet viser til at det fremgår av bestemmelsen om valg av plasseringssted etter en omsorgsovertakelse, § 5-3, at det blant annet skal legges vekt på behovet for omsorg i et stabilt miljø og for kontinuitet i barnets oppdragelse.

Det skal også tas hensyn til barnets og foreldrenes rett til familieliv, jf. Grunnloven §§ 102 og 104, BK artikkel 9, 16, 20 og 21 og EMK artikkel 8. Forarbeidene til Grunnloven og praksis fra EMD viser at «familie» ikke trenger bety biolo-

gisk familie, se Dok.nr. 16 (2011–2012), side 194 og Innst. 186 S (2013–2014), side 31. EMD har også i flere avgjørelser uttalt at spørsmålet om det foreligger et familieliv må avgjøres på grunnlag av en vurdering av de faktiske forholdene og om det eksisterer nære personlige bånd, se blant annet *K. og T. mot Finland* (2001). Dette innebærer at også barn og fosterforeldre i konkrete saker kan ha et vernet familieliv.

### 21.2.2 Rettslige rammer

Vilkår for å vedta fratakelse av foreldresvar og adopsjon

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for et barn etter barnevernsloven § 5-1, kan den fremme sak om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. En sak om adopsjon kan i prinsippet besluttes samtidig som sak om omsorgsovertakelse (Bendiksen, 2008), men dette forekommer sjelden (Helland og Skivenes, 2019).

Vilkårene for fratakelse av foreldreansvar og adopsjon er i hovedsak videreført i ny barnevernslov, med enkelte presiseringer, og hjemmelen for fratakelse av foreldreansvar og adopsjon finnes i to adskilte paragrafer: § 5-8 og § 5-10.<sup>8</sup> I § 5-8 er det presisert på bakgrunn av rettspraksis at det må foreligge særlige grunner for å frata foreldreansvar. I § 5-10 er det en kodifisering av rettspraksis om at det må foreligge «særlig tungtveiende grunner» som tilsier at adopsjon vil være til barnets beste, se blant annet Rt. 2015 side 110 og HR-2018-1720-A. Bestemmelsene har følgende ordlyd:

#### § 5-8 Vedtak om fratakelse av foreldreansvar

Barneverns- og helsenemnda kan vedta at foreldrene skal fratras foreldreansvaret dersom det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, og det foreligger særlige grunner som tilsier at det er nødvendig å frata foreldrene foreldreansvaret for å ivareta barnet.

Dersom barnet blir uten verge etter at foreldrene er fratatt foreldreansvaret, skal barnevernstjenesten snarest informere statsforvalteren om at barnet har behov for ny verge.

#### § 5-10 Vedtak om adopsjon

Barneverns- og helsenemnda kan vedta adopsjon uten samtykke fra foreldrene dersom nemnda har truffet vedtak om fratakelse av foreldreansvar, og følgende vilkår er oppfylt:

<sup>7</sup> Se avsnitt 204, se også avsnitt 210 hvor det benyttes benevnelsen «crucial importance».

<sup>8</sup> I barnevernloven av 1992 fremgikk fratakelse av foreldreansvar og adopsjon av samme bestemmelsen, § 4-20.

- a) 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
- b) 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
- c) vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er oppfylt
- d) det foreligger særlig tungtveiende grunner som tilsier at adopsjon vil være til barnets beste.

Barneverns- og helsenemnda kan også treffe vedtak om adopsjon av et barn som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for, når foreldrene samtykker, såfremt vilkårene i første ledd bokstav a til d er oppfylt.

Departementet skal utstede en adopsjonsbevilling når nemnda har truffet vedtak om adopsjon.

Kilde: Barnevernsloven

Høyesterett har slått fast at adopsjon krever «*så tungtveiende grunner for adopsjon fremfor fortsatt fosterhjemsplassering at de rettferdiggjør at familiebandene kuttes helt*» (HR-2020-661-S, avsnitt 110). Imidlertid er Høyesterett klar på at adopsjon fremdeles kan skje, slik lovverket åpner for, dersom det ikke eksisterer reelle fremtidsmuligheter for familieforening, og at det i stedet er til barnets beste at det plasseres permanent i en ny familie, jf. Strand Lobben-dommen avsnitt 209, (avsnitt 148).

Barnevernsloven § 1-6, som viderefører barnevernloven av 1992 § 1-5, er klar på at «Barn har rett til nødvendige barnevernstiltak når vilkårene for tiltak er oppfylt.». Dette omfatter også adopsjonstiltak, jf. drøftelse i Høyesterettsavgjørelse HR-2020-1929A.

For å kunne gjennomføre adopsjon som barnevernstiltak må vilkårene i adopsjonsloven (2017) være oppfylt, jf. § 5-10 første ledd 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. § 9.<sup>9</sup> Barnet har uansett rett til å uttale seg om adopsjon, jf. barnevernsloven § 1-4.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Andre ordninger finnes i land som for eksempel i Australia (New South Wales) hvor aldersgrensen for samtykke er 12 år som i Norge, men dersom barnet har vært under adoptivsøkernes omsorg i minimum 2 år er barnets eget samtykke det eneste som kreves. I England er barnet part i en adopsjonssak uansett alder.

## Rettsvirkninger av fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

Ved fratakelse av foreldreansvar står barnet uten verge. Det følger av barnevernsloven § 5-8 at statsforvalteren skal oppnevne verge, og at det er barnevernstjenesten som informerer statsforvalteren om dette. Barnevernstjenesten har fortsatt det formelle omsorgsansvaret for barnet og skal følge opp både barn og foreldre. Foreldrene beholder foreldreskapet for barna, men mister den beslutningsmyndighet som følger av foreldreansvaret, jf. barneloven § 30. 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.

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 opprinnelige foreldre kuttes, og barnet mister blant annet arveretten etter opprinnelige foreldre. En adopsjon kan derfor kun endres gjennom en ny adopsjon, jf. adopsjonsloven § 15. Barnevernstjenesten har ikke lenger et ansvar for å følge opp barnet ved en adopsjon. Adopterte barn har ikke rett på oppfølging etter adopsjon utover det alminnelige tilbudet fra barnevernet og velferdsstaten ellers, og det er ingen egen instans som har ansvar for oppfølging av adopterte.<sup>11</sup> Fosterhjemsgodtgjørelsen opphører fra det tidspunktet adopsjonen er endelig eller rettskraftig, og familien og barnet mottar ikke lenger bistand fra barnevernet.

## Besøkskontakt – åpen adopsjon

Når nemnda treffer vedtak om adopsjon, skal nemnda vurdere om det skal være besøkskontakt, såkalt «åpen adopsjon» mellom barn og opprinnelige foreldre, jf. barnevernsloven § 5-11. Bestemmelsen viderefører barnevernloven av 1992 § 4-20a. Forutsetningen for å fastsette besøkskontakt er at fosterforeldrene samtykker til at besøkskontakt kan fastsettes og at opprinnelige foreldre har frem-

<sup>10</sup> Aldersangivelsen på 7 år i barnevernloven av 1992 § 6-3 er ikke videreført i ny barnevernslov. I adopsjonsloven er det fortsatt en angivelse på 7 år.

<sup>11</sup> Det finnes tilbud, som [www.etteradopsjon.no](http://www.etteradopsjon.no), som veileder adopterte og adoptivfamilier og som mottar midler gjennom statsbudsjettet.

met ønske om dette. Det er ikke nødvendig med barnets samtykke i spørsmål om besøkskontakt, men barnets syn skal innhentes og vektlegges i samsvar med de alminnelige reglene, jf. § 1-4. Besøkskontakt skal kun fastsettes i de sakene hvor det anses å være til barnets beste å ha en begrenset kontakt med en eller begge foreldre etter at en adopsjon er gjennomført, og når det med høy grad av sikkerhet ikke vil forekomme samarbeidsproblemer mellom adoptivforeldrene og de opprinnelige foreldrene. Barnevernstjenesten har plikt til å bistå med å gjennomføre besøkskontakten. Dette innebærer at tjenesten skal motivere partene for kontakt, dersom det er nødvendig, legge det praktiske til rette for besøkskontakten, og skal i rimelig utstrekning dekke partenes utgifter til gjennomføringen av kontakten (Prop. 7 L (2009–2010)).

Den norske ordningen med at det kun er fosterforeldre som kan adoptere, innebærer at fosterforeldrene har kunnskap om betydningen av biologisk familie, og i tillegg har det for de fleste barna vært praktisert former for samvær med opprinnelige foreldre som gir erfaring med flere familierelasjoner. I mange andre land er det vanlig at systemet for adopsjon og barnevern er adskilt, og dermed er potensielle adoptivforeldre uten denne kunnskapen og erfaringen med et barns biologiske foreldre.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at besøkskontakt ikke skal være normalordningen, og at det kun vil være aktuelt i et svært begrenset antall saker (Prop. 7 L (2009–2010) side 26). Formålet med besøkskontakt er *«ikke å sikre en tilknytning til biologiske foreldre med tanke på en tilbakeføring av barnet, men å gi barnet anledning til å ha en viss kontakt med biologiske foreldre og dermed få kunnskap om sitt opphav»* (Prop. 7 L (2009–2010)).<sup>12</sup> Det fremgår dessuten av forarbeidene at dersom det vurderes som avgjørende for barnet å ha et tradisjonelt samvær med sine biologiske foreldre og et samvær som kan gjennomføres mot adoptivforeldrenes vilje, vil saken ikke ligge til rette for en adopsjon etter § 4-20 og en vurdering av rett til kontakt etter adopsjon etter dette forslaget.

<sup>12</sup> Muligheten til å gjøre en adopsjon «åpen» har vært tolket som et rettspolitisk signal for å lette tilgangen til å vedta en adopsjon mot foreldrenes vilje (NOU 2009: 21; Prop. 7 L (2009–2010); Rt. 2001 side 14; Skivenes, 2009). Lovendringen ble av flere aktører i barnevernssystemet ansett som avgjørende og viktig for en økende aksept for bruk av adopsjon i barnevernet (Skivenes, 2009). I årene etter 2010 og frem til 2018 steg antallet saker om adopsjon gradvis sammenlignet med tidligere år, og trolig skyldes økningen ordningen med besøkskontakt.

Spørsmålet om adopsjon med besøkskontakt og forholdet til EMK ble behandlet i Høyesteretts storkammeravgjørelse (HR-2020-661-S). Høyesterett uttalte blant annet at EMDs praksis bygger på at adopsjon kan godtas uten besøkskontakt. Da må også besøkskontakt på visse vilkår, for eksempel at adoptivforeldrene samtykker til det, være i samsvar med EMK (avsnitt 206).

#### Parter i adopsjonssaken

Barnets opprinnelige foreldre skal alltid regnes som parter i sak om adopsjon i nemnda etter barnevernsloven, uavhengig av om de har foreldreansvar for barnet eller ikke. Dette følger både av forarbeidene til ny barnevernslov og saksbehandlingsrundskrivet (Prop. 133 L (2020–2021); Bufdir, 2022i). Dette begrunnes med at adopsjon av barn berører barnets rettsforhold til begge foreldre. I en tredjedel av adopsjonssakene i perioden 2011–2016 var det kun mor som hadde foreldreansvar.

Barn som har fylt 15 år har partsstatus i en adopsjonssak, med mindre nemnda innvilger et yngre barn partsrettigheter, jf. § 12-3. Fosterforeldre har ikke krav på partsrettigheter i en adopsjonssak, og de har heller ikke rett til å uttale seg, men når barnevernstjenesten fremmer sak for nemnda, skal adopsjonssøknaden fra fosterforeldrene følge med som vedlegg (Bufdir 2022i). Fosterforeldre kan imidlertid etter en konkret vurdering innvilges partsrettigheter (Prop. 133 L (2020–2021)).

I tilfeller der det er gitt besøkskontakt mellom barnet og opprinnelige foreldre, kan adoptivforeldrene kreve at barnevernstjenesten bringer saken om besøkskontakt inn for nemnda på nytt, jf. barnevernsloven § 5-11.

#### Organisering og ansvarsfordeling

Det er kommunen som har ansvaret for å forberede og fremme sak om adopsjon av barn som er under offentlig omsorg for barneverns- og helsenemnda. Opprinnelige foreldre, fosterforeldrene og barnet kan ta opp med barnevernstjenesten et ønske om adopsjon, men det er barnevernstjenesten som beslutter om det skal fremmes sak om adopsjon. Barnevernstjenesten har stort skjønnsrom i tilnærmingen til adopsjon av fosterbarn. Foruten lovkravene finnes det få spesifikke krav til behandlingen og beslutningsprosessen i kommunene. Temaet er imidlertid behandlet i saksbehandlingsrundskrivet (Bufdir, 2022i). Det er barneverns- og helsenemnda som avgjør

begjæringer om adopsjon etter barnevernsloven § 5-10, dette gjelder også i saker hvor det foreligger samtykke fra foreldre.<sup>13</sup> Det stilles ikke særkrav i loven til saksbehandlingen eller nemndssammensetningen i saker om adopsjon.

Bufetat skal utstede en adopsjonsbevilling når nemndas vedtak er endelig og rettskraftig<sup>14</sup>, jf. barnevernsloven § 5-10 tredje ledd, jf. adopsjonsloven § 3. Bufetat foretar ingen realitetsbehandling av vedtaket og har kun ansvar for å kontrollere at vedtaket er endelig og rettskraftig (Prop. 133 L (2020–2021); Helland og Skivenes, 2019).

### 21.2.3 Situasjonen for barn som har langvarige plasseringer

Fagkunnskapen viser viktigheten av ubetinget omsorg og tilhørighet for barn. For barn i barnevernet som har opplevd brudd og som har med seg sårbarheter, er det avgjørende at barnevernet ivaretar deres behov for å vokse opp med minst mulig usikkerhet om sin omsorgssituasjon og fremtid. Barnevernet skal sikre barn kontinuitet og forutsigbarhet i omsorg og oppvekst. Dersom et barn må flytte ut av hjemmet, har barnet rett på omsorgstiltak som er individuelt tilpasset, og det må forventes at tiltak og beslutninger bygger på den kunnskapen som finnes om hva som fungerer best. Barn har rett på beskyttelse av sitt familieliv også når de ikke bor med opprinnelige foreldre.

En rekke studier viser at adopsjon gir bedre utfall for barn i langvarige plasseringer sammenlignet med fortsatt opphold i fosterhjem, institusjonsplassering eller tilbakeføring til biologiske foreldre (Bohman og Sigvardsson, 1985; Christoffersen mfl., 2007; Hjern mfl., 2018, 2019; Quinton og Selwyn, 2009; Selwyn og Quinton, 2004; Triseliotis, 2002; Triseliotis og Hill, 1990; Vinnerljung og Hjern, 2011).<sup>15</sup>

Det er begrenset med norsk forskning på hvordan det går med barn og unge i barnevernet når de blir voksne. Vi vet imidlertid at ungdom som har hatt barnevernstiltak kan oppleve overgangen til voksenlivet som ensom og belastende

(Paulsen mfl., 2020; Drange, mfl. 2021). Det er også forskning som viser at voksne med erfaring fra barnevernet scorer klart svakere på sentrale levekårsvariabler sammenlignet med den øvrige befolkningen (Backe-Hansen mfl., 2014; Kääriälä og Hiilamo, 2017).

Forskningen på virkningene av adopsjon for fosterbarn er tydelig på de positive sidene av tiltaket sammenlignet fortsatt fosterhjemsplassering (Christoffersen, 2012; se også Palacios mfl., 2019).<sup>16</sup> For barn som ikke kan tilbakeføres til sin biologiske familie er adopsjon funnet å ha fordeler, blant annet i form av emosjonell trygghet og tilhørighet (Triseliotis, 2002), tilknytning (Quinton og Selwyn, 2009) og bedre utdanningsprestasjoner og sosial kompetanse (Lloyd og Barth, 2011). Studier fra blant annet Sverige viser at barna som forblir fosterhjemsplassert kommer til kort sammenlignet med de som blir adopterte på en rekke områder i ungdomstiden og voksenlivet, slik som skoleprestasjoner i ungdomsskolealder, kognitiv kompetanse (18 år), oppnådd utdanning og forsørgelsesevne (Vinnerljung og Hjern, 2011). I en nyere studie sammenlignet svenske forskere utfallet for søsken hvor begge hadde vært under barnevernets omsorg i minst fem år, men hvor den ene ble adoptert og den andre ikke. Resultatene viste at adopterte søsken som gruppe hadde betydelig bedre resultater i voksen alder når det gjelder utdanning, inntekt, kriminalitet, funksjonshemming og suicidalitet (Brännström mfl., 2020).

Dette er studier basert på store mengder pålitelige registerdata over tid, og studiene fra Sverige har særskilt relevans for norske forhold. Det er grunn til å tro at adopsjon gir klare fordeler sammenlignet med fosterhjem og institusjonstiltak, gitt forskningsfrontens bortimot unisone resultater på området. Årsakene til dette er blant annet knyttet til de sikre oppvekstrammene og tryggheten en adopsjon gir. Barn har et grunnleggende behov for trygghet og forutsigbarhet i sin omsorgssituasjon, med fravær av stress og usikkerhet og som gir et godt grunnlag for utvikling på egne betingelser.

Studier som tar utgangspunkt i barnets opplevelser av det å bli og være adoptert fra barneverns-systemet er imidlertid mangelfulle. I en gjennomgang av samtlige adopsjonssaker fra 2011–2016 gjennomført ved Universitetet i Bergen finner Helland og Skivenes (2019) at de barna som ble hørt i sakene uttrykte ønsker om å bli adoptert,

<sup>13</sup> Etter en lovendring i 2018 reguleres også adopsjoner med samtykke fra opprinnelige foreldre av barnevernsloven. Barnevernloven av 1992 § 4-20 femte ledd er videreført i ny lov § 5-10 annet ledd.

<sup>14</sup> Nemndas vedtak er å anse som endelig når ingen av partene har krevet rettslig prøving av vedtaket innen fristen i barnevernsloven § 14-25. Dersom et nemndsvedtak er krevd rettslig prøvd av domstolen, vil domstolens avgjørelse være rettskraftig når den ikke lenger kan angripes med ordinære rettsmidler, jf. tvisteloven § 19-16.

<sup>15</sup> Utvalget har ikke detaljert oversikt over eventuelle skjevheter i de ulike studienes utvalg.

<sup>16</sup> Noen studier som viser positive effekter sammenligner også adopsjon med tilbakeføring til foreldre og med institusjonsplassering.

og i noen tilfeller der barnet var eldre var også adopsjonsprosessen initiert av barnet selv. En dybdestudie av alle nemndsvedtak som inkluderte barn mellom fire og 17 år (179 barn) i samme tidsperiode finner McEwan-Strand og Skivenes (2020) at i de sakene hvor nemnda inkluderer barnets stemme i sin vurdering, uttrykker 70 av 73 barn at de ønsker å bli adopterte. Det er uvisst hvilken informasjon som gis og hvilken støtte som tilbys barnet i fosterhjem, og om og eventuelt når adopsjon blir nevnt som et alternativ for barnet.

I en mindre norsk intervjustudie av 13 barn adoptert ved barnevernsvedtak og deres adoptivforeldre (Berg, 2010), fremgikk det at de fleste barna har «*hatt positiv utvikling og er i dag i en god og stabil livssituasjon*» (side 57), og samtlige av barna uttrykte at de var glade for å ha blitt adopterte.<sup>17</sup>

Utvalget har mottatt innspill om at fosterforeldre kan oppleve at det er vanskelig å gi barnet nødvendig hjelp, støtte og omsorg, fordi det er begrensninger i fosterforeldres myndighet. Selv når de opplever at det går ut over deres relasjon til barnet, og at det gjøres beslutninger som ikke er til det beste for barnet, så forventes de lojalt å utøve omsorgen for barnet slik barnevernstjenesten bestemmer og innefor de rammene som barnevernstjenesten fastsetter, jf barnevernsloven § 5-4 (se kapittel 19 om fosterhjem).

#### Omfang og noen kjennetegn ved adopsjonssaker

Antall adopsjoner fra barnevernssystemet har gjennomgående vært lavt i Norge de siste 20 årene. I perioden 2011–2016 ble rundt 50–60 fosterbarn adoptert hvert år (0,6 prosent av fosterbarn under barnevernets omsorg), se omtale i kapittel 4. De siste to årene har det vært en klar nedgang, med 24 adopterte barn etter barnevernsloven i 2020 og 21 barn i 2021. Nedgangen i antall adopsjoner kan skydes EMD- avgjørelsene, selv om avgjørelsene ikke har satt rettslige barrierer. Det er også de senere årene flere adopsjonssaker som fremmes med samtykke fra opprinnelige foreldre (om lag halvparten).

En analyse av alle nemndssaker om adopsjon i perioden 2011–2016 – totalt 283 saker og 302 barn (Helland og Skivenes, 2019), viser at de fleste barna (72 %, n=217) hadde flyttet til fosterhjemmet før de fylte ett år, og hadde i snitt bodd der i 4 år. Bare noen av barna hadde alvorlige og sammensatte problem. Adopsjonene gjennomføres med

samtykke fra en eller begge foreldrene i nærmere en fjerdedel av sakene.<sup>18</sup>

De fleste sakene om adopsjon, som sendes fra barnevernstjenestene til nemnda, ender med vedtak om fratakelse av foreldreansvar og adopsjon, 96 prosent av sakene i tidsrommet 2011–2016, 90 prosent i 2021. Det er noe forskjell mellom nemndene i andelen saker som ender med adopsjon. I tidsrommet 2011–2016 ble 40–71 prosent av nemndas adopsjonsvedtak sendt til rettslig overprøving i tingretten, i senere tid er det færre.

I omlag en tredjedel av sakene i 2011–2016 ble det vedtatt besøkskontakt med én eller, i flest tilfeller, begge foreldrene (Helland og Skivenes, 2019). I perioden 2018–2021 forelå det vedtak om besøkskontakt i rundt halvparten av sakene.

#### Barnevernstjenestenes og nemndenes saksbehandling i adopsjonssaker

Barnevernstjenesten har som nevnt stort skjønnrom i tilnærmingen til adopsjon av fosterbarn. Forskningen på området viser variasjonen i hvordan enkelttjenester jobber med adopsjon, og i antallet saker som blir sendt til nemndene fra de ulike kommunene (Helland og Skivenes, 2019).<sup>19</sup> Tjenestenes praksis med adopsjon ser i stor grad ut til å være avhengig av enkeltpersoners initiativ og lokal kultur ved tjenestene.

Det er grunn til å anta at adopsjon ikke har en utpreget plass i barnevernstjenestenes praksis og at adopsjon ikke er på agendaen på det politisk-administrativt nivå i kommunene. Det har vært et uttrykt politisk ønske at adopsjon som tiltak skal brukes mer (Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) og Prop. 106 L (2012–2013)), noe som i tillegg til innføringen av besøkskontakt kan ha bidratt til en økning i antall adopsjoner fra 2010 og frem til 2018. Oppmuntringen har imidlertid ikke vært fulgt opp av faglige eller praktiske føringer fra politisk-administrativt hold. En undersøkelse av de 15 største kommunene i Norge viser at tjenestene i liten utstrekning har utarbeidet egne retningslinjer eller policy for bruk av adopsjon (Helland og Skivenes, 2019). Manglende strukturer kan også være medvirkende til at det oppstår

<sup>18</sup> Dette var før endringen av § 4-20 femte ledd i 2018 som ga nemnda kompetansen til å avgjøre adopsjonssaker der foreldrene samtykker. Det er dessuten det klare flertallet av disse sakene hvor samtykke kun foreligger fra én av foreldrene.

<sup>19</sup> Sakene som ble behandlet av nemnda i 2011–2016 ble fremmet fra 112 forskjellige kommuner, hvor halvparten av disse kun hadde fremmet én sak i løpet av perioden og 13 kommuner fem eller flere saker.

<sup>17</sup> Ved intervju tidspunktet var barna mellom 7 og 24 år gamle.

svingninger i bruken av adopsjon forårsaket av ytre forhold, som for eksempel EMD-dommene.

Barnevernstjenesten skal så snart som mulig etter en omsorgsovertakelse utarbeide en plan for barnets omsorgssituasjon og oppfølging av foreldre. Det er noe usikkert i hvilken grad adopsjon vurderes i utarbeidelse av slike planer, og relevansen av en slik vurdering vil også variere fra sak til sak. En spørreundersøkelse som ble sendt til de 15 største kommunene i 2017 viser at en tredjedel av barnevernsarbeiderne selv oppgir at adopsjon blir vurdert som et mulig tiltak når en plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon blir utformet ved deres arbeidsplass (Helland og Skivenes, 2019). Hvor alvorlig adopsjon blir vurdert som et mulig tiltak sammenlignet med andre alternativ er det imidlertid ikke spurt om.

## 21.3 System og praksis i andre land

### 21.3.1 Innledning

Utvalget har gjennomgått lovgivning og praksis for adopsjon og andre tiltak som gir barnet konti-

nuitet i de nordiske landene, England, USA samt kort om fem andre europeiske land. Informasjonen som foreligger viser at det er relativt store forskjeller mellom landene. USA skiller seg klart ut, med et betydelig antall flere adopsjoner enn de andre landene per 100 000 barn. Mens andelen i Norge er 4,8 barn per 100 000 er den hele 85,9 i USA. Tabell 21.1 gir en oversikt over antall omsorgsovertakelser og adopsjon av fosterbarn for landene behandlet i dette kapitlet, bortsett fra Sverige og Danmark.

Flere av landene utvalget har sett på har ordninger med forenklet adopsjon, inkludert den svenske ordningen med overføring av foreldreansvar (*vårdnadsöverflyttning*) og «legal guardianship» i England og Australia. Det er tendenser til at land som tidligere har vært svært restriktive i bruken av adopsjon, eksempelvis Danmark, Irland, Japan, dreier mot økt bruk av adopsjon.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Pösö mfl. (2021), kapittel 1.

Tabell 21.1 Oversikt over barn under barnevernets omsorg og adopsjon for ni land

Land og barnepopulasjon (0–17) (år)	Barn under omsorg, totalt ved årets slutt (år)	Andel barn under offentlig omsorg per 100 000 barn	Antall barn adoptert fra barnevernet	Andel adopterte fra barnevernet per 100 000 barn	Andelen barn under offentlig omsorg adopterte
Østerrike 1 535,958 (2018)	13 325	868	110 (2018)	7,1	0,83 %
England 11 776 562 (2018)	61 710	524	3 820 (2017/18)	32	6,2 %
Estland 252 117 (2018)	2 451	972	22 (2018)	8	0,9 %
Finland 1 058 091 (2018)	9 295	878	10 (2015)	0,9 (2015)	0,1 % (2015)
Tyskland 13 470 300 (2016)	147 258 (2016)	1,082	269	2	0,18 %
Irland 1 190 478 (2017)	5 974 (2018)	501	25 (2018)	2	0,42 %
Norge 1 122 508 (2018)	8 868 (2018)	790	55 (2018)	4,8	0,62 %
Spania 8 119 000 (2015)	34 644 (2017)	426	588 (2016)	7,2	1,7 %
USA 73 600 000 (2016)	437 283 (2018)	595	63,123 (2018)	85,9	14,44 %

Kilde: Pösö mfl. (2021). For Østerrike inkluderer statistikken alle former for plassering utenfor hjemmet i løpet av ett år



### 21.3.2 Sverige

Reglene om adopsjon finnes i kapittel 4 i den privatrettslige loven om barn og foreldre (föräldrabalken). Adopsjon skal som klar hovedregel skje etter samtykke fra foreldre med foreldreansvar. I 2018 ble det innført et unntak fra hovedregelen dersom det foreligger særlige grunner (Prop. 2017/18:121 s. 60 og 151).

I Sverige er det i stedet adgang til overføring av foreldreansvar/permanent omsorgsovertakelse (såkalt «*vårdnadsöverflyttning*») fra opprinnelige foreldre til fosterforeldre, jf. föräldrabalken 6 kap. 7 §.<sup>21</sup> Overføring av foreldreansvar er i praksis kun aktuelt ved en tvangsplassering som har pågått over lengre tid og det er klart at manglene vedvarer. Det er også en særskilt hjemmel til overføring av foreldreansvar, i 6 kap. 8 § som innebærer at når barnet bor i et fosterhjem permanent, og skal vokse opp i fosterhjemmet, kan domstolen beslutte at foreldreansvaret skal overføres fra de opprinnelige foreldrene til fosterforeldrene dersom det er åpenbart at det er til barnets beste. Bestemmelsen bygger ikke på at det er mangler i omsorgen, men tar sikte på å ivareta barnets behov av trygghet og stabilitet.

*Vårdnadsöverflyttning* innebærer at den formelle kontakten med barnevernet (sosialtjenesten) avsluttes, men den økonomiske bistanden kan holde frem. Den tidligere fosterfamilien kan også fortsette å motta råd og støtte fra kommunen dersom de ber om det. Barnet kan blant annet søke om å få navnet til fosterfamilien etter at det juridiske ansvaret for barnet er flyttet over til fosterforeldrene. Som barnets verge har de tidligere fosterforeldrene også rett og plikt til å bestemme i saker som angår barnets personlige anliggende, for eksempel hvilken skole barnet skal gå på, spørsmål om barnets helse, fritidsaktiviteter, samt å søke om trygdeytelser og lignende som barnet kan ha rett til. De kan også åpne bankkonto for barnet, søke pass til barnet, og de får tilgang på helsejournaler. De opprinnelige foreldre beholder noen rettigheter, og kan begjære tilbakeføring av foreldreansvaret.<sup>22</sup> Barnet og opprinnelige foreldre har fremdeles rett til samvær med hverandre, og de opprinnelige foreldrene kan prøve samvær på nytt i tingretten. Bar-

net beholder arverett fra opprinnelige foreldre, og de opprinnelige foreldre har fremdeles forsørgelsesansvar og må betale barnebidrag som tilfaller barnet og fosterforeldrene med foreldreansvar. Når barnet fyllet 18 år opphører foreldreansvaret som er særlig gitt til fosterforeldrene.

Det ble nylig innført et krav om at sosialnemnden skal overveie overføring av foreldreansvar når barnet har vært plassert i samme fosterhjem i to år i Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) § 13 c (tidligere gjaldt plikten etter tre år), og siden vurderes årlig dersom saken ikke går gjennom.<sup>23</sup> Bestemmelsen ble i sin tid innført fordi Socialstyrelsens undersøkelser viste at overflytting av foreldreansvaret sjelden ble benyttet (Socialstyrelsen, 2006).

I 2021 ble 415 fosterhjemsplasseringer avsluttet gjennom overføring av foreldreansvar (barn 0–17 år). Av disse var 190 barn tvangsplassert og 225 frivillig plassert.<sup>24</sup> Beslutningene utgjorde i overkant av seks prosent av alle barn som avsluttet sitt omsorgsforløp dette året. Av Socialstyrelsens statistikk framgår imidlertid ikke hvor lenge barna hadde vært plassert i det aktuelle fosterhjemmet før overføring av foreldreansvar ble besluttet. Det gjennomføres også årlig et fåtall adopsjoner av barn i fosterhjem med samtykke; 6 adopsjoner i 2020 og 10 i 2021 (Mfof, 2022).

Socialstyrelsen (2006) finner, basert på en studie av 179 plasseringer i Sverige, at i saker der overføring av foreldreansvar ikke vurderes, kan dette skyldes at saksbehandlerne er usikre på barnets tilknytning til fosterforeldrene eller at forholdene i fosterhjemmet vurderes som ustabil. Den iboende konflikten i lovteksten ble også fremhevet; loven fremhever gjenforening, men hvor realiteten ofte er at barnet blir boende i fosterhjem i årevis med svake utsikter til gjenforening. Sjansen for at overføring ble vurdert økte dersom barnet var plassert tidlig (0–3 år), foreldrene manglet samværs- eller omsorgsansvar eller mor hadde en varig psykisk lidelse.

I den samme studien av Socialstyrelsen ble det foretatt intervjuer av 34 saksbehandlere om saksbehandlingen for 173 barn som hadde vært plassert i fosterhjem i tre år. Tap av hjelp og støtte fra plasseringskommunen og uklarerhet rundt videre støtte (inkludert økonomisk godtgjørelse) fra kommunen og frykt for å forverre forholdet til biologiske foreldre ble trukket frem som grunner

<sup>21</sup> Slik også adopsjonsutvalget (2014) gjorde har utvalget valgt å oversette «vårdnaden» til «foreldreansvaret». Utvalget er samtidig bevisst på at rettsvirkningene ikke nødvendigvis fullt ut er de samme som ved overtakelse av foreldreansvaret etter norsk rett.

<sup>22</sup> Beslutningen tas av tingretten ut i fra hva som er til barnets beste.

<sup>23</sup> Grensen på tre år ble innført i 2006 (proposition 2002/03:53) og endret til to år 1. juli 2022, jf. Lag (2022:664).

<sup>24</sup> Statistikk fra Socialstyrelsens Statistik om socialtjänstens insatser till barn och unga, 2019, 2020 og 2021.

til at fosterfamiliene kunne være tilbakeholdne med å overta foreldreansvaret. Samtidig ble det trukket frem at saksbehandlerne anser overføring av foreldreansvar som en måte å bedre vilkårene for kontinuitet og stabilitet for barnet.

I desember 2022 ble det levert en ekstern utredning som vurderte endringer i reglene om overføring av foreldreansvar, adopsjon og samvær for å sikre barnet kontinuitet, stabilitet og trygghet. Regjeringen varslet i desember 2022 om endringer som tilsier høyere terskel for gjenforening av foreldre og barn som barnevernet tidligere har overtatt omsorgen for (Regjeringen, 2022).

### 21.3.3 Danmark

Bestemmelsen om tvangsadopsjon i den danske Adoptionsloven ble endret i 2015, og bestemmelsen ligner nå i stor grad den norske reguleringen av adopsjon i barnevernsloven. Det ble samtidig utarbeidet egne retningslinjer for adopsjon i barnevernssaker. Det framgår av § 9 at barn i særlige tilfeller kan adopteres uten foreldrenes samtykke, der vesentlige hensyn til hva som er barnets beste taler for det og dersom betingelsene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Det er videre krav om at adopsjon uten samtykke fra foreldre kan gjennomføres hvis det er sannsynliggjort at foreldrene varig vil være ute av stand til å ivareta omsorgen for barnet, jf. § 9, stk. 3, og adopsjon, av hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets oppvekst, er til det beste for barnet. Etter § 9, stk. 4 kan fosterforeldrene også adoptere barnet hvis barnets tilknytning til fosterfamilien er av en slik karakter at det vil være skadelig for barnet å bryte denne tilknytningen. I tillegg kan adopsjon etter § 9, stk. 2 samtykkes til i særlige tilfeller som faller utenfor de to kategoriene.

Ved adopsjon flyttes alle juridiske bånd til den nye familien, og barnet vil ikke ha rett til å arve sine opprinnelige foreldre. Barnet og opprinnelige foreldre har heller ikke rett til kontakt eller samvær med hverandre, men opprinnelige foreldre og annen biologisk slekt har mulighet til å søke om at det fastsettes samvær eller annen form for kontakt etter «Forældreansvarsloven».

I 2015 ble det gjort endringer i serviceloven slik at det klart fremgår at barnevernet har ansvar for å vurdere adopsjon for barn i sak om omsorgsovertakelser, dersom det kan antas at barnet vil være plassert over mange år, se § 68 d. Adopsjon skal dermed vurderes som et alternativ der man allerede ved omsorgsovertakelsen forventer at plasseringen vil bli langvarig. Dette åpner for adopsjon av andre enn fosterforeldrene.

Kommunene er ansvarlig for å forberede en sak for adopsjon til det kommunale barn- og ungeutvalget som vurderer om det er grunnlag for adopsjon uten samtykke, jf. serviceloven § 68 e. Dersom utvalget stiller seg bak kommunens innstilling, innstiller det saken til Ankestyrelsen som har avgjørelsesmyndighet, jf. § 68 f. Fosterforeldrene gis partsrettigheter ved avgjørelser om adopsjon, men ikke for øvrige barnevernstiltak, jf. § 68 f.

I 2021 vedtok Ankestyrelsen adopsjon av 29 fosterbarn (Ankestyrelsen, 2022c). Dette gir 2,5 adopsjoner per 100 000 barn.<sup>25</sup> Antallet adopsjoner uten samtykke har steget de siste årene, fra 9 i 2018.

Det er de samme rettsvirkningen ved en adopsjon i Danmark som i Norge, jf. Adoptionsloven § 16. Dette innebærer at blant annet at adoptivforeldrene overtar forsørgelsesplikten overfor barnet og mottar ikke lenger økonomisk godtgjørelse. Familier som har adoptert fosterbarn etter tilknytningsalternativet (§ 9, stk. 4) har rett på faglig støtte etter adopsjon etter servicelovens § 66 a, stk. 5, nr. 2. Dette kan være i form av råd og veiledning, og være rettet mot å bistå familien i overgangen fra fosterhjem til adoptivfamilie, å imøtekomme barnets behov i dagliglivet eller i samspillet med opprinnelig familie. Støtteordningen er fleksibel og fastsettes av kommunen.

I forbindelse med forslaget om en ny Barnets lov videreføres ordningen med såkalt «videreført anbringelse», det vil si omsorgsovertakelse, men det foreslås å omtale dette i loven som en permanent anbringelse.<sup>26</sup> Ordningen innebærer at man ikke skal kunne gjenoppta saker etter de alminnelige fristene for gjenopptakelse, og at det ikke trenger å foreligge det samme grunnlaget for omsorgsovertakelse som etter de alminnelige kravene. Det er barnets tilknytning til fosterhjemmet som er avgjørende. Det foreslås samtidig å innføre krav om at en lovpliktig tilknytningsvurdering i disse sakene skal foretas av en autorisert psykolog. Forslaget innebærer videre at kommunene får plikt til løpende å vurdere om en omsorgsovertakelse skal gjøres permanent. Det foreslås videre at barn med partsrettigheter (dvs. fra 10 år) skal få rett til å be om en permanent plassering. For at en omsorgsovertakelse skal kunne gjøres permanent må barnet ha bodd i

<sup>25</sup> Beregnet med utgangspunkt i at det 4. kvartal 2021 var 1 151 849 barn 0-17 år i Danmark (Danmarks statistikk FOLK1A).

<sup>26</sup> Lovforslaget skal etter planen behandles i Folketinget i løpet av mars, i følge Social- og ældreministeriet, e-post 3. mars 2023.

samme plassering i tre år, men det foreslås å gi unntak for denne regelen dersom barnet selv har anmodet en permanent plassering og barn- og ungeutvalget vurderer at saken skal innstilles som en permanent omsorgsovertakelse (Social- og Ældreudvalget, 2022, punkt 3.10).

### 21.3.4 Finland

I Finland er adopsjon regulert gjennom en egen adopsjonslov fra 2012 – Adoption Act. Adopsjon av fosterbarn er ikke særskilt regulert i verken adopsjonsloven eller barnevernsloven, men regelverket er ikke til hinder for det og nasjonale retningslinjer beskriver adopsjon av fosterbarn.

I adopsjonsloven fremgår det at barnets beste skal være et overordnet hensyn i alle adopsjonssaker, jf. § 2. Videre er det en klar hovedregel at opprinnelige foreldre og barn over 12 år skal samtykke til adopsjonen, jf. § 10 og § 11. En adopsjon uten opprinnelige foreldres samtykke kan bare skje dersom ekstraordinære grunner foreligger, jf. § 11.

Hvis fosterforeldre ønsker å adoptere et barn de har omsorgen for, kan de selv igangsette prosessen. Kommunen skal gi råd og veiledning til partene i saken, og det er i etterkant av denne prosessen at eventuelle samtykker eller innvendinger nedtegnes i et dokument som sendes den lokale domstolen, som treffer alle avgjørelser om adopsjon. Barnevernstjenesten foretar og fremlegger en egen vurdering av adopsjonsspørsmålet i saker om adopsjon av fosterbarn.

Totalt 9 295 finske barn var omsorgsovertatt ved utgangen av 2018. Plasseringene blir ofte langvarige; i 2018 hadde 50 prosent av barna vært plassert utenfor hjemmet i nesten halvparten av livet eller mer (Eriksson og Pösö, 2021). Det finnes ingen statistikk over adopsjon av fosterbarn, men tilgjengelig kunnskap tilsier at det er få adopsjoner av denne gruppen barn. I en studie fra 2018 som analyserte alle tingrettsdommer av innenlandsadopsjoner (N = 623) i 2015 og 2016 ble det estimert at 13 barn under omsorg ble adoptert, mot 10 i 2015 og 3 i 2016. I gjennomsnitt over disse to årene gir det 0,61 adopsjoner per 100 000 barn. Men hvis man kun ser på 2015 utgjør det 0,9 adopsjoner per 100 000. Alle avgjørelser var basert på samtykke. Opprinnelige foreldre hadde startet adopsjonsprosessen i 11 saker, mens barnet startet den i én sak og fosterfamilien i en annen sak. I alle tilfeller var adoptivfamilien barnets fosterfamilie hvor barnet hadde oppholdt seg i fra 0,5 år til 13,5 år (Laine mfl., 2018).

### 21.3.5 England

England har et risikoorientert system og griper først inn når det er fare for barns liv og helse. The Children Act (CA) 1989 setter generelle rammer for hjelp til barn, plasseringer utenfor hjemmet og for deres fremtid ved en omsorgsovertakelse. The Adoption and Children Act 2002 inneholder bestemmelser om gjennomføring av adopsjon, og det finnes også en egen institusjon med ansvar for opplæringsmateriale og forskning om adopsjon og fosterhjem (CoramBaaf).

Fosterforeldre i England kan søke om å adoptere barn som har bodd hos dem i 12 måneder, dersom gjenforening med foreldrene ikke er planlagt. Adopsjon benyttes for å gi barn som ikke kan tilbakeføres til foreldrene stabilitet og tilhørighet i en familie. Den lokale barnevernstjenesten kan også begjære en tvangsadopsjon overfor domstolen. Det er inntatt en egen sjekklister over hvilke hensyn som skal inngå i vurderingen av om adopsjon skal innvilges. Dette omfatter blant annet betydning for barnet (gjennom hele livet) av å miste bånd til biologisk familie, hvilken relasjon barnet har til slektninger, barnets slektingers evne og vilje til å gi barnet et trygt miljø der barnet kan utvikle seg, og ellers til å møte barnets behov, og slektingenes ønsker og følelser for barnet. I tillegg skal også hensynene fra sjekklisten i CA 1989 inngå i vurderingen (se kapittel 11 prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse).

Adopsjon av fosterbarn nådde en topp på 5 050 i 2014, og falt til 3 820 i 2017/18. Men andelen barn som blir adoptert er fortsatt mye høyere enn i andre europeiske land, med 32 per 100 000. Det er i hovedsak barn under 2 år som blir adoptert (Thoburn, 2021).

Etter adopsjonen følges barnet opp i adopsjonshjemmet, og barnet kan fortsatt motta tjenester dersom adoptivforeldrene ber om det.<sup>27</sup> Adopsjonsloven krever at barnevernet tilbyr hjelpetjenester til adoptivforeldre/familie etter adopsjonen, og økonomisk godtgjørelse i tilfeller der barnet er «hard to place». I tillegg kan adoptivforeldre og adoptivbarn søke statlig tilskudd for terapeutisk behandling.

I tillegg til adopsjon har man i England også adopsjonslignende tiltak eller permanente fosterhjems plasseringer der barnevernets omsorg, men ikke ansvar, for barnet opphører og barnets nye foreldre gis foreldreansvar via «special guardians-

<sup>27</sup> Barnet kan også motta hjelp til å få tilgang på egen saksjournal og til å reetablere kontakt med biologisk familie dersom denne er brutt.

hip» (vergeplassering), se CA 1989 kapittel II paragrafene 14 a til 14 g. Biologiske foreldre opprettholder foreldreansvar og dette deles med de nye foreldrene – barnets verge(r), men det er vergen som utøver foreldreansvaret (utelukkende) og som videre har ansvar for barnets daglige omsorg og oppfostring. De lokale barnevernsmyndighetene har fremdeles plikt til å tilby tjenester til guardianship-familien og tilby støtte i forbindelse med samvær.

Forskning fra England viser at ordninger som er adopsjonslignende langt sjeldnere bryter sammen enn andre former for permanente plasseringer, men oftere enn adopsjon. Forskningen indikerer også at vergeplasseringene gir forbedret utfall for barnets trygghet, helse og velferd (Harwin mfl., 2019), at vergene i stor grad klarer å beskytte barna mot foreldrenes psykososiale utfordringer som var bakgrunnen for plasseringen (Harwin mfl., 2019) og at den store majoriteten barn i slike plasseringer rapporteres å gjøre det godt på alle målte områder; utvikling i plasseringen, integrasjon i familien, og utvikling og trivsel innenfor helse, utdanning, vennskap, atferd, selvtilit og ferdigheter (Wade mfl., 2014). Barn i vergeplasseringer har også bedre utdanningsutbytte enn barn under ordinær omsorg (Coraam-Baaf, 2019). Noen utdanningsfall er imidlertid dårligere med vergeplasseringer, for eksempel de som henger sammen med spesialpedagogiske læringsbehov. Det antas å kunne stamme fra at nye problemer oppstår samt at man er flinkere til å fange opp problemer når barn starter på skolen (Dickens mfl., 2019).

Wade mfl. (2014) konkluderer, basert på en studie av 223 barn, med at special guardianship for det *rette* barnet, med den *rette* familien og med *riktig* støtte er en verdifull og stabil plasseringsform. Det understrekes likevel at dette blant annet forutsetter høy kvalitet på vurderingene som tas i forkant og en grundig oppfølgingsplan for plasseringen, inkludert måter å håndtere problematisk eller vanskelig samvær/kontakt med foreldre.

Hingley-Jones mfl. (2020) viser, basert på intervjuer med 10 besteforeldre som er special guardians, at besteforeldre har positive følelser knyttet til å ha omsorgen for barnebarnet. Det vises likevel til flere utfordringer, blant annet at besteforeldrene følte seg forpliktet til å si ja til plasseringen og at tidspresset fører til forhastede beslutningsprosesser. Videre trekker besteforeldrene frem utfordringer knyttet til manglende støtte til barn med komplekse behov, økonomi, og

forholdet til foreldrene, inkludert samvær (se også Woodward mfl. (2021)). Det anbefales i studien at det gis mer opplæring før man trer inn som special guardian, flere muligheter for felleskap og støtte fra andre special guardians, å opprettholde tjenestetilbudet fra barnevernet basert på behov og klar veiledning om hvor man kan henvende seg for støtte.

### 21.3.6 USA

I USA er det høy terskel for inngrep i familielivet, men adopsjon er det tiltaket som benyttes for å sikre barn stabilitet og kontinuitet. Det er hjemmel til å vedta tvangsadopsjon og The Adoption and Safe Families Act gir statene visse felles regler om dette. Felles for statene er at sosialtjenesten ved en omsorgsovertakelse arbeider parallelt med adopsjon og gjenforening. Kun et fåtall av barna har langvarige fosterhjems plasseringer. Før adopsjon kan besluttes, gjennomføres en rekke rettsmøter, og domstolen skal ha tatt stilling til at foreldrene skal fratras foreldreretten for barna. Det kreves «klare og overbevisende bevis» for å beslutte dette. Terskelen er høyere i saker om barn som er urbefolkning (Berrick, 2021).

Et alternativ til adopsjon for å sikre barnet stabilitet, er såkalt, «legal guardianship». Dette benyttes gjerne overfor eldre barn og for barn plassert i fosterhjem i slekt og nettverk. En dommer overfører da både omsorgen og vergeansvaret til fosterforeldrene, men biologiske foreldre beholder sine juridiske rettigheter overfor barnet og foreldrene kan begjære gjenforening dersom forholdene i hjemmet har blitt vesentlig forbedret.<sup>28</sup> I sakene der partene er kjent for hverandre, vurderes ofte åpen adopsjon, det vil si ulike måter for barn og opprinnelige foreldre å beholde kontakt.

I 2018 ble det gjennomført om lag 63 000 adopsjoner, som utgjør 85,9 barn per 100 000 (Children's Bureau, 2022).

Som følge av alder ved omsorgsovertakelsen og et allment akseptert syn om at barn ikke bør bo i fosterhjem over lengre tid, er flertallet av de som adopteres yngre barn. Gjennomsnittsalderen for adopterte barn i 2018 var 6,1 år. Flertallet av barna var adoptert av fosterforeldre (52 prosent) eller av en slektning (36 prosent) (Berrick, 2021).

<sup>28</sup> Foreldrene beholder foreldreskapet for barnet, og barnet vil eksempelvis i utgangspunktet arve opprinnelige foreldre og beholde slektsnavn.

## 21.4 Hvor trykker skoen?

### 21.4.1 Innledning

Barn som er under offentlig omsorg og som ikke kan tilbakeføres til biologisk familie har svært forskjellige livserfaringer og familierelasjoner, men har til felles behovet for kontinuitet og forutsigbarhet i livet. Det er bred enighet i fagmiljøene om viktigheten av at omsorgsplasserte barn sikres stabilitet og kontinuitet under oppveksten og i voksenlivet.

En internasjonal, tverrfaglig gruppe eksperter har diskutert og formulert konsist hva stabilitet og kontinuitet betyr for nettopp denne gruppen barn og omsorgsgivere:

The primary policy objective should be to work not only toward legal and residential permanence, but also to prioritize children's well-being and their connections to significant attachment figures with a view to supporting a felt sense of continuity, nurturance, security, trust and safety in relationships with their caregivers (Brodzinsky og Smith, 2019). Although legal permanence facilitates relational permanence, its influence is more distal than are caregiver motivation and commitment. The quality of caregiving is regulated by the caregivers' commitment (Dozier, Grasso, Lindheim, og Lewis, 2007), and children need caregivers who feel entitled to assume full responsibility as parents, who are motivated to form an enduring parental bond and who are ready to commit to them permanently and without qualification for the remainder of their lives. For those children for whom it is a possibility, adoption offers lifelong stability that promotes a thorough and deeply ingrained feeling of filiation and permanence (e.g., Rosnati, 2005).

Kilde: Palaocio mfl. (2019), side 62

Stabilitet for barn i barnevernet er et mål i Norge, slik det fremgår i meldingsdelen i Prop. 106 L (2012–2013), hvor stabilitet fremmes som ett av seks kvalitetsmål for norsk barnevern:

Et særskilt blikk må likevel rettes mot dem barnevernet har overtatt omsorgen for. (...) Stabilitet og kontinuitet i omsorgen står sentralt når barnevernet har overtatt omsorgen for et barn. Barn skal i minst mulig grad flytte mellom ulike omsorgstiltak, og de skal forholde seg til færrest mulig omsorgspersoner. I tillegg skal

barn sikres forutsigbarhet gjennom å vite hva som skal skje på kort og lengre sikt.

Kilde: Prop. 106 L (2012–2013)  
*Endringer i barnevernloven*, side 49

Utvalget mener barnas behov for kontinuitet og forutsigbarhet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor det norske barnevernssystemet. Dette gjelder særlig barn under offentlig omsorg som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Det er etter utvalgets syn grunn til å trekke frem tre hovedutfordringer. Den første dreier seg om at barnevernssystemet ikke oppfyller barnas rett på trygge og gode oppvekstsvilkår og beskyttelse av sitt familieliv. Barn i offentlig omsorg kan oppleve flyttinger og brudd i familierelasjoner, og kan ha et sterkt ønske om ikke å være et barnevernsbarn. Fosterforeldre kan også oppleve at det er vanskelig å gi barnet den nødvendige hjelp, omsorg og støtte som barnet trenger fordi de ikke har myndigheten til å ta beslutninger for barnet. Den andre hovedutfordringen er ulikebehandling, fordi kommuner har ulik praksis for ivaretagelse av barn som ikke kan tilbakeføres til sine opprinnelige foreldre, og for hvilke vilkår de gir fosterforeldre og adopsjonsforeldre. Den tredje er at barnevernssystemet ikke har tilstrekkelig med tiltak til å kunne sikre barn stabilitet og kontinuitet.

### 21.4.2 Mangel på stabilitet for barna som bor utenfor hjemmet

Til tross for at stabilitet og kontinuitet er vektlagt av både forskningen og politikktutviklinger, er det slik at en forholdsvis stor andel barn i barnevernet har store eller hele sitt liv under offentlig omsorg.<sup>29</sup> I disse familiene er barnevernet involvert som hjelper, men også kontrollør og beslutningstaker. Dette har betydning for den omsorg, hjelp og støtte fosterforeldrene kan gi barnet, og utvalget har hørt fra Fosterhjemsforeningen hvilke vanskelige utfordringer og dilemmaer som kan oppstå.

Drange mfl. (2021) har sett på varigheten på plasseringer utenfor hjemmet og resultatene viser at det er et vesentlig antall barn som har store deler av sin barndom i offentlig omsorg i fosterhjem, og for noen barn er det hele barndommen. Dette underbygges av andre studier og undersøkelser (Fosterhjemsundersøkelsen, 2022d; Clausen og Valset, 2012). Se også kapittel 6 for nærmere omtale av manglende stabilitet.

<sup>29</sup> Se også kapittel 4 for omtale av hvor lenge barn bor i fosterhjem og institusjon.

En alvorlig og til dels omfattende konsekvens av offentlig omsorg er at mange barn opplever er strukturell eller offentlig omsorgssvikt, i form av flyttinger og midlertidighet. Dette er i direkte motstrid til barnevernets mål og ønske. Barn selv har beskrevet hvordan de opplever ustabilitet og utrygghet. Her hentet fra en engelsk studie:

«I always thought I moved because I did something bad...You find out that you are getting moved, you're like, you know, I guess they don't want me here. I guess I did something wrong...» (age 23, six placements, zero returns to family of origin).

«You never know when someone is not going to like you or kick you out for any little reason, and it makes you uneasy» (age 20, 17 placements, one return to family of origin).

Kilde: Chambers mfl. (2018), side 80

Blant barn i alderen 0–5 år, som det foreligger fullstendig datagrunnlag for, og som bor i fosterhjem utenfor familie og nettverk, har om lag 30 prosent flyttet to eller flere ganger siden de ble plassert første gangen, inkludert opphold i beredskaps hjem. I underkant av 10 prosent har flyttet tre ganger eller mer. Blant barn og unge på institusjon forekommer flyttinger hyppigere.<sup>30</sup>

### 21.4.3 Ulik praksis i barnevernstjenestene

Anerkjente, flerfaglige forskningsmiljøer fra ulike land, fremholder at adopsjon av fosterbarn er et legitimt tiltak sett fra et rettslig, moralsk, etisk og faglig perspektiv, dersom det gjennomføres i tråd med internasjonale konvensjoner og nasjonal lov, og med barnets beste som det avgjørende hensyn (Palacios mfl., 2019). EMDs kritikk er ikke rettet mot lovgivningen, men mot saksbehandlingen og hvordan loven er tolket og brukt i praksis. Det kan indikere et problem ved beslutningstakernes vurderinger og skjønnsutøvelse i førstelinjetjenesten, nemndene og domstolene.<sup>31</sup>

Utvalget mener det er utfordringer ved barnevernstjenestenes vurderinger og vektlegging av kontinuitet og forutsigbarhet for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Forskning viser at det er variasjon i hvordan enkelttjenester jobber med adopsjon og hvordan

lovverket tolkes, og i det relative antallet saker som blir sendt til nemndene fra de ulike kommunene (Helland og Skivenes, 2019).<sup>32</sup> Spørsmål om vurderinger knyttet til stabilitet i form av adopsjon virker i stor grad å være avhengig av enkeltpersoners initiativ og lokale kulturer. Gjennomganger av nemndsvedtak om adopsjon i perioden 2011–2016 viser også at yngre barn høres sjelden og at det i for liten grad gjøres vurderinger av deres evner eller modenhet når stemmene deres uttales (McEwan-Strand og Skivenes, 2020).

Forskjeller mellom barnevernstjenester er i seg selv et rettssikkerhetsproblem, og må ses i lys av mer generelle utfordringer i det kommunale barnevernet, se kapittel 24. Dette handler blant annet om at mange barnevernstjenester har begrensede muligheter til å bygge opp kompetanse og erfaring i å håndtere ulike typer saker, og særlig saker som opptrer sjelden i mange kommuner, som for eksempel vurderinger av fratakelse av foreldreansvar og adopsjon. Foruten generelle saksbehandlingsregler og lovens ordlyd finnes det få spesifikke krav til behandlingen og beslutningsprosessen i kommunene relatert til adopsjoner av fosterbarn.<sup>33</sup> Det foreligger få føringer og retningslinjer, og det er heller ikke gitt faglige anbefalinger om adopsjon. Den enkelte barnevernstjeneste har derfor stort handlingsrom i sin tilnærming til og bruk av adopsjon som tiltak.<sup>34</sup>

### 21.4.4 Mangel på tiltak for barnevernstjenestene

Barnevernstjenestene mangler tilstrekkelig med tiltak for å sikre stabilitet. Det er kun adopsjon som er et alternativ, mens det, på samme måte som i samfunnet for øvrig, også i barnevernet er stor variasjon i familieformer og relasjoner (Archard, 2023; Children's Commissioner, 2022). I en større undersøkelse i England av hva barn og voksne forstår med familie, sier barna – både barn som er i offentlig omsorg og barn som ikke er det – at familie for dem er relasjoner, kjærighet, støtte og felles opplevelser (Children's Commissioner, 2022).<sup>35</sup> For barnet handler det om grunn-

<sup>30</sup> SSB-tabell 13353.

<sup>31</sup> Kritikken er rettet mot saksbehandling og hendelser forut for adopsjonsavgjørelsen – dette er et viktig poeng og det er dermed ikke dagens bruk av eller lovverk om adopsjon som er gjenstand for kritikk.

<sup>32</sup> Sakene som ble behandlet av nemnda i 2011–2016 ble fremmet fra 112 forskjellige kommuner, hvor halvparten av disse kun hadde fremmet én sak i løpet av perioden og 13 kommuner fem eller flere saker.

<sup>33</sup> De politiske føringene for bruk av adopsjon har som bruken av tiltaket vært preget av svingninger.

<sup>34</sup> Manglende politisk-administrative signaler og faglige instruksjoner er medvirkende.

<sup>35</sup> Undersøkelsen var ikke utformet for å være representativ nasjonalt, men ble vektet etter alder, kjønn og geografi for å skape økt representativitet.

leggende spørsmål som tilhørighet i en familie og å oppleve omsorg og omtanke uten forbehold og uten ende. Barn som er under offentlig omsorg kan ha en grunnleggende usikkerhet knyttet til tilhørighet i fosterfamilien. En permanent omsorgsbasis kan bidra til sikrere oppvekstrammer og trygghet i omsorgssituasjonen for disse barna. For at barnevernet skal kunne ivareta dette trenger de tiltak som passer, og i dagens system kan kun adopsjon gi barnet en permanent omsorgsbasis til barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Utvalget mener det er behov for et alternativ til adopsjon som kan sikre permanens og kontinuitet for barnet. Som utlegningen av ordninger i andre land viser, er dette tiltak som er tilgjengelige i land som har lignende barnevernssystem som Norge.

## 21.5 Utvalgets forslag

Utvalget ser at det er klare utfordringer ved ivaretagelsen av barns rett til stabilitet og kontinuitet i omsorgen. Antall flyttinger for barn som ikke bor hjemme, barns reaksjoner på å være barnevernsbarn og på gjentatte rettsprosesser, vitner om at mange barn verken har en trygg og forutsigbar omsorgsbasis eller et stabilt familieliv. I tillegg kan fosterhjems plasseringer sies opp og beslutningsmyndigheten for barnet vil være fordelt mellom ulike aktører på en måte som kan skape utfordringer for barnet, jf. kapittel 19 om fosterhjem. Utvalget ser med uro på livssituasjonen for disse barna. Det er sårt å lese om barnas opplevelser, eksempelvis slik som det beskrives i en Høyesterettsavgjørelse i en sak om samvær som gjaldt et barn på 12 år:

Etter den sakkyndiges oppfatning er likevel «de gjentatte rettsbehandlingene ... den faktoren som virker sterkest inn på Bs fungering» i dag. Det sentrale er, slik jeg forstår den sakkyndige, at rettsprosessene, blant annet med gjentatte samtaler med sakkyndige og andre fagpersoner, medfører at barnet stadig blir minnet på sin bakgrunn og situasjon. Dette fremkaller blant annet engstelse for å måtte flytte fra fosterhjemmet og fra «mamma» og «pappa».

Kilde: HR-2022-2292-A, avsnitt 53

Utvalget fremmer åtte forslag til tiltak for å bedre rettssikkerheten for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Formålet er å sikre likebehandling og barns rett til en trygg og forutsigbar omsorgssituasjon. Forslagene fremmes

med erkjennelse om at det er et mangfold av familieformer og individuelle ønsker og behov. Mange barn er i trygge og stabile omsorgsbaser i fosterhjem, med velfungerende kontakt og samvær med opprinnelig familie, og har ikke ytterligere behov for innramming av sin omsorgssituasjon. Andre barn kan ha et sterkt behov for mer stabilitet og «normalitet», og fosterforeldre kan også ha ønske om permanente løsninger og å kunne ivareta omsorgen for barnet uavhengig av barnevernet. Noen anser fosterbarnet som en del av familien, samtidig som de lever godt med at de er fosterforeldre og ikke adoptivforeldre (se Berrick og Skivenes, 2012; 2013).

### Plikt til å snakke med barn

Utvalget foreslår at barnevernstjenesten gis en plikt til å snakke med barn som er under barnevernets omsorg om tilhørighet, kontinuitet og familieliv. Utvalget foreslår at denne plikten synliggjøres i bestemmelsen om barnevernstjenestens oppfølgingsplikt etter omsorgsovertakelse, barnevernsloven § 8-3 første ledd. Det vises til lovforslag og merknader til bestemmelsen i kapittel 31.

Analyser av norske adopsjonssaker (Helland, 2021) og intervjuer med adopsjonsfamilier (Berg, 2010) synliggjør hvordan barn på ulike måter beskriver et sterkt ønske om å være en del av familien, og at de ønsker å være i fosterfamilien for alltid. Slike synspunkter må også høres og barn må få være en aktør i eget liv. Barnets representant (BRO), foreslått av utvalgets flertall i kapittel 7, vil også kunne bidra til at spørsmålet om permanente plasseringer og barnets ønsker knyttet til familieliv blir diskutert på en bedre måte enn det som synes å skje i dag. I kapittel 8 presiserer utvalget at barnet med partsstatus selv skal kunne be om at det vurderes permanent plassering. BRO og partsrettigheter fra 12 år kan blant annet bidra til at barnas synspunkt i større grad fremkommer og blir tatt høyde for.

### Retningslinjer og veiledning

En forutsetning for god og rettssikker barnevernspraksis, herunder gode beslutninger og prosesser, er et godt kunnskapsgrunnlag, klare forventninger og erfaring. Det fremstår nødvendig å øke kunnskapen om barns behov for kontinuitet, forutsigbarhet og familieliv i førstelinjetjenesten. Det er indikasjoner på at manglende strukturer og faglig støtte samt ulike signaler fra domstolen og politisk-administrativt hold, bidrar til å skape variasjon i bruken av adopsjon mellom

kommuner. Dette kan også bidra til svakere beslutningsprosesser.

Utvalget foreslår derfor at det utarbeides retningslinjer og veiledningsmaterieell for barnevernstjenesten til bruk i saker der hensynet til stabilitet og kontinuitet står sentralt. Veiledningsmaterialet må blant annet baseres på momentlisten for vurdering av barnets beste, jf. kapittel 11. Det kan også være relevant å se til Danmark som har utviklet et omfattende veiledningsmateriale som fremstår godt gjennomarbeidet.<sup>36</sup>

Forplikte barnevernstjenesten til å vurdere kontinuitet og familieliv for barn

Utvalget foreslår å lovfeste en tydelig plikt for barnevernstjenesten til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv. Utvalget foreslår at dette inntas i bestemmelsen om barnevernstjenestens oppfølgingsplikt, i barnevernsloven § 8-3 første ledd. Utvalget foreslår også at det presiseres i samme bestemmelse, i et nytt femte ledd, at barnevernstjenesten skal vurdere om adopsjon eller det nye tiltaket oppvekstadopsjon (vedtak om overføring av foreldreansvar, som utvalget foreslår under) er aktuelt når barnet har bodd tre år i samme fosterhjem, og dersom det ikke er aktuelt skal det deretter, på samme måte som i Sverige, vurderes årlig. Det vises til forslag til endringer i § 8-3 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31.

Utvalget understreker at barnevernstjenestens vurderinger må dokumenteres og journalføres i tråd med barnevernsloven § 12-4.

Utvalgets forslag om en frist på tre år er begrunnet med å gi tilstrekkelig tid til å vurdere behovet for kontinuitet for barnet, samtidig som det ikke utelukker at slike vurderinger kan og bør komme tidligere i den enkelte sak. Dette anses å være i samsvar med at det allerede er lovfestet krav om at barnevernstjenesten ved en omsorgsovertakelse skal følge med på hvordan barnet utvikler seg og om det får forsvarlig omsorg, jf. § 8-3 første ledd, samt at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om det er behov for endringer i tiltaket, jf. § 8-3 tredje ledd.

Utvalget har i sin vurdering av en treårsfrist sett hen til praksis fra EMD og andre lands lovgivning. Det sentrale for EMDs vurdering av når barnets tilknytning og barnets beste tilsier at bar-

nets *de facto* familiesituasjon bør bevares, og barnets interesser i å beholde sin nåværende familiesituasjon kan veie tyngre enn foreldrenes interesser, er at barnet må ha tilbragt «considerable time» i fosterhjemmet. I EMDs rettspraksis tilsier dette om lag tre år (Breen mfl., 2021). I de danske veilederne for bruk av adopsjon oppgis «lang tid» å være tre år, det samme i Irland, og i Sverige er grensen to år når det skal vurderes overføring av foreldreansvar.

Innføre en ordning med oppvekstadopsjon

Fosterfamilier, fosterbarn og opprinnelige foreldre lever sine liv på forskjellige måter. Felles for dem er imidlertid at barnet er under offentlig omsorg, noe som kan innebære at barns behov for kontinuitet og tilhørighet ikke ivaretas. Utvalget mener det er rimelig å anta at mange barn som er i offentlig omsorg trenger bedre vern om sitt nåværende familieliv. I barnevernsloven er det i dag kun adopsjon som kan sikre en permanent omsorgsbasis for barn som ikke kan tilbakeføres til opprinnelige foreldre. Utvalget mener det er behov for et alternativ til adopsjon fordi det er situasjoner der barn og opprinnelige foreldre vil ønske og ha behov for å beholde juridiske bånd, og/eller det er omstendigheter i fosterfamilien som gjør at adopsjon ikke er ønskelig. Det kan også være at tiltak som lar barn og opprinnelige foreldre beholde noen juridiske bånd oppleves mer riktig for de det gjelder, og mer forsonende enn adopsjon.

Utvalget har vurdert flere ulike løsninger for å sikre barnet en permanent omsorgsbasis i tilfeller der adopsjon ikke er aktuelt – se tekstboks for utdyping. Utvalget foreslår en løsning med oppvekstadopsjon som er basert på ulike modeller for permanente løsninger (det som i litteraturen omtales som forenklet adopsjon og som er etablert i flere andre land, jf. omtale over i kapitlets 21.3).

Simple adoption [...] allows for the coexistence of two parallel lines of filiation. It establishes a tie of legal filiation between adopters and adoptees while maintaining the existence of legal ties to the family of origin.

Kilde: Vonk og Sumner, 2023.

I disse sakene skal gjenforeningsmålet være oppgitt og det skal ikke være opprinnelige foreldres omsorgsevne og livssituasjon som skal vurderes og vektlegges, men barnets behov for kontinuitet i barndommen og vern om sitt familieliv med

<sup>36</sup> Det er i Danmark laget retningslinjer for å instruere og gi råd til saksbehandlere i arbeid med adopsjon i barnevernet (Socialstyrelsen, 2015 og 2019d).



### Boks 21.1 Alternative løsninger for å sikre barn permanent omsorgsbasis

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å sikre barnet en permanent omsorgsbasis, inkludert vedtak om todelt foreldreansvar, vedtak om permanent omsorgsovertakelse eller permanent fratakelse av foreldreansvar med oppnevning av fosterforeldre som vergemåter. Løsningene vil kunne gi barnet stabilitet ved at vedtaket ikke kan oppheves. Hovedgrunnen til at disse løsningene ikke foreslås er at de vil gi klar beslutningsmyndighet overfor barnet, og at fosterforeldrene ikke i tilstrekkelig grad vil få rettslig og faktisk mulighet til å ta beslutninger om barnet. Ved todelt foreldreansvar vil uklarhetene om hvem som skal fatte beslutninger for barnet oppstå mellom fosterforeldre og opprinnelige foreldre. En ordning med permanent omsorgsovertakelse ville dessuten innebære at barnevernstjenesten fortsatt vil ha omsorgsansvaret, samtidig som foreldre vil beholde et begrenset foreldreansvar. Både barnevernstjenesten og opprinnelige foreldre vil ha det siste ordet i mange saker, og det vil, slik som tilfellet er i dag, oppstå problemer og manglende forutsigbarhet. En permanent fratakelse av foreldreansvar vil by på de samme problemene med delt beslutningsmyndighet, ved at det vil være uklart hvilken myndighet som ligger til barnevernstjenesten, fosterforeldrene/vergen. Disse løs-

ningene vil derfor ikke være tilstrekkelige for å sikre barnet stabilitet og for normalitet.

Det siste alternativet utvalget har vurdert er en ordning der fosterforeldre får tildelt foreldreansvar, mens biologiske foreldre beholder det juridiske foreldreskapet etter barneloven. Dette innebærer i utgangspunktet at rettsvirkninger etter barneloven om samvær, rett til informasjon og plikt til å betale oppfostringsbidrag, og rettsvirkninger utenfor barneloven, herunder arverett, odelsrett, og statsborgerskap, vil bestå. Utvalget ser noen ulemper som gjør at dette ikke blir valgt; opprinnelige foreldres rettigheter og plikter som følger av foreldreskapet fratras ikke automatisk, men det kan reguleres at nemnda i den enkelte sak vurderer hvilke rettigheter og plikter som skal bestå. Det bør eksempelvis ikke være noen automatikk i at opprinnelige foreldre beholder retten til innsyn i opplysninger om barnet fra barnehage, skole, helsevesen og politi, og det vil fremstå urimelig at opprinnelige foreldre skal måtte betale oppfostringsbidrag. En slik ordning vil dermed være mer krevende å regulere enn ordningen som utvalget foreslår, åpne for flere skjønsmessige vurderinger, samt åpne for rettstvister om samvær. Dette vil svekke formålet med løsningen, og utvalget mener derfor at dette heller ikke er et egnet alternativ.

fosterforeldrene. Dette kan også gi en bedre basis for samarbeid og oppslutning om barnets behov.

Utvalget har etter nøye overveielser konkludert med at en løsning med oppvekstadsopsjon er en bedre løsning enn øvrige alternativer. Ordningen vil innebære at nemnda treffer vedtak om at foreldreansvaret overføres fra de opprinnelige foreldrene til fosterforeldrene. Dette innebærer også at fosterforeldrene blir verger for barnet, siden vergemålet følger av foreldreansvaret. Ved overføring av foreldreansvar til fosterforeldre vil omsorgsovertakelsen opphøre, og dermed også barnevernstjenestens omsorgsansvar. Det settes også punktum for videre rettslige prosesser. De tidligere fosterforeldre vil i kraft av det tildelte foreldreansvaret få beslutningsmyndighet i saker om blant annet helsehjelp, skole, innmelding og utmelding av trossamfunn, pass og navneendringer.

Opprinnelige foreldre og barnet skal fortsatt ha et juridisk bånd, ved at følgende rettigheter består; arverett, odelsrett og statsborgerskap. Øvrige rettigheter og plikter opphører. Nemnda skal imidlertid i særlige tilfeller kunne fastsette bestemte rettigheter for barn og foreldre, etter en konkret vurdering av hva som er barnets beste. Dette kan eksempelvis handle om informasjonsdeling, deltakelse på slektstreff eller gjennomføring av andre aktiviteter.

Barn, søsken og opprinnelige foreldre kan ønske å ha kontakt, og utvalget anbefaler at dette fastsettes av nemnda etter reglene om besøkskontakt, på bakgrunn av en konkret vurdering med barnets beste som grunnleggende hensyn. Utvalget 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.

Utvalgets vurdering er at en ordning med oppvekstadoptsjon vil sikre barnet en trygg og stabil omsorgsbasis. Den vil videre gi fosterforeldrene rettslig og faktisk myndighet til å være foreldre for barnet. Opprinnelige foreldre og barnet har juridiske bånd og det er lagt opp til at det kan være kontakt mellom barn og opprinnelig familie. Alle parter får en form for psykologisk avslutning eller konklusjon i saken. Det følger også, som ved adopsjon, at barnevernet ikke lengre har omsorgsansvar, og det kan ikke igangsettes rettslige overprøvinger knyttet til barnets familieliv. Det er også en enkel regulatorisk løsning.

Ulempen ved en slik ordning, som utvalget ser og anerkjenner, er at opprinnelige foreldre påføres et tap ved å miste foreldreansvaret. Dette vil også være en ny ordning i norsk barnevernsrett, som kan innebære ulemper som utvalget ikke har overskuet.

En ordning med oppvekstadoptsjon anses som et sterkt inngrep i opprinnelige foreldres rettigheter, og det krever tydelige vilkår. Utvalget foreslår en ny bestemmelse i barnevernsloven, § 5-12, om vedtak om overføring av foreldreansvar til fosterforeldre. Utvalget foreslår at følgende vilkår inntas i bestemmelsen:

- målet om gjenforening er oppgitt
- barnet har bodd samme i 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.

Vilkåret om at målet om gjenforening er oppgitt vurderes av barnevernstjenesten i forbindelse med plikten 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 og plikten til å vurdere om adopsjon eller oppvekstadoptsjon er aktuelt, slik utvalget har foreslått lovregulert i § 8-3, omtalt ovenfor. Barneverns og helsenemnda skal imidlertid foreta en selvstendig vurdering ut fra avgjørelsesgrunnlaget i saken om vilkåret anses oppfylt. Vurderingstema skal ikke omhandle opprinnelige foreldres omsorgsevne, men barnets behov for kontinuitet og normalitet når barnet har sin tilknytning og tilhørighet i fosterfamilien. Det vises til at barnet har rett til å medvirke, jf. § 1-4, og at en avgjørelse om overføring av foreldreansvar skal være nødvendig av hensyn til barnets beste, jf. § 1-3 og § 1-5. Det vises til utvalgets forslag til ny bestemmelse § 5-12 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31.

### Oppfølging av opprinnelige foreldre

Utvalget mener det er viktig at opprinnelige foreldre, dersom de ønsker det, sikres oppfølging i saker der det besluttes adopsjon eller oppvekstadoptsjon. Foreldre vil ikke lengre ha foreldreansvar og kan oppleve sorg og ha behov for hjelp. Utvalget foreslår at denne gruppen foreldre skal omfattes av det oppsøkende krisetilbudet, som utvalget foreslår i kapittel 18.

Formålet med oppfølgingen vil være å hjelpe foreldre med å bearbeide sorgfølelse etter at barnet blir bortadoptert.

Utvalget foreslår også at det i familievernoppsettet opprettes et tilbud om samtalegrupper for opprinnelige foreldre når barn er adoptert eller oppvekstadoptert. Særlig i saker med vedtatt besøkskontakt ser utvalget at det vil være gunstig med et slikt tilbud. Det vises for øvrig til kapittel 18 om barn og foreldres rett til gjenforening og samvær.

### Besøkskontakt

Utvalget mener at kjennskap til opprinnelig familie er verdifullt og har en egenverdi, også når barnet er adoptert eller oppvekstadoptert. Forskning på barn som er adoptert, både utenlandsadopsjon og i fosterhjemsadopsjoner, viser at for noen barn er dette svært viktig. Foreliggende forskning om norske adopsjonsforeldre tyder på at bevisstheten om viktigheten av opprinnelig familie er utbredt (Helland og Skivenes, 2019). 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 at barn som har fylt 12 år må samtykke til besøkskontakt. Dette vil harmonere både med adopsjonsloven og endringene i aldersgrensen for partsstatus som utvalget har foreslått i kapittel 8 om barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter.

Utvalget foreslår videre, i lys av det utvalget mener er formålet med besøkskontakt og den kunnskapen som foreligger fra forskning, at ordningen utvides til å inneholde en rett til besøkskontakt med søsken. Det vises til forslag om endringer i barnevernsloven § 5-11 og merknader til bestemmelsen i kapittel 31.

Departementets begrunnelse i 2010 for å avgrense retten til besøkskontakt til kun å gjelde foreldre bunnset i antakelsen om at «*det sentrale for barnet må være å sikre kontakten med de biologiske*

foreldrene, og at det er i barnets interesse å begrense vurderingstemaet for fylkesnemnda og antallet personer som er i posisjon til å anke en avgjørelse eller kreve ny prøving i fylkesnemnda» (Prop. 7 L (2009–2010)). Utvalget mener dette er viktige hensyn, men mener likevel at endringer må gjøres utfra tilbakemeldingene fra barn om hva som er betydningsfulle relasjoner.<sup>37</sup>

En utvidelse av besøkskontakt til å gjelde søsken vil ha konsekvenser for søskens prosessuelle rettigheter. 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, må det vurderes om spørsmålet om besøkskontakt mellom barnet og søsken skal behandles uavhengig av spørsmålet om besøkskontakt med foreldrene.

Det bør også etter utvalgets syn vurderes nærmere hvilken barnevernstjeneste som skal kunne bringe vedtak om besøkskontakt inn for nemnda. Når barn har bodd i et tidligere fosterhjem over lang tid kan det være hensiktsmessig at dette både kan gjøres av barnevernstjenesten som har ansvar for saken og for barnevernstjenesten i kommunen der barnet bor.

### Rett til opplæring og oppfølging

En konsekvens av at et barn ikke lengre er under offentlig omsorg på grunn av adopsjon er at barnevernstjenesten ikke lenger har ansvar for å følge opp barnet og tidligere fosterforeldre. Barn og familiene deres må benytte seg av de samme offentlige tjenestene som andre familier. Samtidig har barna en erfaring og bakgrunn som gjør at de kan ha behov som i stor grad vil være de samme som for barn som er under offentlig omsorg og som barnevernet har et særskilt oppfølgingsansvar for. Utvalget mener det er viktig at fosterfamilier som adopterer eller oppvekstadopterer kan få videreført hjelp og støtte om de har behov for dette.

Forskning viser at barn med omfattende eller sammensatte hjelpebehov sjelden adopteres gjennom barnevernssystemet i Norge (Helland og Skivenes, 2019). En kartlegging av 864 fosterforeldre fra 2007 viser at fosterforeldre sjeldnere vurderte adopsjon når barnet ble vurdert å ha

store problemer både ved plassering og nåtid (Havik, 2007). Fosterforeldre kan frykte å miste barnevernstjenestens oppfølging etter en adopsjon, det være seg frikjøp, støtte i møte med helseapparatet eller i møte med barnets biologiske familie (Helland og Skivenes, 2019). Lignende funn rapporteres fra andre land, som Finland, Sverige og Tyskland, når det kommer til permanente plasseringer, inkludert adopsjon og overflytting av foreldreansvar (Laine mfl., 2018; Socialstyrelsen, 2006; Meysen og Bovenschen, 2021). For barn som har problemer med psykisk helse eller atferd er sannsynligheten for å bli adoptert vesentlig lavere (Akin, 2011; Connell mfl., 2006; Snowden mfl., 2008). I angloamerikanske land klassifiseres denne gruppen barn under kategorien «hard to adopt» eller «hard to place».

At barn med større eller komplekse omsorgsbehov adopteres sjeldnere enn andre barn er, etter utvalget syn, både en rettssikkerhetsutfordring og et moralsk problem. Dersom det vurderes å være til barnets beste å bli adoptert, men dette ikke lar seg gjøre fordi fosterforeldrene ikke kan forvente at barnet får nødvendige oppfølging, er det etter utvalgets syn en diskriminerende praksis.

Utvalget mener det er viktig at adoptivforeldre og oppvekstadoptivforeldre får den oppfølgingen barnet har behov for, slik at når det er til barnets beste med en permanent omsorgsbasis så gjøres vurderingen uavhengig av oppfølgingsbehovene barnet har. Utvalget mener det for disse familiene er nødvendig å skape like muligheter, ved å sørge for hjelp og riktige tiltak til barnets beste.

Utvalget foreslår derfor at det i barnevernsloven inntas en rett for barnet og familene til å få oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten også etter adopsjon eller en ordning med oppvekstadoptsjon. Dette bør for det første innebære at barnevernstjenesten gir oppfølging av barnet og familien i en overgangsperiode. Denne må vurderes konkret, men kan for eksempel være to år, med mulighet til forlengelse i særlige tilfeller. Denne oppfølgingen vil typisk innebære en videreføring av den hjelpen fosterhjemmet mottok fra barnevernet før adopsjonen eller tiltaket med oppvekstadoptsjon. For adopsjon foreslås dette regulert i nytt fjerde ledd i § 5-10, og for oppvekstadoptsjon foreslås dette i ny § 5-12 femte ledd. Det vises til lovforslag og merknader til bestemmelsene i kapittel 31.

Det bør lages retningslinjer for hva som bør inngå i barnevernstjenestens oppfølgingsansvar, samt kriterier som skal ligge til grunn i tilfeller der barnevernstjenestens oppfølging skal videre-

<sup>37</sup> Landsforeningen for barnevernsbarn (2012); Barnevernproffene (2019). Forskningen om verdien og fordelene ved å opprettholde og investere særlig i søskenrelasjoner er også tydelig (Angel, 2014; Meakings mfl., 2020; Monk & Macarvish, 2018).

føres utover overgangsperioden. Formålet skal være at barnets adoptivfamilie eller oppvekstadoptivfamilie skal få den hjelpen de trenger til å ivareta barnet og barnets behov på en god måte.

Barnevernstjenesten skal videre, slik tjenesten også skal i andre saker, samarbeide med andre offentlige instanser og tjenesteytere dersom dette er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, jf. barnevernsloven § 15-8. Kommunen skal samordne tjenestetilbudet, og barnevernstjenesten må ivareta ansvaret også dersom behov skulle oppstå senere i barnets oppvekst. Det kan vurderes om ansvaret skal legges til barnets bostedskommune eller slik praksis er i dag at barnets opprinnelige hjemstedskommune beholder ansvaret.

Utvalget er også kjent med at det pågår et arbeid for å se nærmere på etteradopsjonstilbudet, primært for utenlandsadopsjoner. Bufdir har pekt på behovet for å styrke oppfølgingen av adoptivbarn og adoptivforeldre, og har blant annet foreslått tilbud om foreldrestøttende kurs til familier med barn som har særskilte oppfølgingsbehov og tilbud om helsehjelp dersom barnet skulle utvikle vansker senere i oppveksten (Bufdir, 2021). Bufdir har blant annet sett hen til PAS-ordningen for adopterte barn og adoptivforeldre i Danmark som inneholder rådgiving fra psykologer. Deler av rådgivningen som gis er obligatorisk for adoptivforeldrene (Ankestyrelsen, 2022b), mens tilbudet som gis barna er frivillig og foregår gruppevis (Ankestyrelsen, 2021c). Erfaringene med dette tilbudet er så langt positive (Ankestyrelsen, 2021b).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Bufdir er i tildelingsbrevet for 2023 gitt i oppdrag etablere kurs for adoptivforeldre og å utvikle en kompetansetjeneste for adopterte og familiene etter adopsjonen, som skal gi individuell veiledning til adopterte og familiene deres om tjenestetilbudet etter adopsjon og gi informasjon/fagstøtte om adopsjonsspesifikk problemstillinger til bruk for aktuelle tjenester. Bufdir er videre bedt om å vurdere utvikling av et prøveprosjekt med samtalestøtte til nasjonalt og internasjonalt adopterte, etter svensk modell.

Utvalget støtter forslagene fra Bufdir om at det etableres hjelpetilbud til familier som har adoptivbarn med særlige oppfølgingsbehov, og mener at slike tilbud må gjelde på lik linje i adopsjonssaker i barnevernet, inkludert utvalgets forslag til tiltaket oppvekstadoptsjon.

Utvalget foreslår videre at det gis tilbud om særskilt veiledning og kurs til oppvekstadoptionsforeldre og opprinnelige foreldre i hvordan håndtere en slik «deling» av foreldrerettigheter og eventuell besøkskontakt. Her kan det bygges på eksisterende tilbud til fosterforeldre, som for eksempel videoopplæringskurset *Mine familier*, som er en del av videreopplæringen i Bufetats opplæring av fosterforeldre, PRIDE, og som blant annet tar for seg hvordan fosterforeldre kan støtte barnet i kontakten med opprinnelig familie. Det kan bidra til å tilrettelegge for godt samarbeid og kontakt mellom de to familiene slik at man kan sikre at barnet får sammenheng i sin forståelse og historie om sin oppvekst og identitet.

#### Kunnskap og forskning

Det finnes lite forskning på ulike lands erfaringer med og utfall av ordningene med permanente plasseringer. Med unntak av noe forskning fra England, er det fravær av studier som har barnet som utgangspunkt. Forskning på opprinnelige foreldre, adopsjonsforeldre eller foreldre i ordninger som er adopsjonslignede (simple adoption; legal guardianship; vårdnadsöverflytning) er også svært sparsomt.

Det er også behov for å styrke kunnskapen om hva som skjer på adopsjonsfeltet i Norge. De senere år er det foretatt flere undersøkelser av tilbud og oppfølgingsbehovet til adopterte og deres familier, men fosterbarnsadoptsjoner er ikke inkludert, og det finnes dermed ikke systematisk kunnskap om denne gruppen familier. Det er klare kunnskapshull knyttet til adopsjon som barnevernstiltak. Særlig gjelder dette forskning på hva barn, opprinnelige foreldre og fosterforeldre mener.

## Kapittel 22

# Ettervern for gode overganger til voksenlivet

Når man trenger å ta noen viktige avgjørelser i livet sitt, er det bra å ha en voksen med livserfaring å snakke med på forhånd. Det kan for eksempel være: Skal jeg søke på skole? Skal jeg bytte hybel for å få et bedre sted å bo? Skal jeg forsøke å finne faren min som jeg ikke har kontakt med?

Kilde: Landsforeningen for barnevernsbarn (2020), side 5

### 22.1 Innledning

Det er et fåtall ungdommer i vårt samfunn som står uten et nettverk av familie og venner som bistår, støtter og oppmuntrer i overgangen til voksenlivet. Det er også et fåtall som flytter hjemmefra når de er 18 år. Kontrasten er stor til barn og unge i barnevernet, der mange står uten et nettverk og et familiehjem som alltid har en plass.

Det er årlig om lag 3 000 18-åringer med barnevernstiltak (Drange mfl., 2021). Registerdatastudier som studerer overganger til voksenlivet viser at under halvparten av barn som har fått tiltak fra barnevernet har positive overganger til voksenlivet, mens dette gjelder 84 prosent av barn som ikke har hatt slike tiltak (Backe-halsen mfl., 2014a). Dette er urovekkende. For å kunne mestre eget liv i overgangen til voksenlivet har derfor barn og unge i barnevernet rett til ettervern. Ettervern skal bidra til at ungdom med barnevernserfaring skal få nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til en selvstendig voksentilværelse (Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*). Aldersgrensen er nylig flyttet fra 23 år til fylte 25 år, jf. Prop. 84 L (2019–2020) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)*. Se kapittel 4 for mer informasjon om overgangen til voksenlivet for barn og unge som har hatt tiltak fra barnevernet.

Det har de siste årene vært en økning i antall unge med ettervernstiltak, fra om lag 3 700 unge ved utgangen av 2015, til om lag 5 900 ved utgan-

gen av 2021.<sup>1</sup> Det vanligste ettervernstiltaket er økonomisk hjelp, inkludert økonomisk hjelp til å finansiere bosted. Råd og veiledning, både til ungdommen og foreldrene, benyttes også samt bolig med oppfølging og opphold i fosterhjem og institusjon.

Det er en rettssikkerhetsutfordring når barn og unge i barnevernet ikke får oppfylt sin rett til ettervern, og dermed ikke får mulighet til bedre betingelser for å få til positive overganger til voksenlivet. Kvaliteten, organiseringen og gjennomføringen av ettervern har flere svakheter og det er store forskjeller mellom kommunene i tilbudet til ungdommen. Ungdom får ofte ikke den hjelpen de trenger; barnevernets tiltak avsluttes uten at ungdommenes behov er vurdert eller tatt hensyn til, og det kan også mangle dokumentasjon av hvilke vurderinger som faktisk er gjort. Dette fører til at ungdom opplever ensomhet og at de står alene i overgangen til voksenlivet. Utfordringene skyldes ikke, slik utvalget ser det, nødvendigvis mangel på rettigheter, men at det er for stor variasjon i tilbudet fra kommunene, slik det også er på andre områder i det kommunale barnevernet.

Utvalget mener det er særlig grunn til å fokusere på unge som har hatt tiltak utenfor hjemmet, og som har et særlig behov for kontinuitet i relasjonene sine og en instans som ivaretar deres interesser og rettigheter – både i overgangen til voksenlivet og frem til de ikke lenger har rett til ettervernstiltak. Utvalgets flertall foreslår derfor at barnerepresentantordningen (BRO) skal gjelde frem til fylte 25 år (se kapittel 7). I påvente av denne ordningen, bør ungdom som har bodd i tiltak utenfor hjemmet få bistand av advokat når de nærmer seg 18 år, slik at det sikres at de får ivare tatt sin rett til ettervernstiltak.

Utvalget tar i dette kapitlet også til orde for at Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) må inneholde konkrete føringer for når arbeidet med

<sup>1</sup> Inkluderer en vekst i 2021 som følge av at retten til ettervern ble utvidet til fylte 25 år.

å forberede og planlegge ettervernet skal starte, hvordan arbeidet bør gjennomføres og hva som bør være innholdet i ettervernet. Utvalget oppfordrer også til at arbeidet med Grunnmodell for hjelpetiltak og oppfølgings- og losfunksjoner til ungdom utvikles og innrettes slik at flere ungdommer og unge voksne kan få ettervernshjelp.

Til slutt foreslår utvalget at ansvarsdelingen mellom kommunene, i saker der unge voksne bor i en annen kommune enn den som hadde ansvar for barnevernssaken, tydeliggjøres.

Problemstillinger som er relevante på ettervernsområdet blir også berørt i andre deler av utvalgets utredning, og forslag i andre kapitler vil også kunne påvirke overgangen til voksenlivet for barn i barnevernet. Dette gjelder blant annet utvalgets forslag i kapittel 24 om organiseringen av barnevernet, kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats og kapittel 21 om kontinuitet for barn.

I kapittelet beskrives i del 2 og 3 dagens system og praksis i henholdsvis Norge og et utvalg andre land. I del 4 gis det en beskrivelse av relevante tiltak som allerede er igangsatt eller gjennomført, før utvalget i del 5 gir sin beskrivelse av hvor skoen trykker. I del 6 presenteres utvalgets forslag.

## 22.2 Dagens system og praksis

### 22.2.1 Rettslig regulering

I barnevernsloven, som trådte i kraft i januar 2023, er det inntatt en egen bestemmelse om ettervern, jf. § 3-6. Barn som mottar tiltak fra barnevernet før fylte 18 år har rett til ettervernstiltak når vilkårene for tiltaket er oppfylt, jf. § 1-6. Fra 1. januar 2021 ble aldersgrensen for rett til ettervern hevet fra 23 til 25 år i barnevernloven av 1992.

Det er et vilkår for ettervern at ungdommen har behov for fortsatt hjelp eller støtte fra barnevernstjenesten til en god overgang til voksenlivet, jf. § 3-6 første ledd. Et utgangspunkt i denne vurderingen vil være om behovet har sammenheng med det tidligere behovet for tiltak fra barnevernet. Dersom hjelpebehovet primært har andre årsaker, vil det ikke være barnevernstjenesten som har plikt til å ivareta ungdommens hjelpebehov. Det er presisert i bestemmelsen at tiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode.

Det er ikke stilt krav til innholdet i etterverns-tilbudet i loven, ut over det alminnelige forsvarlighetskravet, jf. § 1-7. I utgangspunktet vil alle typer tiltak etter barnevernsloven kunne tilbys som ettervern, for eksempel fosterhjemsplassing,

institusjonsplassering, bolig med oppfølging, økonomisk hjelp, råd og veiledning.

I god tid før ungdommen fyller 18 år, skal barnevernstjenesten ta kontakt med ungdommen for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak, jf. § 3-6 annet ledd. Denne plikten gjelder uavhengig av type tiltak barnet har mottatt, om det har vært hjelpetiltak eller plasserings-tiltak. Avgjørelser om at tiltak videreføres, erstattes eller opphører skal regnes som enkeltvedtak. Hvilke krav som stilles til begrunnelsen av vedtak følger av § 12-5. Det skal fremgå av vedtaket hvilke faktiske opplysninger og barnevernsfaglige vurderinger som er lagt til grunn for avgjørelsen. Videre skal det fremgå hva som er barnets mening, hvilken vekt barnets mening er tillagt og hvordan hensynet til barnets beste er vurdert.

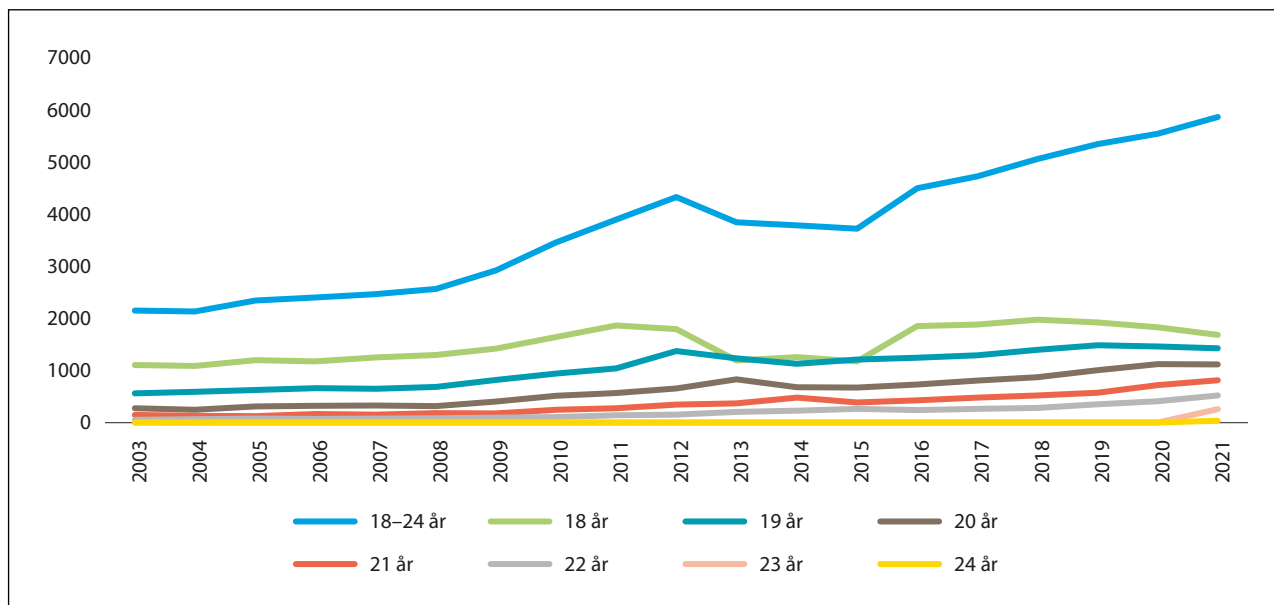
Barnevernstjenestens oppfølgingsplikt ved ettervernstiltak følger av § 8-5. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at barnevernstjenesten systematisk og regelmessig skal vurdere om hjelpen fungerer etter hensikten, om det er behov for nye tiltak eller om tiltaket bør opphøre. Dersom ungdommen ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser. Dette vil ofte være en sentral del av både tiltaket og oppfølgingen av ungdommen. Barnevernstjenesten har også en plikt til å utarbeide planer for tiltakene og oppfølgingen av ungdom som mottar ettervernstiltak, jf. annet ledd. Planen skal beskrive hva som er målet med hjelpetiltakene, innholdet i tiltakene, og hvor lenge tiltakene er ment å vare. Planen skal endres dersom ungdommens behov tilsier det. Oppfølgingsplikten og kravene til planer er tydeliggjort i ny lov sammenlignet med barnevernloven av 1992.

### 22.2.2 Omfang av ettervernstiltak

Ved utgangen av 2021 hadde 5 867 unge voksne i alderen 18–24 år tiltak fra barnevernet. Dette var første året barnevernet kunne videreføre tiltak inntil 25 år. 298 av de 5 867 unge med ettervernstiltak var 23- og 24-åringer. I tillegg var det 3 114 18- og 19-åringer og 2 455 unge i alderen 20–22 år.

Om lag 45 prosent av barna som har tiltak fra barnevernet det året de fyller 17 år har også tiltak ved 19-årsalder (Drange mfl., 2022).<sup>2</sup> Ved 20-årsalder er andelen litt under 30 prosent, og ved 21-årsalder er andelen 15 prosent. Rundt 10 prosent av 22-åringene har fortsatt tiltak fra barnevernet.

<sup>2</sup> Gjelder fødselskullene 1991–1993.



Figur 22.1 Unge voksne med tiltak fra barnevernet per 31. desember etter alder

Kilde: SSB-tabell 09050

Slik det fremkommer i figur 22.1 har det over flere år vært vekst i antall unge voksne med ettervernstiltak. Økningen i ettervernstiltak har kommet innenfor alle aldersgrupper. Målt per tusen barn økte antall unge med ettervernstiltak fra 7,9 i 2003 til 17 i 2020. I 2021 var andelen 12,7.<sup>3</sup>

Særlig var det en økning i perioden 2009–2011, noe som kan være et resultat av at det i 2009 kom lovendringer om at opphør av eller avslag på søknad om ettervernstiltak skal regnes som enkeltvedtak, og begrunnes ut fra hensynet til ungdommens beste. I 2011 ble det utgitt et rundskriv (Q-13/2011) der det blant annet ble presisert at ungdom som takker nei til ettervernstiltak skal gjøres oppmerksom på at de kan ombestemme seg, og at de under enhver omstendighet bør kontaktes etter ett år for å høre om de likevel ønsker tiltak.

Drange mfl. (2021) finner at når ungdommene fyller 18 år avvikles mange av støtte-tiltakene. For eksempel vil om lag 62 prosent av de som bodde i fosterhjem som 17-åringere fortsette med dette etter fylte 18, mens kun 15 prosent av de som fikk tiltak for å styrke barnets utvikling<sup>4</sup> fortsatt får slike tiltak etter fylte 18. For hele 64 prosent av 17-åringene der foreldrene mottok tiltak for å styrke foreldrefer-

dighetene ble disse avvirket da ungdommen fylte 18 år. Også Helsetilsynet (Helsetilsynet, 2020c) og Paulsen mfl.(2020) har vist at unge med hjelpetiltak i mindre grad får ettervern.

### 22.2.3 Ulike typer ettervernstiltak

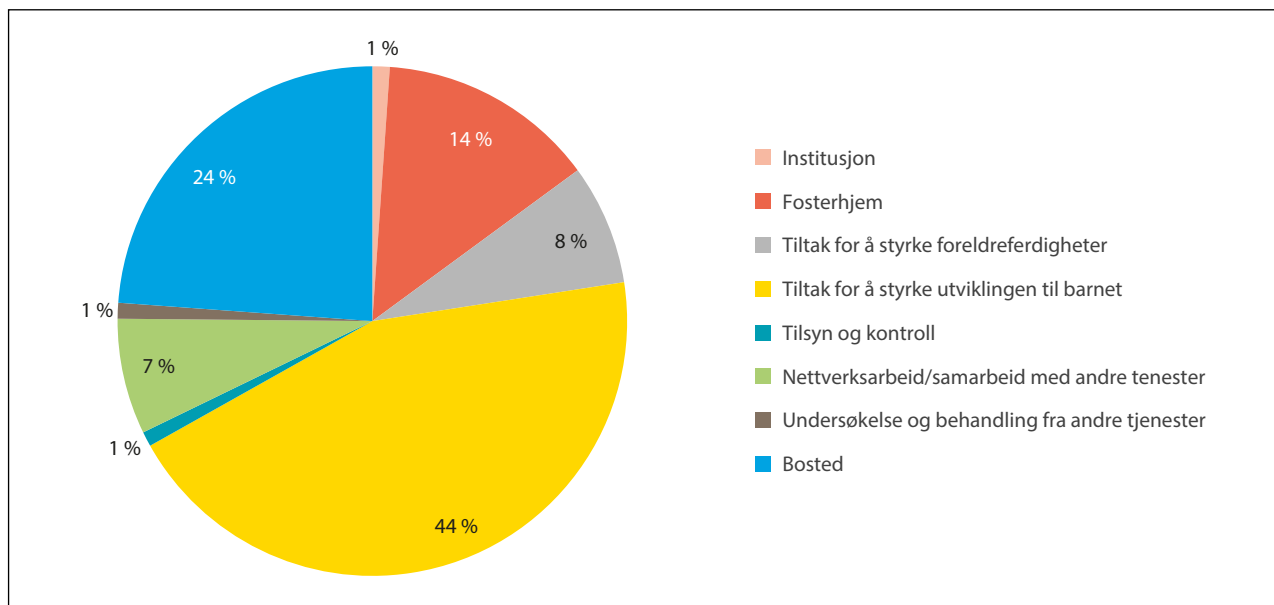
Ved utgangen av 2021 var det satt inn totalt 12 474 tiltak for 5 867 unge i alderen 18–24 år. Figur 22.2 viser hvordan disse fordelte seg på ulike typer tiltak.

Tiltak innenfor kategorien *Tiltak for å styrke utviklingen til barnet* i SSBs statistikk er mest utbredt og utgjør 44 prosent av tiltakene. Blant disse er 50 prosent økonomisk hjelp, mens en stor andel kun er omtalt som «andre tiltak». Deretter følger bostedstiltak, som utgjør 24 prosent av ettervernstiltakene, hvorav 56 prosent er botiltak med oppfølging (inkludert bofellesskap) og 38 prosent er økonomisk hjelp til eget bosted. Fosterhjem er det tredje mest brukte ettervernstiltaket, hvorav 64 prosent er ordinære fosterhjem (utenfor familie og nære nettverk), og 30 prosent er fosterhjem i familie og nære nettverk.

Barnevernstjenesten kan bistå med å formidle kontakt med andre deler av hjelpeapparatet, for eksempel NAV, helse- og skolesektoren. Ofte har barnet tiltak fra både NAV og barnevernet samtidig (Paulsen mfl., 2020). Det er utarbeidet egne retningslinjer for samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret (NAV, 2021), se kapittel 3.

<sup>3</sup> SSB-tabell 09050.

<sup>4</sup> Omfatter alt fra råd og veiledning, støtte til fritidsaktiviteter, støttekontakt og samtalegrupper, til utdanning og arbeid og øvrig økonomisk hjelp.



Figur 22.2 Typer ettervernstiltak i bruk per 31. desember 2021 for unge 18–24 år

Kilde: SSB-tabell 10661

## 22.3 System og praksis i andre land

### 22.3.1 Innledning

Det redegjøres her for systemet for ettervern i Danmark og Finland.

### 22.3.2 Danmark

I Danmark er tilbudet til unge i alderen 18 til 22 år regulert i Serviceloven § 76, og ligner det norske. Bestemmelsen sier at kommunen skal tilby hjelp til unge i alderen 18 til 22 år når det må anses for at være «af væsentlig betydning af hensyn til den unges behov for støtte, og hvis den unge er indforstået hermed». Hjelpen skal bidra til en god overgang til en selvstendig tilværelse og ha fokus på å understøtte den unges utdanning og arbeid samt øvrige relevante forhold, som for eksempel anskaffelse av bolig. For ungdommer som var plassert utenfor hjemmet da de fylte 18 år, kan kommunen treffe vedtak om at døgnopphold skal opprettholdes, det skal utpekes en kontaktperson (Nyborg kommune, 2022), etableres en «udslusningsordning» fra plasseringsstedet og tildeles andre former for støtte som har som formål å bidra til en god overgang til en selvstendig tilværelse for den unge.

Tiltak kan tildeles eller reetableres inntil fylte 23 år hvis ungdommen angrer på å tidligere ha avvist støtte og behovet fremdeles er til stede, den unges situasjon endrer seg slik at det oppstår

behov for støtte, eller støtten tidligere har opphørt (fordi behovet ble borte), men behovet oppstår igjen. Kommunen skal også, så langt det er mulig, sørge for at ungdom som var plassert utenfor hjemmet da de fylte 18 år kortvarig får mulighet til å vende tilbake til plasseringsstedet, uavhengig av om det er iverksatt tiltak etter tredje ledd.

Socialstyrelsen har utarbeidet et hefte til saksbehandlere og ledere i barnevernet, der det beskrives hva man skal være oppmerksom på i vurderingen av om en ungdom er i målgruppen for ettervern (Socialstyrelsen, 2019a). Heftet tar utgangspunkt i prosjektet *Investering i ettervern* som er gjennomført i syv kommuner og som følgeevalueres (PWC, 2021).<sup>5</sup> I heftet fremkommer det at allerede fra den unge fyller 16 år skal det i den unges plan settes opp konkrete mål for den unges overgang til voksenlivet, herunder mål for utdanning og fremtidig arbeid. Kommunen skal, i så god tid som mulig, ta stilling til hvorvidt den unge er i målgruppen for ettervern og hvilke ettervernstiltak som vil kunne støtte den unge i overgangen til voksenlivet. Vurderingen av hvorvidt den unge tilhører målgruppen for ettervern

<sup>5</sup> En oppfølgingsevaluering som skal gjennomføres i 2023 skal ta for seg de unges perspektiv samt økonomiske forhold. Prosjektet er en del av en politisk satsing på ettervern, og innebærer at de syv kommunene har fått midler til å legge om ettervernsinnsatsen, ved at *alle* unge i målgruppen skal få tilbud om ettervern. Kommunene har fått midler til blant annet kompetanseutvikling, utprøving av nye tiltak og utvikling av saksbehandlingen.



skal gjøres med utgangspunkt i blant annet tidligere tiltak, den unges alder, utviklingspotensial og behov for støtte. Det fremkommer i heftet at det vil kunne være aktuelt å oppdatere den «børnefaglige undersøgelse», jf. serviceloven § 50, når barnets plan revideres.

### 22.3.3 Finland

Ettervern er regulert i kapittel 12 i den finske barnevernsloven. Ungdom som har hatt tvangs-tiltak utenfor hjemmet har rett til ettervernstiltak frem til fylte 25 år. Det samme har ungdom som har hatt frivillige tiltak utenfor hjemmet, dersom plasseringen har vart sammenhengende i minst seks måneder og tiltaket kun har vært gitt til ungdommen. Også ungdommer som har hatt andre former for barnevernstiltak kan få ettervern. Plikten til å tilby ettervern opphører når det har gått fem år siden ungdommen sist hadde tiltak utenfor hjemmet (Ministry of Social Affairs and Health, 2022a). Eksempler på ettervernstiltak er støtte til å få gjennomført utdanning og annen sosialfaglig støtte (Ministry of Social Affairs and Health, 2022b).

Når ettervernet avsluttes skal det sammen med ungdommen lages en plan over tjenester og tiltak som er tilgjengelig for ungdommen videre (Ministry of Social Affairs and Health, 2022a).

Loven inneholder også en bestemmelse om finansiering av ungdommenes prosess for å oppnå selvstendighet. Dersom ungdommen har inntekt, skal 40 prosent av denne settes av til dette. Dersom ungdommen ikke har inntekt, skal myndighetene gi slik støtte.

## 22.4 Gjennomførte og igangsatte tiltak

### 22.4.1 Lovendringer

I ny barnevernslov er det foretatt flere presiseringer for å styrke retten til ettervern. Vilårene for når barnevernstjenesten har plikt til å tilby ettervernstiltak er klargjort i en egen bestemmelse. Det er presisert at barnevernstiltak 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. Videre er det lovfestet at ettervernstiltak kan iverksettes selv om ungdommen har vært uten tiltak en periode, og gitt en plikt for barnevernstjenesten til å kontakte alle som mottar barnevernstiltak i god tid før ungdommene fyller 18 år, for å vurdere om tiltak skal videreføres eller erstattes av andre tiltak. Det er

også inntatt nye bestemmelser om oppfølging og planer for ungdom som mottar tiltak etter fylte 18 år. I tillegg er det lovfestet tydeligere krav til barnevernstjenestens begrunnelser ved vedtak, inkludert ettervernstiltak.

### 22.4.2 DigiBarnevern

Det ble i 2016 satt i gang et arbeid med å utvikle bedre saksbehandlingsverktøy for det kommunale barnevernet (DigiBarnevern). I dette inngår et barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) hvor, slik utvalget er informert, ettervern utgjør et spesifikt område. BFK kan implementeres i kommunenes fagsystemer for å bli en integrert del av det kommunale barnevernets arbeidsverktøy. Saksbehandlerne kan få faglig og juridisk støtte i arbeidet med vurderinger, beslutninger og dokumentasjon gjennom ulike faser av en barnevernssak og i bruken av ulike tiltak. I tillegg vil det gis veiledning i hvordan barnevernet bør jobbe med dokumentasjon. Verktøyet er frivillig for kommunene å ta i bruk. Se kapittel 3 for mer informasjon.

### 22.4.3 Grunnmodell for hjelpetiltak

Bufdir har i samarbeid med ulike kompetansemiljøer<sup>6</sup> satt i gang et utviklings- og utprøvningsarbeid for hjelpetiltak, kalt *Grunnmodell for hjelpetiltak*, som skal bidra til at kommunene styrker arbeidet med hjelpetiltak. Grunnmodellen skal bidra til bedre og mer treffsikre tiltak for barn og familier i barnevernet, og ettervernstiltak er blant tiltakene som er prioritert i første omgang. Utviklingen av modellen skal skje i perioden 2020–2024, og danner grunnlag for vurdering av en mulig nasjonal implementering og videreutvikling. Bufdir har laget en nettside, der innhold i og erfaringer fra utprøvingen deles (Bufdir, 2021f). Målet er at alle barnevernstjenester kan forberede seg til å ta modellen i bruk, og få inspirasjon til å utvikle sitt arbeid med hjelpetiltak.

### 22.4.4 Støtte til losfunksjoner i kommunene

Ungdom med ettervernstiltak kan ha behov for hjelp på flere områder i livet og hjelp til å navigere mellom ulike arenaer og instanser, som for eksempel NAV og skole- og utdanningssystemet. BFD har etablert tilskuddsordninger for å stimu-

<sup>6</sup> Regionscenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør (RBUP), Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest (RKBU Vest) og Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU). I tillegg innhentes synspunkter fra brukerorganisasjoner.

lere til at det etableres tilbud om tettere oppfølging av ungdom og unge voksne i kommunene. Dette omfatter støtte til oppfølgings- og løsfunksjoner til ungdom som står i fare for å havne utenfor skole og arbeid (Bufdir, 2022g). Tilskuddsordningen har bidratt til at flere kommuner har kunnet etablere et slikt tiltak. En los er en person å forholde seg til som bidrar med oppfølging og støtte, blant annet med fokus på skolegang, og som bistår ungdommene i kontakt med ulike tjenester. Tiltaket er også relevant for ungdom med ettervernstiltak. Se kapittel 25 for mer om lostiltak.

#### 22.4.5 Standardisert forløp for institusjonsopphold

Bufetat har utviklet standardiserte forløp for institusjonsopphold, der overgangen ut av institusjon er en av fasene som beskrives og som har relevans for ettervern.<sup>7</sup> De tre siste månedene av institusjonsoppholdet skal det være et særlig fokus på en kvalitetssikret overgang. Det skal blant annet avholdes et overgangsmøte tre måneder før planlagt utflytting, der det utarbeides endelig plan for overgang og tiltak etter utflytting. Videre inneholder det standardiserte forløpet konkrete oppgaver som skal gjennomføres de siste månedene før utflytting og den første måneden etter utflytting. Mange av oppgavene er det barnevernstjenestene som er ansvarlige for (Bufdir, 2022h).

### 22.5 Hvor trykker skoene?

Registerstudier har vist at ungdom med barnevernserfaring som mottar ettervernstiltak, klarer seg bedre senere i livet enn unge med barnevernserfaring som ikke mottar dette (Backe-Hansen mfl., 2014a; Valset, 2018; Paulsen mfl., 2020; Drange mfl., 2022). Det er for eksempel en noe høyere andel som fullfører videregående opplæring blant de som får ettervernstiltak, sammenlignet med de som ikke får det (Drange mfl., 2022). Se kapittel 4 for mer informasjon.

Det er imidlertid godt dokumentert gjennom forskning at ungdommer i barnevernet i for liten grad får den ettervernshjelpen de trenger i overgangen til voksenlivet (Bakketeig og Backe-Hansen, 2008; 2018; Paulsen mfl., 2020, Helseilsynet, 2020c). Det er indikasjoner på at mange

ettervernstiltak avsluttes uten en grundig vurdering av den unge voksnes behov, og at tiltak ofte avsluttes på grunn av omliggende årsaker og ikke på bakgrunn av hva som anses som barnets beste (Paulsen mfl., 2020). Det er også en relativt lav andel av de som potensielt *kunne* mottatt ettervern som gjør det, og de aller fleste som får ettervernstiltak har det bare i ett eller to år.

Samtidig opplever ungdom ensomhet og synes det er belastende å stå alene i overgangen til voksenlivet. Det beskrives som tøft og vanskelig, og de beskriver en følelse av å bli kastet ut i det. Særlig vil ungdom som er i tiltak utenfor hjemmet kunne miste kontakten med fosterfamilie og de som har vært deres omsorgspersoner. I Paulsen mfl. (2020) fremkommer det at for mange er det å slippe å stå alene en motivasjon for å takke ja til ettervern. Ungdommer beskriver at det er trygt å ha barnevernet der, og trekker fram sikkerhetsnettet som barnevernet representerer, i tillegg til betydningen av å ha noen å snakke med som ikke er fosterforeldre eller biologisk familie (Paulsen mfl., 2020).

At barna ikke får hjelpen de trenger kan skyldes flere forhold. Paulsen mfl. (2020) finner at ettervernsarbeidet i barnevernstjenestene er ulikt organisert og ofte har lav prioritet. 33 prosent av barnevernslederne mener de ikke har tilstrekkelige ressurser til å innføre gode og tilpassede ettervernstiltak (SOS-barnebyer, 2021). Tjenester med egne team har bedre muligheter for å prioritere arbeidet og bedre muligheter til å følge opp og tilpasse tilbudet til ungdommens behov. Tilbudet varierer mellom kommunene. Tall fra SSB viser en større variasjon mellom fylkene i bruken av ettervernstiltak enn i bruken av tiltak for barn i alderen 0–17 år.<sup>8</sup>

Oppfølgingsbehovene til ungdommene varierer, men omfatter ofte behov for både praktisk hjelp, emosjonell støtte og omsorg, og råd og veiledning på ulike områder i livet. Ungdommens behov for emosjonell støtte, omsorg og relasjoner blir i liten grad møtt.<sup>9</sup> Særlig tilbudet til de som har store oppfølgingsbehov etter 20 års alder virker å være for dårlig (se også Paulsen, 2017).

Paulsen mfl. (2020) finner videre at når flere instanser er involvert skyver de ansvaret over på hverandre, og det blir diskusjoner om økonomi fremfor behov. For barnevernsansatte oppleves

<sup>7</sup> Gjelder alle avslutninger av institusjonsopphold, ikke bare overgang til ettervern.

<sup>8</sup> SSB-tabell 09050 viser at det relative standardavviket mellom fylkene i bruk av tiltak (per 1 000 barn) er større for 19- og 20-åringer enn for barn 0–17 år.

<sup>9</sup> Bakketeig og Backe-Hansen (2018) finner at en positiv relasjon mellom sosialarbeider og ung voksen gjør det enklere å finne fleksibel støtte som ble opplevd som nyttig.

det svært tidkrevende og vanskelig å sette seg inn i andre instansers systemer og ansvar. Det oppleves spesielt utfordrende å få til et godt samarbeid med psykisk helse, og å samarbeide med ungdommen om dette. Helsetilsynet finner at i mange kommuner gjør ikke barnevernet og NAV det som kreves for at unge skal få tilstrekkelig og koordinert hjelp og oppfølging i overgangen til voksenlivet (Helsetilsynet, 2020c).

Som for barnevernstjenestens arbeid med undersøkelser og beslutninger generelt, dokumenterer tjenestene i varierende grad arbeidet med ettervern. Det er grunn til å tro at begrunnelsesplikten ikke alltid ivaretas, og vedtak om tiltak og skriftlige vurderinger kan mangle i barneverns-mappene. I tillegg kommer manglende dokumentasjon av tiltaksplaner, evaluering av tiltak og samarbeid med andre instanser (Paulsen mfl., 2020).

## 22.6 Utvalgets forslag

Utvalget ser alvorlig på at ungdommer med erfaring fra barnevernet, ved at de har hatt tiltak i eller utenfor hjemmet, ikke får den hjelpen de har behov for, at de opplever ensomhet og at overgangen til voksenlivet er vanskelig. Utfordringene på området tilsier imidlertid at vurderinger og forslag i andre deler av utredningen er svært relevante for ettervernsområdet.

Variasjonen i ettervernstilbudet mellom regioner og tjenester er et rettssikkerhetsproblem, og alvorligheten i dette forsterkes av at ungdommene er i en sårbar situasjon, og at de ofte mangler relasjoner og støtteapparat som andre ungdommer vanligvis har. Utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 24 om organiseringen av barnevernet er derfor av særlig betydning.

På ettervernsområdet er det videre særlig grunn til å fremheve utfordringene ved at tiltak avsluttes uten en grundig vurdering av behov, og at tiltak ofte avsluttes på grunn av omliggende årsaker heller enn på bakgrunn av barnets behov og interesser. I denne sammenheng vil flertallets forslag om BRO i kapittel 7 være viktig, for at flere skal få ivaretatt sine behov for ettervernstiltak. Utvalgets flertall vektlegger her, som i andre deler av utvalgets vurderinger, betydningen av kontinuitet og forutsigbarhet for ungdom som har tiltak fra barnevernet. Relasjoner og kontinuitet er særlig relevant for barn som har hatt tiltak utenfor hjemmet. Barnets representant skal være en pådriver for at barns interesser og rettssikkerhet ivaretas, og skal således spille en viktig rolle i over-

gangen til voksenlivet for barn som har tiltak utenfor hjemmet. Representanten vil, gjennom sin oppfølging av barnet i perioden før 18-årsdagen, ha et godt grunnlag for å bistå i ivaretakelsen av barnets behov og i oppfyllelse av barnets rettigheter, og kan blant annet formidle barnets behov for ettervernstiltak og tiltak fra andre sektorer til barnevernstjenesten. Representanten vil også, før og etter fylte 18 år, kunne bistå barnet i spørsmål om for eksempel relasjonen til biologiske foreldre, som mange kan synes er vanskelig når de har bodd i tiltak utenfor hjemmet. Utvalgets flertall foreslår derfor at BRO gjelder frem til barn og unge fyller 25 år, selv om de flytter ut av tiltaket de bodde i da de fylte 18 år. I påvente av BRO, bør ungdom som har bodd i tiltak utenfor hjemmet få bistand av advokat når de nærmer seg 18 år, slik at det sikres at de får ivaretatt sin rett til ettervernstiltak.

Også forslaget i kapittel 20 om økt bruk av fosterhjem for barn og unge som i dag får institusjonstiltak vil kunne ha betydning, ved at flere barn vil få mulighet til å etablere nære relasjoner som kan følge dem inn i voksenlivet. På samme måte vil forslagene i kapittel 21 om kontinuitet også kunne bidra til bedre overgang til voksenlivet for flere barn og unge. Forslagene i kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats vil kunne bidra til at unge får tilbud bedre tilpasset deres behov, både før og etter at de har fylt 18 år. I tillegg vil forslaget i kapittel 25 om at det utvikles et særskilt oppfølgingstilbud for kommende førstegangsforeldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet, kunne bidra til en bedre overgang til livet som foreldre for denne gruppen.

Utvalget foreslår i tillegg følgende tiltak på ettervernsområdet.

### Implementering av Barnevernsfaglig kvalitetssystem

Det har de siste årene blitt satt i gang flere tiltak for å bedre barns mulighet til ettervern, både gjennom lovendringer og arbeid for å utvikle kvaliteten og kompetansen, både i barnevernet generelt og i ettervernstilbudet spesielt. Dette er tiltak utvalget legger til grunn vil ha betydning for det fremtidige ettervernstilbudet. Dersom Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) utformes i tråd med forskning og kunnskap om god praksis, vil det kunne bidra til et mer likeverdig tilbud av ettervernstiltak. Utvalget foreslår at Barne- og familiedepartementet og Bufdir sørger for god implementering av det faglige grunnlaget som ligger i BFK, jf. også kapittel 24.

### Føringer om arbeidet med ettervern i Barnevernsfaglig kvalitetssystem

Utvalget mener videre at BFK må inneholde konkrete føringer for når arbeidet med å forberede og planlegge ettervernet skal starte, hvordan arbeidet bør gjennomføres og hva som bør være innholdet i ettervernet. Til illustrasjon er det, i Nasjonal veileder for standardisert forløp for institusjonsopphold (Bufdir, 2021e) og forskrift om oppfølging av barn på institusjon, gitt føringer om at barnevernstjenesten skal gjennomføre et overgangsmøte med institusjonen og barnet senest tre måneder før planlagt utflytting fra institusjonen. Utvalget mener imidlertid at arbeidet med å forberede ungdommen på ettervernsfasen, og planleggingen av hva som skal skje etter utflytting må starte langt tidligere enn tre måneder før den unge skal flytte. I BFK bør det fremkomme at dette er et planleggingsarbeid som må gjøres sammen med ungdommen fra det tidspunktet ungdommen fyller 16 år, eventuelt enda tidligere om ungdommen ønsker det.

### Videreutvikling av hjelpetiltak og oppfølgings- og losfunksjoner

Utvalget oppfordrer til at arbeidet med *Grunnmodell for hjelpetiltak* og oppfølgings- og los-

funksjoner til ungdom utvikles og innrettes slik at flere ungdommer i barnevernet kan få den ettervernshjelpen de har behov for. Se kapittel 25 om samarbeid og tidlig innsats og kapittel 29 om forskning og kunnskapsutvikling.

### Tydeliggjøring av ansvarsdeling mellom barnevernstjenester

Unge voksne bor ikke nødvendigvis i den samme kommunen som har hatt ansvar for barnevernssaken. Unge med behov for ettervernstiltak kan for eksempel ha behov for hjelp fra NAV i bostedskommunen eller hjelp til å fullføre utdanning i en annen fylkeskommune enn der de kommer fra. Da er det viktig at barnevernstjenesten i bostedskommunen kjenner til og tar ansvar for ungdommen. Ansvar for å følge opp barn og unge kan i dag overføres mellom barnevernstjenester, men 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, i saker der unge voksne bor i en annen kommune enn den som hadde ansvar for barnevernssaken, tydeliggjøres.

## *Del VI*

### *Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet*



## Kapittel 23

# Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet

The manner in which public administrations are organized is not just a question of economic rationality and administrative efficiency. In addition, citizens seem to have strong norms about what to expect when they encounter government officials that implement public policies.

Kilde: Rothstein (2011), side 95

Avgjørelsene i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), om at Norge har brutt menneskerettighetene i en rekke barnevernssaker, har direkte og indirekte hatt stor innvirkning på det norske barnevernssystemet. Et viktig punkt i mandatet, og i utvalgets arbeid, har vært å undersøke om det er systemisk svikt som ligger til grunn for feilene som er avdekket av EMD. I denne delen av utredningen har utvalget vurdert systemene i og rundt barnevernet. Systemene er etablert for å realisere de ambisjoner og mål som følger av barnevernslovens prinsipper og regler. Formålsparagrafen sier:

Loven skal 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. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse.

Kilde: Barnevernsloven § 1-1

I en sektororganisert offentlig sektor er barnevernet ett segment blant flere, med Barne- og familiedepartementet som ansvarlig departementet og Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet som fagdirektorat for barnevernet. I kommunene er barnevernet som regel organisert i egne barnevernseenheter.

Utvalget mener det er gode grunner for å tenke barnevern som en del av familie- og oppvekstpolitikken eller sosialpolitikken. Historisk har barnevern vært en del av justispolitikken, med vergerådsloven av 1896. I andre land er barnevern koblet til utdanningssektoren, slik som

i England. Organisatoriske løsninger og fellesskap betyr noe for hvordan det tenkes om hva som er viktig og riktig på et område. I det praktiske barnevernsarbeidet med barn og familier, er ekspertise og bistand fra andre fag- og tjenestemråder helt nødvendig for å kunne gi adekvat hjelp og å få til endring og positiv utvikling.

I systemer der mange har ansvar, og ofte bare et delansvar, kan den overordnede målsettingen om barnets beste mistes av syne. Dette er blant annet synliggjort med den strukturelle omsorgssvikten som er beskrevet i utredningens kapittel 6 og 21. Sektororganiseringen kan også føre til pulverisering av ansvar, eller at tjenester og tilbud fremstår fragmentert og fordelt på ulike nivåer og instanser. I barnevernets tilfelle er også ansvaret spredd på mange små enheter. Samtidig gir sektorisering noen fordeler ved å kunne utvikle en selvstendig faglig plattform. I utvalgsarbeidet har det vært viktig å holde fokus på at barnevern dreier seg om individer og barn og foreldre sine liv, og at det ikke bør gjøres grep som medfører ytterligere oppdeling av arbeidsprosesser og tjenester.

Barnevernssystemet består av en rekke ulike etater, der alle skal bidra til nødvendig rettssikkerhet og kvalitet i tjenester til utsatte barn og familier. I del IV av utredningen ble ulike aktører som bidrar i beslutningsprosessene diskutert. I denne delen er det organiseringen, systemet og øvrige instansers rolle som diskuteres.

Barnevern er i hovedsak et kommunalt ansvar, og det er i utvalgets mandat slått fast at hovedansvaret for barnevernets virksomhet skal ligge på kommunalt nivå. Det er i Norge store geografiske og demografiske forskjeller mellom kommunene. Etterlevelse av krav til rettssikkerhet og god kvalitet i barnevernets arbeid forutsetter at alle kommuner er i stand til å levere gode tjenester. Tverrfaglig samarbeid er også nødvendig og avgjørende for at barnevernet skal lykkes. Det betyr samarbeid mellom barnevernet og eksempelvis helsetjenestene, skoler, politi, og NAV. Ulike fagdisipliner og profesjoner, med ulike regler, organisatoriske rammer, kunnskapsmo-

deller, metoder, praksis, begrepsbruk og regelverk må jobbe sammen for å sikre at barnas behov blir ivare tatt på en helhetlig måte.

Alt det barnevernet gjør skal være etterprøvbart, og det er etablert en rekke uavhengige instanser som skal føre tilsyn og kontroll med barnevernets praksis og behandle klager. Det er viktig at tilsynet er innrettet på en måte som gjør at feil avdekkes og rettes opp.

En utvidet del av uavhengig kontroll er åpenhet og offentlighet om barnevernets arbeid og avgjørelser. Dette har også en demokratisk komponent ved at borgerne skal kunne få vite hva som skjer i barnevernet. Barnevernets myndighet og lovene som de bruker, er gitt av demokratisk valgte lovgivere. Barnevernet må derfor være så åpent og transparent som mulig, uten at det går på bekostning av personvern hensyn og taushetsplikt. Tilgjengelig og god informasjon om barnevernets rammer og praksis, vil gi borgere, brukere og pressen en mulighet til å sette seg inn i og forstå hvordan barnevernssystemet fungerer. Dette kan bidra til bedre tillit og forståelse om barnevernets funksjon og rolle i samfunnet. En interessant observasjon som utdypes i kapittel 28 er at den norske befolkningens tillit til barnevernet er stabil og økende, til tross for massiv kritikk i ulike medier i en lang periode.

Kunnskap er selve basisen for å iverksette tiltak og for å kunne forbedre betingelsene for rettsikkerhet og kvalitet. Det kan ikke drives godt barnevernsarbeid uten at det foreligger kunnskapsbaserte tiltak som virker. Det er også vanskelig for politikere og ledere på ulike nivåer å stake ut kurs og foreslå løsninger, med mindre det foreligger god informasjon om hvor skoen trykker. Det er et hovedbudskap fra utvalget at kunnskap og forskning på barnevernsfeltet er avgjørende for å utvikle og forbedre barnevernstjenester, politikk og praksis. Forskning kan bidra til å undersøke og analysere ulike faktorer som påvirker barns utvikling, trivsel og beskyttelse, og gi innsikt i hvordan barnevernstjenestene kan bli bedre på å hjelpe utsatte barn og deres familier.

Del VI består av seks kapitler om ulike deler av systemet i og rundt barnevernet. Kapittel 24 omhandler organiseringen av barnevernet, mens kapittel 25 diskuterer samarbeid og tidlig innsats. Dernest følger et kapittel om tilsyn, kontroll og læring (kapittel 26), og et kapittel om godkjenning av personell i barnevernet (kapittel 27). De to siste kapitlene handler om åpenhet og tillit i barnevernssystemet (kapittel 28) og behovet for mer forskning og kunnskapsutvikling (kapittel 29).



## Kapittel 24

# Organiseringen av barnevernet

### 24.1 Innledning

En rekke forsknings-, tilsyns- og utredningsrapporter på barnevernsområdet har dokumentert svakheter i kommunenes tilbud til barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet. Mange aktører (Bufdir, NIM, NOBO, Barneombudet, Helsetilsynet, Fellesorganisasjonen, Fagforbundet, Akademikerforbundet, statsforvaltere mfl.) har også, i innspill til utvalget, fremhevet utfordringer i det kommunale barnevernet og variasjon mellom kommunene. Flere har stilt spørsmål ved om mange av kommunene har forutsetningene som skal til for å ivareta ansvaret for de inngripende tiltakene som det kommunale barnevernet er satt til å forvalte. Det har også i enkelte sammenhenger blitt tatt til orde for å vurdere et organisatorisk skille mellom hjelpe- og tvangsbarnevern.

Utfordringene i det kommunale barnevernet gjenspeiles i utvalgets mandat. Utvalget er blant annet bedt om å vurdere hvordan det kommunale barnevernet kan få bedre tilgang på kompetanse og tiltak i alvorlige og sammensatte saker, samt om det er behov for tiltak for å kvalitetssikre barnevernstjenestenes beslutningsgrunnlag, vurderinger og avgjørelser i alle typer tvangssaker. Det er videre presisert at utvalget må vurdere kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta rettsikkerheten i vanskelige barnevernssaker. Mandatet legger samtidig til grunn at hovedtrekkene i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernsområdet ligger fast, men det åpnes for at utvalget kan vurdere ansvarsdelingen mellom kommune og stat i behandlingen av tvangssaker.

Utvalget er bekymret for situasjonen i mange kommunale barnevernstjenester. Svak kvalitet fremstår som et problem som kan gjelde både store og små barnevernstjenester. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom varierende kvalitet på faglige vurderinger og begrunnelser, mangelfulle kartlegginger av barn og familiers behov for hjelp, manglende bruk av eller tilgang på egnede og virksomme hjelpetiltak og svak oppfølging av

barn og foreldre mens barn er i fosterhjem eller institusjon.

Utvalget mener at problemene *ikke* handler om at ansatte ikke gjør jobben sin, eller at tjenestene ikke gjør sitt beste for å hjelpe barn og familier. Det handler derimot om at mange ansatte jobber under forhold og innenfor rammer som gjør at det er svært vanskelig å utføre arbeidet på en forsvarlig og rettssikker måte, i tråd med beste praksis.

Etter utvalgets vurdering har en for stor andel av dagens barnevernstjenester ikke de forutsetningene og de rammebetingelsene som trengs for å kunne levere gode barnevernstjenester. Dette er faktorer som til dels er utenfor barnevernstjenestenes egen kontroll. Norge har nær 250 barnevernstjenester, og mange av tjenestene er små. Halvparten har færre enn 16 årsverk, og dekker en befolkning på færre enn 13 700, mens tredjedel har færre enn 10 årsverk. Størrelsen på befolkningsgrunnlaget for tjenestene har betydning for muligheten til å bygge opp erfaring og mengdetrening på ulike typer saker. Tjenester med færre enn 10 årsverk håndterer i gjennomsnitt en omsorgsovertakelse og ett akuttvedtak i året, mens det kan gå flere år mellom saker som gjelder institusjonsplasseringer begrunnet i barns atferd. Gjennomstrømningen i tjenestene er høy. Om lag 20 prosent av de ansatte slutter i barnevernstjenestene hvert år.

Basert på den kunnskapen som foreligger vil utvalget fremheve fire grunnleggende problemområder i det kommunale barnevernet, som er viktige for å forstå dagens situasjon:

- Stor variasjon mellom barnevernstjenestene, både i innholdet i tjenestetilbud og i terskler for når barnevernstjenesten griper inn. Mange kommuner mangler også de hjelpetiltakene de trenger.
- Mangel på nødvendig kompetanse og erfaring, noe som blant annet skyldes manglende stabilitet i tjenestene, problemer med å rekruttere kvalifisert personell, manglende mengde-

trening på ulike sakstyper og for dårlig tilgang på psykolog- og juskompetanse.

- Organisatoriske utfordringer i barnevernet på flere områder, som styrings- og ledelsesutfordringer internt i kommunene, uklare ansvarsforhold mellom barnevernet og andre tjenester, samhandlingsutfordringer mellom kommunene og Bufetat og problematiske ansvarsforhold i staten, mellom Bufetat og Bufdir.
- Varierende ressurser i barnevernstjenestene, noe som blant annet handler om kapasitetsutfordringer og svak økonomi i flere barnevernstjenester og kommuner. Denne utfordringen må samtidig, til en viss grad, ses i sammenheng med problemene som er skissert over.

Disse utfordringene fører til stor variasjon i tjenester, mangel på likeverdige tjenester i ulike deler av landet og høy risiko for brudd på rettsikkerheten til barn og foreldre som trenger hjelp. Problemomfanget er ulikt i de forskjellige barnevernstjenestene. Noen problemer rammer først og fremst små barnevernstjenester i grisgrendte strøk, mens andre ser ut til å gjelde det kommunale barnevernet mer generelt. De utfordringene som kan ramme både store og små kommuner, ser samtidig ut til å ramme de små tjenestene hardest. Etter utvalgets vurdering er forutsetningene for å levere gode barnevernstjenester dårligere dess mindre barnevernstjenestene er.

Det er samtidig krevende å gi en god beskrivelse av tilstanden i det kommunale barnevernet, og hva man kan forvente noen år frem i tid, fordi det pågår så store endringer. Det er satt i gang en rekke større tiltak for å styrke kvaliteten. Dette omfatter endringer som følger av Barnevernsreformen og ny barnevernslov, samt en rekke tiltak for å heve kompetansen, styrke den lokale ledelsen og styringen av barnevernet, øke kapasiteten i tjenestene, sikre tettere oppfølging av kommunene med størst utfordringer og utvikle faglige verktøy som skal understøtte god praksis. Disse tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Utvalget mener at tiltakene som er iverksatt vil kunne ha positive gevinster, selv om utfallet per i dag er ukjent. Det er likevel høyst usikkert om endringsprosessene som pågår vil kunne løse de mer grunnleggende og strukturelle problemene, som manglende stabilitet, små fagmiljøer og problemer med å bygge opp nødvendig kompetanse

og erfaring. Utvalget mener at det i utformingen av politikk og tiltak på barnevernsområdet bør tas langt større hensyn til denne typen problemer enn det som er tilfellet i dag.

Utvalget mener det er behov for tydeligere krav og forventninger til kommunene, både når det gjelder hva som er beste praksis, hvilke rammebetingelser som må være på plass for at en barnevernstjeneste skal kunne yte forsvarlige tjenester og hvilken kompetanse og erfaring som trengs for å kunne håndtere de mest krevende sakene.

Det er videre behov for å foreta grep som gjør det mulig for barnevernstjenestene å etterleve denne typen krav. Utvalget foreslår at det etableres et utvidet regionalt støttesystem i Bufetat for å bistå kommunene i de mest krevende sakene. Forslaget innebærer at Bufetats eksisterende tilbud om bistand til kommunene ved gjennomføring av utredninger og tiltak må bli mer ensartet og mer forpliktende enn i dag. Flertallet i utvalget mener at statsforvalterne bør gis fullmakt til å pålegge enkeltkommuner med vedvarende svikt i tjenestetilbudet å samarbeide med andre kommuner. Et av utvalgets medlemmer går ikke inn for dette.

Flertallet i utvalget tar også til orde for at departementet bør utrede om ansvaret for barnevernet bør flyttes fra kommunene til staten, eventuelt kombinert med at noen flere store kommuner enn Oslo skal kunne ivareta det helhetlige ansvaret for barnevernet. Det å samle alle barnevernets oppgaver på ett forvaltningsnivå og på større enheter vil i større grad kunne sikre sterke fagmiljøer, mer likeverdige tjenester og mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Utvalget har ikke gått langt i utrede en slik løsning selv, ettersom det bryter med premisser som er lagt i utvalgets mandat. To av medlemmene mener det ikke bør gjennomføres en utredning av ansvarsoverføring.

Del 2 i dette kapitlet tar for seg dagens system og praksis, herunder kjennetegn ved det kommunale barnevernet og prinsipper for styringen av kommunene, hvilket ansvar det kommunale barnevernet har, og kort om størrelse på kommunene og bemanning i barnevernstjenestene. Det gjøres også rede for hvilket ansvar Bufetat har for å bistå kommunene. Del 3 i kapitlet tar for seg hvordan barnevernet er organisert og innrettet i de andre nordiske landene. I del 4 presenteres vurdering av utfordringsbildet, mens del 5 inneholder utvalgets forslag.

## 24.2 Dagens system og praksis

### 24.2.1 Kort om styringen av kommunene

Kommunene har en sentral rolle i den offentlige forvaltningen og ansvar for en rekke velferds-tjenester. Kommuneloven gir de overordnede og generelle rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Her følger en kort oppsummering av de viktigste prinsippene for styringen av kommunene, basert på veilederen for statens styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Nærhetsprinsippet er en viktig begrunnelse for kommunalforvaltningen, og for organiseringen av barnevernet, og innebærer at oppgaver og beslutninger bør legges så nær dem det gjelder som mulig. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner, med få unntak, har de samme oppgavene uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Som generalistkommune skal alle kommuner ha det samme ansvaret og håndtere de samme kravene til tjenester til sine innbyggere.

Prinsippet om det kommunale selvstyret er nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd og kommuneloven. Det følger av det kommunale selvstyret at det er opp til kommunene å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes og hvordan tjenestetilbudet skal utformes til det beste for innbyggerne. Dersom kommunene skal pålegges oppgaver eller plikter, må dette gjøres gjennom lov eller forskrift. Ved utforming av lover og forskrifter må kommunene likevel som utgangspunkt sikres handlefrihet, slik at de kan tilpasse oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forutsetninger og behov. Det skal altså ikke reguleres for mye og for detaljert når kommunene gis oppgaver.

Graden av regulering og statlig styring må 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 vil være relevant innenfor barnevernet, som forvalter inngripende tiltak overfor spesielt sårbare grupper.

Kommunenes ulike forutsetninger for å ivareta både nåværende og fremtidige oppgaver har vært satt på dagsorden over lengre tid. Solberg-regjeringen satte i 2021 ned et offentlig utvalg som skulle vurdere grunnlaget for dagens genera-

listkommunesystem og eventuelle alternativer til dette. Utvalget leverer sin utredning våren 2023.

### 24.2.2 Barnevernstjenestens ansvar

Ansvarsdelingen mellom kommune og stat

Ansvaret for oppgaver, tjenester og tiltak rettet mot barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet er fordelt mellom den kommunale barnevernstjenesten og den statlige Barne- og familie-etaten (Bufetat). Oslo kommune skiller seg fra resten av kommunene ved at de har et helhetlig ansvar for barnevernet, også for de oppgavene som ellers ligger til Bufetat.

Bufdir er sentralt nivå i Bufetat og leder etasens virksomhet. Bufdir har samtidig rollen som fagdirektorat for barnevernet, både det kommunale og statlige. Fagdirektoratsrollen omfatter blant annet ansvaret for å utvikle faglige anbefalinger for praksisfeltet og formidle hvordan lov- og regelverk skal forstås.

Barnevernstjenestene i kommunene har ansvaret for flesteparten av oppgavene etter barnevernsloven. Oppgaveansvaret gjelder for alle kommuner, i tråd med generalistkommuneprinsippet. Det er også kommunene som i utgangspunktet har det økonomiske ansvaret for tjenester og tiltak til barn og familier. Unntaket er enkelte statlige tiltak som Bufetat tilbyr, som institusjonsplassering, opphold i spesialiserte fosterhjem og utredning i sentre for foreldre og barn, der kommunene kun betaler egenandel. Kommunens og Bufetats oppgaver omtales nærmere nedenfor.

Det er de siste 10 årene gjort flere grep for å tydeliggjøre og forsterke det kommunale ansvaret for barnevernet. Barnevernsreformen, som ble innført i 2022, innebærer blant annet en betydelig økning i kommunenes finansieringsansvar for barnevernstiltak for barn som plasseres utenfor hjemmet. Dette omfatter fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, der det tidligere var en statlig refusjonsordning, og økte egenandeler for institusjonsplassering og plasseringer i beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem. Enkelte statlige, regionale støttefunksjoner har også blitt avvirket. Dette omtales nærmere under om Bufetats ansvar.

I barnevernsloven § 16-3 er departementet gitt hjemmel til å utarbeide forskrift om Bufetats myndighet, oppgaver og organisering. Dette er en videreføring av barnevernsloven av 1992. Departementet har nylig hatt på høring en forskrift som regulerer prinsipper for Bufetats saksbehandling i samhandlingen med kommunene.

### Barnevernstjenestens kjerneoppgaver

Barnevernet skal 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. Barnevernsloven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse, samt at barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår, jf. ny barnevernslov § 1-1.

Barnevernstjenestens mandat ble drøftet i Prop. 133 L (2020–2021) om ny barnevernslov. I loven er barnevernstjenestens hovedoppgaver, og hvilke sakstyper barnevernstjenesten har et spesielt ansvar for, presisert og avgrenset i § 15-3:

Barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd. Ansvaret omfatter tiltak rettet mot barnets omsorgssituasjon eller atferd.

Barnevernstjenesten skal blant annet:

- a) gjennomgå og vurdere bekymringsmeldinger
- b) gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon
- c) treffe vedtak om hjelpetiltak
- d) forberede saker for behandling i barneverns- og helsenemnda
- e) iverksette og følge opp tiltak.

Kilde: Barnevernsloven § 15-3 annet og tredje ledd

Bestemmelsen innebærer at barnevernstjenestens ansvar trer inn når barns behov for hjelp skyldes atferdsproblemer eller klare mangler ved foreldrenes omsorg. Barnevernet skal først og fremst iverksette hjelp som bedrer omsorgen til barnet eller som bidrar til at barn får hjelp og behandling for atferdsproblemer. Det betyr at hjelpebehov som har sin årsak i funksjonsnedsettelse, skoleproblemer eller skolevegring, levekårsutfordringer og helseproblemer i utgangspunktet faller utenfor barnevernets ansvar.

Det er samtidig i forarbeidene til barnevernsloven lagt til grunn at det er den enkelte kommune som avgjør barnevernets ansvarsområder, utover det som det som er definert som kjerneoppgaver. Dette innebærer også at det er lokale variasjoner i innholdet i barnevernets ansvar og oppgaver. Dette kan blant annet handle om hvilke andre tilbud som er tilgjengelig i kommunen.

### Barnevernstjenesten som hjelpetjeneste og myndighetsinstans

Barnevernstjenesten er både en hjelpetjeneste og en myndighetsinstans som utøver tvang. I den offentlige debatten om barnevernet er det ofte vist til begrepene «hjelpebarnevern» og «tvangsbarnevern». Begge disse rollene og oppgaveområdene inngår som del av barnevernets kjerneoppgaver.

Barnevernstjenesten skal som hovedregel ha prøvd frivillige hjelpetiltak før bruk av tiltak som innebærer tvang. Dette omfatter å treffe vedtak om og iverksette hjelpetiltak når barnet på grunn av sin omsorgssituasjon eller atferd har et særlig behov for hjelp, samt følge opp barn og familier som mottar hjelpetiltak, jf. ny barnevernslov. Dette gjelder størstedelen av barna og familiene som er i barnevernet. Barnevernstjenestens rolle, som en myndighetsinstans som utøver tvang, omfatter arbeid med akuttsaker og arbeid med å forberede saker for behandling i nemnd og domstol. Dette gjelder i utgangspunktet en relativt begrenset andel av barna og familiene som mottar barnevernstiltak, og antallet omsorgsovertakelser og akuttvedtak har sunket de siste årene (se kapittel 4).

Barnevernstjenesten har også andre oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, som undersøkesarbeid og arbeid med å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og deres foreldre. Undersøkelsessaker kan gjennomføres uten barn og foreldres samtykke.

### Tjenestene skal være forsvarlige

Det er i barnevernsloven presisert at barnevernstjenestens saksbehandling, tjenester og tiltak skal være forsvarlig, jf. § 1-7. Forsvarlighetskravet er blant annet konkretisert gjennom relativt sterke prosesskrav til saksbehandlingen og oppgaveløsningen i enkeltsaker, men barnevernsloven inneholder få spesifikke krav til hvilke forhold som må være på plass i barnevernstjenestene for at de skal kunne yte forsvarlige tjenester. Det stilles i den nye loven krav om kompetanse i tjenestene, men utover dette er det ikke stilt bestemte krav til bemanning, organisering og størrelse på fagmiljø og hvilke tiltak barnevernstjenestene skal kunne tilby.

### 24.2.3 Bufetats ansvar for å bistå kommunene

Bufetat er organisert i fem regionsavdelinger, som ledes av Bufdir på sentralt nivå. Bufetat har plikt til å bistå barnevernstjenesten med plasser-

inger av barn utenfor hjemmet, jf. barnevernsloven § 16-3 annet ledd. Dette innebærer at Bufetat skal rekruttere og tilby egnede fosterhjem til barn, drifte og tilby egnede institusjonsplasser og godkjenne barnevernsinstitusjoner, jf. § 16-3 tredje ledd. Ved fosterhjems plasseringer er det kommunen som avgjør hvorvidt fosterhjemmet som tilbys er egnet for barnet, mens det er Bufetat selv som avgjør hvilken institusjonsplass barnet skal få.

Bufetat tilbyr også enkelte støttefunksjoner innenfor utredning og hjelpetiltak, jf. barnevernsloven § 16-3 fjerde ledd. Dette er ansvarsområder som egentlig ligger til kommunene, men der Bufetat har fått ansvar for å tilby enkelte tjenester som krever spesiell kompetanse, og store opp-taksområder, for å hjelpe kommunene. De viktigste tilbudene er:

- Kommunen kan få bistand fra Bufetat i undersøkelsesfasen til utredning av omsorgssituasjonen til barn i alderen 0–6 år i senter for foreldre og barn. Tilbudet kan også gis ambulant, der barna bor. Tilbudet skal gjelde i tilfeller der det er stor usikkerhet om omsorgssituasjonen til barnet, herunder om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt eller ikke. Utredningen skal avklare foreldrenes omsorgsevne og barnas behov for hjelp og resultere i en anbefaling om hvilke tiltak kommunen bør iverksette overfor barnet eller familien.
- Kommunene kan be om bistand til enkelte hjelpetiltak, der målgruppen er barn og unge med store atferdsproblemer. Eksempler på denne typen tiltak er MST og FFT.
- Barnevernstjenesten kan anmode om tverrfaglig helsekartlegging av barn ved omsorgsovertakelser, atferdsplasseringer og frivillige plasseringer.<sup>1</sup> Helsekartleggingen vil primært bli gjennomført etter at barnet har flyttet fra hjemmet. Formålet med helsekartleggingen er å identifisere barnets hjelpe- og helsebehov, slik at barnevernet har bedre forutsetning for å gi barnet god og tilpasset omsorg og oppfølging etter plassering.

Bufetats ansvar på disse områdene er i loven formulert ved at Bufetat *kan* tilby slike tiltak, og det er Bufetat selv som avgjør om kriteriene for å gi tilbud er oppfylt. Dette skiller seg fra Bufetats ansvar for institusjonstiltak og fosterhjem, der

Bufetat har en *plikt* til å tilby tiltaket når kommunen ber om det. Hvorvidt Bufetat skal ha en plikt til å tilby tverrfaglig helsekartlegging når kommunen ber om det, er under vurdering i departementet.

Enkelte støttefunksjoner i Bufetat har samtidig blitt avviklet de 10 siste årene, med den begrunnelse at de gikk for langt inn på kommunens ansvarsområder. Det klareste eksemplet på dette er de såkalte «fagteamene» i Bufetat som ble besluttet avviklet ved behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013). Dette ble gjennomført i 2014. Fagteamene bisto kommunene i enkeltsaker, med blant annet utredning, faglig rådgivning og veiledning og valg av tiltak for og oppfølging av barn og unge med tiltak.<sup>2</sup> Begrunnelsene for avviklingen var at fagteamene skapte samarbeidsproblemer, uheldige dobbeltroller og uklare ansvarsforhold mellom stat og kommune. Avviklingen førte blant annet til endringer i Bufetats rolle i inntaksprosessen ved institusjons plasseringer.

#### 24.2.4 Antall kommuner og deres størrelse

Norge har 356 kommuner fordelt på 11 fylker.<sup>3</sup> Til tross for kommunereformen, som ble gjennomført i 2020, er det fortsatt store forskjeller i størrelse på kommunene, både når det gjelder innbyggertall og areal. Det er også store forskjeller i befolkningstetthet. Om lag halvparten av kommunene har under 5 000 innbyggere (174 kommuner). Tabell 24.1 viser antall kommuner og befolkning per fylke i 2021 samt antall kommuner med færre enn 5 000 innbyggere. Det er i tabellen tatt utgangspunkt i fylkesstrukturen som gjaldt i 2021. Tabellen viser at andelen små kommuner er høyest i de nordligste fylkene. Disse fylkene har også den laveste befolkningstettheten.

#### 24.2.5 Antall barnevernstjenester og interkommunale samarbeid

Ifølge tall fra Bufdir var det 244 barnevernstjenester ved utgangen av 2021. Bufdir har overfor utvalget oppgitt at 197 kommuner, tilsvarende 54 prosent av kommunene, da inngikk i 63 interkommunale barnevernstjenester. Omfanget av interkommunalt samarbeid er størst i Nordland, Trøndelag og Innlandet. Troms og Finnmark har flest kommuner med færre enn 5 000 innbyggere som *ikke* inngår i interkommunalt samarbeid.

<sup>1</sup> Se Innst. 166 L (2021–2022). Bestemmelsen om lovfesting av Bufetats tilbud om tverrfaglig helsekartlegging trådte i kraft i juni 2022. Bestemmelsen om kommunens plikt til å anmode Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging har ennå ikke trådt i kraft.

<sup>2</sup> Se for eksempel Bufdir (2010) som beskriver retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat i 2010 og 2011.

<sup>3</sup> Per 1. januar 2023. Fra 2024 vil det være 15 fylker i Norge.

Tabell 24.1 Antall kommuner, befolkning og befolkningstetthet i fylkene

	Antall kommuner	Innbyggere	Snitt innbyggere per kommune	Barn 0–17 år	Kommuner under 5000 innbyggere	Snitt innbyggere per km
Troms og Finnmark	39	243 311	6 239	47 730	30	5
Nordland	41	241 235	5 884	47 452	29	12
Trøndelag	38	465 702	12 334	96 431	18	22
Møre og Romsdal	26	265 531	10 201	55 593	9	50
Vestland	43	656 531	14 201	136 349	21	42
Rogaland	23	479 892	20 864	112 032	9	129
Agder	25	307 231	12 289	67 196	11	31
Vestfold og Telemark	23	419 396	18 235	83 755	9	69
Innlandet	46	371 385	8 074	69 410	22	13
Viken	51	1 241 165	24 337	260 535	16	113
Oslo	1	1 693 494	693 494	133 128	NA	1628

Kilde: SSB-tabell 11342

Store geografiske avstander til kommuner det er naturlig å samarbeide med har blitt oppgitt som hovedgrunnen til at enkelte småkommuner ikke velger å inngå i et interkommunalt samarbeid (Deloitte, 2012).

#### 24.2.6 Barnevernstjenestenes størrelse

Tall fra SSB viser at det var 6 430 årsverk i barnevernstjenestene i 2021. Tallene indikerer at barnevernstjenestene i gjennomsnitt har om lag 1,2 årsverk per 1 000 innbyggere, eller i underkant av seks årsverk per 1 000 barn i alderen 0 til 17 år. Det er ikke veldig store forskjeller mellom kommunene, selv om tallene viser en tendens til en høyere andel årsverk per antall barn dess mindre kommunen er. Antall rapporterte årsverk i det kommunale barnevernet har økt med om lag 2 900 fra 2010 til 2021, noe som tilsvarer en vekst på over 80 prosent (fra 3 525,8 årsverk i 2010).<sup>4</sup>

Saksmengden i barnevernet blir gjerne målt i antall barn med undersøkelse eller barnevernstiltak per årsverk. Ifølge tall fra SSB var den gjennomsnittlige saksmengden per årsverk 16 saker på landsbasis ved utgangen av 2021. På fylkesnivå varierer den gjennomsnittlige saksmengden fra 14 til 18 saker per årsverk. Det er også variasjoner mellom kommuner, og en tendens til noe lavere

Tabell 24.2 Antall barnevernstjenester fordelt på antall årsverk

Antall årsverk	Antall barnevernstjenester
Færre enn 5 årsverk	41
Færre enn 10 årsverk	48
10 til 19 årsverk	49
20 til 29 årsverk	31
30 til 39 årsverk	26
40 eller flere årsverk	49

Kilde: Bufdir

saksmengde per årsverk i små kommuner enn i store.

Beregninger gjort av Bufdir for utvalget viser at barnevernstjenestene har en gjennomsnittlig størrelse på 25,5 årsverk, og i gjennomsnitt dekker en befolkning på om lag 21 500 innbyggere. Siden dette er barnevernstjenester, inkluderer det de interkommunale tjenestene. Samtidig er forskjellene mellom barnevernstjenestene svært store. De største tjenestene har over 100 årsverk, og de store tjenestene trekker også opp snittet ganske betydelig. Det betyr at flertallet av barnevernstjenestene er langt mindre enn gen-

<sup>4</sup> SSB-tabellene 04688 og 12305.

nomsnittet. Medianverdier viser at halvparten av barnevernstjenestene har færre enn 16,2 årsverk og dekker en befolkning på 13 700 innbyggere eller mindre. Over en tredjedel av barnevernstjenestene har færre enn 10 årsverk (89 tjenester). Tabell 24.2 viser antall barnevernstjenester fordelt på ulike kategorier med henhold til antallet årsverk i 2021.

## 24.3 System og praksis i andre land

### 24.3.1 Innledning

I dette punktet redegjøres det for kommunestrukturen i andre nordiske land, hvordan tjenester innenfor barnevernet er organisert og regulert, og hvorvidt disse landene har etablert særskilte ordninger eller tiltak for å sikre sterke fagmiljøer, enhetlig praksis i tjenestene og oppfølging av svikt i tjenestene.

### 24.3.2 Finland

Finland har både en befolkning og en kommunestruktur som er relativt lik den norske, med 310 kommuner og om lag 5,5 millioner innbyggere. Barnevernet inngår som en del av helse- og sosialtjenestetilbudet i kommunene. Kommunene har ansvar for barnevernstjenester. Interkommunalt samarbeid er vanlig, og det er 190 helse- og sosialtjenester i Finland.

Sårbare barn og familier kan motta tjenester etter to lovverk; en lov om sosiale tjenester (Social Welfare Act) av 2014 og en lov om barnevern (Child Welfare Act) av 2007. Loven om sosiale tjenester innebærer en lavere terskel for hjelp, og ble blant annet innført for å styrke det forebyggende arbeidet og redusere presset på barnevernet. Tjenestene innenfor barnevernet består, som i Norge, av både tiltak i hjemmet og plasseringstiltak. I dagens system stilles det videre relativt sterke krav til at kommunene må sørge for nødvendig spisskompetanse og tverrfaglighet for gjennomføring av undersøkelser og tiltak. I den engelske oversettelsen av kapittel 14 (om «multiprofessional expertise») i den finske barnevernsloven er det stilt følgende krav til kommunene:

The municipalities must ensure that social workers responsible for a child's affairs have at their disposal expertise in child growth, development and health care, and legal and other expertise necessary in child welfare work.

Each municipality, or two or more municipalities together, must set up a team of child welfare experts consisting of social and health-care representatives, child growth and development experts and other experts needed in child welfare work. The team of child welfare experts will assist social workers in preparations for taking a child into care and for substitute care, and in other aspects of child welfare provision. The team of experts will also issue opinions where necessary for decision-making on child welfare measures.

Kilde: Child Welfare Act, kapittel 14

Utfordringer ved de kommunale tilbudene har imidlertid ført til at Finland har satt i gang en stor strukturreform som innebærer at alle helse- og sosialtjenester overføres fra kommunene til 22 nye fylker/ regioner. Vedlagt denne utredningen følger en egen oppsummering av reformen i Finland, utarbeidet for utvalget av Jenni Repo fra Tampere Universitet (vedlegg 1), og som omtalen her bygger på.

Det er flere årsaker til reformen. Fra myndighetenes side er det blant annet pekt på at barn og familier ikke får de tilbudene de trenger, samtidig som det er vist til at arbeidsvilkårene til de ansatte er krevende, med lav lønn, høy arbeidsbelastning, lav anerkjennelse og høy turnover. Det er også vist til at det er krevende å rekruttere kvalifisert personell til ledige stillinger. Målet med endringene er blant annet å:

- Styrke likeverdighet og kvalitet i helse- og sosialtjenestene
- Styrke tilgjengeligheten på tjenester, og spesielt primærtjenester
- Sikre bedre tilgang på kvalifisert personell i tjenestene

Den fremtidige innrettingen vil innebære at helse- og sosialtjenestene blir delt inn i tre nivåer:

- Lavterskeltilbud, som familiesentre og familieveiledning
- Spesialiserte tjenester, som barnevern og flere helsetjenester
- Komplekse tjenester

Barnevernstjenester vil i hovedsak ligge på det spesialiserte nivået. På nivå 3, for komplekse tjenester, blir det etablert fem kompetansesentre (kalt OT-sentre), som skal tilby bistand til fylkene i de mest krevende sakene. Deres rolle er i første rekke å følge opp arbeidet i fylkene og tilby assistanse til ansatte i tjenestene gjennom veiledning

og tilrettelegging for flerfaglig (multiprofesjonell) oppfølging.

Finland innførte i 2022 en norm om at den enkelte sosialarbeider ikke skal ha ansvar for mer enn 35 barn. Det er tatt sikte på å redusere dette til 30 barn i 2023. Det er videre satt i gang et eget kvalitetsprogram for å utvikle tjenestene til barn og familier, med vekt på tidlig innsats, etablering av familiesentre og andre lavterskeltilbud, samt etablering av mer flerfaglige tjenester innenfor barnevernet som blant annet skal kombinere barnevernstjenester med psykisk helsehjelp.

### 24.3.3 Danmark

Danmark har 98 kommuner og en befolkning på om lag 5,8 millioner, fordelt på 5 regioner. Den gjennomsnittlige kommunen i Danmark har om lag 60 000 innbyggere. Kommunestrukturen er dermed mindre sammenlignbar med den norske, og det kan antas at Danmark har mindre utfordringer knyttet til store geografiske avstander sammenlignet med de øvrige nordiske landene.

Kommunene har det fulle ansvaret for sosiale tjenester. Kommunene undersøker og iverksetter nødvendige tiltak og hjelp på det sosiale området, og dette inkluderer ansvaret for å skaffe fosterhjem og etablere og drifte institusjoner. Særlig støtte og omsorg til barn og foreldre er i Danmark regulert gjennom Serviceloven. Loven dekker flere sosiale tjenester, og gjelder for både barn og voksnes behov for særlig støtte som følge av sosiale forhold og funksjonsnedsettelse. Loven er oppdelt i forskjellige kapitler knyttet til forskjellige målgrupper. Det pågår for tiden et større lovarbeid i Danmark, som innebærer at reguleringen av tjenestetilbudet rettet mot utsatte barn flyttes fra Serviceloven til en egen lov kalt «Barnets lov».

Det skilles i lovverket mellom forebyggende veiledningstiltak etter § 11 i Serviceloven, som kan iverksettes uten omfattende utredninger, og tiltak etter § 52 i serviceloven, som innebærer mer inngripende tiltak, for eksempel familiebehandling eller plasseringstiltak og som krever en helhetlig «børnefaglig undersøgelse». Det er etablert et Barn- og ungeutvalg i hver kommune som vedtar tvangsplasseringer av barn. Utvalget består av to representanter fra kommunalbestyrelsen, en dommer og to pedagogisk-psykologisk fagkyndige. Saker kan ankes til den statlige Ankestyrelsen, og deretter videre til domstolen.

Danmark har jobbet over flere år for å implementere en modell for undersøkelsesarbeidet (ICS) i kommunene. ICS var i 2016 tatt i bruk av 90 av 98 kommuner (Bufdir, 2016c). Det er også,

fra nasjonalt hold, utviklet et digitalt saksbehandlersystem som understøtter ICS, som i 2016 var tatt i bruk av 76 kommuner. Socialstyrelsen i Danmark har videre etablert et tilbud kalt «Task-Force», der enkeltkommuner får generell veiledning og opplæring for å forbedre kvalitet på saksbehandling. Tiltaket har likhetstrekk med tilbudet om veiledningsteam, som Bufdir har etablert for enkeltkommuner i Norge (se omtale i kapittel 3).

Den statlige Ankestyrelsen har ansvar for å føre tilsyn med kommunene. Ankestyrelsen har noe sterkere sanksjonsmuligheter overfor kommunene, enn det statsforvalterne i Norge har. Ankestyrelsen har fullmakt til å gi uttalelser om lovligheten av kommunenes disposisjoner og unnlater (jf. § 50), sette ulovlige beslutninger ut av kraft og utstede tvangsbøter (jf. § 50 b), hvis kommunen unnlater å utføre en oppgave den etter lovgivningen har plikt til å utføre. Ankestyrelsen kan også overta ansvaret for saksbehandlingen i enkeltsaker, dersom de mener at kommunens saksbehandling ikke har vært forsvarlig.

### 24.3.4 Sverige

Sverige har 290 kommuner og en befolkning på om lag 10 millioner, fordelt på 20 landsting/fylker. Mediankommunen har om lag 15 000 innbyggere (mot 5 000 i Norge). Det betyr at kommunene generelt sett har et større befolkningsgrunnlag enn de norske, og dermed også noe bedre forutsetninger for å kunne etablere større fagmiljøer. Store geografiske avstander vil imidlertid også kunne være en problemstilling i Sverige.

Kommunene har fullt faglig og økonomisk ansvar for barnevern. Dette omfatter også ansvar for fosterhjem og institusjon, med unntak av visse statlige institusjoner som er rettet mot unge kriminelle. Frivillige tjenester til barn som trenger beskyttelse og hjelp er regulert i Socialtjänstlagen. Tilbudet utføres av «socialtjänsten», som også har ansvaret for sosiale tjenester. I tillegg er det i hver kommune en «socialnämnd» som fatter beslutninger om iverksetting av utredninger og frivillige tiltak. Socialnämnden består av representanter fra den politiske ledelsen i kommunen. Tvangsplasseringer foretas med hjemmel i Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Disse sakene behandles i Sverige av forvaltningsdomstolene, som treffer avgjørelse i første instans, på bakgrunn av anmodning fra Socialnämnden i kommunen

Socialtjänstlagen inneholder få spesifikke krav til innholdet i det kommunale tjenestetilbudet.



Kommunene i Sverige har imidlertid kommet langt i å implementere en modell for undersøkelsesarbeidet kalt «Barnets beste i centrum» (BBIC), som skal bidra til mer enhetlig praksis i faglige utredninger og oppfølging av utsatte barn og familier (se nærmere omtale i kapittel 12). Det er frivillig for kommunene å benytte BBIC, men per 2016 var modellen tatt i bruk av 288 av 290 kommuner (Bufdir, 2016c). I implementeringen av BBIC har hver kommune etablert et lokalt BBIC-team som har utarbeidet en opplærings- og implementeringsplan for bruk av modellen, samt at det er etablert regionale nettverk ledet av en BBIC-koordinator som har bistått kommunene med veiledning, opplæring og erfaringsutveksling. Socialstyrelsen har holdt i implementeringsarbeidet fra nasjonalt hold, samt utviklet kravspesifikasjoner for IT-leverandører som leverer saksbehandlingssystemer til kommunene.

Det er likevel, som i Norge, påvist store utfordringer i saksbehandlingen på barn- og ungeområdet i Sverige. Det er også påvist manglende kvalitet på tilbudet som gis til barn som er plassert utenfor hjemmet (Socialdepartementet, 2020). Det foreligger samtidig ikke, etter det utvalget kjenner til, planer om å vurdere strukturelle tiltak for å møte utfordringer i kommunene.

Tilsynsmyndigheten Inspektionen for vård och omsorg (IVO), som er relativt likt innrettet som tilsynet i Norge, utgjør et viktig virkemiddel for å avdekke og følge opp svikt i kommunene. Eksempelvis har (IVO) fått i oppdrag å gjennomføre et forsterket tilsyn med kommunene i 2021 og 2022, der det blant annet ses på hvordan barnets beste blir vurdert i saksbehandlingen og barnas mulighet til medvirkning (Socialdepartementet, 2020).

## 24.4 Hvor trykker skoen?

### 24.4.1 Innledning

Utfordringene i det kommunale barnevernets tjenester og tilbud til barn og familier er belyst i ulike deler av utredningen. Det vises blant annet til kapittel 6, kapittel 12 og kapittel 18. Dette omfatter problemer med involvering av barn og familier i saksbehandlingen, kvalitetsutfordringer i undersøkelsesarbeid, mangelfulle hjelpetiltak, svakheter ved beslutningsgrunnlaget i tvangsaker og manglende oppfølging av barn og ungdom som er plassert i fosterhjem og institusjon og deres foreldre.

Utvalget mener at svak kvalitet på tjenester og tiltak må ses i sammenheng med de rammebetin-

gelsene som det kommunale barnevernet har. Utvalget har i sitt arbeid særlig lagt vekt på at det er stor variasjon i tjenestetilbudet, mangel på nødvendig kompetanse og erfaring i mange barnevernstjenester, organisatoriske problemer både internt i kommunene og i samhandlingen med Bufetat og varierende ressurser.

Noen av problemene rammer først og fremst barnevernstjenester i grisgrendte strøk, mens andre ser ut til å gjelde det kommunale barnevernet mer generelt. Det er samtidig slik at også de generelle utfordringene ser ut til å ramme de små barnevernstjenestene hardest.

Det foreligger samtidig ikke mye forskning som tydelig dokumenterer kvalitetsforskjeller mellom små og store barnevernstjenester. Dette kan ha sammenheng med at det ikke er utviklet tydelige indikatorer og mål på hva som er god kvalitet i barnevernets arbeid. Landsomfattende tilsyn med barnevernet har vist at det er utfordringer i både store og små barnevernstjenester. Det er også vist til at små kommuner og små tjenester kan ha enkelte fordeler. Det er eksempelvis vist til at små kommuner oppgir bedre kapasitet i barnevernstjenesten enn store kommuner (Røsdal mfl., 2017). Tverretattlig samarbeid kan også være enklere i små kommuner, for eksempel på grunn av personlige bekjenskaper og mindre byråkratiske samhandlingsformer. I den årlige kommuneanalysen foretatt av UNICEF for 2022 blir det hevdet at 8 av de 10 kommunene som gir best tjenestetilbud til barn og unge er små kommuner med befolkning under 10 000 innbyggere. Denne analysen er blant annet basert på ulike indikatorer, som andelen pedagogisk personell og dekningsgraden av pedagogisk personell per barn i skole og barnehage, oppfyllelse av frister ved håndtering av bekymringsmeldinger og undersøkelser i barnevernet og økonomiske prioriteringer til tjenestetilbud til barn og unge (i andel av kommunebudsjettet og sum per barn under 18 år). Indikatorne sier noe om prioriteringer og ressursbruk, men det er ikke gitt at denne type analyser sier noe om *kvaliteten* i tjenestetilbudet.

En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver for flere velferdstjenester peker på at små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver (Pedersen mfl., 2022). I samme rapport blir det vist til at statsforvalterne generelt uttrykker særlig bekymring for situasjonen i små barnevernstjenester.

I den videre teksten utdypes de problemområdene utvalget har identifisert i sitt arbeid. Problemene er på ulike nivå. Den første utfordrin-

gen, som tar for seg variasjon i tjenestetilbudet, kan anses som en mer overordnet utfordring. De øvrige problemene er sterkere knyttet til barnevernstjenestenes rammebetingelser og sårbarhetsfaktorer, som vil kunne påvirke praksis, tjenestetilbud, tiltaksbruk og kvaliteten i det kommunale barnevernet.

#### 24.4.2 Variasjon mellom kommuner og mangel på likeverdige tjenester og tiltak

Forskning og statistikk viser at det er stor og uønsket variasjon mellom barnevernstjenestene, og også innad i barnevernstjenestene (Helsetilsynet, 2022b; Kojan og Storhaug, 2021; Drange mfl., 2021; Ellingsen mfl., 2015; Christiansen, 2015; Helsetilsynet, 2015; Myrvold mfl., 2011). Variasjonen gjelder både innholdet i barnevernets tjenester og terskler for når barnevernstjenesten griper inn. Dette kan resultere i manglende likeverdighet i barnevernets tilbud på tvers av kommuner og i ulike deler av landet. Det er også lite entydig hva som er god og anerkjent faglig praksis i barnevernets arbeid med kjerneoppgaver og ulike sakstyper.

Andelen barn med tiltak fra barnevernet varierer, og er høyest i Troms og Finnmark, og lavest i Vestland og Møre og Romsdal. Det er også en høyere andel barn med barnevernstiltak i små kommuner enn i store. Forskjellene kan til en viss grad forklares med kjennetegn ved befolkningen. Andelen med levekårsutfordringer er høyere i små kommuner enn i store (Drange mfl. 2021), noe som også predikerer et større behov for barnevernstiltak. Forskjellene kan likevel ikke bare forklares med kjennetegn med befolkningen, men kan også handle om praksisforskjeller (Drange mfl.2021).

Det er vist til at kommunene har ulike terskler for å starte en undersøkelse eller iverksette hjelpetiltak (Ellingsen mfl., 2015). Dette kan blant annet ha sammenheng med kommunenes økonomi og øvrige tjenestetilbud, eksempelvis at en del kommuner kan mangle gode lavterskeltilbud som kan forebygge eller hindre at problemer som barn og familier opplever blir en sak for barnevernet. Det er også utydelige grenser mellom hva som er barnevernets oppgaver og hva som faller innenfor andre tjenesters ansvarsområder. Dette gir kommunene mulighet til å tilpasse innholdet i barnevernets ansvar og oppgaver til lokale forhold og behov. Det kan i noen tilfeller ha en gevinst, men det kan også bidra til å skape kapasitetsutfordringer i barnevernstjenestene, fordi arbeid med saker som er relativt lite alvorlige, eller som burde falle

innenfor andre sektors ansvarsområde, gjør det vanskelig å prioritere nok tid og ressurser på de mer alvorlige og komplekse barnevernssakene (Lichtwark mfl., 2015, Christiansen mfl., 2019). Dette behandles nærmere i kapittel 12 om barnevernstjenestens undersøkelser.

I en evaluering av kommunenes tiltaksbruk blir det vist til at kommunenes frie inntekter har en klar negativ effekt på bruk av hjelpetiltak fra barnevernet, men ikke for plasseringer i fosterhjem og institusjon (Myrvold mfl., 2011). Dette ble forklart med at rike kommuner har bedre kapasitet til å drive forebyggende arbeid i andre tjenester, og at dette begrenser behovet for at barnevernet må inn. Det ble også vist til at kommunenes ressurser til helsetjenester hadde samme effekt. I en undersøkelse av kvaliteten i kommunale velferdstjenester, blir dessuten geografi fremhevet som en viktig faktor for kvalitet av kommunene selv, fordi store avstander gjør det krevende og kostbart å tilby gode tjenester (Pedersen mfl., 2022). Store geografiske avstander kan ha konsekvenser for tilgjengelighet av tjenestetilbud, samt føre til at mye tid og kapasitet blir brukt på transport og logistikk.

Basert på informasjon utvalget har mottatt om statsforvalternes risikovurderinger av barnevernstjenestene, mangler mange kommuner, og særlig små, de hjelpetiltakene de trenger. I en forskningsrapport om barnevernets hjelpetiltak foretatt av Uni Research blir det vist til flere faktorer som kan føre til forskjeller i kommunenes tiltaksportefølje og hjelpetiltaksbruk, som at det 1) ikke er regulert juridisk hvilke hjelpetiltak den enkelte kommune skal ha tilgjengelig eller i hvilket omfang, 2) tilgangen på personer som vil påta seg oppgaver som besøkshjem, støttekontakt eller tilsynsfører, 3) tilgang på personer som har gode nok kvalifikasjoner til å forestå veiledning til foreldre, 4) ulike preferanser når det gjelder foretrukne tiltak hos den enkelte barnevernstjeneste eller saksbehandler, og 5) ulik grensedragning mellom barnevernstjenesten og andre lokale tjenester (Christiansen, 2015).

Det er videre vist til at store kommuner i snitt tilbyr flere hjelpetjenester til barn og familier i barnevernet enn små kommuner (Kojan og Storhaug, 2021), samt at store barnevernstjenester, der tjenesten er organisert med egne tiltaksteam, har mer utstrakt bruk av spesifikke metoder og tiltak som COS, PMTO, Marte Meo (Christiansen, 2015). Det foreligger ikke studier som viser forskjeller i effekt av kommunes ulike hjelpetiltaksbruk, og effektene av de nevnte metodene er usikre i en barnevernkontekst (Christiansen 2015).

Funnene indikerer likevel at store barnevernstjenester har bedre muligheter og forutsetninger til å ta i bruk spesifikke metoder og tiltak.

Forskjellene mellom kommuner og fylker gjelder også omfanget av tvangstiltak. Små kommuner har høyere andel barn med akuttvedtak og barn under omsorg av barnebefolkningen, sammenlignet med store kommuner. Analyser som Bufdir har utført på vegne av utvalget viser at det først og fremst er kommunene i Finnmark som skiller seg fra resten av landet, dersom det tas hensyn til kommune- og befolkningskjennetegn. Det er videre store variasjoner mellom fylkene i hvilke plasseringsgrunnlag som benyttes ved institusjonsplasseringer. I Troms og Finnmark har 55 prosent av barna på institusjon vedtak om omsorgsovertakelse, mens dette kun gjelder for 36 prosent Rogaland. Andelen som er plassert på grunnlag av atferdsvedtak varierer fra 8 prosent i Agder til 31 prosent i Nordland.

Samlet sett kan denne typen praksisforskjeller indikere at like saker blir håndtert eller vurdert forskjellig, og at dette kan også ha innvirkning på de mest alvorlige sakene.

#### 24.4.3 Mangel på nødvendig kompetanse og erfaring

Kunnskapen som foreligger tyder på at mange barnevernstjenester opplever utfordringer med å bygge opp fagmiljøer med nødvendig kompetanse og erfaring. Dette kan føre til at det ikke blir gjort gode nok vurderinger av barnas behov, samt føre til manglende kontinuitet i arbeidet og at det blir satt inn feil tiltak. Mangel på nødvendig kompetanse og erfaring skyldes flere forhold, som manglende stabilitet i tjenestene, problemer med å rekruttere kvalifisert personell, manglende mengdetrening på ulike sakstyper og for dårlig tilgang på psykolog- og juskompetanse. I de minste barnevernstjenestene er det også vist til at ansatte blir stående alene uten faglig støtte i krevende saker. Disse områdene utdypes nærmere under.

Det er også vist til mangler ved den faglige grunnkompetansen til ansatte i det kommunale barnevernet. Dette er sentrale utfordringer som er forsøkt løst gjennom kompetansesatsingen i barnevernet, inkludert nye krav om mastergrad (se omtale i kapittel 3).

Rekrutteringsutfordringer og manglende stabilitet i tjenestene

I en undersøkelse av kompetansebehov i barnevernstjenestene er det vist til at mange kommuner

har problemer med å rekruttere kvalifisert personell til ledige stillinger (Røsdal mfl., 2017). I tillegg er den årlige turnoveren i barnevernet høy, og høyere enn i andre kommunale tjenester rettet mot barn og unge. I følge beregninger fra KS slutter omlag 20 prosent av de ansatte i barnevernstjenestene hvert år (KS, 2022). Situasjonen har vedvart over mange år, til tross for at kapasiteten har blitt bedre.

I en spørreundersøkelse, foretatt av Bufdir, som er gjennomført blant annet ansatte i barnevernet (n = 1 812), blir det vist til at turnover oppleves som et stort problem i mange tjenester (Bufdir, 2022w). Hele 43 prosent av de ansatte gir uttrykk for at de vil lete aktivt etter en ny jobb i løpet av det neste året. 28 prosent ønsker seg bort fra det kommunale barnevernsfeltet. På spørsmål om hva som er årsaken til turnover, har respondentene særlig vektlagt dårlige rammebetingelser i form av høyt arbeidspress (93 %), lav lønn (82 %) og for mye ansvar (80 %), samt at arbeidet i seg selv er psykisk belastende (86 %). Mange peker også på at det er for stort sprik mellom faglige idealer i jobben og realiteter (62 %) og mangelfulle rutiner for debrifing, veiledning og støtte fra ledelsen (60 %).

Kunnskapen om hva som kjennetegner barnevernstjenester med høy turnover er noe motstridende. I følge beregningene fra KS er det gjennomgående høyere turnover i de minste kommunene, og lavest i de største kommunene. Det er vist til tilsvarende funn i andre beregninger av turnover i barnevernet (Johansen 2014; Røsdal mfl. 2017). I Bufdirs undersøkelse vises det derimot til at de største utfordringene med turnover ofte gjelder barnevernstjenester med over 20 ansatte. Bufdir peker likevel på at kjennetegn ved tjenester med høy turnover er at de lokalisert i desentraliserte kommuner (lav sentralitetsgrad), og at de ansatte kjennetegnes av at de er unge og har lav ansiennitet. Problemene er størst i de nordligste fylkene og på Vestlandet. Interkommunale tjenester ser ikke ut til å skille seg ut.

Begrenset mulighet for spesialisering og å bygge opp erfaring

Det er i flere innspill til utvalget vist til at mange barnevernstjenester har utfordringer med å få nok mengdetrening innenfor enkelte sakstyper. Det gjelder spesielt for de minste barnevernstjenestene, men vil også kunne være et problem i mange mellomstore tjenester.

En barnevernstjeneste må kunne håndtere en relativt stor bredde i sakstyper og bekymrings-

temaer. SSB opererer med hele 18 ulike bekymringstemaer, som enten gjelder vansker hos foreldrene eller vansker hos barnet. Det kan gå lang tid mellom hver gang enkelte sakstyper oppstår. Eksempelvis har Bufdir beregnet at det går flere år mellom hver gang en gjennomsnittlig barnevernstjeneste (25,5 årsverk) håndterer saker der bekymringsmeldingen gjelder seksuelle overgrep mot barn.

Bufdir har, på vegne av utvalget, beregnet frekvens på hvor ofte barnevernstjenester av ulik størrelse kommer i befattning med saker som medfører bruk av tvangstiltak i form av omsorgsovertakelse, akuttvedtak og institusjonsplasseringer begrunnet i barnets atferd. Tabell 24.3 viser gjennomsnittlig antall saker per år i perioden fra 2017 til 2021 fordelt på tjenester med ulikt antall årsverk. Det har i samme periode vært en markant nedgang i akuttvedtak og omsorgsovertakelser (se omtale kapittel 4), slik at gjennomsnittsverdiene er vesentlig lavere dersom man kun ser på 2021.

Tabellen viser at tvangssaker er sjelden i tjenestene med mindre enn 10 årsverk. For eksempel vil en barnevernstjeneste med mellom fem og 10 årsverk i snitt håndtere i overkant av én omsorgsovertakelse og ett akuttvedtak i året, mens det kan gå flere år mellom hver gang det kan behov for tvangsplassering i institusjon begrunnet i barnets atferd.

Selv om barnevernstjenester kan oppleve at også andre saker enn tvangssaker er krevende, illustrerer dette at det går lang tid mellom hver gang mange av barnevernstjenestene må håndtere saker med høy alvorlighetsgrad. Det gjør at det blir vanskelig å få mengdetrening i å håndtere denne typen saker. Problemet gjelder også til en viss grad for tjenester mellom 10 og 19 årsverk. Det tilsier at nær halvparten av barnevernstje-

nestene har begrensede forutsetninger for å bygge opp erfaring og spesialisere seg på de mest alvorlige sakstypene, særlig når det i tillegg tas hensyn til den manglende stabiliteten i tjenestene.

Svak tilgang på psykolog- og juskompetanse i utredninger og tiltak

Manglende tilgang på kompetanse som besittes av andre utdanningsgrupper enn de som typisk jobber i det kommunale barnevernet kan ha konsekvenser for kvaliteten på utredninger av barns helhetlige behov og tilrettelegging av tiltak. I en undersøkelse av kompetansen i barnevernet blir manglende tilgang på psykologkompetanse samt tilgang på helhetlige utredningstilbud og spesialiserte tiltak rettet mot spesifikke målgrupper, fremhevet som en utfordring av en stor andel av barnevernslederne (Røsdal mfl., 2017). Dette gjelder for de alle fleste barnevernstjenestene, men også på dette området rapporterer barnevernslederne i de minste kommunene om dårligst tilgang. Sintef fant også, i en evaluering av tilskuddsordningen for rekruttering av psykologer til kommunene, at mange distriktskommuner opplevde rekrutteringsutfordringer (Kaspersen mfl., 2018). Det samme gjelder tilgang på jurister (Juristforbundet, 2021). Andelen kommuner med jurister øker i takt med både innbyggerantall og antall ansatte i kommunen. De fleste av kommunene med mer enn 10 000 innbyggere har ansatt egen jurist, mens mindre kommuner, og særlig små kommuner i Nordland og Troms og Finnmark, ikke har det.

Mangel på faglig støtte i krevende saker

I en kvalitativ studie av barnevernstjenester i små distriktskommuner vises det til opplevelsen av å

Tabell 24.3 Omfang av tvangssaker per år i barnevernstjenestene, snitt 2017–2021

Størrelse på tjeneste	Akuttvedtak	Omsorgsovertakelse	Institusjonsplassering <sup>1</sup>
Færre enn 5 årsverk	0,6	0,6	0,05
5–9 årsverk	1,3	1,4	0,2
10–19 årsverk	3,49	3	0,5
20–29 årsverk	5,06	5	0,8
30–39 årsverk	7,64	5,8	1
40 årsverk eller mer	13,57	12	2,2

<sup>1</sup> Tallene viser her til vedtak om langtidsplassering i institusjon etter gammel lov § 4-24 2.ledd. Omfatter ikke korttidsplasseringer etter § 4-24 1.ledd som benyttes svært sjelden

stå alene, og mangle faglig støtte, i krevende saker (Haugland, 2016). Det blir i samme studie vist til at ansatte kan vegre seg for å ta tak i saker og iverksette inngripende tiltak, samt at problemet kan forsterkes ved at de ansatte i barnevernet har bekjenskaper og personlige relasjoner til de barna og familiene man jobber med. Samlet sett kan dette skape problemer med å håndtere interessekonflikter og rollen som myndighetstøver i de alvorligste sakene. Det kan også føre til at ansatte ikke klarer å stå i jobben og bidra til økt turnover. Denne utfordringen gjelder først og fremst de minste barnevernstjenestene.

Telemarksforskning har gjennom flere evalueringer av interkommunale barnevernstjenester vist at ansatte opplever at fagmiljøene blir styrket ved at de blir flere og at samarbeidet fører til mer stabile tjenester (Brantzæg, 2016). Habilitet og større avstand til de man skal hjelpe har også blitt fremhevet som en gevinst. Det er videre vist til at kommuner som går inn i interkommunale samarbeid på barnevernsområdet ofte øker omfanget av aktivitet etter at samarbeidet er etablert, og at det tas tak i flere saker der saksbehandlingen tidligere har vært preget av relativt lav intensitet.

#### 24.4.4 Organisatoriske problemer og uklare ansvarsforhold

Det er vist til organisatoriske problemer på flere områder, som styrings- og ledelsesutfordringer internt i kommunene, samhandlingsutfordringer med Bufetat og problematiske ansvarsforhold i staten, mellom Bufetat og Bufdir. Dette er problemer som kan føre til manglende kvalitetssikring og oppfølging av det faglige arbeidet og uforutsigbarhet og manglende tilgang på tjenester og tiltak som barn og familier trenger.

##### Styrings- og ledelsesutfordringer innad i kommunene

Tilsyn med barnevernet har gjentatte ganger vist at ledelsen i kommunene og barnevernstjenestene i for liten grad følger opp det faglige arbeidet som gjøres i enkeltsaker eller kontrollerer hvilke vurderinger som er gjort eller hvordan oppgavene er utført. Dette fører til at feil ikke blir oppdaget eller korrigeret. Det kan skyldes manglende kapasitet eller kompetanse blant lederne, manglende rutiner for kontroll eller hvordan tjenesten organisert for å sikre strukturer for kvalitetssikring og veiledning i enkeltsaker. Det er ikke påvist forskjeller mellom store og små kommuner, så dette synes å være et generelt problem.

Store barnevernstjenester har imidlertid ofte personell som jobber med veiledning av ansatte eller fagutvikling av tjenesten. Dette forekommer sjelden i kommuner med færre enn 10 000 innbyggere (Røsdal mfl., 2017).

I Prop. 73 L (2016–2017) om barnevernsreformen ble det vist til at den øverste politiske og administrative ledelsen i mange kommuner i for liten grad følger opp sine barnevernstjenester gjennom overordnet og systematisk planlegging og internkontroll, samt at kommuneledelsen ofte har for liten innsikt i tilstanden i egen barnevernstjeneste. Oppsummeringer som utvalget har fått av statsforvalternes risikovurderinger av barnevernstjenestene, tyder på at dette fortsatt er en utfordring i en del kommuner, samt at god styring med tjenestene kan være ekstra krevende der kommunen inngår i en interkommunal barnevernstjeneste. Andre undersøkelser har også vist til at kommuner som inngår i interkommunale samarbeid oppgir dårlige oversikt over den økonomiske og faglige virksomheten i barnevernstjenesten (Andrews mfl., 2015).

##### Samhandlingsutfordringer med Bufetat

Samhandlingsutfordringer med Bufetat fremstår som et generelt problem, som kan påvirke det kommunale barnevernet i betydelig grad på enkelte områder. Tidligere undersøkelser, som understøttes av innspill til utvalget, peker på tre hovedutfordringer: 1) Det er vanskelig for barnevernstjenestene å forutsi hvilken bistand de kan forvente fra Bufetat, 2) det kan ta lang tid å få tiltaket som etterspørres, og 3) i mange tilfeller opplever barnevernstjenesten at de tiltakene de blir tilbudt ikke er i tråd med barnas behov (Myrvold mfl., 2011; Ekhaugen og Rasmussen, 2015; Barneombudet, 2020; Riksrevisjonen, 2018). Innspill til utvalget, blant annet fra NOBO og nemndene, tyder på at Barnevernsreformen så langt ikke har bidratt til mer forutsigbarhet i tilbudet fra Bufetat.

Problemene i samhandlingen mellom det kommunale barnevernet og Bufetat har vært satt høyt på dagsorden i mange år. Utfordringene kan ha flere årsaker. På den ene siden handler det om mangel på tilgjengelige tiltak. Det er vanskelig å skaffe nok fosterhjem, og det kan også stilles spørsmål ved om øvrige tiltak er dimensjonert godt nok til å møte etterspørselen fra kommunene.

Samhandlingsproblemene kan også handle om at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene kan oppleves som uklar. Bufetat og kommu-

nene kan for eksempel ha ulike oppfatninger og forventninger til hva Bufetat skal levere av tjenester, overfor hvilke målgrupper og til hvilken tid. Dette kan forsterkes ved at grenseflatene mot andre tjenesters ansvar, for eksempel spesialisthelsetjenesten, ikke er tydelige. Uklare ansvarsforhold kan gi kommunene og Bufetat incentiver til å skyve oppgaver og kostnader over på hverandre, noe som til slutt går utover barn og unge med behov for tiltak.

Utvalget mener, til tross de siste årenes forsøk på å klargjøre ansvarsdelingen, at det fortsatt er uklart når bistandsplikten er oppfylt, og at kommunene og Bufetat i for liten grad har en omforent forståelse av dette. Dette gjelder for eksempel i tilfeller der barn blir tilbudt et tiltak som kommunen mener ikke er i tråd med barnets behov, eller som er et annet enn det kommunen har bedt om. Det synes også å være uklart hvordan saker skal håndteres når det oppstår slik uenighet, herunder hvilket ansvar kommunene og Bufetat har for at tilbudet til barnet skal være forsvarlig.

Uklarhetene med Bufetats ansvar kan være særlig store i saker der Bufetat ikke har bistandsplikt, men der Bufetat *kan* bistå kommunene med utredningstjenester og hjelpetiltak når vilkårene er oppfylt. Dette er egnet til å skape ulike forventninger om hva Bufetats ansvar egentlig består i, både i Bufetat selv og blant kommunene. Det gir også risiko for uforutsigbarhet og regionale forskjeller.

Bufetats tilbud er i utgangspunktet ikke organisert slik at det kan tas store hensyn til at kommunene har ulike forutsetninger og behov. Erfaringer med enkelte andrelinjetilbud fra Bufetat er heller at tilgjengeligheten er dårligst for distriktskommuner, og der behovet for bistand gjerne er størst. Dette gjelder blant annet for sentrene for foreldre og barn og tilbudet om MST (Myrvold mfl., 2011, Ekhaugen mfl., 2016).

I både Prop. 106 L (2012–2013) og Prop. 73 L (2016–2017) er det pekt på problemer med at Bufdir og Bufetat er samme etat. Det er blant annet vist til risiko for at Bufdir ikke kan opptre som en uavhengig faglig instans og normgiver for barnevernet, så lenge direktoratet også må stå faglig og økonomisk ansvarlig for driften av Bufetats tjenestetilbud. Det foreligger for øvrig lite dokumentert kunnskap om hvilke konsekvenser denne dobbeltrollen har. Utvalget mener like fullt at Bufdirs dobbeltrolle som både sentralt nivå i Bufetat og fagdirektorat for hele barnevernet er et problem. Interessekonfliktene som følger av dette vil særlig bli satt på spissen i lovtolkningsarbeid eller andre sammenhenger der Bufdir, på vegne av myndig-

hetene, uttaler seg om Bufetats forpliktelser overfor kommunene. Dette vil eksempelvis gjelde ved tolkningsuttalelser om Bufetats bistandsplikt og ved utvikling av tjenestekataloger som beskriver ansvarsdeling mellom kommune og stat. I slike situasjoner vil direktoratet ha sterke incentiver til å tilpasse faglige premisser, regelverksforståelse og tolkningen av Bufetats oppdrag til de tilbudene Bufetat faktisk leverer, og ikke det de burde levere.

#### 24.4.5 Varierende ressurser i barnevernstjenestene

Antallet årsverk i det kommunale barnevernet har økt betydelig siden 2010. Stillingsveksten har skjedd samtidig med at antallet saker i barnevernet har holdt seg relativt stabilt. Dette har ført til en klar kapasitetsbedring i de fleste barnevernstjenestene. Likevel har flere aktører, gjennom innspill til Barnevernsutvalget, pekt på at stor arbeidsbelastning og manglende kapasitet i tjenestene er en stor utfordring i mange tjenester. I en undersøkelse blant barnevernsledere rapporterte kun en av tre at saksbehandlingskapasiteten i tjenesten var tilstrekkelig (Røsdal mfl., 2017). Små kommuner rapporterte gjennomgående om bedre kapasitet enn større kommuner. I undersøkelsen rapporterte 59 prosent av barnevernsledere i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere om tilstrekkelig kapasitet blant saksbehandlerne, mens dette gjaldt for 38 prosent for kommuner mellom 3 000 og 10 000 innbyggere og kun 22 prosent av kommunene over 10 000 innbyggere.

Kapasiteten i barnevernstjenestene må ses i sammenheng med andre forhold, som stabiliteten i tjenestene (se 24.4.3), organisatoriske forhold (se 24.4.4) og kommunens økonomi og prioriteringer. Det er forskjeller i hvor god økonomi kommunene har.<sup>5</sup> Kommunenes virksomhet finansieres blant annet gjennom rammetilskudd fra staten, som skal gi kommunene frihet til å foreta egne prioriteringer. Det er utviklet kostnadsnøkler for de ulike velferdstjenestene kommunene har ansvar for, basert på objektive kriterier, som skal fange opp variasjonen i kostnader mellom kommunene.<sup>6</sup> Det er imidlertid utfordrende å finne objektive kriterier som statistisk forklarer utgifter til barnevern, noe som medfører at fordelingen av kommunenes frie inntekter ikke vil

<sup>5</sup> Ekhaugen og Rasmussen (2015) finner at barnevernsledere og rådmenn mener at mangelen på økonomiske ressurser i deler av det kommunale barnevernet først og fremst skyldes trang kommuneøkonomi generelt, og i mindre grad prioriteringene innad i kommunen.

finansiere de kostnadene mange kommuner har til barnevern.<sup>7</sup> Inntektssystemutvalget, som har vurdert inntektssystemet for kommunene, fant imidlertid at utgifter til barnevern bare utgjorde 3 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter i 2021 (NOU 2022: 10).

Dette vil imidlertid kunne variere mellom kommuner. Innføringen av barnevernsreformen, og økt kommunalt finansieringsansvar for barnevernstiltak, vil også kunne endre bildet noe. Kommuner som har dårlig kvalitet på det forebyggende arbeid, eller av andre grunner har høy bruk av de mest kostbare barnevernstiltakene som fosterhjem og institusjon, vil komme dårligst ut. Ulike økonomiske forutsetninger og handlingsrom vil kunne ha konsekvenser for tjenestetilbudet til barn og familier. Det er risiko for at de økonomiske problemene for mange barnevernstjenester, som allerede har begrensede rammer, blir forsterket gjennom barnevernsreformen.

## 24.5 Utvalgets forslag

### 24.5.1 Innledning

Utvalgets mål er et barnevern som kan sørge for gode og rettssikre prosesser i alle saker, og i alle deler av landet, og gi rett hjelp til barn og familier som er i en vanskelig livssituasjon. Problemområdene det er gjort rede for i dette kapittelet innebærer, etter utvalgets vurdering, at dette målet ikke er oppfylt. Det er påvist svikt i store deler av det kommunale barnevernet, i både store og små barnevernstjenester. Det er likevel viktig å understreke at det ikke gjelder alle kommuner. Problemer handler ikke, slik utvalget ser det, om at de ansatte i barnevernstjenestene ikke gjør jobben sin. Det handler derimot om at for mange ansatte er rammebetingelsene i barneverntjenesten for dårlige, og dette gjør det svært vanskelig å utføre arbeidet i tråd med beste praksis og på en forsvarlig og rettssikker måte.

Problemene beskrevet i dette kapittelet er ikke nødvendigvis unike for barnevernet. De kan også gjelde i andre sektorer. Turnoveren er imidlertid høyere i barnevernet enn i andre virksom-

heter rettet mot barn og unge. Konsekvensene av svikt og dårlig kvalitet er særlig store, både fordi barnevernet forvalter inngripende tiltak, og fordi tjenesten er rettet mot særlig utsatte grupper.

Utvalget har vurdert behovet for tiltak i lys av det som allerede er iverksatt de siste årene for å møte kvalitetsutfordringer i det kommunale barnevernet. Det er satt i gang mye. Dette omfatter blant annet kompetansetiltak for ansatte, innføring av kompetansekrav, tydeligere krav til barnevernstjenestens saksbehandling, tilbud om veiledningsteam for å styrke saksbehandlingen i de kommunene som størst utfordringer, flere stillinger i tjenestene og en rekke tiltak for å styrke ledelsen og den kommunale styringen av barnevernet. Dette fremstår som gode tiltak, men effektene er fortsatt ukjente. Tiltakene svarer heller ikke fullt ut på de strukturelle problemene utvalget har beskrevet i del 4, og det må derfor forventes at det fortsatt vil være utfordringer i det kommunale barnevernet.

Utvalget mener at flere tiltak må på plass for å sikre en tilstrekkelig forsvarlig og rettssikker førstelning i barnevernet. Det bør særlig legges vekt på mer stabilitet i tjenestene, sterkere fagmiljøer med nødvendig bredde i kompetanse og erfaring, og bedre systemer for veiledning og kvalitets sikring på saksnivå. Behovet for sterkere fagmiljøer er særlig kritisk i de mest komplekse og alvorlige sakene.

Utvalget foreslår tiltak som innebærer tydeligere krav og forventninger til kommunene, både når det gjelder hva som er beste praksis, hvilke rammebetingelser som må være på plass for at en barnevernstjeneste skal være forsvarlig og hvilken kompetanse og erfaring som trengs for å kunne håndtere de mest krevende sakene. Utvalget mener videre at det er behov for å foreta organisatoriske grep som både gjør det mulig for barnevernstjenestene å etterleve denne typen krav og som kan bidra til at tilbudet i førstelningen blir mindre sårbar.

### 24.5.2 Tydeligere krav til det kommunale barnevernet

Tydeligere veiledning om beste praksis

Utvalget mener et første steg bør være å klargjøre hva som er beste praksis. Det finnes en rekke veiledere og retningslinjer som beskriver god praksis på ulike områder i barnevernet, og i arbeid med saker som forutsetter samarbeid med andre sektorer. Disse er imidlertid til dels uoversiktlige, og de er antakelig i ulik grad kjent i praksisfeltet.

<sup>6</sup> I delkostnadsnøkkelene for barnevern inngår kriteriene antallet barn 0–15 år med enslig forsøker, antallet innbyggere 0–22 år og antallet barn i lavinntektsfamilier. De ulike kriteriene er gitt ulik vekt.

<sup>7</sup> I kommuneproposisjonen for 2017 ble det vist til at delkostnadsnøkkelene for barnevern har lav forklaringskraft, og at kriteriene, og vektingen av disse, kun forklarer en liten del (om lag 10 prosent) av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern.

Utvalget mener det trengs en tydeligere faglig plattform. Dette forutsetter at det må ryddes i veiledere og sørges for en mer enhetlig formidling av hvilke forventninger og normer som gjelder for barnevernstjenestenes arbeid.

Utvalget ser at dette kan ivaretas gjennom utviklingen av det barnevernsfaglige kvalitets-systemet (BFK), som skal kunne integreres i barnevernstjenestenes saksbehandlingssystemer. Kvalitetssystemet er nettopp ment å understøtte god praksis i barnevernstjenestens arbeid på flere områder, og bygger blant annet på den svenske BBIC-modellen. Utvalget mener et slikt nasjonalt rammeverk vil være viktig for å understøtte mer enhetlig og likeverdig praksis og tiltaksbruk i barnevernstjenestene, bedre systematikk og transparens i arbeidet og bedre involvering av både barn og foreldre i ulike faser av saksgangen.

#### Nasjonalt opplæringsprogram for å implementere beste praksis

Det antas at det fortsatt vil kunne ta tid før brorparten av landets kommuner har tatt systemet i bruk. Det er lagt opp til at det er frivillig for kommunene å benytte systemet, og aktiv bruk av BFK forutsetter at kommunene investerer tid og ressurser for å ta i bruk et nytt fagsystem for saksbehandling. Det vil dermed være ulik takt på kommunene i implementeringen. Det pågår et omfattende formidlingsarbeid fra Bufdir med sikte på å fremme innsikt i og forståelse for tankegodset og helheten i BFK, som del av en implementeringsplan. Utvalget er imidlertid ikke kjent med at det er planlagt spesifikk opplæring i det faglige grunnlaget i BFK, utover at systemet i seg selv vil legge til rette for egenlæring.

Utvalget mener det er behov for tiltak som gir forbedringer på kort sikt. Utvalget foreslår derfor at det etableres et nasjonalt opplæringsprogram for å implementere faglige anbefalinger om god praksis i barnevernstjenestens arbeid med kjerneoppgaver. Innholdet i programmet bør så langt det er hensiktsmessig baseres på det faglige grunnlaget som skal inngå i BFK. På denne måten vil man også kunne berede grunnen for at ansatte både blir motivert for og godt i stand til å ta i bruk BFK, og dermed understøtte implementeringen av det digitale kvalitetssystemet.

Opplæringsprogrammet bør både omfatte konkrete opplæringsaktiviteter overfor ansatte og barnevernstjenestene. Utvalget legger videre til grunn at universitets- og høyskolesektoren involveres i utviklingen og implementeringen av BFK, inkludert i vurderingene av hvilke faglige per-

spektiver som bør inngå i barnevernsutdanningene. Det bør ses hen til hvordan implementeringen av BBIC er organisert i Sverige. Det kan også vurderes om et slikt opplæringsprogram kan ivaretas innenfor rammene av dagens etterutdanningstilbud for barnevernstjenestene. Et eksempel på dette er Tjenestestøtteprogrammet som allerede er etablert som et tilbud for å forbedre utrednings- og tiltaksarbeidet i barnevernstjenestene.<sup>8</sup>

Statsforvalterne bør ha en aktiv rolle i vurderingen av hvilke tjenester som bør prioriteres til programmet først, lik den rollen de har ved lignende etterutdanningstilbud i dag. Det bør også vurderes om representanter fra statsforvalterne skal motta opplæringen sammen med tjenestene, for å fremme en lik oppfatning om hva er gode og forsvarlige tjenester.

#### Evaluerer og følge opp bruk av BFK

Utvalget mener det er viktig at alle kommuner tar i bruk BFK, for å oppnå mer likeverdige tjenester og bedre kvalitet i saksbehandlingen. Utvalget har derfor vurdert om kommunene bør pålegges å ta i bruk BFK. Erfaringene fra Danmark og Sverige viser imidlertid at de aller fleste kommunene tar i bruk denne type verktøy, selv om det er frivillig. Implementeringen av BFK, og nye saksbehandlingssystemer i kommunene kan også bli understøttet ved at bruken av disse systemene vil forenkle tjenestenes rapporteringer til SSB og nasjonale myndigheter betydelig. Utvalget mener i alle tilfeller at implementeringen bør følges opp med forskning for å evaluere om det nye verktøyet blir tatt i bruk og om det fører til ønskede praksisendringer og en mer entydig praksis i barnevernstjenestene. I den forbindelse kan det også vurderes om det bør innføres krav om at systemet brukes.

#### Tydeligere krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste

Barnevernsloven inneholder i dag få spesifikke krav til hva som er en forsvarlig barnevernstjeneste. Dette åpner for unødvendig variasjon mellom tjenestene. Mer konkrete krav til fagmiljø og innhold i kommunenes tjenestetilbud kan bidra til å heve kvaliteten på både saksbehandling, utredningsarbeid og hjelpetiltak, og motvirke uø-

<sup>8</sup> Tjenestestøtteprogrammet er et samlingsbasert etterutdanningstilbud som er rettet mot barnevernstjenestene, og der alle ansatte i tjenesten deltar sammen (Bufdir, u.å.c).



skede forskjeller i faglige vurderinger og tiltaksbruk. Det vil også kunne bidra til at tilsynsmyndighetenes kontroll med tjenestene i større grad enn i dag vil fange opp forhold som sier noe om den reelle kvaliteten i tjenestene.

Utvalget mener derfor at forsvarlighetskravet i barnevernsloven bør operasjonaliseres når det gjelder krav til tjenestene og tilbudet. Det bør klargjøres hvilke faktorer og rammebetingelser som er nødvendige for kvalitet i tjenestene. Det kan eksempelvis gjelde konkrete krav til fagmiljøer, hvordan tjenestene bør være organisert for å sikre nødvendig spesialisering og kvalitets sikring og hvilke tiltak som alle barnevernstjenester bør besitte eller ha tilgang på.

Utvalget mener særlig at det er behov for å presisere forventningene til hvilke hjelpetiltak barnevernstjenestene bør kunne tilby. Det bør utarbeides en forskrift om krav til kvalitet i hjelpetiltak, som det er hjemmel til i ny barnevernslov § 3-1. Det kan i arbeidet ses hen til utviklingsarbeidet som pågår med sikte på å etablere en grunnmodell for barnevernets hjelpetiltak. Det kan videre tas utgangspunkt i Bufdirs tjenestekatalog for hjelpetiltak, der det blant annet fremgår at kommunene bør ha tilgang på 1) tiltak for å styrke foreldres omsorg, 2) tiltak som styrker barnets utvikling og reduserer effekten av krevende omsorgsbetingelser, 3) tiltak for å mobilisere støtte i barnets familie, nettverk og nærmiljø og 4) intensive og omfattende tiltak som er særlig egnet i situasjoner der risikoen for omsorgsovertakelse er høy.

Dagens kunnskapsgrunnlag er imidlertid ikke tilstrekkelig til at utvalget har kunnet si noe sikkert om *hvilke konkrete* krav som bør stilles, verken når det gjelder spesifikke hjelpetiltak eller andre rammebetingelser. Utvalget foreslår derfor at det legges opp til et langsiktig arbeid med kunnskapsutvikling og forskning på hvilke faktorer og rammebetingelser som med stor sikkerhet påvirker kvaliteten i barnevernets arbeid, og som er kritisk for at barn og familier skal få den hjelpen de trenger. Det bør videre utvikles tydeligere mål eller indikatorer på hva som er god kvalitet i det kommunale barnevernet. Mer kunnskap bør videre danne grunnlag for å utvikle og stille tydeligere forventninger og krav til hva som må være på plass for at barnevernstjenestene skal kunne gi gode og forsvarlige tjenester. Det vises for øvrig til utvalgets forslag i kapittel 29 om mer forskning for å prøve ut og implementere kunnskapsbaserte hjelpetiltak.

### Krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker

Selv om det fortsatt mangler kunnskap om forutsetningene for faglig forsvarlighet, mener utvalget at det kan legges til grunn at behovet for sterkere fagmiljøer er mest kritisk i de komplekse og krevende sakene. Med krevende saker menes saker som har pågått over lang tid uten at tiltakene som er iverksatt har ført til positive endringer, saker der det er vanskelig å komme i posisjon overfor familien og risikoen for barnet er potensielt høy, og saker der barn og foreldre har store, sammen satte utfordringer, og særlig helseproblemer, og der det trengs tiltak og behandlingstilbud fra flere tjenester. Ett fellestrekk er gjerne høy usikkerhet både om hvilken hjelp barnet trenger og om barnets omsorgssituasjon er god nok, som samsvarer med vilkåret som er lagt for det statlige tilbudet til sped- og småbarnsfamilier.<sup>9</sup>

Utvalget foreslår at det innføres krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i slike saker. Et slikt krav kan også vurderes å gjelde i alle saker der det er aktuelt å plassere barn utenfor hjemmet. Kravet vil innebære at utrednings- og tiltaksarbeid i krevende saker skal utføres av, eller under veiledning av, fagmiljøer med nødvendig erfaring og tverrfaglig kompetanse. Fagmiljøene bør som minimum besitte barneverns- og sosialfaglig kompetanse og kompetanse innenfor psykologi, samt kunne vise til erfaring fra arbeid med tilsvarende saker.

I saker der plassering eller tvangsinngrep kan bli aktuelt, er det viktig å koble på juridisk kompetanse. Det kan videre være behov for skolefaglig kompetanse og minoritetskompetanse, samt kunnskap om bekymringstemaer som oppstår sjelden i mange kommuner, som fysisk og psykisk mishandling, negativ sosial kontroll, seksuelle overgrep og tilknytningsproblematikk.

Formålet med tiltaket å sikre kvalifiserte vurderinger av barnets omsorgssituasjon og hvilken hjelp barnet trenger, herunder hvorvidt en plassering er nødvendig, hvilke tiltak i eller utenfor hjemmet som bør settes inn og hvordan disse bør innrettes. Disse vurderingene vil videre inngå i beslutningsgrunnlaget ved valg av tiltak, og også

<sup>9</sup> Når det er stor usikkerhet knyttet til barnets omsorgssituasjon, kan barnevernstjenesten be om bistand til utredninger fra Bufetat, ved senter for foreldre og barn. Denne utredningen må avklare barnets omsorgssituasjon og hvilke behov barnet har. Dette skal resultere i en anbefaling om hvilke tiltak som bør iverksettes overfor barnet eller familien.

inngå i saksdokumentene i tilfeller der saker må oversendes til behandling i nemnda.

I den konkrete utformingen av et krav om tverrfaglige spesialistvurderinger kan det ses hen til den finske lovgivningen, der det stilles krav om at det er etablert multiprofesjonelle team som kan assistere den enkelte saksbehandler, for eksempel i forberedelse av saker som kan gjelde plassering av barn. Forslaget bør kombineres med organisatoriske grep som gjør det mulig å etterleve kravet (se forslag omtalt i 24.5.3).

### 24.5.3 Organisatoriske grep for å redusere sårbarhet i tjenestene

#### Utredning av ansvarsoverføring

Etter utvalgets vurdering er det åpenbart at mange av barnevernstjenestene er for små, og dekker et for lite befolkningsgrunnlag, til å kunne opparbeide seg nødvendig kompetanse og erfaring til å kunne håndtere bredden i ulike målgrupper og sakstyper. Dette problemet må videre antas å bli forsterket i møte med økte krav og forventninger til barnevernstjenestene, slik utvalget tar til orde for i tiltakene som er foreslått i del 24.5.2.

Problemet er størst i de krevende og alvorlige sakene. Dette illustreres godt av at en høy andel av barnevernstjenestene håndterer få tvangssaker i løpet av et år, og dermed har svake forutsetninger for å bygge opp erfaring og spesialisere på de disse sakstypene. Omfanget av disse sakene tilsier, etter utvalgets vurdering, at barnevernstjenestene bør ha opp mot 20 årsverk og dekke et befolkningsgrunnlag på nærmere 20 000 innbyggere for å kunne ha et sakstilfang som gjør det mulig å bygge opp en god erfaring. Over halvparten av barnevernstjenestene er mindre enn dette i dag. Det er lite realistisk å etablere mange flere kommunale eller interkommunale barnevernstjenester med et befolkningsgrunnlag på 20 000, og det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om kommunene bør ha dette ansvaret.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmål om det bør utredes ansvarsoverføring av barnevernets oppgaver. Flertallet i utvalget (medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) mener det bør utredes om ansvaret for barnevernets oppgaver bør flyttes fra kommunene, slik det nå gjøres i Finland. Utvalget kjenner ikke til at en slik oppgaveoverføring har blitt utredet tidligere. Formålet med en eventuell oppgaveover-

føring vil være todelt. For det første må en oppgaveoverføring sikre mer likeverdige tjenester og sterkere og mer stabile fagmiljøer med nødvendig bredde i kompetanse og erfaring. For det andre må det innebære at barnevernets tjenestetilbud samles på ett forvaltningsnivå, for å sikre mer sammenhengende og skreddersydde tilbud av tiltak og tjenester til barn og familier.

Utvalgets flertall mener en eventuell oppgaveoverføring til staten fremstår som det mest hensiktsmessige alternativet, ettersom det allerede finnes statlige fagmiljøer på barnevernsområdet og flere av barnevernets viktigste samarbeidspartnere er organisert på statlig nivå. En oppgaveoverføring til staten vil kunne ha flere fordeler med tanke på å sikre et mer likeverdig tilbud i hele landet, uavhengig av kommuneøkonomi og den enkelte kommunes bemanningssituasjon. Det vil gi større muligheter til å etablere sterkere fagmiljøer og føre til en mer helhetlig organisering av barnevernets tjenestetilbud. Videre vil det kunne bidra til at kommunenes gjenværende ansvar for forebygging, lavterskeltilbud og tidlig innsats overfor barn og familier blir tydeligere.

Utvalgets flertall er samtidig oppmerksom på at kommunene er svært forskjellige og har ulike forutsetninger. Flere større kommuner kan ha gode forutsetninger for å ivareta det samlede ansvaret for barnevernet. Det kan derfor, i en utredning om oppgaveoverføring, også vurderes om noen flere kommuner bør få den samme muligheten som Oslo til å ivareta det helhetlige ansvaret for barnevernet selv. Det kan eksempelvis ses hen til erfaringene fra forsøket med helhetlig ansvar for barnevernet i Trondheim kommune. Dette vil samtidig innebære at man må avvike fra generalistkommuneprinsippet for flere kommuner.

Flertallet i utvalget mener en slik oppgaveoverføring av barnevernsoppgavene vil kunne gi mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, først og fremst gjennom bedre tiltak og tjenester til barn, unge og familier, men også, i form av reduserte utgifter til administrasjon, mer effektiv bruk av de ansattes tid og reduserte utgifter til samhandling. På kort sikt vil kreves omfattende og kostbare omstillinger. Utvalget har imidlertid ikke gått langt i å utrede dette alternativet selv, fordi det bryter med premissene som er lagt i utvalgets mandat.

I spørsmålet om det bør utredes om ansvaret for barnevernets oppgaver kan flyttes, fremholder utvalgets mindretall (medlemmene Apeland og Kvisvik) at de ikke støtter en ansvarsoverføring fra kommunene til staten, og de støtter på nåværende tidspunkt heller ikke en utredning av dette.

Mindretallet mener at med ny barnevernslov, der fokuset er lagt på den samlede oppvekststinsatsen lokalt, vil flytting av ansvar fra kommune til stat være lite hensiktsmessig. Det vil innebære en oppsplitting, som kan vanskeliggjøre å lykkes med den samlede og helhetlige innsatsen. Mindretallet legger videre vekt på at det kommunale barnevernet i senere tid har vært gjenstand for ny reform og ny barnevernslov og trenger arbeidsro for å gis et rimelig grunnlag for implementering. En utredning om ansvarsoverføring vil bare skape ytterligere uro. Det er langt bedre at det bygges opp en spesialkompetanse og veiledningskapasitet statlig som de kommuner som har behov for det kan benytte seg av i komplekse saker. Dette er en modell som likner mer generalist- og spesialisttenkningen vi har på andre fagområder. Dette må prøves først innen rammen for dagens ansvarsfordeling.

#### Regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene

Så lenge kommunene har ansvaret for barnevernet bør et krav om tverrfaglig spesialistvurderinger i krevende saker, slik det er foreslått over i del 24.5.2, kombineres med at det blir etablert tilbud til de kommunene som ikke selv kan sørge for at kravet oppfylles. Utvalget er innforstått med at et slikt krav vil være svært krevende å oppfylle for mange av landets kommuner og barnevernstjenester.

Utvalget foreslår derfor at det etableres regionale fagmiljøer i regi av Bufetat med spisskompetanse, flerfaglig kompetanse og mengdetrening som kan bistå de kommunene som trenger det. Tiltaket bør innrettes og dimensjoneres slik at det tas høyde for at kommunene er forskjellige og har ulike behov. Noen kommuner vil antakelig håndtere mange saker selv, eller i samarbeid med andre kommuner, og vil sjelden ha behov for bistand fra Bufetat. Andre kommuner vil kunne ha behov for bistand oftere og mer jevnlig. Et statlig regionalt støttesystem vil på denne måten innebære et differensiert statlig tilbud, som kan tilpasses kommunenes ulike behov og særlig rettes mot små og sårbare barnevernstjenester.

Tiltaket, og finansieringsordningen for tiltaket, bør innrettes på en måte som gjør det mulig for kommuner med nødvendige forutsetninger å etablere slike fagmiljøer selv, enten innenfor egen tjeneste og i samarbeid med andre tjenester i kommunen, eller gjennom å etablere interkommunale fagmiljøer.

Etableringen av fagmiljøene kan skje ved at allerede eksisterende fagmiljøer i Bufetat bygges

ut og dimensjoneres etter kommunenes behov og etterspørsel. Tiltaket vil kreve økte utgifter og ressurser samt noe omstilling av Bufetats arbeid. Vilkåret for statlig bistand kan være det samme som det som i dag gjelder for bistand i sped- og småbarnssaker, altså saker der det er høy usikkerhet om hvilken hjelp barnet og familien trenger, og om barnets omsorgssituasjon er god nok. Formålet vil være å hjelpe kommunene med å sikre grundige og kvalifiserte vurderinger av barnets omsorgssituasjon og hvilken hjelp barnet trenger.

De statlige fagmiljøene skal bistå det kommunale barnevernet, slik at alle barnevernstjenester skal kunne etterleve kravet om tverrfaglige spesialistvurderinger. Oppgavene kan omfatte:

- Helhetlig kartlegging av omsorgssituasjonen til barnet, samt anbefaling om hvilke tiltak i eller utenfor hjemmet som bør settes inn og hvordan disse bør innrettes
- Veiledning av kommunene i tilrettelegging av tiltak
- Kontakt med og veiledning av kommunene i andre typer faglige spørsmål, for eksempel spørsmål om gjennomføring av samvær og oppfølging av foreldre etter plassering

Tiltaket vil ikke løse utfordringer med store geografiske avstander i deler av landet, men dette må hensyntas i måten fagmiljøene innrettes og finansieres på. De statlige fagmiljøene må organiseres på en måte som innebærer utstrakt ambulansetjeneste og tilstedeværelse i de mest sårbare kommunene.

Tiltaket vil ha flere likheter med de tidligere fagteamene som ble avvirket i 2013, i hvert fall slik fagteamenes ansvar er beskrevet i retningslinjene (Bufdir, 2010). Kommunenes *inngang* til å benytte det tilbudet utvalget foreslår vil imidlertid være en annen enn det som var tilfellet for fagteamene. Fagteamenes ansvar gjaldt hovedsakelig valg av tiltak for det enkelte barn, selv om de også bisto med utredning og veiledning. Slik utvalget har forstått det var det særlig oppgavene ved tiltaksvalg som skapte uklare ansvarsforhold og samarbeidsproblemer. Det kunne også føre til at Bufetats fagteam gikk langt i å påvirke kommunenes beslutninger. Samtidig var ikke erfaringene med fagteamene entydig negative. Også her kunne kommunestørrelse og faglige forutsetninger ha betydning.

Utvalgets forslag til statlige fagmiljøer må i alle tilfeller innrettes slik at de er organisatorisk atskilt fra Bufetats inntaksheter. Det må videre være tydelig at det er kommunene som skal fatte beslutningene om hvilke tiltak som bør iverksettes,

mens Bufetats rolle avgrenses til å bistå kommunene med å utvikle et godt beslutningsgrunnlag eller i gjennomføring av tiltak. Dette er i tråd med rollen som er gitt til Bufetats sentre for foreldre og barn. Tilbudet fra fagmiljøene skal også være mer fleksibelt og tilpasset den enkelte kommunes behov i den enkelte sak, enn det fagteamenes tilbud var.

Det kan i den videre konkretiseringen av tiltaket vurderes å se hen til arbeidet som pågår i Oslo kommune knyttet til samhandlingen mellom Barne- og familieetaten og bydelene. Blant annet skal bydeler som ønsker det, sammen med etaten, få mulighet til å utrede, og eventuelt prøve ut, et nytt tilbud om beslutningsstøtte (Oslo kommune, 2022).<sup>10</sup>

Tiltaket løser ikke de grunnleggende problemet med sårbarhet i det kommunale barnevernet, som det er vanskelig å se at kan løses fullt ut innenfor dagens kommunale struktur. Tiltaket vil imidlertid avhjelpe flere problemene som er beskrevet i kapittelets del 4. Det vil kunne kompensere for rekrutteringsutfordringer, manglende stabilitet, manglende erfaring og mulighet til spesialisering og svak tilgang på tverrfaglig spisskompetanse i mange barnevernstjenester. Det vil også bidra til at ansatte i de mest sårbare tjenestene vil oppleve større grad av faglig støtte, veiledning og kvalitetssikring i de mest krevende sakene, noe som kan redusere praksisforskjeller, samt redusere risikoen for at økonomiske hensyn blir tillagt for stor vekt ved faglige vurderinger og valg av tiltak.

Tiltaket løser i mindre grad organisatoriske utfordringer i barnevernet og kan gi økt risiko for samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene, for eksempel dersom tilbudet fra Bufetat oppleves uforutsigbart, og det vil kunne føre til at systemet blir mer fragmentert og uoversiktlig. Denne risikoen kan reduseres noe, ved at andrelinjetilbudene fra Bufetat blir mer forpliktende og ensartede.

#### Mer ensartede og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat

Etableringen av statlige, regionale fagmiljø som kan bistå kommunene, slik det er foreslått over, vil kunne bygge på eksisterende tilbud og fagmiljøer i Bufetat, og da særlig innenfor sped- og små-

barnssentrene og de tverrfaglige helsekartleggingsteamene. En konsekvens av utvalgets forslag er at innrettingen på disse tilbudene bør endres, slik at Bufetats andrelinjetilbud til kommunene om kartlegginger og tiltak i større grad samordnes og innrettes etter samme vilkår og mer like formål. Organiseringen av de ulike tjenestene fra Bufetat må utredes nærmere.

Utvalget mener at utrednings- og kartleggingstjenester fra Bufetat bør tilbys før barnevernstjenesten fatter beslutninger om hvilke tiltak som skal iverksettes, og før barnevernstjenesten tar stilling til en eventuell plassering. På denne måten kan barnevernstjenestene få et bedre grunnlag til både å fatte gode beslutninger og tilrettelegge for gode tilbud til barnet, enten tilbudet skal gis i hjemmet eller i et plasseringstiltak. Det vil også kunne hjelpe barnevernstjenesten og foreldrene til å få en omforent forståelse av situasjonen barnet er i.

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

Utvalget mener videre at det er behov for å klargjøre hvilket ansvar Bufetat har til å bistå kommunene med både utredninger og tiltak. Reguleringer i form av at Bufetat *kan* bistå kommunene med bestemte tjenester gir lite forutsigbarhet for både kommunene og Bufetat. Utvalget foreslår derfor at Bufetat gis en plikt til å bistå kommunene med helhetlig kartlegging av barns omsorgssituasjon og behov for tiltak, samt veiledning ved tilrettelegging av tiltak, når vilkårene for dette er oppfylt. Det forutsettes at tilbudet utføres av tverrfaglige team, og vilkåret kan være likt det som gjelder dagens tilbud om utredning og hjelpe tiltak i sped- og småbarnssaker, herunder saker der det er stor usikkerhet om barnets omsorgssituasjon er god nok. Det kan, som i dag, legges opp til at det er Bufetat som til syvende og sist skal kunne avgjøre om vilkårene for tilbudet er oppfylt, og Bufetat må gi en skriftlig, faglig begrunnelse i tilfeller der henvendelser fra kommuner om bistand blir avslått.

<sup>10</sup> I utformingen av ordningen kan det også ses hen til erfaringer fra da fylkeskommunene hadde ansvar for andrelinjen i barnevernet, inkludert eksempler på at fylkeskommuner tilbød kommunene bistand fra psykologteam.

### Boks 24.1 Kort om utvalgets vurderinger av andre modeller

Utvalget har vurdert andre modeller for å gi kommunene tilgang på sterkere og mer stabile fagmiljøer i de mest krevende sakene. Utvalget har blant vurdert om det er hensiktsmessig å innføre et organisatorisk skille mellom et kommunalt hjelpebarnevern og et statlig tvangsbarnevern, slik mange har tatt til orde for. Denne modellen skiller seg noe fra den modellen som utvalget har foreslått med statlige fagmiljøer som kan bistå kommune. Dersom det innføres et organisatorisk skille mellom hjelpe- og tvangsbarnevernet vil staten overta ansvaret for saken når den blir alvorlig, og ikke bare bistå kommunene innenfor enkelte sakstyper. Ansvarsdelingen vil i en slik modell gjelde alle kommuner, inkludert de som i dag har gode forutsetninger for å ivareta ansvaret selv. Utvalget har derfor vurdert en slik løsning som mindre hensiktsmessig. Et organisatorisk skille mellom et «tvangs- og hjelpebarnevern» vil også i begrenset grad kunne løse utfordringer ved manglende kompetanse og kontinuitet i saker der barn og familier mottar, og skal fortsette å motta, frivillige tiltak. Det vil også kunne føre til mer byråkrati og mindre kontinuitet i saksbehandlingen, ved at barn og foreldre vil bli utsatt for flere overlappende utredninger og saker vil bli overført frem og tilbake mellom flere nivåer og aktører, inkludert nemnda som allerede har et ansvar for å behandle tvangssaker i barnevernet. Dette gir risiko for forsinkelser, at informasjon og kunnskap om barn og familier går tapt, at saksbehandlingen går over lengre tid og at barn må bo lengre i en uavklart situasjon. Utvalget viser for øvrig til forslaget som er presenterte i kapittel 12 om å innføre en avklaringsfase

som en del av barnevernets undersøkelser. Dette vil kunne gi noen av de samme gevinstene som et skille mellom hjelpe- og tvangsbarnevernet, gjennom å frigjøre ressurser til de vanskeligste sakene og kanalisere mindre alvorlige hjelpebehov til andre hjelpetjenester.

Utvalget har også vurdert om behovet for tverrfaglige fagmiljøer kan dekkes fullt ut gjennom kommunesamarbeid eller gjennom samarbeid med andre tjenester. Det kan antas at en god del kommuner og barnevernstjenester vil kunne dekke behovet for tverrfaglig og spesialisert kompetanse på denne måten. Utvalget mener samtidig at et forslag basert på kommunesamarbeid vil være lite gjennomførbart, sårbart og vanskelig å styre og koordinere, fordi den må baseres på den enkelte kommunes initiativ og samarbeidsvilje, og kommunenes samlede mulighet til å bygge opp nødvendige fagmiljøer. Tettere og mer forpliktende samarbeid mellom barnevern og andre tjenester vil heller ikke være et tilstrekkelig virkemiddel i de sakene som primært handler om å kunne vurdere barnets omsorgssituasjon og hva som må til for å forbedre omsorgen for barnet. Dette er et ansvarsområde som klart ligger til barnevernet, og som barnevernet selv må besitte erfaring og kompetanse til å vurdere. Tilgangen på nødvendig kompetanse i andre tjenester er også varierende i kommunene.

Utvalget har derfor konkludert med at staten bør tilby kommunene bistand i de aktuelle sakene, men på en måte som gjør at det kan dimensjoneres etter kommunenes behov og etterspørsel.

Det bør videre, på de områdene der Bufetat har bistandsplikt, utvikles tydeligere kriterier for når bistandsplikten skal anses oppfylt, samt presiseres hvilket ansvar Bufetat har i tilfeller der de ikke har oppfylt sine plikter eller i påvente av at bistandsplikten oppfylles.

Organisatorisk skille mellom Bufdir og Bufetat

Utvalget mener at Bufdirs fagdirektorsrolle for hele barnevernet er krevende å forene med at

direktoratet samtidig står ansvarlig for driften av Bufetats tjenestetilbud. Utvalget foreslår derfor at Bufdir som fagdirektorat må skilles organisatorisk fra Bufetat for å sikre at direktoratet kan opp tre uavhengig som faglig premissleverandør og lovtolker overfor både kommunalt og statlig barnevern. Dette er både viktig for direktoratets legitimitet, og for å bedre kunne avdekke og påpeke situasjoner der Bufetat ikke oppfyller de forpliktelsene de har.

### Sterkere sanksjoner overfor kommuner med vedvarende svikt

Utvalget mener det er behov for sterkere virkemidler overfor kommuner med vedvarende svikt på barnevernsområdet. Dette kan gjelde i tilfeller der statsforvalterne gjennom sitt tilsyn har avdekket alvorlig og generell svikt i barnevernstjenesten, og der kommunen, til tross for oppfølging og gjentatte pålegg, ikke evner å rette opp forholdene. Dette kan eksempelvis omhandle situasjoner med systematiske brudd på sentrale saksbehandlingsregler eller manglende stabilitet i tjenesten, og der situasjonen har vart over tid.

I slike tilfeller bør det ses hen til virkemidler staten har på andre områder for å sette kommunen «under administrasjon». Et eksempel er «Robek-registeret» over kommuner som er i økonomisk ubalanse, som innebærer at statsforvalteren må godkjenne kommunenes økonomiske prioriteringer og budsjettforslag. Virkemidler for statlig kontroll bør antakelig organiseres på andre måter på barnevernsområdet.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder å innføre sterkere sanksjoner overfor kommuner med vedvarende svikt. Utvalgets flertall (medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Apeland, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) foreslår at statsforvalter gis

fullmakt til å pålegge enkeltkommuner å samarbeide med andre kommuner i tilfeller der enkeltkommuner ikke klarer å drive et forsvarlig barnevern. Dette begrunnes med at statsforvalteren ikke selv besitter nødvendig kompetanse og kapasitet til å ettergå barnevernsfaglige vurderinger og drive saksbehandling i konkrete barnevernssaker. Det er derfor mer nærliggende at særskilte utfordringer innenfor enkelte kommuner håndteres i samarbeid med og oppfølging fra andre barnevernstjenester. Utvalgets flertall ser samtidig at det må vurderes nærmere hvordan pålegg om samarbeid kan gjennomføres i praksis, blant annet når det gjelder hvordan samarbeidet skal finansieres og hvilken annen kommune som skal pålegges å inngå i samarbeidet med den eller de kommunene som har vedvarende svikt.

Utvalgets mindretall (medlemmet Kvisvik) støtter ikke å pålegge kommuner å samarbeide med andre kommuner. Mindretallet mener at dersom enkelte kommuner over tid ikke er i stand til over tid å forvalte barnevernet sitt, må de heller underlegges statlig styring. Dette må det gjerne være en mulighet for å pålegge, og det er en mer vanlig måte å inndra fullmakter på. I stort omfang har barnevernstjenester tradisjon og erfaring med å søke interkommunalt samarbeid, og dette er det fortsatt hensiktsmessig at gjøres i tråd med den organisasjonsfrihet for interkommunalt samarbeid som ligger i kommuneloven.

## Kapittel 25

# Samarbeid og tidlig innsats

### 25.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan barnevernet kan utløse bistand som barna trenger fra andre sektorer, for at de skal kunne få et tilbud i barnevernet som ivaretar barnas rettssikkerhet. Dette punktet kan ses i sammenheng med at utvalget også er bedt om å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå tiltak, med hensyn til hvordan det kommunale barnevernet kan få bedre tilgang til nødvendig kompetanse og tiltak, for å ivareta rettssikkerheten i alvorlige og sammensatte saker.

Utfordringene som oppstår når barn og unge har behov for tiltak og oppfølging fra mer enn én instans er velkjente. Dette er samtidig et omfattende tema, som utvalget ikke har hatt mulighet eller kapasitet til å vurdere alle sider av. Utvalget legger dessuten vekt på at det er satt i gang en rekke omfattende tiltak de siste årene, for å forbedre samarbeidet mellom ulike tjenester, både på systemnivå og i enkeltsaker.

Kommunene skal fremme gode oppvekstvilkår for barn, og forebygge at de utsettes for omsorgssvikt eller utvikler egne vansker. Det kommunale ansvaret for tidlig innsats og forebygging er tydeliggjort gjennom barnevernsreformen, som er omtalt i utredningens kapittel 3. Reformen bygger på at flere tjenester må bidra sammen for at barn og unge skal få nødvendig hjelp og støtte. Dette er ikke et ansvar for barnevernet alene. Kommunen skal også sørge for at barna tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester, og får oppfylt retten til grunnskoleopplæring.

Det er nylig lovfestet en lik plikt for alle velferdstjenestene til å samarbeide om oppfølgingen av barn og unge som har behov for sammensatte tjenester. Det er videre presisert at *kommunen* har en plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet når barn og unge mottar hjelp fra flere, jf. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.

Det er også utviklet nye veiledere om samarbeid, koordinering og retten til individuell plan,

tilbud om helsefaglig kartlegging av barn og egne pasientforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge. Utvalget mener dette er viktige grep for å forbedre tilbudet til barn og familier som trenger tjenester fra flere instanser samtidig.

Hovedutfordringen for barn i barnevernet, slik utvalget ser det, er at det ikke gjøres nok for å kompensere for at disse barna har et annet utgangspunkt enn andre barn, særlig på områder som gjelder barnas helse og utdanning. Det er også et spørsmål om barnevernet lykkes godt nok med å forebygge og forhindre omsorgssvikt og omsorgsovertakelse for de yngste barna. Utvalget har sett nærmere på følgende fire områder.

- Ansvaret for barn med sammensatte vansker er uavklart og lite koordinert
- Familier med komplekse behov får ikke hjelp som virker
- Oppfølgingen av utsatte gravide og spedbarnsforeldre er mangelfull og lite samordnet
- Det mangler kunnskap om og tiltak for vel fungerende samarbeid

Utvalget har sett spesielt på saker som gjelder utsatte gravide og familier med spedbarn, fordi det i disse sakene er særlig høy risiko for barnets helse og utvikling. Spedbarn er avhengige av reguleringstøtte, trygghet, og utviklingsstøttende stimuleringer fra sine nærmeste omsorgspersoner. Når disse ikke er i stand til å beskytte barnet mot vold og belastninger, eller utgjør en trussel selv, kan det få en rekke utviklingsmessige konsekvenser for barnet. Det påhviler barnevernet å sette inn virksomme tiltak for å forebygge omsorgssvikt, og samarbeid mellom flere instanser vil ofte være avgjørende (Granone mfl., 2022). Forskingen er tydelig på gevinsten av å sette inn virksomme tiltak tidlig nok, både de samfunnsøkonomiske (Heckman og Masterov, 2007; Perezniето mfl., 2014; Rambøll, 2012) og de individuelle (se for eksempel Clausen og Kristofersen, 2008).

Utvalget foreslår at statlige myndigheter forsterker innsatsen med å implementere av kunn-

skapsbaserte tiltak som involverer flere tjenester, og som er rettet mot barn og familiers helhetlige behov. Det kan særlig ses hen til tiltak som *Sammen på vei* og *FACT Ung*. Det bør også utredes nasjonal implementering av tiltak som er rettet mot å forbedre barn i barnevernets skolegang.

Utvalget mener videre at det bør vurderes hvordan barnevernet kan samarbeide mer med helsetjenestene overfor gravide som er i en utsatt situasjon, samt at det utvikles et ettervernstilbud til kommende førstegangsforeldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet.

Avgrensningene som utvalget har gjort i sitt arbeid innebærer at flere viktige og store problemstillinger ikke blir vurdert direkte i dette kapittelet. Det generelle samarbeidet mellom tjenester i det forebyggende arbeidet overfor barn og familier faller utenfor utvalgets mandat. Utvalget har heller ikke hatt mulighet til å se spesielt på tilbudet til barn og familier som trenger hjelp fra både barnevern og NAV. På dette området har blant andre Kojan og Storhaug (2021) tatt til orde for at barnevernets ansvar overfor familier med sosioøkonomiske problemer må presiseres, samt at NAVs ansvar for barns oppvekstvilkår må tydeliggjøres. Utvalget har heller ikke spesielt vurdert samarbeidet mellom barnevernet og barnehagene, familievern, helsetjenester for foreldre, politi og kriminalomsorg, selv om dette også er tjenester som er viktige for hjelpen barna og familiene får. Det vises også til Barnevernesinstitusjonsutvalgets mandat, når det gjelder innrettingen av helse- og skoletilbudet til barn og unge som bor på institusjon.

I kapittelets del 2 beskrives dagens system og praksis for samarbeid mellom barnevernet og andre sektorer, både generelt og i saker som gjelder gravide og nyfødte spesielt. I del 3 beskrives kort forholdet mellom barnevernet og andre sektorer i enkelte andre land, før det i del 4 gjøres rede for gjennomførte og igangsatte tiltak for bedre samarbeid. I del 5 av kapittelet gir utvalget sin vurdering av utfordringsbildet, før utvalgets forslag presenteres i del 6.

## 25.2 Dagens system og praksis

### 25.2.1 Ansvar til kommunen og de ulike velferdstjenestene

Kommunene skal fremme gode oppvekstvilkår for barn, og forebygge at de utsettes for omsorgs- svikt eller utvikler atferdsvansker, jf. § 15-1.<sup>1</sup> Det

kommunale ansvaret for tidlig innsats og forebygging er søkt tydeliggjort gjennom barnevernsreformen (Prop 73. L (2016–2017)). Gjennom endringer i velferdsregelverket<sup>2</sup> ble kommunene i 2022 gitt en plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet der barn og unge mottar tjenester fra flere. Kommunen skal også samordne kommunale tjenester med tjenester fra fylkeskommunale, statlige og relevante private velferdstjenester (Prop. 100 L (2020–2021)).

De ulike velferdstjenestenes plikt til å tilby tjenester og støtte til barn og barnefamilier, på visse vilkår, er for øvrig regulert i særlovgivningen. Dette gjelder blant annet barns rett til nødvendig helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven, barns rett til tilpasset grunnskoleopplæring etter opplæringslova,<sup>3</sup> og ungdommers rett til rett til videregående opplæring etter samme lov. Barn som ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har også rett til spesialundervisning.

Endringene i velferdsregelverket i 2022 har klargjort velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre, jf. Prop. 100 L (2020–2021).<sup>4</sup> Alle velferdstjenestene er gitt en plikt til å samarbeide om oppfølgingen av barn og unge som har behov for sammensatte tjenester, og der samarbeid er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. I tillegg er det lovfestet en plikt for alle velferdstjenestene til å samarbeide med andre tjenester på *systemnivå*, for eksempel gjennom å etablere faste samarbeidsavtaler, tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner. Barnevernstjenestens samarbeidsplikt er lovfestet i barnevernsloven § 15-9.

Selv om plikten til å samarbeide ligger til de enkelte velferdstjenestene i kommunen, er det kommunen som er rettslig ansvarlig for at pliktene blir oppfylt. Dette betyr at den enkelte kom-

<sup>1</sup> Også etter folkehelseloven § 4 skal kommunen fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, bidra til utjevning av sosiale helseforskjeller og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen.

<sup>2</sup> Dette omfatter helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, privatskolelova, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven, integreringsloven og tannhelsetjenesteloven.

<sup>3</sup> Bestemmelsen gir imidlertid ikke rettskrav for den enkelte elev, se NOU 1995: 18 Ny lovgivning om opplæring og Ot.prp.nr.40 (2007–2008) Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.

<sup>4</sup> Innst. 581 L (2020–2021).



mune må, innenfor det handlingsrommet som lovverket gir, ta stilling til hvordan det tverrsektorielle samarbeidet bør organiseres, hvilke roller ulike velferdstjenester bør ha, og hvordan samhandlingen bør skje i praksis.

Barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Plikten til å tilby individuell plan i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsestjenesteloven, psykisk helsevernloven, sosialtjenesteloven, Nav-loven og barnevernsloven ble også harmonisert ved Stortingets vedtak av forslagene i Prop. 100 L (2020–2021). Vilkårene er utformet mest mulig likt på tvers av sektorene.

Det er videre innført i pasient- og brukerrettighetsloven en rett til barnekoordinator for familier med barn eller som venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Det er den kommunale helse- og omsorgstjenesten som skal oppfylle denne rettigheten. Barnekoordinatorordningens innhold og omfang er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven.

### 25.2.2 Barnevernstjenestens ansvar for tidlig innsats og samarbeid

Barnevernets plikt til å sette inn tiltak tidlig, for å forebygge alvorlig omsorgssvikt og atferdsvansker, er tydeliggjort i ny barnevernslov § 1-10. Retten til nødvendige barnevernstiltak, når vilkårene for tiltaket er oppfylt, følger av barnevernsloven § 1-6. I ny barnevernslov er det søkt tydeliggjort at vilkårene for tiltak *ikke* omfatter barn med et hjelpebehov som følger av andre årsaker. Dette er gjort ved å lovfeste at barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse, når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. § 15-3. Dette innebærer eksempelvis at det ikke er barnevernstjenestens oppgave å iverksette tiltak rettet mot levekårsutfordringer. Barnevernstjenesten må imidlertid i vurderingen av hvilke tiltak som bør iverksettes se hen til familiens levekår. Det kan gis økonomisk støtte som hjelpetiltak, dersom denne begrunnes i barnets omsorgssituasjon. Det kan i praksis være vanskelig å vurdere hva som er årsakene til at barn og familier har behov for hjelp, og årsakene er ofte sammensatt.

Ved behandlingen Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*, ble reglene om opplysningsplikt til barnevernet, både i barnevernloven

av 1992 og i andre særlover, klargjort. Det ble blant annet gitt et tydeligere skille mellom opplysningsplikt av eget tiltak («meldeplikt») og opplysningsplikt ved pålegg. Det ble også presisert i loven at meldeplikten er et personlig og selvstendig ansvar. Videre ble bestemmelsen utformet slik at det gis mer informasjon om hvilke situasjoner som utløser meldeplikten.

Bestemmelsene om taushetsplikt og opplysningsplikt ble videreført i ny barnevernslov, men samlet i et eget kapittel. Målet var å gjøre det enklere å se sammenhengen i regelverket og bidra til at taushetspliktregelverket blir lettere å anvende. Bestemmelsen om barnevernstjenestens adgang til å formidle opplysninger til andre offentlige myndigheter ble også tydeliggjort i ny lov. Det fremgår at barnevernstjenestens, og andre barnevernsmyndigheter, har adgang til å gi opplysninger til andre offentlige myndigheter, når dette er nødvendig for at barnevernet skal kunne utføre sine oppgaver i den enkelte saken, jf. § 1-5.

### 25.2.3 Spesielt om tjenester og tiltak for gravide og spedbarn

Hjelp til gravide

Det er i helse- og omsorgstjenesteloven gitt særskilte regler for hjelp til gravide rusmiddelavhengige. Det følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3 at barneverns- og helsenemnda kan vedta at en gravid rusmiddelavhengig uten eget samtykke skal tas inn på institusjon for tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengighet (TSB), og holdes tilbake gjennom hele svangerskapet, dersom misbruket er av en slik art at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, og dersom hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig. Formålet med tiltaket er å hindre, eller begrense, sannsynligheten for at barnet påføres skade, og det skal under oppholdet legges vekt på at kvinnen tilbys tilfredsstillende hjelp for sitt rusmiddelmisbruk, og for å bli i stand til å ta vare på barnet. Tall utvalget har innhentet fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda indikerer at dette gjelder få saker (færre enn 20 saker i 2021).

Barnevernsloven kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse overfor ufødt liv. Kommunen skal imidlertid, uten hinder av taushetsplikten, melde fra til barnevernstjenesten når nemnda har truffet vedtak om å tilbakeholde en gravid rusmiddelavhengig i institusjon, etter helse- og omsorgstjenesteloven. Barnevernstjenesten kan da åpne barnevernssak uten den gravides sam-

tykke, jf. barnevernsloven § 2-4, og kan kontakte kvinnen for å etablere dialog og samarbeid. Barnevernet kan deretter tilby den gravide frivillige hjelpetiltak, og vurdere behovet for å iverksette tiltak etter fødselen. Det er ikke adgang til å åpne undersøkelsessak overfor gravide i andre situasjoner enn ved melding om gravide rusmiddel-avhengige.

Barnevernstjenesten har også, etter barnevernsloven § 13-5, opplysningsplikt til helse- og omsorgstjenesten i kommunen når det er grunn til å tro at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at det er overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 10-3. Barnevernstjenesten plikter å gi slike opplysninger etter pålegg fra de organene som er ansvarlige for gjennomføringen av helse- og omsorgstjenesteloven. Taushetsplikten er ikke til hinder for at slike opplysninger gis.

Det er ulik praksis mellom kommuner når det gjelder hvorvidt, og i hvilket omfang, barnevernstjenesten tilbyr tiltak overfor gravide. Risikoen for omsorgssvikt er størst blant de minste barna (Clausen og Valset, 2012). Samtidig tyder kunnskap på at risikoen for omsorgssvikt er lavere i de minste kommunene sammenlignet med de større,<sup>5</sup> og det er ulik omfang av omsorgsovertakelse for spedbarn mellom kommunene. Dette er forhold som bidrar til rettsikkerhetsproblemer ved at barn og foreldre risikerer ulik hjelp og støtte.

#### Barnevernets hjelp til sped- og småbarnsfamilier

Etter fødsel kommer de alminnelige bestemmelsene i barnevernsloven om undersøkelse og tiltak til anvendelse, der det er grunn til bekymring for omsorgssvikt. Det er også gitt enkelte særskilte bestemmelser som gjelder saker som involverer sped- og småbarnsfamilier.

Kommunen kan i forbindelse med en undersøkelsessak få bistand fra Bufetat til å utrede omsorgssituasjonen til barn i alderen 0–6 år, dersom det er stor usikkerhet ved om et barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt, jf. § 2-2 fjerde ledd, jf. § 16-3. Når det er nødvendig for å avklare om vilkårene for omsorgsovertakelse av et barn i alderen 0–6 år er oppfylt, og samtykke foreligger,

<sup>5</sup> Funnene er basert på registerdata, men forsiktighet bør utvises ved tolkning av funnene da slike data kan inneholde feilkilder. I tillegg vil forskjeller kompetanse og kultur i barnevernstjenestene og i befolkningen for innsending av bekymringsmeldinger, kunne forklare noe av effektene, for sistnevnte særlig for forskjeller mellom by og land og mellom ikke-etnisk og etnisk norske barn.

kan barnevernstjenesten treffe vedtak om utredning av barnets omsorgssituasjon i senter for foreldre og barn, jf. § 2-3 første ledd. Det er Bufetat som avgjør om en slik utredning skal tilbys. Nemnda kan også vedta slik utredning i senter for foreldre og barn, uten at partene har samtykket til det, jf. § 2-3 annet ledd.

Bufdir har nylig utgitt retningslinjer for utredning av omsorgssituasjonen for barn 0–6 år (Bufdir 2023).<sup>6</sup> Målgruppen for retningslinjene er ansatte i barnevernstjenesten, ansatte ved sentre for foreldre og barn, og sakkyndige som bistår barnevernstjenesten med utredninger. Formålet med retningslinjen er blant annet at det skal gjennomføres systematiske, helhetlige og individuelle utredninger ut fra et felles kunnskapsgrunnlag, at barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas gjennom god barnevernsfaglig praksis og at barnevernstjenesten får et godt beslutningsgrunnlag for å iverksette tiltak.

Det kommunale barnevernet har i begrenset grad hjelpetiltak som er spesielt beregnet på de yngste barna, men barnevernstjenesten kan også treffe vedtak om hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn, jf. § 3-1. Bufetat kan tilby et slikt tiltak når dette er «nødvendig for at barnet skal få forsvarlig hjelp», jf. barnevernsloven § 16-3 fjerde ledd. I tillegg har nemnda hjemmel, på visse vilkår, til å pålegge opphold i senter for foreldre og barn, jf. § 3-4.<sup>7</sup> Bufdir har igangsatt et arbeid med å utvikle retningslinjer om omsorgsendrende hjelpetiltak for aldersgruppen 0–6 år.

De yngste barna utgjør en relativt liten andel av barna i barnevernet. Ifølge tall fra SSB gjaldt om lag 10 prosent (4 800) av de 47 000 undersøkelsessakene som barnevernstjenestene avsluttet i 2019 barn i alderen 0–2 år. Av disse fattet barnevernstjenesten vedtak om tiltak for 1 740 barn. Om lag 70 saker resulterte i begjæring om vedtak fra fylkesnemnda.

Barn under ett år utgjorde 5 prosent av befolkningen i alderen 0–17 år i 2021, men kun 1 prosent av barn og unge i alderen 0–17 år med barne-

<sup>6</sup> Bufdir har samarbeidet tett med en ekspertgruppe fra relevante brukerorganisasjoner, senter for foreldre og barn, barnevernstjenester og fagekspertene innen barnevern, psykolog, medisin og jus. Kunnskapsgrunnlaget er bruker-, erfarings- og forskningsbasert kunnskap. Retningslinjen har vært på offentlig høring.

<sup>7</sup> Terskelen for å pålegge opphold i sentrene som et hjelpetiltak ble endret med ny barnevernslov. Det fremgår av bestemmelsen at slikt opphold kan pålegges der «det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og det er nærliggende fare for at barnet kan komme i en situasjon der vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt» (omtalt i Prop. 133 L (2020–2021), kapittel 9.4.4).

vernstiltak i løpet av 2021. I 2021 var totalt 32 barn under ett år i omsorgstiltak i løpet av året. Dette utgjorde 0,4 prosent av barn og unge mellom 0–17 med omsorgstiltak.<sup>8</sup> Det ble i 2021 sendt 5 580 bekymringsmeldinger om barn mellom 0–2 år, noe som utgjør 10 prosent av alle meldingene barnevernet mottok det året. Kun 7 og 3 prosent av meldingene kom fra henholdsvis helsestasjon/skolehelsetjeneste og barnehage. Det var i 2021 totalt 365 spedbarn som mottok hjelpetiltak fra barnevernet i løpet av året. Andelen barn som mottar hjelpetiltak i denne aldersgruppen har sunket gradvis siden 2017.

#### Helsetjenestens hjelp til sped- og småbarnsfamilier

Kommunen og spesialisthelsetjenesten har flere tjenester og tiltak til sped- og småbarnsfamilier i risiko, jf. helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Dette omfatter forsterkede helsestasjonstilbud, et lavterskeltilbud for gravide og småbarnsforeldre med pågående eller tidligere rusmisbruk, der det gis oppfølging fra graviditet og fram til barnet begynner på skolen. I tillegg skal barn i alderen 0–6 år prioriteres i psykisk helsevern for barn og unge (BUP), med kort frist for oppstart av helsehjelp. Barna henvises på bakgrunn av alvorlig bekymring. Bekymringen må ikke nødvendigvis gjelde bestemte symptomer på psykisk lidelse, men også risikofaktorer og mistanke om skjevutvikling. Det er bygd opp egne team og kompetansegrupper, som utreder og behandler barn i alderen 0–6 år, og det er også etablert kurs og videreutdanninger for ansatte som jobber mot målgruppen. Det vises for øvrig til nærmere omtale av tiltakene Familieambulatorier og *Sammen på vei* (Nurse Family Partnership) i 25.4.4.

Det er variasjon i den universelle oppfølgingen av nybakte foreldre og barn fra helsetjenesten, som gir ulikt grunnlag for kommunene til å identifisere foreldre og barn som trenger hjelp og støtte på et tidlig tidspunkt. I den årlige kommuneundersøkelsen til UNICEF vises det til store forskjeller mellom kommunene i andelen nyfødte som har fått hjemmebesøk innen to uker etter hjemkomst. Gjennomsnittet for hvor mange nybakte familier som får hjemmebesøk varierer mellom små kommuner (n=160) med 90,6 prosent, mellomstore kommuner (n=120) med 89,4 prosent, og store kommuner (Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim) med 68,6 prosent. Forskjellene mellom kommunene er samtidig størst innenfor de små

kommunene, hvor også fem kommuner ikke hadde gjennomført noen hjemmebesøk. Overordnet fikk de nyfødte barna og familien hjemmebesøk en eller flere ganger i 121 kommuner, mens i 23 kommuner fikk under 50 prosent av familiene besøk innen to uker. Dette indikerer at det kan være variasjon i kommunenes mulighet til å avdekke og forebygge mulig omsorgssvikt for de yngste barna.

### 25.3 System og praksis i andre land

Utvalget gjennomgår her kort lovgivningen i Danmark, Sverige, Finland når det gjelder ansvaret for beskyttelse av barn. I Danmark og Sverige er dette integrert i den generelle sosialtjenestelovgivningen, mens det i Finland er regulert separat, slik som i Norge. Utvalget har ikke sett hen til land utenfor Norden, fordi de grunnleggende forskjellene mellom barnevernssystemene i Norge og disse landene gjør det komplisert å beskrive forholdet mellom barnevernet og andre sektorer i disse landene.

I Danmark er reguleringen av de sosiale tjenestene som skal tilbys av kommunene samlet i Serviceloven. Formålet med loven er å forebygge sosiale problemer, gjennom rådgivning, støtte og allmenne tjenester, og å møte behov som følger av nedsatt funksjonsevne eller særlige sosiale problemer, jf. § 1. Det er i loven vist til hva «Kommunebestyrelsen» har plikt til overfor barn og unge. For eksempel skal kommuneledelsen utarbeide en sammenhengende barnepolitikk, med formål om å sikre sammenheng mellom det generelle og forebyggende arbeidet og den målrettede innsatsen overfor barn og unge med behov for særlig støtte. Det er presisert i Serviceloven at hjelpen som iverksettes må ses i sammenheng med tjenester som barna får etter annen lovgivning, jf. § 19. Det fremgår videre i loven at formålet med å yte støtte til barn og unge med særlig behov, er å sikre at de får samme muligheter for personlig utvikling, helse og et selvstendig voksenliv som sine jevnaldrende. Støtten skal gis med henblikk på å sikre barnets eller den unges beste, kontinuitet i oppveksten, et trygt omsorgsmiljø, understøtte barnets skolegang og mulighet for å gjennomføre utdanning og fremme barnets helse og trivsel med mer, jf. § 46.

På samme måte som i Danmark, er barnevernet i Sverige integrert i den kommunale sosialtjenesten, og regulert i Sosialtjänstlagen (SoL) (Socialtjänstlag (2001:453)). Sosialtjenesten skal blant annet fremme økonomisk og sosial trygghet

<sup>8</sup> SSB-tabell 09050 og 07459.

og likeverdige levekår, jf. § 1. Ved tiltak som gjelder barn skal det tas særskilt hensyn til barnets beste, og ved vedtak eller andre tiltak knyttet til omsorgs- eller behandlingstiltak for barn, skal det som er best for barnet være avgjørende, jf. § 2. Bestemmelser om omsorg uten samtykke er gitt i Lag (1990:52) med særskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

I Finland er barnevernstjenester regulert gjennom en egen barnevernslov, slik som i Norge. Den finske barnevernsloven stiller krav om samarbeid med andre tjenester og forvaltningsorganer, jf. section 11. Det er også krav om en plan for barnet («Client plan»), jf. section 30, og at denne må lages i samarbeid med andre involverte tjenester. Selv om tjenestetilbudet til utsatte barn og unge er regulert i ulike lovverk, fremstår helse- og sosialtjenestene mer samorganisert enn det som kan være tilfellet i Norge. Dette er også et viktig hensyn ved reformen som trer i kraft fra 2023, der ansvaret for helse- og sosialtjenestene blir overført fra kommunene til nye regioner. Se nærmere omtale av denne reformen i kapittel 24 og i vedlegg 3.

Barnevernets oppgaver og ansvar starter fra fødsel i de nordiske landene, men med mulighet til å iverksette hjelpetiltak overfor gravide basert på samtykke. For eksempel har Danmark i Sundhedsloven (2016) detaljerte regler om institusjonsbehandling av gravide rusbrukere som er under frivillig døgnbehandling. Det er ikke hjemmel for tvangstiltak, slik det er i Norge. I Danmark har arbeidet med Barnets Lov blant annet handlet om å styrke de målrettede innsatser til utsatte gravide og nybakte foreldre. Tidlig innsats for utsatte familier har vært et hovedfokus, og det er blant annet foreslått at kommunene allerede under graviditeten skal jobbe med å identifisere hvilke foreldre som ville kunne få vansker med omsorgsoppgaven. Det er foreslått at kommunene kan starte saksforberedelser for omsorgsovertakelser eller adopsjon allerede ved graviditet, som kan iverksettes før fødsel.<sup>9</sup>

## 25.4 Gjennomførte og igangsatte tiltak

### 25.4.1 Innledning

Det er de siste årene gjennomført og igangsatt flere tiltak for å styrke samarbeidet om barn og familier som trenger hjelp og tiltak fra flere instanser. Utvalget gir her en ikke-uttømmende oversikt

over tiltak som har relevans for barn og unge med tiltak fra barnevernet.

Det er, i tillegg til tiltakene som beskrives her, utviklet flere veiledere og retningslinjer om barnevernets samarbeid med andre tjenester, blant annet *Retningslinjer for samarbeid og ansvarsdeling mellom barnevernet og NAV* (NAV, 2021) og nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge (Helsedirektoratet, 2019b).

Det er høy oppmerksomhet i mange kommuner om tverrfaglig og samordnet innsats overfor utsatte barn og unge, og i mange kommuner jobbes det aktivt med å legge til rette for samarbeid, tidlig identifisering og helhetlig oppfølging. Det vanligste er å etablere tverrfaglige team og faste ordninger der ulike tjenester på oppvekstfeltet møtes. Flere kommuner har også samlet store deler av oppvekstfeltet organisatorisk under samme ledelse (Hansen mfl., 2020). Mange har etablert integrerte kommunale tjenester for barn og unge, ofte i form av samarbeidsmodeller som «familiens hus» eller «familiesenter» (Helsedirektoratet, 2015b).

Det finnes flere statlige tilskuddsordninger for å stimulere til bedre samarbeid om utsatte barn og familier i kommunene, som for eksempel «Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn» (Bufdir, 2022n). Ordningen forvaltes av Bufdir i samarbeid med Helsedirektoratet (Bufdir, 2019b). Formålet er å utvikle og implementere kommunale modeller for systematisk og kunnskapsbasert identifikasjon og oppfølging av utsatte barn (Bufdir, 2022n). Det ble i 2020 tildelt i overkant av 28 mill. kroner over ordningen, og 44 kommuner fikk støtte i 2020, jf. Prop. 1 S (2021–2022) for Barne- og familiedepartementet.

Som en del av regjeringens 0–24-samarbeid<sup>10</sup> ble det, i perioden 2020–2022, gjennomført en pilot for programfinansiering (samordning) av statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0–24 år og deres familier.<sup>11</sup> Formålet var å få kunnskap om effekten av en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens praksis med ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger (0–24-

<sup>9</sup> Lovforslag nr. L 44 Folketinget 2022–23.

<sup>10</sup> Et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

<sup>11</sup> «Utsatte barn og unge» – barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.

samarbeidet, 2020). Gjennom piloten ble 12 kommuner (totalt 39,4 mill. kroner i 2020) gitt lokal frihet til å utarbeide og implementere et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, der tilbud og tiltak settes inn tidlig og samordnet, og ulike kompetanser på tvers av sektorer og tjenester kompletterer hverandre og virker sammen (Statsforvalteren, 2020). En evaluering viser at kommunene er samstemte i at programfinansiering gir kommunene mer frihet, men at kommunene (foreløpig) ikke har erfaring, rutiner og prosesser på plass som regulerer hvordan dette handlingsrommet skal utnyttes. Det vises også til at det blant kommunalsjefene er overveiende enighet om at piloten gir en impuls til å ta fatt i tverrgående hensyn og økt involvering på tvers av tjenester og sektorer (Meltevik mfl., 2021).

#### 25.4.2 Tiltak for å sikre bedre koordinerte tjenester

Flere direktorater har utarbeidet en felles veileder om tverrsektorielt samarbeid, som er ment å utdype ansvaret og innholdet i de nye samarbeidsbestemmelsene som ble innført i velferdstjenestelovene i 2022 (se omtale 25.2.1). Veilederen gir også råd til fremgangsmåter for å identifisere behov for og samordne tjenestetilbud fra flere instanser. I tillegg gjennomføres det en evaluering av NTNU Samfunnsforskning som over fem år skal undersøke om lovendringene virker etter formålet. Den tverrsektorielle veilederen skal endres i takt med funn og erfaringer fra evalueringen (Helsedirektoratet, 2022c). Dersom harmoniseringen av reglene ikke har hatt den ønskede effekten, er det varslet at det skal ses på andre mulige tiltak, inkludert om reglene bør samles i en felles samarbeidslov (Prop. 100 L (2020–2021)).

Noen statsforvaltere har de siste årene tatt en form for meklerrolle, gjennom såkalte *tilsynsmøter*, i saker der flere instanser er involvert i oppfølgingen av barnet. Møtene brukes i saker der det sannsynligvis ville blitt funnet lovbrudd i et ordinært tilsyn, men der det legges vekt på å finne gode løsninger for brukerne fremover. Dette er gjerne saker med en pågående alvorlig situasjon.<sup>12</sup> Statsforvalteren kan få kjennskap til aktuelle saker gjennom institusjonstilsyn, tilsynsaksbehandling, klager eller etter henvendelser fra tjenester og privatpersoner, eventuelt forhold de blir kjent med for eksempel gjennom media. Målet med møtene er å skape felles forståelse for

barnets situasjon og at barnet ikke får det de hadde krav på. Det kan også gjøres forpliktende avtaler om hvem som skulle gjøre hva videre. Se kapittel 26 for mer informasjon og utvalgets forslag om utvikling av dette tiltaket.

*FACT Ung* er en tjenestemetodikk for samarbeid der et tverrfaglig team jobber oppsøkende og tilbyr flere tjenester til det enkelte barn/ungdom (Hatling, 2021). Se boks 25.1. Målgruppen for tiltaket er unge i alderen 12–25 år som trenger langvarig og sammensatt innsats fra flere tjenester og nivåer samt ungdom med funksjonssvikt innenfor områder som psykisk helse, skole, nettverk, arbeid, familie, rus, kriminalitet, seksualitet, avhengighet m.m. (Helsedirektoratet, 2021b). En viktig målgruppe for FACT Ung-team vil være ungdommer som er i kontakt med, eller under oppfølging av, barnevernet. I tilfeller der det foreligger bekymring for ungdommens omsorgsbetingelser, skal FACT Ung-teamet samarbeide med barnevernet, men ikke erstatte tilbudet fra barnevernstjenesten eller barnevernets undersøkelser og vurderinger. FACT Ung kan brukes både overfor barn som bor hjemme og for de som bor i fosterhjem eller på institusjon (NKROP, 2022a).

Det pågår også større enkeltprosjekter rundt om i landet, med mål om bedre tverrfaglig hjelp til barn i barnevernet. Ett eksempel er *Stillasbyggerne*, som hjelper barnevernstjenesten med å gi et mer samordnet og helhetlig helse- og omsorgstilbud til barn og unge fra 0–23 år som bor i fosterhjem eller på institusjon (Stillasbyggerne, 2022).

*Nye mønstre – trygg oppvekst* er et prosjekt for koordinert, tverrfaglig innsats til barnefamilier med lav inntekt. Målgruppen er familier med lav inntekt der barna har risiko for å utvikle helseutfordringer og utenforskap. Familiene rekrutteres gjennom NAV, helsetjeneste, oppfølgings-tjeneste, barnevernstjeneste, skole, barnehage eller helsestasjon. Målet er bedre tjenester og levekår og å bryte mønsteret med at lav inntekt og utfordringer går i arv. Prosjektet innebærer systematisk utprøving av en modell med familiekoordinator og familiens plan. Familiekoordinatoren vil, gjennom koordinering av en tverrfaglig og tverrsektoriell innsats, jobbe sammen med familien for å sikre akseptable boforhold og et stabilt oppvekstmiljø for barna, forbedret økonomisk situasjon, at foreldre kommer i arbeid eller aktivitet og for bedre helse. Familiekoordinator er organisert i NAV-kontor eller Familiens hus (Kristiansand kommune, 2022; Norge, 2022).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Informasjon utvalget har mottatt fra Statsforvalteren i Trøndelag.

### Boks 25.1 FACT Ung

Tjenestene som kan tilbys i FACT Ung kan være utredning og behandling, familierapi, foreldre-støtte, skolestøtte og tiltak fra barnevernet (Napha, 2021). Ungdommen skal selv definere egne problemstillinger og styrker sammen med teamet, og det skal bygges på deres ønsker, behov og ressurser for egeninnsats samt sikres god samhandling rundt den unge. Teamene skal organiseres som en forpliktende samhandling mellom kommune og spesialisthelsetjeneste. I tillegg til leder og merkantilt ansatt, bør de bestå av barne- og ungdomspsykiater, barne- og ungdomspsykolog, familierapeut, brukerspesialist, arbeids- og utdanningsspesialist, helsefaglig personell og sosialfaglig personell (NKROP, 2022a).

Forprosjektet for FACT Ung-satsningen i Norge ble etablert i 2018, med pilot-team i drift i 2020. Det jobbes nå med en bredere implementering, og det ble i statsbudsjettet for 2022 bevilget 53,5 millioner kroner til etablering av flere team (Napha, 2021). Per september 2022 var det fire FACT Ung-team i Norge, og mellom fem og ti team var varslet etablert i løpet av 2022 (Napha, 2022).

En evaluering av piloteringen viser at alle involverte (teamansatte, samarbeidspartnere i andre tjenester, ungdommer og pårørende) opplevde at de unge fikk god hjelp.<sup>1</sup> Unge som hadde mottatt oppfølging av FACT Ung-team var gjennomgående fornøyd med oppfølgingen, og la vekt på at de opplevde å bli hørt, støttet og akseptert, og at de ikke ble gitt opp. De beskrev videre at tilbudet var tilpasset deres behov, og de opplevde teamet som mer åpent, fleksibelt og tilgjengelig enn andre tjenester de hadde erfaring fra. Flertallet fortalte om økende mestring, spesielt i forbindelse med skole, bedre relasjon og kommunikasjon med familien. Som forslag til forbedringer foreslo de unge blant annet utvid-

ede åpningstider (dette etterlyste også de ansatte i teamene, samarbeidspartnere og pårørende) og mer informasjon om FACT Ung til samarbeidspartnere. Pårørende opplevde teamet som en viktig støttespiller, noen de kunne ringe til, diskutere med og dele ansvaret med. De opplevde at de unge hadde det bedre, og at oppfølgingstilbudet i FACT Ung var viktig. Samarbeidspartnerne til teamene pekte blant annet på at det kunne være hensiktsmessig med noe mer skolefaglig og barnevernsfaglig kompetanse i teamene, men at barnevernstjenesten ikke skulle være en del av teamet (Nord-Baade mfl., 2022).

Tilgjengelighet, kontinuitet, fleksibilitet i tjenester og tilnærming og system- og familiearbeid trekkes i evalueringen særlig frem som virksomt. Det bemerkes at det var få barnevernspedagoger i de tre teamene som ble evaluert. Evalueringen viser at både ansatte i FACT Ung og samarbeidspartnerne mente at flere unge burde få tiltaket, og det ble stilt spørsmål om hvorvidt man har klart å nå ut til unge fra barnevernet med psykiske problemer, rusproblemer og med store problemer på andre områder i livet, med henvisning til at dette er en gruppe som ofte kan falle mellom alle stolene i hjelpeapparatet. Det anbefales blant annet at FACT Ung-modellen videreføres og implementeres, i tråd med erfaringer og innspill fra de unge og deres pårørende, og at det bør sørges for at unge i barnevernet med psykiske problemer/lidelser og/eller rusproblemer, fanges opp og gis et tilbud (Nord-Baade mfl., 2022).

<sup>1</sup> Pilot gjennomført i gjennomført i to bydeler i Oslo og én kommune fra 2020. Evaluering gjort ved bruk av intervjuer av ansatte i FACT Ung-team (n=17), ansatte hos samarbeidspartnere (n=19), pårørende (n=14) og ungdommer 15–19 år (n=14).

<sup>13</sup> I prosjektet deltar 10 kommuner i Agder, i tillegg til Stavanger kommune. Prosjektet evalueres i samarbeid med NORCE Norwegian Research Centre, Universitetet i Agder, Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet, med mål om datamateriale og innsikt i livssituasjonen til familiene i målgruppen og hvilke effekter en slik organisering og koordinering av tjenester vil gi.

### 25.4.3 Tiltak for å forbedre helsehjelp og skolegang til barn i barnevernet

Det ble i 2022 vedtatt en plikt for barnevernstjenesten til å anmode Bufetat om *tverrfaglig helsekartlegging* ved omsorgsovertakelser, atferdsplasseringer og frivillige plasseringer utenfor hjemmet, jf. Prop. 222 L (2020–2021) *Endringer i*

*barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*.<sup>14</sup> Det ble samtidig vedtatt lovfestet at Bufetat kan tilby tverrfaglig helsekartlegging til kommunene. Tilbudet forutsetter at spesialisthelsetjenesten bidrar med nødvendige ressurser. Formålet med tverrfaglig helsekartlegging er å skaffe barnevernet tilstrekkelig informasjon om barnet, slik at barn som flyttes ut av hjemmet får mer treffsikker hjelp og oppfølging. Bestemmelsen om lovfesting av Bufetats tilbud om tverrfaglig helsekartlegging trådte i kraft i juni 2022, mens bestemmelsen om kommunens plikt til å anmode Bufetat om tverrfaglig helsekartlegging ennå ikke har trådt i kraft. Utprøving av tverrfaglig helsekartlegging startet opp høsten 2021, og Bufdir og Helsedirektoratet har hatt som felles oppdrag å utvikle nasjonale anbefalinger og retningslinjer for Bufetats vurderinger av om kartlegging skal tilbys i det konkrete tilfellet eller ikke. Anbefalingene skal gis innenfor rammene av Prop. 222 L (2020–2021) og skal bygge på forskning, evidensbasert kunnskap og erfaringer fra utprøvningsprosjektet.

Det er også utviklet et *pasientforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus* hos barn og unge med tiltak fra barnevernet og unge med ettervern fra barnevernet. Forløpet er utarbeidet av Bufdir og Helsedirektoratet, med innspill fra representanter fra brukerorganisasjoner, fagmiljøer og relevante tjenester innen barnevern, psykisk helse og rus. Målgruppen er ansatte i barnevernet og kommunale helse og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten samt barn og deres familier i barnevernet. Pasientforløpet har som mål at barn og unge i barnevernet blir kartlagt og utredet tidlig for eventuelle psykiske vansker og rusmiddelproblemer, og dermed bidra til at barnet får nødvendig helsehjelp i kombinasjon med riktig tiltak fra barnevernet. Forløpet kan settes i gang dersom barnet ønsker hjelp for psykiske vansker eller rusproblemer, eller hvis foreldrene ønsker at barnet skal få slik hjelp. Det

<sup>14</sup> Blant annet på bakgrunn av prosjektet CARE (Children at risk evaluation) gjennomført ved Universitetet i Oslo. Prosjektet har prøvd ut kartlegging av helse, utvikling og omsorgsbehov i samarbeid mellom barnevernet og helse-tjenesten hos barn som er i særlig risiko. Målgruppen har i hovedsak vært barn som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for, eller planlegger omsorgsovertakelse av. Bufetat region sør har hatt ett team ved Telemark barne- og familiesenter i Skien som kartlegger barn i alderen 0–6 år, mens BUP ved Sykehuset i Vestfold HF har vært vertskap for teamet som har kartlagt barn 7–17 år. Opptaksområdet for begge teamene har vært region sør, som inkluderer Agder, Telemark, Vestfold og deler av Viken fylke (gamle Buskerud). Området omfatter 83 kommuner, med en samlet befolkning på ca. én million innbyggere (Prop. 222 L (2020–2021)).

kan også settes i gang når det forekommer akutte symptomer på psykiske vansker eller lidelser, og barnevernstjenesten vurderer at det er behov for at helsetjenesten kartlegger barnets behov. Pasientforløpet kan iverksettes i alle faser av en barnevernssak, men har hovedfokus på undersøkelsesfasen. Forløpet inneholder blant annet beskrivelse av ulike instansers oppgaver og samarbeidet mellom dem, råd om hvordan samarbeidet innrettes og beskrivelse og aktiviteter som sikrer medvirkning og informasjon til barn og deres familier (Helsedirektoratet, 2020b).<sup>15</sup>

For at barn og unge som flyttes i tiltak utenfor hjemmet skal få et godt og tilpasset skoletilbud så raskt som mulig, er det utarbeidet *melderutiner* til rett skolemyndighet når et barn har flyttet. Rutinene klargjør hvem som skal sende melding, hva meldingen skal inneholde, når meldingen skal sendes og hvem den skal sendes til (Bufdir, 2014b). Det er også laget en veileder for samarbeid mellom skole og barnevern (Bufdir, 2018a).

*Skolelos* er et kunnskapsbasert hjelpetiltak som skal øke skolegjennomføring blant ungdom med barnevernstiltak i hjemmet. Tiltaket er utviklet med utgangspunkt i erfaringer fra andre typer lostiltak og oppfølgingsmodellen Supported employment, som kjennetegnes av tett, individuell oppfølging. Tiltaket Skolelos retter seg mot ungdom i alderen 12–18 år som mottar hjelp fra barnevernstjenesten, og som har behov for støtte til å mestre skolehverdagen. Målet med er å bedre ungdommens skolesituasjon, og hindre frafall fra videregående opplæring. Tiltaket er foreløpig på forsøksstadiet og testes ut av Bufdir i samarbeid med utvalgte kommuner (Bufdir, 2022e).

#### 25.4.4 Tiltak for å styrke oppfølging av utsatte gravide

På bakgrunn av et anmodningsvedtak i Stortinget, ga Bufdir i 2019 Høgskolen i Innlandet i oppdrag å utrede spørsmål om barnevernets ansvar for det ufødte liv (anmodningsvedtak nr. 745 (2015–2016)). Oppdraget omfattet å vurdere om det bør innføres en adgang, eller plikt, for helsepersonell til å melde bekymring til barnevernet ved nær-

<sup>15</sup> En spørreundersøkelse blant barnevernstjenestene i 2021 viste at bare 11 prosent hadde tatt i bruk pasientløpet. Over to tredjedeler av barnevernslederne oppga at manglende kunnskap og informasjon er en barriere mot å ta det i bruk. Mange fryktet også at pasientforløpet skulle forsvinne i arbeidet med barnevernsreformen, og flere trakk også frem samarbeid og kapasitet hos BUP som en konkret utfordring (Bufdir, 2022d).

mere definerte risikoforhold, og hvilke tiltak som i så fall bør settes inn overfor den gravide. Utredningen ble ferdig i 2021 (Netland mfl., 2021), og saken ligger til behandling i departementet.

I utredningen foreslås det blant annet at hovedregelen for kontakt med barnevernet bør være basert på frivillighet. Det foreslås endringer i helsepersonelloven og sosialtjenesteloven, og meldeplikt til barnevernet anbefales i ekstraordinære tilfeller – når det er sannsynlig at barnet blir født med varig skade, der summen av risiko og belastninger gjør det overveiende sannsynlig at omsorgen vil bli overtatt like etter fødsel, og der den gravides livssituasjon vanskeliggjør et selvstendig valg om samtykke, for eksempel ved negativ sosial kontroll. Det anbefales at det innføres en plikt for barnevernet til å bistå gravide og det ufødte liv, ved at dette blir en lovpålagt oppgave for barnevernet. Barnevernets rolle og tiltak kan eksempelvis omfatte veiledning og konsultasjoner til andre tjenester og til den gravide, deltakelse i tverrfaglige team eller opphold i senter for foreldre og barn der gravide kan bo og motta støtte gjennom graviditeten. Videre foreslås endringer i helsepersonelloven og sosialtjenesteloven som hjemler anbefaling om meldeplikt til barnevernet i ekstraordinære tilfeller.

*Familieambulatorier* er en lavterskel forebyggende tilbud rettet mot gravide eller småbarnsfamilier, der én eller begge foreldre har eller har hatt vansker med rusmidler og/eller psykisk helse. Målsettingen er å styrke foreldrekompansen, barnets omsorgssituasjon og tilknytningen mellom foreldre og barn, for å forebygge rusrelaterte skader og psykososiale vansker hos barna. Det gis poliklinisk og ambulant oppfølging under graviditet og fram til barnet når skolealder. Tjenesten ble opprettet ved tre sykehus i 2009 som et pilotprosjekt. I 2014 besluttet Helsedirektoratet at Familieambulatorier skulle opprettes over hele landet, men tjenesten er ennå ikke i drift overalt. Per 21. mai 2021 var det syv tilbud i landet, i henholdsvis Vestre Viken, Helse Nord-Trøndelag (Team i Levanger og Namsos), Universitetssykehuset Nord-Norge (Tromsø), Helse Fonna, Helse Bergen og i Helse Sunnmøre (usikkert hvorvidt tjenesten er i drift i sistnevnte). Evalueringer av familieambulatoriene (FA) er så langt positive. Det pekes på at de lykkes med å nå og identifisere gravide og små barn i risiko som har behov for ekstraordinær støtte, at det gir betydelig forbedring av helsen hos nyfødte i pilotområdene, samtidig som flere av studiene indikerer at brukerne er positive til tilbudet (Rimehaug mfl., 2019; Holden mfl., 2018; Eriksen og Heimestøl, 2016; Karlsson, 2012; Bjørgen og Westerlund,

2012). Forbedringspunkter og utfordringer med implementering gjelder blant annet avklaring av kompetanse- og ressursbruk med deler av spesialisthelsetjenesten, å gjøre FA-teamene bedre kjent blant kommunale tjenestetilbud og fastleger, klargjøre prosedyrer ved bekymringsmeldinger til barnevernet, tettere samarbeid med kommunen, samt mer deling av informasjon. En mer systematisk kartlegging og dokumentasjon av barnets omsorgsmiljø ble også trukket frem som et forbedringspunkt.

*Nurse family partnership (NFP)*, i Norge kalt *Sammen på vei*, er et program som er prøvd ut i Norge fra våren 2016 frem til medio 2021.<sup>16</sup> Det er et hjemmebesøksprogram der spesialopplærte sykepleiere (jordmødre og helsesykepleiere) besøker sårbare førstegangsgravide kvinner fra graviditeten til to år etter fødsel, med opptil 64 hjemmebesøk. Sluttrapporten til følgeevalueringen forelå i 2019, og den konkluderer med at det er behov for et program som dette i Norge. Evalueringen indikerer at programmet treffer en sårbar målgruppe som tjenestene ellers sliter med å hjelpe, og som kan være vanskelig å nå med andre tiltak. Selv om datamaterialet ikke gir mulighet til å måle effekt, anslår evalueringen det som sannsynlig at programmet kan forebygge omsorgssvikt og omsorgsovertagelser (Pedersen mfl., 2019).

Programmet har nå gått over i fase tre (2021–2027), og er utvidet til flere deler av landet. Frem mot 2027 skal det gjennomføres en effektstudie, som skal ligge til grunn for hvordan programmet spres videre (Bufdir, 2022r).

## 25.5 Hvor trykker skoen?

### 25.5.1 Innledning

Barn og familier i barnevernet har utfordringer som går på tvers av ulike sektors og tjenesters ansvarsområde, og som fordrer et godt tverrsektorielt samarbeid. Det er godt dokumentert at barn og unge som har eller har hatt tiltak gjennom barnevernet klarer seg dårligere enn andre barn. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom barnas helse og utdanning. Barna viser i større grad symptomer på psykiske problemer og lidelser (Havnen mfl., 2009; Lehmann mfl., 2013; Kayed mfl. 2015; Kääriälä, 2020; Nilsen mfl., 2021), og har oftere kontakt med fastlege og BUP enn barn uten tiltak (Drange mfl., 2022). Voksne som har hatt tiltak utenfor hjemmet mottar ved 21-årsalder oftere

<sup>16</sup> Under navnet *Familie for første gang*.



uføretrygd/AAP enn unge uten erfaring fra barnevernet. Unge med tiltak fra barnevernet kommer også dårligere ut på nasjonale prøver, får svakere karakterer, og karakterer i færre fag, enn barn uten tiltak fra barnevernet (Drange mfl., 2022). For mer informasjon, se kapittel 4.

Erfaringene barna har, for eksempel med omsorgssvikt eller foreldres psykiske lidelser, kan i seg selv gi helseutfordringer eller andre utfordringer hos barna (Folkehelseinstituttet, 2018; Universitetet i Agder, 2020; Faktisk, 2022). Hovedutfordringen er at det ikke gjøres nok for å kompensere for barnas utgangspunkt, verken gjennom barnevernets hjelpetiltak eller tiltak fra andre sektorer.

Samtidig er det godt dokumentert at det forekommer stor grad av generasjonsreproduksjon av kontakt med barnevernet (Backe-Hansen mfl., 2014; Kojan og Fauske, 2011). Dette utgjør et rettssikkerhetsproblem. Barnevernet har ikke klart å yte god nok hjelp tidlig, til at disse foreldrene kan utøve godt foreldreskap. Det understreker de alvorlige konsekvensene av at barnevernet ikke har gode nok tiltak å sette inn, og at denne gruppen barn og unge ikke følges tilstrekkelig godt nok opp når de selv skal stifte familie.

Manglende samarbeid mellom ulike instanser i tilbudet til utsatte barn og unge, inkludert barn i barnevernet, er en sammensatt og omfattende problemstilling, som utvalget ikke har hatt mulighet til å vurdere alle sider av. I utvalgets mandat er heller ikke samarbeid gitt særlig plass. Utvalget er bedt om å vurdere hvordan barnevernet kan utløse bistand som barna trenger fra andre sektorer for at de skal kunne få et tilbud i barnevernet som ivaretar barnas rettssikkerhet. Utvalget har på bakgrunn av dette sett nærmere på følgende fire utfordringer:

- Ansvar for barn med sammensatte vansker er uavklart og lite koordinert.
- Familier med komplekse behov får ikke hjelp som virker.
- Oppfølgingen av utsatte gravide og spedbarnsforeldre er mangelfull og lite samordnet.
- Det mangler kunnskap om og tiltak for bedre samarbeid.

### 25.5.2 Uavklart og lite koordinert ansvar for barn med sammensatte vansker

Utvalget mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved om ansvaret for barn med komplekse utfordringer, og som trenger tiltak og tjenester fra ulike instanser og eventuelt flere forvaltningsnivåer, er tilstrekkelig avklart og koordinert. I

saker der barn har komplekse utfordringer vil ofte foreldrene være de som koordinerer hjelpen til barna. Dette er i seg selv sårbart, men rammer særlig barn i barnevernet, dersom de har foreldre som ikke kan ivareta dette. Barnevernet har plikt til å samarbeide med andre tjenester, men har ingen formell koordinerende rolle med fullmakt til å utløse hjelp fra andre. Resultatet kan være at ingen tar «pådriveransvar» og ansvar for å koordinere hjelp barnet trenger fra ulike tjenester.

Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom), har slått fast at rettighetene for barn og unge med såkalte «uavklarte tilstander»<sup>17</sup> ikke fungerer etter intensjonen, at det er uavklart hvem som har ansvaret for barn og unge som har det vanskelig over tid, at barn og unge kartlegges uten at dette følges opp med systematiske tiltak, og at igangsatte tiltak ikke evalueres. Dette synes å gjelde pasientrettigheter, men også rettigheter innen andre sektors ansvarsområder (Ukom, 2020).

Flere enkeltsaker har også vist at barn og unge med sammensatte vansker ikke får ivaretatt sine rettigheter (Aftenposten, 2022; Fylkesmannen i Hordaland, 2016; Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018). I fosterhjemsundersøkelsen for 2022 er 30 prosent av fosterforeldrene helt eller delvis uenig i at barnet får den oppfølgingen som trengs fra andre instanser enn barnevernet (Norsk fosterhjemsforening, 2022d). Clifford mfl. (2015) viser, basert på spørreundersøkelse og intervju blant foreldre i barnevernet (n=715), at mange foreldre uttrykker at situasjoner der barnevernet, skole og andre hjelpeinstanser opptrer sammen kan oppleves krevende. De har ofte liten oversikt over hvem de ulike fagfolkene er, og møtene resulterer ikke alltid i faktisk handling.

Helsehjelp skal gis av både kommune og stat. Helsetilsynet (2019a) viser til at fastlegene er en viktig aktør for barnevernstjenestene å samarbeide med, blant annet som henviser til BUP, men at samarbeidet med fastlegene varierer. I NOU 2017: 12 *Svikt og svik* vises det til at fastleger ofte sitter på mye relevant informasjon som andre tjenester har nytte av i sitt arbeid. Utvalget så imidlertid at informasjon ikke nødvendigvis ble delt, og at fastlegene heller ikke hadde kapasitet til å delta i samarbeidsfora, som ansvarsgruppemøter.

Barneombudet mener det er behov for å klargjøre ansvarsforholdet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten, og for tydelige føringer for hvilke tilbud som skal være tilgjengelige på kommunalt nivå (Barneombudet, 2020b). Også

<sup>17</sup> Uavklart diagnose og hjelpebehov.

Helsetilsynet (2019a) finner eksempler på at barnevernstjenesten og BUP skyver ansvar over på hverandre, og at samarbeidet fungerer best når det er formalisert. Både Riksrevisjonen og Ukom viser til at det er variasjon i helseforetakenes avslagsprosent i BUP, og at dette indikerer betydelig ulikhet i tjenestetilbudet og risiko for pasientsikkerheten (Ukom, 2020; Riksrevisjonen, 2021). Også Barneombudet viser til ulik praksis i BUPs vurderinger av henvisninger, og mener barn (ikke bare barn i barnevernet) ikke har likeverdig tilgang til hjelp. Ombudet finner også at barn, unge og foreldre får lite informasjon om sine rettigheter, herunder retten til å klage (Barneombudet, 2020b).

Det foreligger samtidig ulike forståelser av hva som er helsehjelp. Samhandlingsutfordringer kan også skyldes tradisjonelle oppfatninger av at helsehjelp skal ytes av helsetjenestene, mens barnevernet skal yte omsorg. Utvalget mener dette er et krevende utgangspunkt i saker der helseproblemene nettopp har sammenheng med barnas erfaringer med omsorgssvikt. Det kan lett føre til en praksis der tjenestene henviser saker til hverandre, i stedet for å erkjenne at god omsorg er et sentralt element i helsehjelp, og at det derfor bør tilstrebtes tilbud der fagfolk med ulik kompetanse jobber sammen og ved siden av hverandre.

### 25.5.3 Familier med komplekse utfordringer får ikke hjelp som virker

Familier med komplekse utfordringer blir værende i barnevernets søkelys over mange år. Se boks 25.2. Det at barn og foreldre over lang tid lever i en uavklart og usikker situasjon er en rettsikkerhetsutfordring. Kostnaden bæres først og fremst av barna og familiene selv, både på kort og lang sikt, i form av tapt livskvalitet og tapte muligheter i skole- og arbeidsliv med mer. Også for samfunnet følger det potensielt store kostnader ved at man ikke får til en varig bedret situasjon for familiene. Se også kapittel 32 om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det er ikke unaturlig at det for familiene med de største utfordringene også er vanskeligst å finne tiltak som virker. Utfordringene til disse familiene kan heller ikke håndteres av barnevernet alene. Et tverrsektorielt tilbud er ofte en forutsetning for at barna og familiene skal få riktig og god hjelp. Tausenfreund (2016) viser nettopp til at dette er familier «whose life situation is characterized by a plurality of particularly complex problems in various areas of life». Helsetilsynet (2019a) viser, i gjen-

nomgangen av 106 saker om omsorgsovertakelse og akuttvedtak, at der det er behov for mer omfattende og intensive tiltak.

Det er trolig flere årsaker til at det er vanskelig å hjelpe disse familiene. Det kan både handle om forhold ved barnevernet, som tilgangen på virksomme hjelpetiltak, kompetansen og kapasiteten i barnevernstjenestene, om tiltaks- og tjenestetilbudet fra andre sektorer og om samarbeidet mellom tjenestene.

### 25.5.4 Manglende og lite samordnet oppfølging av utsatte gravide og spedbarnsforeldre

Barnevernssaker som omhandler spedbarn, har ofte et sammensatt problemkompleks. I saker om omsorgsovertakelse er det ofte flere risikofaktorer som opptrer samtidig (Krutzinna og Skivenes, 2021). Den vanligste risikofaktoren ved foreldre, i saker der barn ble plassert utenfor hjemmet innen 30 dager etter fødsel, er utilstrekkelige foreldreferdigheter, kaotisk livsførsel, dårlige boforhold og økonomiske problemer. Nesten hver tredje mor hadde selv vært under offentlig omsorg eller hatt betydelig involvering av barnevernet i egen oppvekst. Også Helsetilsynet fant i sin gjennomgang av 106 barnevernssaker at foreldrene ofte selv hadde vært utsatt for omsorgssvikt (2019a). Se kapittel 4 om mer informasjon om hva som kjennetegner situasjonen for barn og foreldre i saker om omsorgsovertakelse av nyfødte.

Funnene samsvarer med Clifford mfl. (2015) som finner at foreldre med egen historie med omsorgssvikt i barndommen er en av to familietyper definert som «multiproblemfamilier» eller familier med komplekse utfordringer, jf. boks 25.1. Blant gruppen familier er det familiene der foreldre selv har opplevd omsorgssvikt, at plassering uten for hjemmet er mest vanlig. En medvirkende årsak til dette kan være at mødrene i denne gruppen får barn tidlig, ofte uten støtte fra egne foreldre eller barnets far.

Kripos (2019) finner, i sin gjennomgang av 90 straffesaker om alvorlig vold mot barn under fire år, at over halvparten av de anmeldte foreldrene hadde en diagnose eller hadde fått påvist fysisk eller psykisk helseproblem. En tredel var utenfor arbeidslivet. Også barna var rapportert å ha helseproblemer, som enten var medfødt eller som var knyttet til søvn, mat og gråt, og barna kunne ha behov for mer reguleringsstøtte og sensitiv omsorg enn det som er vanlig.

Utvalget mener det er en svakhet i dagens system at barnevernet har begrenset mulighet til å gi

### Boks 25.2 Hvem er familiene med komplekse utfordringer?

Ifølge Clifford mfl. (2015) er familier med komplekse utfordringer («multiproblemfamilier») kjennetegnet av en situasjon der barn og foreldres problemer er vevd sammen, og de utgjør om lag 26 prosent av familiene i barnevernet.<sup>1</sup> Dette er familier barnevernet strever med å finne virksom hjelp til, og som dermed er i barnevernets «søkelys» over lang tid. Det finnes, etter hva utvalget vet, ingen oversikt over hvilke tiltak, hvor mange hjelpetiltak og hvilke andre instanser som har vært involvert i disse familiene.

Clifford mfl. (2015) beskriver to ulike familietyper som de definerer som multiproblemfamilier; 1) foreldre med sin egen historie med omsorgssvikt i barndommen, som ikke fikk den støtten de trengte fra skole, barnevern og andre instanser og 2) familier der vanskelige parforhold, konflikt og psykiske påkjenninger hos for-

eldre baner veien inn i barnevernet. Dette er familier der foreldrene opplever at de sjelden får «hodet over vann», og familiene har som oftest alvorlige vansker allerede når foreldrene er meget unge, i barnas første leveår, og i hvert fall før barna begynner på skolen. Det er høyt konfliktnivå i familiene, som til en viss grad avtar når foreldrene skiller lag, som de nærmest alltid gjør. Konfliktenes forlenges blant annet i form av uenighet om samvær. Aleneforeldrene som inngår i gruppen, har lite sosiale ressurser i form av venner og støttespillere. Barna i disse familiene kan både være plassert utenfor hjemmet og bo hjemme med hjelpetiltak.

<sup>1</sup> Clifford mfl. (2015) finner at blant der familiene *ikke* er kategorisert som multiproblemfamilier er foreldre som ruset seg i ungdomstida, men som nå er rusfrie, familier som opplever vansker når barna er i pubertetsalderen og familier med funksjonshemmede barn.

tiltak til utsatte familier som venter barn, før barnet er født. Dette medfører blant annet at barnevernet i mindre grad kan iverksette hjelpetiltak som kan forebygge omsorgssvikt, og eventuelt akuttplasse- ringer, etter at barn er født. Det forhindrer og for- sinker også barnevernets informasjonsinnhenting, som er viktig for å kunne foreta gode vurderinger og sette inn riktig tiltak, noe som øker risikoen for at det settes inn tiltak som enten er for lite inngri- pende eller for inngripende. Netland mfl. (2021) viser til at mange av tiltakene som tilbys gravide har svak forskningsbasert dokumentasjon på effekt, og det anbefales at barnevernets bistand til gravide og det ufødte liv blir lovpålagt, med mål om at dette skal redusere belastning og risiko, forbe- rede foreldrene på foreldreskapet og tidlig kunne planlegge for barnets beste.

Det er også en fare for at foreldre og spedbarn i risiko ikke oppdages. De yngste barna utgjør en relativt liten andel av barna i barnevernet, både når det gjelder barn med undersøkelse og barn med tiltak. Dette kan tilsi at spedbarn er under- representert i barnevernet, noe som kan gjøre det vanskelig å forebygge behov for sterkere tiltak senere. I en utredning fra 2012, på oppdrag fra Bufdir, viser Rambøll at barnevernet ikke i til- strekkelig grad fanger opp barn i alderen 0–3 år som trenger tiltak fra barnevernet (Bufdir, 2015c). Mange av familiene i spedbarnssaker er gjerne

kjent for barnevernet fra før, fordi eldre søsken mottar hjelp fra barnevernet, eller foreldrene selv har opplevd omsorgssvikt og fått hjelp fra barne- vernet. Barnevernet er ellers avhengig av at andre tjenester melder bekymring.

I den nevnte rapporten fra Kripos (2019), om vold mot de yngste barna, var over halvparten av de fornærmede barna fem måneder eller yngre, mens en fjerdedel av spedbarna var 0–2 måneder da skaden ble avdekket. Kun to av de 90 sakene ble avdekket etter ordinær helseundersøkelse på helsestasjon. I de fleste sakene var det foreldrene selv som tok kontakt med helsetjenestene, som deretter meldte saken til politiet. Det ble samtidig i flere av sakene avdekket eldre bruddskader som ikke var blitt meldt eller behandlet. I rapporten fra Kripos tas det til orde for tettere oppfølging av utsatte familier, allerede fra svangerskapet, for eksempel i form av tiltak som *Sammen på vei*.

Dette samsvarer med funn fra Barnevolds- utvalgets gjennomgang av saker hvor barn hadde vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Gjennomgangen viste at det i fler- tallet av sakene var klare risikofaktorer til stede i barnets omsorgssituasjon, uten at dette førte til nødvendig bekymring og oppfølging (NOU 2017: 12). Deler av hjelpeapparatet var kjent med utford- ringer hos foreldrene, som problemer med rus, psykiske vansker og kriminalitet, og hadde der-

med mulighet til å gripe inn allerede under graviditet eller kort tid etter fødsel, men uten at dette ble gjort. Barnevoldsutvalget fremhevet blant annet at det ikke ble foretatt tilstrekkelige vurderinger av risiko, risikoen ble undervurdert eller informasjon ble ikke delt med tjenester som hadde mulighet til å gripe inn.

Disse funnene indikerer at det er en risiko for at spedbarn i alvorlig risiko ikke oppdages tidlig nok, samtidig som mulige samarbeidsutfordringer mellom etater, eller uklarheter rundt meldeplikt til barnevernet, kan hindre tidlig identifikasjon av utsatte barn og foreldre. Også funnene i UNICEFs årlige kommuneundersøkelse fra 2022 viser variasjon i kommunenes oppfølging av nyfødte og deres foreldre.

### 25.5.5 Lite kunnskap om og tiltak for bedre samarbeid

Fossum mfl. (2015) viser at det foreligger lite forskningsbasert informasjon om omfanget av samhandling og hvordan samhandlingsutfordringer påvirker tilbudet til barn og familier. Det er også vanskelig å finne statistikk over barn og unge som har flere problemer samtidig, og hvilken hjelp de får (Hansen mfl., 2020).

Det mangler dessuten forskning på norske eller nordiske tiltak som best hjelper familier med komplekse utfordringer. Mye av forskningen er på familier i USA, som har et svakere sikkerhetsnett og en langt høyere forekomst av barnefattigdom og hjemløshet enn i Norge og Norden.

Clifford mfl. (2015) viser til at barnevernet bør møte familier med komplekse utfordringer på en annen måte, og at det er behov for tiltak som i større grad treffer bredden av risikofaktorer barna er utsatt for. I forlengelsen av dette hevder Fauske mfl. (2017), at for disse familiene vil spesifikke tiltak eller evidensbaserte programmer være vanskelig å implementere slik at de får den forventede effekten. Christiansen (2015) viser imidlertid til at «både Thoburn (2010) og Pecora mfl. (2014) mener det er forskningsmessig grunnlag for å anbefale at familier med komplekse vansker, og der det er fare for at barn utsettes for omsorgssvikt, får hjelp som kombinerer kortvarige, intensive programbaserte intervensjoner med langsiktig, målrettet støtte.

I en systematisk oversikt over forskningen i Nederland, på effektiviteten av tiltak overfor 'multiproblemfamilier', finner Evenboer mfl. (2018) at effekten av ulike tiltak varierer veldig mellom ulike studier. Det påpekes imidlertid at det er vanskelig å trekke sikre slutninger om

dette, når det er så vanskelig å se sammenhengen mellom komponentene i tilgjengelige tiltak og familienes komorbide problemer.

Tilgangen på, og utbredelsen av, kunnskapsbaserte tiltak som er spesielt egnet for spedbarn i risiko for omsorgssvikt er også begrenset. Det mangler evidensgrunnlag for effekten av mange av tilbudene som tilbys i landets kommuner i dag. Dette kan utfordre minste inngreps prinsipp, dersom virksomme tiltak ikke blir satt inn for å forhindre omsorgssvikt og overtakelse.

## 25.6 Utvalgets forslag

Det er over flere år igangsatt tiltak for å gjøre situasjonen bedre for barn i barnevernet som trenger tverrfaglig oppfølging. Utvalget legger til grunn at harmoniseringen av velferdstjenesteregulverket og nye veiledere knyttet til samarbeid, koordinering og retten til individuell plan er viktig for å løse utfordringene beskrevet over, særlig utfordringene for barn med sammensatte vansker og familier med komplekse behov. Utvalget er også kjent med at Bufdir har fått i oppdrag å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser av relevante modeller for å koordinere tilbud fra ulike sektorer til barn under offentlig omsorg og ambulant helsehjelp til barn som bor hjemme eller i fosterhjem.<sup>18</sup>

Videre er det utviklet *pasientforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge i barnevernet*, og tilbud om tverrfaglig helsekartlegging for barn som blir plassert utenfor hjemmet. Disse tilbudene, dersom det tas i bruk på en god måte, vil kunne hjelpe barn med sammensatte vansker. Det samme gjelder etableringen av FACT-Ung-team.

Utvalget mener derfor at det er viktigere å støtte oppunder det arbeidet som skjer, snarere enn å foreslå mange nye tiltak. Det vises også til at utvalget, i andre deler av utredningen, har foreslått tiltak som vil være relevante for utfordringene beskrevet i 25.5. Dette omfatter særlig:

- BRO, flertallets forslag, for barn som bor i tiltak utenfor hjemmet vil være viktig. En sentral oppgave for barnrepresentanten vil være å påpeke behov for samarbeid med og eventuelt tiltak fra andre instanser enn barnevernet, for eksempel behov for tettere oppfølging fra skole- eller helsevesenet. BRO kan bistå barnet i dialogen med barnevernstjenesten, tilsyns-

<sup>18</sup> Utredning av ambulant helsehjelp til barn med institusjons-tiltak inngår også i oppdraget.

myndighetene og andre aktører, og dermed også ved eventuell klage på tilbudet fra ulike aktører. Se kapittel 7.

- Forslaget om å gi barnevernet en sterkere koordineringsrolle ved henleggelse av undersøkelsessaker. Tiltaket vil bidra til at familier får hjelp av andre relevante instanser, noe som blant annet kan forebygge behov for tiltak fra barnevernet på et senere tidspunkt. Se kapittel 12.
- Forslag om at det skal gjennomføres tverrfaglige spesialistvurderinger i krevende barnevernssaker, og at Bufetat skal bistå kommunene på dette området. Tiltaket vil bidra til at barns behov for tiltak fra ulike sektorer og instanser avdekkes. Se kapittel 24.
- Forslaget om at statsforvalterne får et klart mandat, og et tydelig oppdrag, med å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser, for eksempel gjennom bruk av tilsynsmøter. Tilsynsmøter er et tiltak som kan bidra til å *utløse bistand som barna trenger fra andre sektorer* jf. utvalgets mandat. Se kapittel. 26.

Utvalget foreslår i tillegg at innsatsen for å implementere kunnskapsbaserte tiltak rettet mot barn og familier med komplekse problemer styrkes, og at barnevernets rolle overfor gravide som er i utsatt situasjon bør styrkes. Forslagene utdypes under.

#### Videreutvikle og spre kunnskapsbaserte tiltak

Utvalget mener det er behov for å styrke implementeringen av kunnskapsbaserte tiltak som innebærer tidlig og samordnet innsats overfor barn og familier med komplekse problemer. Det trengs fortsatt mer forskning og kunnskapsutvikling på tiltak rettet mot denne målgruppen, og dette blir også foreslått i kapittel 29 i utredningen.

Utvalget mener samtidig at kunnskapsbaserte tiltak som allerede finnes bør videreutvikles og spres til flere deler av landet. Målet må være at denne typen tiltak blir tilgjengelig over hele landet. Dette innebærer blant annet at:

- Satsingen på programmet *Sammen på vei* bør videreføres, med mål om nasjonal implementering, og det bør vurderes om elementer i *Sammen på vei* kan benyttes i tiltak til andre målgrupper enn kun blivende foreldre. Særlig vil den koordinerende funksjonen fagpersonen har overfor spekteret av tverrsektorielle tjenester familien trenger, kunne ha bredere anvendelse.

- Satsingen på FACT Ung fremstår som et lovende tiltak med tanke å sikre samtidig kompetanse i vanskelige saker. Utvalget mener satsingen bør videreføres og forsterkes. Helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet bør utrede om tiltaket kan utvides til å også gjelde barn under 12 år, samt foreta nødvendige avklaringer av ansvars- og rolledelingen mellom FACT Ung-teamene og barnevernet.
- Det bør utredes hvordan tiltak som *Skolelos*, og andre lignende funksjoner som innebærer koordinering og oppfølging av barn og familie med sammensatte problemer, kan implementeres mer systematisk nasjonalt. Det kan eksempelvis også ses hen til funksjonen som familiekoordinator innenfor prosjektet *Nye mønstre*.

#### Skoletilbud for ungdom i tiltak utenfor hjemmet

Når en ungdom må bytte videregående skole som følge av flytting til institusjon eller fosterhjem kan hen risikere å bli stående uten skoleplass eller bruke opp retten til videregående opplæring, uten å ha fått fullført det påbegynte året.

Fylkeskommunen har plikt til å ha inntak til videregående opplæring etter utløpet av søknadsfrister, for ungdom som blir plassert i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon etter søknadsfristen. Fylkeskommunen har i slike tilfeller også plikt til å ha inntak etter at skoleåret har begynt, når dette er forsvarlig, jf. forskrift til opplæringslova § 6-8. Det må, ifølge Utdanningsdirektoratet, gjøres en konkret vurdering av hva som er forsvarlig opp mot hva fylkeskommunen kan tilby. Fylkeskommunens plikt til å ta imot en elev midt i året gjelder, bare dersom eleven kan få tilstrekkelig opplæring, og lærerne ved den nye skolen får tilstrekkelig vurderingsgrunnlag (mulighet til å gi karakterer), og bare dersom fylkeskommunen har ledig kapasitet på det aktuelle tilbudet (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Ungdom har etter søknad rett til tre års heltids videregående opplæring, jf. opplæringslova § 3-1. Hvis fylkeskommunen er i tvil om en søker har brukt opp retten til videregående opplæring, etter å ha tatt imot en plass og sluttet i løpet av skoleåret, må dette vurderes skjønnsmessig og konkret etter søknad. Fylkeskommunen kan, som en veiledende frist, legge til grunn at den som har vært elev ved en skole per 1. november trolig har brukt opp ett år av retten sin det aktuelle opplæringsåret. Den som har sluttet før 1. november vil ikke ha brukt av retten sin. Direktoratet har presisert

at fylkeskommunen bør strekke seg langt når det gjelder 1. november-fristen og bruk av retten til opplæring, når årsaken til at ungdommen slutter i videregående opplæring er flytting i fosterhjem eller barnevernsinstitusjon etter barnevernsloven (Utdanningsdirektoratet, 2021).

Utvalget foreslår at retten til skoleplass, for unge som flyttes i fosterhjem eller institusjon, gis en tydeligere *nasjonal* regulering, for å forhindre at unge med tiltak fra barnevernet blir stående uten skoleplass eller mister rett til utdanning. Det må også være et mål at dette praktiseres likt i hele landet. Det må utredes nærmere hvordan dette bør reguleres.

#### Tettere oppfølging av utsatte gravide

Utvalget mener det er viktig med oppfølging av gravide der det foreligger klare risikofaktorer. Spørsmålet ligger i randsonen av utvalgets mandat, og utvalget har derfor ikke gått langt i å utrede disse spørsmålene. Barnevoldsutvalget foreslo flere tiltak for å forebygge vold og overgrep mot de yngste barna, blant annet gjennom mer bruk av hjemmebesøk til utsatte grupper. Utvalget støtter disse tiltakene.

Utvalget mener også det bør vurderes om og hvordan barnevernstjenesten i større grad kan samarbeide med helsetjenestene overfor utsatte gravide, i tilfeller der det foreligger høy risiko for at barnet vil kunne oppleve omsorgssvikt etter fødsel. Utvalget ønsker ikke å endre ansvarsdelingen mellom helsetjenestene og barnevernet for denne målgruppen, men ser at manglende kjennskap til barnet og familien før fødsel gir barnevernstjenestene kort tid til å vurdere foreldrenes omsorgsevne og barnets behov, i saker der det kan være fare for barnets helse og sikkerhet. Dette gir også lite tid til å iverksette tiltak som kan forebygge en eventuell omsorgsovertagelse. En mulighet er at barnevernets adgang til å åpne undersøkelse utvides til å gjelde flere målgrupper enn gravide rusmiddelavhengige. Dette vil innebære at barnevernstjenesten i flere saker kan samarbeide med helsetjenestene om å vurdere familiens og barnets fremtidige behov, og tilby familien hjelpetiltak. Barnevernets innsats må i tilfelle innrettes som et støttetilbud, og ikke som overvåkning av kommende foreldre.

#### Følge opp kommende førstegangsforeldre med egen barnevernserfaring

Utvalget foreslår at det utvikles et særskilt oppfølgingstilbud til kommende førstegangsforeldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet. Tiltaket innebærer at foreldrene får informasjon om hva barnevernet og andre hjelpeinstanser kan bidra med av tiltak, samt at barnevernet kan få informasjon om hva foreldrene kan ha behov for. Ved behov kan det settes inn tiltak for å styrke foreldrenes ferdigheter og selvtillit på foreldrerollen.

Målet med tiltakene er at utsatte gravide spedbarn skal identifiseres, og gis hjelp så tidlig som mulig, blant annet for å forebygge omsorgssvikt. Videre er målet å forebygge generasjonsreproduksjon av barnevernserfaring, og bedre rettsikkerheten til utsatte blivende foreldre, herunder foreldre med egen erfaring fra barnevernet.

Det må utredes nærmere hvordan barnevernets og helsetjenestenes ansvar bør reguleres for å oppnå formålet. Barnevernets tiltak, på samme måte som tiltaket beskrevet over, innrettes som et støttetilbud.

#### Merknad fra ett utvalgsmedlem

Utvalgsmedlemmet Kvisvik viser til at et sentralt behov for godt tverrfaglig samarbeid er samarbeidet mellom barnevernet, Nav og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I mange tilfeller gjelder det familier som kommunen ofte kjenner i alle disse tjenestene, uten at de samarbeider om å gi det beste helhetlige tilbudet. Samspill mellom barnevernet, nav og helse- og omsorgstjenesten er svært viktig, og nødvendig i mange faser i en families/barns liv innen barnevernet. Dersom det er behov for bistand fra flere tjenester er det en tendens til at det bare henvises og/eller meldes til hverandre, men det beste tilbudet er sannsynligvis et samarbeid/samspill imellom sammen med den/de som trenger bistand. Ikke minst forutsettes det at alle jobber sammen med skole, barnehage og sfo og foreldre/fosterforeldre. Hvordan dette skal kunne sikres må avklares, tydeliggjøres og gis god veiledning og oppfølging av.

## Kapittel 26

# Tilsyn, kontroll og læring

### 26.1 Innledning

Barnevernet skal gi nødvendig og riktig hjelp til barn i utsatte livssituasjoner. Sakene kan imidlertid være komplekse og krevende, og det kan skje feil med potensielt store konsekvenser for barn og familier. Barnevernssystemet må være organisert på en måte som gjør at feil oppdages og repareres, og de underliggende årsakene utbedres. Flere av problemstillingene i utvalgets mandat har handlet om å vurdere behovet for kontroll og kvalitets-sikring av barnevernets arbeid. Kontroll og kvalitets-sikring kan skje på flere måter, eksempelvis gjennom nemndas og domstolens behandling av saker, gjennom faglige støttesystemer til barnevernstjenestene og gjennom tilstandsvurderinger, internkontroll og forvaltningsrevisjoner i kommunene. Dette er temaer som behandles i andre deler av utredningen, se for eksempel kapittel 24 om organiseringen av barnevernet, kapittel 14 om akuttiltak og kapittel 15 om nemnds- og domstols-behandling av barnevernssaker.

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å se på tilsynsmyndighetenes rolle i å ivareta rettssikkerheten, og det er hovedfokuset i dette kapitlet. Flere instanser, som Riksrevisjonen, Barneombudet og Sivilombudet, har som oppgave å føre en form for tilsyn eller kontroll med barnevernet. Disse omtales i kapitlet, men først og fremst diskuteres statsforvalterens rolle og funksjon som tilsynsmyndighet, og det systemrettede lovlighets-tilsynet med kommunens barnevernstjeneste, Bufetat og institusjonene. I tillegg til å påse at regelverket følges, er statsforvalteren klageinstans over barnevernstjenestens og institusjoners vedtak om tvang og andre inngrep, og behandler andre henvendelser og klager på barnevernet. Tilsynet er et virkemiddel for å påse at barn og foreldre får nødvendig og forsvarlig hjelp fra barnevernet, og for å styrke kvaliteten i barnevernet, jf. ny barnevernsllov § 17-1. Utvalget vurderer imidlertid ikke nærmere behovet for mekanismer for å gjennomgå enkeltsaker der det kan ha skjedd feil med sikte på læring, fordi Barne- og familie-

departementet har varslet et høringsnotat om en faglig uavhengig undersøkelseskommissjon, for saker der systemsvikt har ført til manglende oppfølging av omsorgssvikt, vold eller overgrep mot barn og unge.

Det finnes lite forskning og annen kunnskap som dokumenterer at det er utfordringer ved tilsynet med barnevernet og hva eventuelle utfordringer fører til. På bakgrunn av den statistikken som foreligger, og innspill som utvalget har mottatt underveis i arbeidet, er det likevel fire områder som vurderes som problematiske:

For det første er systemet for tilsyn og kontroll fragmentert. Dette handler på den ene siden om at det er mange aktører som har til dels overlappende ansvarsområder. På den andre siden fremstår tilsynet smalt, ved at tilsyn gjerne gjennomføres sektorvis og med den enkelte virksomhet. Dette gjør det vanskeligere å fange opp mangler ved det helhetlige tilbudet til barn og unge.

For det andre fører ikke tilsyn nødvendigvis til læring og bedre kvalitet i tjenestene. Dette handler både om at de samme feilene ser ut til å bli avdekket over tid, samtidig som tilsynet i barnevernet i begrenset grad er innrettet mot å fange opp kvalitetsutfordringer i tjenestene.

For det tredje er det utfordringer knyttet til organisatoriske forhold hos statsforvalterne, som både kan omfatte varierende kompetanse og kvalitet mellom statsforvalterembetene og begrenset kapasitet i tilsynsarbeidet med barnevernstjenestene.

For det fjerde fungerer ikke tilsynet i tilstrekkelig grad som en rettssikkerhetsmekanisme i enkeltsaker. Dette handler om at barn og foreldre opplever å ha en svak posisjon i klage- og tilsyns-systemet, saksbehandlingstiden på klager er lang og at påviste avvik i barnevernstjenestene ikke nødvendigvis fører til at feil blir rettet opp i den enkelte sak.

Det pågår en rekke utviklingsprosesser på tilsynsområdet som vil kunne møte flere av utfordringene. Dette omfatter utviklingsprosesser i regi

av Helsetilsynet som skal sikre et mer enhetlig tilsyn og bidra til at tilsynet fører til bedre læring i tjenestene. Statsforvalterne har også fått flere oppgaver i oppfølgingen av kvaliteten i det kommunale barnevernet.

Videre vil flere av tiltakene som utvalget har foreslått på andre områder i utredningen ha betydning for tilsynsmyndighetenes rolle. Dette omfatter tiltak for å styrke barnas rettigheter, gjennom å senke alderen for partsrettigheter, sørge for bedre muligheter for klage og overprøving. Videre vil flertallets forslag om å innføre en barnerepresentasjonsordning (BRO) være sentralt. Disse tiltakene omtales nærmere i del III i utredningen. Utvalget foreslår også tiltak for å konkretisere forsvarlighetskravet og innføre tydeligere forventninger og krav til barnevernstjenestene. Dette vil kunne bidra til statsforvalterens tilsyn kan rettes mer mot faktorer som reflekterer kvalitet i tjenestene. Disse tiltakene er nærmere omtalt i kapittel 24 om organiseringen av barnevernet.

Etter utvalgets vurdering er det i tillegg særlig viktig å sørge for et mer oversiktlig og helhetlig tilsynssystem for barnevernet, samt styrke tilsynet som rettssikkerhetsmekanisme for både barn og foreldre i enkeltsaker der det har skjedd feil. Utvalget foreslår i dette kapittelet derfor at departementene gjennomgår de ulike tilsyns- og kontrollordningene på barnevernsområdet og på velferdsområdet generelt. Som en del av denne gjennomgangen foreslår utvalget at det utredes hvordan relevante tilsyn kan synliggjøres i barnets journal.

I tillegg foreslår utvalget at statsforvalterne får et klart mandat, og et tydelig oppdrag, med å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser, for eksempel gjennom bruk av tilsynsmøter. Det bør også utvikles en klageportal hos statsforvalteren, der både barn og foreldre kan ta kontakt dersom de opplever at barnevernstjenestens arbeid ikke er i tråd med regelverket, og der statsforvalterne raskere enn i dag skal følge opp henvendelser. Det bør videre lovfestes at statsforvalteren skal behandle klager fra barn og foreldre over barnevernstjenestens enkeltvedtak uten ugrunnet opphold. I tillegg bør det publiseres lett tilgjengelig og forståelig informasjonsmateriell om muligheten til å klage på barnevernet og om klageprosessen.

Utvalget foreslår også at Barne- og familiedepartementet, i samarbeid med andre relevante departementer, sørger for at det utvikles et eget videreutdanningstilbud i tilsynsarbeid med viktige velferdsområder som barnevern, helsetjenester, NAV, skole og barnehage.

Det bør også utredes å redusere volumkravet til statsforvalterens institusjonsbesøk, i lys av flertallets forslag om innføringen av en barnerepresentantordning.

I kapittelets del 2 beskrives dagens system og praksis for tilsyn med barnevernet, med spesiell vekt på statsforvalterens rolle. Del 3 tar for seg system og praksis for tilsyn og kontroll i andre land, mens del 4 omtaler tilsynssystemet innenfor andre sektorer. I del 5 og 6 redegjøres det for utvalgets vurdering av utfordringsbildet og utvalgets forslag.

## **26.2 Dagens system og praksis**

### **26.2.1 Overordnet om ulike tilsyns- og kontrollordninger**

Statlig tilsyn – Statens helsetilsyn

I ny barnevernslov er reglene for statlig tilsyn samlet i et eget kapittel, kapittel 17. De ulike bestemmelsene om tilsyn fra barnevernloven av 1992 er i hovedsak videreført, men med enkelte presiseringer. Det er i barnevernsloven § 17-1 presisert at formålet med tilsyn er å bidra til å styrke kvaliteten i barnevernet, og til at barnevernsmyndighetene ivaretar barns og foreldres rettssikkerhet og yter forsvarlige tjenester og tiltak.

Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) har det overordnede faglige tilsynet med barnevernsvirksomheten i de enkelte kommuner, med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige samt med andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernsloven, jf. § 17-2 første ledd.

Det overordnede ansvaret for tilsynet med barnevernet ble overført fra departementet til Helsetilsynet i 2010. En viktig begrunnelse var at samordning av det overordnede tilsynet med barnevern, helse- og sosialtjenester ville bidra til å sikre helhet og sammenheng i tjenestene. Helsetilsynet har ansvaret for den faglige styringen av statsforvalterne, som er tilsynsmyndighet på barnevernsområdet. Dette innebærer blant annet å fastsette mål og krav innenfor de rammene departementene setter, utvikle metoder og drive opplæring i tilsyn, veilede om policy og saksbehandling og se til at like saker blir behandlet likt i hele landet. Statens helsetilsyn kan også selv føre lovlig tilsyn med de ulike virksomhetene i barnevernet. Dette er presisert i barnevernsloven § 17-2 annet ledd.

Helsetilsynet er i tillegg, ved delegering, overordnet myndighet der statsforvalteren er klagein-



stans, og Helsetilsynet kan etter forvaltningsloven § 35 omgjøre statsforvalterens vedtak. Helsetilsynet har oppgitt å ha en restriktiv praksis på dette området (Helsetilsynet, 2023). I de tilfellene Helsetilsynet omgjør en klage, er dette saker av prinsipiell karakter som har stor betydning for klager, eller der allmenne hensyn veier tungt. Helsetilsynet kan også velge å la klageinstansens vedtak bli stående, men kommentere prinsipielle sider av behandlingen i saken, og på den måten bidra til endret praksis i samme type klagesaker. Helsetilsynet arbeider ellers for å sikre at klagesakene behandles slik lovverket krever, og at like tilfeller behandles likt. Det gjøres blant annet ved hjelp av veiledere, gjennomgang av saker og opplæring av ansatte ved statsforvalterembetene.

#### Statsforvalternes tilsyn og klagebehandling

Statsforvalteren fører tilsyn med om den kommunale barnevernstjenesten, Bufetat og institusjonene, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere oppfyller sine plikter etter barnevernsloven, jf. § 17-3. Statsforvalteren er også klageinstans over barnevernstjenestens vedtak, jf. barnevernsloven § 12-9. I tillegg til å være tilsynsmyndighet og klageinstans har statsforvalteren i oppgave å gi råd og veiledning til kommunene. Dette omfatter både råd og veiledning i enkeltsaker og mer generell opplæring. Statsforvalternes oppgaver og virkemidler blir nærmere beskrevet under.

#### Bufetats godkjenning og kontroll med barnevernsinstitusjoner

Krav om godkjenning av private og kommunale barnevernsinstitusjoner ble innført i 2004, samtidig som det ble innført regler om krav til kvalitet i institusjonene. Målet var å styrke Bufetats kontroll med at private institusjoner ble drevet i samsvar med krav i lov og forskrift og ellers på en forsvarlig måte, samt å bidra til et mer likeverdig institusjonstilbud. Med ny barnevernslov er det stilt krav om at også de statlige barnevernsinstitusjonene skal godkjennes, jf. § 10-17 første ledd. Bufetat fører såkalt etterfølgende kontroll med barnevernsinstitusjoner, på bakgrunn av sin oppgave med å godkjenne institusjonene. Det betyr samtidig at regionsdirektørene i Bufetats regioner både har ansvar for driften av institusjonen og for godkjennings- og kontrollordningene med institusjoner

Det føres kontroll med at vilkårene for godkjenning fortsatt er til stede. Bufetat kan treffe

vedtak om bortfall av godkjenning, dersom institusjonen ikke lenger oppfyller vilkårene for godkjenning. Etaten kan når som helst, og på den måten som regionen finner hensiktsmessig, føre kontroll med at vilkårene for godkjenning er til stede. Kontrollen skal bidra til å sikre at institusjonens praksis er i samsvar med det som er beskrevet i institusjonsplanen. I stedet for bortfall av godkjenning kan det fastsettes en frist for retting av de mangler som medfører at vilkårene for godkjenning ikke er oppfylt, dersom det anses forsvarlig ut fra hensynet til barna som bor på institusjonen. Statsforvalteren og barnevernstjenesten i de kommunene som har oppfølgings- eller omsorgsansvar for barn på institusjonen skal gis melding om vedtak og eller beslutning om bortfall av godkjenning. Det samme gjelder ved fastsettelse av frist for retting av mangler. I ny forskrift om krav til kvalitet og godkjenning av institusjoner fremgår det at etterfølgende kontroll med statlige institusjoner kan gjennomføres som del av Bufetats internkontroll.

I Oslo kommune utfører kommunen selv oppgaven med å godkjenne og kontrollere institusjoner, men kommunens vedtak om godkjenning av institusjoner kan påklages til sentralt nivå i barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufdir), se barnevernsloven § 16-6.

#### Kommunens tilsyn med fosterhjem

Når barn bor i fosterhjem har kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) ansvar for tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. barnevernsloven § 9-10. Formålet med tilsynet er å kontrollere at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet, og at forutsetningene for plasseringen blir fulgt opp. Det er gitt nærmere regler for tilsynet i fosterhjemsforskriften. Tilsyn med fosterbarn skal føres så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Fosterhjems kommunen kan vurdere om antall tilsyn skal reduseres til to besøk i året. Tilsynspersonen skal utarbeide en rapport fra tilsynet som sendes barnevernstjenesten i omsorgskommunen, og i kopi til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen. Når rapporten viser alvorlige mangler i omsorgssituasjon, skal fosterhjems kommunen også sende kopi til statsforvalteren. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp rapporten, og umiddelbart sørge for å følge opp forhold som gir grunn til bekymring. Ordningen med tilsyn med barn i fosterhjem blir nærmere omtalt og drøftet i kapittel 7 om Barnerepresentantordningen.

### Forvaltningsrevisjon

Kommunen utfører forvaltningsrevisjon etter reglene i kommuneloven. Forvaltningsrevisjon er definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak, og er dermed en form for kontrollmekanisme mellom de folkevalgte i kommunen og administrasjonen. Valg av prosjekter skal gjøres med utgangspunkt i en plan for forvaltningsrevisjon, som vedtas av kommunestyret basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Barnevernsvirksomheten i kommunen kan være et område det besluttes å gjennomføre forvaltningsrevisjon av.

### Sivilombudets kontroll med forvaltningen

Sivilombudet er et uavhengig organ som fører kontroll med den offentlige forvaltningen. I enkelttilfeller vil Sivilombudet kunne føre kontroll med barnevernet på bakgrunn av klage fra enkeltpersoner. Enkeltpersoner som mener barnevernstjenesten har begått urett eller feil kan klage til Sivilombudet når alle mulighetene for å klage til forvaltningen er brukt. Dersom saken gir grunn til det, kan Sivilombudet peke på at det er begått feil eller at en avgjørelse er ugyldig, urimelig eller strider mot god forvaltningsskikk. Ombudet kan be, men ikke pålegge, forvaltningsorganet om å rette feil eller behandle saken på nytt. I tillegg til å behandle klager, har Stortinget gitt ombudet et særskilt ansvar for å undersøke hvordan frihetsberøvedes rettigheter ivaretas, og for å forebygge krenkelser tortur og umenneskelig behandling. Sivilombudets forebyggingsenhet besøker steder for frihetsberøvelse, inkludert barnevernsinstitusjoner. Et rådgivende utvalg, hvor blant annet Barneombudet og Landsforeningen for barnevernsbarn sitter, gir råd og innspill til arbeidet. Forebyggingsenheten besøker flere institusjoner hvert år, og ifølge Sivilombudets årsmelding for 2021 har 22 barnevernsinstitusjoner blitt besøkt siden 2014.<sup>1</sup> Se kapittel 20 for mer om Sivilombudet.

### Riksrevisjonens kontroll med statsforvaltningen

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan med statsforvaltningen, inkludert Barne- og familiedepartementet, Bufdir og Bufetat. Formålet er å styrke tilliten til at regjeringen og myndighetene utøver sitt ansvar effektivt, etisk og i samsvar

med gjeldende lover og regler. I Riksrevisjonens rapporter benyttes fire begreper for kritikk, rangert etter alvorlighetsgrad; 1) svært alvorlig, 2) alvorlig, 3) sterkt kritikkverdig og 4) kritikkverdig. Riksrevisjonen har ingen sanksjonsmuligheter overfor de det føres kontroll med, men gir anbefalinger om oppfølging. Rapportene fra Riksrevisjonen behandles imidlertid av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget. Riksrevisjonen bestemmer i hovedsak selv hva de skal revidere. Når det skal velges områder som skal revideres tas det utgangspunkt i hva det er viktig for Stortinget å få informasjon om, ut fra kriteriene risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen har blant annet gjennomført revisjoner av saksbehandling i tidligere fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, statlig barnevernsmyndigheters ivaretagelse av barn på barnevernsinstitusjon, Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer og undersøkelse av om Barne- og familiedepartementet har tilrettelagt for å forbedre forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet.

### Barneombudet

Barneombudet er et uavhengig organ som fremmer barns interesser, og følger med på utviklingen av barns oppvekstkår. Ombudets oppgaver følger av barneombudsloven og instruks av 11. september 1981. Det fremgår at ombudet skal

- på eget initiativ eller som høringsinstans ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter,
- følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, herunder om norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon,
- foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet,
- fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn,
- følge med at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og de tiltak de har behov for.

Ombudet tar opp saker på eget initiativ eller etter henvendelse fra andre. Ombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omgjøre vedtak i forvaltningen, og ombudets standpunkt er ikke bindende for forvaltningen. Ombudet skal ta standpunkt i alle saker som det har tatt opp til behandling og som ikke er blitt henlagt. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsen skal rettes til. Uttalelsen kan også rettes til presse og kring-

<sup>1</sup> Ingen av disse var i 2021.

kasting eller andre, i den utstrekning ombudet finner det hensiktsmessig.

#### Brukerombud i kommunene

Noen kommuner har egne brukerombud som blant annet behandler barnevernssaker. For eksempel er Ombudet for helse, omsorg og oppvekst i Trondheim et uavhengig kontrollorgan man kan henvende seg til med spørsmål, og som kan gi råd og veiledning og bistå med formulering av fremsetting av klager. Ombudets uttalelser er rådgivende. Pasient- og brukerombudet i Oslo og Viken gir informasjon, råd og veiledning, bistår i dialogen med tjenester, deltar i møter og gir bistand i klagesaker. Det finnes ingen oversikter som viser omfanget av slike ombud i kommunene.

#### Tilsyn med etterlevelsen av dommer fra EMD

Etter EMK artikkel 46 er alle medlemsstater forpliktet til å rette seg etter en endelig dom fra EMD. Det er Europarådets Ministerkomité som fører tilsyn med etterlevelsen av dommene. Dette skjer formelt i Ministerkomiteens menneskerettsmøter som holdes fire ganger i året. På disse møtene vurderer og debatterer komiteen oppfølgingen av utvalgte dommer eller grupper av dommer. Etter forholdene kan statene være forpliktet til å iverksette både individuelle og generelle tiltak for å fullbyrde EMDs dommer.

Norge har levert handlingsplaner til Ministerkomiteen om oppfølgingen av dommene fra EMD mot Norge på barnevernsfeltet, og etter storhammerdommen Strand Lobben mfl. mot Norge (2019) besluttet ministerkomiteen oppfølging gjennom en forsterket prosedyre. Dette innebærer en tettere oppfølging og med mulighet for blant annet at saken debatteres i Ministerkomiteen. Norge har levert flere handlingsplaner og rapporter, og det har blitt gjennomført flere høringer, sist den 21. september 2022. Neste handlingsplan skal leveres i juni 2023.

#### Rapportering til FNs barnekomité

Norge har siden 1991 vært tilsluttet FNs barnekonvensjon, og siden 2003 har konvensjonen vært en del av norsk lov med forrang over andre lover gjennom menneskerettsloven. Hvert femte år er den norske regjering forpliktet til å utarbeide en rapport til FNs barnekomité, om hvordan barns rettigheter blir oppfylt i Norge, og komiteen vurderer Norges etterlevelse av konvensjonen, se artikkel 44.

Norges første offisielle rapport til FNs barnekomité ble levert i 1993, den andre i 1998, den tredje i februar 2003, den fjerde i februar 2008 og den femte og sjette i 2016. Komiteen gjennomfører høringer av staten, der også ikke-statlige aktørene deltar. FNs barnekomité utarbeider på denne bakgrunn avsluttende merknader til den siste rapporten i 2018. Komiteen har hatt flere uttalelser som er relevante for barnevernsfeltet, og har i merknadene uttrykt bekymring for antallet barn under barnevernets omsorg. Deres avsluttende merknader er imidlertid ikke rettslig bindende.

#### 26.2.2 Statsforvaltners tilsyn med det kommunale barnevernet

Statsforvalteren fører tilsyn med om kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnevernsloven, såkalt lovlighetstilsyn, jf. § 17-3. Tilsynet med kommunens barnevernstjeneste følger reglene for statlig tilsyn etter kommuneloven kapittel 30. Dersom det avdekkes lovbrudd skal statsforvalterne følge saken til lovbruddet er rettet. Oppfølgingen skjer gjennom rådgivning og dialog eller en skriftlig anmodning fra statsforvalteren om retting. Statsforvalteren kan også gi pålegg om å rette forhold, jf. kommuneloven § 30-4, og ilegge kommuner mulkt ved brudd på lovbestemte saksbehandlingsfrister, se barnevernsloven § 17-6. Dette gjøres imidlertid svært sjelden. Det er ingen lovpålagt meldeordning for barnevernstjenesten til statsforvalteren om mulig svikt i tjenesteytingen, slik det er på helseområdet, se nærmere omtale i del 4.

Statsforvalteren kan føre både hendelsesbaserte og planlagte tilsyn. Landsomfattende tilsyn er en del av det planlagte tilsynet.

#### Særlig om planlagte tilsyn

I årsrapporten for 2021 oppgir Helsetilsynet at statsforvalterne gjennomførte 60 planlagte tilsyn med barnevernstjenestene i 2021, hvorav 58 inngikk i det landsomfattende tilsynet (LOT) om undersøkelsesarbeidet (Helsetilsynet, 2022b).<sup>2</sup> I 2020 ble det gjennomført 30 tilsyn med barnevernstjenestene, hvorav 21 inngikk i LOT om undersøkelsesarbeidet (Helsetilsynet, 2021b). I 2019 ble det gjennomført 36 planlagte tilsyn med barnevernstjenestene, og 33 tilsyn inngikk i LOT

<sup>2</sup> De to tilsynene som ikke inngikk i det landsomfattende tilsynet, var stikkprøver gjennomført av statsforvalterne i Vestfold og Telemark og Trøndelag.

med ettervern og samarbeid mellom barnevernet og sosiale tjenester i NAV (Helsetilsynet, 2020d). Dette innebærer at statsforvalteren gjennomfører få planlagte tilsyn med kommunen utover LOT.

Statsforvalteren velger ut kommuner eller virksomheter det er behov for å føre tilsyn med, ut fra en risikovurdering og et mål om at kommuner og virksomheter får tilsynsbesøk med en viss regelmessighet. Dette gjelder også for LOT, som gjennomføres etter en felles veileder utarbeidet av Statens helsetilsyn og statsforvalterne i samarbeid. Etter at tilsynene er gjennomført, utarbeider Statens helsetilsyn en rapport som oppsummerer de viktigste funnene og drøfter konsekvenser, og eventuell oppfølging, av tilsynet. Siden 2011 har følgende LOT blitt gjennomført på barnevernsområdet:

- 2020–21 Undersøkelser i barnevernstjenesten
- 2019 Barnevernstjenestens tilbud om ettervern og samhandling med sosiale tjenester i Nav
- 2018 Barnevernsinstitusjoner – forsvarlig omsorg
- 2017 Bufetats bistandsplikt
- 2015–16 Kommunenes arbeid med meldinger til barnevernstjenesten
- 2013–14 Kommunenes arbeid med barn i fosterhjem
- 2011–12 Kommunenes barnevernstjeneste – undersøkelser og evaluering.

### **26.2.3 Statsforvalterens tilsyn med Bufetat og barnevernsinstitusjoner m.m.**

Statsforvalteren har ansvar for å føre tilsyn med Bufetat, jf. § 17-3 tredje ledd. Dette omfatter tilsyn med at Bufetat oppfyller sine plikter etter barnevernsloven, slik som ivaretagelse av bistandsplikten. Det har blant annet blitt gjennomført landsomfattende tilsyn med Bufetat og Nasjonal enhet for behandlingstiltak (NABE), tidligere Nasjonalt inntaksteam (NIT) (Helsetilsynet, 2018). Det er særlig regulert i loven at statsforvalteren kan gi pålegg til Bufetat om å rette forhold som er i strid med bestemmelser etter loven, se barnevernsloven § 17-5. Det skal gis en rimelig frist til å rette forhold før pålegg benyttes. Pålegg kan påklages til Helsetilsynet.

Statsforvalteren skal også føre tilsyn med at barnevernsinstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere drives i samsvar med barnevernsloven, jf. § 17-3 annet ledd. Tilsynsansvaret omfatter både statlige, kommunale og private institusjoner og sentre. Statsforvalteren kan gi

pålegg til institusjonens eier, det vil si enten Bufetat, kommunen eller private aktører, om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i barnevernsloven. Pålegg kan påklages til Statens helsetilsyn. Dersom det avdekkes uforsvarlig drift ved en institusjon, kan statsforvalteren også nedlegge driften, jf. § 17-5 annet ledd.

Departementet har i forbindelse med ikrafttredelse av ny barnevernslov utarbeidet en revidert tilsynsforskrift. I denne fremkommer det at tilsynets formål er å føre kontroll med at barnevernsinstitusjoner følger barnevernsloven og forskrifter til loven (lovlighetskontroll), samt at tilsynet skal bidra til å styrke kvaliteten i barnevernsinstitusjonene, slik at institusjonen gir det enkelte barn forsvarlig omsorg og behandling. Videre skal tilsynet bidra til at det enkelte barn behandles hensynsfullt og med respekt for sin personlige integritet, og at barnets rettssikkerhet blir ivaretatt.

Statsforvalteren skal dermed også føre kontroll med hvordan det enkelte barn som bor i en barnevernsinstitusjon har det, ofte kalt «individtilsynet». Bakgrunnen for dette tilsynet er, ifølge høringsnotatet til ny tilsynsforskrift, at barn og unge på barnevernsinstitusjon er en gruppe som kan mangle mulighet til fullt ut å målbære egne synspunkter, og som heller ikke alltid vil ha pårørende som kan forventes å tale deres sak (Barne- og familiedepartementet 2022d). Departementet sammenligner dette tilsynet med det ansvaret kommunen har for å føre tilsyn med det enkelte barn i fosterhjem, og viser til at det er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som bor i en barnevernsinstitusjon. I forskriften trekkes det frem enkelte forhold knyttet til barnets situasjon som statsforvalteren skal føre kontroll med, som at institusjonen ivaretar forutsetninger i barnevernstjenestens eller nemndas vedtak og at det er utarbeidet planer for det enkelte barn i samsvar med regelverket. Statsforvalteren skal også gjøre seg kjent med tvangsprotokoller.

Statsforvalteren skal kontinuerlig vurdere behovet for tilsyn med den enkelte institusjon, på grunnlag av risikovurderinger. Samtidig følger det av tilsynsforskriften at det skal føres rutinemessig tilsyn med besøk i institusjonen så ofte som forholdene tilsier det, men minst to ganger årlig, eller fire ganger årlig hvis det er en institusjon som tar imot barn som har vist alvorlige atferdsvansker. Tilsyn skal også finne sted ved klager. Det er krav om at tilsynsbesøk skal legges til tidspunkter det kan forventes at barna er til stede på institusjonen, og at hvert enkelt barn kontaktes.

Etter hvert besøk skal det utarbeides en skriftlig rapport som sendes institusjonen og Bufetat. Der som man gjennom tilsynet blir oppmerksom på forhold som bør endres, skal begrunnet melding sendes institusjonens ledelse og Bufetat skal underrettes.

Det er statsforvalterne i det fylket institusjonen ligger som gjennomfører tilsynet. Statsforvalterne innretter tilsynet selv, men innenfor føringene gitt i barnevernslovens og tilsynsforordningen. Helsetilsynet er gitt handlingsrom til å utarbeide veiledning for hva som skal kontrolleres og hvor omfattende tilsynet skal være, og har tidligere utarbeidet en veileder om tilsyn med barnevernsinstitusjoner (Helsetilsynet, 2020e). I 2021 ble det gjennomført 915 tilsyn med barnevernsinstitusjonene, mot 845 i 2019 og 855 i 2020 (Helsetilsynet, 2022a). Dette utgjorde 92 prosent av de forskriftspålagte tilsynsbesøkene. Syv av ti statsforvaltere innfridde forskriftskravet.

I 2021 fikk 95 prosent av barna i barnevernsinstitusjonene tilbud om samtale i forbindelse med tilsyn, mot 89 prosent i 2020 og 82 prosent i 2019. Den andelen som ikke fikk tilbud om samtale hadde ikke vært til stede på institusjonen (fordi de var på skole, fritidsaktiviteter eller fraværende av andre grunner) under tilsynsbesøket. Det ble gjennomført samtale med 42 prosent av barna som bodde på institusjonen på tilsynstidspunktet i 2021, mot 47 prosent i 2020 og 51 prosent i 2019. En del barn takker nei til tilbudet om samtale med statsforvalteren, uten av utvalget har informasjon om hvor stor andel dette gjelder. Dessuten medførte, ifølge Helsetilsynet, digitale tilsyn under pandemien til færre samtaler med barna.

#### 26.2.4 Særlig om hendelsesbasert tilsyn

Statsforvalterne kan gjennomføre tilsyn med kommunen, Bufetat eller institusjoner på bakgrunn av henvendelser fra barn, foreldre, andre privatpersoner eller på eget initiativ, på bakgrunn av for eksempel mediasaker. Alle som mener at barnevernstjenesten, Bufetat eller institusjoner ikke overholder regelverket kan henvende seg til statsforvalteren, men statsforvalteren avgjør selv om det skal åpnes tilsynssak ut fra de opplysninger som foreligger.

Statsforvalterne opprettet i 2020 og 2021 henholdsvis 565 og 551 tilsynssaker, mot 717 i 2019 og 844 i 2018. (Helsetilsynet, 2022a). Det har dermed vært en tydelig nedgang i antallet opprettede tilsynssaker siste årene. Helsetilsynet begrunner i årsrapporten for 2020 dette med en anbefaling fra Helsetilsynet, om å heve terskelen for å opprette

saker grunnet behovet for å omprioritere ressursene under koronapandemien. Samtidig var det også en nedgang fra 2018 til 2019.

Antallet avsluttede saker i 2021 var 597, mot 677 året før. 83 prosent av de avsluttede sakene var i 2021 rettet mot den kommunale barnevernstjenesten, de øvrige mot institusjoner og Bufetat. Barn var kilde til 40 saker og foreldre til 136. Av de avsluttede sakene ble 38 prosent overført til virksomhetene for videre oppfølging, såkalt lokal avklaring. I 31 prosent av sakene ble det konstatert ett eller flere lovbrudd, 21 prosent ble avsluttet uten bemerkning, og i 9 prosent av sakene ble det gitt råd eller veiledning, men ikke konkludert med lovbrudd. Saksbehandlingstiden i sakene var i gjennomsnitt 6,3 måneder, mens mediantiden var 5,0 måneder (Helsetilsynet, 2022a).

Helsetilsynet og statsforvalterne har de siste årene gjort noen større gjennomganger av enkelt saker der det har blitt påpekt svikt i systemet, blant annet *Ida-saken*,<sup>3</sup> *Sørlandssentersaken* og *Vestlundveisaken*. Gjennomgangen av saken om Vestlundveien kom som et oppdrag gjennom tildelingsbrevet for 2019, mens gjennomgangene av *Ida-saken* og *Sørlandssentersaken* var mer ordinære tilsynsrapporter i lys av alvorligheten i hendelsene. Barne- og familiedepartementet har i 2023 gitt Helsetilsynet i oppdrag å gjennomgå alle tilfeller der barn med tilknytning til barnevernsinstitusjon har mistet livet de siste fem årene.

#### 26.2.5 Statsforvalteren som klageinstans over enkeltvedtak

Statsforvalteren er klageinstans for enkeltvedtak som barnevernstjenesten treffer, jf. barnevernsloven § 12-9. Unntaket er akuttvedtak, der nemnda er klageinstans. Klagene til statsforvalterne gjelder som regel saker der barn eller foreldre ikke får det hjulpetiltaket de ønsker. Statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. Ved behandling av klagene skal statsforvalteren legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. § 12-9 annet ledd. Klage over enkeltvedtak behandles ellers etter reglene i forvaltningsloven. Dette innebærer at statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til barnevernstjenesten til helt eller delvis ny behandling.

Avgjørelser om tvang og andre inngrep overfor barn på institusjon, er å anse som enkeltvedtak, jf. barnevernsloven § 10-14. I tillegg skal

<sup>3</sup> Saken om *Glassjenta*.

avgjørelsene protokollføres og forelegges statsforvalteren. Når det gjelder beslutninger om rusmiddeltesting og tilbakeføring til institusjon mot barnets vilje, skal disse protokollføres, begrunnes og forelegges statsforvalteren. Barn og foreldre kan klage direkte til statsforvalteren over institusjonens vedtak om tvangsbruk og brudd på barnets rettigheter etter barnevernsloven kapittel 10.<sup>4</sup> Statsforvalteren skal også behandle muntlige og skriftlige henvendelser fra barnet og foreldrene om andre forhold som gjelder oppholdet på institusjonen. Statsforvalteren gjennomgår avgjørelsene og protokollene fortløpende, og oppsummerer tvangsbruken i fylket hvert år.

Helsetilsynet oppgir i årsrapporten for 2021 at det er relativt få klagesaker på barnevernsområdet (Helsetilsynet, 2022a). I 2021 ble 535 klagesaker realitetsbehandlet, hvorav 59 prosent var klager fra barn i barnevernsinstitusjoner eller omsorgssentre. I 2020 realitetsbehandlet statsforvalterne 794 klagesaker, hvorav 76 prosent gjaldt klager fra barn i barnevernsinstitusjonene. Det betyr nesten en halvering av antallet klager fra unge i institusjonene fra 2020 til 2021. Samtidig var det betydelig flere klagesaker i 2020 enn i 2018 og 2019, da det var henholdsvis 487 og 579 klager fra barn. Helsetilsynet uttrykker i årsrapporten for 2021 bekymring for nedgangen. Antall klager er lavt sammenlignet med det totale antall avgjørelser om tvang. I 2019 ble det registrert totalt 7 738 tvangsprotokoller og i 2020 7 145. Helsetilsynet har, på bakgrunn av registrering av tvangsprotokoller og klager på tvangsbruk i institusjon, utarbeidet en egen rapport som oppsummerer tvangsbruken på landsbasis i 2019 og 2020.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de realitetsbehandlede klagenes fra barn i barnevernsinstitusjoner i 2021 var 0,7 måned. For klager mot barnevernstjenestene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2,1 måneder. Dette er omtrent som året før da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var henholdsvis 0,6 og 1,9 måneder. Det ble gitt medhold i omtrent én av fire klager. Dette omfatter både klager fra barn i institusjon og klager på barnevernstjenestens vedtak. I klagenes mot barnevernstjenestene innebar det at vedtaket enten ble endret til gunst for klager eller opphevet og saken sendt tilbake til barnevernstjenesten for ny vurdering.

<sup>4</sup> Sentrale bestemmelser om barns rettigheter og bruk av tvang som tidligere fremgikk av rettighetsforskriften, ble flyttet inn i ny barnevernslov, se Prop. 133 L (2020–2022) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.

## 26.3 System og praksis i andre land

### 26.3.1 Innledning

I denne delen presenteres kort systemet for tilsyn med barnevernet i Danmark, Sverige og England.

### 26.3.2 Danmark

I Danmark er det Socialtilsynet som godkjenner og fører løpende, driftsorientert tilsyn med fosterfamilier og tilbud omfattet av lov om socialtilsyn, altså det som tilsvarer statsforvalternes tilsyn med institusjonene og kommunenes tilsyn med barn i fosterhjem i Norge.

Socialtilsynet er organisert slik at fem kommuner er utpekt til å sørge for tilsyn i hver sin region. Tilsynet arbeider risiko- og dialogbasert i arbeidet med å utvikle og kontrollere tilbudene. Tilsynet skal avlegge tilsynsbesøk minst én gang i året. Tilsynet kan beslutte utvidet tilsyn, treffe avgjørelser om påbud eller tilbakekalle godkjenning av fosterhjem og sosiale tilbud, hvis de ikke har nødvendig kvalitet (Socialstyrelsen, 2021c; 2022c). Socialtilsynet benytter metode for triangulering, med gjennomgang av dokumentasjon og samtaler med barnet, foreldre, søsken og pårørende samt saksbehandler og ansatte i institusjon/fosterforeldre. Socialtilsynet anvender en bestemt kvalitetsmodell for å avgjøre kvaliteten i tilbudet, blant annet innenfor temaene jobb og utdanning, selvstendighet og relasjoner, organisasjon og ledelse mv. Kvalitetsmodellen har fokus på i hvor stor grad tilbudene og fosterhjemmene skaper resultater for borgerne, og i mindre grad på hvordan tilbudene er innrettet (Socialstyrelsen, 2022d).

I tillegg har Ankestyrelsen ansvar for å føre tilsyn med om kommunene overholder lovgivningen, jf. den danske kommuneloven § 47 og § 48, som kan anses tilsvarende statsforvalternes tilsyn med kommunene i Norge. Dette omfatter alle kommunens ansvarsområder, ikke kun ansvar etter serviceloven. Ankestyrelsen beslutter selv om det er anledning til at reise en sak, jf. § 48 a. Ankestyrelsen har fullmakt til å gi uttalelser om lovligheten av kommunenes disposisjoner og unnlater, jf. § 50, sette ulovlige beslutninger ut av kraft, og utstede tvangsbøter hvis kommunen unnlater å utføre en oppgave, som den etter lovgivningen har plikt til å utføre, jf. § 50 b. Ankestyrelsen gjennomfører også undersøkelser av socialtjenestens saksbehandling. Et eksempel på dette er *Børnesagsbarometeret*; på bakgrunn av et politisk ønske om å få oversikt over kommunenes saksbehandling, gjennomgår Ankestyrelsen 750

saker årlig i en tre års periode, der det vurderes om sentrale krav i serviceloven er overholdt.

Videre behandler Ankestyrelsen klager over kommunens tvangsvedtak. Ankestyrelsen kan også på egenhånd ta opp og avgjøre enkeltsaker med bekymring for barn, på bakgrunn av at styrelsen blir gjort oppmerksom på en sak for eksempel gjennom undersøkelser av sosialtjenesten, mediasaker eller ved underretting fra private eller profesjonelle.

### 26.3.3 Sverige

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) fører tilsyn med helsetjenesten, helsepersonell, sosialtjenesten (som omfatter barnevern) og virksomheter som gir pleie til funksjonshemmede (LSS) m.m. IVO er en regional virksomhet og det er ca. 400 inspektører ved avdelinger rundt om i landet. Om ikke annet er lovregulert, fører IVO et risikobasert tilsyn. Tilsynet er i stor grad likt som i Norge, men med enkelte forskjeller.

IVOs tilsyn med sosialtjenesten i kommunen og med særskilte virksomheter, som fosterhjem og institusjon, er regulert i Socialtjänstlagen (SOL) kapittel 13. Det følger av § 3 i kapittel 13 at IVO innenfor rammen av sitt tilsyn skal gi råd og veiledning, kontrollere at mangler og uregelmessigheter er utbedret, formidle kunnskap og erfaring oppnådd gjennom tilsynet, og informere og gi råd til publikum.

IVO godkjenner HVB-hjem<sup>5</sup> og støtteboliger for ungdom og spesielle ungdomshjem og har et spesielt ansvar for å foreta tilsynsbesøk i disse plasseringstedene hvert år. I tillegg fører IVO tilsyn med Statens institusjonsstyrelse (SIS) sine institusjoner/spesielle ungdomshjem. SIS kan beslutte begrensninger og inngrep, blant annet i retten til bevegelsesfrihet, bruk av elektronisk kommunikasjon og besøk, overfor barn som på bakgrunn av sin atferd er plassert i SIS sine institusjoner. Dette er regulert i et eget kapittel i lag med særskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Barnet kan klage på begrensninger og inngrep til en alminnelig forvaltningsdomstol, jf. LVU § 42. Dette skiller seg dermed fra den norske reguleringen, der klager over tvang rettes til statsforvalterne, som fører individtilsyn på institusjon.

<sup>5</sup> Med hjemmel i Socialtjänstlagen (SoL) kan et barn plasseres i institusjonstiltaket *Hem för vård eller boende (HVB)*, dersom hensynet til barnets beste tilsier det, men kun etter samtykke fra foreldrene eller foresatte som innehar omsorgsrett og fra ungdommen dersom ungdommen er over 15 år.

På bakgrunn av omfattende mangler i sosialtjenestens arbeid, påvist gjennom tilsyn og ønske om å styrke tryggheten for plasserte barn, har den svenske regjeringen gitt IVO i oppdrag å gjennomføre *forsterket tilsyn* med sosialtjenestens arbeid for barn og unge i 2021 og 2022. Dette omfatter blant annet tilsyn med hvordan barnets beste og barns medvirkning ivaretas, utredes og rapporteres i saksbehandlingen og i beslutningsprosessen og sosialnemndas arbeid med å følge opp barn som er plasserte utenfor hjemmet og etter plasseringen avsluttes (Socialdepartementet, 2020).

### 26.3.4 England

Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) er et uavhengig organ, som blant annet fører tilsyn med og regulerer tjenester som har omsorg for barn og unge. Ofsted rapporterer direkte til parlamentet. Ofsted har kontorer i åtte regioner, og har totalt 1 800 ansatte. De har også kontrakt med over 2 000 personer som utfører tilsyn. Tilsyn med lokale sosialtjenester (inkludert barnevern) følger av Education and Inspections Act 2006. Ofsted gjennomfører også tilsyn med barnehjem/institusjoner, fosterhjem og andre som gir omsorg, jf. Children Act section 80.

I 2020 gjennomførte Ofsted rundt 1 000 tilsynsbesøk med om lag 900 omsorgsgivere i fosterhjem og institusjon, på bakgrunn av varsel eller for å følge opp tidligere mangelfullt tilsyn. Det ble også gjennomført tilsyn med lokale myndigheter; per 31. august 2021 var det ført tilsyn med 152 tjenester, hvorav 51 prosent av tjenestene ble vurdert som gode eller veldig gode (Ofsted, 2021).

Care quality Commission (CQC) er et uavhengig organ som inspiserer, vurderer og fører tilsyn med helse- og omsorgstjenestene i England. Dette omfatter alle registrerte helsetjenester for barn. CQC samarbeider gjerne med Ofsted.

I England er det også en ordning som innebærer at plasserte barn får oppnevnt en uavhengig tilsynsperson, kalt Independent Reviewing Officer (IRO). Det er lokale myndigheter som har plikt til å oppnevne en IRO.<sup>6</sup> En IRO skal overvåke og følge opp barnets omsorgsplan («care plan»), og sørge for at alle som er involvert i barnets liv gjør det de skal. Hyppigheten i oppfølgingen av omsorgsplanen er lovregulert, og oppfølgingen fra en IRO kan gjøres i form av møter der barnet

<sup>6</sup> IRO ble innført i 2004.

selv deltar i større eller mindre grad. Viktige beslutninger om barnets liv kan bare gjøres gjennom et møte som kalles *looked-after-child-review* (LAC-review), som bringer sammen nøkkelpersoner og profesjonelle som har en rolle i barnets liv. I dette møtet vurderes barnets omsorgsplan, barnets utvikling og planene fremover (NAIRO, 2022; Barnsley, 2022). IRO omtales nærmere i kapittel 7.

Child Safeguarding Practice Review Panel er et uavhengig organ som gjennomgår alvorlige barnevernssaker for å forbedre tjenestene, praksis og resultater for barn (CSPRP, 2022). Panelets mandat og arbeid er regulert i The Children and Social Work Act 2017, og det er gitt nærmere retningslinjer i «Working together to safeguard children». Panelet møtes regelmessig for å avgjøre om det skal iverksettes nasjonale gjennomganger av barnevernssaker som er meldt inn. Panelets avgjørelser er basert på muligheten for å identifisere forbedringer i alvorlige og komplekse saker eller som er av nasjonal betydning. Lokale myndigheter oppfordres til å varsle panelet dersom et barn dør eller blir alvorlig skadet og det er kjent eller mistanke om overgrep eller omsorgssvikt, og dersom et barn dør som er ivaretatt av en lokal myndighet, uansett om det er mistanke om overgrep eller omsorgssvikt eller ikke.

## 26.4 System og praksis i andre sektorer

### 26.4.1 Helseområdet

Statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenester har i hovedsak den samme innretningen som tilsynet med barnevernstjenester. Helsetilsynsloven regulerer statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenestene og helsepersonell og annet personell som yter helse og omsorgstjenester.<sup>7</sup> Det følger av lovens § 4 at Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med helse- og omsorgstjenesten, og at statsforvalteren fører tilsynet. Statsforvalteren skal holde Helsetilsynet orientert om forholdene i helse- og omsorgstjenesten i fylket og om forhold som innvirker på disse. Statsforvalteren skal også informere Helsetilsynet om forhold som tilsier administrativ reaksjon etter helsepersonelloven kapittel 11.

<sup>7</sup> Ny helsetilsynslov ble vedtatt av Stortinget i 2017, på bakgrunn av Prop. 150 L (2016–2017) *Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven)*, som delvis fulgte opp forslag i NOU 2015: 11 *Med åpne kort – Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene* (Arianson-utvalget).

Virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester har plikt til å varsle Helsetilsynet om alvorlige hendelser, jf. § 6 første ledd. Også brukere, pasienter og andre pårørende kan varsle Helsetilsynet, jf. annet ledd. Ved varsling skal tilsynet snarest mulig foreta stedlig tilsyn, dersom dette er nødvendig for at tilsynssaken skal bli tilstrekkelig opplyst. Helsetilsynet kan gi pålegg om retting, dersom virksomheten drives uforsvarlig. Dersom virksomheten drives uforsvarlig med fare for liv og helse til pasienter eller brukere, og pålegg om retting ikke etterkommes innen fristen, kan Helsetilsynet gi pålegg om stenging, jf. § 8. Helsetilsynet kan fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfyllelse av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan imidlertid kun gis overfor virksomheter som yter spesialisthelsetjenester, se § 9. I tillegg kan Helsetilsynet gi administrative reaksjoner etter reglene i helsepersonelloven kapittel 11.

Det er på helseområdet etablert et eget organ som fører kontroll med tvangsvedtak og behandler klage over tvangsbruk i psykisk helsevern, *Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern*. Statsforvalteren har ingen rolle når det gjelder tvangsvedtak i psykisk helsevern. Kommisjonens oppgave er pålagt gjennom psykisk helsevernloven og psykisk helsevernforordningen. Kontrollkommisjonen er også tillagt et ansvar for å sikre pasientenes velferd på et mer generelt grunnlag, såkalt velferdskontroll, jf. psykisk helsevernloven § 6-1 annet ledd. Kontrollkommisjonen skal jevnlig besøke institusjoner eller avdelinger som er godkjent for å ha ansvar for pasienter under tvungent psykisk helsevern med døgnopphold. Under besøkene har pasientene anledning til å fremsette klager over vedtak etter psykisk helsevernloven, og ellers ta opp forhold av betydning for pasientens opphold ved institusjonen eller forpleiningsstedet. Kommisjonen kan ta opp saker etter henvendelse fra pasient, pårørende eller personale, og skal varsle statsforvalteren hvis den avdekker kritikkverdige forhold. I lovforarbeidene fremgår at kontrollkommisjonens velferdskontroll er en sekundær oppgave, for å hindre en sammenblanding med tilsynsmyndighetenes oppgaver. Dette er også bakgrunnen for at kontrollkommisjonen ikke har myndighet til å treffe bindende vedtak eller gi pålegg i saker vedrørende pasientens generelle velferd. (Ot.prp. nr. 11 (1998–1999) side 128 og 133).

I tillegg er det etablert en egen *undersøkelleskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom)*. Ukom er et uavhengig forvaltningsorgan og opp-



draget deres er regulert i lov om Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten m.m. Formålet med kommisjonens arbeid er å bedre pasient- og brukersikkerheten i helse- og omsorgstjenesten. Hensikten med Ukom sine undersøkelser er å utrede hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger for å bidra til læring og forebygging av alvorlige hendelser. Kommisjonen har ikke i mandat å vurdere lovligheten av det som har skjedd, og heller ikke å fordele skyld eller ansvar.

Alle kan melde fra om alvorlige hendelser til Ukom, men en virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester har plikt til straks å varsle om dødsfall, eller svært alvorlig skade, på pasient eller bruker som følge av tjenesteytelsen eller ved at en pasient eller bruker skader en annen. Varslingsplikten gjelder bare dersom utfallet er uventet ut fra påregnelig risiko. Ved varsling skal kommisjonen, uten ugrunnet opphold, vurdere om det skal iverksettes en undersøkelse. Kommisjonen avgjør selv hvilke alvorlige hendelser eller alvorlige forhold som skal undersøkes, tidspunktet for og omfanget av undersøkelsen samt hvordan den skal gjennomføres. Kommisjonen har tatt imot og arbeidet med undersøkelser siden 1. mai 2019. I Ukom sin årsrapport for 2021 fremgår det at kommisjonen mottok 1 350 varsler og bekymringer, og at det ble fullført og publisert seks undersøkelser. I 2020 var det publisert rapporter på fem områder, blant annet om ungdom med uavklart tilstand. Se kapittel 25.

Det ble i 2022 satt ned et offentlig utvalg som skal gjennomgå og evaluere varselordningene ved alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene.<sup>8</sup> Dette innebærer blant annet å se på rollen til tilsynsmyndighetene og Ukom i slike saker.

#### 26.4.2 Skole og barnehage

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for tilsyn med barnehager og skoler i Norge. Utdanningsdirektoratet setter rammer for, og koordinerer statsforvalterenes tilsynsarbeid. Direktoratet stiller krav til omfang og hvordan tilsynene blir gjennomført. Dette er samme type rolle som Helsetilsynet har på barnevernsområdet.

Statsforvalteren fører tilsyn med de offentlige skolene. Tilsynet er regulert i opplæringsloven kapittel 14, og tilsynsvirksomheten følger reglene i kommuneloven kapittel 30. Dette innebærer

blant annet at tilsynet er et lovlighetstilsyn. Tilsynet med offentlige skoler retter seg mot skoleeier, det vil si kommunen og fylkeskommunen. Dette omfatter både grunnskoler, videregående opplæring og voksenopplæringstilbud. Utdanningsdirektoratet har ansvar for å føre tilsyn med private skoler.

I tillegg til egeninitierte tilsyn gjennomfører statsforvalteren felles nasjonale tilsyn med private og offentlige skoler, sammen med Utdanningsdirektoratet. Statsforvalteren gjør risikovurderinger for å velge ut hvilke kommuner og skoler som skal kontrolleres. Tilsynsperioden går over fire år. For perioden 2022–2025 føres tilsyn med skolemiljø og internkontroll.

På barnehageområdet fører statsforvalteren tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Kommunen fører på sin side tilsyn med både kommunale og private barnehager. Utdanningsdirektoratet fikk imidlertid fra 1. januar 2022 ansvaret for det økonomiske tilsynet med private barnehager. Tilsyn med kommunen og med barnehagene er regulert i barnehageloven kapittel 10.

## 26.5 Hvor trykker skoen?

### 26.5.1 Innledning

Det foreligger lite forskning som dokumenterer utfordringer ved tilsynet med barnevernet, og hva eventuelle utfordringer fører til. Dette gjør at utvalget har et begrenset grunnlag for å dokumentere utfordringer, hvor store de er og hvordan utfordringer på området påvirker kvaliteten og rettssikkerheten i barnevernet. Det foreligger samtidig en del statistikk på området, og utvalget har også mottatt flere innspill om problemer med tilsyn og kontrollen med barnevernet, blant annet fra Helsetilsynet, statsforvalterne, Organisasjon for barnevernsforeldre (OBF), Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB) og Forandringsfabrikken. På denne bakgrunn mener utvalget det har vært viktig å se nærmere på fire problemområder:

- Systemet for tilsyn og kontroll er fragmentert. Dette handler på den ene siden om at det er mange aktører som har til dels overlappende ansvarsområder. På den andre siden er det et snevert tilsynsfokus; det gjennomføres sektorvis og ved den enkelte virksomhet. Dette gjør det vanskeligere å fange opp mangler ved det helhetlige tilbudet til barn og unge.
- Tilsyn fører ikke nødvendigvis til læring og bedre kvalitet i tjenestene. Dette handler både om at de samme feilene ser ut til å bli avdekket over tid, samtidig som tilsynet med barne-

<sup>8</sup> Se <https://nettsteder.regjeringen.no/varselutvalget/>.

vernet i begrenset grad er innrettet mot å fange opp kvalitetsutfordringer i tjenestene.

- Det er vist til utfordringer ved organisatoriske forhold hos statsforvalterne, som både kan omfatte varierende kompetanse og kvalitet mellom statsforvalterembetene, og begrenset kapasitet i tilsynsarbeidet med barnevernstjenestene.
- Tilsynet fungerer ikke tilstrekkelig som en rettssikkerhetsmekanisme i enkeltsaker. Dette handler om at barn og foreldre opplever å ha en svak posisjon i klagesystemet, saksbehandlingstiden på klager er lang og påviste avvik i barnevernstjenestene ikke nødvendigvis fører til at feil blir rettet opp i den enkelte sak.

Disse problemene må samtidig vurderes opp mot tiltak og utviklingsarbeid som allerede er satt i gang for å forbedre tilsynet med barnevernet. Videre følger en nærmere omtale av de ulike problemområdene og hva som pågår av utviklingsarbeid.

### 26.5.2 Systemet for tilsyn og kontroll fremstår fragmentert

Mange aktører med til dels overlappende ansvarsområder

Det er samlede systemet for tilsyn og kontroll med barnevernet er fragmentert og uoversiktlig. Det har de siste 30 årene vært en betydelig økning i antall aktører som fører tilsyn, noe som i utgangspunktet kan bidra til at flere uheldige forhold avdekkes og aktørene får mulighet til å lære. Hvorvidt kvaliteten på arbeidet i barnevernet har blitt bedre som følge av tilsynsaktiviteten er imidlertid uklart.

Det er mange aktører (statsforvalteren, tilsynspersoner i fosterhjem, Sivilombudet, Riksrevisjonen og Bufetats godkjenningmyndighet) som har til dels overlappende områder de skal undersøke og kontrollere. Det er samtidig forskjellige systemer for likelydende oppgaver, slik som tilsyn med plasserte barn, der statsforvalteren har ansvar for tilsyn med institusjon, mens kommunen har ansvar for tilsyn med fosterhjem. Hvorvidt mangfoldet av aktører påvirker barn og foreldres rettssikkerhet er usikkert. Det kan være krevende for barn og foreldre å vite hvilke aktører de skal forholde seg til, og den enkelte virksomhet kan bruke mye tid og ressurser på å følge opp ulike tilsyn. Samtidig kan aktørene som fører tilsyn og kontroll ha ulik tilnærming og innfallsvinkel, noe som kan være et rettssikkerhetsgode.

Det er eksempler på saker der en instans har oppdaget feil og mangler som en annen instans ikke har oppdaget. For eksempel har Sivilombudets funn gjennom institusjonsbesøk ført til at statsforvalteren har stengt institusjonen. Samtidig reises spørsmålet om kvaliteten på statsforvalterens tilsyn, når tilsynet selv ikke har avdekket de samme alvorlige forholdene.

På institusjonsområdet kan det være særlig grunn til å se nærmere på forholdet mellom statsforvalternes tilsyn og Bufetats ansvar for etterfølgende kontroll av institusjonene. Disse oppgavene fremstår svært overlappende, selv om de prinsipielt har forskjellige formål. Bufetat fører kontroll med om vilkårene for godkjenning fortsatt er oppfylt. Kontrollen er en del av kvalitets sikringen av institusjoner, og kan avdekke at institusjonene ikke lenger fyller kvalitetskravene og kravet til forsvarlig drift. Samtidig er det også en del av statsforvalters tilsyn å avdekke om institusjonen drives i samsvar med regelverket. Både Bufetat og statsforvalter har hjemmel til å nedlegge institusjonen.<sup>9</sup>

Det er en risiko for at statsforvalterne og Bufetat, og også Helsetilsynet og Bufdir, vil vurdere risiko i institusjonene ulikt og gi motstridende signaler til praksisfeltet. Det kan også stilles spørsmål ved Bufetats legitimitet som kontrollør, all den tid denne funksjonen er organisatorisk underlagt regionsdirektøren og den samme etaten som har ansvaret for å drifte institusjonene og yte forsvarlige tjenester.

For smalt fokus i tilsynet

Systemtilsynet, og tilsyn basert på enkeltsaker, gjennomføres ofte innenfor sektorgrensene og mot den enkelte virksomhet. Det føres i mindre grad tilsyn med om barn i ulike målgrupper gis et helhetlig tilbud og samlet sett får den hjelpen de trenger.

Barnevoldsutvalget fant, i sin saksgjennomgang, at tilsynet i mange tilfeller var lite opptatt av å se tjenestene i sammenheng eller vurdere hvorvidt tjenesten som var utført, samlet sett var forsvarlig (NOU 2017: 12). Undersøkelseskommissjonen for helse- og omsorgstjenester (Ukom) undersøkte, på bakgrunn av en sak om en 17 år gammel gutt som hadde begått selvmord, ulike faktorer som kan føre til at ungdom som trenger helsehjelp, ikke alltid blir fanget opp (Ukom, 2020). Kommisjonen fant manglende helhetsvurdering fra tilsynsmyndighetene, noe som

<sup>9</sup> Bufetat gjør dette gjennom bortfall av godkjenning.

bidrar til at uklare ansvarsforhold og mangelfull samhandling i tjenestene opprettholdes. Det ble ført tilsyn kun med en begrenset del av spesialisthelsetjenesten. Selv om dette kun gjaldt tilsynet i helsesektoren, har rapporten relevans på barnevernsområdet.

Behovet for et mer helhetlig tilsyn forsterkes av at barn og familier i barnevernet ofte har sammensatte behov, og trenger hjelp fra flere aktører, se kapittel 25. En gjennomgang av tilsynet med barnevernstjenester i England understreker nødvendigheten av samordnet tilsyn, og viser til at et for smalt fokus kan føre til at feil ikke oppdages (Bennett mfl., 2022). I en gjennomgang foretatt av direktoratet for forvaltning og IKT pekes det også på behov for mer samordning av tilsynsvirksomheten, samt at sektorstyringen av statsforvalterembetene i dag gir lite rom for samordning (Difi, 2016).

Helsetilsynet har, i innspill til utvalget, vist til lignende problematikk i tilsynet med barnevernsinstitusjonene. Det kan være krevende å følge opp bekymringer fra institusjonstilsynet hvis bekymringen gjelder forhold som institusjonen selv har liten kontroll over, for eksempel manglende oppfølging fra kommunen, manglende helsehjelp eller at Bufetat har valgt feil institusjonsplass ut fra barnets behov.

Utvalget mener dette gir risiko for at systemfeil ikke fanges opp, og at det ikke undersøkes om det samlede tilbudet til barn og familier er forsvarlig. Dette er en rettssikkerhetsutfordring for både barn og foreldre.

I 2019 ble det gjennomført landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestens tilbud om ettervern og samhandlingen med sosiale tjenester i Nav. Utover dette er det, etter det utvalget kjenner til, lenge siden det er gjort lignende tilsyn.

Statsforvalterembetene i blant annet Vestland og Trøndelag har de siste årene etablert det som er kalt *tilsynsmøter*, til bruk i saker der statsforvalteren har fått informasjon om vanskelige pågående saker, der tjenestene opplever at de ikke kommer i posisjon til å hjelpe og barnet har uavklarte diagnoser. Møtene benyttes blant annet for å avklare ansvar og fremdrift i sakene, og statsforvalteren tar en meklerrolle for å bidra til at det gjøres forpliktende avtaler mellom de ulike aktørene i saken. Statsforvalteren i Trøndelag viser, i sin årsrapport for 2021, til at tilsynsmøter er brukt i saker der det er en pågående alvorlig situasjon som gjelder barn og ungdom med komplekse og omfattende omsorgs- og behandlingsbehov, og med behov for oppfølging fra flere instanser. Tilsynsmøter og erfaringene fra Vestland og Trøndelag er

også en del av Helsetilsynets utvikling av tilsynet. Bruk av tilsynsmøter er omtalt i veiledningsmaterieell fra Helsetilsynet til bruk i ulike typer tilsynssaker, men uten at utvalget er kjent med at det er utstrakt bruk av denne metoden i embetene.

### 26.5.3 Tilsynet fører ikke nødvendigvis til læring og bedre kvalitet

Tilsynet fører ikke til tilstrekkelig læring i tjenestene

Utvalget mener det kan legges til grunn at statsforvalterens tilsyn ikke fører til tilstrekkelig læring i tjenestene. Det er over tid dokumentert utfordringer i det kommunale barnevernet, sist i det landsomfattende tilsynet med barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid, som viser liten utvikling de siste 10 årene. Også Barnevoldsutvalget viste, i NOU 2017: 12, til at de samme problemstillingene går igjen i flere landsomfattende tilsyn. Videre viste Barnevoldsutvalgets saksgjennomgang at tilsynsrapportene ikke hadde ført til læring i tjenestene tilsynet gjaldt, og det ble foreslått tiltak for å bedre dette. Det har over tid også blitt påpekt store utfordringer i institusjonstilbudet. Også enkeltpersoner og aktører, blant annet Organisasjon for barnevernsforeldre, har overfor utvalget påpekt at tilsynet ikke fungerer godt nok i dag, ved at det ikke fører til endringer i praksis. Dette kan tyde på at tilsynet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å synliggjøre og rette opp årsakene til feil i tjenestene og systemet.

Samtidig viser en rapport fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring at statlig tilsyn generelt vurderes som nyttig for å sikre at kommunene følger pålagte lover og regler (DFØ, 2020). Kommunene vurderer statlig tilsyn mer positivt enn tidligere, og opplevelsen av nytte henger blant annet sammen med at det i økende grad settes i gang læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn. Det kan også vises til at Helsetilsynet har igangsatt et utviklingsarbeid på området. Bakgrunnen er kunnskap om at et virkningsfullt tilsyn handler om forbedringsarbeidet som gjøres i virksomhetene det føres tilsyn med; statsforvalternes oppfølging av tilsyn skal i større grad enn tidligere bidra til læring. Blant annet er følgende tiltak iverksatt for å sikre bedre læring i tjenestene:

- Helsetilsynet skal legge frem en årlig rapport over gjennomførte tilsyn og rapportere med tanke på læring (Aftenposten, 2023).
- Ny policy for tilsynssaker i barneverns-, sosial- og helsetjenestene som tydeliggjør formål og

hva som skal kjennetegne et virkningsfullt tilsyn (Helsetilsynet 2021c). Policyen beskriver verdivalg, overordnede prinsipper og føringer for statsforvalternes og Statens helsetilsyns håndtering av tilsynssaker, inkludert oppfølging etter tilsyn.

- Utvikling av Landsomfattende tilsyn (LOT) for perioden 2020–2024 som gjøres på bakgrunn av erfaringer fra *sepsistilsynet* (Helsetilsynet, 2019e) samt erfaringer med tilsyn på barnevernsområdet og arbeid gjort på tilsynsområdet i Sverige (SOU 2018:14). Dette innebærer at statsforvalterne skal ha en tettere oppfølging av virksomheten det føres tilsyn med, som vil bidra til læring. Det legges også opp til forskning om hvordan tilsyn forbedrer praksis, som skal være ferdig i 2023. Det er utarbeidet nye veiledere for tilsynssaker som stiller større krav til at statsforvalterne følger opp tjenestene i etterkant av tilsynet, som *Veileder for oppfølging av forebyggende (planlagt) tilsyn* og *Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon*.

Barne- og familiedepartementet har også varslet at det skal utarbeides et høringsnotat om opprettelse av en faglig uavhengig undersøkelseskommisjon, for saker der systemsvikt har ført til manglende oppfølging av omsorgssvikt, vold eller overgrep mot barn og unge. (Aftenposten, 2023). Dette arbeidet ble satt i gang på bakgrunn av Barnevoldsutvalgets forslag i NOU 2017: 12, om opprettelse av en undersøkelseskommisjon for gjennomgang av alvorlige saker der barn dør eller har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, og en lignende ordning for partnerdrapssaker foreslått i NOU 2020: 17. Utvalget legger til grunn at en undersøkelseskommisjon vil kunne bidra til læring, og innebære en tilsynsform der det ses på alle aktører som har, eller har hatt, en rolle overfor barnet. Utvalget foreslår dermed ikke ytterligere tiltak knyttet til mandatets punkt om «gjennomgang av enkeltsaker der det har skjedd feil eller svikt med sikte på læring», men understreker at den varslede kommisjonen må følges opp, at det må følges med på hvordan saker følges opp i etterkant av at de er behandlet av kommisjonen og i hvilken grad kommisjonens arbeid gir grunnlag for læring i sektoren.

Tilsyn fanger ikke nødvendigvis opp kvalitetsutfordringer

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om tilsynet i tilstrekkelig grad fanger opp kvaliteten i tilbudet, for eksempel om frivillige hjelpetiltak fak-

tisk bidrar til positiv endring. Tilsynet er i stor grad knyttet til lovkrav om saksbehandling, prosesser og tidsfrister, og lite rettet mot kvaliteten på og innholdet i tilbudet. Dette er samtidig aspekter det er krevende å operasjonalisere entydige indikatorer for (Pedersen mfl., 2022a).

Det foreligger per i dag ingen tydelige føringer for hva som er beste praksis i barnevernet. Det foreligger heller ingen krav i regelverket om hvilke faktorer og rammebetingelser for barnevernstjenestene som er nødvendige for sikre forsvarlighet og kvalitet i tjenestene, for eksempel når det gjelder bemanning eller tilgang på hjelpe-tiltak. Dermed er det også begrenset hvilke forhold statsforvalterne kan føre tilsyn med, og hvilke svakheter som avdekkes gjennom tilsyn.

Det er i noen grad tatt hensyn til disse svakhetene ved at statsforvalterne, på oppdrag fra departementet, er bedt om å foreta risikovurderinger av barnevernstjenestene i sitt fylke og følge opp tjenester det er grunn til å være bekymret for gjennom dialogmøter med kommunene. Risikovurderingene er basert på flere indikatorer enn spesifikke lovkrav, inkludert indikatorer som statsforvalteren mener reflekterer kvalitet i tjenesten (som kompetanse, stabilitet, tverrfaglig samarbeid, ledelse og styring). Disse risikovurderingene kan også ligge til grunn for utvelgelse av kommuner ved landsomfattende tilsyn.

#### 26.5.4 Organisatoriske forhold knyttet til variasjon, kompetanse og kapasitet

Variasjon mellom statsforvalterembetene

Variierende kvalitet på statsforvalternes tilsyn er påpekt av Helsetilsynet selv, og var også et funn i Barnevoldsutvalgets utredning (NOU 2017: 12). Saksgjennomgangen til Barnevoldsutvalget viste tilsynsrapporter med for dårlig kvalitet, blant annet ved at de manglet et barneperspektiv og at de gikk for lite i dybden på saken når det gjaldt årsaksforklaringer. Utvalget mener dette kan begrunnes i ulik kompetanse, metodikk i tilsynsarbeidet og ulik tolkning av nasjonale føringer og regelverk på tvers av embetene. Det finnes for eksempel ingen felles portal som kan gi statsforvalter tilgang til konklusjoner og funn fra andre embeter, noe som bidrar til ulik tolkning og manglende læring på tvers av embetene. Videre er det ingen formell utdanning eller opplæring i tilsynsvirksomhet, noe som kan medføre varierende kompetanse.

Utvalget er samtidig kjent med at Helsetilsynet har satt i gang flere tiltak for å heve kvaliteten i til-

synsarbeidet og for å sikre en mer enhetlig praksis. Dette omfatter blant annet:

- Felles nasjonalt styringspanel for tilsynet, faglige styringsdialogmøter med hver statsforvalter og bedre informasjonsflyt mellom Helse-tilsynet og statsforvalterne (Helsetilsynet 2022a).
- Nye veiledere rettet mot embetene, blant annet *Veileder for tilsyn med barnevernsinstitusjoner*, *Veileder for oppfølging av forebyggende (planlagt) tilsyn* og *Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon*.
- Prosjekt for å forbedre institusjonstilsynet, kalt *Kvalitetsutvikling av institusjonstilsynet* (KUIT), som skal sikre et harmonisert institusjonstilsyn av høy kvalitet. Prosjektet omfatter faglig styring av statsforvalters utøvelse av tilsynet og utarbeidelse av en forløpsstandard. Veiledningsmateriell revideres, og det utvikles nytt støtte- og opplæringsmateriell. Prosjektet slutføres i 2023.

Utvalget ser at flere av tiltakene som er igangsatt vil heve kvaliteten på tilsynet, og redusere varierende kvalitet mellom embetene. Det kan likevel være behov for å iverksette ytterligere tiltak for å styrke den spesifikke tilsynskompetansen.

#### Liten kapasitet i tilsynet med barnevernstjenesten

Det gjennomføres få planlagte tilsyn med det kommunale barnevernet (Helsetilsynet 2022a). Helse-tilsynet har selv påpekt at dette skyldes manglende kapasitet hos statsforvalterne. Det er vist til at en stor andel av statsforvalternes tid og ressurser benyttes til tilsyn med barnevernsinstitusjonene, og volumkravet til tilsynsbesøk i institusjonene kan føre til mindre rom for å prioritere planlagte tilsyn med kommunene. Dette reduserer muligheten til å oppdage svikt og mangler i det kommunale barnevernets arbeid, samtidig som det gjennom forskning og utredninger er vist til relativt store utfordringer i barnevernstjenestene. Det er dermed grunn til å se nærmere på tiltak som kan forbedre kapasiteten i planlagte tilsyn med barnevernstjenestene.

#### **26.5.5 Tilsynet fungerer ikke tilstrekkelig som rettssikkerhetsmekanisme**

Utvalget mener det kan stilles spørsmål ved om dagens tilsyns- og kontrollordninger i tilstrekkelig grad er egnet til å avdekke og rette opp eventuell urettmessig behandling fra barnevernstjenestens side. Barnevernets virksomhet kjennetegnes

blant annet av en ubalanse i maktforholdet mellom barnevernstjenesten og barn og foreldre som ofte befinner seg i en sårbar situasjon. En slik ubalanse tilsier behov for gode rettssikkerhetsmekanismer, som avdekker feil, slik at disse kan erkjennes og rettes opp. Tidsaspektet er viktig, fordi dårlig kvalitet kan føre til følgefeil som kan være vanskelig å reversere.

Fjeld-utvalget (2020) fant i sin gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune at foreldrene i stor utstrekning har hatt grunnlag for sin kritikk og misnøye med barnevernstjenesten. Dette bunnet gjerne i de første møtene med barnevernstjenesten – om innholdet og omfanget av barnevernstjenestens undersøkelser og tilnærming i sakene. Ved undersøkelser og frivillige tiltak foreligger ikke de samme rettssikkerhetsmekanismene som i tvangssaker, men barn og foreldre kan likevel oppleve høy grad av press og manglede valgmuligheter, uten at de i har rett til advokat og fri rettshjelp. Mekanismene for annen-håndsvurdering i disse fasene av en barneverns-sak fremstår som svake.

Alle barn og foreldre som er i kontakt med barnevernet kan henvende seg til statsforvalteren for å klage på enkeltvedtak som barnevernet har fattet, men også på andre forhold der barna selv eller foreldrene mener at barnevernet (forstått i bred forstand) har begått feil. Det siste blir gjerne kalt «tilsynsklager». Det er likevel i flere innspill til utvalget, blant annet fra OBF, LFB og Forand-ringsfabrikken, vist til at både barn og foreldre har en svak posisjon i statsforvalterens klagesystem. Det handler både om hvorvidt feil faktisk blir avdekket og påklaget, tiden det tar å behandle klager og hvorvidt feil som er avdekket fører til endring i enkeltsaker.

Særlige utfordringer ved barns muligheter til å klage over vedtak er nærmere omtalt i kapittel 6 om kunnskapsstatus om barns rettssikkerhet i barnevernet, samt kapittel 8 om barns prosessuelle rettigheter og klagemuligheter. Her vises det blant annet til at dagens klagesystem er lite tilgjengelig for og lite tilpasset barn, og det gjelder særlig barn uten partsstatus. Barn uten partsstatus har ikke en rett til å få en ny vurdering av saken, og dette er særlig problematisk hvis saken gjelder tiltak som innebærer at barnet må flytte. Det er videre pekt på at statsforvalteren har utfordringer med å komme i posisjon til å samtale med barna i forbindelse med tilsyn. Dette er påpekt både i Helsetilsynets årsrapporter, av statsforvalterne selv og av organisasjoner som representerer barn. Barnevoldsutvalget fant i sin saks-gjennomgang tilsynsrapporter som manglet et

klart barneperspektiv og der barns medvirkning var lite synlig (NOU 2017: 12).

Utfordringene med klagesystemet kan på samme måte gjelde for foreldre. Det mangler lett-fattelig og enkelt tilgjengelig informasjon på ulike språk om klagemuligheter, om klageprosessen og mulige utfall av en klage. Det kan dermed være krevende å få oversikt over systemet. Den informasjonen som foreligger tyder dessuten på at det er lang saksbehandlingstid når foreldre klager til statsforvalter på barnevernstjenesten i de såkalte tilsynssakene. Saksbehandlingstiden på seks måneder i gjennomsnitt for tilsynssakene fremstår som uforholdsmessig lang, særlig med tanke på at barnevernets arbeid kan føre til store endringer i livssituasjonen til barn og foreldre.

Det kan videre være ulike oppfatninger av, og forventinger til, hva som er formålet med tilsyn. Enkeltpersoner og Organisasjon for Barnevernsforeldre har spilt inn til utvalget at tilsyn ikke fører til at feil blir rettet opp i den enkelte sak. Helsetilsynet har også overfor utvalget uttrykt at det kan være behov for andre typer rettssikkerhetsmekanismer enn tilsyn, for å ivareta rettssikkerheten til barn og foreldre i den enkelte sak, fordi tilsynet i hovedsak er rettet mot læring for å unngå at de samme feilene gjentas senere.<sup>10</sup> Dette kan indikere at det er et avvik mellom forventningene til hva tilsynet skal være og tilsynets formål. Utvalget mener dette er uheldig, og at det er grunn til å se nærmere både på hvordan både barn og foreldres rettigheter kan tydeliggjøres og forsterkes ved tilsynssaker.

Utvalget kjenner til at det er satt i gang enkelte tiltak for å særlig forbedre barns klageadgang. Statsforvalteren publiserte på sine nettsider våren 2022 informasjon til barn om deres rett til å klage. Samtidig ble det lansert en digital klageportal der barn som er i kontakt med barnevernet kan klage. Formålet med en egen klageportal for barn og unge, er å gjøre muligheten for å klage mer tilgjengelig. Barn som opplever å ikke få nødvendig hjelp, som opplever at hjelpen som er satt inn er feil, ikke nytter eller ikke er tilstrekkelig, kan nå klage til statsforvalteren direkte. Det er utarbeidet en veileder som skal sikre at alle embetene har lik praksis ved mottak og behandling av klagen fra barn som kommer via klageportalen. Det skal daglig undersøkes om det er kommet inn klager, og klager skal følges opp senest i løpet av første virkedag. Dette innebærer at statsforvalter tar direkte kontakt med barnet. Det har blitt gjen-

nomført en intern evaluering blant statsforvalterembetene. I rapporten fremgår det at det var kommet inn 133 klager på landsbasis per 28. november 2022. Embetene melder om at henvendelsene som kommer inn har høy prioritet, og at barna/ungdommene har blitt kontaktet innen første virkedag. Videre er det et tydelig inntrykk at alle embeter er opptatt av å «holde fast» i saken til det blir bekreftet at forholdene det klages på tas tak i. Av evalueringen kommer det også frem at et betydelig antall klager også er fra voksne. En stor andel klager kommer fra barn på barnevernsinstitusjon. Flesteparten av 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 fremstår 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.

Helsetilsynet og statsforvalterne har også jobbet med økt medvirkning fra barn og unge ved institusjonstilsyn, inkludert tiltak for å få flere barn til å snakke med statsforvalterne. Tiltakene inkluderer kompetanseheving knyttet til samtaler med barn (i regi av Helsetilsynet), utvikling av digitalt samtaleverktøy (*Statsforvalteren i Trøndelag – bedre samtaler om de viktige temaene!*) og tilgjengeliggjøring gjennom mobiltelefoner, meldinger til ungdom mm. Det er også etablert et brukerråd i Helsetilsynet, der blant annet Landsforeningen for Barnevernsbarn deltar. Rådet skal være med på å sikre at brukere og pårørendes erfaringer blir tatt hensyn til og kommer til nytte i Helsetilsynets virksomhet.

Utvalget mener arbeidet som er igangsatt med å styrke barns klagemuligheter er viktig for å styrke barns rettssikkerhet, og utvalget understreker betydningen av å fortsette arbeidet med å gjøre klageportalen kjent for barn. Utvalget kjenner samtidig ikke til at det er gjort tilsvarende grep for å styrke foreldres klagemuligheter.

## 26.6 Utvalgets forslag

### 26.6.1 Innledning

Flere av utfordringene omtalt over er ikke godt dokumentert gjennom forskning, men understøttes av den statistikken som foreligger. Samti-

<sup>10</sup> Møte mellom Helsetilsynet og utvalgets sekretariat 22. februar 2022.

dig er det allerede iverksatt flere tiltak og utviklingsarbeid som skal forbedre tilsynet med barnevernet. Dette tilsier at det ikke er grunn til å foreslå tiltak for å møte alle de utfordringene som det er redegjort for i kapittelet. Utvalget har, som nevnt, ikke utredet hvorvidt det bør etableres et eget organ eller en kommisjon for gjennomgang av enkeltsaker i barnevernet, ettersom det allerede er varslet et høringsnotat om en faglig uavhengig undersøkelseskommisjon for saker der systemsvikt har ført til manglende oppfølging av omsorgssvikt, vold eller overgrep mot barn og unge.

Flertallet i utvalget viser til at forslaget om å innføre en barnerepresentantordning (BRO) vil styrke barnets posisjon i saker som gjelder plassering utenfor hjemmet. BRO vil bidra til å kompensere for at statsforvalterne ikke alltid kommer i posisjon overfor barnet, samt bidra til å forenkle barns klagemuligheter. Det er ikke lagt til grunn at statsforvalternes individtilsyn med barn på institusjon skal avvikles som følge av innføring av BRO, selv om BRO vil erstatte tilsynet med barn i fosterhjem. Samtidig vil BRO kunne bidra til bedre kontroll med det enkelte barns situasjon, ved at BRO skal følge alle barn som bor med på hvordan det går med barn i både fosterhjem og institusjon. Se kapittel 7.

Utvalget har også i andre deler av utredningen foreslått tiltak som vil være relevante for noen av utfordringene på tilsynsområdet. Dette omfatter blant annet:

- Forslaget om å senke alderen for partsrettigheter til 12 år vil gi flere barn en tydeligere adgang til å klage på vedtak. Det er også foreslått at det presiseres at barnevernstjenesten må informere barnet om muligheten til å klage. Se kapittel 8.
- Forslaget i kapittel 8 om at barn som motsetter seg en flytting får rett for til å be om en overprøving av i nemnda, som skal følge de samme tidsfristene som gjelder for akuttvedtak. Barn kan også be statsforvalteren om overprøving av hjelpetiltak som retter seg mot barnet, og statsforvalter skal behandle disse sakene uten grunnnet opphold.
- Forslaget i kapittel 24 om tydeligere føringer om beste praksis i det kommunale barnevernet, gjennom implementering av Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK). BFK vil utgjøre en felles faglig plattform for hvilke normer og forventninger som gjelder for kvalitet i barnevernstjenestenes arbeid. Dette vil kunne bidra til bedre og mer enhetlig tilsyn med det kommunale barnevernet, ved at til-

synet får tydeligere holdepunkter for hva som kan defineres som forsvarlige tjenester.

- Forslaget i kapittel 24 om å iverksette et utviklingsarbeid med sikte på å utvikle tydeligere krav til hvilke rammevilkår som må være på plass for at barnevernstjenestene skal kunne gi forsvarlige tjenester. Dette bør eksempelvis omfatte hvilke hjelpetiltak alle barnevernstjenester bør besitte eller ha tilgang på. Dette vil bidra til at statsforvalternes lovlig-  
hetstilsyn kan rettes mer mot faktorer som reflekterer kvalitet i det kommunale barnevernet.
- Flertallets forslag i kapittel 24 om at statsforvalteren gis fullmakt til å pålegge enkeltkommuner å samarbeide med andre kommuner på barnevernsområdet, i tilfeller der barnevernstjenestene ikke klarer å drive et forsvarlig barnevern. En slik fullmakt vil kunne tvinge frem endringer i de tilfellene der situasjonen er mest alvorlig.

Utover disse tiltakene mener utvalget at det er behov for å foreta grep som kan bidra til et mer samordnet tilsyn samt styrke tilsynets rolle som en rettssikkerhetsmekanisme i enkeltsaker. Videre følger nærmere omtale av utvalgets forslag.

### 26.6.2 Et mer helhetlig og samordnet tilsyn

Styrke bruken av tilsynsmøter for å samordne tjenestetilbud

Utvalget foreslår at statsforvalterne får et klart mandat til, og et tydelig oppdrag med, å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser, ved bruk av tilsynsmøter som beskrevet over og som er i bruk i flere embeter. Statsforvalteren vil, i kraft av sin posisjon som tilsynsmyndighet for en rekke velferdstjenester, kunne ta en viktig rolle i saker der det også er behov for å mobilisere innsats fra flere aktører, også statlige aktører som Bufetat og Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP).

Statsforvalternes ansvar kan utløses når det er påvist at et barn ikke får den hjelpen det trenger, eller der tjenestene opplever at de ikke kommer i posisjon til å hjelpe barnet. Statsforvalteren kan få kjennskap til aktuelle saker gjennom tilsyn, klager og andre henvendelser eller gjennom mediasaker. Gjennom tilsynsmøter, eller andre former for samordning, kan statsforvalteren samle relevante tjenester, ta en meklerrolle og bidrar til at det gjøres forpliktende avtaler om hva som skal skje

videre i saken. En forutsetning for å lykkes med bedre samordning er at representantene fra tjenestene har kunnskap om saken og fullmakt til å ta beslutninger om tilbudet til barnet. Utvalgets flertall viser til at barnets representant (BRO) alltid bør være med i slike møter, og at det i hver sak også bør vurderes om foreldrene skal involveres.

Et slikt tiltak vil også kunne supplere de regelverksendringene som nylig er innført for å forsterke kommunenes, og de kommunale tjenestenes, forpliktelser til samarbeid og koordinering i enkeltsaker. Denne samarbeidsplikten omtales nærmere i kapittel 25.

#### Gjennomgang av dagens tilsyns- og kontrollordninger

Utvalget mener det er behov for å se nærmere på om systemet for tilsyn og kontroll med barnevernet og andre velferdstjenester kan gjøres enklere, mer oversiktlig og effektivt. Utvalget foreslår at departementene gjennomgår de ulike tilsyns- og kontrollordningene på velferdsområdet, særlig med sikte på å sørge for et mer koordinert og samordnet system, slik at det i større grad kan føres tilsyn med det samlede tilbudet til barn og familier enn de enkelte virksomheter.

I en gjennomgang av dagens tilsyns- og kontrollordninger bør det også ryddes i forholdet mellom statsforvalterens tilsyn med og Bufetats kontroll av institusjoner. Etter utvalgets syn fremstår Bufetats særskilte kontrollordning som både overflødig og uheldig. Dette er også tidligere påpekt av Helsetilsynet, i forbindelse med høringen av ny barnevernslov. Bufetats oppgaver bør begrenses til det som følger av eieransvaret og den interne styringen av institusjonstilbudet, ansvaret for å føre internkontroll samt ansvaret for å styre tilbudet i private institusjoner gjennom kontrakt.

#### 26.6.3 Mer effektive og tilgjengelige klagemuligheter i enkeltsaker

Utvalget mener at det er behov for at barn og foreldre enklere enn i dag kan klage på beslutninger og handlinger gjort av barnevernet, og at de raskere enn i dag får respons fra og behandling av statsforvalteren på sin klage. Det er også behov for mer tilgjengelig informasjon om klagemuligheter- og prosessen. Målet er at barn og foreldre får hjelp når de opplever at det har skjedd feil, og at eventuelle feil kan avdekkes og eventuelt rettes opp på et tidlig tidspunkt.

#### Klageportal

Utvalget foreslår at det utvikles en klageportal eller lignende hos statsforvalteren, der både barn og foreldre kan ta kontakt dersom de opplever at barnevernstjenestens arbeid ikke er i tråd med regelverket. Dette kan eksempelvis bygge på klageportalen som allerede er utviklet for barn i barnevernet. Klager kan for eksempel være knyttet til barnevernets tilnærming i undersøkelses-saken, at omfanget av undersøkelsen er for omfattende, eller at barn og foreldre opplever høy grad av press og manglede valgmuligheter ved hjelpe-tiltak.

#### Krav om rask respons

En saksbehandlingstid ved «tilsynsklager» på seks måneder er uforholdsmessig lang, og utvalget har vurdert om det er behov for å lovfeste spesifikke tidskrav for saksbehandlingstiden når barn og foreldre klager over barnevernstjenestens saksbehandling. Utvalget mener en klageportal, der det stilles krav om at statsforvalteren er tilgjengelig og må gi rask respons for å veilede barn, foreldre og barnevernstjenesten når barn og foreldre klager, kan være et mer effektivt virkemiddel enn å lovfeste krav til saksbehandlingstiden. Ved innføring av en klageportal må det derfor stilles krav om at statsforvalteren raskt gir en respons til klager på hvordan saken følges opp, det vil si raskere enn kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a.<sup>11</sup> For klage over enkeltvedtak, foreslår utvalget at det lovfestes at klagen skal behandles uten ugrunnet opphold, se nedenfor.

I responsen fra statsforvalteren bør det fremkomme hvordan statsforvalteren vil håndtere saken videre. Statsforvalteren skal i oppfølgingen kunne ta i bruk alle tilgjengelige virkemidler; i noen tilfeller vil det kun være snakk om å ha videre dialog med den som klager, for eksempel i form av veiledning eller informasjon. I andre tilfeller vil det være naturlig at statsforvalteren tar

<sup>11</sup> Fvl. § 11 a sier at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.



kontakt med den aktuelle barnevernstjenesten, Bufetat-regionen eller institusjonen, for å forhøre seg om saken og eventuelt gi råd og veiledning. I noen saker vil det også kunne være aktuelt for statsforvalteren å åpne tilsynssak. Det må uansett forutsettes at statsforvalteren holder klager informert om hva som skjer i saken.

Utvalget mener det er viktig for barns rettsikkerhet i barnevernet at avvik avdekket gjennom tilsyn dokumenteres i barnets journal, dersom de kan ha relevans for det enkelte barns situasjon. Dette gjelder alle typer tilsyn, ikke bare tilsyn med barnets egen sak. Avdekkes det for eksempel avvik ved en institusjon der barnet bor eller i kommunen barnet er tilknyttet som kan ha relevans for barnet, må dette fremkomme i barnets journal for ettertiden. Utvalget foreslår derfor at det som en del av gjennomgangen av tilsyns- og kontrollordningene i barnevernet, se 16.6.2 over, utredes hvordan relevante tilsyn kan synliggjøres i barnets journal.

Strammere tidsfrister for behandling av klager på vedtak

Tidsaspektet er sentralt i barnevernssakene, og utvalget mener det derfor bør tilstrebes en så kort saksbehandling som mulig på klager fra barn og foreldre på barnevernets arbeid. Dette vil være viktig for å styrke barn og foreldres rettssikkerhet ved at feil rettes før saken har gått for langt. Utvalget foreslår derfor at det i lovverket tas inn et krav om at statsforvalter skal behandle klager fra barn og foreldre som gjelder på barnevernstjenestens *vedtak* uten ugrunnet opphold, se forslag til endring i barnevernsloven § 12-9 og ny § 12-12 i kapittel 31. Saksbehandlingen vil i disse tilfellene innebære en overprøving av vedtaket. Etter utvalgets syn bør saksbehandlingstiden i disse sakene normalt ikke overstige én måned.<sup>12</sup>

Mer tilgjengelig informasjon om klageprosessen

Utvalget mener også det er nødvendig at det utvikles og publiseres lett tilgjengelig og forståelig informasjon om muligheten til å klage og innholdet i klageprosessen, tilpasset de målgrupper som er i befatning med barnevernet. Det betyr at

<sup>12</sup> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de realitetsbehandlede klagene fra barn i barnevernsinstitusjoner var 0,7 måned i 2021. For klager mot barnevernstjenestene var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2,1 måneder. Dette er omtrent som året før, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var henholdsvis 0,6 og 1,9 måneder.

informasjonen må oppfylle kravene til universell utforming, når det gjelder språk, alder og ulike funksjonshemninger. Dette vil bidra til bedre forståelse for systemet. Informasjonen bør være en del av Barnevernsportalen, foreslått i kapittel 28.

#### 26.6.4 Økt kompetanse om tilsynsarbeid på velferdsområdet

Utvalget mener at tilsyn, og særlig tilsyn med tjenester som er rettet mot utsatte grupper, krever særskilt kompetanse. Dette bør i større grad enn i dag betraktes som et eget fagområde, som blant annet krever god systemforståelse, analysekompetanse, kompetanse i samtaler med barn og tilsynsmetodikk, for kunne å fange opp tilfeller der barn og foreldre ikke får de tilbudene de trenger. Etter utvalgets oppfatning er dette spesielt viktig overfor barn og foreldre som er i en sårbar situasjon, og som ofte ikke er posisjon til å få satt manglende tilbud og egne behov på dagsorden hos offentlige myndigheter.

Utvalget foreslår derfor at Barne- familie- departementet, i samarbeid med andre relevante departementer, sørger for at det utvikles et eget videreutdanningstilbud i tilsynsarbeid med viktige velferdsområder som barnevern, helsetjenester, NAV, skole og barnehage. Helsetilsynet, Utdanningsdirektoratet og utdanningsinstitusjonene kan ha en sentral rolle i et slikt arbeid. Styrket kompetanse vil være viktig for å sikre et mer enhetlig tilsyn og bedre kvalitet på tilsynet.

#### 26.6.5 Redusere volumkravet for tilsynsbesøk på institusjon

Utvalgets flertall (medlemmene Skivenes, Søvig, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) viser til forslaget om å innføre en Barnerepresentantordning (BRO).<sup>13</sup> Ved en innføring av BRO kan volumkravet til statsforvalternes institusjonsbesøk (2 eller 4 ganger i året) reduseres. Dette kan forsvares ved at BRO skal følge opp barn i både fosterhjem og institusjon. Reduksjon av volumkravet kan bidra til å forbedre statsforvalterens kapasitet til å føre tilsyn med kommunene. Dette kan i første omgang vurderes i forbindelse med utprøving av BRO i utvalgte fylker, slik utvalgets flertall foreslår.

<sup>13</sup> Mindretallet (medlemmene Aleksandersen, Apeland, Kvisvik) har begrunnet sitt syn i kapittel 7 om BRO.

## Kapittel 27

# Godkjenning av personell i barnevernet

### 27.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for ordninger for offentlig godkjenning av personell, og herunder spesielt utrede autorisasjon for de i barnevernet som jobber med omsorgsovertakelser.

Autorisasjon er en offentlig profesjonsgodkjenning som gir rett til å bruke en yrkestittel og utøve et bestemt yrke. Personer er autorisert i kraft av sin utdanning samt tilleggskriterier knyttet til for eksempel alder, praksis og egnethet. Formålet med autorisasjon vil være å ivareta brukeres/pasienters sikkerhet, og sikre at personellet har nødvendige kvalifikasjoner til å inneha en bestemt yrkesrolle. I Norge stilles det krav om autorisasjon eller lisens for å jobbe som helsepersonell.

I 2021 var det 6 430 årsverk i barnevernstjenestene, fordelt på 7 200 ansatte (KS, 2022). Det stilles i dag ikke krav om at personer som arbeider i eller for barnevernet må ha en form for offentlig godkjenning, og det er ingen autorisasjonsordning knyttet til barnevernspedagog- og sosionomutdanningene, som er de utdanningene som i størst grad leder til arbeid i barnevernet.<sup>1</sup> Disse utdanningene er imidlertid omfattet av kravene til skikkethetsvurdering av studenten, jf. forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning. Det er også krav om politiattest for ansatte i barnevernet og de som utfører oppgaver på vegne av barnevernet.

Utvalget har, i tråd med mandatet, vurdert om det er behov for ordninger for autorisasjon eller sertifisering av personell som skal jobbe i barnevernet. Dette er vurdert i sammenheng med utvalgets overordnede oppdrag om å vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i barnevernet. Utvalget har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i at en autorisasjonsordning kan knyttes til kompe-

tansekravene som gjelder for barnevernet, eksempelvis ved at autorisasjon kan tildeles etter gjennomført mastergrad som kvalifiserer for arbeid i barnevernet, kombinert med eventuelle tilleggskriterier. Autorisasjonsordningen kan gjelde generelt eller knyttes til bestemte arbeidsoppgaver.

Utvalgets flertall foreslår ikke at det innføres krav om autorisasjon for arbeid i barnevernet, med henvisning til at det ikke er dokumentert at en slik ordning vil ha vesentlige gevinster i form av økt kvalitet, legitimitet eller rettssikkerhet. Flertallet mener det bør gjøres andre grep for å forebygge at uegnede eller uskikkede personer kan jobbe i barnevernet. Ett medlem foreslår at det innføres autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer.

Utvalget foreslår at det gjennomføres en evaluering av utdanningenes skikkethetsvurderinger, og at det utredes om det bør innføres krav om uttømmende og utvidet politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner, det si at alle strafferettslige reaksjoner i reaksjonsregisteret vises. Utvalget foreslår også at det innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelse, engasjementer og oppdrag i barnevernet, for både offentlig og privat ansatte. Videre anbefaler utvalget at det utredes en varslingsplikt til Helsetilsynet for personell i barnevernet, ved alle alvorlige hendelser og om Helsetilsynet skal gis adgang til å gi pålegg om forbud mot at enkeltpersoner kan jobbe i barnevernet.

Utvalget gjør i del 2 av kapitlet kort rede for tidligere vurderinger av behovet for autorisasjonsordning i barnevernet, mens dagens ordninger for å sikre nødvendige kvalifikasjoner og skikkethet i barnevernet beskrives i del 3. I del 4 beskrives ordninger for godkjenning av personell i enkelte andre land, mens del 5 beskriver hvordan dette er innrettet i andre sektorer i Norge. Utvalgets vurderinger av behovet for en autorisasjonsordning, og utvalgets forslag til tiltak, blir gjort rede for i del 6.

<sup>1</sup> Enkelte yrkesgrupper som faller inn under autorisasjonsordningen for helsepersonell, som for eksempel vernepleiere og psykologer, kan imidlertid jobbe i barnevernet.

## 27.2 Bakgrunn

En rekke utvalg og aktører har de siste 20 årene foreslått autorisasjonsordning innenfor barnevernet. Autorisasjon har vært begrunnet med at det kan beskytte mot uforsvarlig praksis og personell som er uegnet til å jobbe med barnevernssaker. Det har vært fremhevet at barnevernspedagoger og sosionomer, på samme måte som helsepersonell, jobber med og utøver offentlig myndighet overfor særlig sårbare målgrupper, og vist til at autorisasjon kan gi økt tillit og status for personell i barnevernet samt øke kvaliteten på det faglige arbeidet.

Fellesorganisasjonen (FO) har vært blant de aktørene som over lang tid har understreket behovet for å innføre en universell autorisasjonsordning av barnevernspedagoger og sosionomer etter endt utdanning på bachelornivå, på lik linje med helsepersonell. FO utga senest i 2022 en juridisk utredning, gjennomført av professor Bente Ohnstad, om hvordan autorisasjon lovteknisk kan gjennomføres (Ohnstad, 2022). En viktig begrunnelse for autorisasjon er, ifølge FO, at det vil øke anerkjennelsen for profesjonene og sikre at de ansatte er kvalifiserte og skikkede for arbeidet. Ohnstad (2022) viser blant annet til at hovedhensynet bak autorisasjonsordningen for helsepersonell, at helsepersonells kompetanse skal være forutsigbar og at det skal være mulig å trekke tilbake autorisasjonen, også er relevant for sosialfaglig personell.

Også Helsetilsynet ba i 2008 om at skulle tas nødvendige skritt for å etablere en autorisasjonsordning for sosionomer og barnevernspedagoger, med henvisning til at en autorisasjonsordning vil sikre at uegnede personer ikke kan arbeide i barnevernet, og at faget da blir gjenstand for en kontinuerlig vurdering av hva som er uakseptabelt eller uforsvarlig (Helsetilsynet, 2008). Forslag om autorisasjon har videre blitt fremmet i offentlige utredninger. Befringutvalget foreslo en form for feltautorisasjon, der ordningen knyttes spesifikt til arbeid i barnevernet og basert på et turnusår i barnevernet for å oppnå nødvendige kvalifikasjoner (NOU 2009: 8). Barnevoldsutvalget mente at en autorisasjonsordning i barnevernet burde vurderes nærmere, men uten å utdype hvordan en slik ordning burde innrettes (NOU 2017: 12).

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, blant annet med henvisning til Befringutvalget og Barnevoldsutvalget, utredet Bufdir i 2019 hvordan en autorisasjonsordning i barnevernet kan innrettes. Bufdir foreslo en modell der autorisasjon tildeles til kandidater som har gjen-

nomført en barnevernsfaglig mastergradsutdanning, og viste til at for å gi et reelt innhold til autorisasjonen bør det vurderes hvorvidt enkelte arbeidsoppgaver skal forbeholdes ansatte med autorisasjon. Direktoratet mente imidlertid at innrettingen burde avvende det endelige innholdet i masterutdanningene, fordi dette vil avgjøre om ansatte med autorisasjon faktisk vil besitte en annen kompetanse enn ansatte uten autorisasjon. Direktoratet mente at en autorisasjonsordning kunne gi positive virkninger for kvaliteten i barnevernet, gjennom å tydeliggjøre den enkeltes ansvar og gi faglig stolthet. Samtidig konkluderte Bufdir med at autorisasjon sannsynligvis vil ha mindre effekt enn andre kompetansetiltak. Direktoratet mente blant annet at kompetansekrav og lengre utdanninger var mer treffsikre virkemidler (Bufdir, 2019a).

Barne- og familiedepartementet delte i Prop. 133 L (2020–2021) om ny barnevernslov Bufdirs vurdering, og fremholdt at det ikke er behov for å innføre en autorisasjonsordning. Departementet viste blant annet til innføring av kompetansekrav og krav til praksis i utdanningene som mer effektive tiltak. Det ble også vist til andre virkemidler mot uforsvarlig praksis eller personell som er uegnet for å jobbe i barnevernet, som tilsyn, skikket-hetsvurderinger i utdanningene og arbeidsgivers adgang til å ilegge disiplinærreaksjoner. Stortinget vedtok imidlertid, ved behandlingen av proposisjonen, at en autorisasjonsordning avgrenset til personell som skal jobbe med omsorgsovertakelser skal utredes nærmere. Dette fremkommer også av utvalgets mandat, som det er redegjort for i innledningen.

## 27.3 Dagens system og praksis

### 27.3.1 Krav til kompetanse for arbeid i barnevernet

Med ny barnevernslov er det innført krav om barnevernsfaglig, eller annen relevant mastergradsutdanning, for ledere ved barnevernsinstitusjoner og for ansatte i det kommunale barnevernet som skal utføre nærmere bestemte oppgaver, jf. § 15-6:

- Personell i barnevernstjenesten som skal utføre oppgaver etter § 15-3 tredje ledd, skal fra 1. januar 2031 oppfylle ett av følgende vilkår:
- barnevernsfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå
  - relevant bachelorutdanning dersom det innen 1. januar 2031 kan dokumenteres minst fire års arbeidserfaring fra barne-

vernet i tillegg til at det er gjennomført en barnevernsfaglig eller annen relevant videreutdanning med minst 30 studiepoeng.

Kilde: Barnevernsloven

Kompetansekravet for personell i barnevernstjenesten henviser til kjerneoppgaver beskrevet i § 15-3. Dette omfatter oppgaver med å gjennomgå meldinger, gjennomføre undersøkelser, treffe vedtak om hjelpetiltak, fremme saker for barneverns- og helsenemnda, iverksette vedtak og følge opp barn i tiltak. Det er også presisert i loven at kravet også gjelder barnevernstjenestens leder og stedfortreder. I tillegg skal kravene gjelde for sakkyn-dige, private som bistår barnevernstjenesten og personell i sentre for foreldre og barn som utre-der omsorgssituasjonen til barn i alderen 0 til 6 år. Kravene skal gjelde fra 2031, med en overgangs-ordning for de som allerede jobber i barne-vernstjenestene. For øvrige ansatte i barnevern-sinstitusjoner er det i loven innført krav om at nytilsatte skal ha relevant bachelorutdanning. Det ble fra 2022 også stilt krav om at barneverns-tjenestene skal ta imot praksisstudenter. Se kapittel 3 for mer informasjon om kompetanse-satsingen i barnevernet.

Utformingen av kompetansekrav i loven inne-bærer ikke at det settes begrensninger for hvilke utdanningsgrupper som har tilgang til yrket eller til å utføre de ulike oppgavene, slik det eksempe-lis er gjort innenfor helsetjenestene.

Det er etablert nasjonale retningslinjer for to barnevernsfaglige masterutdanninger, *Master i barnevern* og *Master i barnevernsarbeid*. Begge utdanningene er utformet med tanke på at de skal være relevante for arbeid i både det kommunale barnevernet og barnevernsinstitusjon. Master i barnevern er for barnevernspedagoger og bygger på bachelor i barnevern. Utdanningen skal gi grunnlag for faglig progresjon og fordypning gjen-nom både bachelor- og mastergraden. Master i barnevernsarbeid skal være åpen for flere utdan-ningsgrupper, men skal særlig tilpasses kandi-dater med bachelor i sosialt arbeid og vernepleie. Dette er begrunnet med at sosionomer og verne-pleiere, sammen med barnevernspedagogene, utgjør de dominerende utdanningsgruppene i barnevernstjenestene og i barnevernsinstitu-sjonene (Prop. 133 L (2020–2021)).

### 27.3.2 Skikkethetsvurderinger i utdanningssystemet

Vitnemål for fullført utdanning innen barne-vernspedagogikk, femårig masterprogram i

barnevern og sosionomutdanningen forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket, jf., for-skrift om skikkethetsvurdering i høyere utdan-ning, jf. lov om universiteter og høyskoler § 4-10.

Formålet med en skikkethetsvurdering er å avdekke om studenten har de nødvendige forut-setninger for å kunne utøve yrket. Forskriften sier at en student som utgjør en mulig fare for liv, fysisk og psykisk helse, rettigheter og sikkerhet til brukere, eller andre studenten vil komme i kon-takt med, ikke er skikket for yrket. Løpende skikkethetsvurdering av alle studenter skal foregå gjennom hele studiet, og skal inngå i en helhets-vurdering av studentens forutsetninger for å kunne fungere i yrket. Hvis det er begrunnet tvil om en student er skikket, skal det foretas en særskilt skikkethetsvurdering. Ved slik vurdering gjelder saksbehandlingsreglene i forvaltnings-loven. Vurderingskriteriene for barnevernspe-da-gog- og sosionomutdanningene fremgår av § 4 i forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdan-ning:

En student er uskikket i utdanningene som nevnt i § 1 nr. 3 til og med 22, 25 og 27 dersom ett eller flere av følgende kriterier er oppfylt:

- a) studenten viser manglende vilje eller evne til omsorg, forståelse og respekt for elever, pasienter, klienter eller brukere.
- b) studenten viser manglende vilje eller evne til å samarbeide og til å etablere tillitsforhold og kommunisere med elever, pasienter, klienter, brukere, pårørende og samarbeids-partnere.
- c) studenten viser truende eller krenkende atferd i studiesituasjonen.
- d) studenten misbruker rusmidler eller til-egner seg medikamenter på ulovlig vis.
- e) studenten har problemer av en slik art at han/hun fungerer svært dårlig i forhold til sine omgivelser.
- f) studenten viser for liten grad av selvinnsikt i forbindelse med oppgaver i studiet og kommende yrkesrolle.
- g) studenten viser uaktsomhet og uansvarlig-het som kan medføre risiko for skade av elever, pasienter, klienter eller brukere.
- h) studenten viser manglende vilje eller evne til å endre uakseptabel adferd i samsvar med veiledning.

Kilde: Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning

På bakgrunn av innstilling fra en skikkethets-nemnd, nedsatt av utdanningsinstitusjonens styre,

fatter styret eller institusjonens klagenemnd eventuelt vedtak om at en student ikke er skikket. Studenten kan utestenges fra utdanningen inntil fem år. Vedtak om utestenging skal opplyse studenten om at vedkommende ikke kan søke eller ta imot plass ved tilsvarende utdanninger i utestengingsperioden, og at det må søkes nytt opptak dersom utdanningen skal gjenopptas etter utestengingsperioden, jf. forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning § 12. Informasjon om vedtak om at en student er funnet uskikket for yrket skal registreres i en database, for å hindre at studenter får opptak til, eller tar eksamen ved, andre institusjoner når det foreligger et sanksjonsvedtak (Kunnskapsdepartementet, 2015).

Det foreligger ikke nasjonal statistikk over skikkethetsaker i utdanningsinstitusjonene, verken generelt eller for utdanningene som er spesielt relevant for barnevernet. Det er heller ikke definert hvordan sakene skal telles, så dette kan variere mellom utdanningsinstitusjonene. OsloMet opplyser på sine nettsider at det i 2021 ble mottatt 60 meldinger om tvil om skikkethet fordelt på 54 studenter.<sup>2</sup> Ved institutt for sosialfag var det 3 tvilmeldinger (OsloMet, 2022).

Naustdal og Gabrielsen (2015) viser til at det har vært lite forskning på dette området i Norge.<sup>3</sup> Internasjonale studier viser at det er utfordringer både med regelverket, hva som faktisk skal vurderes og hvilken kompetanse veilederne som møter studentene trenger (Naustdal og Gabrielsen, 2015).

Når studenter er i praksis gjennomføres det løpende skikkethetsvurderinger. Caspersen og Kårstein (2013) har imidlertid pekt på at det generelt i utdanningssektoren er lite stabil tilgang på veiledere og veiledningskompetanse i praksisstudiene samt uklarerheter i ansvar, roller og funksjoner. NOKUT<sup>4</sup> (2019) viser til at mange praksisveiledere opplever det som svært vanskelig å vurdere studentenes skikkethet, og at de ønsker

tettere dialog og mer veiledning om dette (Helseth mfl., 2019).

En arbeidsgruppe, nedsatt av Nasjonalt råd for helse- og sosialfagutdanning og Nasjonalt råd for lærerutdanning, mente i 2011 at hovedproblemer på området synes å være uhensiktsmessig lov- og regelverk og manglende fokus på skikkethetsarbeid i institusjonen (Ohnstad mfl., 2011). Det ble i 2016 gjort endringer i forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet, 2016). Det ble blant annet inntatt en formålsparagraf, for å gjøre det tydeligere at forskriften må tolkes ut fra hensynet til pasienter, barnehagebarn, elever og andre brukes rett til forsvarlig behandling (Kunnskapsdepartementet, 2015).

### 27.3.3 Krav om politiattest

I barnevernsloven § 12-11 fremgår det at personer som skal ansettes i eller gjøre oppgaver på vegne av barnevernstjenester eller Bufetat<sup>5</sup> skal legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd – en såkalt barneomsorgsattest. Det samme gjelder tillitspersoner, tilsynspersoner, talspersoner og personer som fører tilsyn med barn i institusjoner.

En barneomsorgsattest er en politiattest som viser anmerkninger for nærmere bestemte straffebud, som seksualforbrytelser mot barn og voksne, drap, narkotikaforbrytelser og grov vold og rans kriminalitet. Formålet med barneomsorgsattester er å gi barn beskyttelse mot overgrep eller alvorlig, skadelig innflytelse samt å bidra til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer (Prop. 86 L (2021–2022)).

En barneomsorgsattest skiller seg fra en «uttømmende politiattest», ved at den ikke viser alle strafferettslige reaksjoner i reaksjonsregisteret. Den som skal ansettes som leder i barneverns- og helsenemnda skal legge frem en uttømmende politiattest. Det samme gjelder fosterforeldre og personer som tar imot barn som heldøgns avlastningstiltak.

<sup>2</sup> Universitetet har totalt 22 000 studenter.

<sup>3</sup> På bakgrunn av kartlegginger blant institusjonsansvarlige og tall fra Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) er det, ifølge Naustdal og Gabrielsen (2015), grunnlag for å hevde at utdanningsinstitusjonene har ulik beredskap for å behandle skikkethetsvurderinger og at slike vurderinger har vært viet lite oppmerksomhet ved flere institusjoner. Ved noen institusjoner meldes tvil om skikkethet jevnlig, mens det ved andre verken er registrert tvilmeldinger eller reist skikkethetsaker. Forfatterne mener det behov for mer forskning på både hva som virker positivt og negativt inn på arbeidet med skikkethetsvurdering, og at en granskning av de utdanningene som har innført systematisk skikkethetsvurdering ved opptak til studiene (Politi- og lærerutdanning) i Norge og finsk lærerutdanning, trolig kan gi innsikt i hvilke faglige tilnæringer og metodiske verktøy som er mest fruktbare ved vurdering av skikkethet.

<sup>4</sup> NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Formålet med NOKUT er å sikre og fremme kvalitet i utdanning ved 1) å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning og 2) å godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge.

<sup>5</sup> Gjelder personer som skal utføre oppgaver som innebærer at de kan ha direkte kontakt med barn.

Når det tidligere er utstedt barneomsorgsattest, er det ikke adgang til å kreve opplysninger om andre typer lovbrudd enn de som inngår i barneomsorgsattesten, mens det for uttømmende politiattester kan kreves utlevert nye opplysninger om alle typer reaksjoner i reaksjonsregisteret. Arbeids-giver/oppdragsgiver kan altså kreve å få utlevert nye opplysninger som er innenfor rammen av hjemmelsgrunnlaget for den opprinnelige attesten. Nye opplysninger kan kreves dersom brukeren av opplysningene, for eksempel en arbeidsgiver, har fått tilgang til informasjon som gir grunn til å tro at det foreligger nye opplysninger av betydning

Det følger av barnevernsloven at en person som har anmerkning som gjelder straffebud som omfattes av barneomsorgsattest, ikke kan utføre oppgaver overfor mindreårige. Når potensielle fosterforeldre har anmerkning knyttet til andre straffebud enn de som omfattes av barneomsorgsattesten, skal disse ikke godkjennes som fosterforeldre dersom anmerkningen kan skape tvil om hvorvidt de egnert seg for oppgaven. Dette gjelder også personer som skal ta imot barn i avlastnings-hjem.

## 27.4 Autorisasjons- og godkjenningsordninger i andre land

Finland har innført en autorisasjonsordning for sosialarbeidere med femårig utdanning, og etablert et system for sosialfaglig personell som tilsvarende systemet for helsepersonell i Norge. En egen lov om sosialfaglig personell regulerer hvilken utdanning som kreves for å utøve sosialt arbeid (Finlex, 2022). Det er videre etablert et eget nasjonalt register for sosialfaglig personell (Suosikki). Det nasjonale organet Valvira (National Supervisory Authority for Welfare and Health) tildeler autorisasjon til sosialarbeidere som gir rett til å utøve yrket, og monitorer at sosialarbeidere utøver yrket på en forsvarlig måte.

Godkjennings-, autorisasjons- eller sertifiseringsordninger finnes også på Island, i England, Skottland, Irland, New Zealand og i enkelte stater i USA. For eksempel stilles det i Irland krav om at kandidatene har gjennomført utdanning ved et godkjent studiested for å kunne jobbe som sosialarbeider (Coru, 2022). Andre profesjonsgrupper, eller kandidater som har studert i andre land, kan søke om å bli godkjent for å jobbe med sosialt arbeid.

Autorisasjon og statlig godkjenning har også vært et diskusjonstema i Sverige og Danmark, men uten at det foreløpig er blitt innført.

## 27.5 Autorisasjons- og godkjenningsordninger i andre sektorer

### 27.5.1 Innledning

I denne delen gjøres det kort rede for ordninger for autorisasjon og godkjenning av helsepersonell og advokater. Det er i Norge ikke krav til autorisasjon i andre yrker som jobber med barn og familier, som lærere, barnehagelærere, spesialpedagoger og familieterapeuter. I skole og barnehage blir det imidlertid stilt krav om henholdsvis lærerutdanning og barnehagelærerutdanning for å utføre bestemte oppgaver, som for eksempel ledelse, undervisning og pedagogisk virksomhet.

### 27.5.2 Autorisasjon av helsepersonell

I helsesektoren er autorisasjon en universell ordning, i den forstand at alle sentrale helseprofesjoner er autorisert i kraft av sin utdanning (Helsedirektoratet, 2018). Behovet for en egen regulering av helsepersonell er begrunnet med at det «er hensiktsmessig med en sterkere offentlig styring med yrkesutøvere som har folks liv og helse som virkeområde, for å bidra til kvalitet og sikkerhet uavhengig av arbeidssituasjon og arbeidssted», jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–99) *Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)*. Det er 33 yrkesgrupper med yrkestittel som krever autorisasjon, blant annet helsefagarbeidere, fysioterapeuter, sykepleiere, leger og psykologer, jf. helsepersonelloven § 48. Personer som har bestått eksamen i vedkommende fag ved norsk universitet, høgskole eller videregående opplæring, har rett til autorisasjon etter søknad, jf. § 48 a. Søkeren må i tillegg være under 80 år, ikke være uegnet for yrket og ha gjennomført praktisk tjeneste eller oppfylle tilleggskrav, dersom dette er fastsatt i forskrift. Det er Helsedirektoratet som gir autorisasjon etter søknad.

Det er en egen spesialistgodkjenning for leger og tannleger. Eksempler på spesialistutdanning er spesialisering innenfor barnesykdommer, indremedisin og ulike former for kirurgi og psykiatri. Spesialistgodkjenning forutsetter gjennomført spesialistutdanning, jf. helsepersonelloven § 51 og spesialistforskriften. Det er Helsedirektoratet som etter søknad gir godkjenning for både leger og tannleger.

Helsetilsynet har ansvaret for å utøve reaksjoner på helsepersonell som har utvist uforsvarlig yrkesutøvelse, jf. helsepersonelloven kapittel 11. Reaksjoner gis i form av advarsel, suspensjon inntil

Tabell 27.1 Autorisert helsepersonell og reaksjoner mot disse i 2021

Yrkesgruppe	Antall personer totalt	Antall personer med reaksjoner (tilbakekalt autorisasjon)	Prosentandel med reaksjon (tilbakekalt autorisasjon)
Leger	38 678	86 (44)	0,22 (0,11)
Sykepleiere	145 062	64 (57)	0,04 (0,04)
Psykologer	10 417	12 (5)	0,12 (0,05)
Totalt	194 157	162 (106)	0,08 (0,05)

Kilde: SSB-tabell 07938 og Helsetilsynet (2022a)

det er tatt endelig beslutning i saken, begrensning av autorisasjonen til å gjelde utøvelse av bestemt virksomhet under bestemte vilkår eller tilbakekall av autorisasjon eller spesialistgodkjenning. Med unntak av advarsel regnes dette som enkeltvedtak og oppføres i Helsepersonellregisteret. Tilbakekall av autorisasjon eller spesialistgodkjenning er den mest alvorlige konsekvensen. I helsepersonelloven § 57 fremgår det at:

Statens helsetilsyn kan kalle tilbake autorisasjon eller spesialistgodkjenning dersom innehaveren er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig på grunn av alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse, langt fravær fra yrket, bruk av alkohol, narkotika eller midler med lignende virkning, vesentlig mangel på faglig innsikt, uforsvarlig virksomhet, vesentlige pliktbrudd etter denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den, eller på grunn av atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen. Autorisasjon eller spesialistgodkjenning kan videre kalles tilbake dersom innehaveren til tross for advarsel unnlater å innrette seg etter lovbestemte krav, og også dersom vilkår fastsatt i forskrift ikke er oppfylt.

Kilde: Helsepersonelloven

Klager på reaksjoner fra Helsetilsynet behandles av Statens helsepersonellnemnd. Helsepersonellnemnda er også klageinstans for vedtak om avslag på søknad om spesialistgodkjenning, jf. spesialistforskriften § 35. Statens helsetilsyn kan gi helsepersonell som har mistet autorisasjon eller spesialistgodkjenning ny autorisasjon eller spesialistgodkjenning hvis det godtgjøres at vedkommende er skikket, jf. § 62.

Tabell 27.1 viser antall autoriserte leger, sykepleiere og psykologer i 2021, og antall reaksjoner gitt disse yrkesgruppene dette året. Antall tilbakekallelser av autorisasjon fremkommer særskilt.

Medregnet alle yrkesgrupper mistet 155 helsepersonell til sammen 158 autorisasjoner i 2021. Dette var en økning på 30 tilbakekall sammenlignet med 2020. Den hyppigste årsaken til at Helsetilsynet tilbakekalte autorisasjonen var rusmiddelbruk og atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen, som for eksempel tyveri av legemidler, narkotikalovbrudd og vold (Helsetilsynet, 2022a).

### 27.5.3 Godkjenning av advokater

Det stilles krav til tillatelse for å være advokat, jf. domstoloven § 220 – såkalt bevilling. Bevilling gis av Tilsynsrådet for advokatvirksomhet. Det følger av domstoloven § 220 og advokatforskriften at følgende vilkår må være oppfylt for å kunne få bevilling:

- Bestått juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.
- Ha minst to års godkjent praksis på fulltid som advokatfullmektig, dommerfullmektig, politifullmektig eller som universitetslærer i rettsvitenskap
- Prosedyreerfaring fra rettssalen, normalt ved å ha ført minst tre rettssaker av et visst omfang.
- Ha gjennomført og bestått advokatkurset.<sup>6</sup>
- Ha hederlig vandel dokumentert ved politiattest.

Det er også særskilte krav for å kunne få tillatelse til å være advokat med møterett for Høyesterett, jf. § 221.

Praktiserende advokater har rett til å ha en autorisert advokatfullmektig til å opptre for seg i rettergang. Vilkårene for å bli autorisert som advokatfullmektig fremgår av domstoloven § 223 annet ledd. Fullmektigen må ha juridisk embets-

<sup>6</sup> Justisdepartementet har gitt Juristenes Utdanningssenter (JUS) i oppdrag å gjennomføre advokatkurset.

eksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, og det må godtgjøres ved ordinær politiattest at vedkommende har ført en hederlig vandel. Videre må det ikke foreligge noe forhold som ville ført til at autorisasjonen ville blitt satt ut av kraft eller kalt tilbake, jf. domstoloven § 230. Det er advokaten som søker om autorisasjon for fullmektigen. Tilsynsrådet avgjør søknaden.

Advokatbevillingsnemnden treffer vedtak i saker om tilbakekall eller suspensjon av advokatbevillinger, etter forslag fra Tilsynsrådet og Disiplinernemnden, jf. domstoloven § 230. Bevillingen kan tilbakekalles hvis advokaten gjør seg skyldig i forhold som gjør vedkommende uskikket eller uverdigg til å drive advokatvirksomhet, eller som gjør at vedkommende mister den tillit som er nødvendig i yrket. Dette gjelder også for autorisasjon som advokatfullmektig. Vedtakene kan ikke påklages, men kan bringes inn for retten som kan prøve alle sider av saken, jf. domstoloven § 230 annet ledd. Advokatbevillingsnemnden er også klageinstans for vedtak truffet av Tilsynsrådet etter domstoloven § 225 fjerde ledd, for eksempel ved klage på avslått søknad om advokatbevilling eller andre tillatelser.

I ny advokatlov gis en helhetlig regulering av advokaters virksomhet og av adgangen til å yte rettslig bistand for andre enn advokater.<sup>7</sup> Blant annet blir juristtittelen en beskyttet tittel. Hovedlinjene i dagens vilkår for advokatbevilling, og regler for hvem som kan opptre i rettergang, blir videreført.

## 27.6 Utvalgets vurderinger

### 27.6.1 Behovet for autorisasjonsordning

Hvordan en autorisasjonsordning for barnevernet kan innrettes

Utvalget har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i at autorisasjon for arbeid i barnevernet kan tildeles på bakgrunn av gjennomført mastergrad som kvalifiserer for arbeid i barnevernet, i samsvar med kompetansekravene som vil gjelde fra 2031. Det kan videre være hensiktsmessig å knytte en autorisasjonsordning til de to barnevernsfaglige mastergradsutdanningene som er etablert, eventuelt i kombinasjon med enkelte tilleggskriterier.

<sup>7</sup> Ny advokatlov ble vedtatt av Stortinget i april 2022. Se lovvedtak 61 (2021–2022), Innst. 234 L (2021–2022) og Prop. 214 L (2020–2021) *Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven)*. Loven hadde per mars 2023 ikke trådt i kraft.

Krav om autorisasjon kan enten gjelde for alle typer fagstillinger i barnevernstjenestene, eller kun for stillinger som innebærer utøvelse av nærmere bestemte oppgaver. Dette kan eksempelvis være arbeid med omsorgsovertakelser, som å forberede saker for nemnda og iverksette og følge opp tiltak for barn under omsorg, jf. modellen utvalget i mandatet er bedt om å utrede.<sup>8</sup> Det kan også være snakk om oppgaver som gjøres i deler av det statlige barnevernet, for eksempel i institusjonstilbudet, fosterhjemstjenestene og sentre for foreldre og barn.

Dersom kravet om autorisasjon avgrenses til bestemte oppgaver, kan ordningen kombineres med tilleggskriterier utover barnevernsfaglig mastergradsutdanning. Dette kan eksempelvis være krav om en viss spesialisering, i form av fordypning gjennom kurs eller videreutdanning. De som ikke har barnevernsfaglig utdanning eller oppfyller tilleggskriteriene må gjøre andre oppgaver.

Innføring av en autorisasjonsordning basert på de barnevernsfaglige masterutdanningene, vil begrense muligheten for å ansette og benytte andre relevante utdanningsgrupper. Dette vil kunne medføre en innstramming av det nye kompetansekravet som er fastsatt for barnevernstjenestene, der det åpnes for at flere mastergradsutdanningene kan være relevante. I forarbeidene er jurister, psykologer og annet personell med helse- og sosialfaglig masterutdanning, pedagoger, sosialantropologer og enkelte andre utdanningsgrupper med kultur- eller minoritetskompetanse brukt som eksempler på «andre relevante» utdanningsgrupper (Prop. 133 L (2020–2021), side 503).

Et mindre omfattende alternativ til autorisasjonsordning er en sertifiseringsordning som gir rett til arbeid i barnevernet. Ordningen vil innebære å stille krav til faglig forsvarlighet og oppførsel hos ansatte og ledere med barnevernsfaglige oppgaver, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Også denne ordningen kan avgrenses til personell som skal utføre visse oppgaver i barnevernet. Sertifisering kan for eksempel gis på bakgrunn av standardiserte vurderinger, tester eller lignende. Sertifisert personell kan oppføres i et nasjonalt register. Formålet vil være å kunne sanksjonere personell som viser seg uegnet for å jobbe i barne-

<sup>8</sup> Utvalget har ikke foretatt nærmere vurderinger av hvordan oppgavene bør avgrenses, men ser at det kan være krevende å lage et slikt skille. Oppgavene i barnevernet inngår i et saksforløp, de kan være vanskelige å skille fra hverandre, og det er vanskelig å forutse hvor omfattende eller alvorlig en sak vil bli, for eksempel om en sak vil ende med omsorgsovertakelse.



vernet, eksempelvis ved at man tas ut av listen, og det registreres at man ikke oppfyller bestemte vilkår. Vilkårene for å utøve sanksjoner kan være de samme som ved autorisasjon.

#### Kunnskap om sertifisering og autorisasjon som virkemiddel

Utvalget har vurdert om en autorisasjonsordning i barnevernet vil kunne forbedre legitimiteten, kvaliteten og rettssikkerheten i barnevernets arbeid på en effektiv måte. Utvalget har imidlertid ikke funnet dokumentasjon som tyder på at autorisasjon vil ha vesentlige gevinster. Dette gjelder uavhengig av hvordan en eventuell autorisasjonsordning innrettes. I en britisk artikkel som så nærmere på casestudier av godkjenningsordninger for sosialt arbeid i England, New Zealand og USA (staten New York), ble det blant annet konkludert med at

there is only limited empirical evidence as to whether registration does, in fact, lift the professional standing of social workers or protect consumers from substandard practice.

Kilde: McCurdy mfl. (2018)  
gjengitt i Worsley mfl. (2020), side 310

Wollscheid og Røsdal (2019) gjør en litteraturogngang av forskning på om kompetansehevende tiltak har betydning for kvaliteten i yrkesutøvelse på det sosialfaglige området. Betydningen av autorisasjon ble også vurdert, men det ble ikke funnet studier, verken nasjonalt eller internasjonalt, som støttet denne sammenhengen. Alecu og Drange (2016) viser til at amerikanske studier på lærere gir liten støtte til at krav til lisensiering øker elevenes læringsutbytte. Bufdir (2019a) tar i sin utredning til orde for at selv om en autorisasjonsordning vil kunne beskytte barn og familier mot ansatte med grov mangel på faglig innsikt og grove pliktbrudd, vil den i begrenset grad beskytte mot mer generelle mangler på kvaliteten i arbeidet. Omfanget av reaksjoner mot barnevernspersonell vil dessuten omfatte få personer årlig, dersom ordningen innføres etter samme vilkår som for helsepersonell. Med utgangspunkt i prosentandelen av helsepersonell som utsettes for reaksjoner fra Helsetilsynet, jf. punkt 27.5, anslo Bufdir at omtrent seks barnevernspedagoger og sosionomer årlig ville mottatt en reaksjon, hvorav tre i form av tap av autorisasjon.

Utvalget har heller ikke funnet kunnskap som tydelig underbygger at autorisasjons- eller godkjenningsordninger fører til økt status, tillit og legitimitet. Noen mindre studier fra andre land viser til at ansatte selv trekker frem fordeler ved økt profesjonalisering og anerkjennelse av egen profesjon (Beddoe, 2015; Hobbs og Evans, 2017; Staniforth mfl., 2021). Relatert til dette trekker studier frem at ansatte selv er av den oppfatning at autorisasjon, eller krav til offentlig registrering, vil kunne bedre befolkningens inntrykk av og tillit til dem. Alecu og Drange (2016) viste til at studier tyder på at lisensiering/autorisasjon også bidrar til økt lønnsnivå, blant annet fordi krav om lisens reduserer tilgangen på arbeidskraft som anses som kvalifisert.<sup>9</sup> Det kan antas at en autorisasjonsordning knyttet til bestemte oppgaver i barnevernet vil kunne ha tilsvarende effekt. En potensiell gevinst er, i følge Alecu og Drange (2016), at lønnsfordelene som følger av lisensieringen gir motivasjon til å forbli i yrket og dermed kan redusere turnover.

I en studie fra England ble det vist at 87 prosent av forespurte sosialarbeiderne ønsket et godkjenningsregister for sosialarbeidere (Department of Health, 2001). Samtidig ble det i en befolkningsundersøkelse vist til at 65 prosent av respondentene hadde liten tiltro til at et godkjenningsregister ville hindre at uegnede personer fikk tilgang til jobb («social work») (Community Care, 2004). Tilsvarende andel uttrykte også bekymring for at et godkjenningsregister ville være til hinder for egnede personer fikk tilgang på jobb. Kvaliteten på denne undersøkelsen er usikker.

Det finnes imidlertid andre studier som tyder på at den norske befolkningens tillit til barnevernet tross alt er relativt høy, dersom det sammenlignes med andre land, og også med land som har innført autorisasjon for sosialarbeidere. En komparativ undersøkelse fra 2016 viste at befolkningen i Norge hadde høyere tillit til barnevernet enn det som var tilfellet i Finland, England og California (Juhasz og Skivenes, 2016). Om lag 50 prosent av respondentene i Norge svarte at de hadde ganske høy eller høy tillit, mens de øvrige land lå på rundt 40 prosent. Se kapittel 28 for mer om dette.

<sup>9</sup> Artikkelforfatterne definerer lisensiering som tilfeller der loven krever at samtlige yrkesutøvere innenfor et yrke er pålagt en bestemt kvalifisering, enten i form av høyere utdanning, fagutdanning eller yrkesrettede kurs, for å utøve oppgavene som faller inn under yrket, og hvor det vil være ulovlig å utføre tjenester uten lisens.

### 27.6.2 Utvalgets forslag

Vurdering av en autorisasjons- eller godkjenningsordning i barnevernet

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder autorisasjonsordning for personell i barnevernet. Utvalgets flertall (medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Apeland, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen) har, basert på en samlet vurdering, konkludert med at en autorisasjonsordning for personell i barnevernet, ikke vil være en hensiktsmessig løsning for å møte sentrale utfordringer i barnevernet. Utvalget legger vekt på at en slik ordning neppe vil ha vesentlige gevinster for kvaliteten på og tilliten til barnevernet, utover eventuelle positive virkninger som kan følge av krav til kompetanse og spesialisering. Slike virkninger kan imidlertid oppnås uten at kravene kobles til en godkjenningsordning. Autorisasjon må også antas å ha begrenset effekt som en mekanisme for å hindre uprofesjonell og uetisk praksis i barnevernet, når man ser på beregninger av antall personer det vil kunne gjelde.

Innføring av autorisasjon kan også ha klare ulemper, for eksempel gjennom å svekke tilgangen på kvalifiserte og høyst nødvendige ansatte fra andre yrkes- og utdanningsgrupper, enn de som vil falle innenfor en autorisasjonsordning. En slik ordning vil altså kunne forsterke rekrutterings- og bemanningsutfordringene som en del barnevernstjenester allerede står i, og i tillegg kreve ressurser som kan anvendes bedre på andre områder, også hvis målet er å hindre uskikket personell fra å jobbe i barnevernet.

Utvalgets mindretall (medlemmet Kvisvik) mener imidlertid at det bør innføres en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer på samme måte som for helsepersonell. Mindretallet legger vekt på at en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer, vil gi barn og familier en større sikkerhet for at de møter fagpersoner som har den kompetansen og de ferdighetene som er nødvendig for å yte forsvarlig hjelp. Dette er spesielt viktig, fordi disse yrkesgruppene ofte møter mennesker som er i en sårbar situasjon, enten de jobber i barnevernet eller i andre tjenester.

Evaluering av skikkethetsvurderinger i utdanningene

Utvalget mener kan være behov for å se nærmere på om dagens system i tilstrekkelig grad mot-

virker at det ansettes personell som er uegnet eller uskikket for å jobbe med barnevernssaker, selv om utvalget ikke har fått innspill som tyder på at dette er omfattende problem i barnevernet. Det bør ses hen til eksisterende ordninger og sikres at disse fungerer godt.

Det finnes lite kunnskap om hvordan utdanningenes system for vurdering av skikkethet fungerer, og utvalget foreslår at det gjennomføres en evaluering av dette. Evalueringen bør danne grunnlag for eventuelle endringer i kravene til eller praktiseringen av slike vurderinger. Det bør videre etableres felles standarder for telling av sakene som omhandler skikkethetsvurderinger samt krav om rapportering til en nasjonal oversikt over sakene og avgjørelsene. Målet er likere praksis og større oppmerksomhet om skikkethetsvurderinger i utdanningsinstitusjonene.

Utrede krav om uttømmende og utvidet politiattest

Utvalget foreslår også at det utredes om det bør innføres krav om uttømmende og utvidet politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner. Det vil si en politiattest som viser alle strafferettslige reaksjoner i reaksjonsregisteret, inkludert reaksjoner i pågående saker. Da det i 2011 ble innført strengere krav til politiattest for fosterforeldre skrev departementet at når det gjelder ansatte på institusjon «*viser [departementet] imidlertid til at barns beskyttelse ivaretas av langt flere virkemidler i institusjon enn i fosterhjem eller avlastningshjem. Dette gjelder bl.a. rettighetsforskriften, krav til internkontroll, tilsyn mv. [...] Et generelt krav om uttømmende attest for ansatte på institusjon vil gå langt utover situasjonene der politiregisterloven åpner for at uttømmende barneomsorgsattest kan kreves, og vil innebære uforholdsmessig kontroll av ansatte*» (Prop. 40 L (2010–2011), side 9).

Utvalget kan imidlertid ikke se at det er vesentlige grunner til at det skal stilles andre krav til politiattest for ansatte i barnevernstjenestene og institusjonene, enn for ansatte i barneverns- og helsenemnda og privatpersoner som tar imot barn som avlastningstiltak og fosterforeldre. Dette er alle personer som kommer i kontakt med barn, både over tid og i lengre perioder om gangen. Formålet med barneomsorgsattesten, om å beskytte mot skadelig innflytelse og bidra til økt tillit til systemet, kan tilsi at flere straffebud inntas i politiattesten for ansatte i barnevernstjenestene og institusjonene, og at også pågående saker i rettsystemet inkluderes.

### Krav om jevnlig oppdatering av politiattest

Dersom en person er ansatt i samme stilling, eller gjør oppgaver for barnevernet over lang tid, er det i dag ingen krav om at politiattesten oppdateres. Retningslinjer til forskrift om politiattest i henhold til barnevernsloven sier at det rutinemessig «bør vurderes» om det er behov for slik fornyet vandelskontroll av enkelte, og at det derfor bør innarbeides gode interne rutiner for å fange opp behovet for fornyet vandelskontroll (side 13). Utvalget mener formålet med politiattest tilsier at det bør innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelser, engasjementer og oppdrag i barnevernet, for både offentlig og privat ansatte. Herunder, må det vurderes hvor ofte det må gjøres.

### Utrede å utvide varslingsplikten for uautorisert personell

Utvalget viser til Pasientovergrepsutvalgets forslag om å utvide varslingsplikten til Helsetilsynet

for helsevirksomheter og arbeidsgivere til alle alvorlige saker, også saker som gjelder uautorisert personell (Pasientovergrepsutvalget, 2022). Det ble videre foreslått at Helsetilsynet får adgang til å gi pålegg om forbud mot at personer uten autorisasjon kan gi helsehjelp.

Det bør utredes om tilsvarende tiltak også bør gjelde for personell i barnevernet. Dette vil kunne gi en mekanisme for å hindre at uegnede personer kan fortsette å jobbe i barnevernet, for eksempel i saker der ansatte har mistet jobben på grunn av atferd som er uforenelig med yrkesutøvelsen, men uten at det foreligger forhold som vil fremkomme i politiattesten. Det foreligger i dag ingen rutiner som enkelt tilsier at en mulig ny arbeidsgiver vil kunne bli kjent med saken. Tiltaket vil kunne ivareta noen av intensjonene med en autorisasjonsordning, ved å forhindre at personell som har begått overgrep eller grenseoverskridelser kan ansettes på nytt andre steder.

## Kapittel 28

# Åpenhet, dialog og tillit i barnevernet

### 28.1 Innledning

*Norway's hidden scandal* var tittelen på en mye omtalt BBC-reportasje om norsk barnevern i 2018 (Whewell, 2018). Det var intervjuer med foreldre som hadde mistet omsorgen for barna sine, og det var søkelys på en sakkyndig som hadde blitt dømt for besittelse av overgrepsmateriale. BBCs reportasje kom i kjølvannet av Naustdalssaken i 2016, om en norsk-rumensk familie med fem barn som ble akutt plassert av barnevernet på grunn av familievold. Saken fikk stor internasjonal oppmerksomhet blant annet fordi familien var medlemmer av pinsebevegelsen, en verdensomspennende organisasjon som mobiliserte protester. Denne saken ble klaget inn for EMD for brudd på EMK artikkel 8, men saken ble avvist av EMD desember 2020 fordi ankemulighetene i Norge ikke var uttømt (*Bodnariu mot Norge* (2020)).<sup>1</sup>

Utvalgets mandat tar opp temaer omkring åpenhet, tillit og legitimitet, og peker nettopp på at EMD-avgjørelsene om brudd på EMK og omfattende internasjonal kritikk utfordrer legitimiteten og tilliten til systemet. Mandatet peker videre på nødvendigheten av åpenhet i forbindelse med beslutningene som fattes i førstelinjetjenesten og i nemnd og domstol, og viktigheten av tilliten til sakkyndiges arbeid. I tillegg er åpenhet i seg selv en del av rettssikkerhetsbegrepet og en mekanisme for å sikre kvalitet i beslutninger.

Utvalget undersøker i dette kapitlet spørsmålene om tillit og hvordan barnevernssystemet oppfattes av befolkningen. Barnevernet bedriver myndighetsutøvelse og kan fatte beslutninger om alvorlige inngrep i borgernes familieliv. Disse må kunne etterprøves, begrunnes og legitimeres innad i barnevernssystemet, så vel som overfor allmennheten, borgerne og politikerne. Forsk-

ningslitteraturen på tillit er omfattende, og det er ikke alltid et enkelt område å studere empirisk. Grunnleggende sett handler tillit til en institusjon eller en person om at den oppfattes å være *kompetent* ved å gjøre en faglig god jobb, at den er *rettferdig* ved at den følger prosedyrer for god saksbehandling, og at den er *likebehandlende* ved at like tilfeller behandles likt. De to sistnevnte er gjennomgangstemaer i utredningen. I dette kapitlet undersøkes noen dimensjoner ved forholdet mellom borgerne og barnevernet, og betydningen av en informert, offentlig debatt om barnevernet for å skape forståelse og velbegrunnede politiske vedtak og tiltak (menings- og viljedannelse).

Barnevern er et område i velferdsstaten som er særskilt avhengig av tillit. Barnevernet trenger å være åpen og tydelig på arbeidet de gjør, hvordan ulike hensyn vektet og hva som er grunnlaget for beslutningene som fattes. Det skal være forståelig for allmennheten og den enkelte borger hvorfor barnevernet yter tiltak til familier og hvordan de ivaretar barnets interesser og rettigheter. I prinsippet må alt barnevernet gjør kunne forsvares og stå seg i møte med rasjonell kritikk. EMD-avgjørelsene mot Norge pekte nettopp på mangler ved tydelighet i begrunnelser. Åpenhet er viktig for å kunne ha kontroll med og kritisk vurdere systemet, og for å kunne frembringe kunnskap og informasjon om systemet til allmennheten og de politiske og administrative beslutningstakerne på kommunalt og nasjonalt nivå.

I demokratiske rettsstater gjelder offentlighetsprinsippet som tilsier at det skal være åpenhet i myndighetenes virksomhet, med mindre det er gode grunner for unntak. Grunnlovens § 100 femte ledd slår fast:

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Kilde: Grunnloven § 100 femte ledd

<sup>1</sup> Selv om betydningen av Bodnariu saken for norsk barnevern ikke er analysert, så var trolig akuttvedtaket som ble fattet av barneverntjenesten i Naustdal våren 2016 det som senere har satt norsk barnevern og Norge på dagsorden når det gjelder barnevern.

Innenfor barnevernssystemet gir personvernhen-synet tungtveiende grunner for å begrense offent-lighetsprinsippet. Det er strenge regler for taus-hetsplikt. Utvalget legger til grunn at åpenhet er et grunnleggende prinsipp i barnevernet, men det kreves tydelige avgrensinger og regler for å sikre at barn ikke blir skadelidende og at personvernet til dem som er involvert ivaretas. Utvalget har ikke hatt anledning til å gå i dybden på disse spørsmålene, men oppfatter at regelverket i alt det vesentlige er på plass for å regulere forholdet mellom åpenhet og nødvendig lukkethet.

Det er samtidig foreslått enkelte tiltak i andre deler av utredningen. Utvalget har i kapittel 12 foreslått tiltak for å styrke informasjonen til og dialogen med private parter i den enkelte sak, med sikte på at sikre bedre samarbeid og gjensidig forståelse. Utvalget drøfter også elementer av offentlighetsprinsippet opp mot kontroll- og tilsyn-sinstanser i barnevernssektoren, for eksempel gjennom tiltak for å forbedre informasjon om statsforvalterens arbeid (kapittel 26) og mer til-gjengelig informasjon om nemndas og domstolen behandling av barnevernssaker (kapittel 15). Utvalget viser også til at det er foretatt flere offent-lige utredninger de senere år om yringsfrihet (NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale* og NOU 2019: 10 *Åpenhet i grenseland*).

Utvalget tar i dette kapitlet for seg to pro-blemstillinger. Først, allmenhetens, brukeres og pressens tilgang til informasjon om barnevernet, herunder medias tilgang til nemnds- og retts-møter. Dernest, om det er mangel på dialog og offentlig debatt om barnevernet, og om behovet for en barnevernsøffentlighet.

Utvalget foreslår tre tiltak. Det foreslås at det etableres en nettressurs – Barnevernsportal – som skal inneholde og tilgjengeliggjøre all vesent-lig informasjon om barnevernet på ett sted. Det bør videre etableres brukerforum i kommunene, for å styrke muligheten for at barn og foreldres egne erfaringer og synspunkter får en større plass i tilstandsvurderinger og politikkkutforming på lokalt nivå. Utvalget tar også til orde for å innføre en regelmessig rapportering til departementet og Stortinget om rettstilstanden i barnevernet knyt-tet til BK og EMK, for å øke oppmerksomheten om og styrke betingelsene for politikkkutforming på nasjonalt nivå. I tillegg foreslår utvalget å har-monisere ordlyden i barnevernsloven og tviste-loven om samtykke til helt eller delvis åpne dører i nemnd og domstol.

I kapitlets del 2 beskrives tilliten til barne-vernet fra ulike aktørers ståsted, mens del 3 beskriver kunnskap om borgernes vurdering av

barnevernets ansvarsområde og tiltak. Del 4 beskrives forholdet mellom barnevernet og media. Del 5 i kapitlet redegjør for åpenhet og offentlighet i utvalgte andre lands domstoler. I del 6 og 7 redegjør utvalget for sin forståelse av utfor-dringsbildet og presenterer sine forslag.

## 28.2 Tillit til barnevernet og brukervurderinger

### 28.2.1 Majoriteten av borgerne har tillit til barnevernet

Det er de senere år gjennomført flere befolknings-studier, basert på representative utvalg av befolk-ningen. Gjennomgående uttrykker et flertall av befolkningen at de har tillit til barneverns-systemet og/ eller de de som jobber i barnevernet (Juhasz og Skivenes, 2017; Sentio, 2018; 2019; 2020; 2021; Johansen, 2021; Skivenes og Benbe-nishty, 2022; Loen og Skivenes, 2023).

Befolkningens tillit har også økt de senere år, til tross for mye kritikk av barnevernet og fellende avgjørelser i EMD. Samme undersøkelser gjen-nomført i 2014 og i 2021 viser en økning i tillit (Juhasz og Skivenes, 2017; Skivenes og Benbein-sthy, 2022), og Sentios studier viser det samme (Sentio 2018; 2019; 2020; 2021). Sentios under-søkelse fra 2019 viser at negativ nyhetsdekning ser ut til å ha liten effekt på tillit. I Johansen (2021) vises det til det samme. Om lag halvparten av befolkningsutvalget mente at barnevernet får ufortjent mye kritikk (Sentio 2020).

Et annet uttrykk for tillit er at 80 prosent av befolkningen ville kontaktet barnevernet om de er bekymret for at barn lever under skadelige for-hold (Sentio, 2021). 40 prosent er i en nyere befolkningsstudie enige i at barnevernets ansatte fatter rettfærdige, upartiske beslutninger i sakene de behandler (Helland mfl., up.), noe som gir nyanser til det generelle hovedfunnet.

Den norske befolkningens tillit til barnevernet er stort sett høyere enn tilfellet er i andre land (Juhasz & Skivenes, 2017; Skivenes & Benbe-nishty, 2022; Loen & Skivenes, 2023; Helland mfl., 2023). Generelt har den norske befolkningen høy tillit til staten og offentlig sektor, og blant de høy-este i OECD landene.<sup>2</sup> 77 prosent av befolkningen i Norge uttrykker tillit til staten. Til sammenlig-ning er nivået 65 prosent i den danske befolk-

<sup>2</sup> Basert på OECD Trust Survey publiserte OECD en rap-port om tillit til offentlige institusjoner i Norge i 2022. Undersøkelsen var en del av Innbyggerundersøkelsen, hvor totalt 9900 personer svarte av totalt 40 000 personer som mottok undersøkelsen (OECD, 2022).

ningen, 71 prosent i den finske og 63 prosent blant svenskene. De samme resultater reflekteres i European Social Survey runde 10 fra 2020, hvor innbyggerne i 19 europeiske land spurt i hvilken grad de har tillit til en rekke offentlige institusjoner.

Den årlige innbyggerundersøkelsen fra 2021 viser at nordmenn har særlig høy tillit til domstolene og politiet, hvor henholdsvis 85 og 83 prosent uttrykker høy eller svært høy tillit. Også den offentlige forvaltningen (62 prosent) har nokså høy tillit i befolkningen.<sup>3</sup> I den samme undersøkelsen er også innbyggerne bedt om å vurdere hvor fornøyd de er med en rekke offentlige tjenester. Analysene gjengir resultatene på en skala fra 0–100 og undersøkelsen viser at Barne-, ungdoms- og familieetaten og NAV skårer lavest av de statlige tjenestene på tilfredshet med tjenestene, med gjennomsnittsscore på henholdsvis 57 og 58. Til sammenligning fikk sykehusene høyest score på 77. Politiet og forsvaret hadde en score på henholdsvis 69 og 68.

På kommunalt nivå er også innbyggerne spurt om de har benyttet seg av en rekke kommunale tjenester de siste 12 måneder og hvor god eller dårlig de synes den er. Barnevernet var ikke inkludert. Det er verdt å merke seg at analysene viser at for tjenester som barnehage, fastlege,

<sup>3</sup> Spørsmålet de har svart på er: «Hvor stor eller liten tillit har du til de følgende institusjonene?»

helsestasjon, og helsetjenester i hjemmet var de med erfaring mer fornøyd enn de uten erfaring.

### 28.2.2 Barn og unges tillit til barnevernet

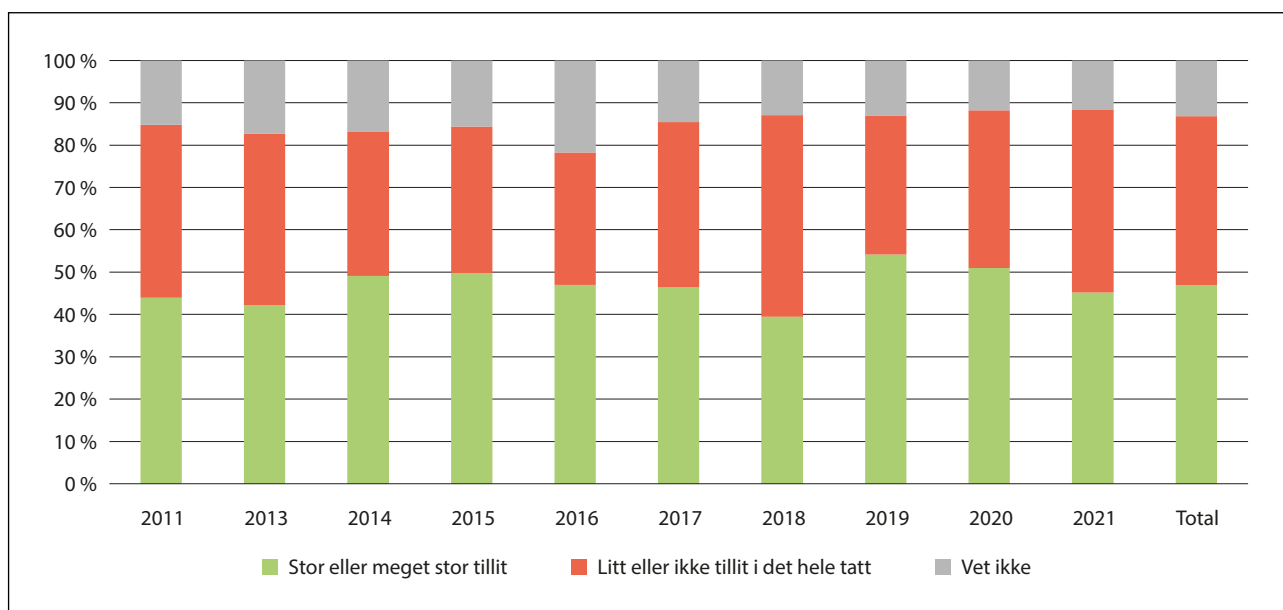
Tillit til barnevernet blant barn

Ungdata er en årlig barn- og ungdomsundersøkelse der skoleelever (mellomtrinnet (5.–7. trinn), ungdomstrinnet og i videregående opplæring) over hele landet svarer på spørsmål om hvordan de har det, og hva de driver med på fritiden.<sup>4</sup>

Deskriptive funn fra Ungdataundersøkelsen viser at når ungdommen er spurt i hvilken grad de stoler på barnevernet, uttrykker majoriteten av ungdommene i samtlige målte år, utenom i 2018, at de har meget stor eller stor tillit til barnevernet. Det er samtidig en nokså høy andel som oppgir litt eller ikke tillit i det hele tatt samlet for alle årene, 2011–2021.<sup>5</sup> Det er 47 prosent som uttrykker meget stor eller stor tillit, mens 40 prosent svarer at de har litt eller ikke tillit i det hele tatt (se figur 28.1).

<sup>4</sup> Data er behandlet av utvalget, og er utlevert etter avtale med Ungdata og Velferdsforskningsinstituttet NOVA – OsloMet.

<sup>5</sup> Det foreligger ikke data for dette spørsmålet for 2012. For årene 2011, 2013, 2014, 2015, 2018, 2019 er data kun fra ungdomsskoletrinnet, mens de øvrige årene også inkluderer data fra ungdom på videregående.



Figur 28.1 Tillit til barnevernet, alle klassetrinn per år

Kilde: Ungdata 2011–2021

### 28.2.3 Erfaring og tillit blant barnevernets brukere

#### Foreldres erfaring med og tillit til barnevernet

Foreldre i barnevernet er ofte fornøyde med barnevernet (for eksempel Christiansen mfl., 2015; Fauske mfl., 2009; Marthinsen mfl., 2002; Marthinsen og Lichtwarck, 2013; Sandbæk, 2002). Christiansen mfl. (2015) viser også til flere undersøkelser som tyder på at foreldre gjennomgående er fornøyd med hjelpen de får fra barnevernet, eksempelvis med besøkshjem og støttekontakt (Larsen, 2009) og med hjemmebaserte/familiestøttende tiltak (Sandvik, 2007; Skilbred, 2008; Tjelflaat og Ulset, 2008; Studsrød mfl., 2014). Christiansen mfl. (2015) viser i sin studie at mange foreldre opplever at tiltak virker.<sup>6</sup> I en studie av Studsrød mfl. (2014), bestående av 697 svar fra foreldre, oppgir 4 av 10 foreldre å ha utelukkende positive opplevelser med sin første kontakt med barnevernet, mens 3 av 10 oppgir å ha utelukkende negative opplevelser. En fjerdedel oppgir å ha blandede opplevelser.

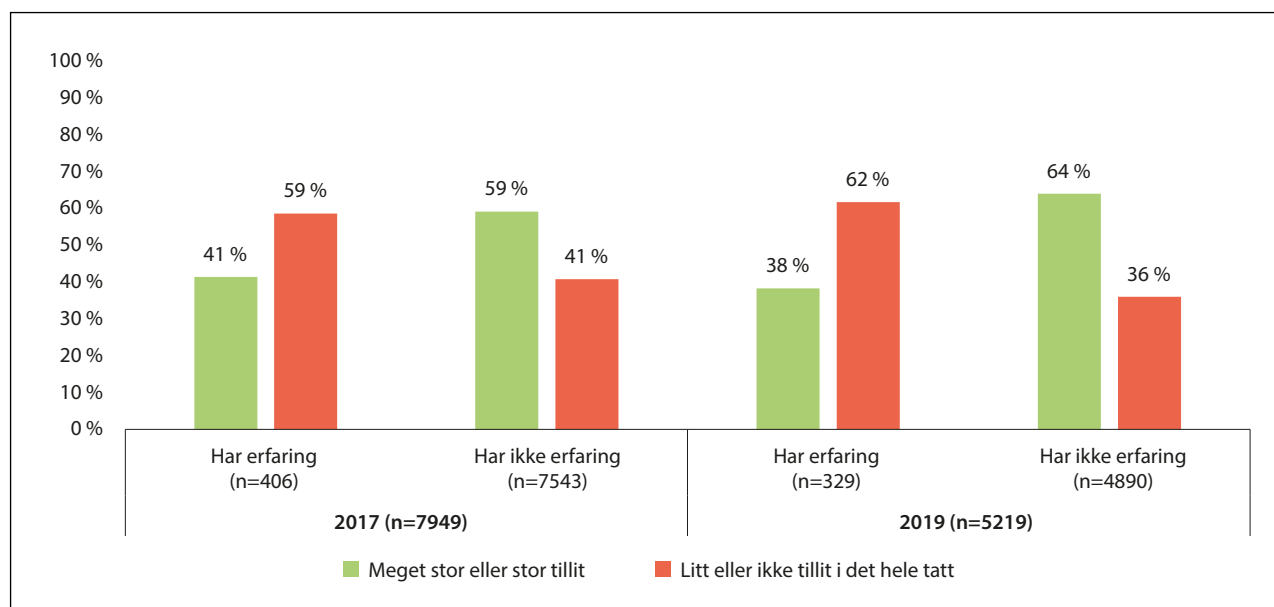
<sup>6</sup> 212 foreldre har besvart spørreskjema på tidspunkt 1 og 107 på tidspunkt 2, men det er usikkert hvor mange som svarer på de spesifikke spørsmålene på tidspunkt 1. På tidspunkt 2 er antallet foreldre som svarer på spørsmålene mellom 88 og 94. Christiansen m.fl. (2015) stiller også noen kritiske spørsmål knyttet til representativiteten til utvalget, men funnene samsvarer med andre lignende analyser (se diskusjon s. 100–101).

Fauske mfl. (2009) har benyttet data fra 'Det nye barnevernet', og finner at «et klart flertall blant familier som har kontakt med barnevernet har tillit til denne institusjon både generelt sett, og sett i lys av deres egen erfaring» (2009, side 66).<sup>7</sup> I Sentios befolkningsundersøkelse fra 2020 har totalt åtte prosent (81 personer) selv fått hjelp fra barnevernet. Blant disse oppgir 58 prosent at de opplevde kvaliteten på hjelpen fra barnevernet som god, mens 19 prosent oppgir å ha fått hjelp av dårlig kvalitet (Sentio, 2020). Denne undersøkelsen viser også at andelen som ville sendt bekymringsmelding til barnevernet, dersom de er bekymret for et barn, er større blant de med egen erfaring med barnevernet.

#### Ungdommens erfaring med og tillit til barnevernet

Deskriptive funn fra Ungdataundersøkelsen indikerer at tillitsnivået blant ungdommene som har erfaring med barnevernet (gjelder både kontakt og hjelp) er lavere enn blant ungdom uten barnevernserfaring. For 2019 er det 38 prosent blant ungdommen med barnevernserfaring som uttrykker at de har meget stor eller stor tillit til barnevernet, mot 64 prosent av ungdommene uten slik erfaring (se figur 28.2).

<sup>7</sup> Basert på intervjuer med 674 foreldre.

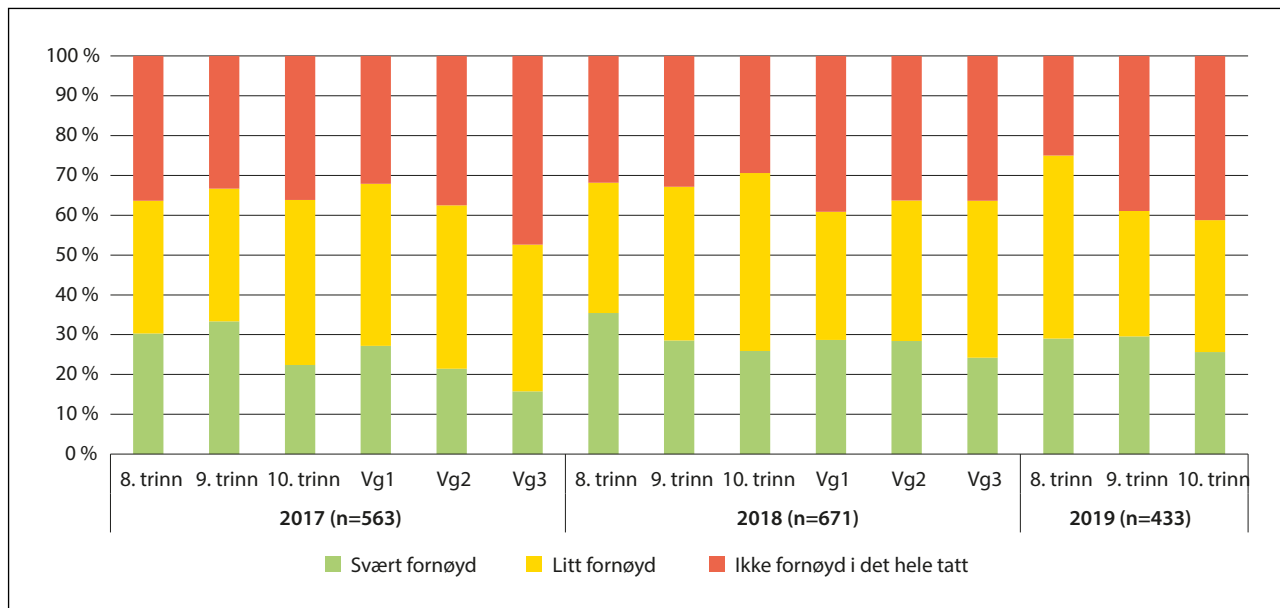


Figur 28.2 Tillit til barnevernet fordelt på ungdom med og uten erfaring fra barnevernet siste 12 måneder. Prosent og per år

<sup>1</sup> Har du de siste 12 måneder vært i kontakt med, eller mottatt hjelp fra noen av de hjelpetjenestene som er nevnt nedenfor? = Barnevernet

<sup>2</sup> Ingen data for videregående trinn i 2019

Kilde: Ungdata 2017 og 2019



Figur 28.3 Andelen ungdom som er svært, litt fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hjelpen fra barnevernet. Ungdom med erfaring fra barnevernet (2017–2019) etter klassetrinn

Kilde: Ungdata 2017, 2018 og 2019

Ungdommene som hadde vært i kontakt med eller mottatt hjelp fra barnevernet det siste året, ble også spurt i hvilken grad de var fornøyd med den hjelpen de mottok. Majoriteten er svært eller litt fornøyd (se figur 28.3). Det varierer noe mellom aldersgrupper og mellom år, og blant de yngste ungdommene (8. og 9. trinn) finner vi størst andel svært fornøyde. Blant de eldste ungdommene (Vg3) er andelen som er svært fornøyd lavest.

Det er en klar samvariasjon mellom tillit og grad av fornøydhet. Noe kan skyldes at barn har en frykt for barnevernet. Basert på en spørreundersøkelse til 215 barn i alderen 11–15 år finner forskerne at rundt 11 prosent av barna tror at barnevernet kidnapper, stjeler eller tar barn fra foreldre uten god grunn, 15 prosent synes barnevernet er skummelt, og 25 prosent tror at barn generelt er redd for barnevernet. Samtidig hadde 17 prosent et negativt inntrykk av barnevernet. I studien pekes det på behov for mer alderstilpasset informasjon, men også at informasjonen som gis til den voksne befolkningen er viktig, fordi foreldre var barnas viktigste kilde til informasjon om barnevernet (Vis mfl., 2022).

#### 28.2.4 Minoriteters tillit

Noen studier tar også særlig for seg tillit til barnevernet blant ulike minoritets- og innvandrergupper (Ipsos, 2017). Ipsos gjennomførte i 2017

en kvantitativ undersøkelse med et tilfeldig utvalg personer med landbakgrunn fra Polen, Bosnia-Hercegovina, Pakistan, Irak, Somalia og Vietnam (innvandrertvalg, n=977), i tillegg til et tilfeldig trukket utvalg av befolkningen (sammenligningsutvalg, n=618). Andelen som har stor tillit til barnevernet, er 41 prosent i innvandrertvalget og 55 prosent i sammenligningsutvalget. Personer i innvandrertvalget har altså gjennomgående dårligere inntrykk av barnevernet enn personer i sammenligningsutvalget. Samtidig fremgår det at nærmere 3 av 10 i innvandrertvalget ikke ville kontaktet barnevernet grunnet frykt, mens dette tallet er 2 av 10 i sammenligningsutvalget. Majoriteten i begge utvalgene har tillit til at barnevernet følger de lover og regler som gjelder for arbeidet.

Tilliten til barnevernet varierer med landbakgrunn. Personer med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina har den høyeste tilliten, mens personer med pakistansk og polsk bakgrunn har lavere tillit. Personer som har hatt indirekte kontakt med barnevernet (gjennom slekt, venner eller andre i lokalmiljøet som har vært i kontakt med barnevernet) har merkbart lavere tillit til barnevernet enn de som ikke har hatt indirekte kontakt. De som kjenner godt til barnevernet har imidlertid høyere tillit og bedre inntrykk av barnevernet enn de som i mindre grad kjenner til barnevernet. Samtidig viser analysene at de som har fått informasjon om barnevernet gjennom sosiale nettverk har lavere tillit til barnevernet, mens de som har



fått informasjon fra barnevernet selv eller andre myndigheter har høyere tillit.

Regresjonsanalyser viser at den sterkeste negative effekten finnes fra indirekte kontakt med barnevernet, med andre ord at slekt, venner og andre i lokalmiljøet sin kontakt med barnevernet bidrar til å lavere tillit til barnevernet. Sosiodemografiske variabler synes å ha liten betydning.

## 28.3 Befolkningens og beslutningstakers holdninger

### 28.3.1 Innledning

Befolkningens holdninger til omsorgssvikt og mishandling av barn gir innsikt i om befolkningens normative basis er i overensstemmelse med de lovpålagte oppgaver og ansvar som barnevernet har. Stor avstand gir grunn til å sette spørsmålstegn ved legitimiteten til systemet.

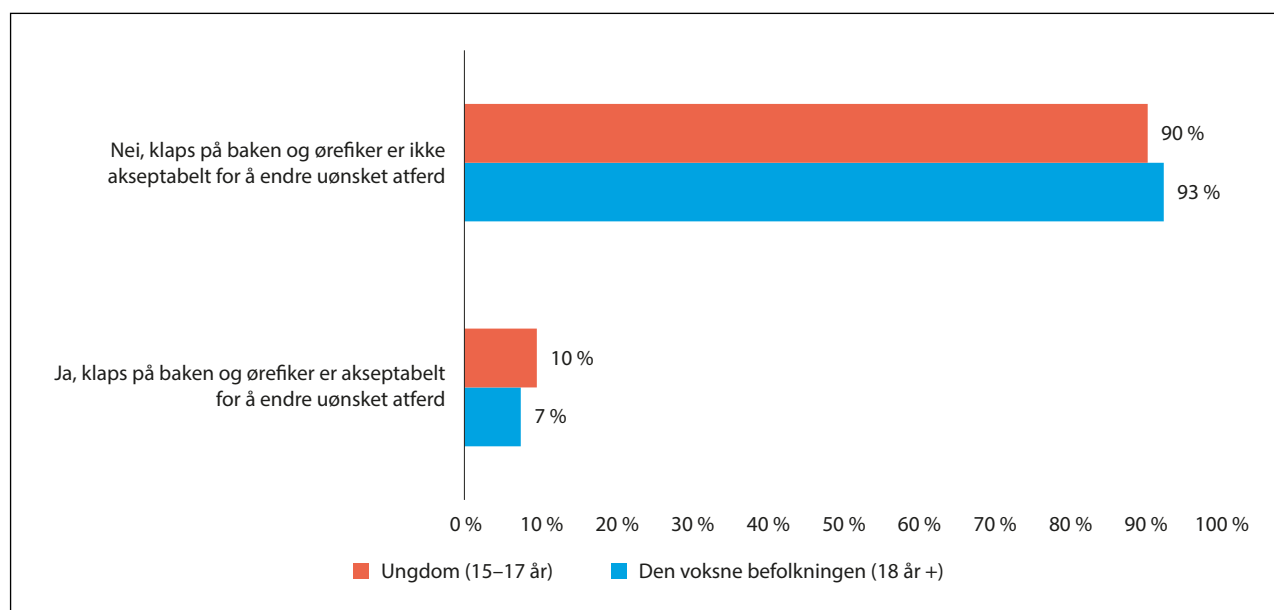
### 28.3.2 Ungdommer og voksne

Flere studier har de senere år sett på befolkningens holdninger til og vurderinger av ulike barnevernssituasjoner og risiko for barn, og noen har sammenlignet Norge med andre land (Skivenes og Thoburn, 2016; Berrick mfl., 2020; Helland mfl., 2018; 2020; 2022; Skivenes, 2021; Løvlie, 2021). Et hovedfunn er at befolkningen i Norge og Finland er barnesentrerte og opptatt av å respektere barns rettigheter (Berrick, Skivenes, og

Roscoe, 2022; Skivenes og Thoburn, 2016, Helland mfl., up.). Det er lav aksept for at barn utsettes for fysisk og psykisk vold som ledd i oppdragelsen (Helland mfl. 2018; Løvlie, 2021) og forståelse for barns behov for kontinuitet (Helland mfl. 2020). Funnene fra disse studiene indikerer at den norske befolkningen har lav terskel for å involvere barnevernet (Helland mfl., 2021), også sammenlignet med andre land (Skivenes, 2021; Berrick mfl., 2020; Helland mfl., 2018).

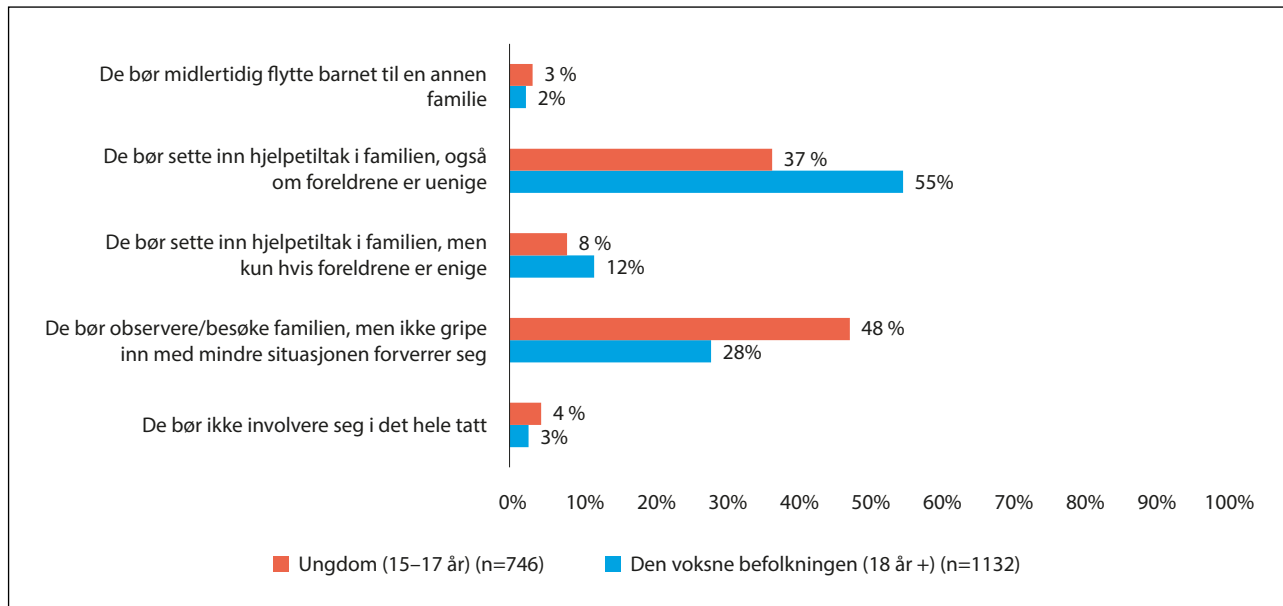
Basert på designet i noen av disse studiene, fikk utvalget i 2021 gjennomført undersøkelser av ungdoms holdninger til ulike barnevernssituasjoner. Den første studien dreier seg om aksept av fysisk avstraffelse. Konklusjonen er at få voksne og barn aksepterer denne typen straffemetode (se figur 28.4). 90 prosent av ungdommene og 93 prosent av de voksne sier at dette er uakseptabelt. Voksne i andre land har større aksept for fysisk oppdragervold, slik som Spania, Irland og England, hvor henholdsvis 61 prosent, 67 prosent og 66 prosent mener det er uakseptabelt (Helland mfl., 2021; Helland mfl., up.).

På spørsmål om hva voksne og ungdom ville anbefalt barnevernet å gjøre, så svarer de fleste voksne at barnevernet må hjelpe (67 prosent), mens 45 prosent av ungdommene sier det samme (se figur 28.5). Nesten halvparten av ungdommene mener at barnevernet skal observere og ikke gripe inn med mindre situasjonen forverres. Det er langt færre voksne som mener dette (28 prosent).



Figur 28.4 Ungdommer og den voksne befolkningens holdning til mild oppdragervold

Kilde: Helland mfl. (up.); YouGov/Sentio (2021) på vegne av utvalget



Figur 28.5 Ungdommers og den voksne befolkningens holdninger til barnevernets ansvar

Kilde: Helland mfl. (up.); YouGov/Sentio (2021) på vegne av utvalget

### 28.3.3 Beslutningstakeres vurderinger

Grinde mfl. (2004) har undersøkt terskler og beslutningsprosesser ved bruk av tvang i Danmark, Island og Norge gjennom vignetter.<sup>8</sup> I studien vises det til at norske barnevernsarbeiderne er mer tilbøyelige til å benytte tvang, og fokuserer mer på barna og deres behov, sammenlignet med de danske og islandske barnevernsarbeiderne. I en oppfølgingsstudie 10 år senere ble barnevernspedagog- og sosionomstudenter og saksbehandlere presentert for de samme vignettene (Fischer & Sørensen, 2015). Det var stor enighet på tvers av studieprogrammene, og mellom studenter og saksbehandlerne, om når et barn bør flytte ut av hjemmet, men saksbehandlerne valgte oftere omsorgsovertakelse.

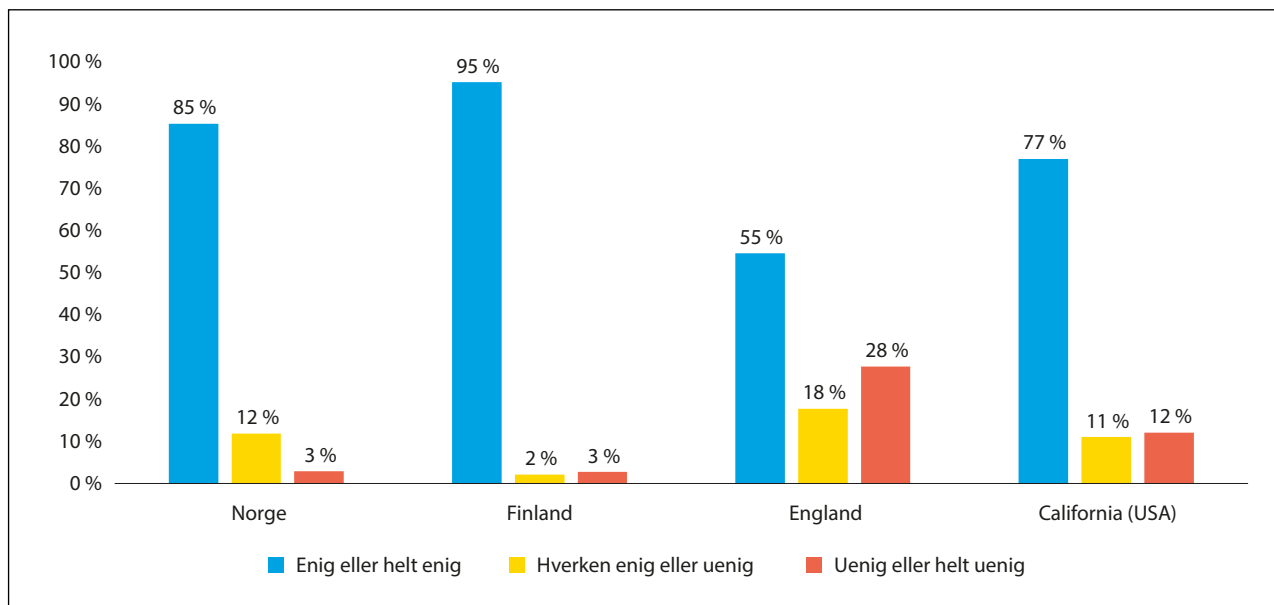
Det er de senere år gjort flere komparative studier hvor vurderingen til norske beslutningstakere, barnevernsarbeidere og dommere er sammenlignet med andre land gjennom vignettstudier. Berrick mfl. (2017) har sammenlignet norske barnevernsarbeideres vurderinger av når barnevernet bør tilby hjelpetiltak og forberede omsorgsovertakelse med beslutningstakere i Finland, England og California. De finner at de norske beslutningstakerne har relativt lik terskel

for å tilby hjelpetiltak som i Finland, men lavere enn engelske og amerikanske beslutningstakere (se figur 28.6) De norske beslutningstakerne var imidlertid langt mer villige enn beslutningstakerne i de andre landene til å foreslå omsorgsovertakelse (se figur 28.7).

En annen studie, også basert på vignetter, sammenligner hvordan barnevernsarbeidere vurderer risiko i England, Norge og USA (Kriz & Skivenes, 2013). Studien viser at risikovurderingene til barnevernsarbeidere i Norge er homogene, men de norske barnevernsarbeiderne vurderer risikoen for barnet høyere enn i de andre landene; 97 prosent mente risikoen for barnet i den beskrevne situasjonen var høy eller svært høy, mens henholdsvis 66 prosent av barnevernsarbeiderne i England og 63 prosent i USA svarte det samme. Skivenes og Stenberg (2015) har tilsvarende funn i sin undersøkelse av barnevernsarbeideres vurdering av risiko i en situasjon med vold i hjemmet.

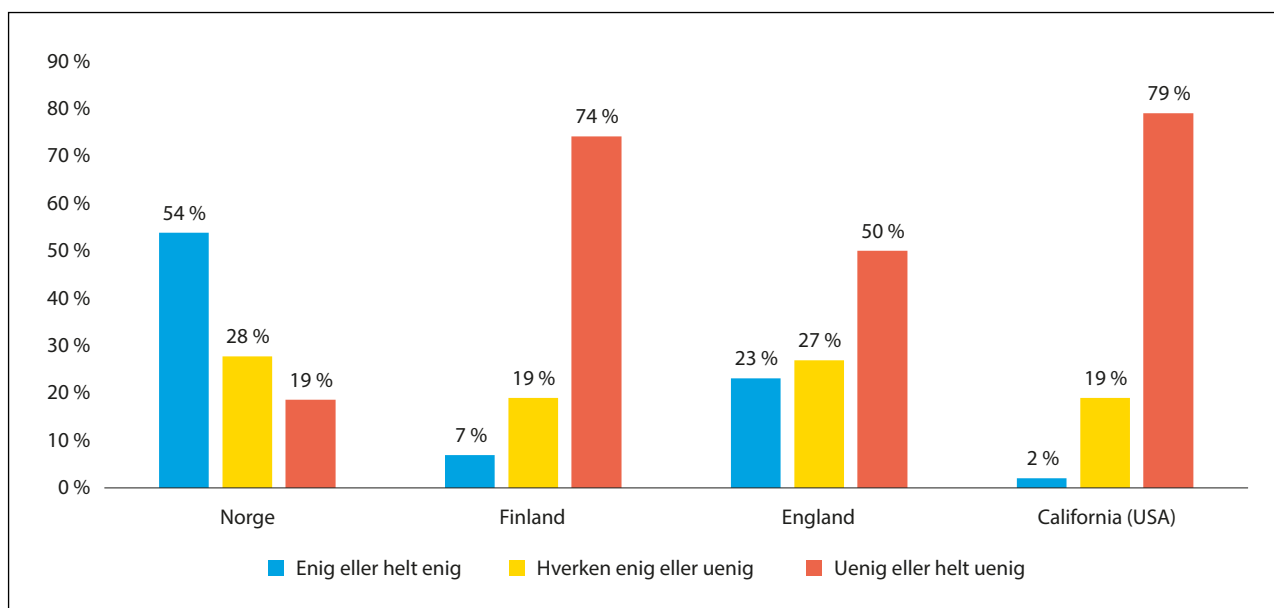
Det er viktig at det er samsvar mellom befolkningens verdisyn og den gjeldende politikken for at institusjoner skal oppfattes som legitime, og for at befolkningen skal ha tillit til beslutningene som tas. Flere studier tyder på at tersklene for inngrep i familiene og tiltakene som barnevernet har til rådighet, samsvarer med de normative oppfatningene i befolkningen (Berrick mfl., 2020; Helland mfl., 2020; Skivenes og Benbenisthy, 2022). Berrick mfl. (2020) har stilt befolkningen, dommere og barnevernsarbeidere i fire land,

<sup>8</sup> En vignett er en kort historie, saks- eller situasjonsbeskrivelse som respondenter gir sine reaksjoner på. I vignettstudier presenteres respondentene for den samme situasjonsbeskrivelsen, noe som gir felles referanserammer for vurderingene som tas.



Figur 28.6 Svar på spørsmålet «I denne situasjonen ville min arbeidsplass gitt hjelp til Jon og Mira». n=1 012

Kilde: Berrick mfl. (2017)

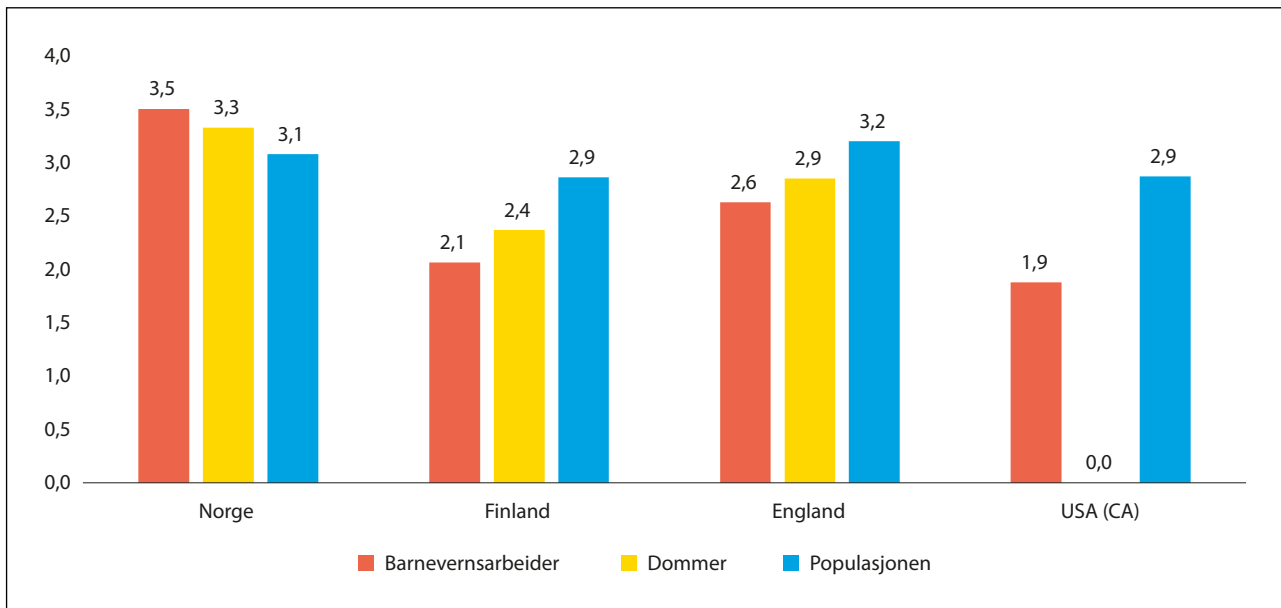


Figur 28.7 Svar på spørsmålet «I denne situasjonen ville min arbeidsplass vurdere å forberede sak for omsorgsovertakelse». Prosent. n=1 014

Kilde: Berrick mfl. (2017)

England, Finland, Norge og USA, overfor det samme scenarioet og bedt dem vurdere hvorvidt de mener barnet i scenariet blir utsatt for omsorgssvikt, og om barnevernet burde gi hjelpe-tiltak eller vurdere omsorgsovertakelse. De finner høy grad av samsvar i vurderingene som gjøres blant beslutningstakerne og befolkningen i vurderingen av sakens alvorlighetsgrad, og om barne-

vernet bør gripe inn og tilby hjelpetiltak. Når det kommer til om det bør vurderes omsorgsovertakelse er befolkningen 10 prosent mindre villig enn de profesjonelle beslutningstakerne (se figur 28.8). Sammenlignet med de tre øvrige landene, er likevel den norske befolkningen mer samstemt med de profesjonelle beslutningstakerne.



Figur 28.8 Spørsmål: «Skal barnevernet overta omsorgen for barnet?» Gjennomsnitt på en skala fra 0 (helt uenig) til 5 (helt enig)

<sup>1</sup> Ingen data for dommere i USA

Kilde: Berrick mfl. (2020)

## 28.4 Barnevernet og media

### 28.4.1 Innledning

Offentlighetsloven skal sikre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet for å styrke yttings- og informasjonsfriheten, rettssikkerheten, tilliten til forvaltningen og kontroll fra allmennheten (NOU 2022: 9). Media har en sentral samfunnsrolle og ivaretar grunnleggende demokratiske oppgaver (Habermas mfl., 1974). På den ene siden formidler de informasjon og meninger til befolkningen, og på den andre siden har de en overvåkende og kontrollerende funksjon (Bessette, 2001; Orgeret, 2020). Media er en sentral aktør for å holde offentlige institusjoner og maktpersoner ansvarlige overfor borgerne, ved å avsløre maktmisbruk og sette søkelys på illegitim eller ineffektiv praksis. 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. Gjennom gravejournalistikk og innhenting av data har mediene satt søkelys på kritikkverdige forhold i enkeltsaker og ved systemet. Reportasjeseriene om «Glassjenta» og «Barna Norge svikter» er gode eksempler. Barnevernets, politiets og det øvrige hjelpeapparatets oppfølging av enslige mindreårige som forsvinner fra mottak har også nylig blitt aktualisert. Det har

videre vært rettet fokus på særlige utfordringer i tilbudene barn får i barnevernet. Eksempler er saken om «Patrik», som har erfart svært mange flyttinger i barnevernssystemet, og «Markus» som har bodd på ti institusjoner i løpet av tre år, og som er en av flere ungdommer som har startet brann på barnevernsinstitusjonen de bor på.<sup>9, 10</sup>

Det foreligger ikke utvalget bekjent studier som sier noe om grad av åpenhet i barnevernet, og om det foreligger lovbrudd eller en for restriktiv praksis. For ansatte i barnevernet kan det være krevende å balansere hensynet til personvern, og det enkelte barn, opp mot åpenhet ovenfor presse og andre som ønsker innsyn i barnevernets arbeid i enkeltsaker. Rundskriv Q 24-2005 *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten* er utformet for å gi ansatte i barnevernet veiledning for hvordan viktige bestemmelser skal forstås og anvendes i konkrete saker.

Utvalget har mottatt innspill fra representanter fra pressen om at nemndas møter bør åpnes mer opp.<sup>11</sup> Utgangspunktet er at nemndsmøter holdes for lukkede dører. Etter bestemmelsen i § 14-17 i barnevernsloven kan nemnda likevel beslutte at møtet skal holdes helt eller delvis for åpne dører, eksempelvis for journalister og forskere, når par-

<sup>9</sup> Saken om «Patrik», se NRK (2022a).

<sup>10</sup> Saken om «Markus», se NRK (2023).

<sup>11</sup> Se også Fontene (2021).

tene begjærer det eller samtykker til det, og nemnda finner det ubetenkelig. Dersom partene samtykker, og nemnda finner det ubetenkelig, er det også åpent for at nemnda kan beslutte at personer som har tilknytning til en av partene kan være til stede. Det samme gjelder for personer som ønsker å være til stede i opplæringsøyemed. Personer som får være til stede har taushetsplikt og referatforbud hvis ikke nemnda beslutter noe annet.

#### 28.4.2 Barnevernet i redaktørstyrte medier

Infomedia har på oppdrag fra Barnevernsutvalget gjennomført en analyse av medieomtale av norsk barnevern. Datautvalget består av til sammen 2 000 artikler fra perioden 2020–2022, samt omtale av norsk barnevern i norske medier fra 2014 til første halvår av 2022. Sistnevnte inngår i en stordata-analyse som inkluderer analyse av 142 694 medieoppslag.

Infomedia har funnet at hovedvekten av omtalen av barnevernet synes å være nøytral og balansert, mens 32 prosent av medieoppslagene kan anses som negativ og belastende omtale av barnevernet. Kun 13 prosent av omtalen er positiv og støttende. Det er flest positive saker i lokalmediene, hvor sakene ofte omhandler kommunale barnevernstjenester som fungerer godt eller har gjort grep for å bli bedre. Dette inkluderer også artikler om tidligere barnevernsbarn som roser barnevernet for god hjelp i en vanskelig tid. De kritiske sakene dreier seg blant annet «om enkeltsaker der personer føler seg glemt eller overkjørt av barnevernet, samt systemkritikk av kommunale barnevernstjenester som ikke fungerer med tanke på ressurser eller oppfølging av barn, eller kritikk for bruk av tvang og iverksetting av feil tiltak»

69 prosent av medieoppslagene kan anses som systemrettet (både negative, nøytrale og positive saker). Infomedia har funnet få positive omtaler av enkeltsaker, særlig i riksdekkende medier. Kritiske oppslag er oftest rettet mot kommunene. Kritikken tilfaller kommunene i 59 prosent av artiklene, mens 26 prosent gjelder kritikk mot staten. I saker som både omhandler barnevern og helsetjenestene, tilfaller kritikken oftest barnevernet. Det er registrert uttalelser fra ulike aktørgrupper, og det er til sammen flest politikere som uttaler seg. Det er flest nøytrale uttalelser, men en noe høyere forekomst av negative ytringer enn positive. Infomedia viser også en tendens til at det er politikere i mindre partier (eksempelvis Demokratene og Partiet De Kristne) som kommer med

de skarpeste uttalelsene. Uttalelser fra barn i barnevernssaker forekommer sjeldent, men oftere som uttalelser fra advokater, på vegne av barnet, eller voksne som har hatt erfaring med barnevernet i egen barndom.

I en artikkel fra 2019 undersøker Schönfelder og Holmgaard (2019) hvordan barnevernets inngrep i privat- og familieliv er representert i norske, danske og tyske aviser (n=261 avisartikler totalt), og om det er systematiske forskjeller i representasjonen av barnevernet i aviser i disse tre landene. Forskerne har analysert avisartikler (Aftenposten, Dagbladet) fra en treårsperiode (2014–2016) gjennom kvalitativ innholdsanalyse. Det mangler presis informasjon om datagrunnlag, så resultatene må leses med forsiktighet. Analysene viser at de norske mediene portretterer barnevernet nøytralt, og intervensjonene omtales som adekvate både når det kommer til alvorlighetsgrad og timing. De finner samtidig at kulturell sensitivitet ikke blir tatt hensyn til. Det trekkes også frem at, selv om barnevernet hovedsakelig omtales nøytralt, blir de kritisert for å ikke gripe inn med sterke nok midler eller for å gripe inn for sent, og uten å samarbeide tilstrekkelig med andre tjenester.

#### 28.4.3 Barnevernet i sosiale medier

I 2022 gjennomførte Analyse & Tall, på oppdrag fra SOS Barnebyer, en analyse av diskusjonen om barnevernet på nett. De spurte om hvilke fora og på hva slags grunnlag diskusjonen foregår, og hvorvidt de ulike gruppene i sosiale medier er med på å bygge ned tilliten til barnevernstjenestene og andre sosiale tjenester. Rapporten er basert på 990 lenker (delt på Facebook og Twitter) til nettartikler og videoer som omhandler barnevernet innsamlet i perioden mai-juli 2021. De finner at debatten er polarisert, og at det ikke finnes noen felles plattform der ulike synspunkt kan diskuteres. Dette fører til ekkokammer-tendenser, hvor nyanserte meninger i stor grad er fraværende. Kun deler av debattene diskuteres på tvers av «leire» (kritisk vs. positiv), og selv om de barnevernskritiske profilene også deler saker hvor barnevernet er omtalt i positive ordlag, er argumentene i kommentarfeltet likevel negative eller kritiske.

Videre finner Analyse & Tall lav tillit til barnevernet, og det de omtaler som resistens mot fakta i debatten. Med dette mener de at ulike former for granskninger, undersøkelser og rapporter i flere tilfeller omtales som «fake news», og at de som står bak rapporten har økonomiske eller person-

lige interesser i å stille barnevernet i et godt lys. Et hovedfunn som nevnes er at det virker som foreldre som er i kontakt med barnevernet har et stort behov for å dele informasjon. Det trekkes også frem at kommentarfeltene preges av like synspunkt, og at det er få stemmer som utfordrer argumenter og syn.

Stang undersøker, i en artikkel fra 2018, hvilke mål og forestillinger om barnevernet som presenteres i norske og internasjonale protestgrupper mot norsk barnevern på Facebook (Stang, 2018). Stang finner at de internasjonale gruppene er opptatt av statens autoritet til å overta omsorgen for barn og flytte dem fra sine familier, mens de norske gruppene protesterer mot det de mener er maktmisbruk, urettferdighet og uetisk profesjonell atferd. Hun trekker også frem at det er en form for barnesentrering i disse gruppene, men at den skiller seg fra den konvensjonelle, profesjonelle og politiske forståelsen av barnesentrering, slik den er beskrevet i litteraturen. Holdningen er at barnet har det best hos den biologiske familien.

I en artikkel fra 2016 ser Stang på hvordan sosiale medier brukes til offentlig deltakelse på et felt som barnevern, og hvordan det kan ha betydning for utøvelse av medborgerskap (Stang, 2016). Ved å analysere ytringer i sosiale medier i to avgrensede perioder i 2014 (n= 342 poster analysert fra Youtube, Facebook, Twitter, forum og blogger) viser studien at «borgere bruker sosiale medier til diskusjon om barnevern, henvendelse til politikere og som arena for å publisere sosialpolitiske innspill om barnevern på.» Hun påpeker at denne formen for deltakelse ikke nødvendigvis gir politisk innflytelse, men at det åpner for utøvelse av medborgerskap gjennom mulighetsrommet som skapes, og gjennom deltakelsen i seg selv.

I utvalgperioden har media satt søkelys på hvordan enkelte aktører og personer har eksponert barn som er involvert i barnevernssaker i sosiale medier. Sensitive opplysninger om barnet blir spredd på nett. Dette er ikke et område utvalget har utredet særskilt, men utvalget mener det er svært alvorlig at barns selvstendige rett til privatliv ikke blir ivaretatt, og dette er særlig alvorlig for barn i barnevernet som kan være spesielt sårbare. Utvalget viser til Barneombudets vurdering av at det mangler regelverk for å beskytte barns privatliv, og støtter Barneombudets forslag om at Barne- og familiedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sammen må sørge for at dette kommer på plass. Dette kan også ses i sammenheng med oppfølgingen av Barnelovutval-

gets forslag om en bestemmelse om barn og foreldres samtykke til deling av opplysninger (NOU 2020: 14 *Ny barnelov — Til barnets beste*).

Utvalget har også merket seg Åpenhetsutvalgets diskusjon om problemer ved at det foretas hemmelige opptak av samtaler i barnevernstjenesten, som blir lagt ut i sosiale medier (NOU 2019: 10). Åpenhetsutvalget foreslår at det utredes om barneverntjenesten bør ta rutinemessige opptak av samtaler som gjennomføres med barn og foreldre (NOU 2019: 10, s. 165). Utvalget er kjent med at spørsmål om lydopptak i barnevernet vurderes av departementet.

## 28.5 Åpenhet i Sverige og England

I denne delen ses det spesielt på praksis ved åpenhet i behandlingen av barnevernssaker. I mange andre europeiske land er det, slik som i Norge, begrenset tilgang til domstolen i disse sakene. Det er også begrenset tilgang til avgjørelsene. Også i California går høringen i domstolen i barnevernssaker for lukkede dører.

I Sverige er hovedregelen offentlighet, og at saker for domstolen skal gå for åpne dører, jf. rettergangsbalken kapittel 5 § 1, som også gjelder forvaltningsdomstolen. Domstolen kan likevel bestemme at en sak skal holdes for lukkede dører. Dette gjelder når det antas at det vil bli fremlagt opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, når det er avhør med noen under femten år, eller med noen som er psykisk syke, eller når det er særskilt foreskrevet. I barnevernssaker beslutter domstolen ofte at forhandlingene skal forgå bak lukkede dører, men uten at dette er tallfestet. Alle avgjørelsene blir imidlertid publisert.

I straffesaker kan alle kreve innsyn i politiets saksdokumenter. Samtidig inneholder svensk lovgivning en rekke unntak som begrenser retten til innsyn. Disse gir myndighetene mulighet til å gjøre en konkret skadevurdering av om innsyn skal gis, også opp mot hvem som søker innsyn. Retten til innsyn begrenses også av regler om taushetsplikt og gjelder ikke for dokumenter som ikke har noen selvstendig betydning i saksbehandlingen. Når en sak er endelig avgjort, i tilfeller der beslutninger har særlig stor allmenn interesse, blir graderte opplysninger som hovedregel offentlige. Domstolen kan beslutte å videreføre gradering for enkeltopplysninger også i slike saker, hvis opplysningen ikke har vært lagt fram i et åpent rettsmøte, det er lovhjemmel for det, og der hensynet til hemmelighold veier vesentlig tynge enn hensynet til offentlighet.<sup>12</sup>

Først fra april 2009 ble familiedomstolen i England åpnet for akkrediterte medlemmer av media. Domstolen kan fortsatt begrense oppmøtet dersom et barns velferd krever det, eller hvis det er nødvendig for sikkerheten og beskyttelsen av parter eller vitner. Domstolen har også myndighet til å begrense hva som kan rapporteres fra saken for å beskytte barns og familiers velferd. Dommeren må samtykke før det kan publiseres informasjon om en bestemt sak. Å dele domstolspapirer fra saken er uttrykkelig forbudt, også for foreldre, med mindre domstolen har gitt særskilt tillatelse. Burns m.fl. (2019) finner at det i England oppfordres til å publisere domstolsavgjørelser om adopsjon, men av personvern hensyn eller tidsbegrensninger er kun et lite mindretall offentlig tilgjengelig (per 2019). I samme studie ble det vist til at media og forskere kan få tillatelse til å delta på muntlige høringer i adopsjonssaker i Irland, så fremt familien og domstolen samtykker, men dette hadde ikke skjedd per 2019.

## 28.6 Hvor trykker skoen?

Prinsippet om offentlighet hviler på betydningen av åpenhet og gjennomsiktighet. Dette er viktig for å sikre ytrings- og informasjonsfrihet, kontroll og rettssikkerhet, tillit og legitimitet (NOU 2022: 9). Åpenhet er sentralt for at barnevernets arbeid skal kunne bli forstått, akseptert og ettergått. Åpenhet om beslutninger og i saksbehandlingen skal sikre at andre kan kontrollere at det er relevante hensyn, informasjon og argumenter som legges til grunn. Dette skjerper aktørene som har makt. I argumentasjonsteorien er dette formulert som at beslutninger i prinsippet skal kunne stå seg mot rasjonelle innsigelser i frie og offentlige diskusjoner.

Norsk barnevern er åpent sammenlignet med barnevern i andre land (Burns mfl., 2017; Burns mfl., 2019), fordi det blant annet er adgang til rettsmøter, og store mengder avgjørelser er tilgjengelige for presse, forskere og allmennheten. Utvalget konstaterer videre at det er forholdvis høy tillit til barnevernet i det norske samfunnet, og at den holder seg konstant og ganske upåvirket av internasjonal og nasjonal kritikk og domfellelser i EMD. Tilliten til barnevernet er høyere enn i andre land, og den er heller ikke markant lavere enn til andre deler av offentlig sektor, og for

eksempel på nivå med NAV. Mange foreldre som har erfaring fra barnevernet er fornøyde med hjelpen de har fått. Det er også indikasjoner på at befolkningens verdier for hva som er akseptabel, og ikke akseptabel behandling av barn, samsvarer med tersklene og standardene som ligger til grunn for barnevernets arbeid.

Minoritetsbefolkningen har noe lavere tillitt til barnevernet, og det pekes også på at minoriteter vet mindre om barnevernet. Tydelig og tilrettelagt informasjon vil være viktig for denne delen av befolkningen. Barn og unge har også godt med tillit til barnevernet, men unge som har erfaring med barnevernet har markant lavere tillit. Dette er urovekkende. Det er også funn som viser at en del barn har negativt syn på barnevernet. Debatten på sosiale medier er vist å være polarisert og det trekkes frem at det mangler plattformer hvor ulike synspunkt kan diskuteres, og der foreldre eller andre berørte parter kan utøve politisk innflytelse og medborgerskap. Forskningen på sosiale medier indikerer at behovet for informasjonsdeling blant foreldre som er i kontakt med barnevernet er stort.

Offentlighet har betydning for meningsdannelsen. Meningsutveksling om barnevernet er viktig for å kunne påvirke politiske beslutninger og hvordan samfunnet forholder seg til disse sakene. Det kan hjelpe politikere og beslutningstakere på nasjonalt og lokalt nivå å forstå hva befolkningen mener, og hva som er viktig for dem, og på denne måten bidra til å sette dagsorden for politikkutforming.

Utvalget har på denne bakgrunn drøftet tre utfordringer. Dette handler for det første om allmenhetens, brukernes og pressens tilgang til informasjon om virksomheten i barnevernet. For det andre handler det om medias tilgang til møter og informasjon om enkeltsaker, og for det tredje om behovet for offentlig fokus og debatt om barnevernet.

Fragmentert og til dels utilgjengelig informasjon om barnevernet

Utvalget understreker at det er avgjørende for barnevernets legitimitet at det foreligger grundig og god informasjon om barnevernets arbeid, som gir alle som er interessert en mulighet til å sette seg inn i hvordan barnevernet jobber og hva som er tilstanden i sektoren. Det omfatter informasjon om alle deler av virksomheten og om alle aktører som har en funksjon og rolle i barnevernet, om barnevernstjenesten, Bufetat, nemndene, domstolen og statsforvalteren. Informasjon, kunnskap

<sup>12</sup> Dette avsnittet er basert på Ytringsfrihetskommisjonens utlegning.

og åpenhet er viktige komponenter for tillit til et system. På samme måte som media har behov for informasjon for å ivareta sitt samfunnsoppdrag, og offentlige myndigheter har behov for informasjon for å kunne styre og drive politikktutvikling, trenger allmennheten og borgerne informasjon for å kunne forstå og å ta stilling til om det norske barnevernet er i tråd med den enkeltes verdier og vårt felles verdigrunnlag.

Utvalget er kjent med at det allerede er iverksatt flere gode tiltak de siste årene, som særlig har gitt bedre tilgang på informasjon om det kommunale barnevernet. Bufdirs statistikk-sider og kommunemonitor er gode eksempler på dette (Bufdir, 2022o). Bufdir lanserte dessuten i februar 2023 nye nettsider med informasjon om hvordan barnevernet jobber, og der ulike former for fagstøtte til ansatte i barnevernet er samlet. Det finnes også flere andre kilder til basisinformasjon om barnevernet, for eksempel på nettsider hos SSB og Barneombudet, eller gjennom årsrapporter fra ulike instanser som statsforvalterne, Helsetilsynet, Barnesakkyndig kommisjon og Sentralenheten for nemndene.

Utvalget mener likevel det gjenstår arbeid for å sikre at informasjon om alle deler av barnevernssystemet blir tilstrekkelig tilgjengelig. Det er fortsatt en utfordring at informasjonen er uoversiktlig, fragmentert og spredd på ulike nettsider og publikasjoner. Det kreves temmelig inngående kunnskap om systemet for å kunne vite hvor man skal finne relevant informasjon.

Det er dessuten en god del informasjon som er ikke er offentlig tilgjengelig. Dette gjelder blant annet tall og fakta om det som skjer i nemndene og domstolen, der informasjonen som er tilgjengelig er relativt sparsom, for eksempel når det gjelder informasjon om frekvenser på ulike sakstyper, utfall av saker, regionale forhold og utvikling over tid. Det er også store ulikheter når det gjelder informasjon til barn, foreldre, familie og nettverk om hva som skjer i møtet med barnevernet og hva som forventes av de som er berørte. Utvalget mener det er viktig at informasjonen som foreligger blir tilrettelagt på en slik måte at den er tilgjengelig og forståelig for alle mennesker, uavhengig av forkunnskap, språk eller forståelsesramme.

#### Medias tilgang til nemnd- og domstol

Det har de siste årene vært en rekke viktige mediasaker om barnevernet, som viser hvordan journalister har fått frem informasjon og avdekket forhold i barnevernet som ikke tidligere har vært

kjent. 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.

Advokatforeningen og Norsk Journalistlag (NJ) har i innspill til utvalget etterlyst 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.

Det er i nåværende regelverk mulig for journalisert å være til stede i nemnd og domstolsbehandling av barnevernssaker, men dette ser ut til skje svært sjelden. Grunnen kan være at partene ofte ikke ønsker deltakelse fra journalister, men utvalgets egne undersøkelser tyder også på at det er liten pågang fra journaliser om slik tilstedeværelse. Ifølge tilbakemeldinger fra nemndene og domstolen er det kun snakk om det et par henvendelser de siste årene. Dette indikerer at behovet ikke er spesielt stort, selv om få henvendelser kan være et uttrykk for at journalister oppfatter at reglene er så strenge at de ikke er noe poeng å søke.

Utvalget ser også klare motforestillinger mot å utvide adgangen til tilstedeværelse i nemnd og domstol. Innvendingene mot økt åpenhet har vært tydelige fra flertallet i utvalgets referansegruppe, som har bestått av ulike aktører på barnevernsfeltet. 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. I tillegg kan det være ubehagelig for vitner å forklare seg. I en undersøkelse av Forandringsfabrikken (2019), basert på samtaler med 130 barn og unge i alderen 12–19 år som har vært i avhør etter vold og overgrep, fremgikk det også at et klart flertall av barna mente at det er utrygt at rettssaker går for åpne dører og at media er til stede. Barna i undersøkelsen anbefalte derfor at rettssaker med barn opp til 18 år må holdes lukket.

Media og forskere har tilgang til et stort utvalg av nemndenes og domstolenes vedtak. I 2021 sendte eksempelvis nemndene 309 anonymiserte vedtak (18 prosent av alle hovedsaker og klagesaker med vedtak) for publisering på Lovdata. Den kontinuerlige publiseringen av saker (hvert femte vedtak), og den randomiserte formen dette gjøres i, virker å være ganske unikt i Europa. Det



er også strengere krav til innholdet i en avgjørelse, sammenlignet med andre land.

En sammenstilling av åtte europeiske lands (Østerrike, England, Estland, Finland, Tyskland, Irland, Norge og Spania) lovgivning foretatt ved Universitetet i Bergen<sup>13</sup> viser at det stilles strenge krav til dokumentasjon og skriftliggjøring av avgjørelsesgrunnlaget i nemndas vedtak, sammenlignet med andre land (DIPA, 2019). Gjennomgangen av kravene som er gitt i lovgivningen viser at det stilles ulike krav til hvilke elementer som må være med i begrunnelsen for vedtak (se boks 28.1). I samtlige land utenom England og Irland er det et generelt krav til begrunnelse av vedtaket, og at relevante fakta og bevisgrunnlaget for avgjørelsen skal fremgå av vedtaket. Kun i Norge og Østerrike er det krav til at partenes relevante anførsler skal vurderes av nemnda. I Norge, Spania, Tyskland og Estland stilles det krav til at de rettslige normene (det juridiske grunnlaget) som har vært styrende for beslutningen og vurderingen skal være synlige, og i Norge, Østerrike, Finland og Spania er det videre krav om at det skal fremgå hvordan vurderingene av relevante fakta er tatt i lys av de rettslige normene. Norge er sammen med England er det eneste av de åtte landene som har en praksis med å publisere vedtak offentlig (Burns mfl., 2019).

Utfordringer ved den offentlige debatten om barnevernet

Fragmentert og mangelfull informasjon om virksomheten i barnevernet påvirker også den offentlige debatten. Det er vanskelig å få tak på hva som er den faktiske tilstanden i barnevernet, og diskusjoner om barnevernet blir fort anekdotiske og unyanserte. Samlet sett gir dette et dårlig grunnlag for styring og politikktutvikling av sektoren, både på kommunalt og nasjonalt nivå. Det er også en fare for at den politiske debatten i for stor grad blir styrt av enkeltsaker.

Utvalget er kjent med at det er iverksatt flere tiltak for å styrke kunnskapen om barnevernet, særlig på kommunalt nivå, som del av barneverns- og oppvekstreformen. Fra 1. januar 2021 ble det lovpålagt for kommunale barnevernstjenester å levere en årlig tilstandsrapport til kommune-

<sup>13</sup> Gjennomgangen er gjennomført og sjekket ved hjelp av nasjonale eksperter på området: Dr. Jenny Krutzinna (Østerrike og Tyskland), Dr. Katre Luhamaa (Estland), Prof. Tarja Pösö (Finland), Dr. June Thonburn (England), Dr. Conor O'Mahony (Irland), and Prof. Sagrario Segado Sanchez-Cabezudo (Spania).

### Boks 28.1 Krav til nemndas vedtak

Barnevernsloven stiller krav til begrunnelser for nemndas vedtak. Vedtakene skal være begrunnet som dommer jf. barnevernloven § 14-20 tredje ledd, og tvisteloven § 19-6 gjelder så langt den passer. Dette innebærer blant annet at vedtaket skal være skriftlig, jf. § 19-6 annet ledd, og det skal opplyses om vedtaket er enstemmig eller avsagt under dissens, og eventuelt hvilke punkter uenigheten gjelder jf. § 19-6 tredje ledd. Videre skal vedtaket gi en fremstilling av saken, partenes påstander med påstandsgrunnlag og nemndas vurdering. Videre er det krav til at nemnda gjør rede for den bevisvurdering og rettsanvendelse som avgjørelsen bygger på, jf. tvisteloven § 19-5 femte ledd. Det er særskilt regulert i barnevernsloven § 14-20 at det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets mening, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Hvordan barnets beste og hensynet til familiebånd er vurdert, skal også fremgå av vedtaket.

styret, der formålet nettopp er å gi kommunestyret bedre innsikt i tilstand, utvikling og viktige problemstillinger i barnevernet. I tillegg har statsforvalterne gjennomført dialogmøter med alle kommuner for å sette barnevern på dagsorden, og Bufdir har etablert en kommunemonitor som gjør det enklere for kommunene å vurdere tilstanden i egen barnevernstjeneste.

Utvalget er positiv til disse tiltakene, men mener det fortsatt bør gjøres mer for å utvikle helhetlige tilstandsvurderinger som adresserer og omfatter alle aktørene som har en rolle i sektoren, ikke bare det kommunale barnevernet. Det tilligger Bufdir som fagdirektorat et stort ansvar for å sammenfatte statistikk og tilstandsbeskrivelser på systemnivå. Det har skjedd stor utvikling på dette området, men utvalget savner fortsatt at direktoratet i sine årsrapporter foretar grundige analyser av tilstanden i sektoren under ett, både basert på egne utredninger og informasjon fra andre nasjonale aktører, som Helsetilsynet, Sentralenheten og Barnesakkyndig kommisjon.

Utvalget ser også klare utfordringer i å få frem stemmene til de barna og foreldrene som mottar tjenester fra barnevernet og som best kjenner barnevernets arbeid på kroppen. Dette ble også

påpekt i Prop. 73 L (2016–2017), der Barne- og familiedepartementet viste til at barnevernets arbeid er rettet mot brukergrupper som i begrenset grad er i posisjon til å sette sin situasjon på dagsorden i kommunen eller i lokalsamfunnet, samt at befolkningens engasjement er annerledes når det gjelder barnevernet enn på andre velferdsområder som barnehager, skoler og helse-tjenester. Dette bidrar til at det er færre veier ut i offentligheten og at det kreves systematisk innsats for å innhente informasjon om barn og familiers erfaringer og sikre at de har muligheten til å påvirke politikktviklingen.

## 28.7 Utvalgets forslag

Utvalget er oppmerksom på at det er satt i gang arbeid på flere områder i regi av Bufdir for å styrke informasjonen om og åpenheten om barnevernets arbeid. Utvalget er dessuten kjent med at departementet har inngått en avtale med KS for å samarbeide om å forbedre tilliten til barnevernet, der det er planlagt aktiviteter for å sørge for mer tilgjengelig informasjon om barnevernet, bedre samarbeid med media og dialog med ulike interessegrupper. Utvalget mener mye av den aktiviteten som er satt i gang vil kunne styrke tilliten og legitimiteten til barnevernet.

Utvalget foreslår likevel enkelte nye tiltak som kan bidra til mer tilgjengelig og helhetlig informasjon om barnevernets praksis og tilstanden i sektoren, samt sørge for at barn og foreldres egne erfaringer og synspunkter blir viet større plass i tilstandsvurderinger og politikktutforming. Dette er tiltak som vil kunne supplere det arbeidet som allerede pågår.

Barnevernsportalen – ett nettsted for all informasjon om barnevernet

Utvalget foreslår at det opprettes en Barnevernsportal som skal være en felles nettressurs der all informasjon om barnevernet samles på ett sted. Formålet er at alle – borgere, barn, foreldre, presse, forskere – kan få tilgang på informasjon som omhandler barnevernet på en enkel og rask måte. Barnevernsportalen må både inneholde beskrivelser av de ulike aktørenes oppgaver og roller, regelverk, ulike former for fagstøtte og veiledere til praksisfeltet og statistikk og nøkkeltall på de forskjellige områdene. Det vil dermed ikke være nødvendig å lete etter informasjon på ulike nettsteder og årsrapporter, for eksempel når det gjelder statistikk om det kommunale barnevernet,

Bufetat, nemndene, domstolen, sakkyndige og statsforvalternes tilsyn. Det finnes en rekke gode nettstedet allerede, og oppgaven må være å samle disse. Bufdir har laget gode, informative barnevernssider, og en særskilt god informasjonskanal for ungdom – Ung.no – som inneholder kvalitets-sikret kunnskap og svarer på spørsmål fra barn og unge. Det er også under arbeid en digital plattform for domstolsdata (Domstol, 2020).

En Barnevernsportal vil gjøre barnevernet mer åpent og tilgjengelig ved at alle deler av systemet blir beskrevet. Det vil også sikre lik tilgang på informasjon i alle deler av landet. Barnevernsportalen gir også mulighet for store ressursbesparelse for ulike instanser ved at informasjonen blir samlet på ett sted.

Barnevernsportalen, og all informasjon om de ulike aktørenes oppgaver og roller i barnevernet, må være universelt utformet. Dette innebærer at informasjon og oppsett må være forståelig med hensyn til ulike brukergrupper, funksjonsnivå og språk. Informasjonen må være tilpasset ulike personer som befinner seg i ulike situasjoner, både voksne og barn. Det inkluderer blant annet audio og visuell formidling av innhold, og materialet må være tilgjengelig på andre språk. De teknologiske løsningene som foreligger som i dag viser at dette er gjennomførbart.

Utvalget foreslår videre at Barnevernsportalen inneholder et «bibliotek» med beskrivelser av typiske saker, slik at det synliggjøres hvilke beslutninger som tas og hvordan de begrunnes. Dette bør omfatte vedtak og dommer som publiseres på lovdata. Nemndene publiserer i dag om lag hver femte sak, og som nevnt arbeides det med en plattform for domstolsdata. I tillegg bør det utarbeides «eksempelsaker», som beskriver konkrete eksempler på ulike steg i arbeidet med en barnevernssak, herunder på en typisk melding eller en undersøkelsessak og en sak om hjelpe-tiltak. Det bør inkluderes saker som ofte er til behandling i nemndene. Biblioteket bør også inneholde eksempler på tilsynssaker, både fra systemrevisjoner og hendelsesbasert tilsyn (i anonymisert versjon), samt eksempler på sakkyndige utredninger. Saksbeskrivelsene bør være basert på faktiske saker, men redigeres og skrives til slik at det ikke er fare for gjenkjenning. Dette vil gjøre det lettere for allmenheten, og de som er familier i barnevernet eller i nettverket, å forstå hvordan barnevernet jobber. Saksbeskrivelsene bør jevnlig oppdateres for å reflektere gjeldende praksis og lovverk.

Barnevernsportalen bør videre inneholde informasjon om alle stegene i en barnevern-

prosess som er særskilt laget for å informere barn og foreldre i barnevernet. Det kan blant annet ses til hvordan Socialstyrelsen i Sverige har utformet en nettside for enkelt å formidle hvordan barnevernet jobber.<sup>14</sup> Denne informerer om hva barnevernet er og gjør, gir råd om hva man skal gjøre før møter med barnevernet og hjelp til de som ønsker å kontakte barnevernet. Utvalget viser også til at nemndene har laget en informasjonsvideo om høring av barn, som både er nyttig for barna selv og andre interessenter.

Utvalget mener det i første omgang kan bygges på den informasjonen som allerede finnes fra ulike aktører og kilder, men det er også et behov for at informasjonsgrunnlaget utvides med mer statistikk enn det som per i dag er tilgjengelig. Det bør blant annet omfatte mer statistikk og sammenstillinger av prosesser i nemnda og domstolen statsforvalternes tilsyn og klagebehandling. Det kan eventuelt lenkes til andre instanser for detaljert informasjon.

Det vises for øvrig til utvalgets forslag i kapittel 29 om at det etableres en datainfrastruktur for barnevernet, gjennom innsamling, sammenstilling, kobling, formidling og tilgjengeliggjøring av data innenfor hele bredden av barnevernet, samt en database for kunnskap og kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet. Dette er elementer som kan inngå i Barnevernsportalen. Det kan blant annet ses hen til helsenettstedet [www.nhi.no](http://www.nhi.no), som både inneholder informasjon for allmennheten og for fagfolk.

#### Åpne dører i nemndene og domstolen?

Utvalget foreslår ikke at det foretas vesentlige endringer i regelverket med henhold 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. Norge skiller seg heller ikke vesentlig fra andre land ved at barnevernssaker hovedsakelig holdes for lukkede dører.

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.

#### Brukerforum i kommunene

Utvalget er positiv til at det de siste årene er etablert brukerforum på nasjonalt nivå, både i regi av direktoratet og det politiske nivået i departementet, gjennom Bufdirs brukerråd og departementets nasjonale barnevernsforum. Utvalget mener samtidig at det bør stimuleres til at det etableres flere fora for dialog på lokalt nivå, der henholdsvis barn og foreldre med erfaring fra barnevernet kan møte hverandre og ha dialog med forvaltningen og det politiske nivået i kommunene. Det bør antakelig være egne organer for barn og foreldrene, slik at disse kan ha møter hver for seg.

Formålet er at både barn og foreldre kan få komme med tilbakemeldinger på barnevernets arbeid, og å sikre mer offentlighet og åpenhet rundt problemstillinger som brukerne er opptatt av. Det vil også kunne stimulere til bedre forståelse for barnevernets arbeid, og dialogen kan bidra til å øke kvaliteten på barnevernets arbeid. Det kan også bidra til sosial støtte for barnevernets brukere. En slik arena bør innrettes som et deliberativt forum med fokus på deltakelse på like vilkår (maktlikhet), innflytelse og dialog. Det kan vurderes om møter mellom brukere og forvaltningen i noen tilfeller også kan være åpne for pressen.

Utvalget ser at brukerfora bør organiseres på en annen måte enn det som er tilfellet for samarbeidsorganer innenfor andre sektorer, som i barnehage og skole. En grunn er at barn og foreldres tilknytning til barnevernet kan vare over kort tid, noe som kan føre til stor utskifting. Det kan også være vanskelig å løfte blikket til et systemnivå og løsrive seg fra sin egen sak, dersom man står midt i en pågående sak med barnevernet. Medvirkning i enkeltsaker må skje bilateralt i møtene mellom barnevernstjenesten og det barnet og de foreldrene det gjelder.

Utvalget har ikke lyktes i å finne mange eksempler på brukerråd på barnevernsfeltet i kommunene. Blant barn i barnevernet er det i regi av Forandringsfabrikken og Landsforeningen for barnevernsbarn allerede etablert ordninger med «proffer» og erfaringskonsulenter som jobber med å rådgi ulike aktører på både lokalt og nasjonalt nivå.

Ved etablering av særskilte fora for foreldre kan det eksempelvis ses hen til erfaringer fra Stavanger og Lister barnevernstjeneste, som har

<sup>14</sup> Se <https://kollpasoc.se/soc-steg-for-steg/>.

etablert ordninger med erfaringsformidlere og erfaringskonsulenter bestående av foreldre og barn med barnevernserfaring. Det kan også være foreldre som tidligere har hatt kontakt med barnevernet. Utvalget er i tillegg kjent med at noen kommuner gjennomfører brukerundersøkelser for barn og foreldre i barnevernet.

Utvalget mener videre at oppsummeringer av barn og foreldres synspunkter og erfaringer, så langt det er mulig, bør inngå i den årlige tilstandsrapporten fra barnevernstjenesten til kommune- styret. Dette bør også fremgå tydelig av Bufdirs veiledende mal til utforming av tilstandsrapporten.

#### Nasjonal rapportering om rettstilstanden i barnevernet opp mot BK og EMK

Utvalget mener det bør innføres en jevnlig rapportering om rettstilstanden i barnevernet på nasjonalt nivå, til Regjering og Stortinget. En slik rapportering trenger ikke nødvendigvis å være årlig. Formålet er å sørge for at både Regjeringen og Stortinget – samt allmennheten og barnevernfeltet – jevnlig får en nyansert og nøytral vurdering av tilstanden i barnevernet opp mot Norges forpliktelser i BK og EMK. Barnevernsfeltet, inkludert behandlingen av saker i nemnda og domstolen, er et svært

krevenne felt med et komplisert rettskildesbilde, og i lys av dommene mot Norge i EMD kan det være et særlig grunnlag for å følge med på utviklingen. Rapporteringen vil kunne gi grunnlag for å både synliggjøre hva som fungerer godt og hvilke utfordringer som særlig bør tas tak i.

Tiltaket kan innebære at det opprettes en funksjon som, på oppdrag fra Barne- og familie- departementet, jevnlig utarbeider en rapport om rettstilstanden i barnevernet. Utvalget mener en slik rapportør ikke bør være knyttet til eksisterende deler av barnevernssystemet, men ha en uavhengig rolle. Det kan eksempelvis ses hen til modellen for «the Special Rapporteur» i Irland, der oppdraget utføres av en høyt kompetent, juridisk menneskerettighetsekspert. Se omtale av ordningen i boks 28.2. Det kan samtidig være en fordel om funksjonen legges til en eksisterende instans med kompetanse på barnevern og barn og foreldres rettigheter. Aktuelle kandidater kan være Barneombudet, som allerede skal følge med på utviklingen av barns oppvekstkår og at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, eller Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), som allerede utgir rapporter om den menneskerettslige tilstanden på en rekke områder.

#### Boks 28.2 Mandatet til «The Special Rapporteur» i Irland

1. The Rapporteur shall, in relation to the protection of children and on the request of the Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth:
  - a. Review and report on specific national and international legal developments for the protection of children.
  - b. Examine the scope and application of specific existing or proposed legislative provisions and to make comments/recommendations as appropriate; and c) Report on specific developments in legislation or litigation in relevant jurisdictions.
2. The Rapporteur shall report on relevant litigation in national courts and assess the impact, if any, such litigation will have on child protection.
3. The Rapporteur shall prepare, annually, a report setting out the results of the previous year's work in relation to 1) and 2) above.
4. The Rapporteur will provide, if requested by the Minister, discrete proposals for reform prior to the submission of the annual report.
5. The annual report of the Rapporteur will be submitted to the Government for approval to publish and will be laid before the Oireachtas and published

Mer informasjon er tilgjengelig her: <https://www.gov.ie/en/publication/2d30f-annual-report-of-the-special-rapporteur-on-child-protection-2021/>

Kilde: O'Mahony, C. (2021). Annual Report of the Special Rapporteur on Child Protection.

## Kapittel 29

# Forskning og kunnskapsutvikling

### 29.1 Innledning

En kunnskapsbasert utvikling av barnevernet må bygge på forskning av høy kvalitet. Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å avdekke utfordringer som er dokumentert, og hvilke konsekvenser disse har. Utvalget har også vært opptatt av å foreslå tiltak med dokumentert virkning, og å få frem, der det finnes kunnskap, tiltakenes gevinster, kostnader og nødvendige forutsetninger. Utvalget har imidlertid støtt på utfordringer med at kunnskapsgrunnlaget på flere områder har vært mangelfullt, og det ser ut som at det skyldes tre hovedutfordringer på barnevernsfeltet. Disse er knyttet til tilgangen på henholdsvis 1) statistikk og basisinformasjon, 2) generaliserbar forskning og 3) kunnskapsbaserte tiltak. Disse manglene påvirker kvaliteten på den hjelpen som skal gis barn og foreldre.

Utfordringene på forskningsområdet har ført til konkrete kunnskapshull på barnevernsfeltet, noe også utvalget har erfart. Det mangler for eksempel kunnskap om hvilke tiltak barna og familiene har behov for, og som vil ha effekt for dem, hvilke tiltak og tjenester som faktisk tilbys samt hvordan barn og foreldre opplever situasjonen de lever i og tiltakene de får. På mange områder er de påpekte manglene også gjeldende i andre land.

Utvalgets opplevelse av manglende forskning er i tråd med konklusjonene fra strategigruppen BarnUnge21 (Forskningsrådet, 2020; 2021), som peker på at forskningen som foreligger ofte er lite generaliserbar og basert på enkeltstudier. Mye av kunnskapsutviklingen i barnevernet er enkeltoppdrag gjennomført av konsulentselskaper, noe som svekker oppbyggingen av dybdekunnskap og kompetanseutvikling på feltet.

Utvalget foreslår i dette kapitlet tiltak for å styrke forskningsinnsatsen på barnevernsområdet samt tiltak for bedre *tilgang* på kunnskapen. Utvalget anerkjenner at dette er både komplekse sammenhenger og krevende områder av velferdsstaten å få innsikt i, men det er også

utvalgets bestemte vurdering at bedre rettsikkerhet i barnevernet forutsetter mer kunnskap og forskning av høy kvalitet. Dette forutsetter igjen både økt forskningsinnsats og sterkere forskningsmiljøer. Utvalget observerer at regjeringens nylig lanserte langtidsplan for forskning har barn og unge og utenforskap som ett av to nasjonale samfunnsoppdrag (Kunnskapsdepartementet, 2022a). Utvalget antar at det i denne sammenheng vil være høyst relevant å få bedre kunnskap om barn og familier i barnevernet.

Del 2 i kapitlet beskriver status for kunnskapsutviklingen i barnevernet, mens del 3 beskriver utfordringsbildet, slik utvalget ser det. I del 4 presenteres utvalgets forslag til tiltak.

### 29.2 Status for kunnskapsutviklingen i sektoren

#### 29.2.1 Aktørene

Det er flere aktører som har et ansvar for kunnskapsutviklingen i barnevernet; *Barne- og familiedepartementet (BFD)* har sektoransvaret. Dette innebærer at departementet skal ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov, systematisk vurdere forskning som virkemiddel for å nå sektorpolitiske mål, bidra til forskning og kompetanseoppbygging for sektoren, sørge for forskning for politikktutforming og forvaltning, legge til rette for høy vitenskapelig kvalitet og relevans i forskningen, og være bevisst på hvilken kanal som velges for forskningsfinansiering. I tillegg skal departementet samarbeide med andre departementer og følge opp internasjonalt forsknings-samarbeid innenfor sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2022b).

En stor del av BFDs midler til forskning forvaltes av *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)*, og i tillegg bidrar departementet med midler til langsiktig kunnskapsoppbygging gjennom *Forskningsrådet*, med formål om å håndtere sentrale samfunnsutfordringer innenfor ulike tema på velferdsområdet. Forskningsrådet har

ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og bidra til å dekke samfunnets behov for forskning.<sup>1</sup> Sammenlignet med andre departementer har BFD en lav budsjettandel til forskning, og Forskningsrådet har beskrevet departementet som forskningssvakt på bakgrunn av det finansielle bidraget (Barne- og familiedepartementet, 2022a).

Buudir er gitt ansvar for styringen av og samhandlingen med blant annet kunnskaps- og kompetansesentrene, SSB og Folkehelseinstituttet. Kunnskaps- og kompetansesentre, som NKVTS (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress), NUBU (Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge), RKBU-ene (regionale kunnskaps-sentre for barn og unge), RBUP (Regionsenter for barn og unges psykiske helse) og RVTS (de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging), har fått et særskilt ansvar for kunnskapsutvikling og veiledning til praksisfeltet. Sentrene mottar tilskudd over statsbudsjettet, forvaltet av Buudir.<sup>2</sup> I tillegg utfører Universitets- og høyskolesektoren en stor del av den offentlig finansierte forskningen med relevans for utsatte barn og unge, og utdanner også de som skal jobbe i tjenestene.

*Statistisk sentralbyrå (SSB)* henter inn og publiserer barnevernsdata på individnivå, gjennom KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering). Rapporteringen inneholder opplysninger om barn, meldinger og tiltak i barnevernet, utgifter og data om personell og organisering av barnevernstjenestene. Opplysninger om saksgang og tiltak i barnevernet er hentet fra barnevernstjenestenes fagsystemer. Buudir har en rammeavtale med SSB om faste tabelloppdrag innen barnevernet. Buudir og SSB har også samarbeidet om å opprette en ny innrapporteringsløsning for kommunene, og et tilhørende nasjonalt barnevernsregister som en del av DigiBarnevern-prosjektet, jf. 29.2.2. SSB skal etablere, drifte og forvalte registeret på vegne av Buudir (Buudir, 2021k).

### 29.2.2 Pågående kunnskapsutvikling i sektoren

Det er de siste årene gjennomført og igangsatt flere tiltak og programmer for kunnskapsutvikling i barnevernet.

<sup>1</sup> Forskrift om vedtekter for Norges forskningsråd § 1.

<sup>2</sup> BarnUnge21-strategien påpekte behovet for en sektorover-gripende gjennomgang av kunnskaps- og kompetansesentrene rolle i kunnskapsproduksjon, kunnskapsformidling og kunnskapsanvendelse med sikte på å tydeliggjøre deres mandat og roller i en mer helhetlig og kunnskapsbasert oppvekstpolitikk.

### BarnUnge 21

Det ble i 2019 oppnevnt en strategigruppe for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge. Gruppen leverte sine anbefalinger tidlig i 2021 (Forskningsrådet, 2021). Målet var en bred og samlet strategi for forskning og innovasjon om og for utsatte barn og unge. Strategiarbeidet besto av bidrag fra arbeidsgrupper, deriblant en arbeidsgruppe som utarbeidet en rapport om status for forskningen på utsatte barn og unge, som også inneholdt anbefalinger til fremtidige forsknings-satsinger (Forskningsrådet, 2020).

Mye av det som står i rapporten om forskningsbehov knyttet til barn og unge i sårbare situasjoner gjelder for barn i barnevernet, og mange av forslagene til forskningssatsinger dreier seg spesifikt om barnevernet. Det ble i strategi-arbeidet blant annet vist til at det mangler tilgang på nødvendig data og informasjon om barn, og at forskningen på området er preget av mange mindre studier. Det er en særlig mangel på generaliserbar forskning og longitudinelle studier som følger barn og unge over tid. Strategigruppen pekte også på at kompetansesentrenes tilbud er uoversiktlige, og at det ikke finnes en systematisk oversikt over hva som er praksisfeltets behov for kunnskapsstøtte, og om dette samsvarer med sentrenes tilbud.

Et hovedforslag fra BarnUnge21 er å iverksette et stort forsknings- og innovasjonsprogram på barn og unge i utsatte livssituasjoner, som må samordnes med annen relevant forskning. Det er vist til at det blant annet må ses på beslutningsprosesser, samarbeidsstrukturer og rettslige reguleringer samt hva som skaper sårbarhet og utenforskap og hva som virker i forebyggende arbeid og tjenester. For fremtidig forskning og, hvor man burde være om 10 år, formulerte arbeidsgruppen målene som fremkommer i tekstboks 29.1.

### BFDs forskningsstrategi

BFD la i 2022 frem en forskningsstrategi for perioden 2022 til 2026 (Barne- og familiedepartementet, 2022a). Strategien er i stor grad basert på BarnUnge21-strategien. Det pekes i strategien på flere utfordringer ved dagens tilstand:

- Små og fragmenterte forskningsmiljøer og uforutsigbar finansieringssituasjon, noe som gir lite rom for langsiktighet for de forskningsmiljøene som finnes.
- Mangelfullt kunnskapsgrunnlag for BFDs fagområder.

### Boks 29.1 BarnUnge21 – Mål for forskning på utsatte barn og unge

- Mål 1 All forskning og kunnskapsutvikling er basert på utførlige og etterprøvbare kunnskapsoversikter
- Mål 2 Norsk forskning på utsatte barn og unge er i den internasjonale forskningsfronten på sentrale områder
- Mål 3 Det er karriereveier for unge forskere med doktorgrad på feltet utsatte barn og unge
- Mål 4 Det er et samarbeid mellom forskning, praksis og brukere for å utvikle og implementere nye kunnskapsbaserte prosjekter
- Mål 5 Det er en prioritert og koordinert 10-års plan for forsknings- og kunnskapsutvikling om utsatte barn og unge
- Mål 6 Sentrale kunnskapshuller om utsatte barn og unge er fylt
- Mål 7 Det er en velfungerende datainfrastruktur for forskning på utsatte barn og unge
- Mål 8 Det er en kunnskapsdatabase som inneholder all kjent vitenskapelig kunnskap og forskning om utsatte barn og unge
- Mål 9 Det er enheter med spisskompetanse på og ansvar for implementering av tiltak som hjelper utsatte barn og unge
- Mål 10 Barn og unges medvirkning i forskning er styrket

Kilde: Forskningsrådet (2020), side 19

- Behov for bedre datakvalitet, datatilgjengelighet og metodemangfold, samt behov for å utvikle metoder som bedre får frem barnas stemmer.
- Svak internasjonalisering.
- Sektorisering og silotenkning og manglende tverrfaglighet.

Strategiens tiltak innebærer blant annet å vurdere muligheten for å etablere et overordnet (sektorovergripende) og langsiktig forsknings- og innovasjonsprogram rettet mot utsatte barn og unge, som kan administreres av Forskningsrådet. I tillegg legges det opp til å etablere formaliserte, flerårige samarbeid om kunnskapsutvikling på utvalgte tema, sørge for prosjektutlysninger som

tilrettelegger for økt langsiktighet i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget og etablere mer varige samarbeidsstrukturer med utvalgte internasjonale aktører, som Nordisk ministerråd og OECD. I tillegg vil BFD legge til rette for at forskning i større grad tas i bruk, ved at funn oppsummeres og kunnskap fra ulike kilder ses i sammenheng og kan tas i bruk av praksisfeltet og andre.

Bufdirs arbeid med å etablere barnevernsregister

Bufdir har etablert et barnevernsregister, som alle barnevernstjenestene fra 1. januar 2023 skal rapportere til – både KOSTRA-tall og kommunenes halvårsrapportering skal inn her. Registeret skal forenkle og effektivisere barnevernstjenestenes rapporteringer til myndighetene, og gi et bedre data- og kunnskapsgrunnlag om barnevernet enn det som er tilgjengelig i dag. Forskere vil kunne gis tilgang til individdata fra registeret.

Kommuner som har skaffet seg nytt fagsystem, rapporterer inn data til Barnevernsregisteret automatisk og daglig, og dataene blir kvalitetssikret på vei inn til barnevernsregisteret. Kommuner med gammelt saksbehandlingsystem må fortsatt rapportere manuelt (Bufdir, 2023b).

For første gang siden Backe Hansen mfl. (2014a) er det også, på oppdrag fra Bufdir, gjennomført longitudinelle studier av forløp i barnevernet for barn og familier. *Barn, unge og familier i barnevernet – en longitudinell registerstudie* er et forskningsprosjekt gjennomført av Frischsenteret og VID vitenskapelige høyskole, der det er sammenstilt data om og forsket på barnevernet, gjennom enkeltindividens historier opp til voksen alder. I den første rapporten presenterte forskerne beskrivende analyser av longitudinelle registerdata om barnevernets tiltak og kjennetegn ved familien som mottar disse tiltakene (Drange mfl., 2021). Andre del av prosjektet tok for seg effekter av barnevernets tiltak (Drange mfl., 2022). Datagrunnlaget omfatter alle bosatte barn og unge i Norge som har vært i kontakt med barnevernet i perioden fra 1994 til 2019, individdata om meldinger, undersøkelse, saksinnhold og tiltak og data fra barneverns- og helsenemndene. Det er også innhentet helseopplysninger og demografiske opplysninger om fødselsmåned, kjønn, ekteskapeleg status mm.

UiBs infrastrukturprosjekt BARN-NEMND

Infrastrukturprosjektet BARN-NEMND<sup>3</sup> ved Universitetet i Bergen bygger opp en database

med metadata fra nemndsvedtak om omsorgsovertakelse fra årene 1998, 2008, 2018 og 2021. Prosjektet skal gi muligheter til å se på om grunnlaget for omsorgsovertakelse har endret seg over tid, forekomst og eventuell endring knyttet til hvilke hjelpetiltak som er prøvd ut, hvor lenge familien har vært kjent for barnevernet før begjæring om omsorgsovertakelse, og i hvilken grad barns rettigheter ivaretas i prosessen. I prosjektet hentes blant annet følgende informasjon fra vedtakene (Ruiken, 2022):

- Utvalgte demografiske variabler over foreldre, barn og familieforhold.
- utfordringene barna møter.
- Barnas meninger og hvordan disse blir representert i nemnda.
- Foreldres risikofaktorer.
- Samvær – frekvens og kvalitet.
- Sakkyndiges vurderinger.
- Aspekter ved nemndsbehandlingen og saken (datoer, sakstype, antall barn, samtykke osv.).

### 29.2.3 Eksisterende informasjons- og kunnskapskilder

I tillegg til de pågående prosessene finnes det enkelte informasjons- og kunnskapsbaser som kan benyttes av aktører i barnevernet. Utvalget gir noen eksempler her:

- *Arbeid med foreldrestøtte i kommunen* er Bufdirs nettressurs om foreldrestøtte, og skal hjelpe ansatte i kommunale og statlige tjenester med å gjøre kunnskapsbaserte valg og vurderinger i arbeidet med foreldrestøtte og -veiledning. Nettsiden gir en oversikt over kunnskapsbaserte foreldrestøttende tiltak som er tilgjengelige i Norge, sortert etter blant annet barnas alder, forebyggingsnivå (universelt, selektivt og indikativt) og hvem som skal delta i tiltaket (foreldre, foreldre og barn eller hele familien). Den gir også praktisk veiledning i hvordan å bygge opp eller styrke det foreldrestøttende arbeidet i tjenesten (Bufdir, 2021i).
- *Tiltakshåndboka* er et oppslagsverk fra Regionssenter for barn og unges psykiske helse Øst og sør, som kan brukes av fagfolk på alle tjenestenivåer som skal vurdere og beslutte tiltak. Den er åpent tilgjengelig og kan dermed også være et verktøy for å støtte brukerens rett til informasjon og samvalg. Hovedformålet med *Tiltakshåndboka* er å formidle forskning om effekt

av tiltak som er relevant for barn og unges psykiske helse (Rbup, 2022).

- *Forebygging.no* er Helsedirektoratets kunnskapsbase og publiseringskanal for folkehelse og rusforebyggende arbeid. *Forebygging.no* publiserer fagartikler, kronikker, bokomtaler, praksiserfaringer og film fra konferanser. I tillegg finner brukerne relevante kunnskapsoppsummeringer, rapporter/undersøkelser, en ordbok, informasjon om statlige føringer, oversikt over relevante kurs/konferanser/litteratur, nyheter fra feltet og annen relevant informasjon. Målgruppen er særlig fagfolk, forskere og studenter, og beslutningstakere. Formålet er blant annet å formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap, og anerkjente strategier (Helsedirektoratet, 2022a).
- *Ungsinn* er et elektronisk vitenskapelig tidskrift om tiltak for barn og unges psykiske helse, som inneholder systematiske kunnskapsoppsummeringer om enkelttiltak. Ungsinn drives av Regionalt kunnskapscenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord) ved UiT Norges arktiske universitet på oppdrag fra Helsedirektoratet og Bufdir (Ungsinn, 2022).
- Folkehelseinstituttet tilbyr og publiserer kunnskapsoppsummeringer, og har de siste årene gjennomført flere innenfor tematikk knyttet til barnevernet (Folkehelseinstituttet, 2022).

## 29.3 Hvor trykker skoen?

### 29.3.1 For dårlig tilgang på statistikk og basisinformasjon

Det er mangler på 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. Infrastrukturen for registrering av og tilgangen på data og kunnskap er fortsatt for svak, selv om det har blitt gjort en del grep de siste årene for å tilgjengeliggjøre mer informasjon fra barnevernsområdet. Det er eksempelvis fortsatt lite tilgjengelige data om behandling av tvangsaker i nemndene og domstolene, og om barn i tiltak fra Bufetat.

Beslutningstakere på alle nivåer i systemet trenger kunnskap om hva som skjer, og hva som er situasjonen på et spesifikt område. Særlig gjelder dette politisk-administrativt nivå som lager ny politikk og retning for prioriteringer på feltet. Barnevern er et felt som er iboende kontroversielt, og som er og skal være gjenstand for kritikk og innsyn. For å kunne legitimere og begrunne de

<sup>3</sup> Se <https://www.uib.no/barn-nemnd>.



valg som gjøres må basisinformasjon være tilgjengelig. Eksempelvis, når EMD i storkammeravgjørelse uttaler at foreldres rett til privatliv er krenket og at det er gitt for lite samvær, så burde det i Norge vært tilgjengelige oversikter om hvor mye samvær barn som er plassert av barnevernet har med foreldre og om dette har endret seg over tid. Registreringen av dette begynte imidlertid ikke før i 2019 – etter at EMD-dommene hadde begynt å komme.

### 29.3.2 Mangel på solid forskning

Forskningen på velferds- og barnevernsfeltet er sparsom og fragmentert, og det er mangler i de teoretiske og empiriske forståelsesrammene og i oppfatningene om hva som er viktige drivere og forklaringer på tilstanden i feltet. Dette har igjen betydning for utviklingen av nye gode forskningsdesign og tilnærminger til kunnskapsutviklingen. Noen av svakhetene kan henge sammen med at samfunnsvitenskapelige fag, som økonomi, statsvitenskap og sosiologi, i mindre grad har vært opptatt av å studere barn og unge som er i utsatte og sårbare situasjoner.<sup>4</sup>

Utvalget har innenfor de fleste temaene det har jobbet med identifisert betydelige kunnskaps hull. Det mangler blant annet kunnskap om barnevernets praksis og barna og familienes behov, hvordan barn og foreldre opplever situasjonen, hvor skoen trykker og hva som kan være virksomme tiltak. Det mangler også kunnskap om hvordan barnevernet og andre tjenester samarbeider.

En grunnleggende og gjennomgående utfordring er at utvalget ikke kjenner årsakssammenhengene mellom den hjelpen som gis barna og familiene, og hvordan det går med barna når de blir voksne; hva er det som kan tilskrives forholdene i hjemmet som ledet opp til at barnevernet kom inn i bildet og hva skyldes eventuelle positive og negative effekter av barnevernets tiltak? Dette er viktig å forstå for å vite hvilke tiltak som virker, og hvor man skal rette innsatsen for å sørge for best mulig utfall for barna. Dette henger blant annet sammen med lite teoriutvikling samt mangel på generaliserbar forskning og longitudinelle studier.

Utvalget støtter problembeskrivelsene som ble fremhevet i arbeidet med BU21-strategien (Forskningsrådet, 2020). Årsakene til at utvalget

mangler så mye kunnskap om barna og familiene, og systemet de skal få hjelp fra, er at forskningen er fragmentert og for lite generaliserbar. På noen områder kan forskningen også fremstå anekdotisk eller motstridende. En god del av den anvendte oppdragsforskningen som gjøres i dag settes ut på anbud, og gjennomføres av konsulenter og forskere som ikke har inngående kompetanse og innsikt i forskningsfeltet. Slik utvalget ser det mangler vi i Norge en systematisk tilnærming til kunnskap om barn og unge generelt, og barnevern spesielt. Forskningen har også en sentral rolle i utdanningene, og uten god og robust forskning vil en stå i fare for å reproducere feil og videreføre mulig utdatert eller «svak» kunnskap.

### 29.3.3 Mangel på tiltak som har effekt

Foreldre og barn som er i utsatte og vanskelige livssituasjoner må få hjelp som virker. Det betyr at det er behov for kunnskapsbaserte tiltak, altså tiltak som er basert på systematisk innhentet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og barnets og familiens behov i konkrete situasjoner (Forskningsrådet, 2021). Det trengs mer innsats for å utvikle og prøve ut kunnskapsbaserte tiltak, gjerne i samarbeid med praksisfeltet og barn og familier som trenger hjelp fra barnevernet. Det er fortsatt utfordrende å få på plass faglige støttesystemer og gode nok strukturer for implementeringsstøtte, ved innføring av tiltak. Slik støtte er viktig fordi den kan bidra til at metoder og tiltak faktisk blir tatt i bruk, og at de blir tatt i bruk på riktig måte, samtidig som det kan gjøres tilpasninger til kontekstuelle forhold i ulike deler av landet. Dette samsvarer med kritikk som ble fremhevet i BU21-arbeidet, der det også ble vist til utfordringer med å sikre tilstrekkelig metodisk kvalitet ved innføring og bruk av forskningsbaserte intervensjoner og tiltak, samt generell mangel på kunnskap og kompetanse, både i forskningen og i praksisfeltet, om hvordan virkningsfulle tiltak bør implementeres (Forskningsrådet, 2021).

Utfordringen gjelder både for tiltak i barnevernet, men også for tiltak som kan *forhindre* at barn og familier får behov for barnevernstiltak. Hva er virkningsfulle og effektive forebyggende tiltak? Mer kunnskap om dette kunne bidratt til at færre barn og unge hadde hatt behov for tiltak fra barnevernet.

<sup>4</sup> Se for eksempel Skoglund (2021).

## 29.4 Utvalgets forslag

### 29.4.1 Innledning

Det er utvalgets vurdering at et rettssikkert barnevern, og en styrking av rettssikkerheten til barn og foreldre, forutsetter et solid informasjonsgrunnlag, kunnskapsbaserte tiltak og fremragende forskning. Utvalget erfarer på samme måte som BU21-strategien og forskningsrådets evaluering av velferdsforskningen i Norge (Solberg mfl., 2019), at det er klare utfordringer på barnevernsfeltet knyttet til 1) statistikk og basisinformasjon, 2) generaliserbar forskning og 3) kunnskapsbaserte tiltak. Utvalget har syv forslag for å styrke og forbedre kunnskaps- og forskningsinnsatsen på feltet. Forslagene vil, sammen med målsettingene fra BU21-prosjektet, jf. boks 29.1, og kompetansestrategien (se kapittel 3), være avgjørende satsingsområder for norsk barnevern.

### 29.4.2 Statistikk og basisinformasjon om barn og familier i utsatte situasjoner

Tilgang til data er en forutsetning for at det skal kunne gjennomføres forskning av høy kvalitet, og utvikles tiltak som virker. Norge mangler i dag en god infrastruktur for innhenting, sammenstilling og formidling av data om barnevernet og barna og familiene som får hjelp. De dataene som finnes er spredt på SSB, Bufdir og barneverns- og helsenemnda. De kan i for liten grad ses i sammenheng, og det er også varierende hvor tilgjengelige de er. I noen tilfeller er de også motstridende. Prosjektet *Barn, unge og familier i barnevernet – en longitudinell registerstudie* er et viktig skritt på veien, men fordi det er prosjektfinansiert er det imidlertid risiko for at kompetansen som bygges opp forsvinner. Det er behov for mer langsiktighet i produksjonen og vedlikeholdet av data.

Utvalget foreslår at det etableres 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. Ansvaret kan for eksempel legges til Bufdir. Dataene må kvalitetssikres og tilgjengeliggjøres gjennom en nettressurs som holdes oppdatert til enhver tid, og som innehar informasjon om hvordan forskere, studenter, journalister med flere kan få tilgang på data. Skatteetaten har eksempelvis utformet gode nettsider på dette.<sup>5</sup>

Målet er en smidig, velfungerende og kvalitetssikret 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, slik det etterlyses i Barn-Unge21 (Forskningsrådet, 2020, side 18). Databasene må tilpasses forskjellige formål og ulik grad av anonymitet, eksempelvis knyttet til kobling opp mot andre dataregistre.

Tiltaket vil trolig forutsette endringer i saksbehandlingssystemene som benyttes av de ulike aktørene. For kommunene er dette langt på vei ivare tatt i Bufdirs arbeid med et barnevernsregister, jf. over. For barneverns- og helsenemndene og Bufetat må det vurderes hvordan registre og saksbehandlingssystemer bør innrettes, for at viktig data kan trekkes ut og formidles. Utvalget mener det er spesielt alvorlig at det med Bufetats saksbehandlingssystem, BiRK, ikke er mulig på en enkel måte å hente ut informasjon på gruppenivå om barn og unge som bor i fosterhjem eller institusjon – de mest inngripende barnevernstiltakene. Et eksempel er data om flytting av barn som bor på institusjon. Her har utvalget måttet basere seg på informasjon sammenstilt av Aftenposten (2022) fordi dette ikke er tilgjengelig på annen måte.

### 29.4.3 Forsknings- og analysecentre om barn og unge i utsatte situasjoner

Utvalget viser til tiltak 1–3 i BFDs forskningsstrategi, om etablering av et langsiktig forsknings- og innovasjonsprogram, formaliserte flerårige samarbeid om kunnskapsutvikling med ett eller flere forskningsmiljøer og prosjektutlysninger som tilrettelegger for økt langsiktighet i utviklingen av kunnskapsgrunnlaget (Barne- og familiedepartementet, 2022a).

Utvalget foreslår at Barne- og familiedepartementet, sammen med Bufdir og Forskningsrådet, sørger for etablering av forsknings- og analysecentre for kunnskap om utsatte barn og unge. Disse sentrene skal over tid kunne være helt sentrale aktører i utviklingen av forskningen på barnevernsområdet og formidlingen av denne. Særskilte nøkkelfaktorer for etableringen av denne type sentre, mener utvalget er knyttet til konkurranse, en viss varighet, og internasjonal orientering.

<sup>5</sup> Se <https://www.skatteetaten.no/en/about-the-tax-administration/forskning/data-fra-skatteetaten/> og <https://www.skatteetaten.no/en/about-the-tax-administration/forskning/forskningsdata/>.

### Boks 29.2 Skatteetatens forskning og utvikling

Skattemyndighetene har over flere år finansiert ulike forskningsmiljøer. Skattedirektoratet har blant annet medfinansiert skattesenteret NoCeT ved Norges Handelshøyskole (NHH). Sammen med Forskningsrådet gikk direktoratet i 2017 inn med 17,5 millioner kroner som skulle fordeles over en periode på fem år. Målet med senteret er å fremskaffe ny kunnskap om skatt, skatteunndragelse og etterlevelse av skattereglene samt undervisning innen skatt og offentlig økonomi. Midlene fra Skatte-

direktoratet og Forskningsrådet skulle blant annet bidra til nye vitenskapelige stillinger.

Skatteetaten inngikk i 2019 en avtale med Universitetet i Bergen (UiB) om å sikre oppbyggingen av et fagmiljø innen skatterett ved UiB. Ifølge avtalen skal Skatteetaten bidra med 16 millioner kroner over ti år, mens UiB vil bidra med 25,5 millioner kroner på fagfeltet. Pengene skal blant annet brukes til et professorat samt postdoktor- og stipendiatstillinger.

Kilde: NHH (2017) og UiB (2019)

Målet med tiltaket er å bidra til at norsk forskning på barn og unge i utsatte livssituasjoner er i den internasjonale forskningsfronten, at det er en velfungerende datainfrastruktur for forskning på utsatte barn og unge og at deres livserfaringer er fokus for forskningen. Tiltaket vil således bidra til måloppnåelse innenfor mål 2 *Forskning på utsatte barn og unge i den internasjonale forskningsfronten*, mål 3 *Karriereveier for unge forskere*, mål 5 *10-årsplan for forskning*, mål 7 *Velfungerende datainfrastruktur* og mål 10 *Styrking av barn og unges medvirkning i forskning* i BU21, jf. tekstboks 29.1.

Sentrene bør etableres i tilknytning til universitetssektoren, for å sikre høy og stabil forskerkompetanse, som også kan hevde seg internasjonalt, jf. også tiltak 8 i BFDs forskningsstrategi om å stimulere til økt internasjonal deltakelse fra norske forskere innenfor BFDs områder.

For å sørge for best mulig kvalitet på forskningen bør det etableres mer enn ett miljø, slik at det oppstår konkurranse om forskningsmidlene. Etableringen kan for eksempel skje gjennom utlysning av flerårige midler, som etterfølges av mer kortsiktige utlysninger til konkret forskning innenfor relevante forskningsområder.

For at forskning og utvikling skal ende opp i tiltak og tjenester som har effekt på barn og unges livssituasjon, må man først forstå *årsakene* til at barn og familier kommer i en utsatt situasjon. Man må også kjenne sektorene som skal hjelpe barna og familiene, samspillet mellom disse vertikalt og horisontalt, og hvilke utfordringer de ulike sektorene har. I tillegg må man vite hvilke tiltak som har virket og *kan* virke for å forbedre hverdagen til utsatte barn og familier, og hvordan det

faktisk går med barna og familiene. Sentrene må derfor etableres og innrettes med fagmiljøer som både forsker på en bredde av sektorer og som kan følge barn og familier og forskningsresultater over tid, og innenfor ulike deler av velferdstilbudet. Forskningsmiljøene må også ha kompetanse innenfor et bredt spekter av metoder, bruk og kvalitetssikring av data, design av virkemidler, innsamling av surveydata, bruk av eksperimenter etc.

Statistikk, analyse og forskning på dette feltet må samles, for å bygge både kompetanse og kunnskap på et særdeles viktig (og ressurskrevende) ansvarsområde for staten. Forsknings- og analysesentrene bør ha som mål å sørge for langsiktig forskning på utsatte barn og unge, kombinert med kortere oppdrag for myndighetene eller andre som har behov for oppdatert kunnskap på spesifikke temaer.

Det kan eksempelvis tenkes organisert som en kombinasjon av VIVE i Danmark og sentrene for fremragende forskning (SFF) i Norge. SFF gir Norges fremste vitenskapelige miljøer muligheten til å organisere seg i sentre, for å nå ambisiøse vitenskapelige mål gjennom samarbeid. Forskningen ved sentrene skal være nyskapende og ha stort potensial for grensesprengende resultater som flytter den internasjonale forskningsfronten. Sentrene finansieres i inntil ti år (6 + 4 år) (Forskningsrådet, 2022a). VIVE er Danmarks nasjonale forsknings- og analysesenter for velferd, og har både grunn- og tilskuddsfinansiering. VIVE leverer anvendt forskning og analyser på velferdsområdet, innenfor temaene helse, barn, utdanning, eldre, sysselsetting, sosial sektor, styring, ledelse og effektmåling (VIVE, 2022a).

Det kan også ses hen til mandatet gitt Havforskningsinstituttet. Instituttet skal, ifølge tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet, være en ledende kunnskapsleverandør for forvaltningen nasjonalt og internasjonalt, og levere råd og kunnskapsgrunnlag basert på beste tilgjengelige data og forskning. Instituttet skal videre generere, samle, forvalte og gjøre tilgjengelig relevante data av høy kvalitet for forskning, forvaltning og næringsutøvere (Havforskningsinstituttet, 2021). Rundt halvparten av virksomheten til instituttet er finansiert av departementet, mens resten finansieres av eksterne forskningsmidler (Havforskningsinstituttet, 2022).

Utvalget oppfatter at etablering av sentre av denne typen, der den anvendte oppdragsforskningen kan springe ut fra forskningsmiljøer som hevder seg i forskningsfronten, vil være svar på mange av utfordringene skissert i BU21-strategien, og i tråd med mange av dens målsettinger, jf. over.

Flere offentlige etater har etablert ulike former for forskningssatsinger, og en av disse er Skatteetaten. I boks 29.2 beskrives litt nærmere hvordan de har lagt opp denne satsingen, som illustrasjon av hvordan dette kan gjøres.

#### **29.4.4 Krav om at forskning på utsatte barn må ha barne- og ungdomsperspektiv**

Utvalget foreslår at Forskningsrådet stiller krav om at forskning på utsatte barn må ha et barne- og ungdomsperspektiv, i den forstand at det er barns erfaringer og livssituasjon som er sentralt ved forskningsdesign og resultatpresentasjon. I altfor stor grad er forskningen opptatt av hvordan voksne erfarer et system, et tiltak eller en beslutning. Målet er at kunnskapsinnhentingen på dette feltet må få frem hvordan virkeligheten og tiltak erfares fra barns ståsted. Dette ble også foreslått i BU21.

#### **29.4.5 Et samordnet system for å forstå og vurdere forskningsetikk, personvern og barns rettigheter i forskningen**

Utvalget foreslår at Barne- og familiedepartementet sørger for at det etableres et enhetlig system for håndtering av forskningsetikk og personvern i forskning på barn og unge.

For at forskere skal kunne behandle personopplysninger, er det et vilkår at forskningen er i samsvar med forskningsetiske normer og retningslinjer. I etableringen av forsknings-

analysesentre om barn og unge samt bedre datainfrastruktur i barnevernet, vil dette settes på spissen. Slik det vises til i BU21 eksisterer det i dag barrierer mot å få informasjon fra utsatte barn, og spesielt gjelder det yngre barn. Systemet for å innhente tillatelser fremstår å være lite funksjonelt, med mange instanser og lang saksbehandlingstid. Det er derfor behov for et samordnet og effektivt system for å forstå og vurdere forskningsetikk, personvernkonsekvensvurderinger og barns rettigheter i forskningen, jf. tiltak 4.6.4 i BU21 (Forskningsrådet, 2021).

#### **29.4.6 Utvikling og implementering av kunnskapsbaserte tiltak**

Det er viktig at kunnskap fra forskning overføres til praksisfeltet på en måte som gjør at tiltak kommer til nytte og har effekt. Dette innebærer at det både bør tas hensyn til at mange barn og familier i barnevernet har sammensatte vansker, og at barnevernstjenester i ulike deler av landet har forskjellige forutsetninger for å bygge opp og ta i bruk tiltak.

Utvalget foreslår at nasjonale myndigheter initierer gjennomføring av flere prosjekter for å prøve ut og implementere tiltak og kunnskapsbasert praksis, innenfor delene av barnevernet der det er behov for det. Prosjektene kan med fordel gjennomføres i samarbeid mellom forskningsmiljøer, fagmiljøer for implementering, praksisfeltet og representanter for barn, foreldre og fosterforeldre. Det bør videre legges mer vekt på fortløpende evalueringer og utprøving av tiltak, som grunnlag for videre innretting og tilpasning. Målet er at tiltak basert på kunnskap om hva som virker, skal kunne benyttes i større grad enn i dag. Det kan ses hen til arbeidet med *grunnmodell for hjelpetiltak*, der det utvikles en modell for arbeidet med veilednings- og hjelpetiltak samt en familieveiledningsmodul. Arbeidet skjer i samarbeid mellom kunnskaps- og kompetansmiljøer og kommuner (Bufdir, 2021f).

Forslaget forutsetter at det finnes gode fagmiljøer og støttesystemer for implementering. Disse vil ha en rolle i den nasjonale implementeringen, men også kunne bistå lokale myndigheter ved ønske om lokal implementering. Utvalget viser til tiltakene i BU21 om bedre implementering av kunnskapsbaserte tiltak, herunder at kompetansesentrene (Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge (NUBU), Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Regionalt kunnskaps-senter for barn og unge (RKBU)), bør koordineres og rendyrkes til ett

spissfaglig miljø for tiltaksimplementering (Forskningsrådet, 2020).

Utvalget er samtidig opptatt av at det må motvirkes at det oppstår «monopolsituasjoner», knyttet til hvilke instanser som kan bistå i implementering av kunnskapsbaserte tiltak. Tiltak og metoder i barnevernet skal være kunnskapsbaserte og representere beste praksis, og det er en forutsetning at feltet og utdanningene har tilgang til og kompetanse på dette. Det betyr også at utdanningsinstitusjonenes rolle er avgjørende, og at de samarbeider med barnevernsfeltet i opplæringen og forståelsen av kunnskapsbaserte metoder og tiltak. Dette gjelder for eksempel i utviklingen og implementeringen av Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK) som skal gi faglig og juridisk støtte til barnevernstjenestens vurderinger, beslutninger og dokumentasjon, gjennom de ulike fasene av en barnevernssak (se kapittel 3, 12 og 24).

#### 29.4.7 Database over kunnskap og kunnskapsbaserte tiltak

Utvalget viser til tiltak 5 og 6 i departementets forskningsstrategi, om henholdsvis å «legge til rette for at forskning tas i bruk» og «utrede tiltak for bedre og mer tilgjengelige data til forskning [...]» (Barne- og familiedepartementet, 2022a). Utvalget foreslår i kapittel 28 at det opprettes en nettressurs – Barnevernsportalen. Utvalget foreslår at det her inkluderes en database over kunnskapsbaserte tiltak som aktører i barnevernet kan bruke overfor barn, foreldre og familier. Det kan ses hen til de andre kunnskapsbasene som allerede er etablert på barneverns- og helseområdet, jf. over. Bufdir har eksempelvis opprettet *Arbeid med foreldrestøtte i kommunen* (Bufdir, 2021i). Hovedhensikten er at kunnskapsbaserte tiltak om hva som virker skal kunne benyttes i større grad enn i dag.

Databasen skal på en systematisk måte formidle informasjon om hvordan ulike tiltak er understøttet av forskning, slik det er gjort i *The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare* (CEBC, 2022b). Dette er en nettside som, ved å rangere tiltak etter graden av evidens, fremmer effektiv implementering av evidensbasert praksis for barn og familier i barnevernet (CEBC, 2022a). I databasen kan man søke etter programmer og kunnskapen som ligger til grunn for disse, og i tillegg få veiledning i hvordan velge, implementere og vedlikeholde riktig program. I CEBC er programmer og tiltak rangert på en skala fra 1 til 6, etter i hvilken grad de kan underbygges av forskningsbasert evidens. For tiltak i kategori 1,

har eksempelvis minst to strengt randomiserte kontrollerte studier funnet at programmet er overlegent et passende sammenligningsprogram, og i minst ett av studiene har programmet vist seg å ha vedvarende effekt minst ett år etter avsluttet behandling, sammenlignet med en kontrollgruppe. I tillegg kommer en rekke andre kriterier. Tiltak i kategori 5 har dokumentasjon som gir grunn til bekymring for om det kan ha negativ effekt, mens tiltak i kategori 6 ikke kan rangeres fordi det mangler forskning om tiltaket (CEBC, 2021b).

Kunnskapsbasen bør være allment tilgjengelig og gjøres godt kjent, særlig blant barnevernstjenestene. Kunnskapsbasen bør innlemmes i Barnevernsfaglig kvalitetssystem. Kunnskapsbasen bør også implementeres på en måte som gjør den godt kjent og anvendbar i utdanningssektoren – for at kunnskapen skal tas i bruk av praksisfeltet må den ligge til grunn for det som skjer i utdanningene.

Målet er å sikre at relevant forskningskunnskap og kunnskapsbaserte metoder og tiltak kan benyttes i arbeid med ulike målgrupper, og i alle ledd av barnevernets arbeid med barn og familier. Tiltaket vil også bidra til oppnåelse av mål 1 *All forskning er basert på etterprøvbare kunnskapsoversikter*, mål 4 *Samarbeid mellom forskning, praksis og brukere for utvikling av prosjekter* og mål 8 *Kunnskapsdatabase om utsatte barn og unge* i BU21, jf. tekstboks 29.1.

En nettressurs som *Barnevernsportalen*, med oversikt over forskningsbasert kunnskap og gjeldende retningslinjer, tiltak og andre deler av barnevernets arbeid, jf. også kapittel 26 om tilsyn og kontroll, gir bedre tilgang på kunnskap, med mål om høyere kvalitet på og mindre variasjon i arbeidet som gjøres i barnevernet.

#### 29.4.8 Forskning og utvikling for å dekke sentrale kunnskapshull

I tillegg til den langsiktige kunnskapsutviklingen, gjennom etablering av nye forsknings- og analyse-sentre, foreslår utvalget at Barne- og familiedepartementet tetter vesentlige forskningshull som utvalget har identifisert gjennom sitt arbeid, jf. også mål 6 fra BU21 om at sentrale kunnskapshull om utsatte barn og unge må fylles. Det er redegjort for konkrete kunnskapshull i de enkelte kapitlene i utvalgets utredning som det er sterkt nødvendig å dekke for å sikre rettssikkerhet i barnevernet. Samtidig vil utvalget fremheve behovet for grunnforskning på barnevernsfeltet, og at det gis plass til konseptuelle og teoretiske forskningsprosjekter der resultater har et lang-

siktig perspektiv som kan ha både samfunnsnytte og relevans.

Utvalget støtter i tillegg tiltak 4.6.2 i BU21 om at Forskningsrådet lyser ut forskningsprogrammer som spesifikt etterspør forskning om temaene 1) barnefokus, barns deltagelse og brukermedvirkning, 2) tiltak overfor utsatte barn og unge, 3) forebygging og tidlig intervensjon, 4) normative og prinsipielle problemstillinger – statens legitimitet, 5) beslutningsprosesser og rettslige reguleringer, 6) implementeringsforskning, 7) barn med minoritetsbakgrunn, flyktninger og enslige mindreårige asylsøkere, 8) barnets livssituasjon – strukturer og oppvekstforhold, og 9) barn på digitale arenaer. Også strategiens tiltak 4.6.3 bør følges opp, gjennom finansiering av mini-

mum tre systematiske kunnskapsoversikter på hvert av disse ni forskningstemaene. Det kan for eksempel bygges videre på arbeidet Folkehelseinstituttet gjør med kunnskapssammenstillinger.

#### Merknad fra ett utvalgsmedlem

Ett utvalgsmedlem (medlemmet Kvisvik) viser til at utvalgets rapport er god på akademisk forskning, men svakere på den samlede forsknings- og kunnskapsutvikling hvor også praksisfeltet trekkes aktivt inn og hvor kunnskapsutvikling gjøres til en praksisnær aktivitet. Her er det pågående arbeid som bør forsterkes ytterligere.

*Del VII*  
*Avslutning*





## Kapittel 30

# Utvalgets forslag

Kapitlet oppsummerer utvalgets vurdering av problembildet i de ulike delene av barneverns-systemet, og sammenstiller utvalgets forslag til tiltak som kan bidra til å løse utfordringene.

### Styrket stilling for barn i barnevernet

Det foreligger tydelig dokumentasjon på at barns rett til medvirkning ikke blir ivaretatt godt nok, selv om barna har tydelige rettigheter i lovverket. Barna som mottar hjelp fra barnevernet får ikke den informasjon de trenger, de får ikke på en trygg måte sagt hva de føler, tenker og ønsker, de får ikke sikret sitt privatliv eller være med å ta beslutninger eller får ikke klaget på beslutningene. Det er mange forskjellige fremmede personer som barn må forholde seg til, og det er også store utskiftninger blant kontaktpersoner og andre profesjonelle. Det er også dokumentert forholdvis omfattende mangler ved barns rett til god og forsvarlig hjelp på en rekke områder, for eksempel er det mange barn som opplever flyttinger og ustabilitet i sin omsorgssituasjon eller at de ikke har det bra der de bor. Det er særlige rettssikkerhetsutfordringer for samiske barn og barn med annen minoritetsbakgrunn i barnevernet.

Under følger utvalgets forslag i kapitlene som inngår i del III av utredningen; Kapittel 7 Barne-representantordningen (BRO), kapittel 8 Partsrettigheter og barns klagemuligheter og kapittel 9 Urbefolknings- og minoritetsbarn i barnevernet.

#### *Forslag 1 Utprøving og etablering av en Barne-representantordning (flertallsforslag)*

Det etableres en barnerepresentantordning (BRO), som skal gi uavhengig representasjon for alle barn som blir plassert utenfor hjemmet, enten frivillig, akutt eller med tvang (utvalgets flertall, medlemmene Skivenes, Søvig, Flatebø, Hegg-

berget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen. Utvalgets mindretall, medlemmene Aleksandersen, Apeland og Kvisvik).

En barnefaglig kompetent person skal ha hovedansvaret for å representere barnet, og samarbeide med akkreditert advokat i de steg av prosessen der det trengs.

Ordningen skal erstatte talsperson, tillitsperson og tilsynsperson i fosterhjem. Det foreslås at ordningen først prøves ut, som en del av utredningen av hvordan en nasjonal ordning bør innrettes.

#### *Forslag 2 Lavere aldersgrense for partsrettigheter*

Aldersgrensen for å opptre som part i barneverns-saker senkes fra 15 til 12 år. Det opprettholdes en mulighet for nemnda til å innvilge yngre barn partsrettigheter.

#### *Forslag 3 Snever unntaksbestemmelse om å nekte innsyn i opplysninger*

Det lovfestes at barn som er part i saken i særlige unntakstilfeller kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling.

#### *Forslag 4 Momentliste for å vurdere innvilgelse og fratakelse av partsrettigheter*

Det utarbeides retningslinjer om skjønnsutøvelsen ved vurderinger av om barn under 12 år skal innvilges partsrettigheter eller barn over 12 år skal fratras partsrettigheter

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

Aldersgrensen for å samtykke til hjelpetiltak skal fortsatt være 15 år.

*Forslag 6 Overprøving av vedtak som innebærer at barnet må flytte*

Barn som motsetter seg barnevernstjenestens vedtak om å flytte gis rett til å be barneverns- og helsenemnda om en overprøving av vedtaket. Vedtak i saken skal foreligge senest to uker etter at saken kom inn til nemnda. Barnevernstjenesten gis plikt til å bistå barn, som motsetter seg tiltak, med å sende saken til barneverns- og helsenemnda.

*Forslag 7 Overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet*

Barn gis rett til å be statsforvalteren om overprøving av barnevernstjenestens vedtak om hjelpetiltak i hjemmet, dersom hjelpetiltaket direkte angår barnet. Barnevernstjenesten gis plikt til å bistå barn, som motsetter seg tiltak, med å sende saken til statsforvalteren. Klager må prioriteres av statsforvalter, og det lovfestes at klagene behandles uten ugrunnet opphold.

*Forslag 8 Informasjon om klagemuligheter*

Det lovfestes en plikt for barnevernstjenesten til å informere barn om muligheten til å klage og å be om overprøving hos statsforvalteren og nemnda.

*Forslag 9 Barnevernet gis ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere*

Barnevernsloven § 11-1 endres, slik at det fremgår at tilbud om opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere gjelder for barn under 18 år.

**Del IV Beslutninger i barnevernet**

Kapittel 11 Prinsippet om barnets beste og skjønnsutøvelse

Prinsippet om barnets beste er det mest sentrale prinsippet og den ledende beslutningsnormen for alle som jobber i barnevernet. I Norge er det likevel gitt få føringer i lovverket for hvordan beslutningstakere skal vurdere prinsippet om barnets beste i barnevernssaker. Utvalget mener at vide rammer for skjønnsutøvelsen medfører en risiko for at prinsippet blir forstått ulikt. Dette kan igjen føre til ulik behandling av barn og foreldre, og dårlig kvalitet på beslutninger og tiltak.

*Forslag 10 Lovfesting av momentliste i bestemmelsen om barnets beste*

Det inntas en momentliste i barnevernsloven § 1-3 om barnets beste. Momentlisten består av følgende syv momenter, i tillegg til barnets mening, som skal vurderes og hensyntas, i vurderinger av hva som kan være et barns beste:

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

Hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak, må vurderes og begrunnes konkret.

Kapittel 12 Barnevernstjenestens undersøkelser

Barnevernstjenestens undersøkelser er ofte det første møte med foreldre og barn, og er også avgjørende for hva som skjer videre i en sak. Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på at det er påvist utfordringer ved barnevernstjenestens undersøkelsesarbeid. Dette omfatter flere forhold, som at det ikke foretas grundige nok vurderinger i alvorlige saker, det er for liten fremdrift og systematikk i arbeidet og undersøkelsenes omfang er for lite tilpasset alvorlighetsgraden i sakene. Kunnskapen som foreligger, viser også at tjenestene ikke i tilstrekkelig grad involverer barn og foreldrene i undersøkelsen. Utvalget mener videre at det bør ses nærmere på hvilken hjelp som gis til barn og familier i saker som barnevernet henlegger.

*Forslag 11 Forbedre mulighetene til å ha med en støtteperson i møte med barnevernet*

Regelverket for at foreldre kan ha med seg en støtteperson/fullmektig i møte med barnevernet klargjøres, herunder grensdragningen mot hensynet til taushetsplikten og tilfeller der en støtteperson eller fullmektig kan vurderes som uegnet.

Barnevernstjenesten gis tydeligere føringer i saksbehandlingsrundskriv og BFK om å oppmuntre og rådgi foreldre til å ta med seg en støtteperson i møter med barnevernet.

Det utredes hvordan ulike typer støttefunksjoner for familier som er i en vanskelig livssituasjon (los, familiekoordinatorer, linkarbeidere) kan implementeres mer systematisk i kommunene, samt hvordan disse kan benyttes mer aktivt for å bistå både barn og familier i møte med barnevernstjenesten. Det bør også innhentes erfaringer fra barnevernstjenester som i alvorlige saker hjelper foreldre å få bistand fra advokat i kontakten med barnevernstjenesten.

#### *Forslag 12 Tydeligere veiledning for involvering av barn og foreldre i saksbehandling*

Det gis tydeligere veiledning om hvordan og når barn og foreldre skal holdes informert og bli involvert i ulike faser i barnevernstjenestens arbeid i saksbehandlingsrundskrivet og BFK.

Det følges med på bruken av tolk i barnevernssaker i lys av den nye tolkeloven, også med tanke på barnevernstjenestens tilgang på kvalifiserte tolker. Det utredes om det kan inngås samarbeid om autoriserte tolketjenester med andre land.

#### *Forslag 13 Ny modell for barnevernets arbeid med undersøkelser*

Det innføres en ny modell for undersøkelsesarbeidet, med en mer stegvis siling av saker, og der det tydeligere skiller mellom alvorlige og mindre alvorlige saker. Modellen består av følgende steg og beslutningspunkter fra bekymringsmeldingen mottas:

1. Umiddelbar vurdering av alvorlighetsgraden i bekymringsmeldingen. Barnevernstjenesten bør i løpet av 24 timer vurdere om det er behov for å iverksette umiddelbare tiltak for å hjelpe eller beskytte barnet.
2. Gjennomgang av bekymringsmeldingen innen 7 dager fra meldingen ble mottatt. Dette gjelder i tilfeller der det ikke er behov for umiddelbar handling. Barnevernstjenesten vurderer, på samme måte som innenfor dagens system og vilkår, om bekymringsmeldingen kan gi grunnlag for barnevernstiltak og om det skal iverksettes en undersøkelse.
3. Avklaringsfase i undersøkelsen. Undersøkelsesfasen innledes med en avklaringsfase der barnevernstjenesten vurderer alvorlighetsgraden i saken og foretar en første vurdering av barnets behov. Formålet vil være å raskere avklare saker som gjelder mindre alvorlige forhold. Det bør senest innen 30 dager fra meldingen ble mottatt avklares om det bør settes inn

hjelpetiltak, om saken kan henlegges eller om det bør iverksettes en mer helhetlig undersøkelse.

4. Helhetlig og grundig undersøkelse i alvorlige og komplekse saker. I disse sakene kreves det en omfattende undersøkelse, der barnevernstjenestene må kartlegge barnets helhetlige situasjon og behov basert på kunnskapsmodellen for barnets beste i sentrum. Det må innen 3 måneder fra undersøkelsen startet, inkludert avklaringsfasen og i tråd med dagens system, avklares om det bør settes inn hjelpetiltak, sendes begjæring om tiltak til nemnda eller besluttes om saken skal henlegges.

#### *Forslag 14 Bistand ved henleggelse av undersøkelsessak*

Det innføres krav om at barnevernstjenesten, ved henleggelse av saker, bistår barnet eller familien med å etablere kontakt med andre instanser som kan bidra med rett hjelp, samt utarbeider en skriftlig, faglig vurdering av barnets og familiens behov, sammen med en henvisning til den tjenesten som følge opp saken videre.

#### *Forslag 15 Bedre kunnskap om det forebyggende tilbudet*

Det sikres gode evalueringer av effekter av barnevernsreformen, og hvorvidt reformen har bidratt til bedre forebyggende tiltak. Det gjennomføres evaluering av gevinster ved innføring av nye lovkrav om at kommunen skal sørge for at barn og unge som har behov for flere tjenester skal få et samordnet tjenestetilbud, samt at kommunen skal avklare hvilken velferdstjeneste som skal ta ansvar for å samordne tjenestetilbudet der det er uklart.

### Kapittel 13 Frivillige plasseringer

Frivillige plasseringer er etter loven ment å benyttes når barn midlertidig ikke kan bo hjemme med foreldre. I utgangspunktet kan frivillige plasseringer utenfor hjemmet være gode løsninger og til barnets beste. Det er et kvalitetstegn ved arbeidet at barnevernstjenesten og foreldre og barn kommer til enighet om hvilken hjelp det er behov for. Den kunnskapen som foreligger, tyder likevel på at barnevernstjenestens praksis ikke samsvarer tilstrekkelig med lovens intensjon. Utvalget mener det er grunn til å spørre om frivillige plasseringer benyttes i de riktige sakene, om beslutningsprosene er sikre nok, om samtykket som gis av barn

og foreldre er reelt, og til slutt, om foreldre og barn får god nok oppfølging etter plassering.

#### *Forslag 16 Presisere vilkåret for frivillig plassering*

Det bør presiseres i loven at frivillige plasseringer som hjelpetiltak skal kunne benyttes der barnet midlertidig ikke kan bo hjemme hos foreldrene.

Det bør også fremgå hva som menes med at tiltaket skal være midlertidig, og lovfestes at barnevernstjenesten skal vurdere situasjonen for barnet og foreldrene etter 6 måneder.

Innholdet i lovens vilkår følges opp i saksbehandlingsrundskrivet.

#### *Forslag 17 Utrede formålet med frivillige plasseringer*

Det utredes om frivillige plasseringer bør kunne benyttes i flere saker og etter andre vilkår enn det som er tilfellet i dag. En slik utredning må baseres på forskning og kunnskap om frivillige plasseringer, og hvordan disse oppleves av barn og foreldre, og generelt om grunnlaget for frivillighet og samtykke i barnevernssystemet.

#### *Forslag 18 Utrede legalitetskontroll for frivillige plasseringer*

Det utredes om nemnda skal foreta en «legalitetskontroll» ved frivillige plasseringer.

#### *Forslag 19 Utrede bruk av samtaleprosess i saker om frivillig plassering*

Det utredes om det i saker der barnevernstjenesten sammen med foreldre og barn vurderer frivillig plassering, bør benyttes samtaleprosess i regi av nemnda. Det bør også utredes hvordan private parter kan gis korrekt bistand ved frivillige plasseringer.

#### *Forslag 20 Veiledningsmateriell og oppfølging av regionale forskjeller*

Det utvikles veiledningsmateriell som gir utdypende føringer og veiledning om innholdet i barnevernets oppfølgingsplikt ved frivillige plasseringer som hjelpetiltak.

Det undersøkes om de forholdsvis store forskjellene mellom regionene er noe det haster å gjøre noe med, og om de utgjør et rettssikkerhetsproblem for barn og familier.

#### *Forslag 21 Forskning og utredning om frivillige plasseringer og frivillige tiltak i barnevernet*

Det igangsettes forskning og utredning om frivillige plasseringer, blant annet med tanke på å få mer kunnskap om hva som kjennetegner samtykkebaserte tiltak, hvilke vurderinger som foretas i barnevernstjenestene og hvordan plasseringene oppleves for foreldre og barn.

#### Kapittel 14 Akutttiltak

Akutt-plasseringer av barn er et svært inngripende tiltak for både barn og foreldre, og akutte situasjoner vil i seg selv kunne utgjøre en stor belastning for familien. Omfanget av akutt-plasseringer er et tema som har vært på dagsorden over flere år. Utvalget legger samtidig vekt på at antallet akutt-plasseringer har blitt vesentlig redusert de siste årene. Resultatene fra datagjennomganger indikerer ikke at det er større rettssikkerhetsfeil i akuttsaker. Utvalget ser imidlertid at det er utfordringer i måten barn blir fulgt opp på etter akutt-plasseringer, og at mange barn blir boende lenge i midlertidige tiltak. Dette gjelder også for barn som blir frivillig akutt-plassert.

#### *Forslag 22 Plan for implementering av veiledningsmateriell*

Det utarbeides tydeligere planer for implementering av veiledningsmateriell i barnevernstjenestene.

#### *Forslag 23 Tverrfaglig spesialistvurdering av barn som akutt-plasseres*

Ordningen med tverrfaglig spesialistvurdering, foreslått i kapittel 24 (se forslag 86) om organiseringen av barnevernet, gjøres gjeldende for alle barn som blir akutt-plassert, både frivillig og med tvang.

#### *Forslag 24 Frister for saksbehandlingen ved frivillige akutt-plasseringer*

Fristene for når barnevernstjenestene må avklare den fremtidige omsorgssituasjon for barn som blir akutt-plassert frivillig presiseres. Barnevernstjenesten bør måtte ta stilling til barnets fremtidige omsorgssituasjon innen seks uker etter akuttvedtaket ble fattet.

### *Forslag 25 Mer kunnskap om akuttiltak*

Det igangsettes tiltak for økt kunnskap om akuttiltak i barnevernet, inkludert tiltak som gir bedre tilgang på statistikk.

### *Mindretallsforslag om behandling av klagesaker i ordinær nemnd*

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

## Kapittel 15 Nemnds- og domstolsbehandling av barnevernssaker

Barneverns- og helsenemnda har ansvaret for å fatte beslutningene i de mest inngripende barnevernssakene. Nemndas avgjørelser kan kreves rettslig prøvd i domstolen av sakens parter. Kunnskap om det norske systemet tilsier at prosessene i både nemnda og domstolen generelt sett er grundige og holder høy kvalitet. Utvalget er likevel bekymret for variasjoner på kvaliteten på avgjørelsene som fattes, og varierende kompetanse hos både advokater og dommere i barnevernssaker. Saksbehandlingen kan dessuten fremstå som lite skånsom og effektiv, og det kan ta unødig lang tid før barn og foreldre får en avklaring i saken. Utvalget stiller videre spørsmål ved om samtaleprosess ivaretar barns rettssikkerhet tilstrekkelig. Bekymringen knytter seg særlig til om det velges løsninger på bekostning av barnets behov, at barnets medvirkning ikke blir tilstrekkelig vektlagt, store regionale forskjeller og tidsbruken ved samtaleprosess.

### *Forslag 26 Retningslinjer for nemndas og domstolens behandling av barnevernssaker*

Det etableres, slik *Domstolkommisjonen* foreslo i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt — Domstolene i endring*, et dommersammensatt forum der oppgaven er å initiere og kvalitetssikre veiledende retningslinjer og anbefalinger for utøvelse av den dømmende virksomheten, og der medlemmene bør være dommere med betydelig faglig tyngde.

Nemndene og domstolene samarbeider om å utvikle retningslinjer for gjensidig læring og erfaringsutveksling. Retningslinjene bør omfatte sentral informasjon om både juridiske, sosiale og

psykologiske forhold som vil gjelde generelt i barnevernssaker.

Bruken av retningslinjer, veiledere og maler på barnevernsområdet følges opp med evalueringer av om verktøyene anvendes og fungerer etter hensikten.

### *Forslag 27 Mal for barnevernstjenestens begjæringer til nemnda*

Det utarbeides én nasjonal mal for kommunenes begjæring av tiltak fra nemnda, som må benyttes i alle saker. I begjæringen må det fremgå hvorvidt barnevernstjenesten vurderer om saken egner seg for samtaleprosess, og begrunnelsen for dette.

### *Forslag 28 Barnevernssaker må behandles av dommere med nødvendig kompetanse*

Det påses at det er embetsdommere, og ikke dommerfullmektiger, som behandler og avgjør barnevernssaker.

### *Forslag 29 Nødvendig kompetanse om urfolk og samiske barn og familier*

Utvalget støtter Domstolkommisjonens flertallsforslag om at en av tingrettene i nord utvikles som en ressursdomstol for samiske saker følges opp, og foreslår at en tilsvarende løsning formaliseres blant nemndene.

Det utredes mer systematisk kompetanseheving om samiske forhold, samisk kultur og urbefolkningsproblematikk i nemndene som ligger i forvaltningsområdet for samiske språk.

### *Forslag 30 Liste over advokater i barnevernssaker*

Det innføres krav til og utarbeides en liste over advokater som skal kunne representere private parter i barnevernet. Vervene bør være midlertidige, og det kan vurderes sanksjonsmuligheter i tilfeller hvor advokaten ikke lenger oppfyller kravet til egnethet. I tråd med prinsippet om fritt advokatvalg bør samtidig foreldre kunne representeres av advokater som ikke er oppført på en slik vervsliste.

### *Forslag 31 Tydeligere prosedyrer for saksforberedelser i nemnda*

Det gis sterkere føringer om at nemndleder, i samarbeid med fagkyndig og alminnelig medlem, jobber aktivt med å sette seg inn i saken og

foreta faglige vurderinger av saken i perioden fra begjæringen er mottatt til saken behandles i forhandlingsmøte. Dette bør omfatte å foreta en foreløpig vurdering av saksforholdene og innholdet i begjæringen fra kommunen, herunder om det bør iverksettes tiltak for at saken skal bli bedre opplyst.

#### *Forslag 32 Økt skriftlighet*

Det legges til rette for økt skriftlighet i prosessen og konsentrert tidsbruk ved muntlig bevisførsel.

#### *Forslag 33 Tidsfrister for saker om yngre barn*

Det settes særlige tidsfrister for nemndsbehandling av saker som gjelder yngre barn mellom 0–6 år.

#### *Forslag 34 Gjennomgå lagmannsrettens kompetanse i ankesaker*

Lagmannsrettens kompetanse i ankesaker bør gjennomgås. Det bør vurderes om ankeinstansens funksjon og rolle kan spisses.

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

Det utredes, raskt, hvordan saksbehandlingen i inngripende barnevernssaker kan forbedres. Også saksbehandlingstiden ved bruk av samtaleprosess gjennomgås og vurderes.

#### *Forslag 36 Bedre digitale løsninger i nemnd og domstol*

Digitaliseringsløftet i domstolen og nemndene fortsetter. Det bevilges midler til og settes inn teknologiutstyr for lyd- og bildeopptak til vitne- og partsforklaringer i både nemnda og domstolen.

Det klargjøres i barnevernsloven at også nemnda har hjemmel til å foreta lyd- og bildeopptak.

Barneverns- og helsenemnda gis hjemmel til å ta i bruk fjernmøter, særlig ved vitneforklaringer.

#### *Forslag 37 Nemnda må legge føringer for plasseringssted*

Det innføres krav om at barneverns- og helsenemnda legger føringer for hvilke hensyn som må ivaretas ved valg av plasseringssted, for at tiltaket skal være tilpasset barnets omsorgsbehov.

#### *Forslag 38 Gjennomgang av regelverket og praksis i atferdssaker*

Utvalget støtter opp om departementets arbeid med å se på regelverk og praksis for vedtak om tvang i atferdssaker. Utvalget understreker at inngrepene som innebærer langvarige tvangsplasseringer av barn og unge er så alvorlige at det haster med å få på plass nødvendige endringer. Når det gjelder valget av konkret institusjon viser utvalget til at Bufetat alltid bør vitne i saken for å begrunne valg av institusjon.

#### *Forslag 39 Utredning av barnets rett til privatliv*

Det foretas en juridisk utredning om barns rett til privatliv i behandlingen av barnevernssaker, og om det er behov for å gjøre endringer på området. Det trengs også mer forskning på hvordan retten ivaretas og hvordan nemnda og domstolen håndterer dilemmaer som oppstår mellom ivaretagelse av privatliv og behovet for å opplyse saken.

#### *Forslag 40 Kriterier for vurdering av sakstyper som er egnet for samtaleprosess*

Det utvikles veiledning om hvilke faktorer og momenter som bør vektlegges i en vurdering av om saken er egnet eller ikke for samtaleprosess.

Det innføres hyppige sjekkpunkter underveis i samtaleprosessen for å vurdere hvorvidt barnets beste blir ivarettatt.

#### *Forslag 41 Evaluering av samtaleprosess*

Det igangsattes en evaluering av samtaleprosess opp mot rettssikkerhetskrav i barnevernssaker.

#### *Forslag 42 Utrede om samtaleprosess kan benyttes «forebyggende»*

Det utredes om samtaleprosess kan benyttes «forebyggende» i saker der barnevernstjenesten arbeider med familien om hjelpetiltak, og det er vanskelig å komme i posisjon eller å få på plass tilstrekkelig gode tiltak.

#### Kapittel 16 Sakkyndige i barnevernssaker

Sakkyndige skal bidra med spisskompetanse eller belyse en sak fra et uavhengig ståsted. Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på at det må benyttes sakkyndige som har den rette kompetansen til å utrede ulike typer barnevernssaker på en god måte. Kunnskapen som foreligger tyder på at

dette ikke blir tilstrekkelig sikret innenfor dagens system. Det er svak tilgang på sakkyndige med rett kompetanse i ulike deler av landet, og oversikter over sakkyndige og deres kvalifikasjoner er mangelfulle. Forskningen som foreligger, indikerer variasjon i sakkyndige utredninger, og dette forsterkes av at det er gitt få føringer til hvordan arbeidet skal utføres. Mange sakkyndige jobber alene uten noen former for intern kvalitetssikring eller kollegaveiledning.

*Forslag 43 Tilgangen til å benytte sakkyndige avgrenses til nemnd og domstol*

Tilgangen til å benytte sakkyndige avgrenses til nemnd og domstol. Barnevernstjenestens behov for særlig i kompetanse i krevende saker løses ved at det etableres fagmiljøer i Bufetat som kan bistå kommunene, jf. forslag 86.

*Forslag 44 Krav til sakkyndiges arbeid og rapport*

Det utformes forskrift med krav til sakkyndiges arbeid og rapport, slik det er gitt hjemmel til i barnevernsloven. Det bør fremgå av forskriften at den sakkyndiges rapport skal inneholde informasjon om og vurderinger av saksforhold relatert til henholdsvis 1) barnets helse og utvikling, 2) foreldrenes omsorgsutøvelse og 3) belastninger og ressurser i barnets familie og nærmiljø. Det bør videre presiseres i forskriften at den sakkyndige må uttrykke tvil og usikkerhet når dette er tilfellet, samt gjøre rede for hvilke perspektiv og normative standarder som er lagt til grunn for vurderingene som er gjort.

*Forslag 45 Krav til den sakkyndiges mandat*

Det forskriftsfestes krav til utformingen av den sakkyndiges mandat. Det bør omfatte krav til at det gjennomføres samtaler mellom oppdragsgiver og den sakkyndige om innholdet i mandatet, samt at både barn og foreldre skal få mulighet til å medvirke i utformingen av mandatet og rammene for utredningsarbeidet. Det bør videre presiseres at sakkyndige ikke skal ta stilling til juridiske problemstillinger i sine utredninger, ettersom dette er nemnda og domstolens oppgave.

*Forslag 46 Utredning av innføring av stikkprøvekontroll*

Det utredes om kontrollen og kvalitetssikringen av de sakkyndiges arbeid kan styrkes ved at Barnesakkyndig kommisjon får i oppgave å foreta

stikkprøver på et utvalg rapporter, der kvaliteten på det faglige arbeidet ettergås nærmere.

*Forslag 47 Krav til spesialkompetanse hos sakkyndige*

Det forskriftsfestes at den sakkyndige må kunne dokumentere spesifikk kompetanse og erfaring på problemstillingene i mandatet og de målgruppene utredningen gjelder.

Registeret over sakkyndige må videreutvikles på en slik måte at det fremgår tydelig hvilken kompetanse og erfaring den sakkyndige har med ulike sakstyper og målgrupper, og slik at det kan innføres krav om at det bare skal benyttes sakkyndige som er oppført i registeret.

*Forslag 48 Utrede krav til bruk av to sakkyndige og om fagkyndige bør involveres i saksforberedelser*

Det utredes om fagkyndige med barneverns- eller psykologkompetanse bør få en aktiv rolle i saksforberedelsen i nemnd eller domstol (se også forslag 31).

Det utredes bruk av to sakkyndige i enkelte barnevernssaker.

**Del V Tiltak når barn bor utenfor hjemmet**

Kapittel 18 Foreldres og barns rett til samvær og gjenforening

EMD har dokumentert brudd på barn og foreldres rettigheter i spørsmål om gjenforening. Utvalget har i sine vurderinger lagt til grunn at det har skjedd store endringer på disse områdene de siste årene, blant annet ved at omfanget av samvær har økt, og det er en klar tendens til at gjenforeningsmålet opprettholdes i de fleste saker. Den nye barnevernsloven inneholder også flere endringer og presiseringer for å møte kritikken fra EMD. Tilstanden er derfor en annen i dag enn den var for ganske få år tilbake.

Utvalget mener en hovedutfordring er at oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse fremstår som mangelfull og lite systematisk. Utvalget mener også at det kan stilles spørsmål ved om det foretas tilstrekkelige konkrete og individuelle vurderinger i fastsettelsen av samvær og i saker om gjenforening. Bekymringen gjelder særlig om barns behov blir tilstrekkelig ivaretatt. I lys av de grep som er gjort og de utviklingsprosesser som pågår mener utvalget likevel at det ikke er behov for å foreslå nye store tiltak på samværsområdet. Utvalget foreslår imidlertid flere tiltak for å styrke oppfølgingen av foreldre etter omsorgsovertakelse.

*Forslag 49 Tydeligere føringer til innholdet i oppfølgingen av foreldre*

Det gis tydeligere føringer for innholdet i planen for oppfølging av barn og foreldre, og hva som skal ligge til grunn for oppfølgingen av foreldrene så lenge gjenforeningsmålsettingen gjelder.

*Forslag 50 Utreddning av samtaleprosess for å fastsette oppfølgingsplaner*

Det utredes en ordning for fastsettelse av oppfølgingsplaner som bygger på samtaleprosess.

*Forslag 51 Oppsøkende krisehjelp for å støtte foreldre etter omsorgsovertakelse*

Det etableres et oppsøkende krisetilbud for å støtte foreldre etter en omsorgsovertakelse.

Det etableres rutiner der barnevernstjenesten eller nemnda informerer rette instans umiddelbart etter at det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse.

*Forslag 52 Presisering av familievernets ansvar*

Det presiseres hvilke forpliktelser familievernet har til å bistå i arbeidet overfor foreldre som har mistet omsorgen for barna sine, samt hvilke tiltak familievernet skal kunne tilby.

*Forslag 53 Tydeliggjøring av plasseringers antatte varighet og endringsbehov i avgjørelser om omsorgsovertakelse*

Det innføres krav om at plasseringers antatte varighet skal fremgå av nemndas og domstolens avgjørelser, dersom det er grunnlag for det. Det tydeliggjøres også i nemndas og domstolens avgjørelser hvilke endringer som må skje fra foreldrenes side for å kunne få tilbake omsorgen for barnet.

*Forslag 54 Krav om oppfølging av barn og foreldre ved og etter gjenforening*

Det lovfestes en plikt for barnevernstjenesten til å forberede og utarbeide en plan for gjenforening, og følge opp barn og foreldre under og etter en gjenforening.

*Forslag 55 Klargjøre beste praksis for å fremme gjenforening*

Det iverksettes kunnskaps- og tiltaksutvikling om hvilke tiltak som er virksomme for å følge

opp foreldre etter omsorgsovertakelse og for å kunne forbedre betingelsene for gjenforening. Formålet er å utvikle anbefalinger om arbeidsformer og tiltak, enten i form av nye tiltak eller basert på eksisterende tiltak som er tilpasset til norske forhold.

*Forslag 56 Klargjøre beste praksis ved gjennomføring av samvær*

Det klargjøres hva som er beste praksis ved gjennomføring av samvær. Det ses i arbeidet med kunnskapsutviklingen og retningslinjene hen til erfaringene fra tiltak der det er etablert egne «samværshus», eller andre arenaer for samvær, som er spesielt tilrettelagt for samarbeid mellom foreldre og fosterforeldre.

Kommende retningslinjer for gjennomføring av og innholdet i samvær klargjør forventningene og rollen til tilsynsfører i samværssituasjoner.

Kapittel 19 Fosterhjem og kapittel 20 Institusjon

Utvalget har i sine vurderinger av behovet for tiltak på institusjons- og fosterhjemsområdet vært opptatt av at barn og unge skal få riktig hjelp og oppfylt sin rett til trygghet, kjærlighet og forståelse. Omsorg innenfor rammen av en familie er det foretrukne alternativet for de fleste barn. Utvalget mener det er grunnleggende at barn og unge i barnevernet får muligheten trygge og gode relasjoner til omsorgsgivere.

Utvalget har tilpasset sitt arbeid på dette området, ettersom det allerede pågår parallelle prosesser; i 2018 leverte Fosterhjemsutvalget sin NOU 2018: 18, og senere i 2023 skal Barnevernsinstitusjonsutvalget levere sine forslag til tiltak på institusjonsområdet. Utvalget legger til grunn at arbeidet som pågår vil bidra til bedre kvalitet og rettssikkerhet i både fosterhjems- og institusjonstilbudet.

Utvalget har imidlertid sett nærmere på særskilte forhold som kan bedre barns omsorgssituasjon i fosterhjem og institusjon. I vurderingen av fosterhjemstilbudet er særlig fosterforeldrenes rolle og posisjon til å kunne gi god omsorg og følge opp barnet i det daglige vektlagt.

*Forslag 57 Klargjøring av ansvarsdelingen mellom fosterforeldre, barnevernstjenesten og foreldre*

Det utarbeides retningslinjer som konkretiserer fosterforeldres beslutningsmyndighet. Utgiftsdekning som ikke er regulert på annen måte bør også omtales i denne sammenheng.



### *Forslag 58 Større beslutningsmyndighet til fosterforeldre*

Fosterforeldre gis klagerett på offentlige avgjørelser om barnet som ikke gjelder barnevernssaken og innsynsrett i informasjon om barnet fra andre offentlige organer, for eksempel helseopplysninger.

Det inntas i barnevernsloven at foreldreansvaret til opprinnelige foreldre ved en omsorgsovertakelse gjelder beslutninger om samtykke til adopsjon, navneendringer og inn og utmelding av tros- og livssynssamfunn.

### *Forslag 59 Utredning av ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem for barn med urfolks- og minoritetsbakgrunn*

Det utredes å etablere særskilte ordninger for oppfølging og veiledning av fosterhjem, i tilfeller der fosterhjem tar imot barn med annen kulturell og språklig bakgrunn enn det fosterforeldrene har.

### *Forslag 60 Faglig anbefaling om rådslag ved flytting*

Det innføres en faglig anbefaling om at det skal gjennomføres en form for rådslagning med involverte aktører og viktige personer i barnets liv, dersom barnevernstjenesten eller fosterhjemmet ønsker å flytte et barn som bor i fosterhjem til et annet tiltak. Dette bør gjelde enten barnet bor i fosterhjemmet etter reglene for frivillig tiltak eller omsorgsovertagelse.

### *Forslag 61 Forskning og kunnskap om fosterhjem*

Det gjennomføres målrettet forskning og utviklingsarbeid, blant annet om fosterbarn og deres situasjon og om hva som skal til for å øke rekrutteringen av egnede fosterhjem.

Det innføres en praksis for systematisk innhenting av kunnskap om hvordan barn og unge har det i fosterhjem, for eksempel gjennom jevnlig brukerundersøkelser blant et representativt utvalg barn i fosterhjem.

### *Forslag 62 Faglig og økonomiske rammevilkår for fosterhjem lovfestes*

Faglige og økonomiske rammevilkår for fosterhjem lovfestes, slik at noen av forholdene som i dag inngår i den privatrettslige fosterhjemsavtalen mellom kommunen og fosterforeldrene og noen av forholdene som avtales i den enkelte sak, istedenfor reguleres i lov. Det utredes nærmere

hvilke økonomiske betingelser samt hvilke betingelser knyttet til for eksempel oppfølging, veiledning og avlastning, som bør lovfestes.

Det vurderes om det er behov for særskilte faglige rammebetingelser for fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk.

Rammevilkår som ikke lovfestes, men som vurderes som viktige for rekrutteringen av fosterhjem og barns omsorg i fosterhjem, må formidles og implementeres på andre måter, for eksempel som faglige anbefalinger i Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK).

### *Forslag 63 Utredning av rekrutteringsstrategi*

Det utredes om rekrutteringen av fosterhjem bør gjøres mer differensiert, ved at det aktivt søkes etter fosterhjem for barn og unge med ulike typer behov.

### *Forslag 64 Bruk av institusjon må begrunnes særskilt*

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

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

Ordningen med spesialiserte fosterhjem utvikles, tilpasses og utvides, slik at barn og unge som i dag flyttes på institusjon heller kan flyttes i fosterhjem, dersom dette bedre dekker barnets behov.

Bufetat gis plikt til å tilby spesialiserte fosterhjem på anmodning fra kommunene.

Tilbudet om spesialiserte fosterhjem utvikles i tråd med *grunnprinsippene* i kunnskapsbaserte metoder for foreldreveiledning- og behandling, slik at barn og unge får skreddersydde tiltak som hjelper dem og deres spesifikke behov.

Økt bruk av spesialiserte fosterhjem følges opp med kontinuerlig kvalitetssikring og følgeforskning.

### *Forslag 66 Gjennomgang av tvangsregelverket*

Reglene for rettigheter og bruk av tvang på institusjon gjennomgås, blant annet opp mot EMK, Barnekonvensjonen og rettspraksis i EMD og Høyesterett.

*Forslag 67 Forskning på forebygging av alvorlige problemer og store hjelpebehov*

Det tas initiativ til mer forskning på kunnskap om hvordan det kan forebygges at barn og unge utvikler alvorlige problemer og store hjelpebehov, herunder behov for institusjonstiltak og tiltak i spesialiserte fosterhjem.

Det tas også initiativ til utvikling av mer kunnskap om hvilke konkrete behov barna og ungdommene har, hvilken effekt dagens tiltak har og hvordan tiltakene bør innrettes. Det er spesifikt behov for mer forskning på hvordan kunnskapsbaserte fosterhjemstiltak kan innrettes i en norsk kontekst.

Det igangsettes også forskning på sammenhengene mellom hvordan det går med barn i barnevernet og de tiltakene de får i barnevernet.

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

Mange barn som bor utenfor hjemmet kan ikke flytte hjem til sine foreldre, og mange vokser opp under offentlig omsorg, med barnevernstjenesten som hjelper, kontrollør og beslutningstaker. Selv om forskning tyder på at adopsjon har klare fordeler sammenlignet med omsorgstiltak i regi av barnevernet, finner utvalget at barnevernet har varierende praksis og stort skjønnsrom i vurderingene av permanente familieløsninger for barn, og adopsjon som tiltak benyttes lite.

*Forslag 68 Plikt til å snakke med barn om tilhørighet, kontinuitet og familieliv*

Barnevernstjenesten gis plikt til å snakke med barn som er under barnevernets omsorg om tilhørighet, kontinuitet og familieliv.

*Forslag 69 Retningslinjer og veiledningsmateriell*

Det utarbeides retningslinjer og veiledningsmateriell for barnevernstjenesten til bruk i saker der hensynet til stabilitet og kontinuitet står sentralt.

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

Det lovfestes en tydelig plikt for barnevernstjenesten til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnets behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv.

Det inntas en presisering i barnevernsloven om at barnevernstjenesten skal vurdere om adopsjon eller det nye foreslåtte tiltaket om oppvekstadopsjon (se forslag 71) er aktuelt når barnet har bodd tre år i fosterhjem. Dersom det da ikke er aktuelt, skal det deretter vurderes årlig.

*Forslag 71 Ny ordning med oppvekstadopsjon*

Oppvekstadopsjon innføres som en ny ordning i saker der adopsjon ikke er ønskelig, men gjenforeningsmålet er oppgitt, barnet har bodd i samme fosterhjem over tid, har sterk tilknytning til fosterforeldrene og fosterforeldre har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget. Ordningen innebærer at nemnda treffer vedtak om at foreldreansvaret overføres fra de opprinnelige foreldrene til fosterforeldrene.

*Forslag 72 Oppfølging av opprinnelige foreldre*

Opprinnelige foreldre skal få tilbud om oppfølging etter adopsjon og oppvekstadopsjon. Denne gruppen foreldre skal omfattes av det oppsøkende krisetilbudet, se forslag 51.

Det opprettes et tilbud om samtalegrupper i familievernnet for opprinnelige foreldre når barn er adoptert eller oppvekstadoptert.

*Forslag 73 Samtykke til besøkskontakt*

Det innføres krav om at barn som har fylt 12 år må samtykke til besøkskontakt.

*Forslag 74 Besøkskontakt med søsken*

Ordningen med besøkskontakt utvides til å inneholde en rett til besøkskontakt med søsken.

*Forslag 75 Rett til oppfølging etter adopsjon og oppvekstadopsjon*

Ved adopsjon og oppvekstadopsjon gis familien en rett til oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode. Etter overgangsperioden kan slik oppfølging videreføres i særskilte tilfeller, med utgangspunkt i barnets og familiens behov. Det lages retningslinjer for hva som bør inngå i barnevernstjenestens oppfølgingsansvar, samt kriterier som skal ligge til grunn i tilfeller der barnevernstjenestens oppfølging skal videreføres utover overgangsperioden.

Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere der

som samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Det etableres hjelpetilbud til familier som har adoptert eller oppvekstadoptert barn med særlige oppfølgingsbehov.

Det gis tilbud om særskilt veiledning og kurs til oppvekstadoptivforeldre og opprinnelige foreldre i hvordan håndtere «deling» av foreldrerettigheter og eventuell besøkskontakt.

#### *Forslag 76 Forskning på adopsjon som barnevernstiltak*

Det gjennomføres mer forskning på adopsjon som barnevernstiltak, inkludert forskning på hva barn, biologiske foreldre og fosterforeldre mener om tiltaket.

### Kapittel 22 Ettervern for gode overganger til voksenlivet

Ungdom som har vært i barnevernet kan møte store utfordringer i overgangen til voksenlivet. Ettervern skal bidra til at de får nødvendig hjelp og støtte på veien til selvstendighet og redusere risikoen for marginalisering på lang sikt. Likevel, mange ungdom og unge voksne, får ofte ikke den hjelpen de trenger fra barnevernet.

#### *Forslag 77 Implementering av Barnevernsfaglig kvalitetssystem*

Barne- og familiedepartementet og Bufdir sørger for god implementering av faglige anbefalinger om ettervern, blant annet basert på det faglige grunnlaget i Barnevernsfaglig kvalitetssystem.

#### *Forslag 78 Føringer om ettervern i Barnevernsfaglig kvalitetssystem*

Det inntas i Barnevernsfaglig kvalitetssystem konkrete føringer for når arbeidet med å forbedre og planlegge ettervernet skal starte, hvordan arbeidet bør gjennomføres og hva som bør være innholdet i ettervernet. Planleggingsarbeid må gjøres sammen med ungdommen fra det tidspunktet ungdommen fyller 16 år, eventuelt enda tidligere om ungdommen ønsker det

#### *Forslag 79 Utvikling av hjelpetiltak og oppfølgings- og losfunksjoner*

Arbeidet med Grunnmodell for hjelpetiltak og oppfølgings- og losfunksjoner til ungdom utvikles

og innrettes, slik at flere ungdommer i barnevernet kan få den ettervernshjelpen de har behov for.

#### *Forslag 80 Presisering av ansvarsdeling mellom barnevernstjenester*

Ansvarsdelingen mellom barnevernstjenestene tydeliggjøres i saker der unge voksne bor i en annen kommune enn den som hadde ansvar for barnevernsaken i utgangspunktet.

#### *Forslag 81 Representasjon i ettervernsfasen*

Representasjonsordningen BRO bør gjelde i hele ettervernsfasen, frem til fylte 25 år. I påvente av en slik ordning gis ungdom som har bodd i tiltak utenfor hjemmet bistand av advokat når de nærmer seg 18 år.

### **Del VI Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet**

#### Kapittel 24 Organiseringen av barnevernet

Sterke og stabile fagmiljøer er viktig for å kunne sikre gode tilbud til barn og familier i alle deler av landet. Utvalget er bekymret for om barnevernstjenestene har de forutsetningene og rammebetingelsene de trenger for å kunne levere gode tjenester. Svake rammebetingelse kan gjelde både store og små kommuner, men ser likevel ut til å ramme små distriktskommuner hardest. Etter utvalgets vurdering er forutsetningene for å levere gode barnevernstjenester dårligere jo mindre barnevernstjenestene er.

Utvalget mener at de mange tiltakene som allerede er iverksatt overfor det kommunale barnevernet vil kunne ha positive gevinster, for eksempel tiltak for å styrke kompetansen hos ansatte. Det er likevel høyst usikkert om endringsprosessen som pågår vil kunne løse mer grunnleggende og strukturelle problemer knyttet til manglende stabilitet i tjenestene og manglende mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse og erfaring på krevende saker.

#### *Forslag 82 Tydeligere føringer om beste praksis*

Det klargjøres hva som er beste praksis i barnevernet, gjennom Barnevernsfaglig kvalitetssystem og ved at det ryddes i veiledere og retningslinjer.

*Forslag 83 Nasjonalt opplæringsprogram for å implementere beste praksis*

Det etableres et nasjonalt opplæringsprogram for å implementere faglige anbefalinger om god praksis i barnevernstjenestens arbeid med kjerneoppgaver. Innholdet i programmet bør så langt det er hensiktsmessig baseres på det faglige grunnlaget som skal inngå i Barnevernsfaglig kvalitetssystem. Statsforvalterne gis en aktiv rolle i vurderingen av hvilke tjenester som bør prioriteres til programmet først, og det vurderes om representanter fra statsforvalterne skal motta opplæringen sammen med tjenestene, for å fremme en lik oppfatning om hva som er gode og forsvarlige tjenester.

*Forslag 84 Evaluere og følge opp bruken av barnevernsfaglig kvalitetssystem*

Implementeringen av Barnevernsfaglig kvalitetssystem følges opp med forskning for å evaluere om det nye verktøyet blir tatt i bruk og om det fører til ønskede praksisendringer og en mer entydig praksis i barnevernstjenestene. I den forbindelse kan det også vurderes om det bør innføres krav om at systemet brukes.

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

Det igangsettes et langsiktig arbeid med kunnskapsutvikling og forskning på hvilke faktorer og rammebetingelser som med stor sikkerhet påvirker kvaliteten i barnevernets arbeid, og som er kritisk for at barn og familier skal få den hjelpen de trenger. Det utvikles tydeligere mål eller indikatorer på hva som er god kvalitet i det kommunale barnevernet. Arbeidet skal gi grunnlag for å stille tydeligere krav til tjenestene og innhold i tjenestetilbud, herunder utarbeide krav til forskrift om kvalitet i hjelpetiltak.

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

Det innføres krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende saker. Dette inkluderer saker som har pågått over lang tid uten at tiltakene som er iverksatt har ført til positive endringer, saker der det er vanskelig å komme i posisjon overfor familien og risikoen for barnet er potensielt høy og saker der barn og foreldre har store, sammensatte utfordringer. Krav om tverrfaglig vurderinger kan vurderes også å gjelde i

alle saker der det er aktuelt å plassere barn utenfor hjemmet.

Kravet innebærer at utrednings- og tiltaksarbeid skal utføres av, eller under veiledning av, fagmiljøer med nødvendig erfaring og tverrfaglig kompetanse. Fagmiljøene bør som et minimum besitte barneverns- og sosialfaglig kompetanse og kompetanse innenfor psykologi, samt kunne vise til erfaring fra arbeid med tilsvarende saker. I saker der plassering utenfor hjemmet eller tvangsinngrep kan bli aktuelt, er det også viktig med juridisk kompetanse.

*Forslag 87 Utredning av ansvarsoverføring (flertallsforslag)*

Det utredes om ansvaret for barnevernstjenestens oppgaver bør flyttes fra kommunene til staten (utvalgets flertall, medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen. Utvalgets mindretall, medlemmene Apeland og Kvisvik).

*Forslag 88 Regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene*

Det etableres statlige regionale fagmiljøer i regi av Bufetat med spisskompetanse, flerfaglig kompetanse og mengdetrening som kan bistå kommuner som trenger det med tverrfaglige spesialistvurderinger, slik at alle barnevernstjenester skal kunne etterleve kravet om tverrfaglige spesialistvurderinger.

*Forslag 89 Mer ensartede og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat*

Bufetats andrelinjetilbud til kommunene om kartlegginger og tiltak bør i større grad samordnes og innrettes etter samme vilkår og mer like formål.

Utrednings- og kartleggingstjenester fra Bufetat bør tilbys før barnevernstjenesten fatter beslutninger om hvilke tiltak som skal iverksettes, og før barnevernstjenesten tar stilling til en eventuell plassering.

Bufetat gis plikt til å bistå kommunene med utredninger og tiltak, når vilkårene for dette er oppfylt.

På områdene der Bufetat har bistandsplikt utvikles det tydeligere kriterier for når bistandsplikten skal anses oppfylt, og hvilket ansvar Bufetat har i tilfeller der de ikke oppfyller egne plikter eller i påvente av at bistandsplikten oppfylles.

### *Forslag 90 Organisatorisk skille mellom Bufdir og Bufetat*

Bufdir som fagdirektorat skilles organisatorisk fra Bufetat.

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

Statsforvalteren gis fullmakt til å pålegge enkeltkommuner å samarbeide med andre kommuner i tilfeller der enkeltkommuner ikke klarer å drive et forsvarlig barnevern (medlemmene Skivenes, Søvig, Aleksandersen, Apeland, Flatebø, Heggberget, Klæboe, Lauvås, Lekhal, Nordanger, Salvanes, Solberg og Øpsen. Utvalgets mindretall, medlemmet Kvisvik).

## Kapittel 25 Samarbeid og tidlig innsats

Samarbeid mellom ulike tjenester, profesjoner og instanser er høyst nødvendig i barnevernssaker. De siste årene er det igangsatt flere tiltak som vil bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid i barnevernssaker. Det omfatter presiseringen av kommunenes ansvar gjennom barnevernsreformen, og gjennom utprøvinger av tiltak som er rettet mot familier med komplekse problemer. Det er også foretatt endringer i velferdsregelverket som tydeliggjør og harmoniserer velferdstjenestenes plikt til å samarbeide og sørge for koordinerte tilbud, og det er utarbeidet flere veiledere som tar for seg barnevernets samarbeid med helse-tjenestene og andre instanser.

### *Forslag 92 Videreutvikle og spre kunnskapsbaserte tiltak*

Kunnskapsbaserte tiltak som allerede finnes videreutvikles og spres til flere deler av landet. Dette bør omfatte tiltak som programmet *Sammen på vei* og tiltaket *FACT Ung*. Det bør også utredes hvordan tiltak som *Skolelos*, og andre lignende funksjoner som innebærer koordinering og oppfølging av barn og familier med sammensatte problemer, kan implementeres mer systematisk nasjonalt.

### *Forslag 93 Skoletilbud for ungdom i tiltak utenfor hjemmet*

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

### *Forslag 94 Bedre oppfølging av utsatte gravide*

Det vurderes hvordan barnevernstjenesten i større grad kan samarbeide med helsetjenestene overfor utsatte gravide, i tilfeller der det foreligger høy risiko for at barnet vil kunne oppleve omsorgssvikt etter fødsel. Dette innebærer å vurdere om barnevernets mulighet til å åpne undersøkelse bør utvides til å gjelde flere målgrupper enn gravide rusmiddelavhengige.

### *Forslag 95 Oppfølging av kommende førstegangsforeldre med egen barnevernserfaring*

Det utvikles et særskilt oppfølgingstilbud til kommende førstegangsforeldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet. Tiltaket innebærer at foreldrene får informasjon om hva barnevernet og andre hjelpeinstanser kan bidra med av tiltak, samt at barnevernet kan få informasjon om hva foreldrene kan ha behov for. Ved behov kan det settes inn tiltak for å styrke foreldrenes ferdigheter og selvtilitt på foreldrerollen.

## Kapittel 26 Tilsyn, kontroll og læring

Barnevernssaker kan være komplekse og krevende, og det kan skje feil med potensielt store konsekvenser for barn og familier. Systemet må derfor være organisert på en måte som gjør at feil oppdages og repareres, og de underliggende årsakene til feilen utbedres. Utvalget har først og fremst vurdert statsforvalternes rolle som tilsynsmyndighet på barnevernsområdet.

Utvalget ser at dagens system for tilsyn og kontroll er fragmentert. Det handler om at mange aktører har til dels overlappende ansvarsområder. Samtidig blir tilsyn gjerne gjennomført sektorvis eller med den enkelte virksomhet, noe som gjør det vanskelig å fange opp mangler ved det helhetlige tilbudet til barn og unge. Det kan videre stilles spørsmål ved om tilsynet i tilstrekkelig grad fører til læring og bedre kvalitet i tjenestene. Utvalget har også vurdert hvorvidt tilsyn fungerer som rettssikkerhetsmekanisme i enkeltsaker. Mange barn og foreldre opplever å ha en svak posisjon i klagesystemet. Det kan ta lang tid før klager blir behandlet og påviste avvik fører ikke nødvendigvis til at feil blir rettet opp i den enkelte sak.

*Forslag 96 Styrke bruken av tilsynsmøter for å samordne tjenestetilbud*

Statsforvalteren gis et klart mandat, og et tydelig oppdrag, om å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser, gjennom bruk av tilsynsmøter.

*Forslag 97 Gjennomgang av dagens tilsyns- og kontrollordninger*

De ulike tilsyns- og kontrollordningene på barnevernsområdet og velferdsområdet generelt gjennomgås, særlig med sikte på å sørge for et mer koordinert og samordnet system, slik at det i større grad kan føres tilsyn med det samlede tilbudet til barn og familier enn de enkelte virksomheter.

Det ryddes i forholdet mellom statsforvalterens tilsyn med institusjonene og Bufetats kontroll av institusjoner.

Det utredes hvordan relevante tilsyn kan synliggjøres i barnets journal.

*Forslag 98 Mer effektive og tilgjengelige klagemuligheter i enkeltsaker*

Det utvikles en klageportal eller lignende hos statsforvalteren, der både barn og foreldre kan ta kontakt dersom de opplever at barnevernstjenestens arbeid ikke er i tråd med regelverket.

*Forslag 99 Krav om rask respons*

Det stilles krav om at statsforvalteren raskt gir en respons til barn og foreldre som klager på barnevernstjenestens arbeid, med informasjon om hvordan saken følges opp.

Det forutsettes at statsforvalteren holder klager informert om hva som skjer i saken.

*Forslag 100 Strammere tidsfrister for behandling av klager på vedtak*

Det lovfestes et krav om at statsforvalter skal behandle klager fra barn og foreldre som gjelder barnevernstjenestens vedtak uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingstiden i disse sakene bør normalt ikke overstige én måned.

*Forslag 101 Mer tilgjengelig informasjon om klageprosessen*

Det utvikles og publiseres lett tilgjengelig og forståelig informasjonsmateriell om muligheten til å klage på barnevernet og om klageprosessen.

*Forslag 102 Økt kompetanse i tilsynsarbeid på velferdsområdet*

Barne- familiedepartementet, i samarbeid med andre relevante departementer, sørger for at det utvikles et eget opplæringsprogram eller videreutdanningstilbud om tilsynsarbeid på viktige velferdsområder som barnevern, helsetjenester, NAV, skole og barnehage.

*Forslag 103 Utrede reduksjon i volumkrav til statsforvalternes institusjonsbesøk*

Det utredes om volumkravet til statsforvalternes institusjonsbesøk kan reduseres, i lys av innføringen av en barnerepresentantordning (se forslag 1).

*Kapittel 27 Godkjenning av personell i barnevernet*

De ansatte i barnevernet utfører oppgaver og tjenester som er rettet mot særlige sårbare grupper. Utvalget har i den forbindelse vurdert om det er behov for mekanismer som kan sikre at barnevernets personell er skikket og egnet til jobben.

*Forslag 104 Evaluering av ordningen med skikkethetsvurdering i utdanningene til arbeid i barnevernet*

Det gjennomføres en evaluering av utdanningenes skikkethetsvurderinger, og evalueringen danner grunnlag for eventuelle endringer i kravene til eller praktiseringen av slike vurderinger.

Det etableres felles standarder for telling av sakene som omhandler skikkethetsvurderinger samt krav om rapportering til en nasjonal oversikt over sakene og avgjørelsene.

*Forslag 105 Utredning av krav om uttømmende og utvidet politiattest*

Det utredes om det bør innføres krav om uttømmende og utvidet politiattest for ansatte i barnevernstjenester og institusjoner.

*Forslag 106 Krav om jevnlig oppdatering politiattest*

Det innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelse, engasjementer og oppdrag i barnevernet, for både offentlig og privat ansatte. Det utredes nærmere hvor ofte det skal kreves oppdatert attest.

*Forslag 107 Utrede utvidet varslingsplikt for uautorisert personell*

Barne- og familiedepartementet utreder om tiltak foreslått av Pasientovergrepsutvalget om varslingsplikt og reaksjoner overfor uautorisert personell i helsesektoren også bør omfatte personell i barnevernet.

*Mindretallsforslag om autorisasjonsordning for personell i barnevernet*

Utvalgets mindretall (medlemmet Kvisvik) foreslår at det innføres en autorisasjonsordning for barnevernspedagoger og sosionomer på samme måte som for helsepersonell.

## Kapittel 28 Åpenhet, dialog og tillit i barnevernet

Barnevernet bedriver myndighetsutøvelse og kan fatte beslutninger om alvorlige inngrep i barn og foreldres familieliv. Dette skal kunne etterprøves, begrunnes og legitimeres innad i barnevernssystemet og overfor barn og familier, men også overfor befolkningen, media og politikere. En del av kritikken mot det norske barnevernet har nettopp gått på at barnevernet oppfattes som et lukket system, som det både er vanskelig å styre og å ha tillit til. Utvalget legger til grunn at åpenhet er et grunnleggende prinsipp innenfor barnevernssystemet, men det kreves samtidig tydelige avgrensninger for at barn ikke blir skadelidende og at personvernet til de som er involvert ikke blir krenket.

Utvalget finner at det er forholdsvis høy tillit til barnevernet i det norske samfunnet, dersom det sammenlignes med situasjonen i andre land. Tilliten har også holdt seg konstant til tross for internasjonal og nasjonal kritikk og domfellelsene i EMD. Utvalget mener likevel at det trengs mer åpenhet og informasjon om barnevernets arbeid, som er tilgjengelig for alle. Det kreves i dag temmelig inngående kunnskap om barnevernssystemet for å kunne vite hvor man skal finne relevant informasjon. Fragmentert og mangelfull informasjon om barnevernet påvirker også den offentlige og politiske debatten. Det er vanskelig å få tak på hva som er den faktiske tilstanden i barnevernet, og diskusjoner om barnevernet blir for anekdotiske og unyanserte.

*Forslag 108 Barnevernsportalen – ett nettsted for all informasjon om barnevernet*

Det opprettes en felles nettressurs, Barnevernsportalen, for all informasjon om barnevernet. Nettstedet inneholder blant annet beskrivelser av de ulike aktørenes oppgaver og roller, regelverk, ulike former for fagstøtte og veiledere til praksisfeltet og statistikk og nøkkeltall på de forskjellige områdene. I tillegg inneholder det et «bibliotek» med beskrivelser av typiske saker, samt vedtak og dommer som publiseres på lovdata. I tillegg bør det inneholde informasjon om alle stegene i en barnevernsprosess, for å informere barn og foreldre i barnevernet.

*Forslag 109 Harmonisering av barnevernsloven og tvisteloven i spørsmål om åpenhet i nemnda*

Regelverket om åpne dører i behandlingen av barnevernssaker i nemnd og domstol 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.

*Forslag 110 Brukerforum i kommunene*

Det stimuleres til at det etableres flere dialogforum på lokalt nivå, der henholdsvis barn og foreldre med erfaring fra barnevernet kan møte hverandre og ha dialog med forvaltningen og det politiske nivået i kommunene.

Oppsummeringer av barn og foreldres synspunkter og erfaringer bør, så langt det er mulig, inngå i den årlige tilstandsrapporten fra barnevernstjenesten til kommunestyret.

*Forslag 111 Nasjonal rapportering om retts-tilstanden i barnevernet opp mot BK og EMK*

Det innføres jevnlig rapportering om retts-tilstanden opp mot BK og EMK i barnevernet på nasjonalt nivå, til regjeringen og Stortinget.

## Kapittel 29 Forskning- og kunnskapsutvikling

Utvalget ser at forskningsinnsatsen på området for barn og unge i utsatte og vanskelige livssituasjoner har svakheter. Gjennom arbeidet har utvalget støtt på utfordringer med at kunnskapsgrunnlaget på flere områder har vært svakt. Utvalget peker på en rekke konkrete områder innenfor

barnevernets praksis der det i dag er store kunnskapshull. Det er dessuten mangler ved tilgangen på statistikk, basisinformasjon om barnevernet, generaliserbar forskning og kunnskapsbaserte tiltak. En hovedutfordring er at det ofte er fravær av forskning på barn og unges erfaringer og opplevelser. Det er også svakheter når det gjelder foreldrenes erfaringer. Disse manglene påvirker kvaliteten på den hjelpen som skal gis barn og foreldre og muligheten til å få gode, kunnskapsbaserte tiltak som virker til beste for barn og familier. Det er utvalgets vurdering at bedre rettsikkerhet i barnevernet forutsetter mer inngående kunnskap og forskning av høy kvalitet, og utvalget mener at forskningen og kunnskapsutviklingen må ha et tydeligere barneperspektiv.

*Forslag 112 Statistikk og basisinformasjon om barn og familier i utsatte situasjoner*

Det etableres 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.

*Forslag 113 Forsknings- og analysesentre om barn og unge i utsatte situasjoner*

Det etableres minst to forsknings- og analyseentre for kunnskap om utsatte barn og unge, som skal ivareta behovet for forskning på barnevernsområdet og formidlingen av denne.

*Forslag 114 Krav om barne- og ungdomsperspektiv i forskningen*

Det stilles krav om at forskning på utsatte barn må ha et barne- og ungdomsperspektiv i utformingen av forskningsdesign og resultatpresentasjon.

*Forslag 115 Et samordnet system for å forstå og vurdere forskningsetikk, personvern og barns rettigheter i forskningen*

Det etableres et enhetlig system for håndtering av forskningsetikk og personvern i forskning på barn og unge.

*Forslag 116 Utvikling og implementering av kunnskapsbaserte tiltak*

Det tas initiativ til gjennomføring av flere prosjekter for å prøve ut og implementere tiltak og kunnskapsbasert praksis, innenfor delene av barnevernet der det er behov for det. Prosjektene kan med fordel gjennomføres i samarbeid mellom forskningsmiljøer, fagmiljøer for implementering, praksisfeltet og representanter for barn, foreldre og fosterforeldre. Det legges mer vekt på fortløpende evalueringer og utprøving av tiltak, som grunnlag for videre innretting og tilpasning.

Det motvirkes at det oppstår «monopolsituasjoner» knyttet til hvilke instanser som kan bistå i implementering av kunnskapsbaserte tiltak.

*Forslag 117 Database over kunnskap og kunnskapsbaserte tiltak*

Det etableres en database over kunnskapsbaserte tiltak som aktører i barnevernet kan bruke overfor barn, foreldre og familier. Databasen skal på en systematisk måte formidle informasjon om hvordan ulike tiltak er understøttet av forskning.

*Forslag 118 Forskning og utvikling for å dekke sentrale kunnskapshull*

Det iverksettes tiltak for å tette sentrale kunnskapshull om utsatte barn og unge, identifisert gjennom utvalgets arbeid og i BarnUnge21.



## Kapittel 31

# Forslag til lovendringer

### 31.1 Innledning

Utvalget har i utredningen flere konkrete forslag til endringer i gjeldende bestemmelser i barnevernsloven som er omtalt i ulike kapitler, og forslag til enkelte nye bestemmelser. Utvalget har også i enkelte kapitler foreslått at det gjøres lovendringer, uten at det er utformet konkrete lovforslag.

Utvalget foreslår at det inntas en momentliste i bestemmelsene som gjelder barnets beste, jf. § 1-3, se kapittel 11. Videre har utvalget flere forslag til endringer i bestemmelser som vil styrke barns involvering og medvirkning. Det foreslås endringer i § 3-1 om hjelpetiltak som synliggjør at barn over 15 år skal samtykke, men det foreslås samtidig å senke aldersgrensen for barns partsstatus fra 15 til 12 år i § 12-3, se kapittel 8. Videre foreslås endringer i bestemmelsen om klage til statsforvalteren knyttet til saksbehandlingstid, jf. § 12-9, se omtale i kapittel 26. I tillegg er det inntatt endringsforslag i § 3-2 om opphold i fosterhjem og institusjon som hjelpetiltak, for å synliggjøre midlertidigheten ved frivillige plasseringer, se kapittel 13. Det er dessuten foreslått endringer i § 11-1 om opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere som innebærer at et opphold kan tilbys alle barn som søker asyl, uavhengig av alder, jf. kapittel 9. Det foreslås også endringer i § 5-10 som gir adoptivforeldre rett til oppfølging i en overgangsperiode og § 5-11 om besøkskontakt som åpner for at det også kan fastsettes besøkskontakt for søsken. Til slutt foreslås endringer i bestemmelsen om oppfølging av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse, § 8-3, som gir barnevernstjenestens plikt til å snakke med barnet om tilhørighet og kontinuitet samt en plikt til å vurdere om gjenforeningsmålet er oppgitt når barnet har bodd i samme fosterhjem i tre år, se kapittel 21.

Utvalget har også forslag til nye lovbestemmelser. Det er inntatt forslag til en ny bestemmelse om oppfølging av barn og foreldre ved gjenforening, § 8-7, jf. omtale i kapittel 18. Det foreslås

også en ny bestemmelse, § 12-12, som gir barn, uavhengig av partsstatus, rett til overprøving i saker som innebærer at barnet må flytte, og i saker om hjelpetiltak som retter seg mot barnet. Forslaget omtales nærmere i utredningens kapittel 8. Videre har utvalget forslag til en ny bestemmelse, § 5-12, som regulerer et nytt tiltak, kalt oppvekstadsopsjon. Tiltaket innebærer at nemnda treffer vedtak om overføring av foreldreansvaret fra opprinnelige foreldre til de som har vært fosterforeldre for barnet. Dette tiltaket er nærmere omtalt i kapittel 21.

Innføring av forslag om en barnerepresentantordning (BRO), flertallet i utvalget sitt forslag omtalt i kapittel 7, vil kreve endring i lovbestemmelsen om barns partsrettigheter, § 12-3, og en regulering av BROs forvaltning av disse i samme bestemmelse. Det er utformet et lovforslag om dette, men innføring av BRO vil også kreve endringer i flere andre lovbestemmelser.

I kapitlets påfølgende deler, er det først en oversikt over lovforslaget, og dernest følger merknader til bestemmelsene.

### 31.2 Lov om barnevern (barnevernsloven)

Lov 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern endres slik:

§ 1-3 skal lyde:

§ 1-3. *Barnets beste*

Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barnevernets tiltak skal være til barnets beste. Hva som er til barnets beste må avgjøres etter en konkret vurdering. Barnets mening er et sentralt moment i vurderingen av barnets beste. *I tillegg skal det blant annet vurderes og tas hensyn til følgende momenter:*

- barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet
- barnets identitet og utvikling av sin egenart
- barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn

- barnets familie og stabile relasjoner til nære voksne
- barnets særskilte sårbarhetsfaktorer
- barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø
- barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter.

*Hvilken relevans og vekt momentene har i den enkelte sak, må vurderes og begrunnes konkret.*

#### § 3-1 første ledd skal lyde:

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. *Foreldre som hjelpetiltaket retter seg mot må samtykke. Barn som er 15 år eller eldre og som hjelpetiltaket retter seg mot må samtykke.*

#### § 3-2 skal lyde:

##### § 3-2. *Fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak*

Barnevernstjenesten kan tilby fosterhjem eller institusjon som *midlertidig* hjelpetiltak når vilkårene i § 3-1 første ledd er til stede og barnets behov ikke kan ivaretas på annen måte. Barnevernstjenesten kan også tilby opphold i omsorgssteder, jf. kapittel 11. Dersom det må antas at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, må barnevernstjenesten vurdere om det med én gang skal reises sak om omsorgsovertakelse, jf. § 5-1. Bestemmelsen i § 5-3 tredje ledd gjelder så langt den passer. *Barnevernstjenesten skal etter seks måneder vurdere situasjonen for barnet og foreldrene, jf. § 8-1.*

#### § 5-10 skal lyde:

##### § 5-10. *Vedtak om adopsjon*

Barneverns- og helsenemnda kan vedta adopsjon uten samtykke fra foreldrene dersom nemnda har truffet vedtak om fratakelse av foreldreansvar, og følgende vilkår er oppfylt:

- a. 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
- b. 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
- c. vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er oppfylt

- d. det foreligger særlig tungtveiende grunner som tilsier at adopsjon vil være til barnets beste.

Barneverns- og helsenemnda kan også treffe vedtak om adopsjon av et barn som barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for, når foreldrene samtykker, såfremt vilkårene i første ledd bokstav a til d er oppfylt.

Departementet skal utstede en adopsjonsbevilgning når nemnda har truffet vedtak om adopsjon.

*Familien har rett på oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode. Etter overgangsperioden kan slik oppfølging videreføres i særskilte tilfeller med utgangspunkt i barnets og familiens behov. Barnevernstjenesten skal samarbeide med andre offentlige instanser og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.*

#### § 5-11 skal lyde:

##### § 5-11. *Besøkskontakt etter adopsjon*

Når barneverns- og helsenemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 5-10 eller overføring av foreldreansvar etter § 5-12, skal den vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og foreldrene, og mellom barnet og søsken, etter at vedtaket er gjennomført dersom noen av partene har krevd det og *fosterforeldre og barn over 12 år* samtykker til slik kontakt. Nemnda skal treffe vedtak om besøkskontakt dersom det er til barnets beste. Nemnda skal samtidig fastsette omfanget av kontakten.

Barnevernstjenesten i den kommunen som har reist saken, skal bistå med å gjennomføre besøkskontakten. 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.

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.

Barnevernstjenesten kan på eget initiativ bringe et vedtak om besøkskontakt inn for nemnda for ny prøving etter tredje ledd. Adoptivforeldrene, *foreldre som har fått overført foreldreansvar etter § 5-12* og barnet selv eller søsken dersom de har partsrettigheter, kan kreve at barnevernstjenesten bringer saken inn for nemnda på nytt.

Nemndas vedtak om besøkskontakt etter første ledd kan bringes inn for tingretten etter reglene i § 14-25 av kommunen, foreldrene eller

barnet selv eller søsken dersom de har partsrettigheter. Et nytt vedtak etter tredje ledd kan bringes inn for tingretten av kommunen, foreldrene, adoptivforeldrene, foreldre som har fått overført foreldreansvar etter § 5-12 eller barnet selv eller søsken, dersom de har partsrettigheter.

Ny § 5-12 skal lyde:

§ 5-12. *Vedtak om overføring av foreldreansvar til fosterforeldre*

*Barneverns- og helsenemnda kan vedta at fosterforeldrene skal overta foreldreansvaret fra foreldrene dersom*

- a. målet om gjenforening er oppgitt, jf. § 8-3 femte ledd
- b. barnet har bodd i samme fosterhjem over tid
- c. barnet har sterk tilknytning til fosterforeldrene
- d. og fosterforeldre har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte.

*Ved et vedtak om overføring av foreldreansvar vil rettigheter mellom barnet og foreldrene som følger av arveloven, odelsloven og statsborgerloven bestå. Øvrige rettigheter og plikter knyttet til foreldreskapet opphører. Nemnda kan likevel i særlige tilfeller fastsette bestemte rettigheter for barn og foreldre. Vedtaket om omsorgsovertakelse etter § 5-1 opphører.*

*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.*

*Barneverns- og helsenemnda kan fastsette besøkskontakt mellom barnet og opprinnelige foreldre og søsken etter reglene i § 5-11.*

*Familien har rett på oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode. Etter overgangsperioden kan slik oppfølging videreføres i særskilte tilfeller med utgangspunkt i barnets og familiens behov. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.*

§ 8-3 skal lyde:

§ 8-3. *Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om omsorgsovertakelse*

*Barnevernstjenesten skal følge opp barnet etter at vedtak om omsorgsovertakelse er iverksatt. Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg. Barnevernstjenesten skal som en del av oppfølgingen vurdere barnets tilhørighet, kontinuitet og familieliv, og skal samtale med barnet om dette.*

*Barnevernstjenesten skal også følge opp foreldrene etter at vedtak om omsorgsovertakelse er iverksatt. Barnevernstjenesten skal følge med på foreldrenes situasjon og utvikling, og den skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene og gi dem tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.*

*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. Dette omfatter vurderinger av om det er grunnlag for å fremme sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse eller å fremme sak om vedtak om overføring av foreldreansvar eller adopsjon.*

*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.*

*Når et barn har bodd i fosterhjem i tre år, skal barnevernstjenesten vurdere om gjenforeningsmålet er oppgitt og om det er grunn til å begjære adopsjon § 5-10 eller overføring av foreldreansvar etter § 5-12. Dersom barnevernstjenesten vurderer at dette ikke er aktuelt, skal barnevernstjenesten deretter vurdere spørsmålet årlig.*

Ny § 8-7 skal lyde:

§ 8-7. *Oppfølging av barn og foreldre etter vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse*

*Dersom barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse, skal barnevernstjenesten så snart som mulig forberede barn og foreldre og utarbeide en plan for gjenforeningen.*

*Barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre i en periode opp til seks måneder etter at barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse.*

*Barnevernstjenesten skal følge med på hvordan barnet utvikler seg, og om det får forsvarlig omsorg. Barnevernstjenesten skal følge med på foreldrenes situasjon og utvikling, og kan tilby veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.*

§ 11-1 skal lyde:

§ 11-1. *Opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere*

Barn som har kommet til Norge og søker om beskyttelse etter utlendingsloven, og som ikke er i følge med foreldre eller andre med foreldreansvar, skal få tilbud fra barne-, ungdoms- og familieetaten om opphold på et omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere.

Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til barne-, ungdoms- og familieetaten, og frem til barnet blir bosatt i en kommune eller forlater Norge.

*Bestemmelsen* gjelder også barn som har flyktningstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse.

Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig av kapasitetshensyn og for å ivareta det enkelte barnets behov, kan tilbudet etter første ledd også være opphold i et familiebasert botilbud. Slike botilbud skal fylle kravene som stilles til fosterforeldre etter § 9-3 med forskrift. Når barnet har opphold i et familiebasert botilbud, har Barne-, ungdoms- og familieetaten omsorgsansvaret for barnet og ansvaret for kartleggingen etter § 11-4. Botilbudet utøver omsorgsansvaret på vegne av Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for godkjenning, opplæring og oppfølging av det familiebaserte botilbudet og for oppfølgingen av barnet. Ansvar for oppfølging tilsvarer oppfølgingsplikten etter § 9-6 med forskrift og plikten til å fatte oppfølgingsvedtak etter § 11-3. Barne-, ungdoms- og familieetaten er også ansvarlig for utgifter forbundet med det familiebaserte botilbudet.

§ 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 med atferdsvansker 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. *Barneverns- og helsenemnda kan i særlige tilfeller beslutte at barn over 12 år ikke skal kunne utøve partsrettigheter.*

*Barn som er part i saken, kan i særlige tilfeller nektes innsyn i opplysninger som kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Opplysninger som er holdt tilbake, skal gjøres kjent for barnets representant.*

§ 12-9 annet ledd skal lyde:

Statsforvalteren kan prøve alle sider av vedtaket. Når klager på barnevernstjenestens vedtak behandles, skal statsforvalteren legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet. Dersom et vedtak som gir klageren medhold, ikke kan settes i verk straks, kan statsforvalteren bestemme at det skal settes i verk midlertidige tiltak som kan dekke det øyeblikkelige behovet. *Statsforvalteren skal behandle klager over barnevernstjenestens vedtak uten ugrunnet opphold.*

Ny § 12-12 skal lyde:

§ 12-12. *Barns rett til overprøving*

*Barn som motsetter seg barnevernstjenestens vedtak om å flytte har rett til å be barneverns- og helsenemnda om en overprøving av vedtaket. Det gjelder vedtak om opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter § 3-2, akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg etter § 4-1, vedtak om frivillige besøkshjem som hjelpetiltak etter § 3-1 og vedtak om å flytte et barn til nytt fosterhjem eller institusjon etter vedtak om omsorgsovertakelse etter § 5-5. Vedtak i saken skal foreligge senest to uker etter saken kom inn til nemnda.*

*Barn har rett til å be statsforvalteren om overprøving av vedtak om frivillige hjelpetiltak etter § 3-1 og som retter seg mot barnet. Statsforvalterens vedtak i saken skal foreligge uten ugrunnet opphold, jf. § 12-9.*

*Barnevernstjenesten har plikt til å bistå barn som motsetter seg tiltak å sende saken til barneverns- og helsenemnda eller statsforvalteren.*

Forslag til endring i barnevernsloven § 12-3 om partsrettigheter ved innføring av BRO

Ved innføring av en Barnerepresentantordning, som flertallet i utvalget foreslår i kapittel 7, er det behov for endringer i bestemmelsen om barns partsrettigheter, § 12-3, se forslag til lovendringer.

§ 12-3 skal lyde:

§ 12-3. *Barns partsrettigheter*

*I saker som gjelder tiltak som innebærer at barnet må bo utenfor hjemmet, er barnet alltid part i saken og får uavhengig representasjon ved Barnevernsrepresentasjonsordningen. I øvrige saker er barn som har fylt 12 år, part i saken.*

*Barnerepresentanten skal sørge for at det oppnevnes en advokat til barnet i saker som behandles i barneverns- og helsenemnda. Advokaten instrueres av barnerepresentanten. Barnet som har fylt 12 år kan instruere advokaten selv. Dersom barnerepre-*

*sentanten og advokaten etter en konkret vurdering mener barnets alder og modenhet tilsier det, kan også yngre barn instruere advokaten selv.*

*Barneverns- og helsenemnda kan innvilge et barn under 12 år partsrettigheter dersom hensynet til barnet tilsier det. Barneverns- og helsenemnda kan i særlige tilfeller beslutte at barn over 12 år ikke skal kunne utøve partsrettigheter.*

*Barn som er part i saken, kan i særlige tilfeller, nektes innsyn i opplysninger dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Opplysninger som er holdt tilbake, skal gjøres kjent for barnets representant.*

### 31.3 Merknader

#### Til § 1-3

Det er i bestemmelsens *første ledd* inntatt en liste over syv sentrale momenter i vurderingen av hva som er til det enkelte barns beste. I tillegg kommer barnets mening, som allerede fremgår av bestemmelsen. Momentlisten er ikke uttømmende, men det er noen momenter som alltid bør gis en vurdering. Dette gjelder barnets mening, barnets identitet og personlige karakteristika og hva som er barnets ressurser og barnets behov. Spørsmål om etnisitet, språk, kultur og religion bør også vurderes i alle saker, selv om det ikke vil være like fremtredende for alle barn og familier. Se nærmere omtale i kapittel 11.

Det første momentet om barnets behov for omsorg, beskyttelse og sikkerhet omfatter både praktisk og emosjonell omsorg, og det må gjøres vurderinger av risikofaktorer i barnets liv som kan være til skade for barnet i nåtid og/eller i fremtidig liv. Barnets tidligere opplevelser og erfaringer danner grunnlag for vurderingene.

Det andre momentet handler om barnets selvstendige rett til å utvikle og bevare sin egenart og å få bruke sine ressurser som inkluderer personlige, kognitive, emosjonelle, sosiale og relasjonelle forhold. Barnet er et individ med selvstendige rettigheter, som skal bli sett, forstått, ivaretatt og respektert som en person som er unik og viktig.

Det tredje momentet inkluderer vurderinger av barnets etniske, kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn. Det handler blant annet om barnets medlemskap i ulike fellesskap. Bestemmelsen skal tydeliggjøre at barnets bakgrunn og de fellesskap barnet inngår i skal hensyntas i alle faser av en barnevernssak og må inngå i vurderingen av barnets beste. Urfolk og nasjonale minoriteter har et særskilt vern som må hensyntas. Prinsippet om barnets beste kan ikke settes til side eller krenkes til fordel

for gruppens interesser, og barnets mening om egen tilhørighet og plass i fellesskapet må hensyntas. Barnevernets plikt til å hensynta barnets bakgrunn fremgår også av barnevernsloven § 1-8, se nærmere omtale av denne bestemmelsen i Prop. 133 L (2020–2021).

Barnets familie og stabile relasjoner til nære voksne er inntatt som det fjerde momentet, og inkluderer vurderinger av barnets opplevelse av tilhørighet, og barnets relasjoner og tilknytning til sine omsorgsgivere, søsken, familie i bred forstand og øvrige personer og nettverk. Det dreier seg om det spesifikke barnets relasjonelle behov i nåtid og fremtid, og hvordan familie og omgivelser kan bidra i forbindelse med barnets relasjonelle behov og gi barnet en opplevd sammenheng i sitt liv.

Det femte momentet omhandler barnets særskilte sårbarhetsfaktorer. Barn kan ha ulike former for sårbarheter, og kan være i utsatte livssituasjoner, som får betydning for vurderingen av barnets beste. Barn kan for eksempel stå i fare for vold, utnyttning eller misbruk, ha nedsatt funksjonsevne, oppleve diskriminering, fattigdom, være flyktning eller asylsøker. Det er en rekke forhold som kan gi opphav til at et barn er i en sårbar situasjon, men barn i samme sårbare situasjon kan ha ulike behov.

Det sjette momentet omfatter barnets rett til kontinuitet og et trygt og tilpasset omsorgsmiljø. Barn skal ha opplevelse av en god barndom, med kontinuitet i et trygt og tilpasset omsorgsmiljø som kan gi opplevd sammenheng for barnet gjennom barndommen inn i voksenlivet. Det betyr at barnet har rett på kontinuitet i sin barndom, og barnet må også få mulighet og hjelp til å ivareta og forstå sin livshistorie.

Det siste momentet omfatter barnets sosiale situasjon, helse, utdanning og fremtidsutsikter i samfunnet. Dette er viktige forhold i barns liv som danner grunnlag for at barnet kan bruke og utvikle sine talenter og ressurser. Det må vurderes hvordan barnets helse og utdanningssituasjon ivaretas, inkludert vurderinger av barnets situasjon i overgang til voksenlivet. Vurderingene bør også ses i sammenheng med valg av plasseringsted, og hvilke konsekvenser ulike oppvekstbaser kan ha for barnet, se § 5-3.

Det er inntatt et nytt *annet ledd* som fremhever at beslutningstakere må vurdere både relevansen og betydningen av hvert av momentene og å se dem i sammenheng – og må begrunne hvorfor og hvordan et moment er relevant eller ikke relevant i den konkrete sak. Denne presiseringen må ses i sammenheng med kravet i § 12-4 om barnevernets journalplikt og § 12-5 og § 14-20 om å

dokumentere i vedtak hvordan barnets beste og hensynet til familieband er vurdert.

#### *Til § 3-1*

I bestemmelsens *første ledd* er det inntatt at foreldre og barn over 15 år som hjelpetiltaket setter seg mot skal samtykke til tiltaket. Dette innebærer at det er skilt mellom aldersgrensen for samtykke og aldersgrensen for å være part. Barn over 12 år vil være parter i saken, se § 12-3, dersom hjelpetiltaket retter seg mot barnet, men det er ikke krav om at barnet skal samtykke før det har fylt 15 år. Det er heller ikke krav om samtykke fra barnet dersom tiltaket primært retter seg mot foreldre, for eksempel kontrolltiltak, behandling for rusmiddelavhengighet eller foreldreveiledning der ikke barnet deltar. Se nærmere omtale i kapittel 8.

#### *Til § 3-2*

Det er inntatt i bestemmelsen en presisering av at opphold i fosterhjem og institusjon som et hjelpetiltak er ment å være midlertidig. Det er videre inntatt en tydelig forpliktelse for barnevernstjenesten til å vurdere barnets og foreldrenes situasjon etter seks måneder. Dette innebærer å vurdere om barnet kan flyttes hjem, om det bør fremmes sak om omsorgsovertakelse eller om det fremdeles anses å være til barnets beste med en frivillig plassering. Dette kan anses som en del av barnevernstjenestens oppfølgingsplikt etter § 8-1, og er slik sett en dobbeltregulering, men er likevel inntatt særskilt i bestemmelsen for å tydeliggjøre midlertidigheten av vedtaket og barnevernstjenestens aktivitetsplikt, slik det også regulert for opphold i institusjon etter § 6-2. Barnevernstjenestens vurdering må dokumenteres, jf. § 12-4. Se nærmere omtale i kapittel 13.

#### *Til § 5-10*

Det er inntatt et nytt *første ledd* som gir en plikt for barnevernstjenesten til å bistå barnet og familien også etter adopsjon, og som gir en korresponderende rett for adoptivfamilien. Barnevernstjenesten skal gi hjelp og støtte til familien i en overgangsperiode, for å kunne gi hjelpen som er nødvendig for å ivareta barnet og barnets behov på en god måte. Det må vurderes konkret hvor lenge overgangsperioden varer, men den kan vare en viss tid, eksempelvis i to år. I særlige tilfeller kan det gis hjelp i en lengre periode. Dette kan for eksempel være tilfellet når barn har store omsorgs- og oppfølgingsbehov, og kan ha store behov for tilrette-

legging. Denne oppfølgingen vil typisk innebære en videreføring av den hjelpen fosterhjemmet tok fra barnevernet før adopsjonen. Oppfølgingsplikten skal være innenfor barnevernstjenestens ansvarsområde. Men en del av plikten omfatter å bistå barnet og familien i kontakten med andre offentlige instanser og tjenesteytere dersom barnet har omfattende hjelpebehov, i tråd med § 15-8. Det vises samtidig til at familien vil, på samme måte som andre familier, ha rett til hjelpetiltak, dersom vilkårene for dette etter § 3-1 er oppfylt. Se nærmere omtale i kapittel 21.

#### *Til § 5-11*

Det er i bestemmelsen presisert at det også kan besluttes besøkskontakt i saker som gjelder det nye tiltaket oppvekstadopsjon, det vil si vedtak om overføring av foreldreansvar til fosterforeldrene etter ny § 5-12. Videre er det i bestemmelsen inntatt et krav om at barn over 12 år må gi sitt samtykke til besøkskontakt. Dette er i tråd med ny aldersgrense for partsstatus etter § 12-3. Nytt i bestemmelsen er at også søsken kan få innvilget besøkskontakt. Nemnda skal kunne beslutte besøkskontakt for søsken uten at søsken har partsstatus, men søsken som har fylt 12 år skal kunne få innvilget partsrettigheter etter en konkret vurdering fra nemndas side. Dersom nemnda innvilger søsken partsrettigheter, må det vurderes om spørsmålet om besøkskontakt mellom barnet og søsken skal behandles uavhengig av spørsmålet om besøkskontakt med foreldrene. Se nærmere omtale i kapittel 21.

#### *Til ny § 5-12*

Bestemmelsen er ny og innfører et nytt tiltak etter barnevernsloven som kalles oppvekstadopsjon og som innebærer at nemnda kan treffe vedtak om overføring av foreldreansvar fra opprinnelige foreldre til fosterforeldrene. Tiltaket innebærer at barnet får en permanent omsorgsbasis og dette er et tiltak som kan være et alternativ til adopsjon etter § 5-10. Se nærmere omtale i kapittel 21.

I *første ledd* fremgår vilkårene for å treffe vedtak om overføring av foreldreansvar. Vilråene er bygget på vilråene for adopsjon etter § 5-10, men er likevel ikke likelydende. Det er ikke inntatt et alternativt vilkår som innebærer en vurdering av foreldrenes omsorgsevne, fordi formålet med tiltaket er å sikre kontinuitet og normalitet for barn som har sin tilknytning i fosterfamilien. I bokstav a fremgår at målet om gjenforening må være oppgitt. Dette innebærer at barnevernstjenesten på bak-

grunn av nytt femte ledd i § 8-3 har vurdert og konkludert med at gjenforeningsmålet er oppgitt, i tråd med føringene gitt gjennom EMD og Høyesterett sin praksis. Men nemnda må også selv foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet. Videre er det i bokstav b inntatt et krav om at barnet må ha bodd i samme fosterhjem over tid og i bokstav c stilles det krav om at barnet har sterk tilknytning til fosterforeldrene. Begge vilkår kan også ses i sammenheng med plikten til å vurdere oppgivelse av gjenforeningsmålet når barnet har bodd samme sted i tre år, se § 8-3. I bokstav d fremgår krav om at fosterforeldre har vist seg egnet til å oppdra barnet som sitt eget og har utøvd omsorgen for barnet på en god måte. Dette er samme vilkår som for adopsjon etter § 5-10. I tillegg må tiltaket være nødvendig av hensyn til barnets beste, jf. § 1-3 og § 1-5.

Ved et vedtak om oppvekstadsopsjon overtar fosterforeldrene foreldreansvaret for barnet, jf. barneloven § 30. De vil i kraft av foreldreansvaret få beslutningsmyndighet i saker om blant annet helsehjelp, skole, innmelding og utmelding av trossamfunn, pass, og navneendringer. Fosterforeldrene blir også barnets verge, siden vergemålet følger av foreldreansvaret, jf. vergemålsloven § 16. I *annet ledd* fremgår virkningene av tiltaket for øvrig. Det fremgår at opprinnelige foreldre og barnet skal fortsatt ha et juridisk bånd, ved at følgende rettigheter består; arverett, odelsrett og statsborgerskap. Øvrige rettigheter og plikter opphører. Nemnda kan likevel i særlige tilfeller fastsette bestemte rettigheter for foreldre og barn, etter en konkret vurdering av hva som er barnets beste. Dette kan eksempelvis handle om informasjonsdeling, deltakelse på slektstreff eller gjennomføring av andre aktiviteter. Videre opphører omsorgsovertakelsen, jf. barnevernsloven § 5-1, og dermed også barnevernstjenestens omsorgsansvar etter § 5-4.

Som for ordinær adopsjon etter § 5-10, fremgår det av bestemmelsens *tredje ledd* at nemnda har kompetanse til å beslutte overføring av foreldreansvar i saker der opprinnelige foreldre samtykker og vilkårene i første ledd anses oppfylt.

I bestemmelsen *fjerde ledd* fremgår at det kan besluttes besøkskontakt etter reglene i § 5-11. Se merknader til bestemmelsen.

I *femte ledd* fremgår at barnevernstjenesten har plikt til å gi familien nødvendig hjelp og støtte i en overgangsperiode. Barnet og de som overtar foreldreansvaret får en korresponderende rettighet. Det må vurderes konkret hvor lenge perioden varer, men den kan vare en viss tid, eksempelvis to år. Oppfølging kan videreføres i særlige tilfeller med utgangspunkt i barnets og familiens behov.

Dette kan for eksempel være tilfellet når barn har store omsorgs- og oppfølgingsbehov, og barnet kan ha store behov for tilrettelegging. Oppfølgingsplikten skal være innenfor barnevernstjenestens ansvarsområde. Men en del av plikten omfatter å bistå barnet og familien i kontakten med andre offentlige instanser og tjenesteytere dersom barnet har omfattende hjelpebehov, i tråd med § 15-8. Det vises samtidig til at familien vil, på samme måte som andre familier, ha rett til hjelpetiltak, dersom vilkårene for dette etter § 3-1 er oppfylt.

#### *Til § 8-3*

I *første ledd* er det inntatt en presisering av at barnevernstjenesten har plikt til å vurdere barnets tilhørighet, kontinuitet og familieliv, og skal snakke med barnet om det. Bestemmelsen må ses i sammenheng med plikten til å vurdere behovet for endringer i tiltaket etter tredje ledd, og den nye plikten barnevernstjenesten er pålagt etter fjerde ledd til å vurdere om gjenforeningsmålsettingen er oppgitt.

I *tredje ledd* er det inntatt en presisering av hvilke tiltak barnevernstjenesten plikter å vurdere i forbindelse med deres plikt til systematisk og regelmessig å vurdere behovet for endringer i tiltaket. Tiltakene omfatter både om det er grunnlag for å fremme sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse og å fremme sak om adopsjon eller det nye tiltaket oppvekstadsopsjon som omfatter om overføring av foreldreansvar til fosterforeldre, se ny § 5-12. Formålet er å synliggjøre at barnevernstjenesten regelmessig må vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som i større grad sikrer barnet behov for kontinuitet, tilhørighet og familieliv.

*Femte ledd* er ny og gir barnevernstjenesten en plikt til å vurdere om adopsjon, eller det nye tiltaket oppvekstadsopsjon som innebærer overføring av foreldreansvar til fosterforeldre, se ny § 5-12, er aktuelt når barnet har bodd tre år i fosterhjem. Dette innebærer en plikt til å vurdere om gjenforeningsmålsettingen er oppgitt i tråd med føringene fra EMD og Høyesterett sin praksis. Gjenforeningsmålsettingen kan oppgis dersom de opprinnelige foreldrene er særlig uegnet, dersom tiltaket kan skade barnets helse og utvikling og dersom det har gått betydelig tid siden omsorgsovertakelsen, slik at barnets behov for stabilitet veier tyngre enn hensynet til gjenforening (HR-2020-661-1 avsnitt 146 og 147). Dersom barnevernstjenesten vurderer at det ikke er aktuelt å oppgi gjenforeningsmålsettingen skal den deretter vurdere spørsmålet på nytt årlig. Barneverns-

tjenestens vurderinger må dokumenteres og journalføres i tråd med barnevernsloven § 12-4.

Se nærmere omtale i kapittel 21.

#### Til § 8-7

Bestemmelsen er ny og regulerer barnevernstjenestens plikt til å følge opp både barn og foreldre etter at det er besluttet en gjenforening av barn og foreldre, jf. § 5-7 om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse. Se nærmere omtale i kapittel 18.

I *første ledd* fremgår at barnevernstjenesten skal forberede barn og foreldre for gjenforeningen dersom barneverns- og helsenemnda har truffet vedtak om oppheving av vedtak om omsorgsovertakelse. Dette innebærer at barnevernstjenesten skal utarbeide en plan for gjenforeningen, for å sikre en så skånsom gjenforening som mulig. Barn og foreldre skal få medvirke i planleggingen, jf. § 1-4 og § 1-9.

Det fremgår av *annet ledd* at barnevernstjenesten skal følge opp barn og foreldre i en periode opp til seks måneder etter at et vedtak om omsorgsovertakelse er iverksatt. Etter denne perioden kan barnevernstjenesten tilby foreldre hjelpetiltak dersom barnet på grunn av omsorgssituasjonen har særlig behov for hjelp, jf. § 3-1. Barnevernstjenesten skal følge med på barnets utvikling og omsorgssituasjon, og kan kreve å få snakke med barnet i enerom uten foreldrenes samtykke, jf. § 1-4. Barnevernstjenestens skal også følge foreldrenes utvikling, og skal tilby barnet og foreldrene oppfølging og veiledning, og eventuelt ta kontakt med andre hjelpeinstanser, dersom foreldrene samtykker til det.

#### Til § 11-1

Tidligere tredje ledd oppheves. Dette innebærer at Bufetat overtar ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år, og skal tilby opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere for alle barn under 18 år. Fjerde, femte og sjette ledd blir *tredje, fjerde og femte ledd*. I tredje ledd er aldersgrensen på 15 år tatt ut. Det vil si at det fremgår at bestemmelsen også gjelder barn som har flyktningsstatus eller er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, uavhengig av alder. Se nærmere omtale i kapittel 9.

#### Til § 12-3

I *første ledd* er aldersgrensen for når barnet har partsstatus i barnevernssaker senket fra 15 til 12

år. Barnet har en rett, men ingen plikt til selv å utøve partsrettigheter.

I *annet ledd* fremgår at barn under 12 år kan innvilges partsrettigheter av nemnda dersom hensynet til barnet tilsier det. Det er også inntatt en snever unntaksbestemmelse der nemnda i særskilte tilfeller gis adgang til ikke å tilkjenne barn over 12 år partsrettigheter. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for situasjoner der det er klart at utøvelse av partsrettigheter kan være skadelig eller barnet ikke er i stand til å utøve partsrettigheter. Nemnda skal bygge sin vurdering blant annet på følgende faktorer: barnets ønske, barnets modenhet, barnets robusthet eller sårbarhet, sakens karakter og tilgangen barnet har på støtte og veiledning.

*Tredje ledd* er ny og åpner for at barn med partsrettigheter i særlige tilfeller kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Dette er ment som en snever unntaksbestemmelse. Bestemmelsen gjelder på alle stadier av en sak, også når en sak behandles av nemnda. Opplysninger som er holdt tilbake fra barnet skal gjøres kjent for barnets representant, slik at representanten gis anledning til å ivareta sin parts grunnleggende rett til kontradiksjon mv. nedfelt i EMK artikkel 6, barnevernsloven og tvisteloven. Adgangen er situasjonsbestemt, slik at barnet vil kunne få innsyn når det blir eldre og uansett når det blir myndig.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

#### Til § 12-9

Nytt i bestemmelsens *annet ledd*, er krav om at statsforvalteren skal avgjøre klage fra barn og foreldre over barnevernstjenestens vedtak uten ugrunnet opphold. Saksbehandlingstiden i disse sakene bør normalt ikke overstige én måned. Se nærmere omtale i kapittel 26, jf. også kapittel 8 og ny § 12-12 annet ledd nedenfor.

#### Til ny § 12-12

Bestemmelsen er ny og gir barnet rett til overprøving av vedtak uavhengig av om barnet er part i saken eller ikke.

I bestemmelsens *første ledd* fremgår at barn som motsetter seg en flytting har rett til å be barneverns- og helsenemnda om å overprøve vedtaket. Dette inkluderer vedtak om opphold i fosterhjem og barnevernsinstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter § 3-2, akuttvedtak om hjelpetiltak dersom barn er uten omsorg etter § 4-1, vedtak om fri-



villige besøkshjem som hjelpetiltak etter § 3-1 og vedtak om å flytte et barn til nytt fosterhjem eller institusjon etter en omsorgsovertakelse etter § 5-5. Overprøvingen vil innebære en ny behandling og vurdering av saken.

Barn som har partsstatus, det vil som hovedregel si over 12 år, jf. endringer i § 12-3, vil få rett til fri rettshjelp og advokatbistand ved behandling av overprøvingssaken, og de vil kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak, på samme vis som i andre nemndssaker. Barn uten partsrettigheter vil imidlertid ikke bli gjort til part i saken, og vil dermed ikke kunne kreve rettslig prøving av nemndas vedtak. Nemnda må ta stilling til behandlingsformen i disse sakene, herunder om det skal benyttes samtaleprosess.

I *annet ledd* fremgår det at barn har rett til å be statsforvalteren om en overprøving av vedtak om hjelpetiltak som direkte angår et barn. Dette omfatter tiltak som forutsetter deltakelse fra barnet, for eksempel behandling, møter og aktiviteter, eller tiltak der formålet er atferdsendring hos barnet. Det omfatter ikke rene kontrolltiltak og foreldreveiledning, som kun krever foreldrenes deltakelse. Vedtak i saken skal foreligge uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at sakene må prioriteres hos statsforvalteren og saksbehandlingstiden bør ikke overstige én måned, jf. endring i § 12-9.

*Tredje ledd* presiserer at barnevernstjenesten har plikt til å bistå barn som motsetter seg tiltak og ønsker overprøving med å sende saken til barneverns- og helsenemnda og statsforvalteren.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

#### *Til § 12-3 (ved innføring av barnerepresentantordningen)*

Ved innføring av en barnerepresentantordning vil barnerepresentantene forvalte barnets rettigheter i saker som gjelder flytting av barn ut av hjemmet. Det fremgår derfor i *første ledd* at i disse sakene er barnet alltid part og får uavhengig representasjon ved Barnerepresentasjonsordningen. I øvrige saker er barn som har fylt 12 år, part i saken, se likevel tredje ledd. Forvaltningen av barnets rettigheter innebærer at barnerepresentanten skal fremme barnets synspunkter, interesser og behov for barnevernstjenesten, nemnd og domstol i beslutningsprosesser, i forbindelse med vedtak og i vurdering av konkret plasseringstiltak. I tillegg skal representanten gi en selvstendig vurdering av barnets interesser og presentere dette for avgjørelsesorganet. Barnerepresentantens vurde-

ringer må dokumenteres i vedtakene som fattes og i barnets journal. Barnerepresentanten vil ha tilgang til alle sakspapirer og til saksbehandlingsprosessen, på linje med barnevernstjenesten. Barnerepresentanten er undergitt samme taushetsplikt som barnevernstjenesten. Barnerepresentanten har samtidig ansvaret for å gi alderstilpasset informasjon til barnet.

Barnerepresentanten skal også sørge for oppnevning av advokat når saken behandles av barneverns- og helsenemnda, og dette fremgår av *annet ledd*. Det er barnerepresentanten som instruerer advokaten, men barnet selv kan ved fylte 12 år instruere advokaten selv. I noen tilfeller, kan også yngre barn instruere advokaten selv, men bare dersom representanten og advokaten etter en konkret vurdering har kommet til at barnets alder og modenhet tilsier en slik kompetanse. Dette utgjør en sikkerhetsventil for å få frem barnets egne synspunkter. Vurderingen av om barn under 12 år skal gis mulighet til å instruere advokaten skal i hovedsak bygge på de samme vurderingskriterier som i spørsmålet om å gi yngre barn partsstatus etter tredje ledd.

I *tredje ledd* fremgår at barn under 12 år kan innvilges partsrettigheter av nemnda dersom hensynet til barnet tilsier det. Det er også inntatt en snever unntaksbestemmelse der nemnda i særskilte tilfeller gis adgang til ikke å tilkjenne barn over 12 år partsrettigheter. Bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil for situasjoner der det er klart at utøvelse av partsrettigheter kan være skadelig eller barnet ikke er i stand til å utøve partsrettigheter. Nemnda skal bygge sin vurdering på blant annet følgende faktorer: barnets ønske, barnets modenhet, barnets robusthet eller sårbarhet, sakens karakter, tilgangen barnet har på støtte og veiledning.

*Fjerde ledd* åpner for at barn med partsrettigheter i særlige tilfeller kan nektes innsyn i sakens dokumenter dersom det kan utsette barnet for fare eller skade deres helse og utvikling. Dette er ment som en snever unntaksbestemmelse. Bestemmelsen gjelder på alle stadier av en sak, også når en sak behandles av nemnda. Opplysninger som er holdt tilbake fra barnet skal gjøres kjent for barnets representant, slik at representanten gis anledning til å ivareta sin parts grunnleggende rett til kontradiksjon mv. nedfelt i EMK artikkel 6, barnevernsloven og tvisteloven. Adgangen er situasjonsbestemt, slik at barnet vil kunne få innsyn når det blir eldre og uansett når det blir myndig.

Se nærmere omtale i kapittel 7.

## Kapittel 32

# Økonomiske og administrative konsekvenser

«It's Not Enough to Leave No Child Behind.  
We Need to Help Every Child Get Ahead.»

Kilde: President Barack Obama,  
Obama White House (2011)

### 32.1 Innledning

Kapittelet beskriver økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag, og supplerer således beskrivelsene av forslagenes virkninger gitt i de foregående kapitlene. Konsekvensene er forsøkt beskrevet så konkret som mulig og prissatt der utvalget har hatt grunnlag for å gjøre de nødvendige beregningene. Der det ikke har vært mulig å gi konkrete beskrivelser har utvalget etterstrebet å beskrive kostnads- og gevinstelementer som bør inngå i en fremtidig vurdering av konsekvensene. Noen steder vises det til sammenlignbare tiltak fra andre deler av barnevernet, andre sektorer eller andre land, for å gi eksempler det kan ses hen til.

Der utvalget har vurdert at et forslag ikke har vesentlige konsekvenser, er dette basert på at de ikke har kostnader av vesentlig størrelse, eller at tiltaket må sies å ligge godt innenfor den aktuelle instansens eksisterende ansvar.

Forslag som innebærer å klargjøre, tydeliggjøre eller presisere gjeldende regelverk eller ansvar, antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, og omtales derfor heller ikke i dette kapittelet. Det samme gjelder forslag om at det må utarbeides faglige anbefalinger, planer, veiledningsmateriell, retningslinjer o.l. Dette ligger både innenfor statens ansvar i dag, og antas heller ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Heller ikke enkeltforslag om at det bør gjennomføres evalueringer eller utredninger er vurdert nærmere i dette kapittelet. For disse forslagene legger utvalget til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene ikke er vesentlige, men er innforstått med at eventuelle *etterfølgende* tiltak kan ha vesentlige konsekvenser.

Forslag om at eksisterende tiltak bør videreutvikles eller brukes mer er heller ikke vurdert nærmere, men vil innebære merutgifter.

Utvalget har ikke vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av mindretallsforslagene i NOU-en.

På et felt som barnevernet vil tiltak, eventuelt mangel på tiltak, ha en rekke gevinster, eventuelt kostnader, det er vanskelig å sette en pris på. Dette kan for eksempel skyldes at de er vanskelige å måle, som for eksempel livskvalitet, eller at det er usikkert om og når en gevinst vil oppstå, for eksempel yrkesdeltakelse om 15 år for et barn som får tiltak fra barnevernet i dag. Utvalget har ikke vurdert slike konsekvenser av hvert enkelt av de foreslåtte tiltakene, og har heller ikke hatt kapasitet til å gjøre samfunnsøkonomiske analyser av tiltakene. Utvalget gir imidlertid en beskrivelse av hvordan utvalget mener gevinster av tiltak på barnevernsområdet bør vektlegges *generelt*.

Utvalget legger vekt på at forskning og utredning i stadig større grad har klart å identifisere de store gevinstene av tidlig innsats overfor utsatte barn og unge og deres foreldre. Gevinstene kommer i form av blant annet høyere sysselsetting, mindre kriminalitet, bedre helse og bedre livskvalitet.

I del 2 av kapittelet gir utvalget sin vurdering av hvilke tiltak for økt rettssikkerhet som kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttramme, mens del 3 beskriver hvordan utvalget mener gevinster av tiltak på barnevernsområdet bør vektlegges. Kapittelets del 4, 5, 6 og 7 beskriver de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i utredningens hoveddeler.

### 32.2 Bedre rettssikkerhet innenfor gjeldende budsjett?

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om forslag kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttramme. I tillegg skal minst ett forslag kunne

gjennomføres innenfor uendret samlet budsjett-ramme. Utvalget foreslår en lang rekke tiltak av ulik art. Flere av dem har ikke vesentlige økonomiske konsekvenser, og kan gjennomføres innenfor dagens budsjett-ramme. Dette gjelder særlig forslag om at det utarbeides veiledning og føringer til barnevernstjenestene om hvordan de bør jobbe.

Det kan imidlertid, etter utvalgets syn, ikke gjennomføres virkningsfulle «tiltak for å styrke rettssikkerheten i alle ledd av barnevernets arbeid, fra undersøkelsesfasen til ettervernsfasen», slik utvalget i mandatet er bedt om å foreslå, uten at det gir økt ressursbruk i barnevernet. Det er ikke realistisk å legge til grunn at utvalgets mandat kan svares ut innenfor dagens budsjett-ramme. Det ville i så fall innebære at dagens ressursbruk er svært lite effektiv eller feilprioritert, noe utvalget mener det ikke er grunnlag for å hevde.

Det er likevel rom for mer effektiv ressursbruk, både innad i barnevernet, men ikke minst i det offentlige generelt. I vurderingene av tiltak og ressursfordeling må det tas høyde for at sektor-ene påvirker hverandres utgifter. Et mer effektivt barnevern kan for eksempel gi lavere utgifter i skolesektoren – ikke bare på lang sikt, men også fra ett år til et annet. På samme måte kan forebyggende tiltak i andre sektorer påvirke utgiftsnivået i barnevernet, også på kort sikt.

Blant utvalgets forslag er det tiltak som kan gi rom for omprioritering, både innad i barnevernet og mellom sektorer. Utvalget foreslår for eksempel at det innføres en avklaringsfase i undersøkelsesarbeidet, slik at mer ressurser kan benyttes på sakene som kan sies å være i kjernen av barnevernets mandat. Det betyr imidlertid at familiene som ikke skal få hjelp av barnevernet må få det et annet sted, for eksempel fra NAV eller helse-tjenestene. Samfunnets totale utgifter vil altså ikke nødvendigvis gå ned. Også utvalgets intensjon om at flere barn og unge bør bo i fosterhjem fremfor institusjon, kan gi lavere ressursbruk i barnevernet fordi institusjonsplassene er så kostbare. Barna og fosterhjemmene vil imidlertid trenge betydelig oppfølging, både fra barnevernet og andre sektorer. Nettoeffekten er derfor usikker.

### 32.3 Gevinster av tiltak på barnevernsområdet – en investering

Utvalget foreslår tiltak som vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. I en vurdering av om tiltakene er samfunnsøkonomisk

lønnsomme, og hva som er den beste anvendelsen av ressursene, må det gjøres en grundig vurdering av gevinstene de vil ha. Gevinster av tiltak på barnevernsområdet vil først og fremst tilfalle barn og unge her og nå, men også over et livsløp og potensielt også på tvers av generasjoner. I tillegg kommer gevinster på kort og lang sikt for stat og kommune. Utvalget mener at ressurser brukt på tiltak for utsatte barn og familier i større grad enn i dag må anerkjennes som en investering.

Et stadig tilfang av forskning og utredning viser at omsorgssvikt og vold mot barn er en kostnadsbyrde for samfunnet, og at det er betydelige samfunnsøkonomiske gevinster på kort og lang sikt og på tvers av generasjoner av å investere i tiltak som virker for barn og foreldre (García mfl., 2021; Aecf, 2019; Oslo Economics, 2019; Rasmussen og Vennemo, 2017; Perezniето mfl., 2014; Heckman og Masterov, 2007). Mange tiltak viser seg å være kostnadseffektive når man inkluderer de langsiktige gevinstene (Aizer mfl., 2022). Jo tidligere tiltakene settes inn, jo større effekt vil de ha, og tiltak som settes inn for unge *voksne* kan som regel ikke kompensere for svikt i barndommen (Heckman og Masterov, 2007).

Gevinstene kan komme i form av blant annet økt livskvalitet for barn og familier, og mer effektiv ressursbruk i tjenester for barn og unge, for eksempel ved at færre barn må flytte mellom tiltak.<sup>1</sup> På lengre sikt kommer de potensielt største gevinstene, blant annet i form av at flere som har hatt tiltak fra barnevernet vil fullføre skolegang, komme i jobb, ha bedre helse osv. Dette vil spare det offentlige for betydelige utgifter, samtidig som verdiskapingen og skatteinntektene øker. I ytterste konsekvens mener utvalget at effektive tiltak for barn kan forhindre at utfordringer videreføres over generasjoner.

Beregninger av hvorvidt konkrete tiltak på barnevernsområdet er samfunnsøkonomisk lønnsomme er, etter det utvalget kjenner til, i liten grad gjort i Norge. Unntaket er enkelte utredninger som har sett på henholdsvis samfunnsøkonomiske konsekvenser av hjelpe- og kompetansetiltak (Oslo Economics, 2017, 2019; 2021b) og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av vold og omsorgssvikt (Rasmussen og Vennemo, 2017; Pedersen mfl., 2023). Det eksisterer heller

<sup>1</sup> Oslo Economics (2021b) har beregnet at det et gitt budsjettår, kan oppstå samfunnsøkonomiske kostnader på 1,1–5,7 millioner kroner knyttet til én utilsiktet flytting for ett barn eller en ungdom, i løpet av de første 12 månedene. Over tid vil merutgiftene kunne bli høyere enn dette, dersom man tar høyde for varig høyere ressursbruk etter en utilsiktet flytting sammenlignet med før flyttingen.

ikke tydelige retningslinjer for verdsetting av liv og helse generelt (Skogli mfl., 2021).

Oslo Economics (2019) viser, i sin samfunnsøkonomiske analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet, hvor lite som skal til av forbedring, for eksempel i barns livskvalitet, før relativt kostbare tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Rapporten viser til en rekke mulige gevinster, og beregner at det kun kreves en forbedring på 0,75 prosentpoeng<sup>2</sup>, før den dyreste tiltakspakken, som har en netto nåverdikostnad på 12,4 mrd. kroner, er samfunnsøkonomisk lønnsom. Gevinstene som inkluderes er effektivitet i det kommunale barnevernet, redusert bruk av ressurskrevende tiltak på institusjonsområdet (til fordel for hjelpetiltak), redusert turnover i det kommunale barnevernet, redusert produksjonstap ved at flere som tidligere har mottatt tiltak fra barnevernet kommer raskere inn i arbeidslivet og økt livskvalitet for barn og unge med tiltak fra barnevernet.

Utvalget har, som nevnt, ikke hatt kapasitet til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser av tiltakene det foreslår. For å kunne beregne konkrete gevinster for barn, familier og offentlig sektor er det også behov for mer kunnskap, blant annet om hvordan barn og familier med tiltak fra barnevernet påvirkes av tiltakene de mottar på kort og lang sikt, hvordan og hvorfor barnevernet fatter ulike beslutninger og hvilke tiltak som virker. Slik utvalget har vist til i mange sammenhenger, er det kunnskapshull på disse områdene. Se kapittel 29 om forskning og kunnskapsutvikling.

En overordnet analyse av konsekvensene av Barnerepresentantordningen, flertallets forslag presentert i kapittel 7, kan likevel brukes som illustrasjon på hva som skal til for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Tiltaket retter seg mot alle barn som bor i tiltak utenfor hjemmet.<sup>3</sup> Utvalget mener tiltaket vil gi beslutninger i barnevernet som bedre ivaretar barns behov, og dermed gir grunnlag for bedre livskvalitet for barna over hele deres livsløp samt en mer effektiv bruk av barnevernets tiltak og ressurser. Tiltaket har en nåverdikostnad på om lag 11 mrd. kroner.<sup>4</sup> Samtidig kan den samlede livskvaliteten for disse barna, målt ved kvalitetsjusterte leveår,<sup>5</sup> anslås å øke med 2,6 mrd. kroner dersom de i

gjennomsnitt får forbedret sin livskvalitet med ett prosentpoeng i perioden de mottar tiltaket.<sup>6</sup> Med forbedret livskvalitet på i gjennomsnitt 4,3 prosentpoeng for barna som har BRO mens de bor i tiltak utenfor hjemmet, vil gevinstene, *bare i form av økt livskvalitet*, gjøre tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg kommer eventuelle *varige* endringer i livskvalitet for barna, som følge av at de hadde BRO mens de bodde utenfor hjemmet.<sup>7</sup> I tillegg vil det også komme andre gevinster, blant annet i form av mer effektiv bruk av tiltak, færre flyttinger samt bedre yrkesdeltakelse og lavere helseutgifter for barna når de blir voksne. Når man tar innover seg disse gevinstene, vil tiltaket være samfunnsøkonomisk lønnsomt med en lavere prosentvis forbedring i livskvalitet i tiltaksperioden enn 4,3 prosentpoeng.

Hva er så *sannsynligheten* for å oppnå den nødvendige veksten i livskvalitet og andre gevinstområder? Oslo Economics (2019) vurderte tiltak som ville treffe alle barn med tiltak i barnevernet, og mente for eksempel det var *«svært sannsynlig»* at en *«minimumspakke»* knyttet til utdanningene samt kompetansekrav, vil føre til en forbedring større enn 0,53 prosentpoeng (side 9). Det blir i rapporten lagt til grunn at *«barnevernsbarn har dårligere psykisk helse enn befolkningen for øvrig [...] slik at det er gevinster å hente i form av økt livskvalitet for denne gruppen»* (side 38).

Utvalget legger til grunn at det for gruppen med rett til BRO, som *kun* består av barn i tiltak utenfor hjemmet, vil være et større potensial for forbedret livskvalitet, sammenlignet med gruppen der barn med tiltak i hjemmet er inkludert. Gruppen har for eksempel større helseutfordringer (Drange mfl., 2022), enn andre barn i barnevernet og utvalget mener det derfor er mindre som skal til for å se en vesentlig endring i deres livskvalitet dersom de får mer tilpasset hjelp.

<sup>2</sup> 1,36 prosentpoeng ved ordinær verdi for livskvalitet og 0,75 ved dobbel verdi for livskvalitet for barn, jf. Rundskriv R-109.

<sup>3</sup> Videre i denne delen av kapittelet vises til det utvalgets flertall der «utvalget» omtales.

<sup>4</sup> Basert på at det i løpet av året er 13 500 barn og unge som bor i tiltak utenfor hjemmet, en årlig kostnad til BRO på 790 mill. kroner inkludert skattefinansieringskostnad, analyseperiode på 20 år fra og med 2023 og kalkulasjonsrente på 4 prosent. Det antas full sysselsetting, slik at skatteinntektene ikke øker.

<sup>5</sup> Målt i QALY – en generell helseenhet som kan anvendes enten et tiltak påvirker forventet levetid, helserelatert livskvalitet eller begge deler (Helsedirektoratet, 2021a).

<sup>6</sup> Basert på QALY på 1,32 (mill. kroner) i 2021, jf. Helsedirektoratet (2021a), prisjustert med 1,1 prosent, jf. forventet vekst i BNP i Perspektivmeldingen for 2021 (Meld. St. 14 (2020–2021)), kalkulasjonsrente på 4 prosent og analyseperiode på 20 år.

<sup>7</sup> Nåverdien av at en 14-åring får forbedret sin livskvalitet med ett prosentpoeng hvert år resten av sitt liv er for eksempel om lag 300 000 kroner, gitt at hen lever til hen er 80 år gammel.

Også potensialet for redusert produksjonstap bør være større for gruppen bestående av barn i tiltak utenfor hjemmet, enn for hele populasjonen av barn i barnevernet. Drange mfl. (2022) viser at, justert for forskjeller i familiebakgrunn, er unge voksne som har bodd i fosterhjem og/eller institusjon oftere uføretrygdet og har lavere yrkesinntekt enn de som har hatt hjelpetiltak i hjemmet. Unge som har bodd på institusjon og unge som har bodd i både fosterhjem og institusjon har i mindre grad fullført videregående opplæring.

BRO vil også være et tiltak som i større grad enn kompetansetiltakene vurdert av Oslo Economics, retter seg *direkte* mot barna, hvordan de har det og hvilke tiltak som vurderes for dem. Tiltaket vil dermed være mer treffsikkert – ha større effekt på barnas livskvalitet og hvordan det går med dem som voksne. Utvalget mener at dette, sammen med det større *potensialet* for endring, taler for at BRO vil være et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Med stor sannsynlighet kan tilsvarende konklusjon også trekkes om utvalgets andre og mindre omfattende forslag.

### 32.4 Konsekvenser av forslag i del III Styrket stilling for barn i barnevernet

#### Barnerepresentantordning (BRO)

Utvalgets flertall foreslår i kapittel 7 å innføre en barnerepresentantordning (BRO), for alle barn som flyttes i tiltak utenfor hjemmet. Ordningen svarer ut et langvarig rettssikkerhetsproblem for barn, og skal bidra til å løse problemer med manglende involvering av barn i beslutningsprosessene samt utfordringer ved at tiltak ofte ikke er tilpasset barnets behov, oppfølgingen av barn etter plassering er for svak og dagens ordninger for å fange opp at barn ikke har det bra fungerer for dårlig.

Utvalget anslår at en fullskala nasjonal implementering av forslaget om BRO vil ha en kostnad på om lag 650 millioner kroner årlig.<sup>8</sup> Den største kostnaden vil være lønnsutgifter til de som skal jobbe som representanter samt salær til advokatene. Foreløpige anslag tilsier behov for om lag 400 representantårsverk, 180 advokatårsverk og 50 administrative stillinger.

Anslaget er basert på at nemndene i 2021 fattet vedtak om omsorgsovertakelse for 651 unike barn, og behandlet 146 saker om tvangsplassering på institusjon og 483 klager over akuttvedtak (Fylkes-

<sup>8</sup> Om lag 790 mill. kroner inkludert skattefinansieringskostnader.

nemndene for barnevern og sosiale saker, 2022). Per 31. desember 2021 var det om lag 1 859 barn og unge 0–17 år som hadde tiltak utenfor hjemmet som hjelpetiltak.<sup>9</sup> Det er ikke kjent hvor mange av disse som flyttet inn i løpet av 2020, men det gjøres en antakelse om 25 prosent, 464 barn. Dette betyr at det i løpet av et år er om lag 1 750 barn og unge som flyttes ut av hjemmet, og som vil trenge bistand fra BRO i den prosessen (omsorgsovertakelse, tvangsvedtak på institusjon, frivillig flytting, klage på akuttvedtak). I tillegg kommer de 676 sakene som trekkes etter at de er fremmet for nemnda (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker 2022), der det også vil være barn med krav på bistand fra BRO. Totalt utgjør dette om lag 2 400 barn som vil være part i flyttesaker.

Tidsbruken per sak vil variere. Dersom det antas at hver representant i gjennomsnitt bruker én uke per flyttesak, inkludert forberedelse, gjennomføring og etterarbeid, vil hvert representantårsverk kunne håndtere om lag 47 saker per år.<sup>10</sup> Det vil da være behov for om lag 50 representantårsverk for å håndtere flyttinger.

I tillegg kommer representantårsverk til håndtering av saker for barna som allerede bor i tiltak utenfor hjemmet, og som skal ha løpende oppfølging av BRO, inkludert særskilt oppfølging i spørsmål om for eksempel samvær.<sup>11</sup> Det var ved utgangen av 2021 om lag 13 500 barn og unge i alderen 0–24 som bodde i tiltak utenfor hjemmet.<sup>12</sup> Det er usikkert hvor mange av disse barna hver representant i gjennomsnitt vil kunne ha ansvar for til enhver tid.<sup>13</sup> I IRO-ordningen i England er det lagt til grunn at en IRO i fulltidsstilling kan ha 50–70 barn i sin portefølje til enhver tid (DCSF, 2010). Dette tilsier 190–270 årsverk i Norge, dersom ordningen skal gjelde unge opp til 25 år. 50–70 barn per representant er, etter utvalgets syn, for mye for norske forhold der det blant annet vil være en del reising og med den oppfølgingen utvalget mener vil være nødvendig av det enkelte barn. Dersom det antas en portefølje på 40 barn per representant gir dette behov for om lag 340 representanter til oppfølging av barn som bor i tiltak.

<sup>9</sup> SSB-tabell 12845.

<sup>10</sup> Det er lagt til grunn 1 750 timer per årsverk (ekskl. ferie).

<sup>11</sup> Nemndene behandlet i 2021 293 saker om oppheving av omsorgsovertakelse, 306 saker om samvær eller flytteforbud og 13 saker om adopsjon.

<sup>12</sup> SSB-tabell 12845.

<sup>13</sup> Det antas i beregningene, som en forenkling, at representantene som følger opp barna som bor i tiltak ikke er de samme som følger opp barn i flytteprosessen. I praksis vil representantene ha begge typer saker.

Totalt vil det dermed være behov for i underkant av 400 årsverk til representanter. Dersom det antas en årsverkskostnad på 1 000 000 kroner, utgjør dette en merutgift på 400 mill. kroner årlig.

Tiltaket innebærer også merutgifter til advokat for barn under 15 år. Med utgangspunkt i antall barn i hoved- og klagesaker i nemnda i 2021, vil forslaget innebære at 2 048 flere barn vil ha advokatbistand.<sup>14</sup> Dette vil inkludere både flyttesaker og saker der barn allerede bor i tiltak utenfor hjemmet, for eksempel saker om samvær eller tilbakeføring. Dette gir behov for 44 advokatårsverk per år. I tillegg vil det kunne være behov for noe advokatbistand i saker som gjelder overprøving av frivillige plasseringer, jf. utvalgets forslag i kapittel 8. Det antas et behov for totalt 50 advokatårsverk, med tilhørende kostnad på 98 mill. kroner.<sup>15</sup> I tillegg kommer utgifter til representanter og advokater for barn som er part i domstolssaker.

Se ellers vurdering i 32.5 av forslaget om ordning med faste advokater for private parter i barnevernssaker.

Barnerepresentantordningen vil også ha utgifter til ledelsesfunksjoner og administrativt ansatte. Antall årsverk i slike funksjoner vil blant annet avhenge av hvor mange lokasjoner eller regionale kontorer virksomheten vil ha. Utvalget anslår et behov for om lag 50 årsverk på landsbasis, med tilhørende merutgift på om lag 50 mill. kroner årlig. I tillegg kommer utgifter til husleie, reise og utstyr samt oppstartskostnader. Utvalgets anslag tilsier reiseutgifter på 50–100 mill. kroner årlig.

Ordningen kan også gi økte utgifter for barnevernstjenestene til kommunikasjon med BRO, men kan samtidig lette barnevernstjenestens arbeid med å innhente barnas synspunkt.

BRO skal erstatte dagens ordning for tilsyn med fosterhjem. Det er ikke kjent hva dette vil innebære i form av innsparing i den enkelte kommune. Det finnes lite kunnskap om kommunenes dimensjonering av tilsynsarbeidet, hvor mange

personer som jobber med dette og hvor mye ressurser som brukes på tilsyn med fosterhjem. Dagens ordning med talsperson avvikles også. I 2020 var utgiftene til honorar til talspersoner 1,8 millioner kroner (Thorbjørnsrud mfl., 2021).

Utp prøvingen av ordningen er skalerbar, og utgiftene vil avhenge av omfanget – både av hvor mange fylker som skal inngå og hvordan disse fylkene er innrettet demografisk og geografisk. Fra 2024 vil det være 15 fylker i Norge. Dersom det gjennomføres utprøving i for eksempel to av disse og med to kontrollfylker, anslår utvalget at utprøvingen vil koste om lag 100 mill. kroner årlig.<sup>16</sup>

#### Lavere aldersgrense for barns partsrettigheter

Forslaget i kapittel 8 om å senke aldersgrensen for partsrettigheter til 12 år vil gi økte utgifter til advokat for barn i nemndssaker. Utvalget anslår at om lag 500 flere barn vil få partsstatus årlig.<sup>17</sup> Med en anslått tidsbruk på én uke per sak gir dette merutgifter på om lag 21 mill. kroner årlig. I tillegg kommer utgiftene til domstolsbehandling av saker, som utvalget ikke har hatt grunnlag for å beregne. Kostnadene til tiltaket vil være overlappende med kostnadene til BRO, jf. over.

#### Sterkere klagerett og rett til overprøving

Forslaget i kapittel 8 om at barn som motsetter seg barnevernstjenestens vedtak om flytting eller plassering, inkludert besøkshjem, kan be om overprøving i nemnda vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for barnevernstjenestene og nemndene, i form av ressurser til forberedelse og behandling av slike saker. I tillegg kommer utgifter til advokat for sakens parter. Merutgiftene vil avhenge av hvor mange saker som overprøves.

Forslaget om at barn kan be om overprøving av hjelpetiltak etter § 3-1, og at statsforvalter skal behandle disse sakene uten ugrunnet opphold, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for statsforvalterne. Det vil i tillegg gi merarbeid for barnevernstjenestene. Merutgiftene vil avhenge av hvor mange saker som overprøves.

<sup>14</sup> Av totalt 3 031 barn og unge i hoved- og klagesaker var 2 241 under 15 år, hvorav 193 var tildelt partsstatus i 2021 (Fylkesnemndene, 2022).

<sup>15</sup> Det legges til grunn en årsverkskostnad på 1,96 mill. kroner (fri rettshjelpssats på 1 121 kroner per time (Rundskriv G-38/2021) og årsverk på 1 750 timer per år (ekskl. ferie)) samt en gjennomsnittlig tidsbruk per barn på én uke per sak, inkludert forberedelse. Tidsbruken vil variere og avhenge av blant annet type sak. I NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)* fremkommer det at gjennomsnittlig tidsbruk i hovedsakene er 13,2 timer (side 182). Utvalget har lagt til grunn at advokater får betalt for 1,75 time forberedelse per time i hovedsakene.

<sup>16</sup> 120 mill. kroner inkludert skattefinansieringskostnader.

<sup>17</sup> Basert på at det i 2021 var 3 031 barn involvert i hoved- og klagesaker i nemnda, hvorav 1 456 var i alderen 7–15 år og 193 av disse var tildelt partsstatus. Dersom man antar jevn fordeling av årskullene vil dette bety at 3/8 av gruppen på 1 456 barn vil få partsstatus med utvalgets forslag, fratrukket 3/8 av gruppen som uansett fikk det i 2021. Dette tilsvarer 474 barn.

Barnevernet gis ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere

Utvalget foreslår i kapittel 9 at barnevernsloven § 11-1 endres slik at det fremgår at tilbud om opphold på omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere gjelder for barn under 18 år. Hvorvidt tiltaket innebærer endringer i statens utgifter, utover omstillingsperioden, avhenger av kostnadsforskjellene mellom barnevernets omsorgssentre og justissektorens mottak for enslige mindreårige. Dette har ikke utvalget funnet informasjon om.

### 32.5 Forslag i del IV Beslutninger i barnevernet

Lovfesting av momentliste i bestemmelsen om barnets beste

Utvalget legger til grunn at forslaget i kapittel 11 om at det inntas en momentliste i barnevernsloven § 1-3, og at momentenes relevans skal vurderes og begrunnes, vil kunne innebære noe større tidsbruk i noen saker. Samtidig vil momentene være en hjelp for barnevernet i vurderingene som skal gjøres, noe som kan innebære at beslutningsprosessen blir mer effektiv, og kvaliteten på beslutningene som tas bedre. Dette vil igjen gi bedre etterfølgende ressursbruk.

Differensiert undersøkelsesmodell og tydeliggjøring av barnevernets rolle ved henleggelse av saker

Utvalget foreslår i kapittel 12 at det innføres en avklaringsfase på 30 dager i barnevernets undersøkelser samt at barnevernet, når en sak henlegges, gis plikt til å bistå barnet eller familien med å etablere kontakt med andre instanser som kan bidra med rett hjelp. Det forutsettes at barnevernstjenesten, i forbindelse med henleggelse, utarbeider en skriftlig vurdering av barnets og familiens behov, sammen med en henvisning til den tjenesten barnevernet mener er best egnet til å følge opp barnet. Forslagene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for barnevernstjenestene, i form av økt ressursbruk på dokumentasjon og samhandling med andre tjenester. Utvalget har ikke hatt grunnlag for å beregne denne merutgiften.

Samtidig vil forslagene kunne føre til raskere avklaring av om en sak hører hjemme i barnevernet, noe som vil kunne føre til at barnevernets ressurser frigjøres til saker der behovet er størst,

samtidig som barn og familier raskere kan få rett hjelp av andre instanser. Forslagene vil samtidig kunne gi økte utgifter i andre sektorer, som følge av at det avdekkes et større behov. Utvalget antar at forslagene samlet sett ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, som ikke uansett følger av de ulike sektorenes eksisterende ansvar.

Utvalget foreslår også at det innføres krav om at barnevernstjenesten innen 24 timer etter at en bekymringsmelding mottas må avklare om det er behov for umiddelbar handling. Forslaget er en presisering av dagens lov, der det fremgår at barnevernstjenesten skal vurdere om en bekymringsmelding krever umiddelbar oppfølging. Det vil likevel kunne ha noen konsekvenser for kommunene, for eksempel ved at det må gjøres tilpasninger i akuttberedskapen, saksbehandlingsrutiner og saksbehandlingssystemet. Forslaget må ses i sammenheng med eksisterende krav om tilgjengelig akuttberedskap i kommunene utenfor ordinær kontortid.

Tverrfaglig spesialistvurdering av barn i akutt-plassering

Forslaget i kapittel 14 om at barn som akuttplasse-res skal omfattes av kravet om tverrfaglig spesialistvurderinger eller, sekundært, at ordningen med tverrfaglig helsekartlegging utvides til å gjelde alle barn som blir akuttplassert, uavhengig av om plasseringen skjer frivillig eller med tvang, vil kunne ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Se 32.7.

Liste over advokater i barnevernssaker

Utvalget foreslår i kapittel 7 om BRO og kapittel 15 om nemnds- og domstolsbehandling at det innføres liste over advokater som skal kunne representere private parter i barnevernet. Også Bufdir anbefalte dette i 2019, etter modell av ordningen med faste forsvarere og bistandsadvokater i straffesaker. Utvalget viser til Bufdirs vurdering av dette forslaget (Bufdir, 2019a), der det blant annet fremkommer at Oslo Economics vurderer at en ordning med faste barnevernsadvokater vil kunne bidra til at rettssikkerheten til barn, ungdom og deres familier øker, uten at det vil føre til vesentlige kostnadsøkninger. Oslo Economics viser til at en slik ordning ikke vil påvirke omfanget av advokattjenester som brukes i slike saker i dag. De årlige kostnadene ved ordningen er av Oslo Economics beregnet til 160 000 kroner, med en oppstartskostnad på ca. 900 000 kroner.

Tydligere prosedyrer og økt skriftlighet for nemnda samt særlige tidsfrister for saker med yngre barn

Forslagene i kapittel 15 om tydeligere prosedyrer for saksforberedelser i nemnda, økt skriftlighet og særlig tidsfrister for behandling av saker som gjelder yngre barn, vil ha betydning for hvordan nemndene jobber med saker, slik formålet med forslagene også er. Målet er en mer skånsom og effektiv saksbehandling. Forslagene kan ses i sammenheng, for eksempel ved at en mer effektiv saksbehandling kan frigjøre kapasitet til å håndtere kortere tidsfrister for saker med yngre barn.

Bedre digitale løsninger i nemnd og domstol

Forslaget i kapittel 15 om at det bevilges midler til utstyr for lyd- og bildeopptak til vitne- og partsforklaringer i nemnd og domstol, vil gi merutgifter til investering og vedlikehold av utstyr. Dette er imidlertid arbeid som er i gang i sektoren.

Krav til utforming av mandat, innholdet i sakkyndiges rapport og sakkyndiges kompetanse

Forslaget i kapittel 16 om at det forskriftsfestes krav til utforming av mandat til sakkyndige i forskrift, vil i seg selv ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det foreslåtte kravet om at det skal gjennomføres samtaler mellom oppdragsgiver og den sakkyndige om innholdet i mandatet vil innebære noe økt tidsbruk for oppdragsgivere, fortrinnsvis nemndene, og sakkyndige. Det vil imidlertid gi mer effektiv bruk av nemndenes og den sakkyndiges tid i den videre utredningen, ved at utredningen i større grad vil svare på oppdragsgivers behov.

De foreslåtte forskriftskravene til utformingen av den sakkyndiges arbeid og rapport har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, utover at det vil innebære en endring i måten sakkyndige og Barnesakkyndig kommisjon jobber på.

Forslaget om å forskriftsfeste at den sakkyndige må kunne dokumentere spesifikk kompetanse og erfaring på problemstillingene i mandatet og de målgruppene utredningen gjelder, vil gi noe merarbeid for oppdragsgiverne og de sakkyndige.

## 32.6 Forslag i del V Tiltak når barn bor utenfor hjemmet

---

Oppsøkende krisehjelp for foreldre etter omsorgsovertakelse

Forslaget i kapittel 18 om en oppsøkende krisehjelp for foreldre etter omsorgsovertakelse, vil kunne ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, som vil avhenge av hvordan tilbudet reguleres og organiseres, herunder om ansvaret legges til kommunene eller staten. Det vil kunne bygges videre på eksisterende strukturer i kommunene eller familievernet. Konsekvensene vil også avhenge av antall foreldre som årlig mistet omsorgen. I 2021 ble det i nemnda gjort 548 vedtak om omsorgsovertakelse.<sup>18</sup>

Krav om oppfølging av barn og foreldre etter gjenforening

Forslaget i kapittel 18 om innføring av krav om oppfølging av barn og foreldre, i forbindelse med og etter gjenforening, vil ha konsekvenser for kommunene, i form av ressurser til å utforme og følge opp planer og de faktiske oppfølgingstiltakene som det i dag ikke er krav om. Antall tilbakeføringer per år tilsier imidlertid at dette ikke er saker kommunene nødvendigvis kommer i befatning med årlig. I 2021 var det 216 barn som ble tilbakeført. For mindre kommuner vil det dermed kunne gå år mellom hver gang de har en tilbakeføringssak. Konsekvensene vil avhenge av den nærmere innretningen av kravet, for eksempel hvor lenge oppfølgingen skal vare etter gjenforeningen.

Større beslutningsmyndighet til fosterforeldre

Utvalgets forslag i kapittel 19 om å gi fosterforeldre klagerett på offentlige avgjørelser om barnet som ikke gjelder barnevernssaken samt innsynsrett i informasjon om barnet fra andre offentlige organer, vil kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser for organene som mottar og behandler klager og innsynsspørsmål fra fosterforeldre. Omfanget er imidlertid usikkert. For barn barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for, innebærer forslaget at klageretten flyttes fra barnevernstjenesten til fosterforeldrene, og konsekvensene vil dermed

<sup>18</sup> Tall utvalget har mottatt fra Sentralenheten for barneverns- og helsenemnda. Gjelder vedtak etter §§ 4-8 og 4-12 i 1992-loven.



avhenge av om fosterforeldrene vil påklage avgjørelser i større omfang enn barnevernstjenestene har gjort.

Forslaget om å begrense foreldreansvaret til samtykke til adopsjon, navneendringer og inn- og utmelding av tros- og livssynssamfunn antas å ikke ha vesentlige konsekvenser.

#### Kunnskap om hvordan barn har det i fosterhjem

Forslaget i kapittel 19 om at det innføres en praksis for systematisk innhenting av kunnskap om hvordan barn og unge har det i fosterhjem, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for instansen som skal sørge for kunnskapsinnhenting, som trolig vil være Bufdir. Konsekvensene vil avhenge av hvor ofte og hvordan kunnskapen innhentes. En brukerundersøkelse i form av intervjuer med et representativt utvalg barn vil for eksempel være mer ressurskrevende enn en spørreundersøkelse, men vil trolig også gi bedre kvalitet på informasjonen.

#### Lovfesting av rammevilkår for ordinære fosterhjem

Konsekvensene av utvalgets forslag i kapittel 19 om å lovfeste fosterforeldres økonomiske og faglige rammebetingelser lovfestes, avhenger av hvilke rammebetingelser som lovfestes og i hvilken grad disse avviker fra dagens praksis i kommunene. Dette er forhold som må utredes nærmere.

#### Særskilt begrunnelse for institusjonstiltak

Utvalgets forslag i kapittel 20 om at det alltid skal gjøres en vurdering av om fosterhjem kan gi barn og unge den hjelp og behandling som de trenger, og at det innføres krav om særskilt begrunnelse, i barnevernstjenestens avgjørelser og begjæringer og nemndas avgjørelser, hvis institusjonstiltak blir besluttet vil medføre noe merarbeid for barnevernstjenestene og nemndene, men disse anses ikke å være vesentlige.

#### Fosterhjem tilpasset barns behov for relasjon, omsorg og behandling

Utvalgets forslag i kapittel 20 om at ordningen med spesialiserte fosterhjem utvikles, tilpasses og utvides, slik at barn og unge som i dag flyttes på institusjon heller kan flyttes i fosterhjem og at hjemmene blir omfattet av Bufetats bistandsplikt, vil gi økt behov for spesialiserte fosterhjem og forutsetter dermed at privatpersoner vil påta seg slike oppdrag. Forslagene vil videre gi økte

utgifter for Bufetat, i form av utgifter til rekruttering, opplæring, oppfølging og godtgjøring av slike hjem. For noen barn og unge vil det være behov for kvalifiserte ansatte som kan jobbe i oppfølging, veiledning og behandling av barn, fosterhjem og familier (psykologer, familieterapeuter, sosionomer etc.), og det kan også påløpe en del reiseutgifter for disse.

For at barn og unge som i dag bor på institusjon heller skal kunne bo i fosterhjem, vil de gjennomsnittlige utgiftene til fosterhjem måtte overstige dagens utgifter til spesialiserte fosterhjem. Fosterhjemmene må innrettes med et faglig støtteapparat slik at det kan skreddersys og tilpasses behovene til det enkelte barn. Økte utgifter til spesialiserte fosterhjem må ses i sammenheng med at behovet for institusjonstiltak vil reduseres. Institusjonsplassene er de dyreste tiltakene i barnevernet, og fosterhjem kan få mye god oppfølging og innramming for de pengene som brukes på institusjonstilbudet. Bufdirs årsrapport for 2021 viser at de spesialiserte fosterhjemmene<sup>19</sup> hadde en gjennomsnittlig pris per oppholdsdag på 3 610 kroner, mens en institusjonsplass i gjennomsnitt kostet 13 740 kroner (Bufdir, 2022d).

Utvalget legger dermed til grunn til at den totale ressursinnsatsen sammenlignet med dagens situasjon ikke vil øke. Gevinstene på kort og lang sikt av økt bruk av familiebaserte tiltak vil også være positive, ved at stabiliteten for barn øker, det blir færre flyttinger og redusert behov for mer omfattende tilbud. Barn og unge vil også kunne få et bedre utgangspunkt for sitt videre liv.

Gjennomføringen av utvalgets forslag på institusjonsområdet og vurderingene av konsekvensene av disse må ses i sammenheng med oppfølgingen av den kommende NOU-en fra Barnevernsinstitusjonsutvalget, som blant annet skal se på målgruppen for og innholdet i institusjonstilbudet. Barnevernsinstitusjonsutvalget er også bedt om å vurdere tiltak for å gjøre kostnadene til Bufetats tjenester mer fleksible, slik at de i større grad enn i dag kan tas ned når antallet barn i institusjon blir lavere enn forventet.

Plikt til å vurdere barnets behov for kontinuitet og til å snakke med barn om dette

Utvalgets forslag i kapittel 21 om at barnevernstjenesten gis en plikt til regelmessig å vurdere om barnets situasjon tilsier at det bør treffes vedtak som bedre sikrer barnets behov for kontinuitet,

<sup>19</sup> I rapporten kalt statlige og private fosterhjem.

tilhørighet og familieliv samt til å snakke med barn som bor i fosterhjem om tilhørighet, kontinuitet og familieliv, antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### Innføring av ordning med oppvekstadsopsjon

Forslaget i kapittel 21 om innføring av en ordning med oppvekstadsopsjon vil medføre kostnader i en utrednings- og implementeringsfase. Det antas imidlertid at ordningen ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser når den er implementert.

#### Oppfølging av opprinnelige foreldre

Utvalgets forslag i kapittel 21 om at det i familievernet opprettes et tilbud om samtalegrupper for opprinnelige foreldre når barn er adoptert eller oppvekstadoptert, vil gi merutgifter for familievernet til både etablering og drift. Kostnadene til drift vil avhenge av antall barn og foreldre det gjelder. I etableringen av ordningen kan det vurderes å se hen til etablerte ordninger for oppfølging av foreldre som har mistet omsorgen for barna sine.

#### Forslag om besøkskontakt

Utvalgets forslag i kapittel 21 om at barn som har fylt 12 år skal samtykke til besøkskontakt, antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å utvide ordningen med besøkskontakt til også å gjelde søsken, vil ha konsekvenser for barnevernstjenestene og nemndene som skal vurdere spørsmål om besøkskontakt. Konsekvensene må vurderes nærmere, herunder det forventede antall saker adopsjonssaker. Se kapittel 4 for informasjon om utviklingen i bruk av adopsjon som barnevernstiltak. Ved innføring av oppvekstadsopsjon som ny ordning vil det bli flere saker der det kan vedtas besøkskontakt.

#### Rett til opplæring og oppfølging for adoptivforeldre og fosterforeldre i ordningen med oppvekstadsopsjon

Utvalgets forslag i kapittel 21 om at familier som adopterer barn eller inngår i en ordning med oppvekstadsopsjon får rett på oppfølging og støtte fra barnevernstjenesten i en overgangsperiode, vil gi merutgifter for kommunene. Omfanget vil avhenge av antall barn med slike tiltak og hvor lenge familiene vil ha behov for oppfølging. Etter

overgangsperioden kan slik oppfølging videreføres i særskilte tilfeller, med utgangspunkt i barnets og familiens behov. Barnevernstjenesten skal samarbeide med offentlige instanser og andre tjenesteytere, dersom samarbeid er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

#### Tiltak for bedre ettervern

Forslaget i kapittel 22 om at Barnevernsfaglig kvalitetssystem må inneholde konkrete føringer for ettervernsarbeidet antas å ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative kostnader.

Dersom BRO ikke skulle bli innført, men også i påvente av BRO, er det foreslått at ungdom som bor i tiltak utenfor hjemmet skal få bistand av advokat når de nærmer seg 18 år. Dette vil gi merutgifter til advokatbistand på om lag 18 mill. kroner årlig.<sup>20</sup> Forslaget om at retten til BRO skal gjelde frem til fylte 25 år omfattes av vurderingen av BRO i 32.4.

## 32.7 Forslag i del VI Systemer for bedre rettssikkerhet og kvalitet

#### Nasjonalt opplæringsprogram for å implementere beste praksis

Utvalget foreslår i kapittel 24 at det iverksettes et nasjonalt opplæringsprogram, for å implementere faglige anbefalinger basert på det faglige grunnlaget som skal inngå i Barnevernsfaglig kvalitetssystem (BFK). Forslaget vil ha konsekvenser for Bufdir, i form av personalressurser til utvikling av programmet samt eventuelle utgifter til tekniske løsninger og reiser. Tiltaket vil også ha konsekvenser for bruken av personalressurser i kommunene som skal delta i delta i opplæringen, og hos statsforvalterne som skal bidra i vurderingen av hvilke kommuner som skal prioriteres og eventuelt også delta selv. Også universitets- og høyskolesektoren vil måtte bidra med personalressurser i arbeidet med opplæringsprogrammet.

Det kan samtidig vurderes om kostnadene til dette kan dekkes gjennom eksisterende bevilgninger til kompetansetiltak i barnevernet og/eller eksisterende tilskuddsordning til barnevernstjenester som deltar i kompetansehevede tiltak.

<sup>20</sup> Basert på at det i løpet av 2021 var 796 17-åringer i omsorgstiltak (SSB-tabell 09050), 55 17-åringer som fikk atferdsvedtak i 2019 (Frischsenteret på oppdrag for utvalget), tidsbruk på 0,5 uke per sak og årsverkskostnad på 1,96 mill. kroner. Kostnad inkludert skattefinansieringskostnad tilsvarer 21,5 mill. kroner.

For eksempel kan innholdet i det eksisterende etterutdanningstilbudet tilpasses, slik at det i større grad reflekterer det faglige grunnlaget for BFK.

Krav om tverrfaglig spesialistvurdering i komplekse og krevende saker

Forslaget i kapittel 24 om å innføre krav om tverrfaglige spesialistvurderinger i komplekse og krevende barnevernssaker, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Konsekvensene vil avhenge av det nærmere innholdet i kravet til utredning, for eksempel av hvilke saker som skal vurderes som «komplekse og krevende» og hvilke krav som stilles til kompetansen hos de som skal gjøre vurderingene.

For den enkelte kommune vil de økonomiske og administrative konsekvensene avhenge av den kompetansen den allerede har tilgang på, og av om kommunen ønsker å benytte seg av Bufetats tilbud om bistand. Kravet må i alle tilfeller følges av en økning i kommunenes frie inntekter, som kommunene selv kan disponere til enten intern kompetanse eller kjøp av tjenester fra Bufetat. Innrettingen av finansieringsmodellen bør gjøres på en måte som gjør det mulig for kommuner med nødvendige forutsetninger å etablere nødvendige fagmiljøer selv.

Regionale fagmiljøer som kan bistå kommunene

Forslaget i kapittel 24, om statlige fagmiljøer i Bufetat som skal ha plikt til å bistå kommunene med tverrfaglig spesialistvurdering i komplekse og krevende saker, vil kunne ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for staten. Konsekvensene av forslaget vil blant annet avhenge av det nærmere innholdet i kravet om tverrfaglig spesialistvurdering, inkludert hvilke saker som skal vurderes som «komplekse og krevende» og hvilke krav som stilles til kompetansen hos de som skal gjøre vurderingene. Statens kostnader vil videre avhenge av hvor mange kommuner som vil ha behov for bistand fra Bufetat for å oppfylle kravet samt hvilke krav som skal stilles til ventetid og kapasitet i det statlige tilbudet.

Det vil påløpe økte utgifter i Bufetat til ansettelse av personale eller kjøp av kompetanse samt til administrasjon og forvaltning. Tilbudet vil imidlertid kunne bygge på eksisterende strukturer og kompetansemiljøer i Bufetat, som tilbudet av utredning av sped- og småbarnsfamilier og tilbudet om tverrfaglig helsekartlegging. Samtidig må det statlige tilbudet organiseres på en

måte som innebærer utstrakt ambulansetjeneste og tilstedeværelse i de mest sårbare kommunene, både fysisk og digitalt, noe som vil kreve noe omstilling av Bufetats arbeid samt økte utgifter til reiser og digitale løsninger.

I lovforslaget om tverrfaglig helsekartlegging, som gjelder for barn og unge i tiltak utenfor hjemmet, anslås en kostnad per kartleggingsteam på 4,1 mill. kroner, og at hvert team antas å kunne kartlegge om lag 50 barn per år. Målgruppen anslås til i underkant av 2 000 barn, noe som gir behov for 40 team og en total kostnad på 164 mill. kroner per år (Prop. 222 L (2020–2021)).

Utvalgets forslag omfatter en noe større målgruppe enn for tverrfaglig helsekartlegging, fordi spesialistvurderingen skal kunne gjennomføres før vedtak om flytting ut av hjemmet også i saker om omsorgsovertakelse, og også i saker der det ikke nødvendigvis er aktuelt med tiltak utenfor hjemmet. Kravet om tverrfaglig spesialistvurdering innebærer videre et krav til bredere kompetanse enn man gjør innenfor tverrfaglig helsekartlegging. Med utgangspunkt i at målgruppen kan være om lag dobbelt så stor som for tverrfaglig helsekartlegging samt at behovet for kompetanse er noe større kan det anslås at utvalgets forslag vil gi merutgifter på 150–200 mill. kroner årlig for staten. Netto merutgifter vil imidlertid avhenge av hvordan finansieringsmodellen innrettes, inkludert de kommunale egenandelene.

Mer ensartede og forpliktende andrelinjetilbud fra Bufetat

Forslaget i kapittel 24 om at Bufetats ulike andrelinjetilbud samordnes mer og innrettes etter samme vilkår, følger av forslag om statlige fagmiljøer i krevende saker, og innebærer at tilbudet om utredning av sped- og småbarnsfamilier og tverrfaglig helsekartlegging gis på et tidligere tidspunkt i barnevernssakene. Tilbudene bør gis *før* barnevernstjenesten fatter beslutninger om hvilke tiltak som skal iverksettes, og *før* barnevernstjenesten tar stilling til en eventuell plassering. Dette gjelder i dag for sped- og småbarnsutredningene, men ikke for tverrfaglig helsekartlegging. Forslaget innebærer dermed at flere barn bør få tilbud om tverrfaglig helsekartlegging. Utgiftene til dette tiltaket vil dermed øke.

Organisatorisk skille mellom Bufdir og Bufetat

Utvalgets forslag i kapittel 24 om at Bufdir som fagdirektorat skilles organisatorisk fra Bufetat, vil

ha økonomiske og administrative konsekvenser i etableringsfasen. Det vil over tid også kunne innebære noe høyere utgifter til administrasjon enn i dag, på grunn av reduserte synergi- og stordriftsgevinster.

**Sterkere sanksjoner overfor kommuner med vedvarende svikt**

Flertallets forslag i kapittel 24 om å gi statsforvalteren fullmakt til å pålegge enkeltkommuner å samarbeide med andre kommuner i tilfeller med svikt i tjenestetilbudet, antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for statsforvalterne. For kommuner som pålegges samarbeid vil det imidlertid kunne ha vesentlige konsekvenser, særlig administrativt, for både kommunen som blir pålagt å samarbeide og for vertskommunen. Hvordan dette skal gjøres i praksis må utredes nærmere.

**Oppfølgingstilbud for førstegangsforeldre med egen barnevernserfaring**

Forslaget i kapittel 25 om at det utvikles et oppfølgingstilbud til kommende førstegangsforeldre som selv har hatt tiltak fra barnevernet, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, til både etablering og drift. Dette vil imidlertid avhenge av hvordan ordningen organiseres og innrettes, og må utredes nærmere.

**Styrke bruken av tilsynsmøter for å samordne tjenestetilbudet**

Forslaget i kapittel 26 om at statsforvalterne får et klart mandat og et tydelig oppdrag med å samordne og ansvarliggjøre tjenester i saker der barn trenger hjelp fra flere instanser gjennom bruk av tilsynsmøter, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for statsforvalterne. Det vil kunne innebære utgifter til både administrasjon og gjennomføring av samordningsaktiviteter, som for eksempel tilsynsmøter. Omfanget vil avhenge av den nærmere innrettingen, for eksempel hvor mange og hvilke typer saker som vil omfattes. Ressursbruken kan imidlertid ses i sammenheng med at ressursbruken innenfor andre deler av statsforvalternes oppgaver kan reduseres, for eksempel ressurser brukt på veiledning av kommuner og klagebehandling.

**Mer effektive og tilgjengelige klagemuligheter i enkeltsaker**

Forslaget i kapittel 26 om at det utvikles en klageportal eller lignende hos statsforvalteren, der både barn og foreldre kan ta kontakt og få rask respons dersom de opplever at barnevernstjenestens arbeid ikke er i tråd med regelverket, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser i både utviklings- og driftsfasen. I utviklingen kan det vurderes å bygge videre på klageportalen som allerede er utviklet for barn i barnevernet. I driften av portalen vil det være behov for ressurser hos statsforvalterne som kan følge opp klagen. Det er usikkert hvor mange klager som vil komme, og arbeidet bør innrettes på en måte som gjør at det kan skaleres og de ansatte også kan kombinere arbeidet med andre oppgaver hos statsforvalteren.

**Strammere tidsfrister for behandling av klager på vedtak og tilgjengelig informasjon om klageprosessen**

Forslaget i kapittel 26 om at behandling av klager fra barn og foreldre over barnevernstjenestens enkeltvedtak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, vil kunne ha konsekvenser for statsforvalterembetene. Konsekvensene vil variere mellom embetene, og blant annet avhenge av hvordan saksbehandlingen foregår i de enkelte embetene i dag.

Utvalget foreslår også at det utvikles og publiseres lett tilgjengelig og forståelig informasjonsmateriell om muligheten til å klage på barnevernet og om klageprosessen. Dette antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

**Økt kompetanse om tilsynsarbeid på velferdsområdet**

Forslaget i kapittel 26 om at det utvikles et eget opplæringsprogram eller videreutdanningstilbud i tilsynsarbeid med viktige velferdsområder som barnevern, helsetjenester, NAV, skole og barnehage, vil ha konsekvenser i både utviklings- og driftsfasen. Dette kan imidlertid innrettes på ulike måter og skaleres, og må utredes nærmere. Det kan i den videre utredningen ses hen til lignende tilbud som er etablert, som for eksempel videreutdanninger for ansatte i barnevernet.

### Krav om jevnlig oppdatering av politiattest

Forslaget i kapittel 27 om at det innføres krav om jevnlig oppdatering av politiattest for alle typer ansettelser, engasjementer og oppdrag i barnevernet, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Konsekvensene vil avhenge av hvor ofte det skal kreves oppdatert politiattest, noe som må vurderes nærmere.

### En nettressurs for all informasjon om barnevernet

Utvalgets forslag i kapittel 28 om etablering av et nettsted, *Barnevernsportalen*, som skal samle all informasjon om barnevernet, til bruk for alle som har interesse av det, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser til både etablering og drift. Utviklingen av nettstedet bør ses i sammenheng med forslagene i kapittel 29 om at det etableres en datainfrastruktur for barnevernet, gjennom innsamling, sammenstilling, kobling, formidling og tilgjengeliggjøring av data innenfor hele bredden av barnevernet samt en database for kunnskap og kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet.

### Nasjonal rapportering om rettstilstanden i barnevernet

Forslaget i kapittel 28 om jevnlig rapportering til regjeringen og Stortinget om rettstilstanden i barnevernet opp mot Barnekonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjonen, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser til drift av ordningen. Konsekvensene vil avhenge av hvordan ordningen innrettes.

### Statistikk og basisinformasjon om barn og familier i utsatte situasjoner

Forslaget i kapittel 29 om at det etableres en datainfrastruktur for barnevernet vil kunne ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser i etableringsfasen, i form av personalressurser i den ansvarlige virksomheten (for eksempel Bufdir), personalressurser i andre involverte virksomheter (som SSB, nemndene, Bufetat og kommunene) og investering i datasystemer. Det vil trolig kunne bygges videre på eksisterende strukturer for samarbeid mellom aktører, som arbeidet med DigiBarnevern og Bufdirs kommunemonitor.

Etter at etableringen er gjennomført vil forslaget medføre utgifter til drift og vedlikehold. Det vil være behov for personalressurser til drift, først og fremst i den ansvarlige virksomheten, men også i andre involverte virksomheter.

### Forsknings- og analysesentre om barn og unge i utsatte posisjoner

Forslaget i kapittel 29 om at det etableres minst to forsknings- og analysemiljøer som skal ivareta behovet for grunnforskning og anvendt forskning og kunnskap om utsatte barn og unge, vil først og fremst medføre utgifter til flerårige midler til etablering av sentrene. Disse kostnadene vil blant annet kunne avhenge av om man ser for seg at sentrene kan etableres innenfor eksisterende virksomheter. Det danske forsknings- og analysesenteret VIVE, som utvalget i kapittel 29 viser til som eksempel, ble etablert i 2017 ved sammenslåing av SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (VIVE, 2017). Bevilgningen over statsbudsjettet til det nye senteret var lavere enn summen av bevilgningene til de opprinnelige sentrene (VIVE, 2018). Dersom det anses nødvendig å etablere et senter fra grunnen av vil det være behov for en større bevilgning utlysning av midler til etablering.

De etterfølgende utgiftene vil avhenge av om en andel av driftsutgiftene skal dekkes av en fast bevilgning over statsbudsjettet eller om alle utgifter skal dekkes av tilskudd. VIVE får om lag 32 prosent av sine inntekter over statsbudsjettet, og hadde i 2021 ordinære driftsutgifter på 185,6 mill. danske kroner, hvorav 65,8 prosent var på personalkostnader og 34,2 prosent på øvrige driftsutgifter (VIVE, 2022b). I Norge kan det ses hen til Havforskningsinstituttet, som får om lag halvparten av sine inntekter fra statsbudsjettet (Havforskningsinstituttet, 2022). I kapittel 29 vises det også til sentrene for fremragende forskning som eksempel. Bevilgningene over statsbudsjettet, via Forskningsrådet, til sentrene som er etablert i Norge har i gjennomsnitt vært 136 mill. kroner over maksimalt 10 år og utgjør om lag 23 prosent av sentrenes samlede bevilgning. I tillegg kommer tilskudd fra sentrenes vertsinstitusjon, andre tilskudd fra forskningsrådet og internasjonal finansiering (Forskningsrådet, 2022b). Se også tekstboks i kapittel 29 om Skatteetatens arbeid med forskning og utvikling.

Utvalget legger i kapittel 29 vekt på at sentrene bør konkurrere om forskningsmidler. Den langsiktige finansieringen av sentrene, som kommer i tillegg til eventuell bevilgning over statsbudsjettet, vil således være skalerbar.

#### Forskning må ha barne- og ungdomsperspektiv

Det antas at forslaget i kapittel 29 om at det skal stilles krav om at forskning på utsatte barn må ha et barne- og ungdomsperspektiv i utformingen av forskningsdesign og resultatpresentasjon, ikke har vesentlige økonomiske eller administrative kostnader.

#### Etablering av et enhetlig system for håndtering av forskningsetikk og personvern i forskning på barn og unge

Konsekvensene av forslaget i kapittel 29 om etablering av et enhetlig system for håndtering av forskningsetikk og personvern i forskningen, vil avhenge av hvordan dette innrettes. Dette har ikke utvalget gått langt i å beskrive.

#### Utvikling og implementering av kunnskapsbaserte tiltak

Forslaget i kapittel 29 om at nasjonale myndigheter initierer gjennomføring av flere prosjekter for å prøve ut og implementere tiltak og kunnskapsbasert praksis, innenfor delene av barnevernet der det er behov for det vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Konsekvensene vil avhenge av hvordan arbeidet innrettes. Utvalget viser i kapittel 29 til at prosjektene med fordel kan gjennomføres i samarbeid mellom forskningsmiljøer, fagmiljøer for implementering, praksisfeltet og representanter for barn, foreldre og fosterforeldre. Utgifter vil dermed påløpe for både Bufdir, forsknings- og implementeringsmiljøer, kommunene og eventuelt Bufetat. I utprøvingen av Grunnmodell for hjelpetiltak gis det eksempelvis støtte på 4,4 mill. kroner årlig til de om lag 10 barnevernstjenestene som deltar. Det blir også forventet at kommunene bidrar med egne ressurser (Bufdir, 2020c). I tillegg kommer utgifter for Bufdir og kompetansesentrene som deltar.

#### Database for kunnskapsbaserte tiltak og programmer og koordinering av kompetansesentrene

Forslaget i kapittel 29 om at det etableres en database for kunnskapsbaserte tiltak og programmer vil medføre utgifter til etablering, i form av personalressurser som skal utforme det faglige innholdet samt personalressurser som skal etablere de tekniske løsningene, herunder integrering i BFK. I driften av databasen vil det påløpe noen utgifter til vedlikehold av de tekniske løsningene. De største utgiftene vil komme i form av personalressurser som skal holde databasen oppdatert, herunder oppdatert informasjon om forskningsstøtten til ulike tiltak og programmer.

Forslaget om at kompetansesentrene koordineres og rendyrkes til ett spissfaglig miljø for tiltaksimplementering vil ha økonomiske og administrative konsekvenser i etableringsfasen. Etter etablering kan det imidlertid forventes at synergi- og stordriftseffekter vil gi en mer effektiv bruk av virksomhetens ressurser, samt at sammenslåingen vil bidra til mer effektiv og virksom utvikling og implementering av hjelpetiltak.

#### Tetting av sentrale kunnskapshull om utsatte barn og unge

Forslaget i kapittel 29 om at det iverksettes tiltak å tette sentrale kunnskapshull redegjort for i de ulike kapitlene, vil ha vesentlige økonomiske konsekvenser i form av tilskudd til forskning, eventuelt omprioritering av eksisterende bevilgninger. Det samme gjelder forslag i de ulike kapitlene, knyttet til kunnskapsutvikling i sektoren, som for eksempel forslagene i kapittel 24 om at implementeringen av BFK bør følges opp med forskning og at det bør gjøres mer forskning på hvilke faktorer som påvirker kvaliteten i barnevernets arbeid.

## Litteraturliste

- Aadnesen, B. N. (2012). *Jeg kan ikke være den afrikanske mammaen i Norge. De må også skjønne at min bakgrunn er en del av meg. En studie av samhandling i barnevernet mellom saksbehandlere og foreldre med minoritetsetnisk og muslimsk bakgrunn* [Doktorgradsavhandling]. NTNU OPEN. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmliui/handle/11250/267858>
- Aarset, M. F. & Bredal, A. (2018). *Omsorgsovertakelse og etniske minoriteter. En gjennomgang av saker i fylkesnemnda*. NOVA Rapport 5/18. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Aase, H., Lønnum, K., Sørli, M., Amlund Hagen, K., Gustavson, K. & Utgarden, I. (2020). *Barn, unge og kriminalitet. Hvordan forhindre at barn og unge kommer inn i eller fortsetter med en kriminell løpebane? Oppsummering og vurdering av virksomme tiltak, behandling og organisering*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Aasheim Greve, R., Jørgensen, T., Christiansen, Ø., Samsonsens, V. & Braarud, H. C. (2023). Independent experts in care order proceedings: a scoping review. *European Journal of Social Work*, 1–14
- ADCS og Cafcass (2016). *Local authority social work evidence template*. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fadcs.org.uk%2Fassets%2Fdocumentation%2FSWET\\_final\\_analysis\\_revised\\_version\\_June16.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fadcs.org.uk%2Fassets%2Fdocumentation%2FSWET_final_analysis_revised_version_June16.doc&wdOrigin=BROWSELINK)
- Advokatforeningen, Juristforbundet, Riksadvokatembetet & Regjeringsadvokaten. (2014). *Retningslinjer for sakkyndigarbeid i domstolene*. Oslo: Advokatforeningen. [https://www.advokatforeningen.no/globalassets/advokatenes-fagdager/sakkyndigarbeid\\_hefte\\_1214\\_web.pdf](https://www.advokatforeningen.no/globalassets/advokatenes-fagdager/sakkyndigarbeid_hefte_1214_web.pdf)
- Advokatbladet (2023). *Lyd- og bilde-prosjektet evaluert: Positive erfaringer, men behov for regler og forenklinger*. <https://www.advokatbladet.no/domstoladministrasjonen/lyd-og-bilde-prosjektet-evaluert-positive-erfaringer-men-behov-for-regler-og-forenklinger/188943>
- Aftenposten. (2022, 9. juni). *De visste ikke hva de skulle gjøre med en som meg*. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/a7RKyE/de-visste-ikke-hva-de-skulle-gjore-med-en-som-meg>
- Aftenposten. (2022, 30. september). *Konklusjon etter at Liv Monika (18) døde: Tjenestene samarbeidet ikke godt nok*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/Q7xA2V/konklusjon-etter-at-liv-monika-18-doede-tjenestene-samarbeidet-ikke-godt-nok>
- Aftenposten. (2023, 11. januar). *Ti barn døde. Kun ett dødsfall ble gransket. Nå varsler barneminsteren full granskning*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/nQvaPQ/ti-barn-doede-kun-ett-doedsfall-ble-gransket-naa-varsler-barneminsteren-full-granskning>
- Ahn, H., DePanfilis, D., Frick, K. & Barth, R. P. (2018). Estimating minimum adequate foster care costs for children in the United States. *Children and Youth Services Review*, 84, 55–67.
- Aizer, A., Hoynes, H. & Lleras-Muney, A. (2022). Children and the US Social Safety Net: Balancing Disincentives for Adults and Benefits for Children. *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 149–174.
- Akin, B. A. (2011). Predictors of foster care exits to permanency: A competing risks analysis of reunification, guardianship, and adoption. *Children and Youth Services Review*, 33(6), 999–1011.
- Akin, B. A., Brook, J., Lloyd, M. & McDonald, T.P. (2017). Effect of a Parenting Intervention on Foster Care Reentry After Reunification Among Substance-Affected Families: A Quasi-Experimental Study. *Child Maltreatment*, 22(3), 194–204.
- Alecu, A. I. & Drange, I. (2016). Hvilken betydning har regulering av yrker for yrkesmobilitet i Norge? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1–2), 101–121.
- Alvik, I. F. (2021). Samvær etter omsorgsovertakelse – en undersøkelse av praksis fra fylkesnemnder og lagmannsretter. *OsloMet Skriftserie 2021 nr 4*. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Analyse & Tall (2022). *Debatten om barnevernet i sosiale medier – Kartlegging av aktørene i den*

- norske barnevernsdebatten i sosiale medier for SOS-Barnebyer.*
- Andrews, T. M., Lindeløv, B. & Seppola, A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer* (Rapport nr. 1/2015). Bodø: Nordlandsforskning.
- Angel, B. Ø. & Blekesaune, M. (2014). *Flyttinger i barnevernet – risikofaktorer, erfaringer og forklaringer*. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Ankestyrelsen (u.å). *Børnegrupper – samtalegrupper for adopterede børn*. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/adoption/radgivning-til-adoptivfamilier/bornegrupper>
- Ankestyrelsen. (2013). *Undersøgelse af underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer*. Socialpædagogerne. <https://viden.sl.dk/artikler/boern-og-unge/socialt-udsatte/underretninger-i-kommunerne/>
- Ankestyrelsen. (2020a). *Afbrydelse af samvær og/eller kontakt Sagsgennemgang og kommunespektiver*. Folketinget. <https://www.ft.dk/samling/20191/almDEL/SOU/bilag/121/2135197.pdf>
- Ankestyrelsen. (2020b). *Undersøgelse af om et barn eller ung trænger til særlig støtte – børnefaglig undersøgelse*. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/sager-om-born-og-unge/undersogelser/undersogelse-af-om-et-barn-eller-ung-traenger-til-saerlig-stotte-bornefaglig-undersogelse>
- Ankestyrelsen. (2020c). *Børnesagsbarometer 2020*. <https://ast.dk/publikationer/bornesagsbarometret-2020>
- Ankestyrelsen. (2021). *Artikler: Børnegrupper for adopterede*. <https://ast.dk/born-familie/artikler/adoption/bornegrupper-for-adopterede>
- Ankestyrelsen. (2021b). *Artikel: Børnegrupper for adopterede børn er en succes*. <https://ast.dk/born-familie/artikler/adoption/artikel-bornegrupper-for-adopterede-born-er-en-succes>
- Ankestyrelsen. (2022a). *Børnesagsbarometret 2021*. <https://ast.dk/publikationer/bornesagsbarometret-2021>
- Ankestyrelsen. (2022b). *PAS (Post Adoption Services)*. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/adoption/radgivning-til-adoptivfamilier>
- Ankestyrelsen. (2022c). *Ankestyrelsens talportal*. <https://ast.dk/tal-og-statistik-app/>
- Ankestyrelsen. (2022d). *Ny principmeddelelse: Forældrekompetence-undersøgelser skal udarbejdes af autoriserede psykologer*. <https://ast.dk/born-familie/artikler/sager-om-born-og-unge/>
- ny-principmeddelelse-forældrekompetenceundersøgelser-skal-udarbejdes-af-autoriserede-psykologer
- Archard, D. & Skivenes, M. (2009). Hearing the child. *Child & Family Social Work*, 14(4), 391–399.
- Archard, D. (2023) «What makes the family special?» I: *Oxford University Press on the Family in EU Law*, Marja-Liisa Oberg (Red.). Oxford: Oxford University Press.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European social policy*, 12(2), 137–158.
- Asmervik, S. (2015). Hva er det med (noen) sakkyndige? Om sakkyndige, Barnesakkyndig kommisjon og rettssikkerhet. *Tidsskrift for Familierett, Arverett og Barnevernrettslige Spørsmål*, 13(3), 262–272.
- Augusti, E-M., Bernt, C. & Melinder, A. (2017). Kvalitetssikring av sakkyndighetsarbeid – en gjennomgang av vurderingsprosesser i Barnesakkyndig kommisjon, fylkesnemnder og domstoler. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 15(4), 265–289.
- Backe-Hansen, E. (2001). *Rettferdiggjøring av omsorgsovertakelse: En beslutningsteoretisk analyse av barneverntjenestens argumentasjon i en serie typiske saker om små barn* (NOVA-rapport). Oslo: Norsk Institutt for Forskning om Oppvekst, Velferd og Aldring.
- Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. & Havik, T. (2013). *Utilsiktet flytting fra fosterhjem* (NOVA Notat 2/13). Oslo: Oslo Metropolitan University.
- 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.
- Backe-Hansen, E., Løvgren, M., Aamodt, H. A. & Winswold, A. (2014b). *Til god hjelp for mange: Evaluering av Losprosjektet* (NOVA Rapport 13/14). Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Bakke, I. M. & Holmberg, L. (2014). Barns deltagelse i omsorgsovertakelser. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 91(1), 4–19.
- Bakketeig, E. & Backe-Hansen, E. (2008). *Forskningkunnskap om ettervern* (NOVA Rapport 17/08). Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Bakketeig, E. & Backe-Hansen, E. (2018). Agency and flexible support in transition from care: learning from the experiences of a Norwegian



- sample of care leavers doing well. *Nordic Social Work Research*, 8(S1), 30–42.
- Bald, A., Doyle Jr., J.J., Gross, M. & Jacob, B. (2022). *Economics of Foster Care* (Working Paper 29906). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Banach, M. (1998). The Best Interests of the Child: Decision-Making Factors. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 79(3), 331–340.
- Barne- og familiedepartementet (2014). *Retningslinjer om bruk av egenerklæringer fra sakkyndige i barnevernsaker*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-egenerklaring-sakkyndige-barnevernsaker-/id765015/>
- Barne- og familiedepartementet. (2020). *Informasjonsskriv om behandlingen av barnevernssaker – nye avgjørelser fra Høyesterett*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f29d37d4e9e04d8891693415c19e411c/informasjonsskriv-om-barnevernssaker--nye-retningslinjer-fra-hoyesteretts-om-saksbehandling.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2021). *Et trygt hjem for alle. Regjeringens fosterhjemstrategi 2021–2025*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/13621d5368d04fdb840681663ae29e40/211196-regjeringens-fosterhjemstrategi-web.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022a). *Forskningsstrategi 2022–2026*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/46bf641492874deda66c143f2dde4852/no/pdfs/forskningsstrategi-2022-2026.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022b). *Nytt utval skal utgreie institusjonstilbudet i barnevernet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-utval-skal-utgreie-institusjonstilbudet-i-barnevernet/id2920326/>
- Barne- og familiedepartementet. (2022c). *Høringsnotat: Forskrift om barns medvirkning i barnevernet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e2999438b6a84628a93af59503243c4c/horingsnotat-om-medvirkning-endelig-versjon-.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022d). *Høringsnotat – Forskrift om tilsyn med tjenester og tiltak til barn og unge i barnevernsinstitusjon m.m.* Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/43a2fbd-fe09042f3bdd7f70709e6490f/horingsnotat-med-forslag-til-ny-tilsynsforskrift-.pdf>
- Barne- og familiedepartementet. (2022e). *Høringsnotat: Forskrift om samtaleprosess*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e2999438b6a84628a93af59503243c4c/horingsnotat-forskrift-om-samtaleprosess-.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2009). *Snakk med meg! En veileder om å snakke med barn i barnevernet (Q-1156 B)*. Regjeringen. [https://www.regjeringen.no/contentassets/2240b330760646f5a03b254837e73919/snakk-med-meg\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2240b330760646f5a03b254837e73919/snakk-med-meg_web.pdf)
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2010). *Fosterhjemavtalen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/2011/fosterhjemavtalen2011.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). *Mer kunnskap – bedre barnevern. Kompetansestrategi for det kommunale barnevernet 2018–2024*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e31905299774f5681d57311e284d519/bedre-barnevern.pdf>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). *Trygge foreldre – trygge barn. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021)*. Regjeringen. [https://www.regjeringen.no/contentassets/23fff4c08d0440ca84543ff74786c6a0/bld\\_foreldrestotte\\_strategi\\_21juni18.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/23fff4c08d0440ca84543ff74786c6a0/bld_foreldrestotte_strategi_21juni18.pdf)
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2019). *Høringsnotat – Forslag til ny barnevernsslov*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a124c63b81b487e9d79ae44b-73a2b70/horingsnotat-ny-barnevernsslov--april-2019-.pdf>
- Barneombudet. (2015). *Grenseløs omsorg – bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern. Barneombudets fagrappport 2015*. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet. (2020a). *De tror vi er shitkids. Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon*. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet. (2020b). – *Jeg skulle hatt BUP i en koffert. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov*. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/jeg-skulle-hatt-bup-i-en-koffert>
- Barneverns- og helsenemnda. (2023). *Talsperson*. <https://www.bvhn.no/talsperson.573587.no.html>
- Barnevernsinstitusjonsutvalget. (2022). *Mandat*. <https://barnevernsinstitusjonsutvalget.no/mandat/>
- Barnsley (2022). *Looked after children (LAC) reviews – all you need to know*. <https://www.barnsley.gov.uk/services/children-families>

- and-education/children-in-care-and-care-leavers/barnsley-virtual-school/designated-teachers/looked-after-children-lac-reviews/
- Bartelink, C., van Yperen, T. A. & Berge, I. J. (2015). Deciding on child maltreatment: A literature review on methods that improve decision-making. *Child Abuse & Neglect*, 49, 142–153.
- Baugerud, G. A. & Melinder, A. M. D. (2012). Maltreated Children's Memory of Stressful Removals from Their Biological Parents. *Applied Cognitive Psychology*, 26(2), 261–270.
- Baviskar, S., Christoffersen, M. N., Karmsteen, K., Hansen, H., Leth-Espensen, M., Christensen, A. & Brauner, J. (2016). *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform (delrapport I)*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Beddoe, L. (2015). Continuing education, registration and professional identity in New Zealand social work. *International Social Work*, 58(1), 165–174.
- Bendiksen, L. R. L. (2008). *Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer: foreldreansvar og adopsjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bengtsson, T. T. & Henze-Pedersen, S. (2022). *Børn og unges inddragelse i myndighedssagsbehandling på børne- og ungeområdet. En vidensindsamling under Videnscenter om børneinddragelse og udsatte børns liv*. København: VIVE. <https://www.vive.dk/media/pure/18052/8612264>
- Benneche, G. (1967). *Rettsikkerheten i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bennett, D. L., Schlüter, D. K., Melis, G., Webb, C. J., Reddy, S., Barr, B., Wickham, S. & Taylor-Robinson, D. (2022). Monitoring a Fragile Child Protection System: a Longitudinal Local Area Ecological Analysis of the Inequalities Impact of Children's Services Inspections on Statutory Child Welfare Interventions in England. *Journal of Social Policy*, 1–21.
- Beratung.de. (2021). *Mutter-Kind-Heim: Hilfeldlfe in Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen*. [https://beratung.de/recht/ratgeber/mutter-kind-heim-hilfe-in-mutter-vater-kind-einrichtungen\\_fntlrs#7](https://beratung.de/recht/ratgeber/mutter-kind-heim-hilfe-in-mutter-vater-kind-einrichtungen_fntlrs#7)
- Berg, T. (2010). Adopsjon som barneverntiltak – Hvordan gikk det med barna? Rapport fra praksis. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 87(1), 48–59.
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G. M. D., Garvik, M. & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter. Innvandreres møter med barnevernet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Bergen kommune. (2022). *Rådgivning ved bekymring for gravide og familier med barn 0–3 år*. <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/helse-og-omsorg/barnevern-og-foreldrestotte/barnevern/radgivning-ved-bekymring-for-gravide-og-familier-med-barn-0-3-ar>
- Bergström, M., Cederbland, M., Håkansson, K., Jonsson, A.K., Munte, C., Vinnerljung, B., Wirtberg, I., Östlund, P. & Sundell, K. (2020). Interventions in Foster Family Care: A Systematic Review. *Research on Social Work Practice*, 30(1), 3–18.
- Bernt, J. F. (2017). *Norsk Lovkommentar/Gyldendal Rettsdata – Forvaltningsloven. Revisjon*. Norsk Lovkommentar.
- Berrick, J. D., Peckover, S., Pösö, T. & Skivenes, M. (2015). The formalized framework for decision-making in child protection care orders: A cross-country analysis. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 366–378.
- Berrick, J.D., Shauffer, C. & Rodriguez, J. (2011). Recruiting for excellence in foster care: Marrying child welfare research with brand marketing strategies. *Journal of Public Child Welfare*, 5(2), 271–281.
- Berrick, J. D. & Skivenes, M. (2012). Dimensions of high quality foster care: Parenting Plus. *Children and Youth Services Review*, 34(9), 1956–1965.
- Berrick, J. D. & Skivenes, M. (2013). Fostering in the welfare states of the US and Norway. *Journal of European Social Policy*, 23(4), 423–436.
- Berrick, J., Dickens, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2016). Time, institutional support, and quality of decision making in child protection: a cross-country analysis. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40(5), 451–468.
- Berrick, J.D., Dickens, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2017). A cross-country comparison of child welfare systems and workers' responses to children appearing to be at risk or in need of help. *Child abuse review*, 26(4), 305–319.
- Berrick J. D., Dickens, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2018). Care order templates as institutional scripts in child protection: A cross-system analysis. *Children and Youth Services Review*, 84, 40–47.
- Berrick (2019). *Upublisert materiale gjort tilgjengelig for utvalget*.
- Berrick, J., Dickens, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2020). Are child protection workers and judges in alignment with citizens when considering interventions into a family? A cross-

- country study of four jurisdictions. *Children and Youth Services Review*, 108, 104562.
- Berrick, J.D. (2021). *Establishing the Need for Research: What we Know, and What we Need to Know About Resource Families*. Upublisert.
- Berrick, J., Skivenes, M. & Roscoe, J. (2022). Parental freedom in the context of risk to the child: Citizens' views of child protection and the state in the US and Norway. *Journal of Social Policy*, 1–22.
- Berrick, J. D., Gilbert, N. & Skivenes, M. (2023). *Oxford Handbook of Child Protection Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Bessell, S. (2011). Participation in decision-making in out-of-home care in Australia: What do young people say? *Children and Youth Services Review*, 33(4), 496–501.
- Bessette, J. M. (2001). «Political Accountability». I: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, N. J. Smelser & P. B. Baltes (Red.), (s. 38–39). Oxford: Pergamon.
- Biehal, N., Sinclair, I. & Wade, J. (2015). Reunifying abused or neglected children: Decision-making and outcomes. *Child Abuse & Neglect*, 49, 107–118.
- Bjella, M., Holter, C. R. & Sørensen, I.B. (2022). *Barn og unge i barnevernsinstitusjoner. Hvordan har det det?* Oslo: Rambøll Management Consulting AS.
- Bjune, M. C. (2017). *Skånsom henting? Erfaringer med akuttvedtak i barnevernet*. Oslo: Redd Barna.
- Bjørgen, D. & Westerlund, H. (2012). *Bruker spør bruker evaluering: Familieambulatoriet helse Nord-Trøndelag: brukere og samarbeidspartnerens erfaringer*. Trondheim: KBT Midt-Norge.
- Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1985). «A prospective longitudinal study of adoption.» I: *Longitudinal studies in child psychology and psychiatry: Practical lessons from research experience*, R. A. Nicol (Red.). London: John Wiley & Sons.
- Boyle, C. (2017). 'What is the impact of birth family contact on children in adoption and long-term foster care?' A systematic review. *Child and Family Social Work*, 22, 22–33.
- Brännström, L., Vinnerljung, B. & Hjern, A. (2020). Outcomes in Adulthood After Long-Term Foster Care: A Sibling Approach. *Child Maltreatment*, 25(4), 383–392.
- Braarud, H. C. (2012). *NOU 2012: 5: Bedre beskyttelse av barns utvikling, vedlegg 1: H. Braarud: Oppdatert kunnskap om tidlig utvikling med tanke på kompensierende tiltak, inkludert å hente barnet*.
- Brandtzæg, B. A. (2016). Evaluering av interkommunale barneverntjenester i Sør-Trøndelag (TF-rapport nr. 382). Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Bratteli, N. R. (2015). *Hjelpeplassering eller omsorgsovertakelse. Vurdering av hjelpetiltak og tvang i barnevernet*. [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Breen, C., Krutzinna, J., Luhamaa, K. & Skivenes, M. (2020). Family Life for Children in State Care: An Analysis of the European Court of Human Rights' Reasoning on Adoption Without Consent. *The International Journal of Children's Rights*, 28(4), 715–747.
- Brodzinsky, D. & Smith, S. L. (2019). Commentary: Understanding Research, Policy, and Practice Issues in Adoption Instability. *Research on Social Work Practice*, 29(2), 185–194.
- Brown, S., Craig, L., Crookes, R., Summerfield, A., Corbett, N. E. & Lackenby, J. (2015). *The Use of Experts in Family Law: Understanding the Processes for Commissioning Experts and the Contribution They Make to the Family Court*. London: Ministry of Justice.
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2016). *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus (Rapport 2016:29)*. Oslo: Fafo.
- Barnesakkyndig Kommissjon (BSK). (2014). *Veiledende mal for sakkyndigrapport*. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fd71tvbqpkymo.cloudfront.net%2Fkommisjoner-og-r%25C3%25A5d%2FBarnesakkyndig-kommissjon%2Fveiledere%2Fveiledendemal050614-1.docx&wdOrigin=BROWSELINK>
- Barnesakkyndig Kommissjon (BSK). (2022). *Årsrapport 2021*. Oslo: Sivilrettsforvaltningen.
- Bufdir. (u.å.a). *Hva er barnevernsreformen?* <https://ny.bufdir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/barnevernsreformen/hva-er-barnevernsreformen/>
- Bufdir. (u.å.b). *Kompetanseteamet mot tvangsektenskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll*. <https://ny.bufdir.no/vold/aresrelatert/kompetanseteamet/>
- Bufdir. (u.å.c). *Tjenestestøtteprogrammet (tiltak i kompetansesatsingen)*. <https://ny.bufdir.no/prosjekter/kompetansesatsing/tjenestestotteprogrammet/>
- Bufdir. (u.å.d). *Nasjonal koordineringsgruppe*. Nasjonal koordineringsgruppe | Bufdir

- Bufdir. (2010). *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Oslo: Bufdir. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Retningslinjer\\_for\\_fagteamenes\\_arbeid\\_i\\_Bufetat.pdf?\\_gl=1\\*y6z-fql\\*\\_ga\\*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY3MzU5NjU3Ny4zMTguMC4xNjczNTk2NTc3LjAuMC4w](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Retningslinjer_for_fagteamenes_arbeid_i_Bufetat.pdf?_gl=1*y6z-fql*_ga*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4*_ga_E0HBE1SMJD*MTY3MzU5NjU3Ny4zMTguMC4xNjczNTk2NTc3LjAuMC4w)
- Bufdir. (2014a) *Rapport: Akuttarbeid i kommunalt barnevern*. Oslo: Bufdir. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Akuttarbeid\\_kommunalt\\_barnevern.pdf](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Akuttarbeid_kommunalt_barnevern.pdf)
- Bufdir. (2014b). *Melderutiner. For å sikre skole- og opplæringstilbud for barn og unge som plasseres med hjemmel i barnevernloven*. Oslo: Bufdir. [https://www.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/orginal\\_melderutiner\\_a4\\_sept\\_digital.pdf](https://www.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/orginal_melderutiner_a4_sept_digital.pdf)
- Bufdir & Helsedirektoratet. (2015a). *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helse-tjenester til barnets beste* (Rundskriv nr.: 21/2015). Oslo: Bufdir; Helsedirektoratet.
- Bufdir. (2015b). *Veileder. Tilsyn med barn i fosterhjem*. [https://www.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/tilsyn\\_barn\\_fosterhjem\\_veileder.pdf](https://www.bufdir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/tilsyn_barn_fosterhjem_veileder.pdf)
- Bufdir. (2015c). *Hvordan bør faglige anbefalinger om et samlet tilbud til utsatte sped- og småbarn og deres foreldre følges opp?* [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Hvordan\\_bor\\_faglige\\_anbefalinger\\_samlet\\_tilbud\\_utsatte\\_sped\\_smabarn.pdf?\\_gl=1\\*343zdb\\*\\_ga\\*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY2NjM1NjYwOS4yNDguMS4xNjY2MzU5NTU1LjAuMC4w](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Hvordan_bor_faglige_anbefalinger_samlet_tilbud_utsatte_sped_smabarn.pdf?_gl=1*343zdb*_ga*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4*_ga_E0HBE1SMJD*MTY2NjM1NjYwOS4yNDguMS4xNjY2MzU5NTU1LjAuMC4w)
- Bufdir. (2016a). *Rettsdata. 2016-06-11. 69480-6/2013. Akuttberedskap i kommunalt barnevern*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2016b). *Metoder som kan styrke tilknytning mellom fosterbarn og fosterfamilie*. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Metoder\\_som\\_kan\\_styrke\\_tilknytning\\_mellom\\_fosterbarn\\_og\\_fosterfamilie.Rapportpdf.pdf](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Metoder_som_kan_styrke_tilknytning_mellom_fosterbarn_og_fosterfamilie.Rapportpdf.pdf)
- Bufdir. (2016c). *Utredning av et nasjonalt kvalitets-system og samordnet digital forvaltning i barnevernet*. [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Utredning\\_av\\_et\\_nasjonalt\\_kvalitetssystem\\_og\\_samordnet\\_digital\\_forvaltning\\_i\\_barnevernet.pdf?\\_gl=1\\*cmeu5n\\*\\_ga\\*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY3NDY2NDkzOC4zMzcuMC4xNjczNjY0OTM4LjAuMC4w](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Utredning_av_et_nasjonalt_kvalitetssystem_og_samordnet_digital_forvaltning_i_barnevernet.pdf?_gl=1*cmeu5n*_ga*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4*_ga_E0HBE1SMJD*MTY3NDY2NDkzOC4zMzcuMC4xNjczNjY0OTM4LjAuMC4w)
- Bufdir. (2017). *Fagutviklingsplan – Familievernets arbeid med prioriterte oppgaver*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2018a). *Skoleveileder – Veileder for samarbeid mellom skole og barnevern*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2018b). *Rettsdata. 2018-03-23. 53879-4/2017. Tolkingsuttalelse – Innholdet i bistandsplikten og ansvaret til stat og kommune*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2018c). *Barnevernsforeldre: Oppfølging av foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon*. [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/barnevernsforeldre\\_oppfolging\\_av\\_foreldre\\_med\\_barn\\_i\\_fosterhjem\\_og\\_barnevernsinstitusjon/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/barnevernsforeldre_oppfolging_av_foreldre_med_barn_i_fosterhjem_og_barnevernsinstitusjon/)
- Bufdir. (2018d). *Kartlegging av kompetansebehov i det kommunale barnevernet*. [https://www2.bufdir.no/globalassets/global/kartlegging\\_av\\_kompetansebehov\\_i\\_det\\_kommunale\\_barnevernet\\_deloppdrag\\_d\\_i\\_tillegg\\_to\\_til\\_tildelingsbrev\\_2016.pdf](https://www2.bufdir.no/globalassets/global/kartlegging_av_kompetansebehov_i_det_kommunale_barnevernet_deloppdrag_d_i_tillegg_to_til_tildelingsbrev_2016.pdf)
- Bufdir. (2019a). *Utredning av kompetansehevings-tiltak i barnevernet* (Rapportnummer 04/2019). Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2019b). *Regelverk for tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn*. <https://www.bufdir.no/siteassets/tilskudd/systematisk-identifikasjon-og-oppfolging-av-utsatte-barn/regelverk-tilskudd-utsatte-barn-2022.pdf>
- Bufdir. (2020a). *Politi og barnevern – nasjonale retningslinjer for samhandling*. [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/politi\\_og\\_barnevern\\_nasjonale\\_retningslinjer\\_for\\_samhandling/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/politi_og_barnevern_nasjonale_retningslinjer_for_samhandling/)
- Bufdir. (2020b). *DigiBarnevern*. <https://www.bufdir.no/contentassets/0424c524dbf54551bb6710496eb29629/generelt-om-digibarnevern.pdf>
- Bufdir. (2020c). *Utlysning: Utprøving av grunnmodell for hjelpetiltak i barnevernstjenester*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021a). *Årsrapport 2020*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021b). *Ensomme eksperter. Utredning av utdanningsprogrammet for og oversikten over barnefaglig sakkynndige*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021c). *Lovbrudd: Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021d). *Tjenestekatalog institusjon*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021e). *Nasjonal veileder for standardisert forløp institusjon*. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2021f). *Grunnmodell for hjelpetiltak i barnevernet*. [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/grunnmodell\\_for\\_hjelpetiltak\\_i\\_barnevernet/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/grunnmodell_for_hjelpetiltak_i_barnevernet/)
- Bufdir. (2021g). *Faglig veileder i akuttarbeid institusjon og beredskapshjem*. <https://ny.bufdir.no/>

- fagstotte/produkter/akuttarbeid\_institusjon\_og\_beredskapshjem\_\_faglig\_veileder/
- Buudir. (2021h). *Akutt plasseringer (hasteflytting) – digitalt verktøy*. <https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/hasteflytting/>
- Buudir. (2021i). *Buudir lanserer ny nettressurs om foreldrestøtte*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2021j). *Samvær – retningslinje for vurdering av samværsordning ved omsorgsovertakelse*. [https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/samvar\\_retningslinje\\_for\\_vurdering\\_av\\_samværsordning\\_ved\\_omsorgsovertakelse/#heading-contentlink-124008](https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/samvar_retningslinje_for_vurdering_av_samværsordning_ved_omsorgsovertakelse/#heading-contentlink-124008)
- Buudir. (2021k). *Buudirs arbeid med forskning 2021*. [https://www2.buudir.no/globalassets/global/nbbf/buudir/buudirs\\_arbeid\\_med\\_forskning\\_2021.pdf](https://www2.buudir.no/globalassets/global/nbbf/buudir/buudirs_arbeid_med_forskning_2021.pdf)
- Buudir. (2021l). *Fosterhjem – samhandlingsforløp for barn som flytter i fosterhjem*. [https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/barn\\_som\\_flytter\\_i\\_fosterhjem\\_\\_samhandlingsforlop/](https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/barn_som_flytter_i_fosterhjem__samhandlingsforlop/)
- Buudir. (2021m). *Fosterhjems plasseringer i barnets slekt eller nære nettverk, og om søskenplasseringer – faglige anbefalinger*. [https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/fosterhjems\\_plasseringer\\_i\\_barnets\\_slekt\\_eller\\_nare\\_netverk\\_og\\_om\\_soskenplasseringer\\_\\_faglige\\_anbefalinger/](https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/fosterhjems_plasseringer_i_barnets_slekt_eller_nare_netverk_og_om_soskenplasseringer__faglige_anbefalinger/)
- Buudir. (2021n). *Familieråd – en håndbok for kommunal barnevernstjeneste*. <https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/familierad/>
- Buudir. (2021o). *Etteradopsjonstilbud til adopterte og familiene deres. Kartlegging av behov og forslag til tiltak*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022a). *Tverrfaglig helsekartlegging*. [https://ny.buudir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/tverrfaglig-helsekartlegging/?\\_gl=1\\*1b00rao\\*\\_ga\\*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY1NjQwNjQ2NS4xMTMuMC4xNjU2NDA2NDY1LjA](https://ny.buudir.no/fagstotte/barnevern-oppvekst/tverrfaglig-helsekartlegging/?_gl=1*1b00rao*_ga*MTc2NjQ2NzU5Mi4xNjQzNjI4MjY4*_ga_E0HBE1SMJD*MTY1NjQwNjQ2NS4xMTMuMC4xNjU2NDA2NDY1LjA)
- Buudir. (2022b). *Barn i fosterhjem*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barn\\_og\\_unge\\_med\\_tiltak\\_fra\\_barnevernet/barn\\_i\\_fosterhjem/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_i_fosterhjem/)
- Buudir. (2022c). *Oppsummert status i tall for barnevernet*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Oppsummert\\_status\\_i\\_tall\\_for\\_barnevernet/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Oppsummert_status_i_tall_for_barnevernet/)
- Buudir. (2022d). *Årsrapport 2021*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022e). *Skolelos*. <https://ny.buudir.no/prosjekter/skolelos/>
- Buudir. (2022f). *Unge med ettervernstiltak*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barn\\_og\\_unge\\_med\\_tiltak\\_fra\\_barnevernet/unge\\_med\\_ettervernstiltak/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/unge_med_ettervernstiltak/)
- Buudir. (2022g). *Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom*. <https://ny.buudir.no/tilskudd/oppfolgings-og-losfunksjoner-for-ungdom/>
- Buudir. (2022h). *Veileder for forløp i barneverninstitusjoner*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022i). *Saksbehandlingsrundskrivet – Retningslinjer for barnevernstjenestens saksbehandling*. <https://ny.buudir.no/contentassets/ed7a489b2fbf4c808e4637c037e51450/saksbehandlingsrundskrivet.pdf>
- Buudir. (2022j). *Buudirs langtidspan for forskning og evaluering (2023–2026)*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022k). *Barn med hjelpetiltak*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barn\\_og\\_unge\\_med\\_tiltak\\_fra\\_barnevernet/barn\\_med\\_hjelpetiltak/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barn_og_unge_med_tiltak_fra_barnevernet/barn_med_hjelpetiltak/)
- Buudir. (2022l). *Akuttvedtak*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/barn\\_med\\_tvangsvedtak/akuttvedtak/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/barn_med_tvangsvedtak/akuttvedtak/)
- Buudir. (2022m). *Tvangsadopsjon*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/barn\\_med\\_tvangsvedtak/tvangsadopsjon/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/barn_med_tvangsvedtak/tvangsadopsjon/)
- Buudir. (2022n). *Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn*. <https://ny.buudir.no/tilskudd/identifikasjon-og-oppfolging-av-utsatte-barn/>
- Buudir. (2022o). *Barnevern kommunemonitor*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern\\_kommunemonitor/#/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern_kommunemonitor/#/)
- Buudir. (2022p). *Fosterhjemsstrategi – Buudirs arbeid med tiltakene i regjeringens fosterhjemsstrategi 2021–2025 – et trygt hjem for alle*. [https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi\\_\\_buudirs\\_arbeid\\_med\\_tiltakene\\_i\\_regjeringens\\_fosterhjemsstrategi\\_2021\\_2025\\_et\\_trygt\\_hjem\\_for\\_alle/#heading-contentlink-8053](https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/fosterhjemsstrategi__buudirs_arbeid_med_tiltakene_i_regjeringens_fosterhjemsstrategi_2021_2025_et_trygt_hjem_for_alle/#heading-contentlink-8053)
- Buudir. (2022q). *Fosterhjem – informasjon til barnet ved flytting – sjekkliste for barnevernstjenesten*. <https://ny.buudir.no/fagstotte/produkter/fosterhjem-informasjon/>
- Buudir. (2022r). *Familie for første gang (Nurse Family Partnership – NFP)*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022s). *Veileder for sakkyndig utredningsarbeid i saker etter barnevernloven*. Oslo: Buudir.
- Buudir. (2022t). *Om barnevernstjenestene*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/om\\_barnevernstjenestene/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/om_barnevernstjenestene/)
- Buudir. (2022u). *Barnevernstiltak til barn med innvandrerbakgrunn*. [https://www2.buudir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/Barnevernstiltak\\_blant\\_barn\\_med\\_ulik\\_landbakgrunn/](https://www2.buudir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Barnevernstiltak_blant_barn_med_ulik_landbakgrunn/)

- Bufdir (2022v). *Samvær – kunnskapsbasert retningslinje for vurdering av samværsordning ved omsorgsovertakelse*. [https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/samvar\\_retningslinje\\_for\\_vurdering\\_av\\_samvarsordning\\_ved\\_omsorgsovertakelse/](https://ny.bufdir.no/fagstotte/produkter/samvar_retningslinje_for_vurdering_av_samvarsordning_ved_omsorgsovertakelse/)
- Bufdir. (2022w). Turnover blant ansatte i barnevernet – hvorfor slutter så mange? En nasjonal omfangsundersøkelse av årsaker og kjennetegn ved tjenester og institusjoner med høy turnover. Oslo: Bufdir.
- Bufdir. (2022x). *Barnevernsstatistikk*. [https://www2.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Barnevern/](https://www2.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/)
- Bufdir. (2023a). *DigiBarnevern*. <https://www.bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/>
- Bufdir. (2023b). Barnevernsregisteret. Oslo: Bufdir.
- Bufdir (2023c) *Utredning – kunnskapsbasert retningslinje for utredning av omsorgssituasjonen for barn mellom 0–6 år*. [https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/utredning\\_familier\\_med\\_barn\\_0\\_6\\_ar/](https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/utredning_familier_med_barn_0_6_ar/)
- Bufetat. (2016). *Utsiktete flyttinger 2013–2015 i Bufetat, Region vest og sør*. Oslo: Bufdir. <https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Utsiktete-flyttinger-2013-2015-Bufetat-region-vest.pdf>
- Bufetat. (2022). *TFCO – Treatment Foster Care Oregon, Bærum*. [https://www2.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/tfco\\_Baerum/](https://www2.bufdir.no/Barnevernsinstitusjoner/tfco_Baerum/)
- Bundesministerium der Justiz. (2022). *Sozialgesetzbuch (SGB) – Achtes Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163). § 42 Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen*. [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_8/\\_42.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_42.html)
- Burns, K., Pösö, T. & Skivenes, M. (2017). *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Burns, K., Križ, K., Krutzinna, J., Luhamaa, K., Meysen, T., Pösö, T., Sánchez-Cabezudo, S. S., Skivenes, M. & Thoburn, J. (2019). The Hidden Proceedings – An Analysis of Accountability of Child Protection Adoption Proceedings in Eight European Jurisdictions. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 6(1), 339–371.
- Børne- og socialministeriet. (2018). *Velfærds-politisk Analyse*. [https://sm.dk/media/8399/vpa\\_kontinuitet\\_i\\_anbringelser\\_af\\_boern\\_og\\_unge\\_t.pdf](https://sm.dk/media/8399/vpa_kontinuitet_i_anbringelser_af_boern_og_unge_t.pdf)
- Børns Vilkår. (2014). *Professionel bisidning til børn og unge – En håndbog for fagpersoner*. København: Børns Vilkår.
- Cafcass. (2022a). *Public law cases*. <https://www.cafcass.gov.uk/grown-ups/professionals/public-law-cases/>
- Cafcass. (2022b). *Cafcass' role in care proceedings*. <https://www.cafcass.gov.uk/grown-ups/parents-and-carers/care-proceedings/cafcass-role-care-proceedings/>
- California Department of Social Services. (2022). *California Wraparound*. <https://www.cdss.ca.gov/inforesources/cdss-programs/foster-care/wraparound>
- Caspersen, J. & Kårstein, A. (2013). *Kvalitet i praksis: Oppfatninger om kvalitet blant praksisveiledere* (NIFU Rapport 14/2013). Oslo: NIFU.
- Cassidy, D. & Davey, S. (2011). *Family justice children's proceedings – Review of public and private law case files in England and Wales* (Research Summary 5/11). London: Ministry of Justice.
- CCWIP (2023). *Entries to Foster Care*. <https://ccwip.berkeley.edu/childwelfare/reports/Entries/MTSG/r/ab636/s>
- CEBC. (2020). *On the Way Home (OTWH)*. The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/program/on-the-way-home-otwh/>
- CEBC. (2021a). *Homebuilders®*. The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/program/homebuilders/>
- CEBC. (2021b). *Scientific Rating Scale*. The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/ratings/scientific-rating-scale/>
- CEBC. (2022a). *California Evidence-Based Clearinghouse for Child Welfare*. The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/>
- CEBC. (2022b). *CEBC Overview*. The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/leadership/overview/>
- Christoffersen, M. N. (2012). A Study of Adopted Children, Their Environment, and Development: A Systematic Review. *Adoption Quarterly*, 15(3), 220–237.
- Christoffersen, M. N., Hammen, I., Andersen, K. R. & Jeldtoft, N. (2007). *Adoption som indsats: en systematisk gennemgang af udenlandske erfaringer* (Report 07:32). København: SFI-Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Chamberlain P., Leve L. D. & DeGarmo D. S. (2007). Multidimensional Treatment Foster Care for girls in the juvenile justice system: 2-year follow-up of a randomized clinical trial.

- Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 75(1), 187–193.
- Chamberlain, P., Price, J., Leve, L.D., Laurent, H., Landsverk, J. A. & Reid, J. B. (2008). Prevention of behavior problems for children in foster care: outcomes and mediation effects. *Prevention science*, 9(1), 17–27.
- Chamberlain, P. & Leve, L. D. (2009). Improving the lives of foster children through evidenced-based interventions. *Vulnerable Child Youth Stud*, 4(2), 122–127.
- Chateauneuf, D., Turcotte, D. & Drapeau, S. (2017). The relationship between foster care families and birth families in a child welfare context: The determining factors. *Child & Family Social Work*, 23(1), 71–79.
- Chambers, R., Crutchfield, R., Willis, T. Y., Cuza, H. A., Otero, A., Goddu Harper, S. G. & Carmichael, H. (2018). «It's just not right to move a kid that many times:» A qualitative study of how foster care alumni perceive placement moves. *Children and Youth Services Review*, 86, 76–83.
- Children's Bureau (2021a). *The AFCARS Report. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families. Preliminary FY [Federal Fiscal Year]2020 Estimates as of October 04, 2021-No.28*. Washington, D.C.: Children's Bureau.
- Children's Bureau. (2021b). *Grounds for Involuntary Termination of Parental Rights*. Washington, D.C. <https://www.childwelfare.gov/pubpdfs/groundtermin.pdf>
- Children's Bureau. (2022). *Trends in Foster Care and Adoption: FY 2012 – 2021*. Washington, D.C. <https://www.acf.hhs.gov/cb/report/trends-foster-care-adoption>
- Children's Commissioner. (2022). *Family Review. Family and its protective effect*. London: <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/wp-content/uploads/2022/12/cc-family-and-its-protective-effect-part-1-of-the-independent-family-review-.pdf>
- Child Welfare Information Gateway. (2022). *Group and Residential Care*. <https://www.childwelfare.gov/topics/outofhome/group-residential-care/>
- Christiansen, Ø., Havik, T. & Anderssen, N. (2010). Arranging stability for children in long-term out-of-home care. *Children and Youth Services Review*, 32(7), 913–921.
- Christiansen, Ø. (2015). *Hjelpetiltak i barnevernet – en kunnskapsstatus*. Bergen: Uni Research Helse, RBKU Vest.
- Christiansen, Ø. & Anderssen, N. (2010). From concerned to convinced: reaching decisions about out-of-home care in Norwegian Child Welfare Services. *Child & Family Social Work*, 15(1), 31–40.
- Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K. & Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Bergen: Uni Research Helse, RBKU Vest.
- Christiansen, Ø., Skaale Havnen, K., Iversen, A., Knag Fylkesnes, M., Lauritzen, C., Håøy Nygård, R., Jarlby, F. & Vis, S. (2019). *Når barnevernet undersøker: Barnevernets undersøkelsesarbeid (Delrapport 4)*. Bergen: NORCE, Universitetet i Bergen, NTNU, Norges Arktiske Universitet.
- Clark, H., Coll-Seck, A., Banerjee, A., Peterson, S. & Costello, A. (2020). A future for the world's children? A WHO–UNICEF–Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224), 605–658.
- Clausen, S. E. (2003). «Plasseringer utenfor hjemmet på 1990-tallet». I: Elisabeth Backe-Hansen (Red.), *Barn utenfor hjemmet. Plasseringer i barnevernets regi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Clausen, S-E., & Kristofersen, L. B. (2008). *Barnevernsklienter i Norge 1990–2005. En longitudinell studie (NOVA Rapport 3/2008)*. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Clausen, S-E. & Valset, K. (2012). Spedbarn og småbarn med tiltak fra barnevernet 1995–2008: Utbredelse av omsorgssvikt og risikofaktorer. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 49(7), 642-648
- Clifford, G., Fauske, H., Lichtwarck, W. & Marthinsen, E. (2015). *Minst hjelp til dem som trenger det mest? Sluttrapport fra forsknings- og utviklingsprosjektet «Det nye barnevernet»* (rapport nr. 6/2015). Bodø: Nordlandsforskning.
- Cobb, S. (2013). Legal aid reform: its impact on family law. *Journal of Social Welfare and Family Law*. 35 (1), 3–19.
- CommunityCare. (2004). *Community Care survey reveals public ignorance about social work role*. <https://www.communitycare.co.uk/2004/09/20/community-care-survey-reveals-public-ignorance-about-social-work-role/>
- CommunityCare. (2019). *IRO service needs radical improvement to promote effective challenge*. <https://www.communitycare.co.uk/2019/02/06/iro-service-needs-radical-improvement-promote-effective-challenge/>
- Connellan, K., Bartholomaeus, C., Due, C. & Riggs, D. W. (2017). A systematic review of

- research on psychiatric mother-baby units. *Archives of Women's Mental Health*, 20(3), 373–388.
- Copp. (u.å.). *Use of expert evidence. Court orders and pre-proceedings*. <https://coppguidance.rip.org.uk/pre-proceedings/use-of-expert-evidence/#legalrequirements>
- CoramBAAF. (2019). *Government publishes experimental statistics on educational outcomes for looked after children in England*. <https://corambaaf.org.uk/updates/government-publishes-experimental-statistics-educational-outcomes-looked-after-children>
- Coru. (2022). *Social Workers – Approved Qualifications*. <https://www.coru.ie/health-and-social-care-professionals/education/approved-qualifications/social-workers/social-workers-approved-qualifications.html>
- CSPRP. (2022). *Latest from the Child Safeguarding Practice Review Panel*. <https://www.gov.uk/government/organisations/child-safeguarding-practice-review-panel>
- Dagbladet. (2018). *Ved en feil behandlet domstolen samme barnevernssak to ganger. Utfallene ble helt forskjellig*. <https://www.dagbladet.no/nyheter/ved-en-feil-behandlet-domstolen-samme-barnevernssak-to-ganger-utfallene-ble-helt-forskjellige/70123663>
- Daly, M. (2020). Children and their Rights and Entitlements in EU Welfare States. *Journal of Social Policy*, 49(2), 343–360.
- Dearman, P. (2005). Computerized social casework recording: Autonomy and control in Australia's income support agency. *Labor Studies Journal*, 30(1), 47–65.
- Deloitte. (2012). *KS FoU: Barnevernet i små kommuner – status og utfordringer*. <https://www.ks.no/contentassets/fd8-ba5db991d4c5cb21528da9cfacd0d/rapport.pdf>
- Deloitte (2019). *Kartlegging av institusjonstilbud i Norge og utvalgte europeiske land*. Oslo: [https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kartlegging\\_av\\_institusjonstilbud\\_i\\_Norge\\_og\\_utvalgte\\_europeiske\\_land%20.pdf](https://bibliotek.bufdir.no/BUF/101/Kartlegging_av_institusjonstilbud_i_Norge_og_utvalgte_europeiske_land%20.pdf)
- DCSF. (2010). *IRO Handbook: Statutory guidance for independent reviewing officers and local authorities on their functions in relation to case management and review for looked after children*. London: DCSF. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/337568/iro\\_statutory\\_guidance\\_iros\\_and\\_las\\_march\\_2010\\_tagged.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337568/iro_statutory_guidance_iros_and_las_march_2010_tagged.pdf)
- Department of Education. (2021). *The Children Act 1989 guidance and regulations Volume 2: care planning, placement and case review*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1000549/The\\_Children\\_Act\\_1989\\_guidance\\_and\\_regulations\\_Volume\\_2\\_care\\_planning\\_placement\\_and\\_case\\_review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1000549/The_Children_Act_1989_guidance_and_regulations_Volume_2_care_planning_placement_and_case_review.pdf)
- Department of Health. (2001). *Social Work Recruitment Drive Set to Be a Success*. Reference Number 2001/0645.
- Det internasjonale valufondet (IMF) (2022). *GDP (U.S. dollars) per capita, current prices*.
- DFØ. (2020). *Statlig tilsyn med kommunene. Kartlegging av omfang, samordning og nytte (DFØ-rapport 2020: 9)*. Oslo: DFØ.
- Dickens, J., Berrick, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2017). Social workers and independent experts in child protection decision making: messages from an intercountry comparative study. *British journal of social work*, 47(4), 1024–1042.
- Dickens, J., Masson, J., Garside, L, Young, J. & Bader, K. (2019). Courts, care proceedings and outcomes uncertainty: The challenges of achieving and assessing «good outcomes» for children after child protection proceedings. *Child & Family Social Work*, 24(4), 574–581.
- Dimmen, S. A. & Trædal, F. (2013). Fosterhjemsplassering i slekt og nettverk. Handlingsrom og dilemmaer. *Universitetsforlaget. Norges barnevern*, 90(3), 158–173.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016). *Nøklen til handlingsrommet – Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* (Difi-rapport 2016:6). Oslo: Difi.
- DIPA (2019) *Requirements for Judgments in 8 Jurisdictions/Countries*. <https://discretion.uib.no/resources/requirements-for-judgments-in-care-order-decisions-in-8-countries/#1588242680256-00a159db-e96f>.
- DIPA. (2021). *Description of coding results – 216 care order cases concerning newborn children*. Bergen: Universitetet i Bergen. <https://discretion.uib.no/wp-content/uploads/2022/03/Newborn-Description-of-coding-results.pdf>
- DIPA. (2022a). *Children's right to participation*. <https://discretion.uib.no/childrens-right-to-participation/>
- DIPA. (2022b). *Legal Frame for Care Order Processes of Newborn Babies in 8 European Countries*. Centre for Research on Discretion and Paternalism. Bergen: Universitetet i Bergen. <https://discretion.uib.no/resources/legal-frame-newborn/#1555068508647-72e4979c-90fe>
- DIPA. (2022c). *Gjennomgang av 50 adopsjonssaker fra 2016*. Centre for Research on Discretion



- and Paternalism. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Domstol. (u.å.). *Sakkyndig*. <https://www.domstol.no/no/roller-og-aktorer-i-retten/sakkyndig/>
- Domstol. (2019). *Praktiske anbefalinger for domstolsbehandling til barnets beste i saker etter barnevernloven*. <https://www.domstol.no/globalassets/da/veiledere-og-rapporter/barn/praktiske-anbefalinger-barnevernsaker.pdf>
- Domstol (2020). *Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser Anbefalinger for etablering av «Plattform for domstoldata»*. [https://www.digi.no/filer/Allmenn\\_offentliggj%C3%B8ring\\_av\\_rettsavgj%C3%B8relser.pdf](https://www.digi.no/filer/Allmenn_offentliggj%C3%B8ring_av_rettsavgj%C3%B8relser.pdf)
- Domstol. (2021). *Nasjonal veileder for behandling av barnevernssaker*. <https://www.domstol.no/globalassets/da/veiledere-og-rapporter/barn/nasjonal-veileder-for-behandling-av-barnevernssaker-08.10.21.pdf>
- Dozier M., Grasso D., Lindheim O. & Lewis E. (2007). „The role of caregiver commitment in foster care: Insights from This Is My Baby interview.» I: D. Oppenheim & D. F. Goldsmith (Red.), *Attachment theory in clinical work with children* (s. 90–108). New York: The Guilford Press.
- Drange, N. & Hernæs, Ø. (2020). *Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen* (Rapport nr. 3/2020). Oslo: Frischsenteret.
- Drange, N., Hernæs, Ø. M., Markussen, S., Raaum, O., Oterholm, I. & Slettebø, T. (2021). *Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – Barn og familier i barnevernet* (Rapport 4/2021). Oslo: Frischsenteret, VID.
- 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.
- Drozd, F., Høstmælingen, A., Nielsen, N. & Slinning, K. (2020). *Foreldreveiledning – hva virker for hvem?* Psykologisk.no. <https://psykologisk.no/2020/02/foreldreveiledning-hva-virker-for-hvem/>
- Dybing, E. & Stoltenberg, C. (2006). *Kunnskapsoppsummering om barns helse og miljø* (Rapport 2006:3). Bergen: Folkehelseinstituttet.
- Ekhaugen, T. & Rasmussen, I. (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune* (Vista-rapport nr. 2015/51). Oslo: Vista Analyse.
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I. & Homleid, T. (2016). *Klokere vern av de aller minste*. (Rapport 2016/46). Oslo: Vista Analyse.
- Ekhaugen, T. & Rasmussen, I. (2016). *Bruken av private aktører i barnevernet – ansvar på avveie?* (Rapport 2016/19). Oslo: Vista Analyse.
- Ekhaugen, T., Høgestøl, A. & Rasmussen, I. (2018). *Kommunenes tilbud til sine fosterhjem. (Rapport 2018/10)*. Oslo: Vista Analyse.
- Ellingsen, D., Pettersen, K-S., Andersen, L. & Viblemo, T-E. (2015). *Terskler i barnevernet* (FoU-resultat 2015). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved HiOA.
- Ellingsen, D., Kjelsaas, I, Bruvoll, A., Guldvik, M. K., Høiseth-Gilje, K. & Backe-Hansen, E. (2019). *Uønsket deling av søskenflokker* (Menon-Publikasjon 113/2019). Oslo: Menon Economics.
- Elster, J. (1989). Social Norms and Economic Theory. *The Journal of Economic Perspectives*, 3(4), 99–117.
- Eng, H., Reedtz, C. & Martinussen, M. (2018). *Effekter av psykososiale intervensjoner for sped- og småbarn* (RKBU Nord Rapport). Bergen: Norges Arktiske Universitetet.
- Enroos, R., Helland, H.S., Pösö, T., Skivenes, M. & Tonheim, M. (2017). The role and function of the spokesperson in care order proceedings: A cross-country study in Finland and Norway. *Children and Youth Services Review*. 74, 8–16.
- Eriksen, E. O. & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, K. Å. & Heimestøl, S. (2016). *Sammen om en god start: Familieambulatoriet i Helse Fonna-regionen*. Bergen: Høgskulen på Vestlandet.
- Eriksen, A. M. A. (2020). «Omfang av vold og seksuelle overgrep blant samer og ikke-samer.» I: A. Bredal, H. Eggebø & A. M. A. Eriksen (Red.), *Vold i nære relasjoner i et mangfoldig Norge* (s. 127–144). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Eriksen, A. M. A., Hansen, K. L., Schei, B., Sørli, T., Stigum, H., Bjertness E. & Javo, C. (2018). Childhood violence and mental health among indigenous Sami and non-Sami populations in Norway: a SAMINOR 2 questionnaire study. *International Journal of Circumpolar Health*, 77(1), 1508320.
- Eriksson, P. & Pösö, T. (2021). «Adoption from care in Finland: currently an uncommon alternative to foster care.» I: T. Pösö, M. Skivenes & J. Thoburn (Red.) *Adoption from Care – International Perspectives on Children’s Rights, Family Preservation and State Intervention* (s. 103–120). Bristol: Bristol University Press.

- Erlandsen, M. A. (2019). *Oppfølging av gravide og spedbarnsfamilier i spesialisthelsetjenesten – En kartlegging av familieambulatorier og alternative lavterskeltilbud*. Nasjonal kompetanse-tjeneste TSB Skriftserie nr. 4. Oslo: Oslo universitetssykehus.
- Evans, T. (2013). Organisational rules and discretion in adult social work. *British Journal of Social Work*, 43(4), 739–758.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.
- Evenboer, K. E., Reijneveld, S. A. & Jansen, D. E. M. C. (2018). Improving care for multiproblem families: Context-specific effectiveness of interventions? *Children and Youth Services Review*, 88, 274–285.
- Evidence Based Interventions. (2022). *KEEP*. <https://www.evidencebasedinterventions.org.uk/programmes/keep>
- Faktisk. (2022). *Fakta om barnevernet: Hva vet vi om selvmord?* <https://www.faktisk.no/artikler/zpdr1/fakta-om-barnevernet-hva-vet-vi-om-selvmord>
- Falch-Eriksen, A. & Skivenes, M. (2019) «Article 19 – Children’s right to protection in Norway.» I: M. Langford, M. Skivenes & K. H. Søvig (Red.), *Child rights in Norway: Measuring Compliance* (s. 107–135). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fauske, H., Clifford, G., Lichtwarck, W., Marthinsen, E., Kojan, B. H. & Willumsen, E. (2009). *Det Nye barnevernet: et forsknings- og utviklingsprosjekt i Barnevernet. Barnevernet på ny kurs? Sluttrapport fase 1*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Fauske, H., Kvaran, I. & Lichtwarck, W. (2017). Hjelpetiltak i barnevernet. Komplekse problemer og usikre virkninger. *Fontene forskning*, 10(2), 45–58.
- Fenton-Glynn, C. (2013). The child’s voice in adoption proceedings: A European perspective. *The International Journal of Children’s Rights*, 21(4), 590–615.
- Fenton-Glynn, C. (2021). *Children and the European Court of Human Rights*. New York: Oxford University Press.
- Figschow, W., Ringberg, E. & Ekanger, M. (2006). *Barnevern – medier og juss*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Finans Norge. (2017). *Høringsuttalelse – ny finansavtalelov*. <https://www.finansnorge.no/contentassets/f7605cd3d5ca4e4cbc23e75115b70-baf/finans-norge-horingsuttalelse-ny-finansavtalelov-med-vedlegg-15.12.17.pdf>
- Finlex. (2022). *Lag om yrkesutbildade personer inom socialvården*. <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150817>
- Fisher, P.A., Chamberlain P., Price J. M., Reid J. B. & Landsverk J. (2008). Cascading implementation of a foster and kinship parent intervention. *Child Welfare: Journal of Policy, Practice, and Program* 2008, 87(5), 27–48.
- Fisher, P.A., Chamberlain, P. & Leve, L.D. (2009). Improving the lives of foster children through evidenced-based interventions. *Vulnerable Child Youth Stud*. 4(2). 122–127.
- Fischer, G. & Sørensen, R. (2015). Studenters terskler for omsorgsovertakelse i barnevernet. *Fontene forskning*, 2(8), 4–19.
- Fjeld, R., Madland, S., Sasaoka, K., Skivenes, M. & Øvreide, H. (2020). *Det kan høres ut som en bagatell, men ikke for meg da*. Bergen: Bergen kommune.
- Folkehelseinstituttet. (2018). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår*. <https://www.fhi.no/nettpub/hin/samfunn/barn-oppvekst/>
- Folkehelseinstituttet. (2022). *Oppsummert forskning*. <https://www.fhi.no/kk/oppsummert-forskning-for-helsetjenesten/>
- Folkehelseinstituttet. (2023). *Foreldreoppfølging i familievernet etter omsorgsovertakelse: en systematisk kartleggingsoversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet?
- Fontene (2021) *Pressen må sikres tilgang til barnevernssaker i fylkesnemnda. Åpenhet vil gagne barnet, mener Norsk Journalistlag*. <https://fontene.no/barnevern/-pressen-ma-sikres-tilgang-til-barnevernssaker-i-fylkesnemnda-apenhet-vil-gagne-barnet-mener-norsk-journalistlag-6.47.787510.9b14f5c9f8>
- Forandringsfabrikken. (2016). *Klokhet om vold*. <https://forandringsfabrikken.no/rapport-klokhet-mot-vold-2016/>
- Forandringsfabrikken. (2019a). *Hvis jeg var ditt barn. Om tvang i barnevernsinstitusjon*. <https://forandringsfabrikken.no/rapport-hvis-jeg-var-ditt-barn-om-tvang-i-barnevernsinstitusjon-2019/>
- Forandringsfabrikken. (2019b). *Rett og sikkert*. <https://forandringsfabrikken.no/rett-og-sikkert-2019/>
- Forandringsfabrikken (2019c). *Høringsvar fra Forandringsfabrikken stiftelse til NOU 2016: 16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-ny->

- barnevernslav/id2639982/?uid=6e71b5bc-54ec-4fdc-aeb0-7899cbd687c8
- Forandringsfabrikken. (2020). *Forstå det viktigste*. <https://forandringsfabrikken.no/rapport-forsta-det-viktigste-2020/>
- Forandringsfabrikken. (2021). *Det handler om oss*. <https://forandringsfabrikken.no/det-handler-om-oss/>
- Forandringsfabrikken. (2022). *Må hjelpe for oss*. <https://forandringsfabrikken.no/rapport-ma-hjelpe-for-oss-2022/>
- Forskningsrådet. (2020). *Forskning som støtter praksis, utdanning og innovasjon. Delrapport arbeidsgruppe 1. Delrapport til strategiprosessen BarnUnge21*. Oslo: Forskningsrådet.
- Forskningsrådet. (2021). *Ut av blindsonene. Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge. Barnunge21*. Oslo: Forskningsrådet.
- Forskningsrådet. (2022a). *Sentre for fremragende forskning*. <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/sff/>
- Forskningsrådet. (2022b). *Offentlig sektor-ph.d*. <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/offentlig-sektor-phd/>
- Forskningsrådet. (2022c). *The Child's Right to Family Life and Stability in Foster Care*. <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/project/FORISS/336869?Kilde=FORISS&distribution=Ar&chart=bar&calcType=funding&Sprak=no&sortBy=date&sortOrder=desc&resultCount=30&offset=0&ProgAkt.3=INNOFFA-RENA-Innovasjonsarena+for+stat+og+kommune>
- Forskningsrådet. (2022d). *Evaluation of the Norwegian Centres of Excellence (SFF) Funding Scheme. Report from the evaluation committee (2020)*. Oslo: Forskningsrådet.
- Fossum, S., Lauritzen, C., Vis, S. A. M., Ottosen, A. & Rustad, K. B. (2015). Samhandling mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge – en litteraturgjennomgang. *Tidsskriftet Norges barnevern* 92(4), 282–297.
- Frederiksen, S. & Hestbæk, A-D. (2021). *Kontinuitet i anbringelser. Sluttrapport fra evalueringen af regler om kontinuitet i Barnets Reform*. København: Vive.
- Friis, E. & Åström, K. (2017). The Use of Court and Party-Appointed Experts in Legal Proceedings in Sweden: Judges' Experiences and Attitudes. *Oslo Law Review*, 4(2), 63–81.
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. (2018). *Historien om Stine. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næromsorg Sør og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017 – 7.2. 2018*. Statsforvalteren.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2016). «*Dei forsto meg ikkje*». *Tilsynsrapport*. Statsforvalteren.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2020). *2019. Årsrapport. Årsregnskap*.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (2021). *2020. Årsrapport. Årsregnskap*.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2022). *2021. Årsrapport. Årsregnskap*.
- Fylkesnes, M. K., Iversen, A. C. & Nygren, L. (2018). Negotiating deficiency: Exploring ethnic minority parents' narratives about encountering child welfare services in Norway. *Child & Family Social Work*, 23(2), 196–203.
- Fævelen, M. J. (2016). Rom for forskjell? Barnevernstjenestens møte med norske romer. *Fontene forskning*, 9(2), 16–28.
- Hague Conference on Private International Law. (2008). *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice: Guide No. 1 Under the Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*. Bristol: Family Law.
- García, J. L., James J. Heckman, J. J. & Ronda, V. (2021). *The Lasting Effects of Early Childhood Education on Promoting the Skills and Social Mobility of Disadvantaged African Americans* (BFI Working Paper No. 29057).
- Gaarde, M. B. & Langleite, M. (2022). Ledelse og kravet om forsvarlige beslutninger til barnets beste. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 99(4), 202–219.
- Gatwiri, K., McPherson, L., Parmenter, N. Cameron, N. & Routmah, D. (2021). Indigenous Children and Young People in Residential Care: A Systematic Scoping Review. *Trauma, Violence and Abuse*, 22(4), 829–842.
- Gerdts-Andersen, T. (2020). Fastsettelse av samvær ved omsorgsovertakelse. En analyse av hvordan fylkesnemnda begrunner sin utmåling. *Kritisk juss*. 46(2), 125–153.
- Gerdts-Andersen, T. & Aarum Hansen, H. (2021). How the child's views is weighted in care order proceedings. *Child and Youth Services Review*, 129, 106179.
- Gerdts-Andersen, T. Eide, K., Krane, V. & Kvello, Ø. (2022). *Tilbakeføring til foreldrehjemmet etter en plassering i fosterhjem eller institusjon: En oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen. Flyttinger i regi av barnevernet* (Delrapport 2, USN skriftserie 100). Universitetet i Sørøst Norge.

- Gilbert, N. Parton, N. & Skivenes, M. (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gillingham, P. (2009). *The use of assessment tools in child protection: An ethnomethodological study* [Doktorgradsavhandling]. University of Melbourne.
- Gov. (2022a). *If your child is taken into care*. <https://www.gov.uk/if-your-child-is-taken-into-care/going-to-court>
- Gov. (2022b). *Reform of guardian ad litem arrangements in child care proceedings*. <https://www.gov.ie/en/policy-information/04fc0e-reform-of-guardian-ad-litem-arrangements-in-child-care-proceedings/>
- Granone, F., Reikerås, E., Sæbø, J., Solheim, K., Kaltvedt, E., Ree, M., Esmaeeli, S., Furskog-Risa, E. C. & Dybvig-Joner, M. (2022). *Tidlig innsats, tidlig i livet. En sammenstilling og analyse av eksisterende kunnskap og forskning om de 1000 første dagene i et individs liv, inklusive livet i magen*. Stavanger: KS; SIU.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I: A. Mollander & L. I Tenum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179–196). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grinde, T. V., Egelund, T. & Bunkholdt, V. (2004). *Nordisk barnevern* (NOVA-Rapport 18/04). Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Grünfeld, L.A, Backe Hansen, E., Guldvik, M. K., Kjelsaas, I., Winje, E., Engebretsen, L. S. & Westberg N. B. (2020). *Institusjonstilbudet i barnevernet* (54/2020). Oslo: Menon Economics.
- Gundersen, T. & Jessen, J. (2019). *Å være fosterfamilie – erfaringene til fosterforeldre og deres egne barn* (Kort oppsummert nr. 3, 2019). Oslo: NOVA.
- Gundersen, T., Tveito, S. B. & Dokken, T. (2022). *Evaluering av los-ordningen for ungdom* (Rapport 3/2022). Oslo: NOVA.
- Habermas, J., Lennox, S. & Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49–55.
- Haight, W., Waubanascum, C., Glesener, D. & Marsalis, S. (2018). A scoping study of Indigenous child welfare: The long emergency and preparations for the next seven generations. *Children and Youth Services Review*, 93, 397–410.
- Halton, C., Harold, G., Murphy, A. & Walsh, E. (2018). *A Social and Economic Analysis of the Use of Legal Services (SEALS) in the Child and Family Agency (Tusla)*. University College Cork.
- Handler, J. F. (1986). *The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., Strand, A. H., Brodtkorb, E. & Sverdrup, S. (2018). *Nordic 0 – 24 collaboration on improved services to vulnerable children and young people* (Rapport 2018:22). Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge* (Rapport 2020:02). Oslo: Fafo.
- Harold G., Kerr D., Van Ryzin M., DeGarmo D., Rhoades K. & Leve L. (2013). Depressive symptom trajectories among girls in the juvenile justice system: 24-month outcomes of an RCT of Multidimensional Treatment Foster Care. *Prevention Science*, 14(5), 437–446.
- Harwin, J., Broadhurst, K., Cooper, C. & Taplin, S. (2019). Tensions and contradictions in family court innovation with high risk parents: The place of family drug treatment courts in contemporary family justice. *International Journal of Drug Policy*, 68, 101–108.
- Hastie, R. (2001). Problems for judgment and decision making. *Annual review of psychology*, 52(1), 653–683.
- Hatling, T. (red.) (2021). *Utredning om Fact Ung I Norge*. Trondheim: NAPHA.
- Haugen, G. M. D., Paulsen, V. & Berg, B. (2012). *Foreldre og barns erfaringer i møte med barneverntjenesten i Trondheim kommune*. 73. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Haugland, R. (2016). *Barnevern i små distriktskommuner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Haugli, T. (2009). Internasjonale barnefordelingsaker – Internasjonal barne bortføring. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 7(3), 207–213.
- Haugli, T. & Havik, T. (2010). *Samvær i barnevernsaker*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Haugnæss, G., Helgesen, O. & Stokland, D. (2015). *Evaluering av Barnesakkyndig kommisjon og vurdering av utvidet ansvarsområde*. Oslo: Agenda Kaupang.
- Haugnæss, G. & Næss-Holm, Ø. (2017). *Evaluering av utdanningsprogram for barnefaglige sakkyn-dige* (Rapport 9547). Oslo: Agenda Kaupang.
- Haukanes, L. (2016). Barnet si prosessuelle stilling i barnevernsaker – særleg om omgrepsbruken. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 14(2), 188–200.

- Havforskningsinstituttet. (2021). *Havforskningsinstituttet (HI) – tildelingsbrev for 2022*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/76a9cd4d079d415dbd6d7-faa0ebae0e9/havforskningsinstituttet-tildelingsbrev-for-2022.pdf>
- Havforskningsinstituttet. (2022). *Om oss*. <https://www.hi.no/hi/om-oss>
- Havik, T., Næss, S., Offerdal T. & Wærness K. (1998). *Landsomfattende undersøkelse om erfaringer med barnevernloven i kommunen. Dokumentasjonsrapport. Notat 148*. Bergen: SEFOS.
- Havik, T. (2002). *Slik saksbehandlerne ser det. Fosterhjem som hjelpetiltak og som omsorgstiltak*. Bergen: Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, Skriftserien 02:1.
- Havik, T. (2004). Plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak – Når skjedde det og hvordan gikk det? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 81(2), 30-40.
- Havik, T. (2007). *Slik fosterforeldre ser det – II. Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*. Bergen. Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet. Nr. 1 – 2007.
- Havnen, K. J. S., Jakobsen, R. & Stormark, K. M. (2009). Mental Health Problems in Norwegian School Children Placed Out-of-home: The Importance of Family Risk Factors. *Child Care in Practice*, 15(3), 235-250.
- Havik, T., Hjelmås, M., Johansson, M. & Jakobsen, R. (2013). Plasseringer i beredskapshjem – Hvor lenge varer de og hvorfor? *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 89(4), 250-266.
- 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.
- Heckman, J. J. & Masterov, D. V. (2007). The productivity argument for investing in young children. *NBER Working Paper No. 13016. April 2007. JEL No. H52, I28*. National Bureau of Economic Research.
- Heggdalsvik, I. K., Rød, P. A. & Heggen, K. (2018). Decision-making in child welfare services: Professional discretion versus standardized templates. *Child & Family Social Work*, 23(3), 522–529.
- Helland, H. S., Križ, K., Sánchez-Cabezudo, S. S. & Skivenes, M. (2018). Are there population biases against migrant children? An experimental analysis of attitudes towards corporal punishment in Austria, Norway and Spain. *Children and youth services review*, 85, 151-157.
- Helland, H. S., Pedersen, S. H. & Skivenes, M. (2020). Adopsjon eller offentlig omsorg? En studie av befolkningens syn på adopsjon som tiltak i barnevernet [*Adoption or public care – Citizens' views on adoption as a child protection measure*]. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(2), 124–139.
- Helland, H. S. & Nygård, S. H. (2021). «Understanding attachment in decisions on adoption from care in Norway.» I: T. Pösö, M. Skivenes & J. Thoburn (Red.) *Adoption from Care. International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention*, 215-232. Bristol, UK: Policy Press.
- Helland, H. S. (2021). Reasoning between Rules and Discretion: A Comparative Study of the Normative Platform for Best Interest Decision-Making on Adoption in England and Norway. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 35(1).
- Helland, H. & Skivenes, M. (2019). Adopsjon som barneverntiltak. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Helland, H. S. & Skivenes, M. (2021). «Adoption from care in Norway», I: T. Pösö, M. Skivenes and J. Thoburn (Red.) *Adoption from Care. International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention* (s. 139–156). Bristol, UK: Policy Press.
- Helland, H. S., Pedersen, S. H. & Skivenes, M. (2022). Comparing population view's on state responsibility for children in vulnerable situations – the role of institutional context and socio-demographic characteristics. *Journal of Public Child Welfare*, 1-22.
- Helland, H.S. (2023). Reconciling Children's Best Interest and Right to be Heard. *International Journal of Children's Rights*.
- Helland, H.S., Križ, K. & Skivenes, M. (2023). Children's Involvement in Adoption Decision-Making. I: N. Lowe & C. Fenton-Glynn (Red), *Research Handbook on Adoption. Research Handbook in Family Law Series*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Helland, H.S., Pedersen, S.H. & Skivenes, M. (Up. ). *Public Opinion on Children's Rights and the Need for State Intervention in a Child Protection Context – A Cross Country Study of Denmark, England and Norway*.
- Helsedirektoratet. (2011). *Nasjonal retningslinje for gravide i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og oppfølging av familiene frem til barnet når skolealder*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2015a). 2.3. *Bekymring for barn under 6 år*. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringsveiledere/psykisk-helsevern-for-barn-og-unge/tilstander-for>

- psykisk-helsevern-for-barn-og-unge/bekymring-for-barn-under-6-ar
- Helsedirektoratet. (2018). *Vilkår for autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning*. <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsepersonelloven-med-kommentarer/vilkar-for-autorisasjon-lisens-og-spesialistgodkjenning#paragraf-48-autorisasjon>
- Helsedirektoratet. (2019a). *Kostnadsnivå og produktivitet i psykisk helsevern og TSB 2014–2018. SAMDATA spesialisthelsetjeneste* (Rapport IS-2852). Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2019b). *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge. Nasjonal faglig retningslinje*. <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>
- Helsedirektoratet. (2020a). *Barnevern – kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge*. <https://www.helsedirektoratet.no/pakkeforlop/barnevern-kartlegging-og-utredning-av-psykisk-helse-og-rus-hos-barn-og-unge>
- Helsedirektoratet. (2020b). *Pakkeforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn og unge i barnevernet*. <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/pakkeforlop-for-kartlegging-og-utredning-av-psykisk-helse-og-rus-hos-barn-og-unge-i-barnevernet>
- Helsedirektoratet. (2021a). *Vurdering av virkninger på folkehelsen og helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser. Sektorveileder til Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Utkast 16.06.21*. <https://www.helsedirektoratet.no/horinger/vurdering-av-virkninger-pa-folkehelsen-og-helseeffekter-i-samfunnsokonomiske-analyser>
- Helsedirektoratet. (2021b). *Svar på: anbefalinger etter utredning FACT-ung*. Napha. <https://napha.no/multimedia/10508/Svar-pa-utredning-etter-anbefalinger-etter-utredning-av-FACT-Ung>
- Helsedirektoratet. (2022a). *Om forebygging.no. Forebygging*. <https://www.forebygging.no/Velkommen-til-forebyggingno/>
- Helsedirektoratet. (2022b). *ACT-, FACT- og FACT-ung-team*. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/lokalt-psykisk-helse-og-rusarbeid/act-og-fact-team>
- Helsedirektoratet. (2022c). *Nasjonal veileder. Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier*. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier>
- Helseth, I.A., Stein Erik Lid, S. E., Kristiansen, E., Fetscher, E., Karlsen, H. J., Skeidsvoll, K. J. & Wiggen, K. S. (2019). *Samlerapport basert på kartleggingsfasen av prosjektet Operasjon praksis 2018–2020* (Rapportnummer 16/2019). Oslo: NOKUT.
- Helsetilsynet. (2008). *Autorisasjon av barnevernspedagoger og sosionomer*. 2008/790 II JK. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2015). *Bare en ekstra tallerken på bordet? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem* (Rapport fra Helsetilsynet 1/2015). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2017). *Bekymring i skuffen – Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2015 og 2016 med barnevernets arbeid med meldinger og tilbakemelding til den som har meldt* (Rapport 1/2017). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2018). *Barnets synspunkt når ikke frem. Oppsummeringsrapport etter landsomfattende tilsyn med Bufetat 2017* (Rapport 3/2018). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019a). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernsaker*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019b). *Barnas hjem. Voksnes ansvar. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernsinstitusjoner i 2018* (Rapport 3/2019). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019c). *Når barn trenger mer. Omsorg og rammer* (Rapport 9/2019). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019d). *Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner. Forekomsten av tvangsbruk og fylkesmannens klagebehandling av tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner* (Rapport 10/2019). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2019e). *Nøkkel til virkningsfull og varig endring ligger hos virksomhetene. Pasienter med sepsis – får de raskere behandling i akuttmottak? Oppfølgingen av landsomfattende tilsyn 2016–2018* (Rapport 8/2019). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2020a). *Gjennomgang av barnevernets oppfølging av de to jentene som var plassert på Vestlundveien ungdomssenter og som senere døde*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2020b). *Tilsynet kunne gjort mer, men... Rapport om fylkesmennenes tilsyn med tjenestene til de to jentene som bodde på Vestlundveien og som senere døde*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet (2020c). *En dag – så står du der helt aleine. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2019 med ettervern og samarbeid mellom*

- barnevernet og Nav (Rapport 2/2020). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2020d). *Statens helsetilsyn. Årsrapport 2019*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2020e). *Veileder for tilsyn med barnevernsinstitusjon* (Internserien 8/2020). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2021a). *Tvangsbruk i barnevernsinstitusjoner. Omfang av tvangsbruk og fylkesmennenes klagebehandling av tvangsbruk i 2019* (Rapport 1/2021). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2021b). *Statens helsetilsyn. Årsrapport 2020*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2021c). *Policy for tilsynssaker i barnevern, sosial- og helsetjenestene*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/om-tilsynssaker/policy-for-tilsynssaker-i-barnevern-sosial-og-helsetjenestene/>
- Helsetilsynet. (2021d). *Rapport fra tilsyn med Bufetat region sør, ivaretagelse av bistandsplikten i akutt saker 2020*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2022a). *Statens helsetilsyn. Årsrapport 2021*. Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2022b). *Det handler om ledelse. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med barnevernets arbeid med undersøkelser 2020–2021* (Rapport 2/2022). Oslo: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet. (2023). *Om tilsyn med barnevern*. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/barnevern/>
- Hestbæk, A. D., Höjer, I., Pösö, T. & Skivenes, M. (2019). Child welfare removal of infants: Exploring policies and principles for decision-making in Nordic countries. *Children and youth services review*, 108(104572).
- Hestbæk, A. D., Skivenes, M., Falch-Eriksen, A., Svendsen, I. L. & Backe-Hansen, E. (2023). The Child Protection Systems in Denmark and Norway. *Oxford Handbook of Child Protection Systems*, 112-134.
- Hingley-Jones, H., Allain, L., Gleeson, H. & Twumasi, B. (2020). «Roll back the years»: A study of grandparent special guardians' experiences and implications for social work policy and practice in England. *Child & Family Social Work*, 25(3), 526-535.
- Hjern, A., Palacios, J. & Vinnerljung, B. (2018). Can adoption at an early age protect children at risk from depression in adulthood? A Swedish national cohort study. *BMJ Paediatrics Open*, 2(1).
- Hjern, A., Vinnerljung, B. & Brännström, L. (2019). Outcomes in adulthood of adoption after long-term foster care: A sibling study. *Developmental Child Welfare*, 1(1), 61-75.
- Hobbs, E. & Evans, N. (2017). Social work perceptions and identity: How social workers perceive public and professional attitudes towards their vocation and discipline. *Aotearoa New Zealand Social Work*, 29, 19.
- Hodgkin, R. & Newell, P. (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Unicef.
- Holden, K. F., Ingul, J. M., Steinsli, K., Wold, J. E. & Rimehaug, T. (2018). Familieambulatoriet – en vellykket modell for identifisering av sped- og småbarn i risiko? *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 15(4), 323-334.
- Hukkelberg, S. S. & Ervik-Jeannin, R. (2022). Treatment Foster Care Oregon (TFCO): Preliminary Results from a Study among Norwegian Youths. *Youth*, 2(4), 526-537.
- Hultman, E., Forkby, T. & Höjer, S. (2017). *Mot bättre beslut?: Lekmän och experter som beslutsfattare inom den sociala barnvården – en nordisk jämförelse*. Stockholm: Sveriges Kommuner og Landsting (SKL).
- Høgskulen på Vestlandet. (u.å.). *Expert reports as basis for decisions in Norwegian child welfare services*. <https://www.hvl.no/en/project/2188414/>
- Höjer, I. (2009). Birth parents' perception of sharing the care of their child with foster parents. *Vulnerable Children and Youth Studies*, 4(2), 161-168.
- Høstmælingen, N., Saga Kjørholt, E. & Sandberg, K. (2008). *Barnets rettigheter. Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter – 2008*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- Hestbæk, A. D., Skivenes, M., Falch-Eriksen, A., Svendsen, I. L. & Backe-Hansen, E. (2023). The Child Protection Systems in 6 Denmark and Norway. *Oxford Handbook of Child Protection Systems*, 112-134.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008). *Bruk av tolk i barnevernet* (IMDi-rapport 5/2008). IMDi. <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/2008/bruk-av-tolk-i-barnevernet/>
- Ipsos. (2017). *Tillit til barnevernet blant personer med innvandrerbakgrunn*. Bibliotek.buudir. [https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Tillit\\_til\\_barnevernet\\_blant\\_personer\\_med\\_innvandrerbakgrunn.pdf?\\_gl=1\\*1rihbh9\\*\\_ga\\*MTc2NjQ2NzU5MjU5MjU5MjU5MjU5\\*\\_ga\\_E0HBE1SMJD\\*MTY2NTY2MzAx-My4yMzguMS4xNjY1NjY0OTgxLjAuMC4w](https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Tillit_til_barnevernet_blant_personer_med_innvandrerbakgrunn.pdf?_gl=1*1rihbh9*_ga*MTc2NjQ2NzU5MjU5MjU5MjU5MjU5MjU5*_ga_E0HBE1SMJD*MTY2NTY2MzAx-My4yMzguMS4xNjY1NjY0OTgxLjAuMC4w)
- Irish Statute Book. (2022). *Child Care (Amendment) Act 2022*. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/act/21/enacted/en/pdf>

- Irish Times. (2019). *Guardians ad litem to be made available in all childcare cases*. <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/guardians-ad-litem-to-be-made-available-in-all-childcare-cases-1.3984174>
- ISS. (2007). *Adoption: «Simple Adoption» Versus «Full Adoption»: The Effects of Adoption*. [https://www.iss-ssi.org/2007/Resource\\_Centre/Tronc\\_DI/documents/FactSheet-No30ENG.pdf](https://www.iss-ssi.org/2007/Resource_Centre/Tronc_DI/documents/FactSheet-No30ENG.pdf)
- Iyer, P., Boddy, J., Hammelsbeck, R. & Lynch-Huggins, S. (2020). *Contact following placement in care, adoption, or special guardianship: implications for children and young people's well-being. Evidence review*. London: Nuffield Family Justice Observatory.
- Jardim, P.S.J., Johansen, T.B., Blaasvær, N., Ames, H. & Berg, R.C. (2020). *Akutt plassering i barnevernsinstitusjoner: en systematisk kartleggingsoversikt* (Rapport – 2020). Oslo: Folkehelseinstituttet, 2020.
- Jardim, P. S. J., Johansen, T. B., Ames, H. M. R. & Berg, R. (2020). *Bruk av linkerbeidere i barnevernet: en systematisk kartleggingsoversikt* (Rapport 2020). Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Jelicic, H., La Valle, I, Hart, D. & Holmes, L. (2014). *The role of Independent Reviewing Officers (IROs) in England*. National Children's Bureau. Research Centre. [https://www.ncb.org.uk/sites/default/files/uploads/attachments/role\\_of\\_independent\\_reviewing\\_officers\\_in\\_england\\_final\\_report.pdf](https://www.ncb.org.uk/sites/default/files/uploads/attachments/role_of_independent_reviewing_officers_in_england_final_report.pdf)
- Jensen, B.S. (2014). *Inndragelse af udsatte børn og unge i socialt arbejde – reel inddragelse eller symbolsk retorik?* [Ph.d. afhandling 2014] Aalborg Universitet.
- Jensen, F.P., Kríž, K. & Skivenes, M. (2022). *Structuring practice for children's participation*. DIPA. <https://discretion.uib.no/wp-content/uploads/2022/07/Petersen-Jensen-Kriz-Skivenes-2022-Structuring-Practice-for-Childrens-Participation.pdf>
- Jessen, J. & Backe-Hansen, E. (2017). *Samvær, samarbeid og støtte. Familiens mulighet for å hjelpe unge voksne etter plassering utenfor hjemmet* (NOVA rapport 2/17). Oslo: NOVA.
- Johansen, I. (2014). *Turnover i det kommunale barnevernet* (SSB-rapport 2014:16). Oslo: SSB.
- Johansen, H. K. (2021). «Barnevernet vil de ha fullstendig fjernet» *En studie av årsaker til mistillit til barnevernet* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. BORA. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/11250/2761001>
- Juhasz, I. & Skivenes, M. (2017). The population's confidence in the child protection system – A survey study of England, Finland, Norway and the United States (California). *Social Policy & Administration*, 51(7), 1330-1347
- Juhasz, I. B. (2020). Child Welfare and future assessments – An analysis of discretionary decision-making in newborn removals in Norway. *Children and Youth Services Review*, 116(105137).
- Juristforbundet. (2021). *Innbyggernes rettssikkerhet er truet uten jurister i kommunene*. <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/innbyggernes-rettssikkerhet-er-truet-uten-jurister-i-kommunene/>
- Justice. (2022). *Part 25 – Experts and Assessors*. [https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/family/parts/part\\_25#para25.4](https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/family/parts/part_25#para25.4)
- Juul, R. (2010). *Barnevernets undersøkelser av bekymringsmeldinger: Diskursive praksisformer og barneperspektiver i den kommunale barneverntjeneste, og konsekvenser i forhold til barna* [Doktogradsavhandling]. Trondheim: NTNU. [https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/267778/435038\\_FULLTEXT01.pdf?sequence=1](https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/267778/435038_FULLTEXT01.pdf?sequence=1)
- Kaasa, A. & Jelstad, B. (2009). *Nytter det? Evaluering av Home-start familiekontakten* (Rapport 02/2009). Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.
- Kaasbøll, J. & Aanonli, A.K. (2016). *Helsetjenester i barnevernsinstitusjoner* (Rapport A27429). Trondheim: SINTEF.
- Kaasbøll, J., Lassemo, E. & Melby, L. (2018). *Kartleggingsverktøy/matching av fosterbarn og fosterhjem: En kunnskapssammenstilling* (Teknologi og samfunn. Sintef rapport 2018:00184). Trondheim: SINTEF.
- Kahneman, D. (2011). *Tenke, fort og langsomt*. Oslo: Pax forlag Oslo.
- Karlsson, B. E. (2012). *Forebyggende familieteam 2008–2011-forsøk med familieambulatoriet i Vestre Viken HF: en forskningsbasert evaluering* (Forsknings rapport nr. 5/2012). Drammen: Høgskolen i Buskerud.
- Karmsteen, K., Frederiksen S., Mørch F. H. & Hestbæk, A-D. (2018). *Kontinuitet i anbringelser. Delrapport II: Når forældre og forvaltning mødes*. København: VIVE.
- Kaspersen, S. L., Lassemo, E., Kroken, A., Ose, S. O. & Ådnanes, M. (2018). *Tilskudd til rekruttering av psykologer i kommunale helse- og omsorgstjenester. En devaluering i forbindelse med følgeevalueringen av Kompetanseløft 2020, pp 212*. (SINTEF Rapport; 2018: 01004). Trondheim: SINTEF.
- Kayed, N.S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjellfaat, T., Brubakk, A-M & Wichstrøm, L. (2015). *Resul-*



- tater fra forskningsprosjektet *psykisk helse hos barn og unge i barnevernsinstitusjoner*. Trondheim: NTNU Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – Psykisk helse og barnevern.
- KEEP. (2022). *What is keep?* <https://www.keepfostering.org/>
- Kerr D., Leve L.D. & Chamberlain P. (2009). Pregnancy rates among Juvenile Justice Girls in two randomized controlled trials of MTFC. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 77(3), 588–593.
- KidsRights (KRI). (2022). *The KidsRights Index 2022 Report*. <https://files.kidsrights.org/wp-content/uploads/2022/10/18212510/KidsRights-Index-2022-Report.pdf>
- Kilkelly, U., Lundy, L. & Byrne, B. (2021). «The Convention on the Rights of the Child: A Thematic Analysis of the Incorporation Journey.» I: U. Kilkelly, L. Lundy & B. Byrne (Red.), *Incorporating the UN Convention on the Rights of the Child into National Law* (s. 333-352). Intersentia.
- Kirkeberg, M. I., Lunde, H. & Sky, V. (2022). *Enslige mindreårige flyktninger 1996–2020 – Demografi, utdanning, arbeid, inntekt og barnevern*. Oslo: SSB. [https://www.ssb.no/en/befolkning/innvandrere/artikler/unaccompanied-minor-refugees-1996-2020-demographics-education-employment-income-and-child-welfare-services/\\_/attachment/inline/c3f7693b-eaac-4c61-9aa7-9003961c41e6:9704f27f4c2d6405e261279894e8712bc98d9432/RAPP2022-20.pdf](https://www.ssb.no/en/befolkning/innvandrere/artikler/unaccompanied-minor-refugees-1996-2020-demographics-education-employment-income-and-child-welfare-services/_/attachment/inline/c3f7693b-eaac-4c61-9aa7-9003961c41e6:9704f27f4c2d6405e261279894e8712bc98d9432/RAPP2022-20.pdf)
- Kjelsaas, I., Bruvoll, A., Ellingsen, D. & Basso, M. N. (2018). *Evaluering av tilsynsordningen for barn i fosterhjem*. Publikasjon nr. 63/2018. Oslo: Menon Economics.
- Kjelsaas, I., Backe-Hansen, E., Ellingsen, D., Guldvik, M.K., Vennerød, Ø & Pedersen, S. (2020). *Best egnede tiltak når barn og unge skal bo utenfor hjemmet*. Publikasjon nr. 134/2020. Oslo: Menon Economics.
- Kjær, B. (2017). Fra profesjonelt skjønn til strukturerte maler i barnevernundersøkelser: Erfaringer med og syn på Kvello-malen. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 15(4), 305-328.
- Kojan, B. H. & Christiansen, Ø. (2016). *Beslutninger i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kojan, B. H. & Fauske, H. (2011). Et klasseperspektiv på barnevernets familier. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 14(2), 95-109.
- Kojan, B. H. & Storhaug, A.S. (2021). *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet – sammenhenger, for- ståelser og ansvar* (rapport nr. 6). NTNU: Rapportserie for sosialt arbeid.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Finansiering av kommunesektoren*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Om inntektssystemet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Retningslinjer for skjønnstildelingen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/retningslinjer-for-skjonnstildelingen-2022.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018) *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Regjeringen. [https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0-ba00c5bfb6be/tbu-rapport\\_november\\_2018\\_med\\_omslag.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0-ba00c5bfb6be/tbu-rapport_november_2018_med_omslag.pdf)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>
- Krane, M. S. (2021). *Helse- og omsorgstjenester til den samiske befolkningen i Norge: Oppdatert kunnskapsoppsummering (2016–2021)*. Senter for omsorgsforskning, nord. <https://www.utviklingssenter.no/helse-og-omsorgstjeneste-til-den-samiske-befolkningen-i-norge-final-pdf>
- Kriminalomsorgen. (2022). *Ungdomsfengsel*. <https://www.kriminalomsorgen.no/ungdomsfengsel.535454.en.html>
- Kripos. (2017). *Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder*. [https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel\\_rapport\\_2017.pdf](https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel_rapport_2017.pdf)
- Kripos. (2019). *Alvorlig vold mot små barn*. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/vold-mot-barn/alvorlig-vold-mot-barn.pdf>
- Krishnamurthy, A. & Reynolds, K. (2013). *Experts in Public Family Law Cases in England and Wales*. Ministry of Justice.

- Kristiansand kommune. (2022). *Nye mønstre – trygg oppvekst*. <https://www.kristiansand.kommune.no/tryggoppvekst>
- Križ, K. & Skivenes, M. (2010). We have very different positions on some issues: how child welfare workers in Norway and England bridge cultural differences when communicating with ethnic minority families.' *European Journal of Social Work*, 13(1), 3-18.
- Križ, K. & Skivenes, M. (2013). Systemic differences in views on risk: A comparative vignette study of risk assessment in England, Norway and the United States (California). *Children and Youth Services Review*, 35, 1862-1870.
- Križ, K. & Skivenes, M. (2017). Child welfare workers' perceptions of children's participation: a comparative study of England, Norway and the USA (California). *Child & Family Social Work*, 22(S2), 11-22.
- Križ, K., Krutzinna, J., Pösö, T. & Skivenes, M. (2022). The Invisible Child: A Comparative Study of Newborn Removal Judgments from a Child Equality Perspective (cep). *The International Journal of Children's Rights*, 30, 644-674.
- Krutzinna, J. & Skivenes, M. (2020) Judging parental competence: A cross-country analysis of judicial decision makers' written assessment of mothers' parenting capacities in newborn removal cases. *Child & Family Social Work*, 26(1), 50-60.
- KS. (2022). *Statistikk om barnevernstjenesten*. <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/statistikk-om-barnevernstjenesten/>
- KS. (2023). *Digitale innbyggertjenester*. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/digitale-innbyggertjenester-barnevern/>
- Kuhnle, S. & Kildal, N. (2018). «Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv», I: Hatland, S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.), *Den norske velferdsstaten* (s. 15 – 40). Oslo: Gyldendahl.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Høring om skikkethetsvurdering i høyere utdanning*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-skikkethetsvurdering-i-hoyere-utdanning/id2362414/?expand=horningsnotater>
- Kunnskapsdepartementet. (2022a). *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023 – 2032*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/langtidsplanen-for-forskning-og-hoyere-utdanning-2023-2032/id2929453/>
- Kunnskapsdepartementet. (2022b). *Veileder for departementenes styring av Norges forskningsråd*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9f85670e63e24e0e8d25785e94ffcd6c/veileder-for-departementenes-styring-av-forskningsradet-2022-m-vedlegg.pdf>
- Kvello. (2012). *Et samlet tilbud til utsatte foreldre med sped- og småbarn i alderen 0–3 år* (Rapport). Trondheim: NTNU.
- Kvello. (2015). *Barn i risiko – skadelige omsorgssituasjoner*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kääriälä, A. & Hiilamo, H. (2017). Children in out-of-home care as young adults: A systematic review of outcomes in the Nordic countries. *Children and Youth Services Review*, 79, 107-114.
- Kääriälä, A. (2020). *Always a step behind? Educational and Employment Transitions among Children in Out-of-home Care* [Doktorgradsavhandling]. Itla Research 2020:1.
- Laine, S., Pösö, T. & Ujula, T. (2018). 'Adoptio lastensuojelussa: lukumääristä ja ominaispiirteistä' ['Adoption in child welfare: some numbers and features'], *Yhteiskuntapolitiikka*, 2(83), 199–207.
- Lamponen, T., Pösö, T. & Burns, K. (2019). Children in immediate danger: Emergency removals in Finnish and Irish child protection. *Child Fam. Soc. Work*, 24, 486–493.
- Landsforeningen for barnevernsbarn. (2012). *Høringsuttalelse til NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6c225f4ef3c7455fba1676ba11ef6c72/landsforeningen-for-barnevernsbarn.pdf>
- Landsforeningen for barnevernsbarn. (2020). *Til deg som skal få ettervern*. <https://barnevernsbarna.no/app/uploads/2020/01/Til-deg-som-skal-f%C3%A5-ettersom.pdf>
- Lansdown, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. Gemeinsamer Bibliotheksverbund.
- Larsen, E. (2009). Foreldreskap med offentlig sosial støtte: foreldres opplevelser av mestring når barna mottar støttekontakt eller besøks hjem fra barneverntjenesten. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 12(2), 105-117.
- Larsson, M. & Hultman, E. (2019). Barns rätt till delaktighet vid beslutsprocesser inom den sociala barnvården. Vad betyder barnkonventionen och den rättsliga utformningen för tillämpningen i praktiken? *Barn: forskning om barn og barndom i Norden*, 37(3-4), 85-101.
- Lastensuojelu. THL. SVT. (9.9.2022). The National Institute for Health and Welfare Finland. <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/>

- tyoprosessi/sijaishuolto/sijaishuollon-kustannukset
- Lauritzen, C., Vis, S. A., Skaal Havenen, K. J. & Fossum, S. (2017). *Evaluering av Kvellomalen Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning – delrapport 2*. UiT & NTNU.
- Lausten, M. & Andreasen, A. G. (2022). *Anbragte unges trivsel 2020. Trivselsundersøgelse blandt anbragte 15- og 17-årige, 2014–2020*. København: VIVE.
- Lehmann, S., Havik, O. E., Havik, T. & Heiervang, E. R. (2013). Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. *Child Adolesc Psychiatry Ment Health*, 7(1), 39.
- Leve L.D. & Chamberlain P. (2005). Association with delinquent peers: Intervention effects for youth in out-of-home care. *Journal of Abnormal Child Psychology*, 33(3), 339–347.
- Leve L.D. & Chamberlain P. (2007). A randomized evaluation of Multidimensional Treatment Foster Care: Effects on school attendance and homework completion in juvenile justice girls. *Research on Social Work Practice*, 17, 657–663.
- Leviner, P. (2014). Child protection under Swedish law—legal duality and uncertainty. *European Journal of Social Work*, 17(2), 206–220.
- Leviner, P. (2017). «Samtyckeskonstruktionen i LVU – en analys av gränsdragningen mellan frivillighet och tvång, grundantaganden om människans autonomi samt barns begränsade självbestämmanderätt.» I: P. Leviner & T. Lundström (Red.), *Tvångsvård av barn och unga*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Leviner, P. (2018). Child Participation in the Swedish Child Protection System. Child-Friendly Focus but Limited Child Influence on Outcomes. *International Journal of Children's Rights*, 26(1), 136–158.
- Leviner, P. (2019). «Voice but No Choice – Children's Right to Participation in Sweden.» I: T. Haugli, A. Nylund, R. Sigurdson & L. R. L. Bendixen (Red.), *Children's constitutional rights in the Nordic countries* (s. 269–294). Brill Nijhoff.
- Linköpings Universitet. (2022). *Familjehem sökes. Rekrytering, bedömning och samverkan inom familjehemsvården*. <https://liu.se/forskning/rekrytering-bedomning-och-samverkan-inom-familjehemsvarden>
- Lloyd, C. & Barth, R. P. (2011). Developmental outcomes after five years for foster children returned home, remaining in care, or adopted. *Children and Youth Services Review*, 33(8), 1383–1391.
- Loen, M. & Skivenes, M. (2023). Legitimate child protection systems and the dimension of confidence: A comparative analysis of populations views in six European countries. *Journal of Social Policy*.
- Luhamaa, K., Krutzinna, J. & Skivenes, M. (2022). *Child's best interest in child protection legislation of 44 jurisdictions*. Bergen: Centre for Research on Discretion and Paternalism. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Luhamaa, K., McEwan-Strand, A., Ruiken, B., Skivenes, M. & Wogens, F. (2021). Services and support for mothers and newborn babies in vulnerable situations: A study of eight European jurisdictions. *Children and youth services review*, 120, 105762.
- Luke, N. & Sebba, J. (2014). *Effective parent-and-child fostering: An international literature review*. Oxford: University of Oxford.
- Lurie, K. (2017). *Evaluering av «Akutten i Nord-Trøndelag»* (Rapport 8/2017). Trondheim: RKBU Midt-Norge.
- Lurie, J., Kvaran, I., Tjelflaat, T. & Sørli, H. E. (2015). *Barneverntjenestens arbeid med barnevernundersøkelser i Midt-Norge* (Rapport, 4, 2015). Trondheim: NTNU.
- Lurie, J., Sørli, H. E., Kvaran, I. & Tjelflaat, T. (2018). *Familiens og barneverntjenestens erfaringer med barnevernundersøkelser (Rapport No. 9)*. Trondheim: RKBU Midt-Norge.
- Lynch, C. (2018). Cooperation or coercion?: Children coming into the care system under s 20 voluntary arrangements. *Family law*, 48(2), 191–196.
- Læret, O. K. (2017). *Sakkyndige som «demokratiets sorte hull»? En vignettstudie av sakkyndige psykologers vurderinger av barnevernssaker*. [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. BORA. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/16013/Sakkyndige-som-demokratiets-sorter-hull.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Løyland, K., Borge, L.-E. & Lunder, T.E. (2013). *Utgiftsutjevningen i inntektssystemet – delkostnadsnøkkel for barnevern* (TF-rapport nr. 329). Telemarksforskning og Senter for økonomisk forskning.
- Løvlie, A. G. (2022). Evidence in Norwegian child protection interventions – Analysing cases of familial violence. *Child & Family Social Work*, 28(1), 236–247.
- Løvlie, A. G. & Skivenes, M. (2021). Justifying interventions in Norwegian child protection – an analysis of cases of violence in migrant and non-migrant families. *Nordic Journal on Law and Society*, 4(2), 1–41.

- Løvlie, A. G. (2023). Experts and migrants—A survey experiment on public acceptance of violence and child protection interventions. *Children and Youth Services Review*, 144, 106757.
- Magnussen, A-M. & Skivenes, M. (2015). The Child's opinion and position in care order proceedings: An Analysis of Judicial Discretion in the County Boards' Decision-Making. *International Journal of Children's Rights*, 23(4), 705-723.
- Marthinsen, E. & Lichtwarck, W. (2013). *Det Nye barnevernet: fase I – en antologi*. Oslo: Universitetsforlaget
- Martnes, M. (2022). The child's right to information on sensitive topics – Ensuring a child-rights approach by balancing the right to information and the best interests of the child. *Nordisk Socialrettslig Tidsskrift*, 34.
- Masson, J. (2010). A new approach to care proceedings. *Child & Family Social Work*, 15(3), 369-379.
- Masson, J.M., Pearce, J.F. & Bader, K. F. (2008). *Care Profiling Study. Ministry of Justice Research Report*, 8(4). Ministry of Justice and Department of Children, Schools and Families.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329–58.
- McCurdy, S., Sreekumar, S. & Mendes, P. (2018). Is there a case for the registration of social workers in Australia?. *International Social Work, Advance online publication*.
- McEwan-Strand, A. & Skivenes, M. (2020). Children's capacities and role in matters of great significance for them: an analysis of the Norwegian county boards' decision-making in cases about adoption from care. *The International Journal of Children's Rights*, 28(3), 632-665.
- McTavish, J.R., McKee, C. & MacMillan, H.L. (2022). Foster children's perspectives on participation in child welfare processes: A metasynthesis of qualitative studies. *PLoS ONE*, 17(10).
- Meakings, S., Paine, A. L. & Shelton, K. H. (2020). Birth Sibling Relationships after Adoption: Experiences of Contact with Brothers and Sisters Living Elsewhere. *The British Journal of Social Work*, 51(7), 2478-2499.
- Melinder, A., Koch, K. & Bernt, C. (2021). Som du spør, får du svar: En gjennomgang av mandater til sakkyndige i barnevernssaker. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 19(1), 52-76.
- Meysen, T. & Bovenschen, I. (2021). «Adoption from care in Germany: inconclusive policy and poorly coordinated practice.» I: T. Pösö, M. Skivenes & J. Thoburn (Red.), *Adoption from Care – International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention* (s. 121–138). Bristol: Bristol University Press.
- Mfof. (2022). *Offisiell statistikk for familierett*. <https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/officiell-statistik/familjeratt.html>
- Ministry of Justice. (2008). *Family legal aid funding from 2010: A Consultation. Representation, Advocacy and Experts' Fees*. Data.parliament. <http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2008-3118/DEP2008-3118.pdf>
- Ministry of Justice. (2021). *National statistics. Family Court Statistics Quarterly: January to March 2021*. Gov.uk. <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-january-to-march-2021/family-court-statistics-quarterly-january-to-march-2021#children-act-public-law>
- Ministry of Social Affairs and Health. (2022a). *Child Welfare Act*. Finlex. [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417\\_20131292.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417_20131292.pdf)
- Ministry of Social Affairs and Health. (2022b). *Child welfare*. <https://stm.fi/en/social-services/child-welfare>
- Mnookin, R. H. (1975). Child-Custody Adjudication: Judicial Functions in the Face of Indeterminacy. *Law and Contemporary Problems*, 39(3), 226–293.
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State: Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230.
- Monk, D. & Macarvish, J. (2018). *Siblings, contact and the law: An overlooked relationship?* University of London: Nuffield Foundation.
- Munro, E. (2002). *Effective child protection (2nd ed.)*. London: SAGE.
- Munro, E. (1999). Common errors in reasoning in child protection work. *Child Abuse & Neglect*, 23(8), 745–758.
- Morriss, L. (2018). Haunted futures: The stigma of being a mother living apart from her child(ren) as a result of state-ordered court removal. *The Sociological Review*, 66(4).
- Mossige, S. & Stefansen, K. (2016). *Vold og overgrep mot barn og unge: Omfang og utviklingstrekk 2007–2015* (NOVA Rapport 5/2016). Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M. & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen – Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet* (NIBR-rapport 2011:25). NIBR.
- 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.
- Mørk, A., Sandberg, K., Schultz, T. & Hartoft, H. (2022). A Conflict between the Best Interests of the Child and the Right to Respect for Family Life? Non-Consensual Adoption in Denmark and Norway as an Example of the Difficulties in Balancing Different Considerations. *International Journal of Law, Policy and The Family*, 36(1).
- NAIRO. (2022). *What Is an Independent Reviewing Officer?* <https://nairo.org.uk/about/what-is-an-iro/>
- Napha. (2021). *Stor satsing på unges psykiske helse i statsbudsjettet*. <https://napha.no/content/25249/stor-satsing-pa-unges-psykiske-helse-i-statsbudsjettet>
- Napha. (2022). *FACT Ung*. <https://napha.no/content/25498/fact-ung>
- Naustdal, A-G. & Gabrielsen, E. (2015). Den viktige og vanskelige skikkethetsvurderingen; Hvilke utfordringer gir den universiteter og høyskoler? *UNIPED*, 38(1), 7-22.
- NAV. (2021). *Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret*. Oslo: NAV.
- NCSL. (2014). *Preventing Sex Trafficking and Strengthening Families Act of 2014 (H.R. 4980). Summary of Child Welfare Provisions*. <https://www.acf.hhs.gov/css/policy-guidance/hr-4980-preventing-sex-trafficking-and-strengthening-families-act-2014>
- NERS. (2022). *Om NERS*. <https://www.ners.no/om-ners/>
- Netland, G., Stavrum, L. & Söderström, K. (2021). *Barnevernets ansvar for det ufødte liv -en utredning om meldeplikt, fostervern og tiltak overfor gravide*. Høgskulen i Innlandet: Skriftserien 1 – 2021. Online utgave: 978-82-8380-242-9.
- NHH. (2017). *35 millioner kroner til skattesenteret*. <https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/2017/januar/35-millionar-kroner-til-skattesenteret/>
- Nilsen, S. A., Askeland, K. G., Loro, D. P. J., Iversen, A. C., Havnen, K. J. S., Bøe, T. & Heradstveit, O. (2021). Mental health, adverse life events and health service use among Norwegian youth in the child welfare system: Results from a population-based study. *Child & Family Social Work*, 26(4).
- NIM. (2020). *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*. Oslo: Norges institusjon for menneskerettigheter.
- NKROP. (2022). *Fact Ung. Modellbeskrivelse*. Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse.
- Norce. (2022). *Nye mønstre. Et forskningsstøttet innovasjonsprosjekt. Helhetlig og koordinert innsats til barnefamilier med vedvarende lavinntekt*. <https://www.norceresearch.no/prosjekter/nye-monstre-et-forskningsstottet-innovasjonsprosjekt-helhetlig-og-koordinert-innsats-til-barnefamilier-med-vedvarende-lavinntekt>
- Nord-Baade, S., Johansen, M., Stuen, H. K., Jensen, C. B. & Landheim, A. (2022). *Evaluering av FACT Ung-piloter. Sluttrapport*. Nasjonal kompetansetjeneste for samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse. Sykehuset Innlandet. Rop.
- Norges domstoler. (2022). *Sakkyndig*. <https://www.domstol.no/se/roller-og-aktorer-i-retten/sakkyndig/>
- Norsk fosterhjemsforening. (2021). *Vi vil gjøre en forskjell for barn og unge! Fosterhjemsundersøkelsen 2021 – en brukerundersøkelse fra Norsk Fosterhjemsforening med svar fra over 1000 fosterhjem*. Oslo: Norsk Fosterhjemsforening.
- Norsk fosterhjemsforening. (2022a). *Spørreundersøkelse til medlemmer om samvær og tilbakeføring*. Oslo: Norsk Fosterhjemsforening.
- Norsk fosterhjemsforening. (2022b). *Fosterhjemsundersøkelsen 2022*. Fosterhjemsforening. Oslo: Norsk Fosterhjemsforening.
- Norsk fosterhjemsforening. (2022c). *Erfaringene fra fosterhjemmene viser vei fra antagelser til kunnskap! Fosterhjemsundersøkelsen 2022 og Ung i fosterhjem 2022 – en brukerundersøkelse fra Norsk Fosterhjemsforening med svar fra over 1300 fosterhjem*. Oslo: Norsk Fosterhjemsforening.
- Norsk fosterhjemsforening. (2022d). *Brobyggerprogrammet RAUSHET – en samarbeidsmetode for fosterforeldre, foreldre og barnevernstjenesten*. <https://www.fosterhjemsforening.no/organisasjon/vart-arbeid/brobyggerprogrammet/>
- Norsk fosterhjemsforening. (2022e). *Bufdir i gang med løsninger for tilgang til helseopplysninger for fosterforeldre*. <https://www.fosterhjemsforening.no/bufdir-i-gang-med-losninger-for-tilgang-til-helseopplysninger-for-fosterforeldre/>

- NRK (2022a). *En barndom i en bag*. [https://www.nrk.no/trondelag/xl/barn-i-barnevernet-flytter\\_patrik-ble-flytta-14-ganger-til-og-fra-fosterhjem-og-institusjoner-1.16021008](https://www.nrk.no/trondelag/xl/barn-i-barnevernet-flytter_patrik-ble-flytta-14-ganger-til-og-fra-fosterhjem-og-institusjoner-1.16021008)
- NRK. (2022b). *Hundrevis av barn og unge sporløst borte: Gutt (9) er fremdeles savnet etter syv år*. <https://www.nrk.no/vestland/432-barn-og-ungdommer-har-forsvunnet-fra-norske-asyllmottak-politiet-leter-sjelden-etter-asylsokerne-1.16184402>
- NRK (2023). *Brannalarm*. [https://www.nrk.no/mr/xl/brannalarm\\_sterk-okning-i-antall-branner-pa-institusjoner-i-barnevernet-1.15911264](https://www.nrk.no/mr/xl/brannalarm_sterk-okning-i-antall-branner-pa-institusjoner-i-barnevernet-1.15911264)
- NSPCC. (2022a). *Child protection system in England*. Child protection system for England | NSPCC Learning
- NSPCC. (2022b) *Gillick competency and Fraser guidelines*. Gillick competence and Fraser guidelines – NSPCC Learning. <https://learning.nspcc.org.uk/child-protection-system/gillick-competence-fraser-guidelines>
- NUBU. (2022). *Treatment Foster Care – Oregon (TFCO)*. <https://www.nubu.no/TFCO/>
- Nuffield foundation. (2022). *24 Results found based on 'Born into care'*. <https://www.nuffieldfoundation.org/?s=Born+into+care>
- Nyborg kommune. (2022). *Fast kontaktperson. Børn og unge kan få en fast kontaktperson, som kan støtte i forskjellige sammenhænge*. <https://www.nyborg.dk/da/borger-og-selvbetjening/familie-og-born/kvalitetsstandarder-pa-borne-og-ungeomradet/born-og-unge/fast-kontaktperson/>
- Nøkleby H., Müller, A. E. & Giske L. (2020a). *Bruk av tvang og grensesetting i barnevernsinstitusjoner og fosterhjem: en systematisk kartleggingsoversikt* (Rapport – 2020). Folkehelseinstituttet.
- Nøkleby, H., Jardim, P.S.J. & Berg, R-C. (2020b). *Beskrivelse og vurdering av oversikter om samvær etter omsorgsovertakelse* (Notat – 2020). Folkehelseinstituttet.
- O'Mahony, C. (2019). Child Protection and the ECHR: Making Sense of Positive and Procedural Obligations. *The International Journal of Children's Rights*, 27(4), 660-693.
- O'Mahony, C. (2021). *Annual Report of the Special Rapporteur on Child Protection. A Report Submitted to the Oireachtas*. Gov.ie. <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/214234/9e893871-ecb7-4a28-879a-d0a83d5bc7e2.pdf#page=null>
- Obama White House (2011). *President Obama: «It's Not Enough to Leave No Child Behind. We Need to Help Every Child Get Ahead.»* <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/03/14/president-obama-it-s-not-enough-leave-no-child-behind-we-need-help-every-child-get-a>
- OECD. (2022). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*, Building Trust in Public Institutions. Paris: OECD Publishing.
- Ofsted. (2018). *Childrens and Family Court Advisory and Support Service (Cafcass). Inspection of Cafcass as a national organisation 2018*. <https://files.ofsted.gov.uk/v1/file/50000296>
- Ofsted. (2021). *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills 2020/21*. Gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/ofsted-annual-report-202021-education-childrens-services-and-skills/the-annual-report-of-her-majestys-chief-inspector-of-education-childrens-services-and-skills-202021#social-care>
- Ohnstad, F.O., Gundernsen, G., Rustad, M., Hammersland, C., Rørvik, E. M., Hepsø, A., Sandvik, S. O., Naustdal, A. G., Solbakken, S. E., Nesheim, I. B., Torgalsbøen, A. K. & Åstveit, K. (2011). *Skikkethetsarbeid i UH-institusjonene. Rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Nasjonalt råd for helse- og sosialfagutdanning og Nasjonalt råd for lærerutdanning 2011*. Universitets- og høyskolerådet.
- Ohnstad, B. (2022). *Autorisasjon for barneverns- og sosionomer – en juridisk utredning*. FO. <https://www.fo.no/getfile.php/1347679-1654001618/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/FO%20-%20Rapport%20-%20Autorisasjon%20for%20barneverns- og sosionomer.pdf>
- Olsvik, B. S. & Saus, M. (2019). Skjønn i praktisk barnevernledelse; Kollektiv prosess med organisatoriske begrensninger. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 96(4/2019), 262-281.
- Oppedal, M. (2008). *Akutthjemlene i barnevernloven*. Gyldendal akademisk.
- Orgeret, K. S. (2020). *Fjerde statsmakt*. Snl.no. [https://snl.no/fjerde\\_statsmakt](https://snl.no/fjerde_statsmakt)
- Oslo Economics. (2017). *Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak fra barnevernet* (rapport 2017-1). Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2019). *Samfunnsøkonomisk analyse av kompetansehevingstiltak i barnevernet* (Rapportnummer 2019-17). Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2021a). *Følgeevaluering av kompetansesatsingen for det kommunale barnevernet 2018–2024. Andre statusmåling for tiltakene veiledningsteam, læringsnettverk og dialogmøter* (OE-rapport 2021-39.). Oslo: Oslo Economics.

- Oslo Economics. (2021b). *Samfunnsøkonomisk analyse av Stillasbyggerne, Akershus universitetssykehus. Utarbeidet for Stillasbyggerne ved Akershus universitetssykehus*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo kommune. (2020). *Barneverntjenestens bruk av tolketjenester* (Rapport 8/2020).
- Oslo kommune. (2022). *Kvalitetsreform for Oslos barnevern. Sak til bystyret Oslo kommune* (Byrådssak 71/22).
- OsloMet. (2022). *Rapport vedrørende skikkethetsaker*. <https://student.oslomet.no/rapport-skikkethetsaker>
- Otterlei, M. T. (2022). Perspektiver på omsorgsovertakelser: En kvalitativ studie av foreldre og barnevernsarbeideres erfaringer med omsorgsovertakelsesprosesser med tilknyttede problemområder. [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Stavanger]. BRAGE. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/3018008>
- Oxford Research. (2017). *Evaluering af afprøvingen af metoden Keeping foster parents trained and supported (KEEP). Slutevaluering utført af konsortiet bestående af Oxford Research, CEBR (CBS) og PwC på vegne af Socialstyrelsen*. Oxford Research, PwC & CBS.
- Oxford Research. (2021). *Følgeevaluering av pilot for programfinansiering. Andre leveranse, april 2021*. Kristiansand: Oxford Research.
- Palacios, J., Adroher, S., Brodzinsky, D. M., Grotevant, H. D., Johnson, D. E., Juffer, F., Martinez-Mora, L., Muhamedrahimov, R., Selwyn, J., Simmonds, J. & Tarren-Sweeney, M. (2019). Adoption in the service of child protection: An international interdisciplinary perspective. *Psychology, Public Policy, and Law*, 25(2), 57-72.
- Parkes, A., Shore, C., O'Mahony, C. & Burns, K. (2015). The right of the child to be heard? Professional experiences of child care proceedings in the Irish district court. *Child and Family Law Quarterly*, 27(4), 423-444.
- Pasientovergrepsutvalget. (2022). *Rapport fra Pasientovergrepsutvalget. Grensekrenkelser i helse- og omsorgstjenesten i perioden 2010 – 2020, Varhaugsaken og andre saker som grunnlag for endringer av praksis*.
- Paulsen, V. (2016). Ungdommers erfaringer med medvirkning i barnevernet. *Fontene forskning*, 1, 4-15.
- Paulsen, V. (2017). *Overgang til voksenlivet for ungdom i barnevernet* [Doktorgradsavhandling]. Trondheim: NTNU 2017:346.
- Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B., Tøssebro, J. & Caspersen, J. (2020). *Ettervern – en god overgang til voksenlivet? Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernerfaring*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Paulsen, V., Ytreland, K. & Oterhold, I. (2021). *Pålagte hjelpetiltak i barnevernet. Delrapport 1: Virkning av hjelpetiltak i barnevernet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Pecora, P., Sanders, D., Wilson, D., English, D., Puckett, A. & Rudlang-Perman, K. (2014). Addressing Common Forms of Child Maltreatment: Evidence-Informed Interventions and Gaps in Current Knowledge. *Child & Family Social Work*, 19(3), 321-332.
- Pedersen, A. R. (2016). *Nok er nok. En kvalitativ dokumentanalyse av akuttvedtak i den norske barneverntjenesten* [Masteroppgave]. Universitetet i Bergen.
- Pedersen, E., Ballo, J.G. & Nilsen, W. (2019). *Utprøvingen av Familie for første gang- Sluttrapport fra en fireårig følgeevaluering av «Nurse Family Partnership» i Norge* (Rapport 06-2019). Arbeidsforskningsinstituttet AFI.
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A. & Aalen, P. (2022a). *Ståa i norske kommuner – En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lov-pålagte oppgaver*. Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, S., Westberg, N. B., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., Rødal, M., Ljøgodt von Hanno, I., Westby, L., Grieg, E., Paulsen, V., Ringdal R. & Ulset, G. (2022b). *Evaluering av barnevernsreformen. Oppstartsmåling i 2022, rett etter at reformen trådte i kraft*. Oslo: Menon Economics.
- Pedersen, S., Johnsen, P. F. F., Ljøgodt von Hanno, I., Myrvold, T. & Stokke, O. M. (2023). *Samfunnskostnader av vold i nære relasjoner*. Oslo: Menon Economics.
- Pereznieto, P., Montes, A., Langston, L. & Routier, S. (2014). *The costs and economic impact of violence against children* (Child Fund Alliance Report). Child Fund Alliance. [https://www.researchgate.net/publication/266258834\\_The\\_costs\\_and\\_economic\\_impact\\_of\\_violence\\_against\\_children](https://www.researchgate.net/publication/266258834_The_costs_and_economic_impact_of_violence_against_children)
- Price, J. M., Chamberlain, P., Landsverk, J., Reid, J.B. & Leve, L.D. (2008). Effects of a foster parent training intervention on placement changes of children in foster care. *Child maltreatment* 13(1), 64-75.
- Price, J. M., Roesch, S., Walsh, N. E. & Landsverk, J. (2015). Effects of the KEEP Foster Parent Intervention on Child and Sibling Behavior Problems and Parental Stress During a Rando-

- mized Implementation Trial. *Prevention Science*, 16(5), 685-95.
- Pösö, T. & Huhtanen, R. (2017). «Removals of children in Finland: A mix of voluntary and involuntary decisions.» I: K. Burns, T. Pösö og M. Skivenes (Red.), *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*. Oxford: Oxford University Press
- Pösö, T., Pekkarinen, E., Helavirta, S. & Laakso, R. (2018). 'Voluntary' and 'involuntary' child welfare: challenging the distinction. *Journal of social work*, 18(3), 253-272.
- Pösö, T., Skivenes, M. & Thoburn, J. (2021). *Adoption from Care: International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention*. Bristol: Policy Press.
- Pösö, T. (2021a). *Children's consent to child welfare services: Some explorative remarks*. Children & Society
- PWC. (2021). *Investering i Efterværn. Tværgående evaluering*.
- Rabinovich, L. (2022). A Lawyer of My Own. Legal Aid for Children and Youth in Israel. Background note. *Legal Aid Department, Israeli Ministry of Justice*. Rambøll. (2012). *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge* (Rapport til Socialog Integrationsministeriet). Rambøll.
- Rambøll. (2016). *Brukerundersøkelsen 2016* (Rapport til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.). Oslo: Rambøll Management.
- Rasmussen, I., Ekhaugen, T., Dyb, V. A. & Viblemo, T.E. (2016). *En fosterhjemsregulering som fremmer konkurranse til barnas beste* (Rapport 2016/47). Oslo: Vista Analyse.
- Rasmussen, I. & Vennemo, H. (2017). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn* (Rapport 2017/12). Oslo: Vista Analyse.
- Rbup. (2017). *Bruk av kartleggingsverktøy og behandlingsmetoder ved foreldede barn sentre i Norge. En anbefaling fra Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse*. Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse.
- Rbup. (2022). *Om Tiltakshåndboka*. Tiltakshåndboka. <https://tiltakshandboka.no/no/velkommen/om-haandboken>
- Regeringen. (2021). *Kommittédirektiv. Vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer – en översyn av reglerna i föräldrabalken*. <https://www.regeringen.se/4a652f/contentassets/be8f16262a6c4073928e4dd672d814de/vikten-av-trygghet-och-kontinuitet-for-barn-i-utsatta-situationer-en-oversyn-av-reglerna-i-foraldrabalken-dir.-202170.pdf>
- Regeringen. (2022). *Nu ska barns trygghet gå före föräldrars rätt*. <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2022/12/nu-ska-barns-trygghet-ga-fore-foraldrars-ratt/>
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*. Dokument 3:15 (2011–2012). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2018). *Undersøkelse av Bufetats bistandsplikt ved akutt plasseringer i barnevernet*. Dokument 3:8 (2017–2018). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2020). *Riksrevisjonens undersøkelse om statlege barnevernsmyndigheter sikrar det beste for barn i barnevernsinstitusjonar* (Rapportvedlegg til Dokument 3:7 (2019–2020)). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester* (Dokument 3:13 (2020–2021)). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2022). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet* (Dokument 3:5 (2022–2023)). Riksrevisjonen.
- Rimehaug, T., Holden, K.F. & Lydersen, S. (2019). Five-year changes in population newborn health associated with new preventive services in targeted risk-group pregnancies. *BMC Health Serv Res*, 19, 658.
- Roberts, Y. H., O'Brien, K. & Pecora, P. J. (2017). *Supporting lifelong families: Ensuring long-lasting permanency and well-being*. Seattle, WA: Casey Family Programs.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*. The University of Chicago Press.
- Rosnati, R. (2005). «The Construction of Adoptive Parenthood and Filiation in Italian Families with Adolescents: A Family Perspective.» I: D. M. Brodzinsky & J. Palacios (Red.), *Psychological issues in adoption: Research and practice* (s. 187–209). Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.
- Ruiken, B. V. (2022). *Fylkesnemndas avgjørelser om omsorgsovertakelser av barna og unge – 2021, 2018 og 2008. Foreløpig rapport til Barne- og familiedepartementet*. Universitet i Bergen.



- Røsdal, T. Nesje, K., Aamodt, P. O., Larsen E. H. & Tellmann, S.M. (2017). *Kompetanse i den kommunale barneverntjenesten. Kompetansekartlegging og gjennomgang av relevante utdanninger* (NIFU-rapport 2017: 28). NIFU.
- Saldana, L., Campbell, M., Leve, L. & Chamberlain, P. (2019). Long-Term Economic Benefit of Treatment Foster Care Oregon (TFCO) for Adolescent Females Referred to Congregate Care for Delinquency. *Child Welfare*, 97(5), 179–195
- Sallnäs, M. & Lundström, T. (2020). *Ställ krav på barnets offentliga biträde vid LVU*. Socionomen. <https://socionomen.se/socialarbete/lilla-hjartat/stall-krav-pa-barnets-offentliga-bitrade-vid-lvu-2/>
- Samsonsen, V. & E. Willumsen. (2015). Narratives from Parents in England and Norway: Power and Emotions in Child Protection Assessments. *Journal of Comparative Social Work*, 10(1).
- Sandberg, K. (2020). Storkammeravgjørelsene om barnevern. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(2-2020), 148–159.
- Sandberg, K. (2021). Grandparents' and grandchildren's right to contact under the European Convention on Human Rights. *Family & Law*.
- Sandvik, M. (2007). *Basisteamet i Kristiansund: en studie av et hjemmebasert tiltak i det moderne barnevernet*. Trondheim: NTNU.
- Sandbæk, M. (2002). *Barn og foreldre som sosiale aktører i møte med hjelpetjenester*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Saus, M., Salamonsen, A., Douglas, M., Hansen, K. L. & Thode, S. K. (2018). *Utredning om barnevern for den samiske befolkningen, innvandrere og nasjonale minoriteter i Norge. Kompetansehevende tiltak, kunnskapsmiljø og samiske barns særlige rettigheter*. Bufdir.
- Schneider, C. E. (1991). Discretion, rules, and law: Child custody and the UMDA's best-interest standard. *Michigan Law Review*, 89(8), 2215–2298.
- Schönfelder, W. & Holmgaard, S. (2019). Representations of child welfare services in Norwegian, Danish and German newspapers. *Children and Youth Services Review*, 100, 89-97.
- Selwyn, J. & Quinton, D. (2004). Stability, permanence, outcomes and support: Foster care and adoption compared. *Adoption & Fostering*, 28(4), 6-15.
- Sentio (2018) *Befolkningens holdning til barnevernet*. Oslo: Bufdir
- Sentio (2019) *Befolkningens holdning til barnevernet*. Oslo: Bufdir
- Sentio (2020) *Befolkningens holdning til barnevernet*. Oslo: Bufdir
- Sentio (2021) *Befolkningens holdning til barnevernet*. Oslo: Bufdir
- Sivilombudet. (2021). *Forespørsel om uttalelse vedrørende Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern og lov om endringer i barnevernloven og innspillsmøte med Barnevernsutvalget 10. september 2021*. <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/06/Uttalelse-om-Prop.-133-L-2020-2021-Lov-om-barnevern-og-lov-om-endringer-i-barnevernloven.pdf>
- Skarra, T. (2016). *Bruk av sakkyndig i saker om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12 herunder betydningen av hvem som engasjerer den sakkyndige* [Masteroppgave, Universitetet i Oslo]. DUO. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/54212/5/752.pdf>
- Skilbred, D. (2008). Hva sier foreldrene? I: Ø. Christiansen & B. Moldestad (Red.), *Evaluering av hjemmebaserte tiltak i barnevernet – med Årstad familiesenter som case* (s. 117–137). Bergen: Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet
- Skivenes, M. (2009). Kontakt med biologisk familie etter adopsjon i barnevernet – til barnets beste? *Tidsskrift for arverett, familierett og barnevernrettslige spørsmål*, 7(3), 134–155.
- Skivenes, M. (2010). Judging the Child's Best Interests – Rational Reasoning or Subjective Presumptions? *Acta Sociologica*, 53(4), 339–353.
- Skivenes, M. (2011). «Norway: Toward A child centric perspective.» I: N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenes (Red.) *Child Protection Systems: International Trends and Emerging Orientations* (s. 154–179). Oxford University Press.
- Skivenes, M. & Stenberg, H. (2015). Risk assessment and domestic violence—how do child welfare workers in three countries assess and substantiate the risk level of a 5-year-old girl? *Child & Family Social Work*, 20(4), 424–436.
- Skivenes, M. & Sørsdal, L. M. (2018). «The child's best interest principle across child protection jurisdictions.» I: A. Falch-Eriksen & E. Backe-Hansen (Red.), *Human Rights in Child Protection – Implications for Professional Practice and Policy* (s. 59–88). Oslo: Palgrave Macmillan.
- Skivenes, M. & Strandbu, A. (2004). Barn og familieråd. En analyse av det organisatoriske rammeverket for barns medvirkning i barnevernet. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 7(4), 213–228.

- Skivenes, M. & Thoburn, J. (2017). Citizens' views in four jurisdictions on placement policies for maltreated children. *Child & Family Social Work*, 22(4), 1472–1479.
- Skivenes, M. (2021). Exploring populations view on thresholds and reasons for child protection intervention – comparing England, Norway, Poland and Romania. *European Journal of Social Work*, 1-16
- Skivenes, M. & Benbenishty, R. (2022). Securing permanence for children in care: A cross-country analysis of citizen's view on adoption versus foster care. *Child & Family Social Work*, Online Publication, 1–11.
- Skogli, E., Vinter, C., Halvorsen, C. A., Karttinen, E. & Stokke, O. M. (2021). *Ulik praksis og prioritering av liv og helse i helserelaterte investeringer*. Menon Economics: Publikasjon nr. 126/2021.
- Skoglund, J. (2021). Barnevernets marginale posisjon i norsk sosiologi. *Norsk sosiologisk tidskrift*. 5(2), 50–62.
- Skoglund, J. & Thørnblad, R. (2021). Problemer med foreldresamvær i barnevernet – unge voksnes fortellinger. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 98(3), 210–228.
- Slettebø, T. (2009). *Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert utenfor hjemmet av barneverntjenesten. Kunnskap og metoder i praktisk arbeid* (Rapport nr. 1/2009). Diakonhjemmets Høgskole.
- Slettebø, R. (2018). *Flyttinger i all hast. En tilstandsrapport om Bufetats og det kommunale barnevernets arbeid med akutt plasseringer i Region øst* (VID Rapport; 2018/3). VID.
- Slettebø, T., Briseid, K. M., Brodtkorb, E., Skjeggstad, E. & Sverdrup, S.M. (2019). *Godt nok barnevern? Forståelser av forsvarlighetskravet og internkontroll i den kommunale barneverntjenesten* (VID-rapport 2019/3). VID.
- Smith, L. (2008). Nyere utvikling i barneretten. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 6(2), 83–93.
- Snakke med barn. (2022). *Snakke sammen*. <https://www.snakkemedbarn.no/>
- Snl. (2022). *Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*. [https://snl.no/Den\\_europeiske\\_menneskerettighetsdomstolen](https://snl.no/Den_europeiske_menneskerettighetsdomstolen)
- Snowden, J., Leon, S. & Sieracki, J. (2008). Predictors of children in foster care being adopted: A classification tree analysis. *Children and Youth Services Review*, 30(11), 1318-1327.
- Social- og ældreministeriet (2021a). *Socialpolitisk Redegørelse 2020*. <https://sm.dk/publikationer/2021/feb/socialpolitisk-redegoerelse-2020>
- Social og ældreministeriet. (2021b). *Aftale mellem regeringen og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne om reformen Børnene Først*. [https://sm.dk/Media/637583203842999255/Aftaletekst\\_Boernene\\_Foerst\\_maj2021.pdf](https://sm.dk/Media/637583203842999255/Aftaletekst_Boernene_Foerst_maj2021.pdf)
- Social- og ældreministeriet. (2022). *Tilsyn*. <https://sm.dk/arbejdsomraader/udsatte-boern-og-unge/saerlig-stoette-og-hjaelp/tilsyn>
- Social- og Ældreudvalget (2022). *Forslag til Barnets lov. SOU Alm.del – Bilag 225. Ft. SOU Alm.del – Bilag 225: Udkast til barnets lov til ekstern høring (ft.dk)*. <https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/SOU/bilag/225/2583151.pdf>
- Socialdepartementet. (2020). *Uppdrag om förstärkt tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga*. Regeringen. <https://www.regeringen.se/4adc98/contentassets/1b5b144156614ab0938ca8d3b2a803d7/uppdrag-om-forstarkt-tillsyn-av-socialtjanstens-handlaggning-av-arenden-som-ror-barn-och-unga.pdf>
- Socialstyrelsen. (2006). *Om barnet behöver ny vårdnadshavare*. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. Mfof. <https://www.mfof.se/download/18.7a15f94516e8e25421b15fd1/1574867519859/om-barnet-behoever-ny-vardnadshavare.pdf>
- Socialstyrelsen. (2009). *Barnets rätt och LVU: Om barnet i rättsprocessen*. [https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2009-126-182\\_2009126182.pdf](https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2009-126-182_2009126182.pdf)
- Socialstyrelsen. (2012). *Håndbog om forældre-samarbejde. Forældresamarbejde og -støtte ved anbringelser af børn og unge*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2015a). *Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt Socialtjänstlagen*. Artikelnummer 2015-1-9. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2015b). *Adoption uden samtykke- et vejlednings og inspirationsmateriale til sagsbehandlere* (1. udgave). Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2019a). *Efterværn. Inspiration: Vurdering af, om en ung er i personkredsen for efterværn efter servicelovens § 76*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2019b). *Vård för barn och unga i HVB utifrån deras samlade behov Förutsättningar och former för integrerad och annan specialiserad vård*. Art. nr. 2019-2-12. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-2-12.pdf>

- Socialstyrelsen. (2019c). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – Nationell kartläggning 2018*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-12-6502.pdf>
- Socialstyrelsen. (2019d). *Adoption uden samtykke – et vejlednings- og inspirationsmateriale til sagsbehandlere* (2. udgave). Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2020a). *Barn i familjehem – umgänge med föräldrar och andra närstående*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020b). *LVU. Handbok för socialtjänsten*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020c). *Placerade barn och unga Placerade barn och unga – handbok för socialtjänsten*. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2021a). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2020*. Art.nr: 2021-8-7516. Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2021b). *Att lysna på barn i familjehem. En nationell brukarundersökning om familjehemsplacerade barns upplevelser av vården*. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2021-3-7251.pdf>
- Socialstyrelsen. (2021c). *Socialtilsynens primære opgaver*. <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialtilsyn/om-socialtilsyn/Socialtilsynens-primære-opgaver>
- Socialstyrelsen. (2021d). *Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser*. Bufile. <https://bufile.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005262>
- Socialstyrelsen. (2021e). *Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af tilknytningsundersøgelser*. Social- og boligstyrelsen. <https://sbst.dk/udgivelser/2021/retningslinjer-for-udarbejdelse-og-anvendelse-af-tilknytningsundersogelser>
- Socialstyrelsen. (2022a). *Registret över insatser till barn och unga*. <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/register/barn-och-unga/>
- Socialstyrelsen. (2022b). *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021* (Artikelnummer 2022-9-8096). <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/alla-statistikammen/barn-och-ungdom/>
- Socialstyrelsen. (2022c). *Fem kommunale socialtilsyn*. <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialtilsyn/om-socialtilsyn>
- Socialstyrelsen. (2022d). *Kvalitetsmodellen*. <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/socialtilsyn/haandbog-for-socialtilsyn/kvalitetsmodel>
- Solberg, E., Schwach, V., Aksnes, D. & Børing, P. (2019). *Lange spor i velferdsforskningen. En analyse av Forskningsrådets programmer for velferd og arbeidsliv fra 2000–2014* (Rapport 2019:7). Oslo: NIFU.
- SOS-barnebyer. (2021). *Barnevernledere svarer. En rapport basert på barnevernledernes vurderinger av egne tjenester* (Rapport nr. 2. Våren 2021). Oslo: SOS-barnebyer.
- Spunout. (2022). *What are my rights as a young person in care?* <https://spunout.ie/life/in-care/rights-of-young-people-in-care>
- Stang, E. G. (2002). Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet. *Retfærd – Nordisk juridisk tidsskrift*, 25(1), 41–58.
- Stang, E. G. (2007). *Det er barnets sak: Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Stang, E. (2016). Barnevern på sosiale medier – offentlig deltakelse og utøvelse av medborgerskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57.
- Stang, E. (2018). Resistance and protest against Norwegian Child Welfare Services on Facebook-different perceptions of child-centring. *Nordic Social Work Research*, 8(3), 273–286.
- Stang, E. G. & Baugerud, G. A. (2018). *Samvær etter omsorgsovertakelse. En barnefaglig og juridisk utredning* (Rapport 2018 nr. 10). Oslo: Met.
- Stang, E. G., Baugerud, G.-A., Backe-Hansen, E. & Rugkåsa, M. (2023). *Samvær i praksis. En forskningsbasert undersøkelse av samværsordninger i barnevernet*. Hovedrapport fra prosjektet «Samvær etter omsorgsovertakelse». Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Statistical information on welfare and health in Finland. (2022). *Results table*. Sotkanet.fi.
- Staniforth, B., Dellow, S. C. & Scheffer, C. (2021). What creates the public's impression of social work and how can we improve it? *Qualitative Social Work*, 1473325021992104.
- Statens institutionsstyrelse. (2020). *SiS i korthet 2020. En samling statistiska oppgifter om SiS*. <https://www.stat-inst.se/globalassets/arlig-statistik/sis-i-korthet-2020.pdf>
- Statsforvalteren. (2020). *Retningslinjer for: Pilot for programfinansiering av tilskudd for utsatte barn og unge i 0–24 samarbeidet*. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/dc29cfc886754e1f8119149fb5b1f187/retningslinjer-pilot-for-programfinansiering.pdf>
- Statsforvalteren. (2022). *Her kan du klage – Barnas barnevernsklage. Skjema*. [https://skjema.no/SF/klage\\_barnevern?noprompt=true](https://skjema.no/SF/klage_barnevern?noprompt=true)
- Statsforvalteren i Vestland. (2022). *Tilsyn avdekte alvorlige manglar i oppfølging frå barnevernet*.

- <https://www.statsforvalteren.no/nn/vestland/barn-og-foreldre/barnevern/tilsyn-avdekte-alvorlege-manglar-i-oppfolging-fra-barnevernet/>
- Stillasbyggerne. (2022). *Stillasbygging*. <https://www.stillasbyggerne.no/stillasbygging>
- Storhaug, A. S. & Kojan, B. H. (2017). Emergency out-of-home placements in Norway: Parents' experiences. *Child & Family Social Work*, 22(4), 1407-1414.
- Storhaug, A. S., Kojan, B. H. & Fjellvikås, G. (2019). Norwegian child welfare workers' perceptions of emergency placements. *Child & Family Social Work*, 24(2), 165-172.
- Storhaug, A. S., Havnen, K. J. S. Fylkesnes, M. K., Kojan, B. H., Christiansen, Ø., Langsrud, E. Jarlby, F., Jørgensen, K., Sørli, H. E., Gresdahl, M. & Skrove, G. (2020). *Akutt – for hvem?* (Rapportserie for sosialt arbeid, rapport nr. 4.). NTNU, Norge.
- Stortinget. (2021). *Innst. 605 L (2020–2021). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*.
- Storøy, S., Bjella, M. & Ødegaard, K.S. (2016). *Brakerundersøkelsen 2016*. Bufdir. [https://www.bufdir.no/globalassets/global/Brakerundersokelsen\\_2016\\_Ramboll.pdf](https://www.bufdir.no/globalassets/global/Brakerundersokelsen_2016_Ramboll.pdf)
- Strandbu, A. & Thørnblad, R. (2015). Hva står på spill? – Barns deltakelse og budskap i mekling. *Fokus på familien*, 43(4), 271-291.
- Studsrod, I., Willumsen, E. & Ellingsen, I. T. (2014). Parents' perceptions of contact with the Norwegian Child Welfare Services. *Child & Family Social Work*, 19(3), 312-320.
- Summerfield, A. (2018). *The representation of children in public law proceedings*. Ministry of Justice Analytical Series, 2018.
- Sutherland, E. E. (2018). The Welfare Test: Determining the Indeterminate. *Edinburgh Law Review*, 22(1), 94-100.
- Svensden, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M. & Valenta, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.
- Svensson, G. & Höjer, S. (2017). «Placing children in state care in Sweden: decision-making bodies, laypersons and legal framework.» I: Burns, K., Pösö, T. & Skivenes, M. (Red.), *Child welfare removals by the state. A cross-country analysis of decision-making systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Syrstad, E. (2020). «Å forstå det uforståelige». *Møtet mellom foreldre som er fratatt omsorgen for sine barn, familievernet og barnevernet*. VID vitenskapelige høyskole.
- Sørensen, B. (2020). Langvarige fosterhjemsplasseringer og forholdsmessighetskravet etter EMK art. 8). *Lov og rett*, 59(2), 103-122.
- Søvig, K.H., (2009). *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. Regjeringen. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/utredning\\_sovig\\_end\\_versj.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/utredning_sovig_end_versj.pdf)
- Tausendfreund, T., Knot-Dickscheit, J., Schulze, G., Knorth, E. J. & Grietens, H. (2016). Families in multi-problem situations: Backgrounds, characteristics, and care services. *Child & Youth Services*, 37(1), 4-22.
- 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.
- The Annie E. Casey Foundation (Aecf). (2019). *Future Savings: The Economic Potential of Successful Transitions from Fostercare to Adulthood*. Baltimore: The Annie E. Casey Foundation. <https://www.aecf.org/resources/future-savings>
- The California Evidence-based Clearinghouse for Child Welfare. (2022). Welcome to the CEBC: California Evidence-Based Clearinghouse for Child Welfare. <https://www.cebc4cw.org/>
- The Child Rights International Network (CRIN). (2016). *Rights, Remedies & Representation: Global Report on Access to Justice for Children*. [https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/crin\\_a2j\\_global\\_report\\_final\\_1.pdf/](https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/crin_a2j_global_report_final_1.pdf/)
- The World Justice Prospekt (WJP). (u.å.). *The Global Rule of Law Recession Continues*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
- The World Justice Project (WJP). (2022). *World Justice Project Rule of Law Index 2021*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>
- Thoburn, J. (2010). Towards knowledge-based practice in complex child protection cases: a research-based expert briefing. *Journal of Children's Services*, 5(1), 9-24.
- Thoburn, J. (2021). Processes and determining factors when family court judgments are made in England about infants entering care at birth. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 43(4), 455-466.
- Thorbjørnsrud, T. (2013). *Evaluering av forsøk med linkerbeidere. Integrering gjennom bruk av*

- ressurser fra eget miljø. (Rapport 2013-08). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Thorbjørnsrud, T., Dybvik Staalesen, P., El-Amrani, S., Ellingsen, D. & Helgeland, I. M. (2017). *Barn med minoritetsbakgrunn i fosterhjem* (Rapport 2017-03). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Thorbjørnsrud, T., Bentzen, T., Rolandsen, S. & Juul, A. F. (2021). *Evaluering av ordningene talsperson og tillitsperson* (Rapport 2021-19). Oslo: Proba samfunnsanalyse.
- Thronsen, A. & Young, E. (2016). Foreldreveiledning til barnets beste. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 93(3-4), 340-355.
- Tilbury, C. & Ramsay, S. (2018). A systematic scoping review of parental satisfaction with child protection services. *Evaluation and program planning*, 66, 141-146.
- Tjelflaat, T. & Ulset, G. (2007). *Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon – et forskningsbasert temahefte* (Rapport nr. 11). Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Tjelflaat, T. & Ulset, G. (2008). *Vekst-ivaretagelse-trivsel: evaluering av VIT – et hjelpetiltak i barneverntjenesten i Ålesund kommune* (Vol. 13/2008). Dragvoll: Utviklingssenteret.
- Tjenestestøtteprogrammet. (2022). *Om programmet*. Kompetansesatsing kommunalt barnevern. <https://kommunaltbarnevern.no/om-programmet/>
- Tonheim, M., Iversen, A. C. & Grønn-Jensen, L. (2021). Redde for å miste, redde for å kreve, redde for å være vanskelige»: Relasjonen mellom barneverntjenesten og slektsfosterhjem. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 98(1), 20–39.
- Torvik, F. A. & Rognmo, K. (2011). *Barn av foreldre med psykiske lidelser eller alkoholmisbruk: omfang og konsekvenser*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Treatment Foster Care Oregon. (2022). *About*. <https://www.tcoregon.com/about/>
- Triseliotis, J. (2002). Long-term foster care or adoption? The evidence examined. *Child & Family Social Work*, 7(1), 23-33.
- Triseliotis, J. & Hill, M. (1999). Contrasting Adoption, Foster Care, and Residential Rearing. I: D. M. Brodzinsky & M. D. Schechter (Red.), *Psychology of Adoption* (s. 107–120). New York: Oxford University Press.
- Tusla. (2022). *Fostering supports*. <https://www.tusla.ie/services/alternative-care/foster-care/fostering-supports/>
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131.
- Tyldum, G., Lidén, H., Skilbrei, M.-L., Dalseng, C. F. & Kindt, K. T. (2015). *Ikke våre barn. Identifisering og oppfølging av mindreårige ofre for menneskehandel i Norge*. (Faforrapport 2015:45). Oslo: Fafo
- Ukom. (2020). Ungdom med uavklart tilstand. Samhandling mellom kommunale tjenester og mellom kommunale tjenester og BUP. *Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten* (Rapport 3-2020).
- Ulset, G., Paulsen, V. & Øverland, M.B. (2021) «Foreldres erfaringer i møte med barnevernet.» I: B. H. Kojan & A. S. Storhaug (Red.), *Barnevern og sosioøkonomisk ulikhet-sammenhenger, forståelser og ansvar* (s. 101–109). Trondheim: NTNU.
- Ungsinn. (2022). *Om ungsinn*. <https://ungsinn.no/om-ungsinn/>
- UNICEF. (2017). *Building the future: Children and the sustainable development goals in rich countries* (Innocenti Report Card no. 14). UNICEF Office of Research – Innocenti. [https://www.unicef.org/supply/files/Unicef\\_Annual\\_report\\_2017.pdf](https://www.unicef.org/supply/files/Unicef_Annual_report_2017.pdf)
- UNICEF. (2020). *Worlds of Influence Understanding What Shapes Child Well-being in Rich Countries* (Innocenti Report Card no. 16). UNICEF Office of Research – Innocenti. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Report-Card-16-Worlds-of-Influence-child-well-being.pdf>
- Unicef. (2022). *Kommuneanalyse 2022. Hva betyr kommunegrensene for barn og unges oppvekst?* [https://www.unicef.no/sites/default/files/2022-09/Kommuneanalysen%202022\\_UNICEF\\_lav.pdf](https://www.unicef.no/sites/default/files/2022-09/Kommuneanalysen%202022_UNICEF_lav.pdf)
- United Nations. (2019a). *Promotion and protection of the rights of children. Report of the Third Committee*. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F74%2F395&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- United Nations. (2019b). *Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/426/12/PDF/N1942612.pdf?OpenElement>
- Universitetet i Agder. (2020). *Vi vet for lite om barna som rammes av omsorgssvikt*. <https://www.uia.no/nyheter/vi-vet-for-lite-om-barna-som-rammes-av-omsorgssvikt>

- Universitetet i Bergen (UiB). (2019). *Avtale mellom UiB og Skatteetaten. UiB tar hånd om norsk skatteforskning*. <https://www.uib.no/jur/128144/uiB-tar-h%C3%A5nd-om-norsk-skatteforskning>
- Universitetet i Sørøst-Norge. (2021). *Flyttinger i regi av barnevernet*. <https://www.usn.no/forskning/prosjekter/andre-prosjekter/flyttinger-i-regi-av-barnevernet/>
- University of California at Berkeley. (2022). *The California Child Welfare Indicators Project (CCWIP)*. <https://ccwip.berkeley.edu/child-welfare/reports/Entries/MTSG/r/ab636/s>
- Utdanningsdirektoratet (2020). *Pilot for programfinansiering – 2020–2022. 0–24-samarbeidet* Udir. <https://0-24-samarbeidet.udir.no/wp-content/uploads/2019/10/Bakgrunnsdokument-pfp-v1.0.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Inntak til videregående opplæring og formidling til læreplass – Udir-2-2021*. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Inntak-til-videregaende-opplaring/inntak-videregaende-opplaring-formidling-lareplass-udir-2-2021/?depth=0&print=1>
- Valset, K. (2018). Investigating the link between school performance, aftercare and educational outcome among youth ageing out of foster care: a Norwegian nationwide longitudinal cohort study. *Nordic Social Work Research*, 8(1), 79-93.
- Van Bijleveld, G. G., Dedding, C. W. M. & Bunders-Aelen, J. F. G. (2014). Seeing eye to eye or not? Young people's and child protection workers' perspectives on children's participation within the Dutch child protection and welfare services. *Children and Youth Services Review*, 47(3), 253–259.
- Vanderfaelle, J., Van Holen, F., De Maeyer, S., Belenger, L. & Gypen, L. (2017). Who returns homes? Study on placements outcomes of Flemish foster children. *Child & Family Social Work*, 22(1), 503-514.
- Venice Commission. (2013). *The Rule of Law Checklist. Venice Commission of the Council of Europe*. [https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule\\_of\\_Law\\_Check\\_List.pdf](https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf)
- Viblemo, T.E., Gleinsvik, A., Meltevik, S. & Vestergaard, M. (2015). *Organisering, effektivitet og rettssikkerhet. Evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Oslo: Vista Analyse
- Viblemo, T. E., Tobro, M., Weigel, B., Ellingsen, D., Siljeholm, W. & Bernt, C. (2019). *Kompetanse og dialog. Evaluering av utprøving av samtaleprosess i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Kristiansand: Oxford Research.
- Vinnerljung, B. & Hjern, A. (2011). Cognitive, educational and self-support outcomes of long-term foster care versus adoption. A Swedish national cohort study. *Children and Youth Services Review*, 33(10), 1902-1910.
- Vinnerljung, B., Klink, S. & Hjern, A. (2018). *Health problems and healthcare needs among youth in Swedish secure residential care. International Journal of Social Welfare*, 27(4), 348-357.
- VIVE (2017). *Mickael Bech bliver direktør for VIVE*. <https://www.vive.dk/da/nyheder/2017/mickael-bech-bliver-direktoer-for-vive/>
- VIVE (2018). *Årsrapport 2017*. <https://www.vive.dk/media/1091/vive-aarsrapport-2017-1.pdf>
- VIVE (2020a) *Udsatte unges inddragelse i kommunernes sagsbehandling*. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/udsatte-unges-inddragelse-i-kommunernes-sagsbehandling-14917/>
- VIVE (2020b). *Anbragte unges trivsel 2020. Trivselsundersøgelse blandt anbragte 15- og 17-årige, 2014–20*. <https://www.vive.dk/media/pure/17017/6394519>
- VIVE (2021). *Fakta om anbringelser*. <https://www.vive.dk/da/temaer/anbragte-boern-i-danmark/fakta-om-anbringelser/>
- VIVE (2022a). *Om VIVE*. <https://www.vive.dk/da/om-vive/>
- VIVE (2022b). *Årsrapport 2021*. <https://www.vive.dk/media/3911/vive-aarsrapport-2021.pdf>
- Vis, S. A., Christiansen, Ø., Havnen, K. J. S., Lauritzen, C., Iversen, A. C. & Tjellflaat, T. (2020). *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Samlede resultater og anbefalinger*. RKBU Nord, NORCE, NTNU og UiB
- Vis, S. A., Lauritzen, C. & Fossum, S. (2016). *Delrapport 1: Oppsummering av hovedtrekkene i forskningslitteraturen*. UIT – Norges Arktiske Universitetet.
- Vis, S. A., Storvold, A., Skilbred, D. T., Christiansen, Ø. & Andersen, A. (2015). *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. UiT Norges Arktiske Universitet.
- Vis, S. A. & Fossum, S. (2013). Representation of children's views in court hearings about custody and parental visitations – A comparison between what children wanted and what the courts ruled. *Children and youth services review*, 35(12), 2101-2109.
- Vonk, M. & Sumner, I. (2023). Simple adoption. I Nigel Lowe & Claire Fenton-Glynn (Red.),

- Research Handbook on Adoption Law* (s. 99–116). Cheltenham: Edward Elgar.
- Quinton, D. & Selwyn, J. (2009). Adoption as a solution to intractable parenting problems: Evidence from two English studies. *Children and Youth Services Review*, 31(10), 1119–1126.
- Wade, J., Sinclair, I. A. C., Stuttard, L. & Simmonds, J. (2014). *Investigating Special Guardianship: experiences, challenges and outcomes* (Research Report). Department for Education, London.
- Warshak, R. A. (2007). The Approximation Rule, Child Development Research, and Children's Best Interests After Divorce. *Child Development Perspectives*, 1(2), 119–125.
- Warming, H. (2011). Children's participation and citizenship in a global age. Empowerment, tokenism or discriminatory disciplining? *Social Work & Society*, 9(1), 119–134.
- Wesselt-Rao, N., Holt, T. & Helland, M. S. (2017). *Gruppetiltak og kurs for foreldre: Norsk praksis, erfaringer og effektevalueringer*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Whewell, T. (2018). *Norway's hidden scandal*. BBC. [https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/norways\\_hidden\\_scandal](https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/norways_hidden_scandal)
- Wollscheid, S. & Røsdal, T. (2019). *Betydning av utdanning, praksis, veiledning og autorisasjonsordninger for økt kvalitet i yrkesutøvelsen i barnevernet: En litteraturgjennomgang* (NIFU-rapport 2019:5). NIFU.
- Woodhouse, B. B. (1999). Child Custody in the Age of Children's Rights: The Search for a Just and Workable Standard. *Family Law Quarterly*, 33(3), 815–832
- Woodward, K., Melia, Y. & Combes, H. (2021). Exploring Carers' Experiences and Perceptions of Special Guardianship Orders (SGOs) over Time, from the Point of Applying to Now. *British Journal of Social Work*, 51(6), 1963–1982.
- Worsley, A., Beddoe, L., McLaughlin, K. J. & Teater, B. (2020). Regulation, Registration and Social Work: An International Comparison. *The British Journal of Social Work*, 59(2), 308–325.
- Zeanah, C. H. & Zeanah, P. D. (2019). *Handbook of Infant Mental Health*. New York: The Guildford Press.
- Øvreeide, H. (2009). *Samtaler med barn*. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Ådnes, M., Haugen, G. M. D. & Melby, L. (2016). *Forsøk på felles, tverretattlig akuttjeneste for barnevern og psykisk helsevern Evaluering av Akuttprosjektet i Kristiansand*. SINTEF A27731. SINTEF.
- Norske lover
- Grunnloven (1814), lov av 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
- Adopsjonsloven (2017), lov av 16. juni 2017 nr. 48 om adopsjon.
- Arbeids- og velferdsforvaltningsloven [NAV-loven] (2006), lov av 16. juni 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Barnehageloven (2005) lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.
- Barnelova (1981), lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre.
- Barneombudsloven (1981), lov av 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud.
- Barnevernloven (1992), lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. [Opphevet]
- Barnevernsloven (2021) lov av 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern
- Domstolloven (1915), lov av 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.
- Familievernloven (1997), lov av 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer.
- Finansavtaleloven (2020), lov av 18. desember 2020 nr. 146 om finansavtaler.
- Folkehelseloven (2011), lov av 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid.
- Forvaltningsloven (1967), lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Helse- og omsorgstjenesteloven (2011), lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.
- Helsepersonelloven (1999), lov av 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell mv.
- Helsetilsynsloven (2017), lov av 15. desember 2017 nr. 107 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv.
- Integreringsloven (2020), lov av 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid.
- Kommuneloven (1992), lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.
- Krisesenterlova (2009), lov av 19. juni 2009 om kommunale krisesentertilbud.
- Menneskerettsloven (1999) lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
- Offentleglova (2006), lov av 19. mai 2006 nr. 16 om t til innsyn i dokument i offentlig verksemd.
- Opplæringslova (1998), lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.
- Pasient- og brukerrettighetsloven (1999), lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter.

- Passloven (1997), lov av 19. juni 1997 nr. 82 om pass.
- Politiregisterloven (2010), lov av 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten.
- Privatskolelova (2003), lov av 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot.
- Psykisk helsevernloven (1999), lov av 2. juli 1999 nr.62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.
- Rettshjelploven (1980), lov av 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.
- Sameloven (1987), lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold.
- Smittevernloven (1994), lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer
- Sosialtjenesteloven (2009), lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Spesialisthelsetjenesteloven (1999), lov av 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.
- Straffeprosessloven (1981), lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.
- Tannhelsetjenesteloven (1983), lov av 3. juni 1983 om tannhelsetjenesten.
- Twisteloven (2005), lov av 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.
- Tolkeloven (2021), lov av 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv.
- Universitets- og høyskoleloven (2005), lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.
- Utlendingsloven (2008), lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.
- Vergemålsloven (2010), lov av 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål.
- Forskrifter**
- Forskrift av 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater m.v.
- Forskrift av 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem
- Forskrift av 30. juni 2006 nr. 859 om skikkethetsvurdering i høyere utdanning
- Forskrift av 18. desember 2008 nr. 1486 om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l.
- Forskrift av 16. desember 2011 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern m.m.
- Forskrift av 2. februar 2013 nr. 203 om barnets talsperson i saker som skal behandles i barneverns- og helsenemnda
- Forskrift av 8. desember 2016 nr. 1482 om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger
- Forskrift av 13. februar 2018 nr. 240 om rettspsykiatriske undersøkelser og sakkyndige
- Forskrift av 12. mai 2021 nr. 1520 om omsorgen for enslige mindreårige som bor i asylmottak
- Forskrift om 12. august 2022 nr. 1430 Barne-sakkyndig kommisjon
- Forskrift av 15. desember 2022 nr. 2240 om barnevernstjenestens oppfølging av barn på barnevernsinstitusjon
- Forskrift av 16. desember 2022 nr. 2272 om tilsyn med tjenester og tiltak til barn i barnevernsinstitusjoner m.m.
- Forskrift av 20. desember 2022 nr. 2359 om politiattest etter barnevernsloven
- Forskrift av 27. januar 2023 nr. 106 om samtaleprosess i barneverns- og helsenemnda
- Internasjonale konvensjoner m.v.**
- Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) av 4. november 1950, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
- FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (BK), Convention on the Rights of the Child.
- FNs barnekomité. (2009a). *Generell kommentar nr. 11. Urbefolkningsbarn og deres rettigheter etter konvensjonen.*
- FNs barnekomité, (2009b). *Generell kommentar nr. 12 Barnets rett til å bli hørt.*
- FNs barnekomité. (2013). *Generell kommentar nr. 14. Barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn.*
- FNs barnekomité. (2018) *Concluding Observations.* Norges institusjon for menneskerettigheter. <https://www.nhri.no/concluding-observations-fra-fns-barnekomite-2018/>
- FNs menneskerettighetskomité. (2018). *Concluding Observations.* Norges institusjon for menneskerettigheter. <https://www.nhri.no/concluding-observations-fra-fns-rasediskrimineringskomite-2018/>
- FNs rasediskrimineringskomité. (2018). *Concluding Observations.* Norges institusjon for menneskerettigheter. <https://www.nhri.no/en/concluding-observations-fra-fns-rasediskrimineringskomite-2018-2/>
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.



## Proposisjoner, meldinger og innstillinger

- Innst. 234 L (2021–2022) *Innstilling fra justis-komiteen om Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven)*.
- Innst. 166 L (2021–2022). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*.
- Innst. 625 L (2020–2021) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.
- Innst. 581 L (2020–2021) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.
- Innst. 134 L (2020–2021) *Innstilling fra justis-komiteen om Endringer i domstolloven (domstolstruktur)*.
- Innst. 186 S (2013–2014) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag*.
- Innst. O. nr. 48 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv. (Omsorgen for enslige, mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur)*.
- Ot.prp. nr. 44 (1991–92) *Om lov om barneverntjenester (Barnevernloven)*.
- Ot.prp. nr. 11 (1998–99). *Om lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykiatri-loven)*.
- Ot.prp. nr. 13 (1998–99) *Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-13-1998-99/id159428/>
- Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) *Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)*.
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*.
- Ot.prp. nr. 76 (2005–2006). *Om lov om endringer i barnevernloven og sosialtjenesteloven mv. (saksbehandlingsregler for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker mv.)*.
- Ot.prp. nr. 28 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester mv (Omsorgen for enslige mindreårige asylsøkere inntil bosetting eller retur)*.
- Ot.prp. nr. 40 (2007–2008) *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*.
- Ot.prp. nr. 69 (2008–2009). *Om lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 7 L (2009–2010) *Endringer i adopsjonsloven og barnevernloven*.
- Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven*. Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 82 L (2014–2015) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova*.
- Prop. 150 L (2015–2016). *Lov om undersøkelser av ulykker og hendelser i Forsvaret (forsvarsundersøkelsesloven)*.
- Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Prop. 154 L (2016–2017). *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldvne, samfunnsvern og sakkyndighet)*.
- Prop. 169 L (2016–2017) *Endringer i barnevernloven (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)*.
- Prop. 84. L (2019–2020) *Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)*.
- Prop. 11 L (2020–2021) *Endringer i domstolloven (domstolstruktur)*.
- Prop. 82 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven (lovfesting av omsorgsansvaret for enslige mindreårige som bor i asylmottak)*.
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*.
- Prop. 114 L (2020–2021) *Endringer i barnelova (Barnesakkyndig kommisjon i foreldretvistsaker)*.
- Prop. 133 L (2020–2021). *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*.
- Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*.
- Prop. 214 L (2020–2021) *Lov om advokater og andre som yter rettslig bistand (advokatloven)*.
- Prop. 222 L (2020–2021). *Endringer i barnevernloven mv. (tverrfaglig helsekartlegging)*.
- Prop. 86 L (2021–2022) *Endringer i barnevernsloven mv. (krav om politiattest ved ansettelser i barne-, ungdoms- og familieetaten mv)*.
- Prop. 93 S (2013–2014) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*.
- Prop. 123 S (2015–2016) *Kommuneproposisjonen 2017*.
- Prop. 12 S (2016–2017) *Opptrappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021)*.
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020 under Barne- og familiedepartementet Utgiftskapittel: 800–882, 2530 Inntektskapittel: 3842, 3847, 3855, 3856, 3858*.
- Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022. Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022 under Barne- og familiedepartementet Utgiftskapittel:*

800–882, 2530 *Inntektskapittel: 3842, 3847, 3855, 3856, 3858, 3868.*  
 St.meld. nr. 32 (1976–77) *Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.*  
 St.meld. nr. 23 (2000–2001) *Førsteinstansdomstolene i fremtiden.*  
 Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*  
 Meld. St. 17 (2015–2016) *Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste.*  
 Meld. St. 31 (2018–2019) *Samisk språk, kultur og samfunnsliv.*  
 Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021.*  
 Dok.nr. 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.*

#### Rettspraksis

HR-2022-2292-A  
 HR-2022-1877-U  
 HR-2022-729-A  
 HR-2021-1263-A  
 HR-2021-640-A  
 HR-2021-474-A  
 HR-2020-1968-A  
 HR-2020-1967-A  
 HR-2020-1929-A  
 HR-2020-1789-A  
 HR-2020-1788-A  
 HR-2020-1167-A  
 HR-2020-663-S  
 HR-2020-662-S  
 HR-2020-661-S  
 HR-2019-2038-A  
 HR-2019-2301-A  
 HR-2019-818-U  
 HR-2017-2428-A  
 HR-2017-2376-A  
 HR-2017-776-A  
 HR-2017-525-U  
 HR-2015-2369-U  
 HR-2016-2262-A  
 HR-2016-1931-U  
 Rt. 2015 s. 490  
 Rt. 2014 s. 1281  
 Rt. 2004 s. 1683  
 Rt. 2001 s. 14  
 Rt. 2000 s. 358  
 Rt. 1999 s. 490  
 Rt. 1998 s. 1473  
 Rt. 1998 s. 1471

Rt. 1997 s. 170  
 LB-2022-104586

#### Avgjørelser fra EMD

*A.A mot Norge*, 1. juli 2021 klagenr. 59082/19  
*Abdi Ibrahim mot Norge* (storkammer), 10. desember 2021, klagenr. 15379/16  
*Abdi Ibrahim mot Norge*, 19. januar 2023, klagenr. 41803/22  
*A.S. mot Norge*, 17. desember 2019, klagenr. 60371/15  
*Blokhin mot Russland*, 23. mars 2016, klagenr. 47152/06  
*C.E. mot Norge*, 1. juli 2021, klagenr. 50286/18  
*E. mfl. mot Storbritannia*, 21. november 2002, klagenr. 33218/96  
*E.H. mot Norge*, 25. november 2021, klagenr. 39717/19  
*E.M. og T.A. mot Norge*, 30. september 2021, klagenr. 56271/17  
*F.Z. mot Norge*, 1. juli 2021, klagenr. 64789/17  
*Jansen mot Norge*, 6. september 2018, klagenr. 2822/16  
*K.O og V.M. mot Norge*, 19. november 2019, klagenr. 64808/16  
*K. og T. mot Finland*, 12. juli 2001, klagenr. 25702/94  
*Kopf og Liberda mot Østerrike*, 17. januar 2012, klagenr. 1598/06  
*Olsson I mot Sverige*, 24. mars 1988, klagenr. 10465/83  
*O.S. mot Norge*, 30. september 2021, klagenr. 63295/17  
*Pedersen mfl. mot Norge*, 10. mars 2020, klagenr. 39710/15  
*R.O mot Norge*, 1. juli 2021, klagenr 49452/18  
*S.A mot Norge*, 25. november 2021, klagenr. 26727/19  
*Strand Lobben mfl. mot Norge* (storkammer), 10. september 2019, klagenr. 37283/13  
*Tlapak mfl. mot Tyskland*, 22. juni 2018, klagenr, 11308/16  
*Z. mfl. mot Storbritannia*, 10. mai 2001, klagenr. 29392/95

#### Norges offentlige utredninger

NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester m.v.*  
 NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring*  
 NOU 1999: 22 *Domstolene i første instans*  
 NOU 2000: 12 *Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer*  
 NOU 2005: 9 *Ressursbruk og rettsikkerhet i fylkesnemndene for sosiale saker*

- NOU 2006: 9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernsaker*
- NOU 2009: 8 *Kompetanseutvikling i barnevernet – Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*
- NOU 2009: 21 *Adopsjon – til barnets beste – En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon*
- NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*
- NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor*
- NOU 2014: 10 *Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern*
- NOU 2015: 11 *Med åpne kort – Forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenestene*
- NOU 2016: 16 *Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*
- NOU 2016: 18 *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*
- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*
- NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder? – Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*
- NOU 2017: 9 *Politi og bevæpning – Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*
- NOU 2017: 12 *Sviikt og sviikt – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssviikt*
- NOU 2018: 18 *Trygge rammer for fosterhjem*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
- NOU 2019: 10 *Åpenhet i grenseland*
- NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven*
- NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*
- NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste*
- NOU 2020: 5 *Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)*
- NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*
- NOU 2020: 14 *Ny barnelov – Til barnets beste*
- NOU 2020: 17 *Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning*
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Kultur- og likestillingsdepartementet
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet
- Rundskriv og retningslinjer
- G-03/2021 (2021) *Ny salærsats for advokater mv. i straffesaker og i rettshjelpsaker og nye stykkpris-satser for medisinsk sakkyndige*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- R-109 (2021) *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet.
- Q-0982 (2016). *Retningslinjer om hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4*. Barne- og familiedepartementet
- F-07-16 (2016). *Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Q-13/2011. (2011) *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Barne- og familiedepartementet.
- Q 24-2005 (2005) *Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten*. Barne- og familiedepartementet.
- Q-1072B (2004). *Retningslinjer for fosterhjem*. Barne- og familiedepartementet
- G-1999-46 (1999) *Administrative bestemmelser om dommerfullmektigers ansettelsesforhold*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Andre lands lover og forarbeider
- Adoptionsloven (2019, LBK nr 775 07/08/2019), Bekendtgørelse af adoptionsloven
- Adoption and Children Act (2002)
- Children Act (1989)
- Child Welfare Act (417/2007)
- Föräldrabalk (FB) (1949:381)
- Forvaltningsprocesslagen (1971:291)
- Lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289), om allmänna förvaltningsdomstolar
- Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (1990:52)
- Retssikkerhedsloven LBK nr 265 af 25/02/2022. *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område*
- Serviceloven (2014, LBK nr 254 af 20/03/2014), Bekendtgørelse af lov om social service
- Serviceloven (2022, LBK nr 170 af 24/01/2022), Bekendtgørelse af lov om social service
- Socialtilsynsloven (2019, LBK nr 846 21/08/2019), Bekendtgørelse af lov om socialtilsyn
- Socialtjänstlag (SoL) (2001:453)
- Social Welfare Act (710/1982)
- Sundhedsloven (2016, LBK nr 1188 af 24/09/2016), Bekendtgørelse af sundhedsloven.
- Prop. 2021/22:178 *Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärta*. Socialdepartementet.
- Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*. Justitiedepartementet.
- Prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Prop. 1994/95:224 *Barns rätt att komma till tals*. Justitiedepartementet

SOU 2018: 48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*

SOU 2018: 14 *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering.*

---

## Vedlegg 1

---

# A description on the health and social services reform in Finland

Jenni Repo, Tampere University

## 1 Introduction

---

Finland is often described as being a Nordic or a social democratic welfare state. Family-service orientation and universal services are characteristic of the Finnish welfare system, and special services, such as child welfare, are used when the universal services are not sufficient in assuring a child's wellbeing.<sup>1</sup> Höjer and Pösö<sup>1</sup> describe the families and children, who receive welfare services, as having complex needs that cannot be met in other services. Despite the extensivity of the welfare state and services provided for the families and children, there is a relatively high rate of out-of-home placements and families and children receiving child protection services in Finland.<sup>2</sup>

Currently, there are 195 municipalities and coalitions of municipalities that organize health and social services, including child welfare services, in Finland.<sup>3</sup> The funding comes from different channels, such as the state, the municipalities, and employers. The municipalities and coalitions of municipalities have a strong self-government based on local democracy and decision-making and the right to levy taxes, and the municipalities' function is based on national legislation. In practice, the budget aimed at, for example, child welfare services between different years and different municipalities.<sup>1, 4</sup>

To guide the child welfare work and to support its organization, the Ministry of Social Affairs and

Health, and Association of Finnish Local and Regional Authorities released a Quality Recommendation for Child Welfare. The recommendations concern participation, child welfare as part of the service system, the professionals and work community, assessment, and quality criteria for substitute care and its monitoring. The five ethical principles that are included in the recommendations are:

1. Human dignity and basic rights
2. Child's best interest
3. Interaction
4. The quality of the work
5. Responsible decisions and working culture<sup>5</sup>

The current health and social services system is facing challenges, such as unequal access to services and the ageing of the Finnish population. To better the equality and quality of the services and to reduce health and wellbeing inequalities, the organization of public healthcare and social welfare will be restructured. In practice, the health and social services reform means that the responsibility to organize health, social and rescue services will be transferred from municipalities (195<sup>6</sup>) to the new wellbeing service counties (22<sup>7</sup>). Some services will remain as municipalities' responsibility, but most public and social services,

---

<sup>1</sup> Höjer, Ingrid & Pösö, Tarja (2018) Child Protection in Finland and Sweden. In Jill Duerr Berrick, Neil Gilbert & Marit Skivenes (eds.) *International Handbook of Child Protection*.

<sup>2</sup> Pösö, Tarja, Skivenes, Marit & Hestbæk, Anne-Dorthe (2014) Child protection systems within the Danish, Finnish and Norwegian welfare states – time for a child centric approach? *European Journal of Social Work*, 17(4), 475–490.

<sup>3</sup> Soteuudistus. [Health and social services reform.] Retrieved on November 11, 2021 from: <https://soteuudistus.fi/etusivu>. Available in English: <https://soteuudistus.fi/en/frontpage>.

<sup>4</sup> Finnish municipalities and regions. Association of Finnish Municipalities. Retrieved on November 23, 2021 from: <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions>

<sup>5</sup> Malja, Marjo & Puustinen-Korhonen, Aila & Petrelius, Päivi & Eriksson, Pia (toim./eds.) (2019) *Lastensuojelun laatusuositus. Sosiaali- ja terveystieteiden julkaisuja 2019:8*. [Quality recommendation for child welfare. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:8.]

<sup>6</sup> Finland has 309 municipalities (<https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions>), but some of them have joined together as a coalition to organize health and social services.

<sup>7</sup> 21 new wellbeing counties and City of Helsinki, which will organize its own health, social and rescue services.

including child welfare services, will be organized by the wellbeing service counties.<sup>3</sup>

This report is based on different ministries' papers and websites in which the reform is argued and explained. Research papers, reports made by other actors and different contributions on the background and possible tensions of the reform are excluded. The first part of the report describes child welfare services and its challenges in Finland and the second part concerns the reform.

## 2 Child welfare services in Finland

In addition to the Constitution of Finland<sup>8</sup> and the Convention on the Rights of the Child, the Child Welfare Act<sup>9</sup> and the Social Welfare Act<sup>10</sup> are the most focal laws when it comes to families' and children's wellbeing in Finland. Children and parents enter the system as a result of an assessment and will be directed either into services provided by the Social Welfare Act or by the Child Welfare Act.

The main objective of the Social Welfare Act is to promote social safety and wellbeing by providing social services for everyone. According to the Social Welfare Act, a child is considered needing special support when their growth or health is endangered/not assured, or they have difficulties in claiming or receiving services. In the Government's proposal concerning the Social Welfare Act, it is stated that the act enables families and children to receive services and support without becoming a client in child welfare services. Ideally, the pressure from the child welfare services would be transferred to the general services provided by the Social Welfare Act which would, in turn, lower the threshold in getting services and support.<sup>11</sup>

However, the difference between the services provided by the Social Welfare Act and the Child Welfare Act is often unclear. For example, there is no clear distinction on the criteria concerning the children in need of services, and municipalities

have organized the assessment, practices, and application of the laws in a variety of ways.

In child welfare services, the services can be divided into in-home services, emergency placements, voluntary and involuntary care orders and after care. Another way to view child welfare services is to divide them to 'open care' and 'alternative care' (out-of-home care or substitute care).<sup>12</sup>

In-home services or open care is voluntary, and it considers services such as family work. The objective is to support families and children in their own living environment. A placement out-of-home can also be a part of open care if it is short-term and voluntary (consent from a child over 12 years old and the parents). Open care placements can be used when a child or the entire family needs support outside of their home. In open care placements different restrictive measures (such as bodily search, restraining a child physically or restricting of contact) cannot be used. Restrictive measures can only be used under a care order in institutions providing substitute care. Open care placement needs to be discontinued if a parent withdraws their consent on the placement. A child cannot be placed under open care continuously or if it is likely that they need to be placed long-term, the necessity of a care order needs to be assessed. In open care placements the rights of the guardian remain unlike in care order.<sup>12</sup>

As for alternative care, a child can be taken into care and placed out of home voluntarily and involuntarily. If a child over 12 years old and the parents agree on a voluntary placement, the decision is made by a leading social work authority in the municipality. If it is an involuntary care order, the decision is made in court. Emergency placement can also take place if a child is in immediate danger.<sup>12</sup>

### Statistics

Below is a table presenting some statistics on child welfare from year 2020. The numbers describe how many children/families received such services and the number in brackets is the percentage when comparing to all children under 18/all families with at least one child under 18. It should be noticed that a child can be compiled in the statistic receiving both 'open care' and 'alternative care' services and a child can also be placed

<sup>8</sup> The Constitution of Finland 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

<sup>9</sup> Child Welfare Act 417/2007. [https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417\\_20131292.pdf](https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417_20131292.pdf)

<sup>10</sup> Social Welfare Act 1301/2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>.

<sup>11</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014. [Government's proposal on the Social Welfare Act]. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140164.pdf>. Available in Swedish <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2014/20140164.pdf>.

<sup>12</sup> THL. Lastensuojelun palvelujärjestelmä. [Finnish Institute for Health and Welfare. Service system in child welfare.] Retrieved on November 10, 2021 from: <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/mita-on-lastensuojelu/lastensuojelun-palvelujarjestelma>.

in several ways during a year (for example, first as an open placement and later, as a care order).

Service	2020
'Open care' services	39 703 (3,8%)
Out-of-home placements	16 468 (1,6%)
'Open care' placements	4 094
Emergency placements	2 628 (0,4%)
Care orders	8 280 (1,1%) (2 719 involuntary)
Families receiving family work (SWA)	17 467 (3,1%)
Families receiving house and childcare (SWA)	12 966 (2,3%)
Families receiving family work (CWA)	8 966 (1,6%)
Families receiving house and childcare (CWA)	1 964 (0,4%)

13, 14

In comparison, in year 2010 there were 14 199 (1,2%) children placed outside of their homes and 70 212 (6,5%) children received 'open care' services<sup>15</sup>. The reason for the decreased number in children receiving open care services between 2010 and 2020 is the introduction of the Social Welfare Act in 2014 and children and families receiving services under that law. Respectively, the number of out-of-home placements has increased since the 1990's.

There are big differences in numbers of clients between municipalities and there are many possible reasons for that. First, the decision whether a child receives services under the Social Welfare Act or becomes a client in child welfare services depends on the assessments made by organizations and social workers.<sup>16</sup> Second, people may differ in when and where they seek ser-

vices and how the support from school and other institutions functions. The general service system and regional culture also affects the numbers.

### Challenges

According to Government's proposal<sup>11</sup> concerning the Social Welfare Act, there are many challenges in child welfare services. There have been attempts to move the pressure from the child welfare services to early support and preventive services because of the growing need for child welfare services. Despite the attempts, the need for 'remedial' child welfare services has increased, as well as the rate of out-of-home placements. It is stated in the government's proposal, that children and families are not receiving services they need, but there are also challenges concerning the working situation of the social workers. Some of these challenges include low salaries, heavy workloads, a general lack of appreciation of the work, and employees transferring away from the municipalities (turnover and recruitment difficulties). These factors all affect the work that is done with the clients and puts a strain on the strength of the system.

In addition, the Government's proposal states that there is a growing need for intersectional cooperation so that people would get services on time. It is also stated that child welfare services are used to patch up deficiencies in other services, such as child and youth psychiatry services.

## 3 The health and social services reform

As stated before, the organization of health, social and rescue services will be restructured. The obligation to organize health and social services will be transferred from municipalities to wellbeing service counties from the beginning of year 2023. Municipalities will still be organizing services such as daycare, education, and culture but other services, like child welfare, will be organized by the wellbeing service counties.<sup>3</sup>

### General challenges and objectives

The main challenges behind the reform are the long wait for access to care and services, unequal access to health and social services, the ageing of the Finnish population and therefore the increased need of care, and the fall of the birth

<sup>13</sup> Lastensuojelu 2020. Tilastoraportti 19/2021, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. [Child Welfare 2020. Statistical report, Finnish Institute for Health and Welfare.]

<sup>14</sup> Sotkanet.fi. Statistical information on welfare and health in Finland. Finnish Institute for Health and Welfare. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>

<sup>15</sup> Lastensuojelu 2010. Tilastoraportti 29/2011, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. [Child Welfare 2010. Statistical report, Finnish Institute for Health and Welfare.]

<sup>16</sup> It should be noticed that the object of the Social Welfare Act is not to replace the Child Welfare Act or the services that are provided under that law, but to supplement the service provision and support given to children and families.

rate. In practice, there will be less working age population in the future and therefore the tax revenue will likely also decrease.

The main objectives of the reform are:

- “Reducing inequalities in health and wellbeing
- Safeguarding equal and quality health, social and rescue services for all
- Improving the availability and accessibility of services, especially primary services
- Ensuring the availability of skilled labor
- Responding to the challenges of changes in society
- Curbing the growth of costs
- Improving security”<sup>3</sup>

As a part of the health and social services reform, the services for children and families will also be developed (this will be covered later in the report).

### The structure of the reform

Currently, “municipal social welfare and health care services, implemented with government support, form the basis of the social welfare and health care system”.<sup>3</sup> In addition, private companies and other social welfare and health care organizations provide services. In other words, municipalities and coalitions of municipalities organize the health and social services. They can also provide services themselves or purchase them from other municipalities, organizations, or private service providers. When it comes to health care, and especially specialized medical care, hospital districts oversee them. The most demanding medical operations are centralized to the university hospitals.<sup>17</sup>

In the new model, the wellbeing service counties will organize health and social services. The reform will significantly affect the functioning and economy of the municipalities. The main changes will, for example, include municipalities’ duties and their funding, municipalities’ right to levy taxes and the staff employed by the municipalities. In addition to health and social services, the organization of the rescue services will also be the wellbeing service counties’ responsibility. It is stated on the website concerning the reform, that according to research, a larger actor organizing health and social services will have a better oppor-

tunity to safeguard equality on service provision and the efficacy of action.<sup>3</sup>

The wellbeing service counties will be self-governing areas that will in early stages get funding from the state. The right to levy taxes will be solved later. The responsibilities will be as follows:

- State: guidance and direction, funding
- 22 wellbeing service counties: organizing health and social services, and rescue services
- 5 collaborative areas: division of responsibilities in specialized services<sup>3</sup>

### Wellbeing services

Public services, such as basic and specialized health care, mental health and substance abuse services, and child welfare services, that are organized by the wellbeing service counties, will be developed as part of the Future Health and Social Services Centres Programme. The aim of the programme is to establish health and social services centres and to provide services that will meet people’s individual needs. It is also stated that the programme “is also aimed at improving people’s trust in health and social services”. In addition, digital and mobile services, weekend and evening service times and low-threshold service points are developed.<sup>3</sup>

Child welfare services will be developed as part of the reform especially through The Programme to Address Child and Family Services. The object of the programme is to develop family centres and early support for children, youth and families, low-threshold mental and substance abuse services for children and youth, and multidisciplinary in child welfare. The latter will include safeguarding multi-sectoral services for children in need and developing new services that will combine child welfare services and psychiatry. Cooperation between child welfare services and mental health and substance abuse services, and education will also be developed. Additionally, the implementation of the systematic welfare (based on the Hackney model) will be supported.<sup>18</sup>

As part of the Programme to Address Child and Family Services, it has been suggested, that the structure of child and family services would be reorganized. The structure is an outline for

<sup>17</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. [Ministry of Social Affairs and Health.] Social welfare and health care system in Finland, responsibilities. Retrieved on November 11, 2021 from: <https://stm.fi/en/social-and-health-services/responsible-agencies>.

<sup>18</sup> THL. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE). [Finnish Institute for Health and Welfare. The programme to address child and family services (LAPE).] Retrieved on November 11, 2021 from: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lapsi-ja-perhepalveluiden-muutosohjelma-lape>.



practice, and it guides the services that will be provided for children and families (the structure supports practice and does not base on, for example, legislation). The services would be divided as follows:

- Low-threshold services (family centre model, services such as early childhood education, divorce services, student welfare services)
- Specialized services (such as child welfare and specialized healthcare)
- Demanding services (such as demanding specialized services in child welfare)<sup>19</sup>

Most of the child welfare services are specialized services, including out-of-home placements and care orders. OT-centres (covered later in this report) support the handling of the most demanding cases in child welfare, thus the OT-centres and the support (and for example the Barnahus-model) the centres provide are part of the demanding services.

According to a ‘roadmap’ for the transition from municipal child welfare services to county-based operations, the objective is to strengthen the basic services provided for the children and families so that the focus would be in preventive and early support. In a long run, this will lower the pressure in child welfare services. To strengthen the basic services the low-threshold services should be developed, family centres should be established and the cooperation with education and early childhood education should be strengthened. In turn, to develop child welfare services, multi-disciplinarity and systemic welfare model should be developed alongside with developing and monitoring substitute care.

Furthermore, according to the ‘roadmap’, the challenge with the reform will be the transformation of the staff from the municipalities to wellbeing service counties. Placing the staff in specialized and demanding child welfare services will be challenging and to support the reform, education, testing new methods and experimenting is needed.<sup>20</sup>

### Staff and resources

The Act on Social Welfare Professionals<sup>21</sup> regulates the education needed to have a right to prac-

tice such professions as social work. All registered social welfare professionals can be found in a central register called Suosikki. The object of the act is to safeguard the safety of the clients and their right to good quality social welfare and fair treatment. The objects will be reached by ensuring the education, capabilities and qualifications of the professionals working in social welfare, by promoting cooperation between different social welfare workers in a way that the needs of the clients will be met, and by organizing the monitoring of the social welfare workers. Valvira (National Supervisory Authority for Welfare and Health) grants social welfare professionals the right to 1) act as a licensed social welfare professional, 2) use a protected professional title and 3) grants a restricted license to practice a profession.<sup>21, 22</sup> For instance, the Child Welfare Act specifies that the social workers who are responsible for the child’s affairs in child welfare need to meet the criteria of a social welfare professional as stated in the act mentioned above.

From the staff’s point of view, the reform means that “the healthcare and social welfare personnel and rescue services personnel employed by municipalities and joint municipal authorities will be transferred along with their duties to the wellbeing services counties and joint county authorities for wellbeing services.” The personnel will also retain their rights and obligations after the transfer.<sup>3</sup>

The government has also proposed that from the beginning of year 2022, a social worker who is responsible for the child’s affairs can only have 35 children as clients. From the beginning of the year, the number of clients needs to be reduced to 30.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Ministry of Social Affairs and Health. Towards child and family-oriented services. Retrieved on November 11, from: [https://stm.fi/documents/1271139/3208911/LAPE-esite-verkko\\_ENG\\_web.pdf/b13d5d01-6ee6-464b-9dbe-399cb018e9da](https://stm.fi/documents/1271139/3208911/LAPE-esite-verkko_ENG_web.pdf/b13d5d01-6ee6-464b-9dbe-399cb018e9da).

<sup>20</sup> Kananoja, Aulikki & Ruuskanen, Kristiina (2018) Selvityshenkilön ehdotus lastensuojelun laatua parantavaksi tiekartaksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 31/2018. [The Rapporteur’s proposal for the roadmap for improving the quality of child welfare. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 31/2018.]

<sup>21</sup> Act on Social Welfare Professionals 817/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150817>.

<sup>22</sup> Valvira. Sosiaalihuollon tehtävissä toimiminen. [National Supervisory Authority for Welfare and Health. Practicing in social welfare.]

<sup>23</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta 170/2021. [Government’s proposal on changing the Child Welfare Act 13 b §. 170/2021.] Available in Swedish [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP\\_170+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_170+2021.aspx).

### Collaborative areas and OT-centres

To safeguard the regional cooperation and appropriate service system, five collaborative areas will be established. The wellbeing service counties that are part of a collaborative area will conclude a collaboration agreement four times a year to secure the division of labor, collaboration, and coordination so that the health and social services will be carried out efficiently and economically.

The five university hospitals will be located in the five collaborative areas.<sup>24</sup>

Since it is not feasible or effective for the wellbeing service counties to organize the most demanding services that require multi-sectoral and integrated support and special expertise, a new service structure is developed. The object is, that the OT-centres will serve as a nationwide network of providers of special expertise, and it will be aimed primarily to different professionals. The main tasks of the OT-centres will be to support young people and families in need through supporting the work carried out in individual regions in complex and new situations, disseminate and develop evidence-based methods and train such methods, maintain expertise, and support research and development work. In practice, the OT-centres mainly support professionals so that children and families can get multiprofessional support in the most demanding and challenging situations. The basis of the work done in OT-centres will be in networking and coordination. The OT-centres will cooperate closely with higher education institutions and centres of expertise.<sup>3, 25</sup>

<sup>24</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020. [Government's proposal on establishing and organizing health, social and rescue services 241/2020.]

<sup>25</sup> Halila, Ritva & Kaukonen, Päivi & Malja, Marjo & Savola, Suvi (toim./eds.) (2019) Lasten, nuorten ja perheiden osamis- ja tukikeskukset – LAPE-muutosohjelmassa tehdyn valmistelutyön loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:30. [OT-centres for children, young people and families – Final report on the preparatory work in the LAPE-programme. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2019:30.]

The most demanding health care services have been centralized into university hospitals for a long time, but it has not been the case with social services. The needs of children, young people and families that are the most demanding and complicated must be addressed by the most efficient and economical way possible. The OT-centres will do that by bringing together a variety of different sectors and professionals.<sup>19</sup>

The Barnahus-project is a part of developing the OT-centres. The object of the project is to develop “practices compliant with the Barnahus standards in investigation processes of suspected cases of violence against children as well as in support and treatment provided for children who have encountered violence”. The project will be implemented regionally in university hospitals, as well as nationally, by using the models for inter-professional cooperation and information sharing between authorities. The key actors in the university hospitals are the forensic psychology/psychiatry units.<sup>26</sup> The project is funded by the state in 2020–2023 but the goal is to make it a permanent operation model.

## 4 Conclusion

This report gathered information about the health and social services reform in Finland. It needs to be noted, that the process, drafting of the laws and practical application of the reform is ongoing. It is still unclear how the reform affects, for example, the child welfare services in practice and the health and social services reform is not the only process which will change the organization, produce and practices of child welfare services. As stated in the beginning of this report, the sources referenced consist mostly of preparatory papers and statements, and websites describing the reform. The effects the reform will have on different sectors cannot yet be proven and the outcomes have to be evaluated later when the application of the reform is completed

<sup>26</sup> Finnish institute for health and welfare. Barnahus project. Retrieved on 12 November, from: <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/research-and-development/research-and-projects/barnahus-project>.

## Vedlegg 2

# Čoahkkáigeassu

### Álggahus

Lávdegotti mandáhttan lea leamaš árvoštallat doaibmabijuid mat nannejit riektesihkarvuoda buot dásiin mánáidsuodjalusa barggus. Bargui lea gullan árvoštallat doaibmabijuid mat sihkkarastáše rievttis válddi geavaheami ja vuodustuvvon, dárkkistahtti mearrádusaid buot dásiin mánáidsuodjalusas. Lávdegoddi lea maiddái bivdojuvvon árvoštallat dárbbu doaibmabijuide mángga sierra namuhuvvon suorggis. Mandáhtta lea leamaš viiddis, ja lávdegoddi lea guorahallan mánáid ja váhnemiid riektesihkarvuoda iešgudet proseassaid, doaibmabijuid ja ásahusaid hárrái.

Čielggadeamis leat čieža oasi. Oasis I lea lávdegotti čoahkkádus, bargu ja mandáhtta, ja vuđolaš prinsihpat ja bealit mánáidsuodjalusas maid galgá vuhtii váldit mánáid ja váhnemiid riektesihkarvuoda guorahallamis. Lávdegotti lahkoneapmi bargui, mandáhta dulkomii, guovddáš doahpágiidda ja ráddjehusaide lea dárkkileappot čilgejuvvon 1. ja 2. kapihttaliin. Dás čilgejuvvojit earret eará riekteri-evtálaš mearrádusaid eavttut, mat bohtet ovdan lágain ja njuolggadusain, dan hárrái movt ovddidit buori ovttasdoaimma bearrašiid ja ámmátasahusaid gaskka. Vai mearrádus šaddá riekta ja rievttalaš, de fertejit áššemeannudanprosedyrat ja proseassat sihkkarastit unnimusat dan ahte buot guoskevaš ja relevánta bealálaččat váldojuvvojit mielde; ahte buot relevánta dieđut, máhttu ja fáktadieđut galget ovdandivvojuvvo; ferte addot vejolašvuohta digaštallat ja dáid dieđuid árvoštallat buot geahčanguovlluin – ja buot bealit galget beassat gažaldagaid jearrat ja njulget boasttuádejumiid. Sii geat dárbbasit veahki oazžut ovdan iežaset oainnuid, galget maiddái dasa oazžut veahki ja rávvagiid. Loahpas vel deattuhuvvo ahte galget leat eanet go okta olmmoš leat mielde dás ja dalle go mearrádusat dahkkojuvvojit.

Oasit I ja II ovdandivvot guovddáš duogášdieđuid ja dutkama man lávdegoddi lea háhkan ja geavahan čielggadanbarggus. Dán oasi kapihttaliin eai leat doaibmabijut evttohuuvvon, muhto sisdoallu lea deatalaš daid árvoštallamiid ja evttohusaid dáfus mat bohtet mañjelis čielggadeamis.

Kapihttalat mitalit makkár nuppástuhttinproseassat mánáidsuodjalusas leat álggahuvvon mañjemus 10 jagi, ja čoahkkáigeassá statistihkaid ja čoavdda-loguid mat gusket iešgudet doaibmabijuide ja proseassaide mánáidsuodjalusas.

Dán čoahkkáigeassu ovdanbuktá lávdegotti árvoštallamiid čielggadeamis. Lávdegotti ollislaš evttohusat leat ovdandivvojuvvon čielggadusa 30. Kapihttalis.

### Mánáid sajádaga nannen mánáidsuodjalusas

Čielggadeami oassi III ovdanbuktá erenoamáš riektesihkarvuoda hástalusaid mánáid hárrái mánáidsuodjalusas, ja lávdegotti árvoštallamiid ja evttohusaid daid dustemii. Minoritehtaide gullii mánáid dilálašvuodat gieđahallojuvvojit sierra kapihttalis. Mánáid riektesihkarvuodta mánáidsuodjalusvuogádaga hárrái lea leamaš váldotemán lávdegotti barggus, danne go lea čájehuvvon ahte dan lea leamaš váttis áimmahuššat, vaikko eiseválddit leat geahččalan.

Lávdegoddi lea iežas árvoštallamiin deattuhan ahte gávdno čielga dokumentašuvdna dasa ahte mánáid mielváikkuheapmi ii váldojuvvo doarvái vuhtii, vaikko mánáin lága mielde leat čielga vuoigatvuodat dasa. Dat váttisvuohta vuhtto mángga oktavuodas. Mánát geat ožžot veahki mánáidsuodjalusas eai oáččo dieđuid maid dárbbahivčče, sii eai beasa luohhtevaččat mitalit iežaset dovdduid, jurdagiid ja sávaldagaid, sin priváhta eallin ii sihkkarastujuvvo, eai beasa leat mielde mearrádusaid dahkamis, eai ge vádit mearrádusaid. Mánát fertejit olu vierroolbmuiguin deaivvadiid, ja maiddái sin gulahallanolbmot ja eará ámmátbargit lotnahuvvat dávjá. Leat maiddái mángga suorggis duodaštuvvon oalle stuora váilevašvuodat mánáid vuoigatvuodaid hárrái oazžut buori ja dohkálaš veahki, ovdamearkka dihte vásihit olu mánát dávjá fárrema ja stuora molsašuddamiid iežaset fuolahusdilis dahje ahte sis ii leat buorre dilli. Dát váttisvuohta lea vuđolaččat čilgejuvvon čielggadusa 6. kapihttalis.

Lávdegoddi oaivvilda dilálašvuohta lea duodalaš ja hohpolaš. Otná vuogádaga head-

juvuodát ja geavat dahket dárbbaslažžan mearkkašahtti láhkái rievdadit dili sihkkarastin dihte mánáid riektesihkarvuoda ja doarvái mielváikkuheami. Dát guoská erenoamážit mánáide geat fertejit fárret biebmoruovttuide ja institušuvnnaide. Lávdegottis lea unnán jáhkku dasa ahte otná vuogádagaid divodeamis, njuolggadusaid dárkilastimis, eanet rutiinnaid ásaheamis ja odđa ovttaskas gelbbolašvuodadoaimmain livččii mearkkašahtti ávki.

Lávdegotti eanetlohki árvala čielggadeami 7. kapihttalas ahte ásahuvvo mánáidovddasteaddji-ortnet (dárögillii jorgaluvvon BRO) (barnerepresentantordning) mii galgá sierra láhkái gozihit mánáid vuoigatvuodaid. BRO sihkkarasttášii mánáid sorjjasmeahtun ovddasteami buot áššiin gos árvoštallojuvvo sirdit máná eret ruovttus. Mánáidovddasteaddjis galgá leat mánáidfágalaš gelbbolašvuohta nu ahte mánát *sáhttet ipmirduvvot*, ahte mánát *vásihit iežaset ipmirduvvon* iežaset eavttuid ja agi hárrái, ahte mánát *ožžot fuolahusa ja veahki* iežaset ovdánanproseassaide. BRO galgá ovttasbargat advokáhtain go juridihkalaš veahkki dárbbasuvvo. Eanetlogu evttohus mearkkaša ahte BRO galgá čuovvut máná dan rájes go árvoštallagohtet sirdit máná ja olles dan áigodaga go máná orru biebmoruovttus dahje institušuvnnas. BRO galgá boahit otná ortnega sadjái mas lea máná ovddasteaddji, áššebearráigeahčči ja luoh-tevašolmmoš, ja áššedovdi sadjái mii lea geavahuvvon gulaskuddat máná oaivila. Lávdegotti árvala ahte ortnet geahččaladojuvvo (pilote-rejuvvo) ovdal go čadahuvvo miehtá riikka.

Lávdegoddi oaivvilda viidáseappot ahte mánáid sajádat mánáidsuodjalusas berre nannejuvvot dan bokte ahte mánáid bealálašstáhtusa ahkemearri vuoliduvvo 15 jagis 12 jáhkái, ja ahte mánáid vejolašvuohta váidit ja bivdit mearrádusaid rievdaduvvot nannejuvvo. Dát doaibmabijut leat dárkileappot čilgejuvvon 8. kapihttalas.

Lávdegoddi ovdanbuktá 9. kapihttalas sisafár-rejeddjiiid, našuvnnalaš unnitloguiid ja álgoálbmogiid dili mánáidsuodjalusa oktavuodas, ja iešguđet eará sajiin čielggadeamis leat árvaluvvon doaibmabijut dáid joavkkuid hárrái. Lávdegoddi árvala ahte buot aktonas vuolleahkásaš asylaohccit galget oazžut ovttalágan fáldadaga otná 15 jagi ahkeráji heaittiheami bokte.

### Mánáidsuodjalusa mearrádusat

Čielggadeami oasis IV lea lávdegoddi giedahallan iešguđet osiid mánáidsuodjalusáššiid mearridanproseassas ja dán oasi álggus lea 11. kapihtal *mánái buoremusa* prinsihpa birra mearrádusaid

dáfus mánáidsuodjalusáššiin. Viidáseappot geahčada lávdegoddi 12. kapihttalas mánáidsuodjalusbálvalusa guorahallamiid, 13. kapihttalas ges eaktodáhtolaš sirdima, 14. kapihttalas mánáidsuodjalusa hoahppomearrádusaid, 15. kapihttalas mearridanproseassaid nammagottis ja duopmostuolus ja 16. kapihttalas áššedovdiid geavaheami mánáidsuodjalusáššiin.

### Mánái buoremus mearridanvuodđun

Prinsihppa *mánái buoremusa* birra lea deataleamos prinsihppa ja vuosttamuš mearridanvuodđu buohkaide geat barget mánáidsuodjalusas. Norggas leat liikká unnán njuolggadusat lágain dan birra movt mearrideaddjit galget árvoštallat mánái buoremusa prinsihpa mánáidsuodjalusáššiin. Lávdegoddi oaivvilda ahte go árvoštallamii leat nu viiddis munit, de lea riskan ahte prinsihppa ipmirduvvo iešguđet ládje. Dat fas sáhtta dagahit ahte mánát ja váhnemat meannuduvvojit iešguđet ládje, ja ahte mearrádusain ja doaibmabijuin šaddá heajos kvalitehta. Lávdegoddi árvala danne čavget mearrideddjiiid árvoštallanmuni dan bokte ahte láhkii lasihuvvo listu deatalaš árvoštallantemáid birra. Dát čuoggát eai galgga doaibmat ráddjeaddjin eai ge galgga hehttet fágalaš árvoštallamiid.

### Mánáidsuodjalusa iskkadeamit

Mánáidsuodjalusbálvalusa iskkadeamit leat dábálaččat vuosttaš geardi go sii deivet mánáid ja váhnemiid, ja iskkadeamit mearridit mii viidáseappot dáhphuvvá áššis. Lávdegoddi lea iežas guorahallamis deattuhan ahte leat gávnnahuvvon hástalusat mánáidsuodjalusa iskkadanbarggus. Dása gusket mánga beali, ovdamearkka dihte ahte eai čadahuvvo doarvái vuđolaš árvoštallamat duodalaš áššiin, lea beare váilevaš ovdáneapmi ja systematihkka sin barggus ja iskkademiid viidodát lea unnán heivehuvvon ášši duodalašvuhtii. Čájuhuvvo maiddá ahte mánáidsuodjalus ii doarvái atte mánáide ja váhnemiidda sánisaji dáid iskkademiid oktavuodas. Lávdegoddi oaivvilda viidáseappot ahte berre dárkileappot guorahaljojuvvo makkár veahkki fálojuvvo mánáide ja bearrašiid áššiin maid mánáidsuodjalus bisseha.

Lávdegoddi árvala ahte vuosttažettiin berrejit čadahuvvot doaimmat maid bokte váhnemat eambo váldojuvvojit mielde iskkademiide. Dása gullá earret eará ahte váhnemat galget sáhttit váldit mielde doarjjaolbmo čoahkkimiidda mánáidsuodjalusain. Lávdegoddi árvala dasto ahte iskkadanbargui ásahuvvo odđa modealla mii sáhtta

buorebut ovdánahttit ášši, jodáneappot čielgasa oazžut ja buorebut earuhit duodalaš ja unnit duodalaš áššiid. Lávdegoddi árvala maiddá ahte ásahuvvo gáibáduš ahte go mánáidsuodjalus bisseha ášši, de dat galgá veahkehit máná dahje bearraša ásahtit oktavuoda eará ásahusaiguin mat sáhttet rievttet veahki addit.

Eaktodáhtolaččat sirdit máná eret ruovttus

Eaktodáhtolaš sirdimat leat lága ulbmila mielde jurddašuvvon dahkkojuvvot dalle go mánná gaskaboddosaččat ii sáhte orrut ruovttus váhnemiiguin. Eaktodáhtolaš sirdin eret ruovttus sáhtta leat buorre čoavddus ja mánnái buoremus. Lea barggu kvalitehta mearkan jus mánáidsuodjalus ja váhnemat sáhttet boahit ovttaoivilií das makkár veahkki dárbbášuvvo. Dieđut čájehit liikká ahte mánáidsuodjalusa bargu ii doarvái bures čuovo lága ulbmila. Lávdegoddi oaivvilda ahte oazžu jearrat ahte čadahuvvo go eaktodáhtolaš sirdin dain rievttet áššiin, leat go mearridanproseassat doarvái sihkkarat, lea go mánáid ja váhnemiid miehtan duohta váimmus, ja loahpas, čuovvoluvvojit go mánát ja váhnemat doarvái mañjel sirdima.

Lávdegoddi árvala danne ahte lágas deattuhuvvo čielgaseappot ahte eaktodáhtolaš sirdin lea jurddašuvvon leat gaskaboddosaččat. Lávdegoddi árvala maiddá ahte addojuvvot čielgaset láidehusat dasa movt mánáidsuodjalus galgá čuovvolit mánáid ja váhnemiid dakkár áššiin. Berre maiddá čielggaduvvot sáhtta go nammagoddi dárkkistit eaktodáhtolaš sirdimiid lobálašvuoda, ja ahte berrejit go eaktodáhtolaš doaibmabijut čielggaduvvot ságastallanproseassa bokte.

Fáhkkadoaimmat (Akuhttadoaimmat)

Mánáid fáhkkasirdimat eret ruovttus leat duodalaš dáhpháhusat sihke mánide ja váhnemiidda, ja fáhkkadáhpháhusat leat muđui juo iešalddis stuora noadđin bearrašii. Fáhkkasirdimiid lohku lea temá mii lea ságastallojuvvon juo mánnga jagi. Lávdegoddi deattuha seammás ahte fáhkkasirdimiid lohku lea unnon mañemus jagiid. Guorahallamat eai čájjet ahte leat stuorát riektesihkarvuodaaboasttuvuođat fáhkkaáššiin. Lávdegoddi datte oaidná ahte leat hástalusat dan hárrái movt mánát čuovvoluvvojit fáhkkasirdimiid mañjel, ja ahte olu mánát šaddet guhká orrut nu gohčoduvvon gaskaboddosaš sirdima oktavuodas. Dát guoská maiddá mánáide geat eaktodáhtolaččat sirdojuvvot fáhkka.

Lávdegotti eanetlohku oaivvilda ahte odne ii leat ágga rievdadit vuogi movt fáhkkamearrádušat giedahallojuvvot. Deattuhuvvo liikká ahte fáhkka-

sirdimat leat hui duodalaš ja čuohecci doaibmabijut, ja lea deatalaš ahte departemeanta lea gozuid alde dákkár áššiin ja maiddá nammagotti fáhkkamearrádušaid váiddagiedahallama hárrái. Berre viidáseappot bargojuvvot fágalaš ávžžuhusaid implementeremiin das movt mánáidsuodjalus buoremusat sáhtta hálddašit ja čuovvolit fáhkkaáššiid. Vuodđun dasa lea ahte BRO ásaheapmi adno leat deatalažžan máná dili nannemii fáhkkaáššiin.

Mánáidsuodjalusáššiid meannudeapmi nammagottis ja duopmostuolus

Mánáidsuodjalus- ja dearvvašvuodanammagottis (Barneverns- og helsenemnda (ovdalaš fylkkanammagoddi (fylkesnemnda)) lea ovddasvástáduš dahkat mearrádušaid viidámuš ja čiekŋaleamos mánáidsuodjalusáššiin. Nammagotti mearrádušaid sáhttet áššebealit gáibidit rievttálaččat giedahallojuvvot duopmostuolu ovddas. Dieđut Norgga vuogádaga birra orrot čajeheame ahte proseassat sihke nammagottis ja duopmostuolus oppalaččat leat vudolaččat ja alla dásis. Lávdegoddi liikká vuorjašuvvá dainna go dahkkojuvvon mearrádušain lea iešgudet dási kvalitehta, ja go mánáidsuodjalusáššiin lea sihke advokáhtain ja duopmáriin iešgudet dási gelbbolašvuoha. Áššegiedahallan sáhtta maid leat ládismeahtun ja unnán effektiivá, ja sáhtta adjánit dárbbásmeahtun guhká ovdal go mánát ja váhnemat ožžot áššis bohtosa. Lávdegoddi bidjá maiddá gažaldatmearka dasa ahte vuhtiiváldet go ságastallanproseassat máná riektesihkarvuoda doarvái bures. Lávdegoddi fuolastuvvá erenoamážit dainna ahte välljejuvvot go čovdosat mt mannet ovdalii dan mii lea mánnái buoremus, ahte máná mielváikkuheapmi ii deattuhuvvo doarvái, ahte leat stuora erohusat guovlluid gaskka ja das man guhkes áigi várrejuvvo ságastallanprosessii.

Lávdegoddi árvala mánnga doaimma mat sáhttet nannet mánáid ja váhnemiid riektesihkarvuoda. Dat leat earret eará eavttuid, bagadusaid ja málliid ovdánahttin dasa movt giedahallat áššiid nu ahte eanet dáseárvosaš giedahallan sihkkarastuvvo, ja doaimmat mat buorebut sáhttet sihkkarastit ahte áššebeliin lea rievttet gelbbolašvuoha. Lávdegoddi árvala maiddá mánnga doaimma mat sáhtte oanidit áššemeannudanáiggi ja sihkkarastit láddáset ja eanet effektiivá meannudeami mánáidsuodjalusáššiin, earret eará čielgaset áššeráhkkananproseassaid bokte nammagottiin ja erenoamáš áigemeiriid bidjamiin áššiin mat gusket smávimus mánáide. Lávdegoddi oaivvilda viidáseappot ahte berrejit álggahuvvot doaimmat erenoamážit ságastallanproseassa hárrái, earret

eará ahte biddjovuvvojit eavttut dasa makkár áššit heivejit ságastallanproseassan ja ahte čadahuvvo ságastallanproseassaid čuovvolanevalueren. BRO ásaheapmi adno leat deatalažžan máná dili nanne-mii nammagotti ja duopmostuolu proseassain.

Áššedovdiid geavaheapmi mearridanproseassain

Áššedovdit galget iežaset erenoamáš gelbbolašvuoda bokte čuvget ášši sorjjasmeahtun bealis. Lávdegoddi lea iežas árvoštallamis deattuhan ahte fertejit geavahuvvot áššedovdit geain lea rievttis gelbbolašvuoda čielggadit iešguđetlágan mánáidsuodjalusáššiid buori vuogi mielde. Lávdegotti dieđu mielde ii oro dát doarvái sihkkarastojuvvon otná vuogádagas. Rievttis gelbbolaš áššedovdit eai leat ovttá meari olámuttos miehtá riikka ja lea váilevaš bajilgovva áššedovdiid ja sin gelbbolašvuoda hárrái. Čadahuvvon dutkamát čájehit variašuvvna áššedovdiid čielggademiin, ja dát ii buorrán dan geažil go leat unnán láidehusat dasa movt bargu galgá čadahuvvot. Olu áššedovdit barget aktonasat almmá makkárga siskkáldas kvalitehtasihkkarastima dahje bargoguimmiid láidesteami haga.

Lávdegoddi oavvilda ahte áššedovdit vuostazettiin berrejit geavahuvvot nammagottiid ja duopmostuoluide gohččuma mielde, áššiin main dárbbášuvvo sorjjasmeahtun čielggadeapmi čuvget ášši vuđoleappot. Mánáidsuodjalusa gelbbolašvuodadárbu gáibideaddji mánáidsuodjalusáššiin berre áimmahuššojuvvot eará ládje, dan bokte ahte Buf-etáhta eanet veahkeha suohkaniid fágaidrastideaddji spesialistaárvoštallamiid dáfus. Lávdegoddi árvala viidáseappot ahte biddjovuvvojit čielga eavttut áššedovdiid mandáhta ja raportta ja áššedovdiid gelbbolašvuoda hárrái.

### Mánáidsuodjalusa doaimbajijut

Čielggadeami oasis V lea lávdegoddi árvoštallan riektesihkarvuoda doaimmaid mánáid váste geat eai sáhte orrut ruovttus. Badjel 30 proseantta mánáin geaidda mánáidsuodjalus lea ásahan veahkkedoaimmaid orrot olggobealde ruovttu. Go mánát fertejit fárret eret ruovttus, de lea dat duodalaš dahku guoskevaš mánáid ja váhnemiid vuostá. 18. kapihttalis geahčada lávdegoddi mánáid ja váhnemiid vuoigatvuoda ovtastallat ja ovtastuvvot. Biebmoruovttut ja institušuvdna giedahallojovvojit 19. ja 20. kapihttaliin. 21. kapihttal lea mánáid dárbbu birra bissovašvuhtii, ja 22. kapihttalis geahččá lávdegoddi dárkileappot mánáidsuodjalusmánáid čuovvoleami ja nuoraid sirdašumi rávisolbmuid eallimii.

Mánáid ja váhnemiid vuoigatvuoda ovtastallat ja ovtastuvvat

Eurohpá Olmmošvuoigatvuodaidduopmostuollu (EOD, dárogillii EMD) lea duodaštan ahte mánáid ja váhnemiid vuoigatvuodat ovtastallat ja ovtastuvvat leat rihkkojovvon. Lávdegoddi lea iežas árvoštallamis atnán vuodđun ahte dán dáfus lea olu rievdan mañemus jagiid, earret eará lea ovtastallan lassánan, ja lea čielggas ahte bearrašiid ovtastahhtima áigumuš doalahuvvo eanas áššiin. Ođđa mánáidsuodjalusláhka sisttisdoallá maiddái mángga rievdadusa ja čielggasmahttima dusten dihte EOD moaitámušaid. Danne lea dilli odne eará go dušše moadde jagi dás ovdal.

Lávdegoddi oavvilda ahte okta váldohástalus lea ahte váhnemiid čuovvoleapmi mánáidfuolahusa sirdima mañjel lea váilevaš ja unnán systemáhtalaš. Lávdegoddi oavvilda maiddái ahte sáhtta jearrat čadahuvvojit go doarvái konkrehta ja individuála árvoštallamat ovtastallama hárrái ja ovtastahhtima dáfus. Eahpádus guoská erenoamážit dasa váldojovvojit go mánáid dárbbut doarvái vuhtii. Dan vuodul mii lea dahkkojovvon ja daid ovdánahttinproseassaid dáfus mat leat jodus, oavvilda lávdegoddi liikká ahte ii leat dárbbášlaš árvalit ođđa stuora doaimbajijuid ovtastallama hárrái. Lávdegoddi datte árvala mángga doaimma maid ulbmil lea nannet váhnemiid čuovvoleami mañjel máná(id) sirdima, earet eará ahte čuovvoleami sisdollui galget ásahuvvot čielgaset láidehusat, galgá čielggasmahttojuvvo geas lea ovdasvástáduš, ja ahte čuovvoleapmi galgá bistit muhtin áiggi mañjel sirdima. Váhnemiidda berre fálojuvvo terapautalaš doarjja dakka mañjel máná(id) sirdima ja berre árvoštallojuvvo sáhtášii go ságastallanproseassa olis hábmet váhnemiid čuovvoleami plána.

Biebmoruoktu ja institušuvdna

Biebmoruktui ja institušuvdnii sirdima meroštallamis lea lávdegoddi iežas árvoštallamis atnán deatalažžan ahte mánát ja nuorat galget oazžut rievttis veahki seammás go sin vuoigatvuoda vásihit oadjebasvuoda, ráhkisvuoda ja ipmárdusa váldojovvo vuhtii. Fuolahus bearašoktavuodas lea celkojuvvon leat mánáidsuodjalusa mihttomearrin ja geatnegasvuohtan. Lávdegoddi oavvilda ahte vuđolaš eaktu lea ahte mánát ja nuorat mánáidsuodjalusa fuolahusas ožžot oadjebas ja buriiid relašuvvnaid fuolaheddjiide.

Lávdegoddi lea heivehan iežas barggu dán suorggis, go juo leat buohtalas proseassat jodus; 2018:s geigii Fosterhjemstvalget (Biebmoruok-

tolávdegoddi) iežas NOU 2018: 18, ja maŋjelis 2023:s galgá Barnevernsinstitusjonsutvalget (Mánáidsuodjalusinstitušvdnalávdegoddi) geiget iežas guorahallama ja evttohusaid institušvnnaid dáfus. Lávdegoddi atná vuodđun ahte bargu mii lea jođus, dáidá buoridit kvalitehta ja riektesihkarvuoda sihke biebmoruokto- ja institušvdnafálaldagas.

Lávdegoddi lea baicca dárkileappot suokkar-dan erenoamáš dilálašvuodaid mat sáhtáše buoridit mánáid fuolahusdili biebmoruovttuin ja institušvnnain. Biebmoruoktofálaldaga árvvoštallamis lea deattuhuvvon erenoamážit biebmováhne-miid rolla ja vejolašvuoha sáhttit bures fuolahit ja čuovvolit mána beaivválaš diliin. Lávdegoddi oaivvilda earret eará ahte lea dárbu čielggas-mahttit biebmováhne-miid rámmaeavttuid ja makkár vejolašvuoha biebmováhne-miin lea dahkat mearrádusaid máná hárrái. Eastadan dihte fárredeami dahje sihkkarastin dihte mánáidsensitiiva fárreheami árvala lávdegoddi ahte ásahuvvo geatnegasvuoha ráddádallat sin-guin geaidda ášši guoská.

Lávdegoddi cealká viidáseappot ahte eanet mánát ja nuorat berrejit oažžut vejolašvuoda orrut biebmoruovttus dan sadjái go institušvnnas. Duogážin dasa lea ahte lávdegoddi mielas institušvdna beare unnán sáhtta áimmahuššat mánáid dárbbu dovdat beroštumi, oadjebasvuoda ja buriid relašvnnaid, ja ahte otná institušvdna-fálaldat ilá unnán nákke mánáid ja nuoraid eallimii sihkkarastit posiitiiva nuppástusaid. Lávdegoddi oaidná ahte muhtin mánáide sáhtta leat dár-bbašlaš orrut institušvnnas, muhto árvala ahte mánáidsuodjalus ferte erenoamážit čilget ákka dasa manne välljejit máná/nuora sirdit institušvdnii. Vai eanet mánát ja nuorat beasaše biebmoruovttuin orrut, fertejit ásahuvvot ja ovdánahttojuvvot eanet spesialiserejuvvon biebmoruovttut vai mánáide ja nuoraide sáhttet fáll-juvvot biebmoruovttut mat leat heivejuvvon sin dárbbuide, ja Buf-etáhta berre geatnegáttot fállat dán. Lea deatalaš ahte mánáid ja biebmoruovttuid doaibmabiras heivehuvvo ja lágiduvvo daid dárbbuide ja nanu beliide mat mánás ja biebmoruovttus leat. BRO ásaheapmi šaddá deatalaš mánáide geat leat sirdojuvvon eret váhne-miin, ja erenoamážit sidjiide geat orrot institušvnnain.

Kontinuitehta ja stabilitehta mánáide geat bajásšaddet almmolaš fuolahusas

Olu mánát geat eai oro iežaset ruovttuin, eai sáhte šat fárret iežaset váhne-miid lusa. Dát mánát šad-det bajás almmolaš fuolahusa olis, mas mánáid-

suodjalus lea veahkkinn, dárkkisteaddjin ja mearri-deaddjin.

Dutkan čájeha ahte adopšvdna lea čielga ovdamunnin mánáidsuodjalusa fuolahusdoaimmaid ektui, danne go dat addá mánáide gulle-vašvuoda, oadjebasvuoda ja rámmaid bajásšadda-mii gos máná duodai gullá bearrašii ja diehtá son galgá leat doppe vaikko mii dáhpáhuvaš. Lávde-goddi mearkkaša ahte mánáidsuodjalus ii oppa-laččat árvvoštala bissovaš bearašcovdosiid mánáide, ja ahte adopšvdna hárve čadahuvvo. Lávdegoddi árvala danne lága bokte geatnegahttit mánáidsuodjalusa áigges áigái árvvoštallat lea go máná dilli nu ahte berrešii dahkat mearrádusaid mat buorebut sihkkarastet máná dárbbu bissovašvuhtii/kontinuitehtii, gullevašvuhtii ja bearašeallimii.

Bajásšaddanadopšvdna sáhtáši leat áige-guovdil dalle go máná ja álgo váhne-mat háliidit ja dárbbasit bisuhit juridihkalaš čanastagaid, ja/dahje leat dilálašvuodat biebmobearrašis mat dahket ahte ii leat sávahahtti adopteret. Lávdegoddi oaivvilda danne ahte mánáidsuodjalusas ain galgá leat geatnegasvuoha veahkehit máná ja bearraša dárbbu mielde maiddái maŋjel dábálaš adopšvnnas dahje bajásšaddanadopšvnnas.

Buorre sirdašupmi rávisolbmoeallimii (joatkkafuolahus)

Nuorat geat leat leamaš mánáidsuodjalusa fuola-husas sáhttet vásihit stuora hástalusaid go lávkejit rávisolbmo ahká. Joatkkafuolahus galggašii sihkkarastit ahte sii ožžot dárbbaslaš veahki ja doar-jaga viidáset eallimis ja birgejuvpmái ja unnidit riskka marginaliserejuvvot áiggi mielde. Liikká leat olu nuorat ja nuorra rávisolbmot geat eai oáččo mánáidsuodjalusas dan veahki maid dárbbahivčče.

Lávdegoddi árvala danne ahte nuoraid vuoi-gatvuoha oažžut ovddasteaddji BRO-ortnega bokte galgá gustot dassáži go sii devdet 25 jagi. Ovddasteaddji galgá bargat dan ovdi ahte nuora beroštumit ja riektesihkarvuoha áimmahuššojuv-vojit. Dassáži go BRO-ortnet ásahuvvo, berrejit nuorat, geat eai leat orron iežaset váhne-miiguin, oažžut advokáhttaveahki go lahkoniit 18 jagi, vai sáhtta buorebut sihkkarastojuvvot ahte sin vuoi-gatvuoha joatkkafuolahussii devdojuvvo.

### **Systemat fuolahit buoret riektesihkarvuoda ja kvalitehta**

Oasis VI árvvoštallá lávdegoddi dárbbu rievdadit vuodalaš vuogádagaid mánáidsuodjalusas ja

mánáidsuodjalusa olis, nannen dihte riektesihkarvuoda ja kvalitehta mánáidsuodjalusas. 24. kapihttalís guorahallá lávdegoddi mánáidsuodjalusa organiserema, ja 25. kapihttalís árvoštallojuvvo mánáidsuodjalusa rolla sektoriid rasttideaddji ovtasbarggus. Bearráigeahču, dárkkisteami ja oahppama vuogádat guorahallojuvvo 26. kapihttalís. Lávdegoddi lea maidáái gohččojuvvon erenoamážit guorahallat dárbbu dohkkehit bargiid geat barget mánáidsuodjalusas, ja dat čilgejuvvo 27. kapihttalís. Dán oasi loahpageahčen giedahallojuvvojit temát rabasvuoda ja luohitevašvuoda birra mánáidsuodjalussii (28. kapihtal) ja dárbu eanet dutkat ja máhtu ovdánahttit dán suorggis (29. kapihtal).

### Mánáidsuodjalusa organiseren

Nanu ja dássedis fágabirrasat leat deataláčat dasa ahte sáhttit sihkarastit buriid fálaldagaid mánáide ja bearrašiidda buot guovlluin riikkas. Lávdegoddi fuolastuvvá dainna leat go mánáidsuodjalusas dat vejolašvuodat ja rámmaeavttut maid dárbbasit dasa ahte fállat buriid bálvalusaid. Váilevaš rámmaeavttut sáhttet deaividit sihke stuora ja smávva suohkaniin, muhto orrot datte leame dábalépmosat smávva boaittoealsuohkaniin. Lávdegotti árvoštallama mielde lea vejolašvuoda fállat buriid mánáidsuodjalusbálvalusaid heajut mađi unnit mánáidsuodjalusbálvalus lea.

Lávdegoddi oaiivvilda ahte mánja dain doaimmain mat juo leat álggahuvvon suohkanlaš mánáidsuodjalusas, sáhtáše addit posiitiiva bohtosiid, ovdamearkka dihte doaibmajut maid ulbmil lea nannet bargiid gelbbolašvuoda. Lea liikká hui eahpesihkar sáhttet go nuppástuhttinproseassat mat dál leat juodus, čoavdit daid vuđolaš ja struktuvrralaš váttisvuodaid mat leat dan dihte go bálvalusas lea váilevaš stabilitehta ja váilevaš vejolašvuoda háhkat alcceseaset dárbbaslaš gelbbolašvuoda ja vásáhusa gáibideaddji áššiide.

Lávdegoddi oaiivvilda ahte lea dárbbaslaš bidjat čielgaset gáibadusaid ja vuordámušaid suohkaniidda, sihke das mii livččii buoremus vuohki, makkár rámmaeavttut fertejit leat sajis ovdal go mánáidsuodjalusbálvalus lea dohkálaš ja makkár gelbbolašvuoda ja vásáhus lea dárbbaslaš gáibideaddji áššiid giedahallamii. Lávdegoddi oaiivvilda viidáseappot ahte lea dárbbaslaš čadahit organisatoralaš rievdademiid mat sihke addet mánáidsuodjalussii vejolašvuoda čuovvut kvalitehtagáibadusaid ja nanusmahttit vuosttašlinjáfálaldaga hearkkimus mánáidsuodjalusbálvalusain. Lávdegoddi árvala earret eará ahte Buf-etáhta geatnegahttojuvvo veahkehit suohkaniid gáibideaddji

mánáidsuodjalusáššiin. Lávdegotti eanetlohku oaiivvilda maidáái ahte berre čielggaduvvot galgašii go ovddasvástádus mánáidsuodjalusa hárrái áiggi mielde sirdojuvvo et suohkaniin ja baicca čohkkejuvvo ovtta hálddašandássái, ja ahte muhtin suohkanat sáhtáše oázžut seamma vejolašvuoda go Oslo, namalassii ieža oázžut ollislaš ovddasvástádusa mánáidsuodjalusa hárrái.

### Ovttasbargu ja árra doaimmat

Iešgudetge bálvalusaid, profeshunnaid ja ásahusaid ovttasbargu lea áibbas dárbbaslaš mánáidsuodjalusáššiin. Mañemus jagiid leat álggahuvvon mánja doaibmajut mat galget buoridit sektoriid rasttideaddji ovttasbarggu mánáidsuodjalusáššiin. Dasa gullá suohkaniid ovddasvástádusa čavgen mánáidsuodjalusodastusa bokte, ja doaibmajuid geahččaladdan bearrašiid guovdu geain leat mánjgábealat váttisvuodat. Maidáái čálgonjuolggadusat leat rievdaduvvon čielggasmahttin ja harmoniseren dihte čálgobálvalusaid geatnegasvuoda ovttasbargat ja koordineret fálaldagaid, ja leat ráhkaduvvon mánja bagadusa mánáidsuodjalusa ovttasbarggu hárrái dearvvašvuodabálvalusaiguin ja eará ásahusaiguin.

Lávdegoddi oaiivvilda viidáseappot ahte berrejit biddjojuvvo návccat ovdánahttit daid doaibmajuid mat juo leat álggahuvvon. Lávdegoddi oaiivvilda ahte muhtimat dain berrejit nannejuvvo našuvnnalaš implementerenulbmiliin, ovdamearkka dihte doaibmajut *Sammen på vei*, ja metodihka *FACT Ung* olis ja doaibmajut maid ulbmil lea nannet mánáidsuodjalusmánáid skuvlaváz-zima.

Lávdegoddi lea erenoamážit geahčadan fálaldagaid bearrašiidda main leat njuoratmánát hearakes eallindilálašvuodain. Dát leat joavkkut mat leat erenoamáš sorjavaččat sihke mánáidsuodjalusa ja eará ásahusaid veahkkedoaimmain álgoálggus juo, doaimmain mat leat heivehuvvon sin dárbbuide. Lávdegoddi oaiivvilda ahte berre árvoštallojuvvo movt mánáidsuodjalus sáhtta eambo ovtasbargat dearvvašvuodabálvalusain áhpehemiid guovdu, dalle go lea stuora várra ahte mánna bohtá gillát váilevaš fuolahusa go lea riegádan. Dasa lassin berre ásahuvvo buoret čuovvolanfálaldat vuosttašgeardde váhnemiidda geat ieža leat leamaš mánáidsuodjalusa doaimmain.

### Bearráigeahču, dárkkisteapmi ja oahppan

Mánáidsuodjalusáššit sáhttet leat moalkát ja gáibideaddjit, ja sáhttet dáhpáhuvvat boasttuvuodat mat duodalaččat čuhcet mánáide ja bearrašiidda.



Systema ferte danne leat organiserejuvvon dainna lágiin ahte boasttuvuođat fuomášuvvojit ja njulgejuvvot, ja sivva mii dagahii boasttuvuođa maiddái njulgejuvvo. Lávdegoddi lea vuosttažettiin árvvoštallan stáhtahálldašeaddji rolla mánáidsuodjalusa bearráigeahččoeiseváldin.

Lávdegoddi oaidná ahte otná bearráigeahččo- ja dárkkistanvuogádat lea biedgguid. Dat mearkkaša ahte máŋgga ásašusas leat ovdasvástádussuorggit ruossut rássut. Dasto čadahuvvo bearráigeahčču dábaláčat sektoriid mielde, dahje sierra ain dihto sektoris, mii dahká váttisin fuomášit váilevuodaid oppalaš fálaldagas mánáide ja nuoraide. Sáhtta viidáseappot jerrat ahte dagaha go bearráigeahčču ahte bálvalusaid kvalitehta buoriduvvo doarvái ja váldet go dat oahpu bohtosiin. Lávdegoddi lea maiddái árvvoštallan man muddui bearráigeahčču doaibmá riektesihkarvuodamekanisman ovttaskas áššiin. Olu mánát ja váhnemat vásihit ahte sii eai oaččo coavcci váiddaáššiin. Sáhtta ádjánit guhká giedahallat váidaga ja gávnnahuvvon boasttuvuođat eai soaitte datte váikkuhit ahte guoskevaš áššit njulgejuvvot.

Lávdegoddi oaivvilda ahte lea dárbbášlaš geahčadit sáhtta go vuogádat dahkkot álkibun, čielgaseabbon ja beaktileabbon, ja árvala ahte departemeanta dárkkista iešguđet bearráigeahččo- ja dárkkistanortnegiid čálgo-suorggis. Lávdegoddi árvala viidáseappot ahte stáhtahálldašeaddjit ožžot eanet aktiiva rolla ja čielgaseappot gohččojuvvojit bargat dan ovdii ahte bálvalusat ovtastuvvojit ja ahte bálvalusaid ovdasvástádusjuohku čielgaduvo áššiin main mánát dárbbášit veahki máŋgga ásašusas. Dát lea juo geahččaluvvon soames ásašusaid/doaimmaid hárrái, *dárkkistančeahkkimiid* modealla mielde. Lávdegoddi árvala maiddái ahte ásašuvvojit ortnegat maid bokte mánáide ja váhneimidda šaddá álkit váldit oktavuođa ja oazžut vástádusaid jus vásihit ahte mánáidsuodjalusa bargu ii čadahuvvo njuolggadusaid mielde.

Mánáidsuodjalusa bargiid dohkkeheapmi

Mánáidsuodjalusa bargit doaimmahit bargguid ja doaimmaid erenoamážit hearckes joavkkuid guovdu. Lávdegoddi lea dan oktavuođas árvvoštallan livččii go dárbu mekanismaide mat sáhttet sihkarastit ahte mánáidsuodjalusa bargit leat dohkálaččat ja heivvolaččat bargui. Lávdegoddi lea erenoamážit árvvoštallan berrešii go ásašuvvot almmolaš bargiid autoriseren- ja dohkkehanortnet, muhto lávdegoddi lea maiddái geahčastan eará dohkkehanvugiide mat juo gávdnojit sekto-

ris. Lávdegotti eanetlogu mielas ii dárbbáš ásašuvvot autorisašuvdnagáibáduš, muhto árvala baicca soames eará doaibmajuid mat sáhttet eastadit dohkketmeahttun olbmuid oazžumis barggu mánáidsuodjalusas.

Rabasvuohta, dialoga ja luohttámuš mánáidsuodjalusas

Mánáidsuodjalus doaimmaha válddi ja sáhtta dahkat mearrádusaid mat garrasit čuhcet mánáid ja váhneimidda bearašeallimii. Dát mearrádusat galget sáhttit dárkkistuvvot, vuodustuvvot ja legitimejuvvot siskkáldasat mánáidsuodjalusas ja mánáid ja bearašiid guovdu, muhto maiddái álbmoga, mediaid ja politihkkáriid guovdu. Oassi moaitámušain Norgga mánáidsuodjalusa vuostá lea leamaš ahte mánáidsuodjalus ipmirduvo sieranas vuogádahkan, man lea váttis stivret ja masa lea váttis luohttit. Lávdegoddi atná diehttelassan ahte rabasvuohta lea vuđolaš prinsihpan mánáidsuodjalusa vuogádagas, muhto ahte seammas gustojit čielga eavttut dasa ahte mánát eai galgga vaháguvvat ja ahte guoskevaš olbmuid persovdnasuodjalus ii rihkkujuvvo.

Lávdegoddi atná ahte Norgga servodagas lea oalle buorre luohttámuš mánáidsuodjalussii, jus buohtastahtta eará riikkaiguin. Luohttámuš lea maiddái bisson seamma dásis vaikko leat leamaš sihke sisriikkalaš ja riikkaidgaskasaš moaitámušat ja lea celkojuvvon duopmu Norgga vuostá Eurohpá olmmošvuoigatvuodaid duopmostuolus. Lávdegoddi oaivvilda liikká ahte dárbbášuvvo eambo rabasvuohta ja diehtujuohkin mánáidsuodjalusa barggu birra, mii lea buohkaide olámuttus. Odne gáibiduvvo oalle vuđolaš máhttu mánáidsuodjalusa vuogádaga birra ovdal go diehtá gos gávdnat relevánta dieđuid. Go leat soaittáhagat ja váilevaš dieđut mánáidsuodjalusa birra, de váikkuha dat maiddái almmolaš ja politihkalaš digaštallama. Lea váttis fáhtet makkár duohta dilli mánáidsuodjalusas lea ja digaštallamat mánáidsuodjalusa birra šaddet beare anekdoh-talaččat ja ovttagardánat.

Lávdegoddi oaivvilda ahte buot diehtomateriála, statistihkat ja bajilgovat mánáidsuodjalusvuogádaga birra berrejit čohkkejuvvot ovttá sadjái, oktasaš mánáidsuodjalusportálii. Berre maiddái ásašuvvot áigges áigái raporterén mánáidsuodjalussuorggi birra olmmošvuoigatvuodalaš geatnegasvuodaid hárrái, ja erenoamážit ON Mánáidkonvenšuvnna ja Eurohpá olmmošvuoigatvuodaidkonvenšuvnna hárrái. Árváluvo maiddái ásašit iešguđetlágan geavaheaddje-forumiid gos mánát ja váhnemat, gain lea vásá-

hus mánáidsuodjalusain, buorebut besset oainnuideaset ovddidit suohkaniin ja politihkalaš oktavuodain.

#### Dutkan ja máhtu huksen

Lávdegoddi oaidná ahte lea váilevaš dutkan mánáid ja nuoraid diliid birra geat leat hearkkes ja váttis eallindiliin. Barggus bokte lea lávdegoddi fuomášan hástalusaid dan dáfus go mángga suorggis lea váilevaš máhttu ja diehtu. Lávdegoddi čujuha mángga dihto suorgái mánáidsuodjalusa doaimmas gos odne leat stuora máhttováillit. Dasto váilot statistihkka, vuodđodieđut mánáidsuodjalusa birra, generaliserehahti dutkan ja máhttovuđot doaibmajut. Okta váldohástalus lea ahte mángga dáfus eai leat mánáid ja nuoraid vásáhusat ja muosáhusat dutkojuvvon. Leat maiddái váilevaš dieđut váhnemiid vásáhusaid hárrái. Dát

váilevuodát váikkuhit dan veahki kvalitehta, mii galggašii addot mánáide ja váhnemiidda ja headjudit vejolašvuoda oazžut áigái buriid, máhttovuđot doaibmajuid mat leat buorin mánáide ja bearrašiidda. Lávdegoddi oaivvilda ahte buoret riektesihkarvuolta mánáidsuodjalusas gáibida vuđolet máhtu ja alla dási dutkama, ja lávdegoddi oaivvilda maiddái ahte dutkamis ja máhttoovdánahttimis ferte leat čielgaset mánáidperspektiiva.

Lávdegoddi árvala danne sihke doaibmajuid mat galget nannet dutkama mánáidsuodjalus-suorggis ja ahte ásahuvvojit dutkan- ja máhttoguovddážat. Lea dárbbášlaš buoridit máhtu olaheami, ja dutkan máhttovuđot doaibmajuid implementerema birra berre vuoruhuvvot. Lávdegoddi oaivvilda danne ahte berrejit ásahuvvot strategijat dasa movt ovdánahttit ja atnui váldit máhttovuđot metodaid ovttasráđiid singuin geat barget suorggis, mánáiguin ja vanhemiiguin.

## Vedlegg 3

---

# Summary

### Introduction

The Committee's mandate is to assess measures for strengthening the rule of law at all parts of the child protection system. The mandate includes assessing measures for ensuring that authority is correctly exercised and that reasoned and verifiable decisions are made at all levels of the child protection system. The Committee is also asked to assess whether there is a need for measures in a number of further specified areas. The mandate is comprehensive, and the Committee has reviewed the rule of law for children and parents in the different processes, measures and agencies of the child protection system.

The report is in seven parts. Part I concerns the composition, work and mandate of the Committee, as well as basic principles and considerations when assessing the rule of law for children and parents in the child protection system. The Committee's approach to this work, interpretation of the mandate, important terms and delimitations are discussed in more detail in chapters 1 and 2 of the report. Among other things, an overview is provided of the criteria for legally correct decisions that are stipulated in laws and regulations for promoting good interaction between families and professionals. In order for a decision to be correct and fair, the case management procedures and processes must, at minimum, ensure that affected and relevant parties are included, that all relevant information, knowledge and facts have to be presented, that discussion and alternative assessments of the information base must be permitted – and there needs to be an opportunity for the parties to ask questions and clarify misunderstandings. Those who require help to express their views must also receive assistance and support for this. Finally, there need to be more than one person who makes a decision in child welfare cases.

Part II provides an overview of important background information and research that has been obtained and used by the Committee in its work on the report. The chapters in Part II pro-

vide no proposed measures, however the content is important for the assessments and proposals made by the Committee later in the report. The chapters describe the change processes that have been initiated in the child protection system over the past 10 years, and summarize statistics and key figures relating to various measures and processes in the child protection system.

This summary outlines the Committee's assessments in the report. A full review of the Committee's proposals can be found in chapter 30 of the report.

### Stronger position for children in the child protection system

Part III of the report addresses specific challenges relating to the rule of law for children in the child protection system, and the Committee's assessments and proposals for meeting these challenges. The situation for children with minority backgrounds is addressed in a separate chapter. The rule of law for children when they encounter the child protection system is a main topic in the Committee's work. This is because this has proved difficult to achieve, despite significant efforts from the authorities.

In its assessments, the Committee places emphasis on the fact that there is clear documentation that a child's right to participation is not adequately safeguarded, despite children being afforded clear rights in the legislation. The problems are expressed in several areas. The children who receive help from the child protection system do not receive the information that they require, they cannot safely express what they feel, think and want, they are unable to ensure their privacy or to be involved in making decisions, and cannot appeal the decisions. There are many different persons who the children have to interact with, and there is also a high turnover among contact persons and other professionals. Relatively extensive deficiencies in children's right to good and proper help have also been documented in a number of areas. For example, many children experi-

ence being relocated and instability in their care situation or that they are not doing well at the place where they are living. This problem is described in more detail in chapter 6 of the report.

The Committee considers the situation to be serious and urgent. The weaknesses in the current system and practices suggest that there is a need to make extensive systemic changes to ensure that children are protected by the rule of law and that they have an adequate level of participation. This particularly applies to children who have to move into foster homes and institutions. The Committee is less confident that “patching up” existing schemes through further clarification in the regulations, introducing more routines and new individual competence measures will have a significant effect.

In chapter 7 of the report, the majority of the Committee proposes the establishment of a Children’s Guardian Arrangement (in Norwegian “barnerepresentantordning” and abbreviated as “BRO”) that will solely focus on the rights of the child. BRO will ensure that children have independent representation in all cases in which it is assessed that children have to move out of their homes. The guardian shall have professional expertise from working with children to enable children to *be understood*, for children to *feel they are being understood* based on their circumstances and age, and that children *receive care and assistance* with their own development processes. The guardian will cooperate with a lawyer when legal expertise is required. The majority’s proposal entails that the guardian will follow the child from the point in time the decision to move the child from his/her/their home is assessed and made, and during the entire period while the child lives in foster home or institution. BRO will replace the arrangements which involve a spokesperson, supervisor for children in foster care and person of trust, as well as when experts have been used to obtain the opinion of the child. It is suggested that BRO be piloted before it is implemented nationally.

The Committee is also of the view that the position of children in the child protection system should be strengthened by lowering the age limit for a child’s status as a party to a case from 15 to 12, and by improving the opportunities for children to appeal and request a review in their cases. These measures are discussed in more detail in chapter 8.

The Committee is of the opinion that there are several parts of the child protection system’s work in which there are particular challenges relating to the rule of law for Sami children and children

with other minority backgrounds. This is particularly addressed in chapter 9, while measures for improving the situation of children with minority backgrounds are proposed in various parts of the report. The Committee proposes that all unaccompanied minor asylum seekers receive the same services, the child protection service at state level, by removing the current age limit of 15 years.

### Decisions in child protection cases

In Part IV of the report, the Committee addresses various parts of the decision-making process in child protection cases and Part IV begins with a chapter concerning the principle of the best interests of the child as a decision-making norm in child protection cases, see chapter 11. Furthermore, the Committee addresses investigations conducted by the local child protection service in chapter 12, decisions relating to voluntary placement in chapter 13, the child protection service’s emergency measures in chapter 14, the decision-making processes of the Child Protection and Health Board and the courts in chapter 15, and the use of experts in child protection cases in chapter 16.

#### The principle of the best interests of the child

The principle of the best interests of the child is the most important principle and the foremost decision-making norm for anyone who works in the child protection system. However, in Norway, there are few guidelines in the legislation for how decision-makers must assess the principle of the best interests of the child in child protection cases. The Committee is of the view that a broad framework for exercising discretion entails a risk that the principle will be subject to different interpretations. This in turn can lead to differential treatment of children and parents, and poor-quality decisions and measures. The Committee therefore proposes to establish the ability of decision-makers to exercise discretion by including a list of factors in the Child Welfare Act that specify important issues of assessment. The list of factors is not intended to be exhaustive and is not a counterweight to a professional discretionary assessment.

#### Investigations by the local child protection service

Investigations by the local child protection service are often the first encounter with parents and chil-

dren, and are also decisive to what will occur in a case going forward. In its work, the Committee places an emphasis on the fact that challenges have been identified in the child protection service's investigation work. This includes several factors, such as assessments in serious cases not being sufficiently extensive, insufficient progress and systemization in the work and that the scope of the investigations is not sufficiently adapted to the severity of the cases. The knowledge that is available also demonstrates that the services do not sufficiently involve children and the parents in the investigation. The Committee is also of the view that there should be further examination of the help that is provided to children and families in cases that are dismissed by the child protection system.

Firstly, the Committee proposes that measures should be initiated that increase the involvement of parents in the investigation. Among other things, this entails that parents can have a support person with them when meeting with the child protection system. Secondly, the Committee proposes the introduction of a new model for the investigation work that can contribute to improved progress, quicker clarification and better differentiation between serious and less serious cases in the investigation work. The Committee also proposes the introduction of a requirement that when the child protection service dismisses cases, assistance will be provided to the child or family in establishing contact with other agencies that can provide the right assistance.

#### Voluntary placements outside the home

Pursuant to law, the intention behind voluntary placements is that they are used when children are temporarily unable to live at home with their parents. In principle, voluntary placements outside the home can be good solutions and in the best interests of the child. It is a sign of the quality of the work that the local child protection service and parents and children are able to reach an agreement on what help is required. However, the knowledge that is available indicates that the practices of the local child protection service do not adequately correlate with the intention of the law. The Committee considers there to be grounds to question whether voluntary placements are used in the correct cases, whether the decision-making processes are sufficiently secure, whether the consent given by children and parents is genuine, and finally, whether parents and children receive adequate follow-up after a placement.

The Committee therefore proposes that the legislation more clearly specifies that voluntary placements are intended to be temporary. The Committee also proposes that more detailed guidelines are provided regarding how the local child protection service should follow up children and parents in these types of cases. It should also be investigated as to whether the Child Protection and Health Board can review the legality of decisions concerning voluntary placements and whether voluntary measures should be decided through a dialogue process.

#### Emergency measures

Emergency placements of children are a highly invasive measure for both children and parents, and emergency situations in themselves can impose a heavy burden on the family. The scope of emergency placements is a topic that has been on the agenda for several years. At the same time, the Committee emphasises the fact that the number of emergency placements has decreased significantly in recent years. The results of data reviews do not indicate that emergency cases involve greater failures when concerning the rule of law. However, the Committee recognises that there are challenges in the manner in which children are followed up after emergency placements, and that many children remain living in temporary measures for a long time. This also applies to children who are subject to voluntarily emergency placement.

The majority of the Committee is of the opinion that there are presently no grounds for proposing changes to the manner in which emergency orders are processed. However, emphasis is placed on the fact that emergency placements are a highly invasive measure, and it is important that the Ministry monitors developments and the Child Protection and Health Board's hearing of appeals of emergency orders. Efforts should also be made to implement professional recommendations in the services regarding how emergency situations can best be managed and followed up. It is expected that the introduction of the BRO will be important for strengthening the child's position in emergency cases.

#### Consideration of child protection cases by the Child Protection and Health Board and the courts

The Child Protection and Health Board (formerly the county social welfare board) is responsible for decisions in the most invasive child protection

cases. The parties to a case can demand that the courts conduct a judicial review of decisions by the Board. Knowledge of the Norwegian system indicates that the processes of both the Board and the courts are generally thorough and of a high quality. Nevertheless, the Committee is concerned about variations in terms of the quality of the decisions that are made, and the varying expertise of both lawyers and judges involved in child protection cases. The proceedings may also appear to be not particularly sympathetic and efficient, and it may take an unnecessarily long time before children and parents receive clarification in a case. The Committee also questions whether the dialogue process, which the Board can initiate, adequately safeguards the rule of law for children. This concern particularly relates to whether solutions are chosen that are to the detriment of the child's needs, that insufficient emphasis is placed on the child's participation, major regional differences and the time spent on the dialogue process.

The Committee proposes several measures to strengthen the rule of law for children and parents. These include developing criteria, guidelines and templates for processing cases to ensure more equal treatment, as well as measures that can better ensure that the stakeholders have the correct expertise. Further, the Committee proposes several measures that can contribute to shorter processing times and more considerate and efficient processing of child protection cases, among other things, through clearer procedures for preparatory proceedings before the boards and particularly deadlines for the hearing of cases concerning the youngest children. The Committee is also of the view that measures should be implemented that specifically address the dialogue process. Such measures include developing criteria for assessing what types of cases are suitable for a dialogue process and that there is a subsequent evaluation of the dialogue process. It is expected that the introduction of the BRO will be important for strengthening the position of the child in Board and court processes.

#### Use of experts in the decision-making process

Experts must contribute specialist expertise or shed light on a case from an independent point of view. In its assessments, the Committee has emphasised that there is a need for experts with the correct expertise for conducting good investigations of different types of child protection cases. The knowledge that is available indicates that this is not adequately ensured within the current sys-

tem. There is poor access to experts with the correct expertise in various parts of the country and overviews of experts and their qualifications are inadequate. The available research indicates variation in terms of expert assessments, and this is reinforced by the fact that few guidelines have been issued for how the work has to be carried out. Many experts work alone without any form of internal quality assurance or collegial guidance.

The Committee is of the opinion that experts should primarily be used on assignment from the Boards and the courts, in cases which require an independent assessment to further elucidate the case. Other methods should be used to address the child protection service's need for expertise in demanding child protection cases, through the Norwegian Agency for Children, Youth and Family Affairs (Bufetat) having to provide more assistance to the municipalities in connection with interdisciplinary specialist assessments. The Committee also proposes that clearer requirements be set for the expert's mandate and report and for the expert's qualifications.

#### Child protection measures

In Part V of the report, the Committee considers the rule of law in connection with child protection measures for children who cannot live at home. More than 30 per cent of the children who are subject to child protection measures live in a measure outside the home. When a child has to move out of his or her home, this is a serious intervention for the children and families involved. In chapter 18, the Committee addresses the right of children and parents to reunification and contact. Foster homes and institutions are respectively discussed in chapters 19 and 20. Chapter 21 addresses a child's need for continuity, while in chapter 22, the Committee takes a closer look at aftercare and the transition of young people to adulthood.

#### The right of children and parents to reunification and contact

The European Court of Human Rights (ECHR) has documented violations of the rights of children and parents in matters pertaining to reunification. In its assessments, the Committee assume that there have been major changes in these areas in recent years, among other things, because the contact between children and parents has increased in scope, and there is a clear trend towards the goal of reunification being maintained

in most cases. The new Child Welfare Act also contains several amendments and clarifications to counter the criticism from the ECHR. The current situation is therefore different to what it was just a few years back.

The Committee considers it to be a primary challenge that the follow-up of parents after a care order appears to be inadequate and not very systematic. The Committee is also of the view that it can be questioned as to whether sufficiently specific and individual assessments are carried out when determining contact and in cases concerning reunification. This concern particularly applies to whether the child's needs are being adequately safeguarded. Nevertheless, in light of the steps that have been taken and the ongoing development processes, the Committee is of the opinion that there is no need to propose major new measures concerning contact. However, the Committee proposes several measures for strengthening the follow-up of parents after a care order. This includes clearer guidelines for the content of the follow-up, and who is responsible for this, and that the follow-up must continue after a child is returned. Parents should be offered therapeutic support shortly after a care order, and consideration should be given to whether the dialogue process can be used when establishing a plan for the follow-up of parents.

#### Foster homes and institutions

In its assessments of the need for measures relating to institutions and foster homes, the Committee focuses on ensuring that children and young people receive the right help and are able to fulfil their right to security, love and understanding. Care within the framework of a family is a stated goal and obligation for the child protection system. The Committee considers it to be of fundamental importance that children and young people involved with the child protection system have safe and good relationships with caregivers.

The Committee has adapted its work in this area because parallel processes are already underway. In 2018, the Foster Home Committee (Fosterhjemtsutvalget) submitted its NOU (Norwegian Official Report) 2018: 18, and in 2023 the Child Protection Institution Committee (Barnevernsinstitusjonsutvalget) will submit its proposals for measures relating to institutions. The Committee expects that the ongoing work will contribute to better quality and rule of law when concerning services relating to both foster homes and institutions.

However, the Committee has taken a closer look at specific circumstances that could improve the care situation of children in foster homes and institutions. When assessing foster home services, particular emphasis has been placed on the foster parents' role and position for being able to provide good care and to follow up the child on a day-to-day basis. Among other things, the Committee is of the view that there is a need to clarify the framework conditions for foster parents and their ability to make decisions on behalf of the child. In order to avoid relocation or to ensure relocation that is sensitive to the needs of the child, the Committee proposes the introduction of mandatory consultation with those who are involved.

The Committee also advocates for more children and young people being given the opportunity to live in foster homes rather than institutions. The reason for this is that the Committee believes that institutions as a measure cannot adequately address a child's need for care, security and good relationships, and that the current institution services do not do enough to create positive change for children and young people. The Committee recognises that a stay at an institution may be necessary for some children, however, proposes that special grounds must be given in decisions from the child protection service and the Boards when choosing an institution placement. In order for more children and young people to live in foster homes, the provision of specialised foster homes must be expanded and developed and Bufetat should be obligated to offer this, so that more children and young people will have access to foster homes that are adapted to their needs. It is crucial that the measure is designed in such a way that the support system around the child and foster home is tailored and adapted to the needs and strengths of the child and the foster home. The introduction of the BRO will be important for children who live outside the home, and particularly for children and young people at institutions.

#### Continuity and stability for children who grow up in public care

Many children who live outside the home cannot move back home to their original parents. The children grow up in public care, with the child protection service acting as helper, inspector and decision-maker.

Research indicates that adoption has clear advantages when compared to care measures that are under the direction of the child protection system, because adoption gives children a sense of

belonging, security and a framework for an upbringing in which the child belongs to the family and will remain with the family no matter what happens. However, the Committee finds that the child protection service has different practices in their assessments of permanent family solutions for children, and adoption is a measure that is not often employed. The Committee therefore proposes to legislate a clear duty for the child protection service to regularly assess whether the child's situation suggests that decisions should be made that better safeguard the child's need for continuity, sense of belonging and family life.

The Committee also proposes a new measure known as *simple adoption (oppvekstadoptsjon)*, which entails that, in the case of children who cannot be reunited with their original parents, the Board can decide to transfer parental responsibility from the original parents to the foster parents. Simple adoption may be applicable in situations where the child and the original parents request and have a need to retain legal ties and/or there are circumstances within the foster family that make adoption undesirable. The Committee is also of the view that the child protection service should continue to have a duty to assist the child and the family when required following ordinary adoption or a simple adoption.

#### A good transition to adulthood (aftercare)

Young people who have been in the child protection system may encounter serious challenges when transitioning to adulthood. Aftercare must contribute to them receiving the necessary help and support on the road towards independence and reduce the risk of marginalisation in the long term. However, many young people and young adults still often do not get the help they need from the child protection service.

The Committee therefore proposes that the right of young people to have a guardian through the BRO shall apply until the age of 25. The guardian will be a driving force in safeguarding the young person's interests and ensuring he or she is protected by the rule of law. While awaiting the roll out of the BRO, young people who have lived in measures outside the home should be assisted by a lawyer when they approach the age of 18, to better safeguard their right to aftercare measures.

#### **Systems for better rule of law and quality**

In Part VI, the Committee assesses the need for changes to the basic systems in and around the

child protection system, in order to strengthen the rule of law and quality in child protection cases. Chapter 24 discusses the organisation of the child protection system, while in chapter 25 the Committee considers the role of the child protection service in cross-sectoral cooperation. The system for supervision, control and learning is discussed in chapter 26. The Committee is asked to specifically review the need for approval of personnel at the child protection system, and this is discussed in chapter 27. The final part of the report discusses topics relating to transparency and trust in the child protection system (chapter 28) and the need for more research and knowledge development in the sector (chapter 29).

#### The organisation of the child protection system

Strong and stable specialist communities are important for being able to ensure that good services are offered to children and families in all parts of the country. The Committee is concerned about whether the local child protection services have the prerequisites and framework conditions they require for being able to provide good services. Weak framework conditions can apply to both large and small municipalities, however appear to impact small rural municipalities the hardest. In the Committee's opinion, small services have more difficult conditions for providing good help and services.

The Committee is of the view that the many measures that have already been implemented vis-à-vis the local child protection service could have positive benefits, for example, measures to strengthen the competence of employees. However, it is still highly uncertain as to whether the ongoing change processes will be able to solve more fundamental and structural problems related to a lack of stability in the services and inability to develop the necessary expertise and experience in demanding cases.

The Committee considers there to be a need for clearer requirements and expectations for the child protection service in the municipalities. This includes best practice, the framework conditions that need to be in place for the child protection service to function adequately and the expertise and experience required for being able to handle the demanding cases. The Committee is also of the view that there is a need to take organisational steps that both make it possible for the child protection service to meet quality requirements and make the services less vulnerable in the at-risk child protection cases. Among other things, the



Committee proposes that Bufetat is assigned a duty to assist the services in the municipalities with demanding child protection cases. The majority of the Committee is also of the opinion that there should be an assessment of whether responsibility for child protection should, in the long term, be transferred from the municipalities and consolidated at one administrative level, possibly in combination with a few more municipalities being given the same opportunity as Oslo to take overall responsibility for the child protection services themselves.

#### Cooperation and early intervention

Cooperation between different services, professions and agencies is a major necessity in child protection cases. Several measures have been initiated in recent years that will contribute to better cross-sectoral cooperation in child protection cases. This includes clarifying the responsibilities of the municipalities through the child protection reform process (barnevernsreformen), and by trialling measures targeted at families with complex problems. Changes have also been made to the welfare regulations that clarify and harmonise the duty of the welfare services to cooperate and ensure coordinated services, and several guidelines have been prepared that address the child protection service's cooperation with the health services and other agencies.

The Committee is of the view that the continued efforts should build upon the measures that have already been implemented. The Committee advocates for certain initiatives being strengthened with a view towards national implementation, for example, the *Sammen på vei (Nurse-Family Partnership)* initiative and the *FACT Ung (FACT Young)* methodology, as well as measures that have the objective of improving the school attendance of children in the child protection system.

The Committee has also specifically looked at the services offered to families with new-borns and infants in vulnerable life situations. These are groups that are particularly dependent on both assistive measures offered by the child protection service and measures from other sectors being available at an early stage and adapted to their needs. The Committee is of the opinion that there should be an assessment of how the child protection system can better cooperate with the health services with regard to pregnant women when there is a high risk that the child could be exposed to neglect following birth. Better follow-

up services should also be developed for prospective first-time parents who themselves have been involved in measures provided by the child protection service.

#### Supervision, control and learning

Child protection cases can be complex and demanding, and errors can occur that could potentially have major consequences for children and families. The system therefore has to be organised in such a manner that errors are detected and remedied, and that the underlying causes of the error are rectified. The Committee has primarily assessed the role of the county governors as the supervisory authority in the child protection system.

The Committee considers the current system of supervision and control to be fragmented. This pertains to the fact that many stakeholders have overlapping areas of responsibility. At the same time, supervision is often carried out by sector or with the individual enterprise, which makes it difficult to identify deficiencies in the overall services offered to children and young people. Questions can also be asked about whether the supervision adequately results in learning and better-quality services. The Committee has also assessed whether supervision functions as a mechanism for the rule of law in individual cases. Many children and parents experience that they have a weak position if they want to file a complaint. It can take a long time before complaints are processed, and proven non-conformities do not necessarily result in errors being rectified in the individual case.

The Committee considers there to be a need to further examine whether the system can be made more simple, more transparent and more efficient, and proposes that the ministries review the various supervisory and control schemes in the welfare area. The Committee also proposes that the county governors are assigned a more active role and a clear assignment to assist with coordinating and making services accountable in cases where children require help from multiple agencies. This has already been trialled in some offices by using the model for supervisory meetings (tilsynsmøter). The Committee also proposes the establishment of more accessible schemes in which both children and parents can make contact and receive a quick response if they feel that the work of the child protection service is not in compliance with the laws and regulations.

#### Approval of personnel in the child protection system

The employees who work in the child protection service perform tasks and services that target particularly vulnerable groups. In connection with this, the Committee has assessed whether there is a need for mechanisms or measures which can ensure that the personnel who work in the child protection service are fit and suitable for the job. The Committee particularly assessed whether a scheme for authorisation and government approval of personnel should be introduced, however the Committee has also considered other schemes for suitability assessments that have already been established in the sector. The majority of the Committee found that there is not a need to introduce a requirement for authorisation, however instead proposes certain other measures that can prevent unsuitable individuals from working in the child protection service.

#### Transparency, dialogue and trust in the child protection system

The child protection system exercises government authority and can hand down decisions to seriously intervene in the family life of children and parents. These decisions must be able to be re-examined, justified and legitimised within the child protection system and in relation to not only children and families, but also to the population at large, the media and politicians. Some of the criticism of the Norwegian child protection system has precisely been that it is perceived as being a closed system that is both difficult to manage and to trust. The Committee accepts that transparency is a fundamental principle within the child protection system, however clear delimitations are still required to ensure that children are not harmed and to avoid violating the privacy of those involved.

The Committee finds that the child protection system enjoys a relatively high level of trust in Norwegian society when compared with the situation in other countries. This trust has also remained constant despite international and national criticism and the judgments handed down by the ECHR. However, the Committee is of the view that there is a need for more transparency and information regarding the work of the child protection system which is available to everyone. Relatively in-depth knowledge of the child protection system is now required to be able to know where to find relevant information. Fragmented and inadequate information about the child protection system also impacts the public

and political debate. It is difficult to determine the actual state of the child protection system, and discussions about the child protection system are overly anecdotal and lack nuance.

The Committee is of the opinion that all information materials, statistics and overviews of the child protection system should be collated at one location, in a common child protection portal. Regular reporting should also be introduced regarding the status of the child protection area when concerning human rights obligations, and specifically in relation to the United Nations Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights. It is also proposed that various forms of user forums be established where children and parents with experience from the child protection system can have more of a voice in the municipalities and the political debate.

#### Research and knowledge development

The Committee sees that there are weaknesses in the research efforts in the area of children and young people in vulnerable and difficult life situations. During the course of its work, the Committee has encountered challenges relating to several areas having an inadequate knowledge base. The Committee refers to a number of specific areas relating to practices of the child protection system that currently have major knowledge gaps. There are also deficiencies with regard to access to statistics, basic information about the child protection system, generalisable research and knowledge-based measures. One of the primary challenges is that there is often a lack of research into the experiences of children and young people. There are also weaknesses when concerning the experiences of parents. These deficiencies impact the quality of the help that will be provided to children and parents, and the ability to receive good, knowledge-based measures that work in the best interests of children and families. The Committee finds that better rule of law in the child protection system requires more in-depth knowledge and high-quality research, and the Committee is of the opinion that the research and knowledge development need to be clearer in terms of the child's perspective.

The Committee therefore proposes both measures to strengthen research efforts in the area of child protection and the establishment of research and knowledge centres. There is a need to improve access to knowledge, and there should be a greater focus on research into the implemen-

tation of knowledge-based measures. It is the view of the Committee that strategies should be formulated to develop and disseminate knowledge-

based methods in cooperation with the field of practice, children and parents.

---

---



# Norges offentlige utredninger

## 2022

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2022: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2022  
NOU 2022: 7 Et forbedret pensjonssystem  
NOU 2022: 18 Mellom mobilitet og migrasjon  
NOU 2022: 19 Oljepionerene –  
en kompensasjonsordning

**Finansdepartementet:**

NOU 2022: 12 Fondet i en brytningstid  
NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2022: 1 Cruisetraffikk i norske farvann  
og tilgrensende havområder  
NOU 2022: 15 Utleverings- og arrestordreloven  
NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle  
selvbestemmelsesretten

**Kommunal- og distriktsdepartementet:**

NOU 2022: 10 Inntektssystemet for kommunene  
NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar

**Kultur- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2022: 2 Akademisk yringsfrihet  
NOU 2022: 13 Med videre betydning  
NOU 2022: 16 En folkehøgskole for alle  
NOU 2022: 17 Veier inn – ny modell for opptak  
til universiteter og høyskoler

**Landbruks- og matdepartementet:**

NOU 2022: 14 Inntektsmåling i jordbruket

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2022: 8 Ny minerallov

**Olje- og energidepartementet:**

NOU 2022: 3 På trygg grunn  
NOU 2022: 6 Nett i tide

**Statsministerens kontor:**

NOU 2022: 5 Myndighetenes håndtering  
av koronapandemien – del 2

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Melkeveien Designkontor AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 03/2023