

HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 17. JULI 1992 NR. 100 OM BARNEVERNTJENESTER (BARNEVERNLOVEN)

Innhold

1. FORSLAG OM UTVIDET KRAV OM BEGRUNNELSE I SAKER OM ETTERVERN	3
1.1. Gjeldende rett	3
1.2. Bakgrunnen for forslaget	4
1.3. Departementets forslag	5
2. FORSLAG TIL REGULERING AV SENTRE FOR FORELDRE OG BARN (MØDREHJEMMENE)	6
2.1. Innledning	6
2.2. Gjeldende rett	7
2.3. Bakgrunnen for forslaget	9
2.3.1 Om sentrene for foreldre og barn	9
2.3.2 Direktoratets vurderinger og konklusjoner	10
2.4. Departementets vurderinger og forslag	11
2.4.1 Innledning	11
2.4.2 Behov for rettslig regulering	12
2.4.3 Lovteknisk utforming	13
2.4.4 Hva skiller plassering i senter for foreldre og barn fra andre tiltak etter § 4-4 femte ledd?	13
2.4.5 Krav til kvalitet og godkjenning	14
2.4.6 Tilsyn	15
2.4.7 Betalings- og refusjonsordninger	16
2.4.8 Plikt for statlig regional myndighet til å bistå kommunen	16
2.4.9 Rettigheter ved opphold i senter for foreldre og barn	16
3. FORSLAG OM LOVFESTING AV INDIVIDUELL PLAN I BARNEVERNET	19
3.1. Gjeldende rett	19
3.1.1 Mulighet til samarbeid og koordinering av barneverntiltak	19
3.1.2 Individuell plan på andre områder enn barnevernet	20

3.2.	Bakgrunnen for forslaget	22
3.3.	Departementets vurderinger og forslag	22
4.	FORSLAG OM PLIKT FOR BARNEVERNTJENESTEN TIL Å GI TILBAKEMELDING TIL MELDER	25
4.1.	Gjeldende rett	25
4.2.	Bakgrunnen for forslaget	26
4.3.	Departementets forslag	28
5.	FORSLAG OM Å UTVIDE BARNEVERNETS ADGANG TIL Å GI OPPLYSNINGER TIL YRKESUTØVERE ETTER LOV OM HELSEPERSONELL M.V.	30
5.1.	Gjeldende rett	30
5.2.	Bakgrunnen for forslaget	31
5.3.	Departementets forslag	31
6.	FORSLAG OM ØKT BRUK AV ADOPSJON SOM BARNEVERNTILTAK	32
6.1.	Gjeldende rett	32
6.2.	Bakgrunnen for forslaget	34
6.3.	Gjeldende praksis	36
6.4.	Departementets vurdering.....	38
7.	FORSLAG OM PLIKT FOR BARNEVERNTJENESTEN TIL Å EVALUERE HJELPETILTAK	40
7.1.	Gjeldende rett	40
7.2.	Bakgrunnen for forslaget	42
7.3.	Departementets forslag	43
8.	FORSLAG OM PRESISERING AV KRITERIENE FOR TILBAKEFØRING ETTER OMSORGSOVERTAKELSE	45
8.1.	Gjeldende rett	45
8.2.	Bakgrunnen for forslaget	47
8.3.	Departementets forslag	48
9.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGENE ...	49

1. FORSLAG OM UTVIDET KRAV OM BEGRUNNELSE I SAKER OM ETTERVERN

1.1. Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 1-3 annet ledd kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak etter loven inntil barnet har fylt 23 år. Opprettholdelse av tiltak utover 18-års alder kan som hovedregel bare skje når barnet samtykker. Tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker kan imidlertid opprettholdes også med tvang utover fylte 18 år innenfor de tidsbegrensninger som er satt av fylkesnemnda, jf § 4-24.

Det er *tiltaket* som kan opprettholdes, men *grunnlaget* for tiltaket opprettholdes ikke nødvendigvis ut over denne aldersgrensen. Er det forut for fylte 18 år truffet vedtak om omsorgsovertakelse og fosterhjemsplassing, kan fosterhjemsplassing som tiltak opprettholdes, men omsorgsovertakelsen bortfaller den dagen barnet fyller 18 år. Dette er en naturlig konsekvens av at foreldrenes foreldreansvar opphører og barnet blir myndig fra dette tidspunkt.

På samme måte som loven for øvrig, regulerer bestemmelsen bare tiltak som hører under barnevernloven. Har den enkelte behov for tiltak som hører under andre deler av hjelpeapparatet, er det imidlertid i forarbeidene forutsatt at barneverntjenesten bør ha et særlig ansvar for å bistå den unge i kontakten med hjelpeapparatet, og for eventuelt å koordinere tiltakene. For ungdom mellom 18 og 20 år kan i utgangspunktet alle typer tiltak etter barnevernloven opprettholdes/iverksettes. Både kommunale og statlige barnevernmyndigheter har ansvar for å etablere og finansiere tiltak for ungdom i denne aldersgruppen.

For ungdom over 20 år, er imidlertid situasjonen noe annerledes. Statlig regional barnevernmyndighet har ikke noe økonomisk ansvar for tiltak for ungdom over 20 år, jf barnevernloven § 9-4. Dette innebærer at tiltak for ungdom over 20 år vil være begrenset til tiltak som hører under den kommunale barneverntjenestens ansvarsområde, det vil si ordinære fosterhjem eller andre typer hjelpetiltak. Det er lagt til grunn i forarbeidene at det vil være lite naturlig å opprettholde plasseringer i barneverninstitusjon for ungdom over 20 år, fordi barneverninstitusjonene er beregnet på barn og ungdom som er vesentlig yngre. Heller ikke forsterkede fosterhjem er forutsatt benyttet for ungdom over 20 år.

Etter bestemmelsens ordlyd gjelder i utgangspunktet adgangen til å opprettholde og/eller sette inn nye tiltak etter loven overfor ungdom som kontinuerlig har mottatt barneverntiltak før fylte 18 år. I forarbeidene er det imidlertid presisert at det ikke bør være noe i veien for å videreføre tiltak etter loven, selv om den enkelte ungdom i en kortere periode før eller etter fylte 18 år ikke har ønsket å motta tiltak fra barneverntjenesten. Det er ikke fastsatt noen nærmere frist for muligheten til å gjenopprette barneverntiltak på denne måten.

For barn det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og som fortsatt er under omsorg når de nærmer seg myndighetsalder, har barneverntjenesten en plikt til å vurdere behovet for videre plassering eller andre hjelpetiltak i god tid før

vedkommende fyller 18 år. Dersom ungdommen samtykker skal det også utarbeides en plan for videre tiltak, jf. § 4-15 fjerde ledd.

Loven hjemler en adgang og ikke en plikt for barneverntjenesten til å opprettholde tiltak for ungdom over 18 år. Den enkelte ungdom som ønsker at barneverntiltak skal opprettholdes utover fylte 18 år, har derfor ikke en ubetinget *rett* til slike tiltak. Det er på samme måte som for barn og ungdom *under* 18 år opp til kommunen å vurdere behovet i det enkelte tilfelle. Et avslag på en søknad om tiltak etter fylte 18 år, kan etter § 6-5 imidlertid påklages til fylkesmannen. I forarbeidene er det forutsatt at klageadgangen også gjelder avslag på søknad om tiltak etter loven for ungdom som i en periode ikke har ønsket å ta imot tiltak, og som senere ombestemmer seg.

1.2. Bakgrunnen for forslaget

I 1998 ble aldersgrensen for å opprettholde frivillige tiltak etter barnevernloven hevet fra 20 til 23 år. Dermed ble regelverket for tiltak for ungdom over 18 år betydelig styrket.

Det er imidlertid en kjensgjerning at mange ungdommer som har vært under barnevernets omsorg har et mindre og mer sårbart familienettverk enn ungdommer flest. Behovet for planmessighet og forutsigbarhet for denne gruppen er av den grunn særlig stort. Uavhengig av dette har dessuten departementet de senere årene hatt et særlig fokus på ettervernet. Departementet har i den forbindelse blant annet gitt fyldige retningslinjer for hvordan ettervernet skal praktiseres i det såkalte "ettervernsrundskrivet"¹.

Det overordnede målet er at ungdommene skal settes i stand til å greie voksenlivet på egen hånd. På kort sikt er bolig, utdanning/jobb, sosialt nettverk og økonomi viktigst. Ungdom som flytter for seg selv må ofte ha hjelp til praktiske ting, samt råd og veiledning for å klare seg økonomisk, og vil trenge voksne som kan følge dem på veien til selvstendighet. For noen ungdommer vil det være tilstrekkelig at saksbehandleren tar en telefon og hører hvordan det går. For andre vil det være nødvendig med mer omfattende tiltak for å kunne klare seg på egenhånd. En saksbehandler i barneverntjenesten eller en miljøarbeider vil kunne ha en svært viktig funksjon i denne fasen.

Forskning viser at ungdom som har vært under barnevernets omsorg klarer seg dårligere enn andre ungdommer etter fylte 18 år. De kan blant annet ha problemer med å fullføre skolegangen, slite med rusproblemer, ha atferdsvansker eller ha dårlig boevne. Ungdom som flytter ut av institusjon eller fosterhjem har oftere enn andre ungdommer også et dårligere nettverk. Forskning viser dessuten at tidlige barnevernsbarn er mer syke og har større dødelighet enn andre ungdommer. Et godt tilrettelagt og forutsigbart ettervern kan gi flere ungdommer en god og verdig start på voksenlivet. Målrettet og faglig forsvarlig innsats overfor de mest utsatte ungdommene fra de fyller 18 år og frem til de fyller 23 år, vil også kunne avverge menneskelige lidelser og spare samfunnet for betydelige ressurser.

¹ Rundskriv av 1. juli 2003, Barnevernloven § 1-3 – tiltak for ungdom over 18 år

Det såkalte "ettervernsrundskrivet" utdyper barnevernlovens bestemmelser om ettervern og påpeker blant annet at oppregningen av de ulike hjelpetiltakene i barnevernloven ikke er uttømmende. Barneverntjenesten oppfordres derfor til å vise fleksibilitet og kreativitet i opprettelsen av tiltak som ivaretar den enkelte ungdoms særlige behov for hjelp fram mot voksenlivet. Barneverntjenesten oppfordres også til i enda sterkere grad å samarbeide med sosialtjenesten om tilretteleggelsen av tiltak.

Videre viser "ettervernsrundskrivet" til at det ikke er uvanlig at ungdommen først takker nei til tilbud om ettervern, men så ombestemmer seg etter en tid.

Ettervernsrundskrivet påpeker derfor at det i slike tilfeller ikke er noe i veien for at etterverntiltak kan iverksettes selv om kontakten med ungdommen har vært formelt avsluttet en periode.

Endelig går det uttrykkelig fram av "ettervernsrundskrivet" at kommunen har *plikt* til å informere ungdommen om klageretten dersom vedkommende får avslag på søknad om ettervern.

Regelverk og rutiner for et godt ettervern er for øvrig omtalt utførlig både i departementets Retningslinjer for fosterhjem fra 2004 (Q-1072 B) og i departementets Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem (Q-1102 B), som er et mye brukt hjelpemiddel for saksbehandlingen i barneverntjenesten.

På tross av ovenstående viser tilbakemeldinger til departementet at dagens regelverk ikke i stor nok grad sikrer at de ungdommene som trenger det, får et godt og nødvendig ettervern.

Det har fra flere hold de senere årene, bl.a. fra Barneombudet og Landsforeningen for barnevernsbarn, blitt reist spørsmål om det bør innføres en hjemmel i loven som i større grad sikrer at alle ungdommer som trenger det får et godt og nødvendig ettervern. Bakgrunnen for dette er at svært mange ungdommer i dag har et klart behov for videre oppfølging fra barneverntjenesten, også etter fylte 18 år. Det er meget uheldig hvis barneverntjenesten ikke setter inn nok ressurser til å bistå disse ungdommene på veien mot en selvstendig tilværelse. Departementet mener derfor at det bør innføres en presisering i barnevernloven som understreker at barneverntjenesten har et ansvar også for ungdom mellom 18 og 23 år.

1.3. Departementets forslag

Etter dagens ettervernbestemmelser skal barneverntjenesten i samråd med ungdommen vurdere om vedkommende trenger hjelp. Det fremgår av "ettervernsrundskrivet" at:

"Barneverntjenesten skal i god tid før ungdommen fyller 18 år utarbeide en tiltaksplan i samarbeide med vedkommende, jfr. Barnevernloven § 4-15 fjerde ledd. Dersom ungdommen bor i fosterhjem og skal flytte for eksempel på hybel eller folkehøgskole, vil fosterhjemsforeldrene være viktige støttespillere i oppfølgingen av ungdommen. Det oppfordres derfor til å la fosterforeldrene delta i planarbeidet. Det samme kan gjelde andre som ungdommen har særlig tillit til, for eksempel ansatte ved institusjonen ungdommen har bodd på. "

Departementet vil vise til at ungdom som har vært under barnevernets omsorg ofte har et mindre og mer sårbart familienettverk enn ungdommer flest. Departementet vil derfor presisere viktigheten av at barneverntjenesten følger disse ungdommene godt opp. Etter departementets syn bør all ungdom under ettervern ha en egen saksbehandler i barnevernet som har et spesielt ansvar for oppfølgingen, og som ungdommen kan kontakte ved behov.

I de tilfeller der den unge selv gir klart uttrykk for ikke å ha behov for ettervern, bør det nedfelles i retningslinjer at barneverntjenesten likevel skal presisere at vedkommende senere gjerne kan komme tilbake til barneverntjenesten for å diskutere et eventuelt hjelpetiltak.

Departementet ønsker også å nedfelle i retningslinjer at barneverntjenesten skal ta kontakt med ungdom som mottar etterverntiltak når de fyller 19 år for en evaluering av tiltaket. Ungdom som har takket nei til ettervern skal også kontaktes når de fyller 19 år for å høre om de nå likevel ønsker å motta tiltak.

Barneverntjenesten skal i dag begrunne hvorfor et etterverntiltak eventuelt er - eller vil bli - iverksatt. Barneverntjenesten har imidlertid ikke noen plikt til å begrunne hvorfor det *ikke* skal ytes tiltak fra barnevernet etter at ungdommen har fylt 18 år. Etter departementets mening bør det innføres en plikt for barneverntjenesten til å begrunne hvorfor et iverksatt tiltak *ikke* skal fortsette etter at ungdommen har fylt 18 år, eller hvorfor det gis *avslag* på søknad om ettervern. En slik bestemmelse vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre ettervern for ungdom som trenger det.

Ved å innføre en slik begrunnelsesplikt for hvorfor ungdommen *ikke* trenger hjelp, sikrer man at barneverntjenesten foretar en grundig vurdering av om etterverntiltak skal iverksettes, og at den synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Man sikrer således at det blir foretatt en konkret og individuell vurdering i den enkelte sak, hvor barneverntjenesten må ta stilling til og begrunne sin avgjørelse ut fra hva som er til den enkelte ungdoms beste. Barneverntjenesten må altså treffe en god barnevernfaglig beslutning hvor den enkelte ungdoms behov står i fokus.

Barne- og likestillingsdepartementet vil på denne bakgrunn foreslå at barnevernloven § 1-3 annet ledd gis følgende ordlyd:

Når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak som er omhandlet i denne lov inntil barnet har fylt 23 år. Jf. likevel § 4-24 tredje ledd. *Opphør av tiltak ved fylte 18 år, eller avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, skal begrunnes ut fra hensynet til barnets beste, jf. § 4-1.*

2. FORSLAG TIL REGULERING AV SENTRE FOR FORELDRE OG BARN (MØDREHJEMMENE)

2.1. Innledning

I høringsrunden til Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v., ble spørsmålet om en nærmere regulering av mødre hjem (nå

kalt sentre for foreldre og barn) tatt opp fra flere høringsinstanser, selv om det ikke var omfattet av høringen. Det ble understreket at det var uheldig at mødreheimene falt utenfor den godkjenningsordningen som gjelder for barneverninstitusjoner og at det bør føres tilsyn med tiltakene. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) vedtok Stortinget en anmodning til regjeringen om å gjøre en landsomfattende gjennomgang av sentre for foreldre og barn (Innst.O. nr. 115 (2004-2005)):

”Stortinget ber Regjeringen gjøre en landsomfattende gjennomgang av mødreheimene, se på behovet for tiltaket, vurdere formål, innhold og driftsforhold, og vurdere behovet for en regulering og tilsyn av tiltakene.”

På denne bakgrunn ba Barne- og likestillingsdepartementet om at Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) foretok denne gjennomgangen. Direktoratets rapport ble overlevert Barne- og likestillingsdepartementet i august 2006, og danner grunnlag for dette høringsnotatet.

2.2. Gjeldende rett

I forbindelse med den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet, ble det innført godkjenningsordning for private og kommunale barneverninstitusjoner og det ble gitt en forskrift om kvalitetssikring av statlige, kommunale og private institusjoner. I tillegg ble det utarbeidet en forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner. Den rettslige stillingen til sentre for foreldre og barn ble etter dette uklar. Enkelte av sentrene søkte om godkjenning som barneverninstitusjoner og fikk avslag, hovedsakelig fordi sentrene ikke ble ansett å være barneverninstitusjoner i og med at foreldre og barn bor sammen på sentrene. Det viste seg også i behandlingen av søknadene at flere av institusjonene ikke oppfylte kravene til godkjenning. Eksempelvis oppfylte ikke alle sentrene som søkte kravene til heldøgnsinstitusjon på grunn av manglende døgnbemanning. I forbindelse med behandling av klage over avslag på godkjenning, uttalte departementet blant annet at forutsetningen for at et døgnbasert tiltak skal være å anse som barneverninstitusjon er at tiltaket tilbyr heldøgns omsorgstjenester.

Departementet la videre til grunn at sentre for foreldre og barn ikke var omfattet av lovens kapittel 5 og dermed ikke behøvde godkjenning i henhold til bvl. § 5-8. Som følge av dette omfattes sentre for foreldre og barn etter dagens regler ikke av forskriftene til lovens kapittel 5 om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner, om godkjenning av private og kommunale institusjoner, om tilsyn med barn i barneverninstitusjon og om rettigheter ved bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon.

Plassering i senter for foreldre og barn er et frivillig hjelpetiltak hjemlet i bvl. § 4-4 femte ledd. Foreldrene (og de barna som er gamle nok, jf. bvl. § 6-3) skal avgi et informert samtykke, det vil si at de må ha den informasjon som er nødvendig for å kunne avgi et slikt samtykke. Både informasjon om saksbehandlingen, innholdet i

tiltaket, tiltakets tenkte varighet og muligheten for å trekke samtykket tilbake skal inngå i informasjonen.

Hovedvilkåret for plassering i senter for foreldre og barn fremgår av § 4-4 andre ledd: Barnet må ha et særlig behov for hjelp som følge av forholdene i hjemmet eller av andre grunner. I tillegg er det et vilkår etter femte ledd at behovet ikke kan løses ved andre hjelpetiltak.

Ved plassering i senter for foreldre og barn forutsettes det at foreldrene er i stand til å ha omsorg både for seg selv og barnet. En særlig problemstilling har derfor vært reist i forhold til mindreårige gravide eller småbarnsforeldre som selv er under omsorg fra barneverntjenesten. Barn som er under omsorg fra barneverntjenesten, er i behov av omsorg fra andre for sin egen del. En plassering i senter for foreldre og barn må derfor innebære at både foreldrenes og barnets behov for omsorg ivaretas. I forhold til dette har departementet blant annet uttalt at dersom et slikt tiltak skal anses hensiktsmessig for en mindreårig som er under omsorg fra barneverntjenesten, bør det vurderes om vedtaket om omsorgsovertakelse overfor den mindreårige foreldren kan oppheves og avløses ved et hjelpetiltak (opphold i mødre hjem eller lignende) etter § 4-4 femte ledd. Departementet har lagt til grunn at det bare unntaksvis vil være aktuelt med opphold i mødre hjem for en mor som selv er under omsorg av barneverntjenesten. Når det gjelder gravide under 18 år som er under omsorg fra barneverntjenesten, uttalte departementet i 2006 at man ikke kan se noe prinsipielt i veien for at gravide under 18 år plasseres i senter for foreldre og barn forutsatt at vedkommende har en godkjent omsorgsbasis i tillegg (brev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet av 29. juni 2006).

I utgangspunktet skulle sentrene først og fremst drive forebyggende virksomhet med tanke på at foreldrene skulle beholde omsorgen. Flere forhold kan tyde på at de senere års utvikling har dreid mot en større grad av utredningsvirksomhet med tanke på omsorgsovertakelse fordi målgruppen oftere enn tidligere har problemer av en slik karakter at det knytter seg stor bekymring til barnets nåværende og framtidige omsorgssituasjon. Likevel definerer de fleste sentrene det fortsatt som sin 'kjernevirksomhet' å arbeide for å styrke foreldrekompetansen med tanke på at foreldrene fortsatt skal ha omsorgen for barnet, gjennom 'langvarig utviklings- og endringsarbeid i et døgntiltak'.

Når det gjelder utredning av barnet *før* plassering i senter for foreldre og barn, vises til barneverntjenestens undersøkelsesplikt i bvl. § 4-3. I noen tilfeller kan nærmere utredning være nødvendig *etter* at barnet er plassert sammen med foreldrene i senter for foreldre og barn. Det kan være at barnet har problemer og behov som ikke kan ivaretas i senteret, eller som tilsier andre hjelpetiltak i tillegg til de senteret kan tilby. I slike tilfeller kan det være nødvendig med nærmere utredning *før* andre hjelpetiltak iverksettes. Departementet vil understreke at barnet ikke kan overføres direkte fra senter for foreldre og barn til annen institusjon eller fosterhjem uten samtykke fra foreldrene til slik plassering etter bvl. § 4-4 femte ledd eller uten at det foreligger et tvangsvedtak.

Foreldrene skal ha informasjon om at utredning er en del av tiltaket/tilbudet ved senteret, samtidig med at de mottar den øvrige informasjon om sentrets tilbud, rutiner mv som gis ved undertegning av samtykke-erklæringen. Utredning om omsorgsevnen i tilfeller hvor det er tvilsomt om foreldrene vil beholde omsorgen for barnet, forutsetter eksplisitt samtykke fra foreldrene hvor det gjøres klart hva formålet med utredningen er og hvilken grad av bekymring som knytter seg til barnet.

Det treffes også vedtak om plassering i senter for foreldre og barn etter sosialtjenesteloven (sostjl.) § 6-1 og straffegjennomføringsloven (strgjl.) § 12. Av totalt 491 plasseringsvedtak i 2005, ble 41 truffet etter sosialtjenesteloven og 5 etter straffegjennomføringsloven. Departementet forutsetter at det respektive vedtaksorgan etter henholdsvis straffegjennomføringsloven og sosialtjenesteloven vurderer tiltakets egnethet for de grupper foreldre og barn som henvises til et opphold i senter for foreldre og barn.

2.3. Bakgrunnen for forslaget

2.3.1 Om sentrene for foreldre og barn

Dagens sentre for foreldre og barn er en nokså heterogen gruppe institusjoner, selv om de i stor grad retter seg mot samme målgruppe og tilbyr samme slags tjenester. 9 av sentrene er statlige, 3 er kommunale og 7 er private. I motsetning til andre former for institusjonsplassering av barn under barnevernloven, er det foreldrene selv som ivaretar omsorgen for barnet under plasseringen i sentre for foreldre og barn. Det er stor variasjon i hvordan familiene bor på de ulike sentrene. Noen bor i hovedhus med egne leiligheter, fra 1-2 roms til større leiligheter. Leilighetene kan være umøblerte eller møblerte. Noen har eget kjøkken, andre ikke. Foreldrene deltar da i en felles husholdning. I andre sentre bor familiene i småhus eller leiligheter som en integrert del av et større boligområde. Felles for sentrene er at de har en gunstig og barnevennlig beliggenhet, og er tilpasset skole- og barnehage tilbud.

Målgruppen for tilbudet er foreldre og barn hvor barneverntjenesten har ulik grad av bekymring knyttet til foreldrenes omsorgsevne. Det er for eksempel vanskeligstilte gravide, foreldre med evnemessig lav funksjon, unge og umodne foreldre med stor sårbarhet knyttet til egen oppvekst, rusmiddelmissbrukende gravide og småbarnsforeldre. Flere familier har en kombinasjon av disse trekkene. Familier med innvandrerbakgrunn representerer en spesiell utfordring.

Flere av sentrene er spesialiserte i forhold til konkrete områder, for eksempel rusrelaterte problemstillinger. På sentrene kan foreldrene få hjelp til å kartlegge barnets emosjonelle, fysiske og sosiale utvikling, vurdere barnets og familiens hjelpebehov, vurdere foreldrenes funksjonsnivå, herunder samspill, tilknytning og endringspotensiale sett opp mot sentrale foreldrefunksjoner. Enkelte sentre tilbyr utredning av familien som helhet, herunder samspillsvurderinger, igangsetting av behandling av ruseksponerte barn, sakkyndig utredninger mv. Sentrene gir videre tilbud om botrening, veiledning og opplæring i foreldrerollen, tilbud om hjemmebaserte

tjenester etter at familien har hatt opphold på senteret, eller som selvstendig tilbud (gjelder alle unntatt ett av sentrene).

Departementet har definert formålet med sentre for foreldre og barn slik (Ot.prp. nr. 64 (2004-2005, s. 34): "Selv om mødreheimene drives på ulike måter, er formålet – generelt sett – å gi det enkelte barn gode utviklingsmuligheter gjennom styrking av foreldrefunksjonen."

I følge Bufdir's rapport er formålet med de tiltak sentrene tilbyr i forhold til de minste barna å bidra til å forebygge omsorgssvikt og feilutvikling. De fleste barna på sentrene er i alderen 0-2 år. Av 536 barn som var plassert med familien i senter for foreldre og barn i 2005 var 309 under 2 år. Videre er det et formål å bidra til problemløsning, særlig for større barn eller barn med atferdsvansker. Siden sentrene tar imot familier med svært ulike behov, vil også formålet med tiltakene variere på det individuelle plan. Noen familier er faglig sett særlig krevende og utfordrende, og det kan være tvil om foreldrenes omsorgsevne. I slike situasjoner vil formålet både være å styrke foreldrenes omsorgsevne og samspillet med barnet, og samtidig utrede barnets situasjon med tanke på mulig omsorgsovertakelse. I andre situasjoner kan det være en akutt krisesituasjon som fører familien inn i barnevernssystemet. Da kan et kortere opphold være aktuelt, og et formål kan være å stabilisere barnas omsorgssituasjon.

2.3.2 Direktoratets vurderinger og konklusjoner

Bufdir foretok i 2006 en landsomfattende gjennomgang av mødreheimene. Direktoratet understreket behovet for de tiltak sentrene tilbyr, og anså sentrene som et viktig tilbud i barnevernets tiltaksapparat. Det ble påpekt at sentrene tar inn barn som det ofte knytter seg stor bekymring til. Videre ble det fremhevet at sentrene fungerer både som utredningsinstitusjoner med tanke på foreldrenes nåværende og framtidige omsorgsevne, og gir konkrete tilbud under og etter opphold i sentret, botrening, opplæring i foreldrefunksjoner, rutiner for barnestell mv. Det er gjerne familier med tyngst problematikk som får plass i sentrene, mens familier med lettere problematikk får hjemmebaserte tjenester i senterets regi.

Bufdir konkluderer med at det er behov for nærmere regulering av forhold knyttet til sentre for foreldre og barn, og påpeker at forskriftene som gjelder for barneverninstitusjoner på mange måter ikke egner seg som rammeverk for sentrene hovedsakelig fordi det eksisterende regelverket er for omfattende og detaljert. Bufdir understreker betydningen av det mangfold og den fleksibilitet som sentrenes tiltak i dag inneholder, og at dette ikke begrenses eller avskjæres av for omfattende og detaljerte regler. Som forslag til tema for regulering, foreslår Bufdir brukermedvirkning, minstestandarder til faglig innhold, krav til kvalitet i sentrene, forsvarlige rutiner for virksomheten og arbeidet med familiene, internkontroll og klageadgang for foreldre som mener seg krenket eller er misfornøyde med forhold knyttet til senteret. Bufdir mener videre det er behov for en tilsynsordning, men understreker at individtilsyn ikke egner seg og at det er store utfordringer knyttet til å få kontakt med barna, fordi de fleste barna i sentrene er under 2 år.

Bufdir oppsummerte sine funn og konklusjoner slik i rapporten:

- Tilbudet fra sentrene er etterspurt
- Sentrene vurderes som en viktig del av barnevernets tiltaksapparat og bør opprettholdes
- Sentrene gir botrening, veiledning og opplæring i foreldrerollen og tilbud om utredning og hjemmebaserte tjenester
- Tilbudet er differensiert og fleksibelt og det benyttes ulike metodiske tilnærminger
- Sentrene har gjennomgående høy andel ansatte med høgskoleutdanning og videreutdanning
- Sentrene har i varierende grad systemer for internkontroll og –evaluering
- Tilbakemeldingen fra fylkesmennene viser at gjeldende regelverk for institusjoner ikke er direkte anvendelig på sentre for foreldre og barn
- Det er behov for eget regelverk, tilsyn og kontroll

Direktoratet foreslår at det utarbeides et rammeverk for regulering av sentrene, og at det vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere et systemrettet tilsyn der fylkesmannen kan være en mulig tilsynsmyndighet.

Bufdir's undersøkelse viser at det er behov for det tilbudet sentrene gir. Sentre for foreldre og barn vurderes å utgjøre en viktig del av barnevernets tiltaksapparat, og det anses derfor som viktig å opprettholde tilbudet. Det pekes særlig på at sentrene er det eneste tiltaket under barnevernloven som gir et døgnbasert tilbud hvor det systematisk fokuseres på og arbeides med samspillet mellom barn og foreldre. Ingen andre barnevernstiltak retter seg i en slik grad mot å bedre/utvikle foreldrenes omsorgsevne. Slik sett står sentre for foreldre og barn også i en særstilling i barnevernets forebyggende arbeid, selv med familier som det knytter seg alvorlig bekymring til. Samtidig pekes det fra enkelte av sentrene på at man ser en utvikling mot en tyngre brukergruppe med mer sammensatt problematikk enn tidligere, og at utredning av omsorgsevnen ikke sjelden resulterer i sak om omsorgsovertakelse. Slik sett vil et opphold på senteret bidra til å dokumentere barnets behov for endret omsorgssituasjon.

2.4. Departementets vurderinger og forslag

2.4.1 Innledning

Departementet mener at sentre for foreldre og barn har høy kompetanse og utgjør et viktig alternativ i barnevernets tiltaksapparat. Tilbudet er differensiert og fleksibelt, noe som blant annet innebærer at man kan tilpasse tilbudet til familiens behov. Det er slik sett ikke spørsmål om hvorvidt sentre for foreldre og barn fortsatt skal være en del av barnevernets tiltak. Spørsmålet gjelder reguleringsform og innhold i et rettslig rammeverk for sentrene. Departementet vurderer det som viktig å opprettholde og videreutvikle tilbudet sentrene i dag gir.

Både Bufdir og sentrene selv etterlyser et klarere regelverk for godkjenning og drift av sentrene, samt regler for tilsyn. Bufdir peker samtidig på at de forskriftene som i dag gjelder for barnevernsinstitusjonene, er for omfattende til at de lar seg anvende direkte på sentrene. Det pekes videre på at en for omfattende regulering kan hindre sentrenes mangfold og den fleksibilitet tiltakene representerer.

Bufdir's gjennomgang viser at sentrene er tiltak som er i stadig utvikling. Det vises for eksempel til utviklingen av hjemmebaserte tjenester i tilknytning til sentrene, og til at regioner med flere sentre arbeider med videreutvikling av det hjemmebaserte tilbudet, og med å differensiere tilbudet ved de ulike sentrene. Departementet vurderer det viktig å videreutvikle tilbudet sentrene gir gjennom å gi best mulige rammebetingelser for etablering og drift av sentrene.

2.4.2 Behov for rettslig regulering

Departementet er enig med direktoratet om behovet for en rettslig regulering av sentrene, og hvilke områder som bør reguleres. Departementet ser det slik at en del av det regelverket som i dag regulerer barnevernsinstitusjoner også kan anvendes på sentre for foreldre og barn, mens andre deler av dette regelverket ikke passer like godt. Departementet vil derfor fremme et forslag med utgangspunkt i gjeldende regelverk, med de særlige tilpasninger som er nødvendige ut fra sentrenes karakter og behov.

Departementet vurderer det slik at tiltakene som tilbys i sentre for foreldre og barn, ikke i vesentlig grad griper inn i foreldres eller barns rettigheter og plikter. Dette utgangspunkt bygger på at tiltaket er frivillig, og at foreldrene (og barnet) når som helst kan avslutte tiltaket ved å trekke sitt samtykke tilbake. Det erkjennes likevel at foreldre i noen tilfeller kan oppleve at det er en flytende overgang mellom det frivillige tiltaket og senere sak om omsorgsovertakelse. Dette vil særlig gjelde familier der det knytter seg stor bekymring til barnets omsorgssituasjon. Foreldrene vil derfor kunne oppleve at de ikke har et reelt valg og at tiltaket får et element av tvang. Imidlertid mener departementet at det må gjelde tilsvarende vurderinger i forhold til dette som i forhold til de øvrige frivillige tiltakene: Det at de kan ha elementer av tvang er ikke nødvendigvis urimelig overfor foreldrene. Det må forutsettes at alle foreldre (og barn) ved inntak i sentrene gjøres oppmerksomme på grunnleggende saksbehandlingsregler og klagemuligheter, samt informeres om tiltakets innhold og formål, samt formålet med en eventuell utredning. Alle beboere bør, på linje med andre hjelpetiltak, undertegne en skriftlig samtykke-erklæring hvor det fremgår at man står fritt til å trekke sitt samtykke tilbake.

Dersom det allerede før plasseringen er stor sannsynlighetsovervekt for at barnet vil bli tatt under omsorg, vil plassering i senter for foreldre og barn ofte være et mindre egnet tiltak. I slike tilfeller vil også plasseringens dominerende formål være å forberede en omsorgsovertakelse. Dette kan rukke ved hovedgrunnlaget for tiltaket som er frivillighet. For at tiltaket skal kunne hjemles i bvl. § 4-4 bør utgangspunktet være at det foreligger *en reell mulighet* for at foreldrene kan få hjelp til å klare omsorgen for barnet

alene i etterkant av plasseringen. Det er i alle tilfelle viktig at formålet med tiltaket gjøres klart i tiltaksplanen og at foreldrene samtykker i tiltaksplanen.

2.4.3 Lovteknisk utforming

Når det gjelder den lovtekniske utformingen, er det særlig tre modeller som er aktuelle. Den ene vil være å innpasse sentre for foreldre og barn i barnevernlovens kapittel 5 gjennom tilføyelser, samt endringer i andre bestemmelser som omhandler institusjoner. Den andre modellen vil innebære at det utformes et eget kapittel etter mønster fra kapittel 5A Omsorgssentre for mindreårige som nylig ble vedtatt av Stortinget (Ot.prp. nr. 28 (2007-2008)). Den tredje vil være å innpasse sentre for foreldre og barn i det nye kapittel 5A. Departementet mener at det ikke vil være behov for et eget kapittel for sentre for foreldre og barn eller innpassing i kapittel 5A. Synliggjøring av slike sentre er ikke like viktig som for omsorgssentrene, da sentre for foreldre og barn har vært en del av barnevernlovens § 4-4 siden loven ble til, og er et velkjent barnevernstiltak, mens tilbudet til enslige mindreårige asylsøkere er nytt. Den mest nærliggende reguleringsformen vil være å innpasse sentre for foreldre og barn under dagens kapittel 5.

Departementet vurderer det i hovedsak slik at reguleringsmodellen for sentre for foreldre og barn bør svare til den for barnevernsinstitusjoner, og foreslår sentre for foreldre og barn inntatt i kapittel 5 i en tilpasset form. Dette vil slik departementet ser det, gi det beste rettslige grunnlag for et likeverdig tilbud ved de ulike sentrene. Regler om godkjenning, krav til kvalitet og tilsyn foreslås inntatt i forskrifter, som for barnevernsinstitusjoner. Formålet med denne formen for regulering vil være å sikre et likeverdig og faglig forsvarlig tilbud fra de ulike sentrene.

2.4.4 Hva skiller plassering i senter for foreldre og barn fra andre tiltak etter § 4-4 femte ledd?

Plassering i senter for foreldre og barn er i dag hjemlet i bvl. § 4-4 femte ledd. Det er et vilkår at barnet har et særlig behov for hjelp, jf. § 4-4 andre ledd, og at problemene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, jf. § 4-4 femte ledd. Sentre for foreldre og barn skiller seg fra de øvrige plasseringsalternativene i § 4-4 femte ledd ved at de tar imot både barnet og foreldrene. Det skjer dermed ikke noen atskillelse mellom barn og foreldre, og det er en slik atskillelse som er grunnlaget for det skjerpede vilkåret i § 4-4 femte ledd i forhold til bestemmelsens andre ledd. Dette vilkåret og det minste inngreps prinsipp har først og fremst relevans i forhold til plassering av barnet i fosterhjem eller annen institusjon utenfor hjemmet. På senter for foreldre og barn bor familien sammen og det er da mindre naturlig at det skal være et vilkår for slik plassering at andre tiltak skal prøves først. Departementet mener derfor det er gode grunner for å flytte denne hjemmelen til andre ledd.

Sentre for foreldre og barn vil også ofte fungere som en mellomstasjon i tilknytning til fødsel, slik at familiene ikke har bodd hjemme med barnet overhodet. I slike tilfeller blir

det unaturlig å skulle vurdere tiltak 'i hjemmet' før plassering i senter for foreldre og barn.

Det fremgår av forarbeidene at plassering etter § 4-4 femte ledd tar sikte på situasjoner der 'foreldrene forbigående er ute av stand til å ivareta den daglige omsorgen for barnet' (Ot.pr. nr. 44 (1991-92) s. 32). Foreldre som benytter tiltak i sentre for foreldre og barn kan ikke være (forbigående) helt ute av stand til å ha daglig omsorg, da faller de utenfor målgruppen. Noe av hovedpoenget med tiltakene sentrene tilbyr er jo at foreldrene selv utøver omsorgen, men med bistand og veiledning.

Også tidsperspektivet skiller plasseringer i senter for foreldre og barn fra andre plasseringer etter § 4-4 femte ledd. Viktigheten av å begrense tidsperioden barnet plasseres i fosterhjem eller institusjon, ble understreket både i forarbeidene, i NOU 2000:12 (Befring-utvalget) og i St. meld. Nr. 40 (2001-2002). Befring-utvalget foreslo en lovfestet tidsbegrensning på 6 måneder for slike plasseringer. I sentre for foreldre og barn vil det noen ganger være formålstjenlig med mer langvarige plasseringer. Siden barnet er plassert sammen med foreldrene, foreligger ikke de samme rettssikkerhetsmessige hensyn for å begrense plasseringsperioden til et minimum. Tvert imot kan det være viktig for tiltakets vellykkethet at oppholdet varer så lenge det er ønskelig ut fra en faglig vurdering og barnets behov.

Sentrenes spesielle karakter sammenliknet med de øvrige plasseringsalternativene i § 4-4 femte ledd, gjør det naturlig å flytte dette tiltaket opp i andre ledd, som del av eksemplifiseringen der. Dette er et tiltak som retter seg mot hele familien og det er viktig å skille dette tiltaket fra plassering av barnet utenfor hjemmet etter § 4-4 femte ledd. En plassering av sentre for foreldre og barn i andre ledd vil ha to formål: Større synliggjøring av senter for foreldre og barn som eget hjelpetiltak og at man unngår det skjerpene vilkåret 'dersom ikke behovet kan løses ved andre hjelpetiltak' i femte ledd. Departementet foreslår derfor å flytte hjemmelen for senter for foreldre og barn fra § 4-4 femte ledd til bestemmelsens andre ledd.

2.4.5 Krav til kvalitet og godkjenning

For å sikre brukerne et tilbud som holder et høyest mulig kvalitetsmessig mål, mener departementet at det er nødvendig å stille krav til kvalitet i sentrene. Slike krav kan omfatte både krav til fagplaner, metode og formål, materielle krav, lokalisering og fysisk utforming, bemanning, herunder døgnbemanning, og kompetanse. Sentrene skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet, herunder utredningsvirksomhet. Departementet vil derfor foreslå at sentre for foreldre og barn blir omfattet av bvl. § 5-10 hvor det stilles generelle krav til institusjonene og åpnes for at det kan gis forskrifter med nærmere krav til kvalitet. Formålet med å gi slike regler vil være å sikre at sentre for foreldre og barn har tilstrekkelige faglige, fysiske, personmessige og ressursmessige forutsetninger for utøvelse av ansvaret etter loven, slik at barn og foreldre får et faglig forsvarlig tilbud, veiledning og oppfølging under og etter oppholdet.

Departementet vurderer det videre som nødvendig og viktig at det innføres en godkjenningsordning for sentrene, etter mønster av godkjenningsordningen for barneverninstitusjoner. Dette innebærer at private og kommunale sentre for foreldre og barn bare kan benyttes til plasseringer etter barnevernloven dersom de er godkjent for dette formålet. Slik vil man kunne sikre et mest mulig likeverdig tilbud til familiene. Det skal ikke innvirke på tilbudets kvalitet hvor den aktuelle familien får plass, og det skal heller ikke ha betydning hva slags eierforhold sentrene har. Departementet vil derfor foreslå at sentre for foreldre og barn blir omfattet av bvl. § 5-8 hvor det fremgår at det stilles krav om godkjenning av private og kommunale institusjoner. Sentrene vil da også bli omfattet av en forskriftshjemmel hvor det kan gis nærmere regler for slik godkjenning. Det bør blant annet gis nærmere regler om vilkår for godkjenning, regnskapsplikt og revisjon, godkjenningsmyndighet, klage og etterfølgende kontroll. Departementet sier seg enig med Bufdir i at det er viktig å utforme godkjenningskriteriene slik at man samtidig ikke avskjærer det mangfoldet og det fleksible tilbudet som eksisterer i dag.

2.4.6 Tilsyn

Det føres allerede etter dagens praksis en viss grad av tilsyn og kontroll med sentre for foreldre og barn. Departementet deler likevel Bufdir's oppfatning om at det er behov for en egen tilsynsordning for sentrene, i tillegg til rutiner for internkontroll. Selv om enkelte sentre har gode rutiner for internevaluering, gjelder dette ikke alle. Det er derfor nødvendig med et overordnet tilsynsansvar som omfatter alle sentrene. Det mest nærliggende er derfor å overlate tilsynsansvaret til fylkesmennene som da vil få utvidet sine tilsynsoppgaver. Fylkesmennene kan bygge på sin kompetanse og erfaring fra tilsyn med barneverninstitusjoner.

Ifølge undersøkelsen til Bufdir var en gjennomgående tilbakemelding fra fylkesmennene at regelverket knyttet til barneverninstitusjonene ikke var direkte anvendelig for tilsynsvirksomheten med sentrene. Blant annet kunne ikke individtilsynet gjennomføres slik det blir gjort i barneverninstitusjoner. I praksis har en del av fylkesmennene hatt oppmerksomheten rettet mot *rammene* foreldrene hadde i sentrene, for eksempel om det forelå tiltaks- og handlingsplaner for barna, plasseringsvedtak og samtykke-erklæringer fra foreldrene. Andre har hatt fokus på fysiske forhold ved sentrene som beliggenhet og urforming. Også personalmessige forhold som bemanning og faglig kompetanse er blitt vektlagt i tilsynet. Det samme gjelder sentrenes veiledning og oppfølging av familiene. Fylkesmennene forholdt seg gjennomgående til foreldrene som beboere, og det ble i liten grad snakket med barna som en del av tilsynsarbeidet. Praksis viser at fylkesmennene har gitt få merknader og pålegg til sentrene. Departementet mener det vil være behov for mer detaljerte regler om utøvelsen av tilsynet, og at det bør kunne gis forskrifter om dette. Departementet foreslår på denne bakgrunn at sentrene omfattes av bvl. § 2-3 fjerde ledd pkt c), og § 5-7.

2.4.7 Betalings- og refusjonsordninger

I rundskriv om statlig og regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra kommunen for opphold i institusjon (Q-06/2007) er det forutsatt at også sentre for foreldre og barn er omfattet av de betalings- og refusjonsordningene som gjelder mellom stat og kommune. Etter rundskrivets pkt. 2.2.2 er utredning/undersøkelse av om et barn har behov for et tiltak eller ikke, kommunens ansvar etter bvl. § 4-3. Det kan imidlertid være flytende overgang mellom *utredning* og *hjelpetiltak*:

”Sentrene benyttes som hjelpetiltak til vanskeligstilte foreldre og barn med tanke på styrking av foreldrefunksjonen, men benyttes også i forbindelse med kartlegging og utredning av foreldrenes omsorgsevne og videre hjelpebehov. I mange tilfeller vil formålet med oppholdet på slike sentre inneholde elementer av både utredning og hjelpetiltak, og det kan være både problematisk og lite hensiktsmessig å foreta en slik grensedragnings. Det legges til grunn at opphold i sentre for foreldre og barn følger den alminnelige ansvarsfordelingen mellom stat og kommune selv om formålet med oppholdet først og fremst er utredning. Den enkelte region må imidlertid foreta en konkret vurdering av nødvendigheten av at utredningen foretas i institusjon i hvert enkelt tilfelle.”

Departementet mener det er riktig å opprettholde denne ordningen, slik at betalings- og refusjonsordningen for sentre for foreldre og barn følger ordningen for institusjoner. Det foreslås for øvrig at sentrene omfattes av bvl §§ 9-4 og 9-5 som regulerer økonomisk ansvar og refusjon mellom statlige og kommunale myndigheter.

2.4.8 Plikt for statlig regional myndighet til å bistå kommunen

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at statens oppgaver omfatter bistand i forbindelse med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. bvl. § 2-3 andre ledd a). Dette omfatter også frivillige plasseringer etter § 4-4 femte ledd. Det er ikke lovhjemlet noen tilsvarende bistandsplikt hva gjelder sentre for foreldre og barn. I tillegg til tildelingsbrev til Bufdir av 21. april 2008 har departementet likevel uttalt at det også eksisterer en bistandsplikt for statlig regional barnevernmyndighet overfor kommunen i forhold til sentre for foreldre og barn, men departementet understreker at bistandsplikten ikke innebærer at Barne-, ungdoms- og familieetaten har plikt til å bygge ut det eksisterende tilbudet av slike sentre. Når sentre for foreldre og barn blir underlagt statlig godkjenning og kontroll, er det naturlig at bistandsplikten opprettholdes for så vidt gjelder bistand til å fordele eksisterende plasser i sentre for foreldre og barn. Hvis det viser seg at behovet for plasser i sentre for foreldre og barn er større enn tilbudet, kan det ut fra en faglig og økonomisk vurdering være hensiktsmessig å styrke tilbudet. Hvorvidt dette skal gjøres, er en vurdering som Bufetat skal foreta.

2.4.9 Rettigheter ved opphold i senter for foreldre og barn

Siden rettigheter og plikter fortrinnsvis skal reguleres i lov vil departementet foreslå en egen bestemmelse om beboernes rettigheter under opphold i senter for foreldre og

barn. Det sentrale her vil være å sikre at foreldre og barns rett til familie- og privatliv respekteres. Dersom det skulle vise seg at barnet trenger andre omsorgstiltak enn det senter for foreldre og barn kan tilby, må det eventuelt reises ny sak etter aktuelle bestemmelser i barnevernloven, jf. for eksempel § 4-6 andre ledd og § 4-12. Departementet foreslår på denne bakgrunn en egen bestemmelse om rettigheter under opphold i sentre for foreldre og barn, jf utkastet § 5-9 a).

Forslag om endring i lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100, §§ 2-3 fjerde ledd, 2-3 syvende ledd, 4-4 andre ledd, femte ledd, kapittel 5 og §§ 6-1, 6-2, 6-7, 6-10, 9-4 og 9-5:

§ 2-3 fjerde ledd pkt.c):

Fylkesmannen skal herunder

c) føre tilsyn med institusjoner *og sentre for foreldre og barn* etter kapittel 5 og omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5 A

§ 2-3 syvende ledd:

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendig for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd. Statlige sentrale myndigheter, statlige regionale myndigheter og fylkesmannen kan kreve at alle institusjoner *og sentre for foreldre og barn* som omfattes av kapittel 5 i loven, og omsorgssentre for mindreårige som omfattes av kapittel 5A i loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Disse myndigheter kan også kreve adgang til alle institusjoner *og sentre for foreldre og barn* som går inn under kapittel 5, og omsorgssentre for mindreårige som går inn under kapittel 5A.

§ 4-4 annet ledd:

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien, f.eks. ved å oppnevne støttekontakt, ved å sørge for at barnet får plass i barnehage, ved besøkshjem, ved avlastningstiltak i hjemmet, *ved plassering i senter for foreldre og barn* eller andre foreldrestøttende tiltak. På samme måte skal barneverntjenesten også søke å sette i verk tiltak som kan stimulere barnets fritidsaktivitet, eller bidra til at barnet får tilbud om utdanning eller arbeid, eller anledning til å bo utenfor hjemmet. Barneverntjenesten kan videre sette hjemmet under tilsyn ved at den oppnevner tilsynsfører for barnet.

§ 4-4 femte ledd første pkt.:

Når vilkårene i annet ledd er til stede, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten også formidle plass *i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter* for mindreårige.

§ 5-7 Tilsyn:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at institusjoner *og sentre for foreldre og barn* som er omfattet av § 5-1 og private og kommunale institusjoner *og sentre for foreldre og barn* som er godkjent etter § 5-8, drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven.

Finner fylkesmannen at institusjonen *eller senteret* drives uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet, eller å nedlegge driften.

Til å føre løpende tilsyn med institusjonene *og sentrene* kan fylkesmannen oppnevne tilsynsutvalg. Departementet kan gi forskrifter om tilsynsutvalgenes arbeidsmåte og sammensetning.

§ 5-8 Private og kommunale institusjoner *og sentre for foreldre og barn*:

Private og kommunale institusjoner *og private og kommunale sentre for foreldre og barn* kan bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen *eller senteret* er godkjent av statlig regional barnevernmyndighet. Institusjonen *eller senteret* kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig måte. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak og kan påklages til statlig sentral barnevernmyndighet. Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Departementet kan gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlige myndigheter i regnskapene.

Ny § 5-9a *Rettigheter under opphold i senter for foreldre og barn*:
Sentre for foreldre og barn skal drives slik at foreldrenes og barnets rett til privatliv og familieliv, og foreldrenes rett til å ta beslutninger i kraft av den daglige omsorg for barnet respekteres, så langt dette er i samsvar med formålet med oppholdet, og med senterets ansvar for driften, herunder trygghet og trivsel.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om barns og foreldres rettigheter og plikter i sentre for foreldre og barn.

§ 5-10 Generelle krav til institusjoner *og sentre for foreldre og barn*:

For å sikre en forsvarlig standard på de institusjoner *og sentre* som er omfattet av § 5-1, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene *og sentrene*, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning.

§ 6-1 fjerde ledd:

Departementet kan gi forskrifter om at forvaltningsloven skal gjelde for avgjørelser som blir tatt mens barnet oppholder seg i institusjon, *eller barnet og foreldrene oppholder seg i senter for foreldre og barn.*

§ 6-2 Anvendelse av forvaltningsloven på private institusjoner, *sentre for foreldre og barn* og omsorgssentre for mindreårige:

For private institusjoner, *sentre for foreldre og barn* og omsorgssentre for mindreårige som er godkjent etter § 5-8, gjelder forvaltningsloven for klientsaker, med de særregler som er fastsatt i denne loven, jf. § 6-1.

§ 6-7 andre ledd andre pkt.:

Opplysninger om en klients oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barneverntjenesten, *institusjonen eller senteret for foreldre og barn* å gi slik opplysning.

§ 6-7 tredje ledd første pkt.:

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, *senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver*, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse.

§ 6-10 andre ledd:

Den som skal ansettes i en institusjon *eller i senter for foreldre og barn* som er omfattet av § 5-1, eller i en privat eller kommunal institusjon *eller senter for foreldre og barn* som er godkjent etter § 5-8, eller et omsorgssenter for mindreårige etter kapittel 5 A, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan kreves politiattest også fra andre som utfører oppgaver for institusjonen, *senteret for foreldre og barn* eller omsorgssenteret for mindreårige, og som har direkte kontakt med barn, unge *eller foreldre* som oppholder seg der.

§ 9-4:

Når det gjelder barn under 20 år som blir plassert i fosterhjem, *institusjon eller senter for foreldre og barn*, skal statlig regional barnevernmyndighet dekke den del av kommunens utgifter som overstiger det kommunen plikter å betale etter § 9-5.

§ 9-5:

Den kommune som har søkt om inntak for et barn i institusjon *eller for barn og foreldre i senter for foreldre og barn*, skal yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional barnevernmyndighet etter satser fastsatt av departementet. Det kan også fastsettes satser for kommunal refusjon ved inntak i institusjon *eller senter for foreldre og barn* med tilknyttet spesialisttjeneste etter denne loven. Departementet kan gi forskrifter om refusjonsordningen.

3. FORSLAG OM LOVFESTING AV INDIVIDUELL PLAN I BARNEVERNET

3.1. Gjeldende rett

3.1.1 Mulighet til samarbeid og koordinering av barneverntiltak

Etter barnevernloven er det ikke et krav at det skal utarbeides individuell plan for barnet, i betydningen plan som involverer flere tjenester enn barneverntjenesten. Det er et krav at det skal utarbeides en tidsavgrenset *tiltaksplan* når barneverntjenesten vedtar hjelpetiltak etter bvl. §§ 4-4, 4-24 eller 4-26, jf. bvl. §§ 4-5 og 4-28. Etter bvl. § 4-15 tredje

ledd skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon (*omsorgsplan*). Tiltaksplanen/omsorgsplanen skal blant annet inneholde formålet med tiltaket/plasseringen og en plan for oppfølging og evaluering av tiltaket/plasseringen. Selv om tiltaksplanen eller omsorgsplanen ikke omfatter tiltak etter andre lover enn barnevernloven, inneholder barnevernloven flere bestemmelser som pålegger barneverntjenesten å samarbeide med andre instanser og forvaltningsnivåer for å skape et best mulig samlet tilbud til barnet. Videre inneholder både barnevernloven og forvaltningsloven regler som tillater utveksling av taushetsbelagte opplysninger i en viss utstrekning, jf. bvl. § 6-7 samt fvl. §§ 13-13 f.

Etter bvl. § 3-2 pålegges barneverntjenesten en plikt til å medvirke til at barnets interesser ivaretas også av andre offentlige organer, for eksempel helsestasjon, barnehage, skole, PPT, BUP og primærhelsetjenesten. Videre er barneverntjenesten pålagt en plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barneverntjenestens oppgaver etter loven. I praksis gjennomføres slikt samarbeid ofte ved at barneverntjenesten nedsetter en *ansvarsgruppe* der også representanter fra andre aktuelle tjenester, institusjoner eller forvaltningsorganer kan delta. Målet med en slik ansvarsgruppe er å gi barnet et mest mulig samordnet, planlagt og koordinert tilbud.

For barn som vurderes plassert i institusjon etter en annen lov, jf. for eksempel bvl. § 4-14 c), skal statlig og regional barnevernmyndighet sørge for at det etableres et samarbeid mellom barneverntjenesten, regional myndighet og den aktuelle institusjonen slik at barnets totale tilbud kan koordineres, jf. bvl. § 5-6. Reglene om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger fra barneverntjenesten til andre forvaltningsorganer gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens eller institusjonens oppgaver etter barnevernloven, jf. bvl. § 6-7 tredje ledd jf. fvl. § 13 b nr. 5 og 6.

Dagens regelverk tillater derfor i nokså vid utstrekning et samarbeid mellom barneverntjenesten og andre tjenesteytere eller instanser i de tilfeller det er behov for å samordne barneverntiltak med andre tjenester og tiltak barnet mottar.

3.1.2 Individuell plan på andre områder enn barnevernet

En individuell plan er en plan utarbeidet med sikte på å yte et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud. Mange brukere har behov for tjenester fra ulike etater, sektorer og forvaltningsnivåer. Formålet er å sikre at det til enhver tid er én ansvarsperson som har hovedansvaret for oppfølgingen og koordineringen av barnets tilbud eller tiltak. Planen skal bidra til et tjenestetilbud som er tilpasset den enkeltes individuelle behov, preferanser og mål, samt bidra til en mer langsiktig og helhetlig tenkning i forhold til det konkrete behovet.

Det er særlig tre instanser som etter dagens regelverk pålagt å utarbeide individuelle planer etter sosial- og helselovgivningen. Dette er for det første sosialtjenesten. Etter sosialtjenesteloven (sostjl.) § 4-3 a har den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, rett til å få utarbeidet individuell plan. For det andre gjelder det kommunehelsetjenesten. Etter kommunehelsetjenesteloven (khl.) § 6-2a er kommunehelsetjenesten forpliktet til å utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud. Videre er også helseforetakene, herunder institusjoner innenfor det psykiske helsevernet, pålagt individuell plan. Etter pasientrettighetsloven (pasrl.) § 2-5 har alle pasienter med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester, rett til å få utarbeidet individuell plan.

Retten til individuell plan er regulert forskjellig i de ulike lovene. I pasientrettighetsloven og sosialtjenesteloven er eksempelvis individuell plan en rettighet for brukerne/pasientene, mens i den øvrige helselovgivningen er utarbeidelse av individuell plan en plikt for helsetjenesten, uavhengig av om det er fremsatt noe krav om en slik plan. Individuell plan anses etter gjeldende rett ikke som et enkeltvedtak og gir ikke klagerett, men en beslutning om ikke å utarbeide en individuell plan der vilkårene for rettigheten er oppfylt, anses som et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen. For øvrig kan partene, etter at tiltak er iverksatt, trekke sitt samtykke til planen eller deler av den tilbake.

Det er hovedsakelig personer med behov for *langvarige og koordinerte* tjenester som har rett til individuell plan etter dagens lovgivning. Det er ikke presisert i noen av bestemmelsene som regulerer individuell plan hva som menes med 'langvarige' tilbud, men det fremgår av NOU 2004:18 (Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene) at man på sosialsektorens område særlig hadde i tankene brukere/pasienter med kroniske eller langvarige plager og lidelser, for eksempel nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne, psykiske lidelser eller rusmisbruk. Barn med nedsatt funksjonsevne (fysisk eller psykisk) eller psykiske lidelser vil imidlertid ofte falle *utenfor* barnevernets ansvarsområde, med mindre de i tillegg har behov for tiltak av grunner som omfattes av barnevernlovens kapittel 4, jf. § 4-4 andre ledd: 'forholdene i hjemmet eller [av] andre grunner'. Det vil derfor først og fremst være barn med behov for tjenester og tilbud fra *andre enn barnevernet* som er i hovedmålgruppen for individuell plan generelt sett.

Når det gjelder kriteriet om at behovet må være 'langvarig' heter det i NOU 2004.18 (pkt.10.4):

'I forutsetningen om varighet legger utvalget at behovet for hjelp må forventes å strekke seg over et tidsrom av en viss lengde, men ikke nødvendigvis at behovet for tjenester skal forventes å være varige eller strekke seg over et bestemt antall måneder eller år. Det skal heller ikke være et krav om at behovet skal gjelde samme type helsehjelp eller sosialhjelp i det aktuelle tidsrommet.'

Medvirkning og frivillighet er sentrale elementer i utarbeidningen av individuell plan. I dette ligger at bruker/pasient må samtykke i at planen utarbeides. Pliktbestemmelser forutsetter dermed også samtykke, jf. kommunehelsetjenesteloven (khl.) § 6-2 a.

3.2. Bakgrunnen for forslaget

Departementet anser individuell plan som et viktig og verdifullt verktøy når det skal utarbeides tiltak for barn med behov for langvarige barneverntiltak i kombinasjon med langvarige tjenester og tiltak fra andre forvaltningsorganer, etater og institusjoner. Erfaringer fra praksis viser at en del barn med behov for tjenester og tiltak fra ulike offentlige etater og institusjoner, ikke alltid får et helhetlig og samordnet tilbud. Det kan for eksempel gjelde barn med barneverntiltak som i tillegg har behov for tjenester fra Barne- og Ungdomspsykiatrien (BUP) eller sosialtjenesten. Det er en målsetting å sikre at barn med behov for flere typer hjelpetiltak får det samlede tilbudet de trenger. En individuell plan vil kunne være et virkemiddel for å oppnå dette. Berørte etater og institusjoner vil da inngå i et forpliktende samarbeid slik at det kan etableres én tiltakskjede for barnet i stedet for flere parallelle tiltakskjeder.

Også personer som over tid har behov for *økonomisk stønad* etter sosialtjenesteloven kan etter gjeldende rett ha behov for samordning av hjelpetilbud fra andre etater (NOU 2004:18 pkt. 10.2). Det gjelder også barn og barnefamilier. Departementet understreker imidlertid at økonomisk stønad etter bvl. § 4-4 tredje ledd ikke skal ytes som kompensasjon for økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven. Individuelle planer for familier med behov for økonomisk bistand vil derfor hovedsakelig være sosialtjenestens ansvar.

3.3. Departementets vurderinger og forslag

Barneverntjenesten yter hjelpetiltak av ulik varighet og karakter. Noen barn mottar mange og omfattende hjelpetiltak over flere år, mens andre får ett enkelt tiltak som varer noen få måneder. Departementet vurderer det slik at behovet for individuell plan bare er til stede for den første gruppen barn dersom disse i tillegg har behov for langvarige tiltak fra andre tjenester, og dersom det er nødvendig med samordning av tiltakene. Dette kan for eksempel være barn med psykiske problemer som har behov for behandling og oppfølging over lengre tid fra Barne- og Ungdomspsykiatrisk Poliklinikk (BUP), barn med lærevansker som trenger tiltak etter opplæringsloven eller barn med andre langvarige eller kroniske lidelser eller plager, og hvor barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner i tillegg fyller vilkårene for tiltak fra barneverntjenesten.

For de barna som mottar tiltak fra barnevernet over en kortere periode, må tiltaksplanene sett i sammenheng med barneverntjenestens plikt til å samarbeide med andre instanser derfor forutsettes å dekke behovet for koordinering og oppfølging av barnets hjelpetilbud, jf. bvl. §§ 3-2 og 4-5. Dette gjelder også barn med kortvarige barneverntiltak som i tillegg mottar tjenester og tilbud etter andre lover. Det gjelder

videre barn med langvarige barneverntiltak som ikke mottar tiltak fra andre instanser. Der de eksterne tiltakene er av en mer langvarig eller dominerende karakter enn barneverntiltakene, vil det være opp til eksterne instanser og institusjoner å vurdere barnets behov for individuell plan etter særlovgivningen, herunder hvorvidt det er behov sett fra deres ståsted for å bringe inn representanter for barneverntjenesten i arbeidet med planen.

Når det gjelder hva som i barnevernsammenheng skal anses som 'langvarig' vil departementet være tilbakeholdne med å angi bestemte tidsrammer. Varighetskriteriet vil i noen grad måtte vurderes konkret, ut fra blant annet barnets alder, grunnlaget for tiltak etter barnevernloven og tiltakenes art. Departementet vil imidlertid ta som et utgangspunkt at barn med behov for tiltak etter barnevernloven av kortere varighet enn ett år normalt ikke vil ha samme interesse i og behov for en individuell plan som barn med langvarige tiltak, for eksempel tiltak som strekkes seg ut over ett år. Dette gjelder selv om barnet mottar tiltak eller tjenester etter andre lover. I vurderingen av tidsperspektivet må det også tas hensyn til at det kan ta tid å utarbeide selve planen.

Departementet vil også understreke at omfanget av et slikt planleggingsarbeid må stå i forhold til det reelle behovet hos den aktuelle gruppen barn. Det ligger allerede i dagens regelverk muligheter til å etablere systemer for et effektivt samarbeid på tvers av etater og institusjoner. Og selv om et barn kan ha behov for andre tiltak og tjenester i tillegg til barneverntiltak, medfører ikke dette at det automatisk vil være behov for en individuell plan for barnet. Det er for eksempel ikke gitt at et barn som trenger spesialundervisning i matematikk eller fysikalsk behandling hos fysioterapeut, har behov for at spesiallærere eller fysioterapeut får informasjon om at mor mottar økonomisk stønad fra barneverntjenesten til barnets fritidsaktiviteter. Elever med behov for spesialundervisning vil imidlertid ha rett til en individuell opplæringsplan, jf. opplæringsloven § 5-5.

Hvorvidt barnet har behov for en individuell plan må derfor vurderes konkret for hvert barn. Momenter i denne vurderingen vil være om de tiltakene barnet trenger er av en slik varighet og karakter at tiltakenes effekt for barnet avhenger av at tiltakene koordineres. Videre er det et moment hvorvidt barneverntiltaket er rettet direkte mot barnet, direkte mot foreldrene eller mot familien som helhet. Også graden og arten av barnets problemer, barnets alder og barnets egne synspunkter vil kunne ha betydning. Der barnet på grunn av behov for langvarige og koordinerte tilbud fra flere tjenester trenger individuell plan, vil en slik plan i praksis erstatte tiltaksplanen/omsorgsplanen ved at tiltaksplanen/omsorgsplanen innlemmes i den individuelle planen.

For barn som ikke har en individuell plan etter annet regelverk, vil det være barneverntjenesten som har hovedansvaret for å utarbeide planen i samarbeid med barnet og foreldrene, det eventuelle plasseringsstedet (fosterhjem, institusjon, beredskapshjem mv) og med andre relevante samarbeidspartnere. Ansvar for koordinering av planen vil da ligge hos barneverntjenesten. For barn som allerede har fått en slik plan før barneverntiltaket vedtas, vil barneverntiltaket kunne inngå i planen

på linje med andre tiltak og tjenester barnet mottar. Det vil da allerede være utpekt en koordineringsperson for planen, og en representant fra barneverntjenesten vil inngå i samarbeidet om planen.

En individuell plan for barnet bør inneholde en oversikt over hvilke tilbud barnet har behov for, samt innholdet og omfanget av aktuelle tiltak. Planen bør videre inneholde en angivelse av hvem som skal ha ansvaret for å sikre samordning, fremdrift og oppfølging av planen, en beskrivelse av hvordan tiltakene tenkes gjennomført, en angivelse av planperioden og tidspunkt for evaluering av planen. Planen bør også inneholde en oversikt over ønsket samarbeid med relevante tjenesteytere, institusjoner og etater. Det bør nedsettes en ansvarsgruppe for barnet bestående av de som skal delta i planen.

Foreldrene skal samtykke i planen. Hensynet til barns egen rett til å delta i saken, jf. bvl. § 6-3, tilsier at barnet selv skal få anledning til å uttale seg om innholdet i planen og evalueringen av den. Barnets synspunkter skal tillegges vekt i tråd med alder og modenhet.

Arbeidet med individuell plan forutsetter en noe videre adgang til utveksling av taushetsbelagt informasjon på tvers av forvaltningsorganer og –nivåer, enn det som følger av gjeldende rett. Individuell plan forutsetter derfor samtykke fra partene, både i forhold til hvem som skal delta i arbeidet med planen og i forhold til hvilke opplysninger som kan utveksles. Det bør fremgå av planen at foreldre og barn over 15 år samtykker i planen. Det bør videre fremgå om barn og foreldre samtykker i at deltakerne i arbeidsgruppen gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger om dem. Barn over 15 år eller som av andre grunner er part i saken, jf. bvl. § 6-3, kan selv samtykke i planen. Barnets samtykke er da tilstrekkelig.

Dersom barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet etter bvl. § 4-8 andre eller tredje ledd eller § 4-12 vurderer departementet det slik at barneverntjenesten i kraft av å ha den daglige omsorgen for barnet har kompetanse til å samtykke på barnets vegne til individuell plan. Når det gjelder tvangstiltak etter bvl. §§ 4-4 fjerde ledd, 4-6 og 4-24 vil plikt til å utarbeide individuell plan forutsette foreldrenes og/eller barnets samtykke til planen, herunder samtykke til utveksling av taushetsbelagt informasjon i ansvarsgruppen (det er ikke et krav at partene samtykker i selve tiltaket).

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en ny bestemmelse i barnevernloven, § 3-2 a, etter mønster av kommunehelsetjenesteloven § 6-2 a:

Ny § 3-2 a Plikt til å utarbeide individuell plan:

Barneverntjenesten skal utarbeide en individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester dersom det anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet og det foreligger samtykke. Barneverntjenesten skal samarbeide om planen med andre av de instanser barnet mottar tiltak fra.

Departementet kan i forskrifter gi nærmere bestemmelser om hvilke grupper av barn plikten omfatter, og om planens innhold.

4. FORSLAG OM PLIKT FOR BARNEVERNTJENESTEN TIL Å GI TILBAKEMELDING TIL MELDER

4.1. Gjeldende rett

Barneverntjenestens taushetsplikt etter barnevernloven § 6-7 medfører at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan eller en institusjon etter barnevernloven har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 – 13 e.

Taushetsplikten etter barnevernloven § 6-7 gjelder også overfor den som har gitt melding til barneverntjenesten om bekymring for et barns atferds- eller omsorgssituasjon. Barneverntjenesten bør imidlertid alltid gi den som har gitt melding til barneverntjenesten en generell tilbakemelding om at meldingen er mottatt og at den vil bli fulgt opp i overensstemmelse med bestemmelsene i barnevernloven. En slik generell tilbakemelding vil ikke inneholde noen opplysninger som ikke allerede er kjent for melder, og er dermed ikke underlagt taushetsplikt.

Utover adgangen til å gi en generell tilbakemelding innebærer taushetsplikten at barneverntjenesten som hovedregel verken har rett eller plikt til å gi melder tilbakemelding om hvorvidt barneverntjenesten finner grunn til å gå videre med saken, eventuelt på hvilken måte saken følges opp videre.

Forvaltningsloven §§ 13 – 13 e åpner imidlertid i en del tilfeller for formidling av taushetsbelagte opplysninger. Barneverntjenesten har bl.a. adgang til å formidle opplysninger til andre der det foreligger samtykke, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, eller der formidling av opplysninger er nødvendig for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Som eksempler på tilfeller der forvaltningsloven § 13 a nr. 2 åpner for at barneverntjenesten kan formidle opplysninger er der formidling av opplysninger fra en barnevernsak er nødvendig for at andre skal kunne følge opp barnet på en god måte, og der formidling av opplysninger er nødvendig for at andre skal settes i stand til å formidle sine relevante opplysninger til barneverntjenesten.

I henhold til forvaltningsloven § 13 b nr 5 og 6 kan forvaltningsorganer i noen tilfeller gi andre forvaltningsorganer opplysninger ut over det som er nevnt ovenfor. Etter disse bestemmelsene er taushetsplikten ikke til hinder for at et forvaltningsorgan opplyser andre forvaltningsorganer om en persons forbindelse med organet, om avgjørelser som er truffet, og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Videre er taushetsplikten heller ikke til hinder for at et forvaltningsorgan anmelder eller gir

opplysninger til politiet når det finnes ønskelig av allmenne hensyn, eller når forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver.

Muligheten til å gi andre forvaltningsorganer opplysninger er imidlertid noe begrenset i barnevernloven. Det følger av barnevernloven § 6-7 tredje ledd at barneverntjenesten bare kan gi andre offentlige tjenester og instanser (organer) opplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver. Begrensningen i barnevernloven § 6-7 tredje ledd innebærer at barneverntjenesten ikke har en generell adgang til å opplyse andre offentlige tjenester og instanser om en families tilknytning til barnevernet, eller om hvilke undersøkelser eller tiltak som er iverksatt eller skal iverksettes med hjemmel i barnevernloven. Barneverntjenestens adgang til å formidle opplysninger er dermed begrenset til tilfeller der det å gi opplysninger er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver overfor det enkelte barn. Dette innebærer at barneverntjenesten må vurdere behovet for å gi opplysninger konkret i hvert enkelt tilfelle. Barneverntjenesten kan ikke gi opplysninger ut fra betraktninger om hva som rent generelt vil kunne fremme barneverntjenestens oppgaver. Barneverntjenesten kan heller ikke gi opplysninger til andre tjenester eller instanser dersom formålet bare er å fremme mottakerorganets oppgaver.

Når det gjelder andre enn offentlige organer, er barneverntjenestens adgang til å formidle opplysninger mer begrenset enn etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd. Til disse er barneverntjenestens adgang til å formidle opplysninger begrenset til tilfeller der det enten foreligger samtykke, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, eller der formidling av opplysninger er nødvendig for å oppnå det formålet opplysningene er gitt eller innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b. første ledd nr.2.

4.2. Bakgrunnen for forslaget

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. For at barneverntjenesten skal kunne ivareta sine oppgaver er den avhengig av at andre melder fra til den kommunale barneverntjenesten ved bekymring for et barns omsorgssituasjon eller atferd.

De fleste barnevernssaker innledes ved at noen gir melding om bekymring for et bestemt barn til barneverntjenesten. Meldingen kan komme fra familien selv, fra andre privatpersoner, eller fra offentlige tjenester og instanser som skole, barnehage, helsestasjon og politi. Meldingen kan også komme fra private yrkesutøvere. Når det gjelder offentlige myndigheter og en rekke private yrkesutøvere, har disse plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker, jf. barnevernloven § 6-4 annet og tredje ledd. Opplysningsplikten følger også tilsvarende av bestemmelser i andre lover som gjelder for den enkelte tjeneste eller instans. Plikten går foran lovbestemt taushetsplikt og

gjelder både av eget tiltak ("meldeplikt"), samt etter pålegg fra barneverntjenesten eller andre organer som er ansvarlig for gjennomføring av loven.

En forutsetning for at opplysningsplikten skal kunne fungere etter sin hensikt er at de som har slik opplysningsplikt har tillitt til at barneverntjenesten følger opp meldinger med videre undersøkelser og iverksetter de tiltak som er nødvendige for å sikre barnets omsorgssituasjon. Den samme tilliten er en forutsetning for at også andre enn de som omfattes av opplysningsplikten til barnevernet skal melde fra til den kommunale barneverntjenesten ved bekymring for et barns omsorgssituasjon. Dersom melder ikke mottar noen tilbakemelding og heller ikke på annen måte får informasjon om hvorvidt barneverntjenesten har fulgt opp meldingen, vil det kunne føre til at melderens antar at meldingen ikke er blitt fulgt opp. Dette vil kunne svekke melderens tillitt til barneverntjenesten. Dersom den som har gitt melding til barneverntjenesten får en tilbakemelding, er det imidlertid grunn til å tro at tillitten til barneverntjenesten vil kunne bli styrket.

Barneverntjenesten er videre i mange tilfeller avhengig av å ha et godt og funksjonelt samarbeid med andre tjenester og instanser for å kunne løse sine oppgaver til beste for barnet og familien. Særlig gjelder dette de tjenestene som følger opp barnet og familien i det daglige, som for eksempel barnehagen, skolen, helsestasjon og skolehelsetjeneste. Disse tjenestene vil kunne ha et reelt behov for å få opplysninger om hvordan barnet blir fulgt opp av barneverntjenesten.

Barneverntjenesten har adgang til å gi opplysninger til andre offentlige tjenester og instanser når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver overfor barnet. Formidling av opplysninger til den instansen eller tjenesten som har gitt melding til barneverntjenesten er aktuelt i flere sammenhenger.

For det første vil barneverntjenesten ved mottak av en bekymringsmelding ofte ha behov for å ta kontakt med melder for å avklare det nærmere innholdet i meldingen. I den forbindelse vil barneverntjenesten nødvendigvis måtte gi noen opplysninger om saken til melder, og melder får dermed informasjon om at saken følges opp.

For det andre vil samarbeid med den tjenesten som har meldt bekymring i mange tilfeller være nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne fremme sine oppgaver overfor barnet. I den forbindelse vil barneverntjenesten måtte gi noen opplysninger til melder. For eksempel kan barneverntjenesten finne at det er nødvendig å informere en barnehage eller skole slik at barnehagen eller skolen skal kunne bistå barneverntjenesten med å sørge for en tilfredsstillende omsorgssituasjon for barnet.

For øvrig kan barneverntjenesten alltid også gi opplysninger til melder etter samtykke.

Departementet har over tid mottatt henvendelser fra flere hold om at taushetsplikten er for streng i forhold til når barneverntjenesten skal kunne gi en tilbakemelding til

melderer om barneverntjenestens oppfølging av meldingen. Det blir i den forbindelse blant annet vist til at barneverntjenestens adgang til å gi opplysninger i hovedsak er begrenset til tilfeller der formidling av opplysninger er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver. I følge flere av henvendelsene til departementet er imidlertid melderens behov for å motta en tilbakemelding fra barneverntjenesten ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt etter dagens regelverk.

Det har blant annet blitt argumentert for at fravær av tilbakemelding fra barneverntjenestens side kan føre til usikkerhet om hvorvidt meldingen blir fulgt opp av barneverntjenesten. Fravær av tilbakemelding kan feilaktig bli oppfattet som at barneverntjenesten ikke har fulgt opp saken. Videre er det blitt vist til at fravær av tilbakemelding også kan føre til at den som har meldt bekymring til barneverntjenesten unnlater å melde ved fornyet bekymring, fordi det forutsettes at barneverntjenesten følger opp og er oppdatert om forhold knyttet til barnets omsorgssituasjon. I forhold til begge disse situasjonene har flere påpekt at manglende tilbakemelding dermed kan føre til en form for usikkerhet som medfører at melding ikke blir sendt barneverntjenesten til tross for bekymring for et barns omsorgssituasjon. Videre er det blitt vist til at manglende tilbakemelding fra barneverntjenesten generelt kan føre til en form for redusert tillitt til barneverntjenesten som kan hindre barneverntjenesten i å etablere et godt og funksjonelt samarbeid med andre offentlige tjenester, instanser og yrkesutøvere. Meldingen til barneverntjenesten kan ha blitt sendt etter lengre tids vegring, og i en situasjon der melderer frykter for hvilke konsekvenser meldingen vil ha i forhold til videre samarbeid med familien. I en slik situasjon kan manglende tilbakemelding føre til at barneverntjenesten oppfattes som unødvendig tilbakeholdende med opplysninger og vanskelig å samarbeide med. I tillegg til at manglende tilbakemelding kan redusere barneverntjenestens mulighet til å fremme sine oppgaver, kan fravær av tilbakemelding dermed også være til hinder for at andre tjenester og instanser kan løse sine oppgaver overfor barnet og familien.

Blant annet på bakgrunn av ovennevnte henvendelser ser departementet at det kan være behov for å endre dagens regelverk ved å innføre en plikt for barneverntjenesten til å gi nærmere bestemte opplysninger til den som har gitt melding til barneverntjenesten. Hvilke opplysninger barneverntjenesten skal gi, bør avhenge av hvem som har gitt melding og hvilke undersøkelser og tiltak som blir iverksatt med hjemmel i barnevernloven.

4.3. Departementets forslag

Som vist ovenfor har barneverntjenesten i dag adgang til å gi den som har gitt melding til barneverntjenesten en generell tilbakemelding om at meldingen er mottatt og at saken vil bli fulgt opp i overensstemmelse med barnevernlovens bestemmelser. Hensynet til de som har gitt melding til barneverntjenesten tilsier at barneverntjenesten i de fleste tilfeller gir melderer en slik generell tilbakemelding. Selv om en slik generell tilbakemelding ikke gir melderer opplysninger om hvordan barneverntjenesten

konkret følger opp saken, kan en slik tilbakemelding likevel bidra til at melderer får tillitt til at barneverntjenesten vil følge den opp på en god måte. På denne bakgrunn vil departementet foreslå at barneverntjenesten får en lovfestet plikt til å gi melderer en generell tilbakemelding om at meldingen er mottatt.

Plikten til å gi en generell tilbakemelding er foreslått å gjelde uavhengig av om meldingen kommer fra et offentlig organ eller yrkesutøver med opplysningsplikt til barnevernet, eller om meldingen kommer fra en privatperson. Tilbakemeldingen kan imidlertid unnlates eller begrenses dersom meldingen er "åpenbart grunnløs" eller der "andre særlige hensyn" taler mot at barneverntjenesten gir en slik generell tilbakemelding. Unntakene er først og fremst ment å gjelde ved meldinger fra privatpersoner der hensynet til barnet og familien tilsier at barneverntjenesten ikke bør gi en slik generell tilbakemelding. Alternativet "åpenbart grunnløs" vil særlig være aktuelt i forhold til meldinger som fremstår som sjikanøse. Alternativet "andre særlige hensyn" vil omfatte andre tilfeller der hensynet til familiens privatliv tilsier at tilbakemelding unnlates.

Departementet ser at andre offentlige organer og yrkesutøvere som er omfattet av opplysningsplikten til barnevernet og som gjennom sitt arbeid med barn og familier har meldt bekymring til barneverntjenesten, også har et behov for å motta opplysninger om hvordan barneverntjenesten følger opp den konkrete saken. Slik departementet ser det, kan innføring av en plikt for barneverntjenesten til å gi denne gruppen visse opplysninger om barneverntjenestens videre oppfølging av saken bidra til en bedre løsning for barnet i tillegg til økt tillitt og bedre samarbeidsrelasjoner mellom barnevernet og de andre tjenestene.

Departementet foreslår derfor at det i tilbakemelding til andre offentlige organ og til private yrkesutøvere opplyses om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak. Videre foreslår departementet at barneverntjenesten skal gi melderer en ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført. Denne tilbakemeldingen skal omfatte opplysninger om hvorvidt saken er henlagt eller om barneverntjenesten følger opp saken videre, men ikke opplysninger om hvilke tiltak som er, eller kan bli iverksatt med hjemmel i barnevernloven.

Dersom meldingen kommer fra et offentlig organ eller en privat yrkesutøver omfattet av opplysningsplikten til barnevernet er det videre foreslått en plikt for barneverntjenesten til å gi melderer opplysninger om konkrete tiltak som er eller kan bli iverksatt med hjemmel i barnevernloven der slik tilbakemelding er nødvendig av hensyn til melderens videre oppfølging av barnet.

Ulempen med å innføre en plikt for barneverntjenesten til å gi tilbakemelding til melder er at en slik plikt nødvendigvis vil måtte føre til en viss spredning av taushetsbelagte og personsensitive opplysninger om barnet og familien. Samtidig vil melderer allerede være kjent med familien og de forhold rundt barnet som er årsaken til at melding ble sendt. Ved å begrense omfanget av hvilke opplysninger som gis i tilbakemeldingen om

hvordan barneverntjenesten konkret følger opp saken, samt at melderer blir pålagt taushetsplikt om de opplysninger han blir gjort kjent med, vil imidlertid de negative personvernmessige konsekvensene av å innføre en slik plikt begrenses. I følge forslaget vil derfor tjenester og yrkesutøvere som har mottatt tilbakemelding om hvordan barneverntjenesten følger opp saken med undersøkelser og tiltak, bli pålagt taushetsplikt om disse opplysningene.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår etter dette en ny bestemmelse i barnevernloven kap. 6:

Ny § 6-7 a. *Tilbakemelding til melder.*

Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten jf. § 4-2, tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Tilbakemelding kan unnlates eller begrenses i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding.

Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak etter § 4-3.

Dersom det er åpnet undersøkelsessak skal barneverntjenesten gi melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd ny tilbakemelding om at undersøkelsen er gjennomført. Den nye tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at undersøkelsen er gjennomført, og skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt eller om barneverntjenesten følger opp saken videre.

Når barneverntjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd får kjennskap til av hensyn til sin videre oppfølging av barnet, skal barneverntjenesten så snart som mulig gi melderer tilbakemelding om tiltakene.

Melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd har taushetsplikt om de forhold de får kjennskap til etter denne bestemmelsen. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene videreformidles til andre innenfor organet eller etaten, i den utstrekning det er nødvendig for melderens videre oppfølging av barnet. Overtredelse av taushetsplikt etter denne bestemmelsen kan straffes etter straffeloven § 121 dersom vedkommende er gjort oppmerksom på at overtredelse kan få slik følge.

5. FORSLAG OM Å UTVIDE BARNEVERNETS ADGANG TIL Å GI OPPLYSNINGER TIL YRKESUTØVERE ETTER LOV OM HELSEPERSONELL M.V.

5.1. Gjeldende rett

Som det fremgår under punkt 4. 1 kan barnevernet gi opplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6 til ”andre forvaltningsorganer” når dette er

nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver, jf. barnevernloven § 6-7 tredje ledd. Departementet legger til grunn at private yrkesutøvere i denne sammenhengen ikke kan regnes som et forvaltningsorgan, og at formidling av opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell dermed faller utenfor bestemmelsen.

Dette innebærer at adgangen til å gi opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell er noe mer begrenset. I utgangspunktet er formidling av opplysninger da begrenset til tilfeller der det enten foreligger samtykke, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1, eller der formidling av opplysninger er nødvendig for å oppnå det formålet opplysningene er gitt eller innhentet for, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 2.

5.2. Bakgrunnen for forslaget

Barnevernlovens hovedformål er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. En viktig forutsetning for å kunne oppnå lovens formål er at barn med tiltak fra barnevernet sikres et godt helsehjelpstilbud og et mest mulig helhetlig hjelpetilbud. Departementet er derfor opptatt av å legge forholdene til rette for et godt og funksjonelt samarbeid mellom barnevernet og helsetjenesten, herunder mellom barnevernet og privatpraktiserende yrkesutøvere som yter helsehjelp, eller som utreder barnet på vegne av barnevernet.

Departementet har mottatt henvendelser om at barnevernet i noen tilfeller oppleves som svært tilbakeholdne med å gi opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell, og at det i den forbindelse er blitt henvist til barnevernets taushetsplikt. Henvendelsene har både dreid seg om formidling av opplysninger i forbindelse med medisinsk behandling og formidling av opplysninger i forbindelse med utredninger som foretas på vegne av barnevernet. Så vidt departementet vet, har problemstillingen særlig vært aktuell i forhold til formidling av opplysninger til leger tilknyttet fastlegeordningen, som i all hovedsak er privatpraktiserende, selvstendig næringsdrivende som har avtale med den enkelte kommune.

Etter departementets oppfatning skal behovet for å formidle nødvendige opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell i all hovedsak være ivaretatt etter dagens regelverk. Departementet ser imidlertid at det er uheldig dersom det oppstår uklarheter knyttet til barnevernets adgang til å gi opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell. For å forhindre uklarhet mener departementet at det derfor likevel kan være grunn til å presisere regelverket.

5.3. Departementets forslag

Departementets prinsipielle oppfatning er at barnevernets adgang til å gi opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell bør være lik barnevernets adgang til å formidle opplysninger til helsetjenesten for øvrig. Helsetjenester utført av privatpraktiserende helsepersonell utgjør en viktig del av det samlede helsetjenestetilbudet til barn og unge.

Vi vil i den forbindelse særlig vise til fastlegenes ansvar knyttet til forebyggende helsearbeid og for planlegging og koordinering av medisinsk undersøkelse og behandling. Slik departementet vurderer det, bør barnevernets adgang til å gi opplysninger til barnets fastlege derfor være som ved formidling av opplysninger til en helsestasjon eller et sykehus. På samme måte bør adgangen til å gi opplysninger til en privatpraktiserende psykolog være tilsvarende som ved formidling av opplysninger til Psykisk helsevern for barn og unge (BUP). Vi vil også vise til at privatpraktiserende helsepersonell er underlagt den samme strenge profesjonsbestemte taushetsplikten som annet helsepersonell, og underlagt de samme kravene til behandling av pasientopplysninger.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå en tilføyelse i barnevernloven § 6-7 tredje ledd som presiserer at barnevernet kan gi opplysninger til privatpraktiserende helsepersonell på samme måte som til andre offentlige tjenester.

Departementet foreslår at presiseringen skal gjelde i forhold til yrkesutøvere som omfattes av helsepersonelloven. Dette innebærer at endringen vil omfatte opplysninger til personell med autorisasjon etter helsepersonelloven § 48 eller lisens etter § 49, jf. helsepersonelloven § 3 første ledd nr. 1, som for eksempel leger, psykologer og tannleger.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår etter dette følgende endring i barnevernloven § 6-7 tredje ledd:

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. *Også yrkesutøvere i medhold av lov om helsepersonell m.v., kan gis opplysninger etter denne bestemmelsen.* Uten hinder av taushetsplikt skal barneverntjenesten av eget tiltak gi opplysninger til sosialtjenesten 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. lov om sosiale tjenester § 6-2 a. Også etter pålegg fra de organer som er ansvarlige for gjennomføringen av lov om sosiale tjenester, plikter barneverntjenesten å gi slike opplysninger.

6. FORSLAG OM ØKT BRUK AV ADOPSJON SOM BARNEVERNTILTAK

6.1. Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-20 gir hjemmel for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker til å frata foreldre foreldreansvaret og for å gi samtykke til adopsjon mot foreldrenes vilje. For at samtykke til adopsjon skal kunne gis, må for det første foreldreansvaret være fratatt foreldrene. I tillegg fremgår at *"samtykke kan gis dersom*

a) det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig

omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet og

b) adopsjon vil være til barnets beste og

c) adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget og

d) vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er til stede”.

Etter barnevernloven § 6-3 og adopsjonsloven § 6 første ledd skal det legges vekt på barnets eget ønske. Etter adopsjonsloven § 6 annet ledd fremgår det at den som har fylt 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke. Etter § 7 siste ledd skal foreldre så vidt mulig høres selv om de ikke har foreldreansvaret.

FNs barnekonvensjon med tilleggsprotokoller og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 med virkning fra 1. oktober 2003, og skal dermed legges til grunn ved vurderingen av om et samtykke til adopsjon skal gis eller ikke.

Retten til familieliv er ansett som en av de grunnleggende menneskerettighetene og kommer til uttrykk blant annet i EMK artikkel 8 nr. 1. I bestemmelsen heter det: *”Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.”* Inngrep må således ha hjemmel i lov, samt ha relevante og tilstrekkelige grunner.

Tilsvarende fremgår av barnekonvensjonens artikler 7, 8, 9 og 16, derunder retten til å opprettholde kontakten med foreldrene, jf. artikkel 9 nr. 3.

I artikkel 20 i FNs konvensjon om barnets rettigheter går det frem at

”1. Et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten.

2. I samsvar med sin nasjonale lovgivning skal partene sikre alternativ omsorg for et slikt barn.

3. Slik omsorg kan f.eks. omfatte plassering i fosterhjem, Kafala etter islamsk lov, adopsjon eller, om nødvendig, plassering i institusjon egnet for omsorg for barn. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.”

I konvensjonens artikkel 21 fremgår at *”Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal:*

a) sikre at tillatelse til adopsjon bare blir gitt av kompetente myndigheter som i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler og på grunnlag av alle relevante og pålitelige opplysninger beslutter at adopsjon kan tillates på bakgrunn av barnets situasjon i forhold til foreldre, slektinger og verger og at de berørte personer, om nødvendig, har gitt sitt samtykke til adopsjonen etter å ha fått full informasjon og den rådgivning som måtte være nødvendig...”

Også i følge konvensjonens artikkel 3 skal det i alle handlinger som vedrører barn først og fremst tas hensyn til det som gagnar barnet best. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal det legges vekt på barnets eget ønske.

Det er kommunens barneverntjeneste som forbereder og fremmer saken om samtykke til adopsjon for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Når fylkesnemndas vedtak om samtykke til adopsjon er endelig eller rettskraftig, utsteder den aktuelle region i Barne-, ungdoms- og familieetaten adopsjonsbevillingen til fosterforeldrene uten forutgående prøving.

Ved adopsjonen får adoptivbarnet samme rettstilling som om det hadde vært adoptivforeldrenes egne fødte barn, jf. adopsjonsloven § 13. Samtidig faller rettsforholdet til de biologiske foreldrene og deres slekt bort. Biologiske foreldre og barnet vil etter en adopsjon ikke ha rett til samvær med hverandre. I motsetning til de øvrige tiltakene etter barnevernloven, er adopsjon et varig tiltak. En adopsjon kan ikke endres eller oppheves. En adopsjon kan kun endres ved en ny adopsjon.

Ordningen med adopsjon mot foreldrenes vilje er ikke ny ved barnevernloven av 1992. Også barnevernloven av 1953 ga hjemmel for adopsjon selv om foreldrene ikke ga sitt samtykke. Dette gikk ikke fram av ordlyden i loven, men ble slått fast av Høyesterett i 1982 (Rt. 1982 s. 1687).

6.2. Bakgrunnen for forslaget

Ulike fagmiljø her i landet har over tid vært opptatt av og diskutert bruken av adopsjon som barneverntiltak. Flere har signalisert en sterk bekymring for at adopsjon er et så lite benyttet tiltak. De peker på at antallet adopsjoner etter barnevernloven har gått ned, samtidig som antallet barn under offentlig omsorg har økt betraktelig de siste årene. Flere har hevdet at praksis i kommunene etter avgjørelsen i Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) vedrørende Adele Johansen mot Norge i 1996, har blitt mer restriktiv.

Enkelte har hevdet at adopsjon bør brukes i større grad i saker hvor barn har vært lenge i fosterhjem, hvor målsetningen er langvarig plassering og hvor kontakten med foreldrene har blitt redusert over tid. Andre har under henvisning til undersøkelser som

viser at det går bedre med adoptivbarn enn fosterbarn, gitt uttrykk for at det bør vurderes bruk av adopsjon som barneverntiltak for de helt små barna.²

Bruken av adopsjon som barneverntiltak ble drøftet av Befring-utvalget i NOU 2000: 12 Barnevernet i Norge, der følgende ble uttalt om spørsmålet:

”Samtidig som adopsjon mot foreldrenes vilje er et svært inngripende tiltak som bryter mot barnevernets premiss om det biologiske prinsipp, kan det være grunnlag for å diskutere nærmere om det bør være en økt bruk av adopsjon i de tilfeller der det likevel er klart at det er snakk om langsiktig fosterhjems plasseringer.”³

I St. meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet, la departementet til grunn at det hadde skjedd en tydelig nedgang i tallet på slike saker som ble fremmet av kommunen. Departementet viste til forskningsprosjektet ”Fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon”, der Lena Bendiksen gjennomgikk slike avgjørelser i fylkesnemndene for årene 1994 og 1998. Av rapporten gikk det også fram at vedtakene i fylkesnemndene for sosiale saker var blitt mye grundigere og konkrete. Et annet trekk av gjennomgangen var at kommunene fikk medhold i sine påstander i svært mange av sakene, særlig når det gjaldt samtykke til adopsjon.⁴ Departementet viste i stortingsmeldingen til at det ikke var usannsynlig at dommen mot Norge fra EMD i 1996 og avgjørelser fra Høyesterett hadde virket inn på utviklingen. Departementet vurderte det likevel slik at det ikke var grunnlag for si at det var behov for endringer som ville kunne føre til en økning i antallet slike adopsjoner. Departementet uttalte at en ville følge utviklingen nøye når det gjaldt spørsmålet om adopsjon som barneverntiltak.

I Innst. S. nr. 121 (2002-2003) sluttet komiteens flertall seg til departementets vurderinger, men ba Regeringen følge utviklingen nøye og eventuelt komme tilbake til Stortinget dersom utviklingen tilsier at loven bør endres.

Høyesterett traff i april 2007 avgjørelse i sak om fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon. I avgjørelsen synes Høyesterett i noe større grad enn ved de siste høyesterettsdommene, å åpne for bruk av adopsjon som barneverntiltak.

Departementet legger til grunn at det i årene etter den nevnte fylkesnemndsundersøkelsen ved Bendiksen ikke har vært noen vesentlig endring i antallet saker om samtykke til adopsjon. Tvert i mot tyder SSB-statistikken på at det har vært en nedgang sett i forhold til antallet barn under omsorg av barnevernet.

² Lena R. L. Bendiksen, Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon som barnevernstiltak, En rettsvitenskapelig analyse, Avhandling levert for graden Doctor juris, Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, Høst 2007 (heretter Bendiksen), s. 429. Bendiksen referer her til andre forskere.

³ NOU: 12 s. 152

⁴ Bendiksen s. 51 flg. Til sammen var det påstand om å gi adopsjonssamtykke for 41 barn i 1994, og samtykke ble gitt for 34 av disse (83 pst.). De tilsvarende tallene for 1998 var påstand om å gi adopsjonssamtykke for 17 barn, hvorav samtykke ble gitt for 16 av disse (94 pst.).

På bakgrunn av det ovennevnte er departementet kommet til at tiden er inne for å ta spørsmålet om bruken av adopsjon som barneverntiltak opp til ny vurdering.

6.3. Gjeldende praksis

I Norden er Norge det land som i størst utstrekning bruker adopsjon som barneverntiltak. Sverige har i henhold til sin lovgivning ikke hjemmel til å gjennomføre tvangsadopsjoner. Både Island og Finland har hjemmel for tvangsadopsjon, men for visse begrensede tilfeller. I Danmark er det en unntaksvis adgang til å gjennomføre slike adopsjoner. Denne unntaksbestemmelsen er nesten ikke blitt benyttet. Det pågår for tiden en diskusjon i Danmark om å endre den danske lovgivningen slik at det kan åpnes for en utvidet adgang til tvangsadopsjon.

Selv om Norge er det landet i Norden som i størst utstrekning benytter adopsjon som barneverntiltak, benyttes tiltaket som tidligere nevnt i et svært begrenset omfang. SSB-statistikken viser at antallet adopsjoner av fosterbarn i året 2006 var totalt 35. Av disse var 23 adopsjon av barn under 18 år. For året 2007 viser statistikken at det ble gjennomført 43 adopsjoner av fosterbarn dette året. Av disse var 27 adopsjon av barn under 18 år. Det er verdt å merke seg at statistikken ikke skiller mellom antall adopsjoner gjennomført med samtykke fra barnets foreldre og antallet adopsjoner gjennomført mot foreldrenes vilje.

SSB-statistikken viser videre at antall barn under omsorg etter barnevernloven har økt fra nesten 6000 på slutten av 1980-årene, til i overkant av 7200 i 2006⁵. Antallet fosterbarnsadopsjoner av barn under 18 år utgjør i 2006 dermed 0,3 pst av antallet barn og unge som var under omsorg dette året. Det må legges til grunn at saker om adopsjon mot foreldrenes vilje utgjør enda færre saker. Hvor stor andelen fosterbarnsadopsjoner var på slutten av 80-tallet er vanskelig å fastsette fordi det på den tiden ikke fantes statistikk på dette. Frem til 2006 er adopsjon av norske barn kun delt inn i kategoriene "stebarnsadopsjoner" og "andre". Adopsjon av fosterbarn har frem til 2006 vært inkludert i "andre-kategorien". I denne kategorien er også adopsjon av barn der biologiske foreldre ber myndighetene om bistand til å adoptere bort barnet sitt og adopsjon etter foreldres dødsfall. Det er grunn til å anta at disse to sistnevnte utgjør et mindretall. Antallet i "andre-kategorien" er imidlertid sunket med 45 pst fra 1989 til 2007, noe som er en klar indikasjon på at antallet fosterbarnsadopsjoner også er gått ned i denne perioden. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at tiltaket adopsjon av fosterbarn er mindre i bruk i dag enn på slutten av 80-tallet.

En sammenligning med for eksempel England og USA viser at tallene på adopsjoner her i landet er svært beskjedne. I denne forbindelse må det imidlertid tas høyde for at en adopsjon etter norsk lovgivning innholdsmessig er forskjellig fra Englands og USAs adopsjonslovgivning. Likevel er det interessant at det i 2006 ble det gjennomført adopsjon av 3700 barn under offentlig omsorg, hvilket utgjorde ca. 5 pst. av alle "looked

⁵ Tall for 2007 vil foreligge etter 17. september 2008.

after” barn i England det året.⁶ Det må imidlertid også understrekes at det er store forskjeller i lovgivningens utgangspunkter i England og i Norge. I England har det vært en klar uttalt målsetning at tallet på adopsjon fra slutten av 1990-årene og fram til 2006 skulle økes med 50 pst.⁷ I Norge bygger barnevernloven på det utgangspunktet at det anses som en egenverdi for barn å få vokse opp med sine foreldre. Barnevernloven bygger på det minste inngreps prinsipp, med satsning på hjelpetiltak og foreldrestøttende tiltak. Videre innebærer dette utgangspunktet at det legges vekt på at barn og foreldre kan opprettholde kontakt også etter at barnet er plassert utenfor hjemmet.

I EMDs praksis er det lagt til grunn at barneverntiltak, også de mest inngripende, kan være nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta barnets behov for omsorg. I denne sammenheng kan nevnes dommen Adele Johansen mot Norge der domstolen konkluderte med at norske myndigheter ikke overtrådte art. 8 da omsorgen for barnet ble overtatt og senere opprettholdt. Domstolen fastslo at omsorgsovertakelsen normalt skal anses som et midlertidig tiltak, og at det skal være et mål å gjenforene foreldrene og barnet. Fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon og nektelse av samvær er i følge domstolen bare berettiget ”in exceptional circumstances” og kan bare rettfærdiggjøres hvis tiltakene er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste. Domstolen fant at de hensyn som hadde blitt tillagt vekt ved vurderingen av spørsmålet om fratakelse av foreldreansvar og nektelse av samvær var relevante, men at de etter en konkret vurdering ikke var tilstrekkelige til å bryte kontakten mellom moren og barnet i denne saken. Dommen gjaldt mao. ikke eksplisitt spørsmålet om adopsjon. Dommen begrenset seg til kommunens behandling av saken.

Departementet sendte 7. november 1996 alle landets kommuner, fylkesmennene, fylkesnemndene og fylkeskommunene (som den gang hadde oppgaver etter barnevernloven) en orientering om dommen og ba om at alle som praktiserer barnevernloven merket seg dommen og sørget for at praktiseringen av barnevernlovens bestemmelser i framtiden skjedde i samsvar med de vilkår dommen oppstiller.

Med hjemmel i den tidligere barnevernloven § 20 har Høyesterett avsagt 14 dommer om fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon.⁸ Med unntak av en dom, var alle enstemmige, der konklusjonen ble at foreldreansvaret skulle fratras med adopsjon for øye. I den ene av de 14 dommene fikk den private part medhold i at foreldreansvaret ikke skulle fratras (Rt.1990 s. 1274). Etter barnevernloven av 1992 har Høyesterett behandlet tre saker om adopsjonssamtykke med hjemmel i barnevernloven § 4-20.⁹

⁶ Bendiksen s. 407

⁷ Bendiksen s. 419 og 428 Bendiksen viser også til at England på dette området verken er representativt for europeiske eller mange øvrige land (419).

⁸ Bendiksen, Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 3/ 2007/ årgang 5, s. 212 - Rt. 1982 s. 1687, Rt. 1985 s. 344, Rt. 1987 s. 52, Rt. 1990 s. 657, Rt. 1990 s. 946, Rt. 1990 s. 1274, Rt. 1991 s. 557, Rt. 1991 s. 1355, Rt. 1992 s. 306, Rt. 1994 s. 323, Rt.1994 s. 805, Rt. 1994 s. 1398, Rt. 1994 s.1545 og Rt. 1995 s.85

⁹ Rt. 1997 s. 534, Rt. 2001 s. 14, Rt. 2007 s. 561

Konklusjonen i de to første av disse, var at adopsjonssamtykke ikke skulle gis. Dommene ble avsagt ved dissens. I den siste dommen i april 2007 (Rt. 2007 s. 561), konkluderte Høyesterett enstemmig med at adopsjonssamtykke skulle gis.¹⁰

I den sistnevnte Høyesterettsavgjørelsen gjaldt spørsmålet først og fremst om vilkåret etter barnevernloven § 4-20 tredje ledd b) om at adopsjonen vil være til barnets beste, var oppfylt.

Høyesterett uttalte at det i flere tidligere Høyesterettsdommer er vist til at det må foreligge sterke grunner for å samtykke til adopsjon mot de biologiske foreldres vilje, og at avgjørelsen skal skje etter en konkret vurdering. Det ble imidlertid bemerket at vurderingen også må bygge på generelle erfaringer - blant annet erfaringer fra barnepsykologisk eller barnepsykiatrisk forskning. Høyesterett ga uttrykk for at det ikke kan trekkes noe klart skille mellom generelle erfaringer og individuelle hensyn.

Høyesterett viste til at den sakkyndige i den konkrete saken hadde uttalt som en generell erfaring ”at fosterhjemsforhold ikke er å foretrekke når det gjelder langvarig plassering av barn som er kommet til fosterhjemmet før de har etablert tilknytning til noen biologisk forelder; her er adopsjon det beste for barnets utvikling”. Høyesterett mente at denne uttalelsen måtte veie tungt.

Høyesterett drøftet videre forholdet til EMDs praksis og hva som ligger i kravet ”in exceptional circumstances”. Høyesterett bemerket at det ikke kan utledes mer av EMDs praksis, enn at adopsjon krever særlige tungtveiende grunner. Det ble lagt til grunn at langvarige fosterhjems plasseringer gjerne vil forekomme nettopp når barnet er i en situasjon som man ellers vil betegne som ekstraordinær.

Høyesterett uttalte videre at verken lovens ordlyd eller Høyesteretts praksis taler for at adopsjon er utelukket selv der samvær med biologiske foreldre er ønskelig. Høyesterett bemerket at spørsmålet om samvær er et moment blant flere i helhetsvurderingen av barnets beste. Høyesterett kom i den konkrete saken til at adopsjon kunne gjennomføres selv om det var ønskelig med fortsatt kontakt og samvær mellom barnet og barnets biologiske familie. Det ble vist til at fosterforeldrene hadde vært klare på at samvær ville fortsette. Høyesterett bemerket at det derfor ikke hadde stor betydning i vurderingen av barnets beste at den juridiske retten til samvær falt bort ved adopsjonen.

Høyesterett viste også til at EMD legger vekt på barnets eget ønske og på barnets spesielle behov for sikre og rolige livsbetingelser i fosterfamilien.

6.4. Departementets vurdering

Departementet mener det er grunn til å ta på alvor de bekymringene som er kommet fra fagmiljøet om nedgangen av bruken av adopsjon som barneverntiltak. Videre viser

¹⁰ Framstillingen om antallet Høyesterettsdommer er hentet fra Bendiksen, Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål nr. 3/2007/ årgang 5, s. 212.

departementet til den siste Høyesterettsdommen i april 2007 som i noe større grad enn tidligere synes å åpne opp for bruk av adopsjon som barneverntiltak.

Forskning viser at adopsjon gir tryggere og mer forutsigbare oppvekstrammer enn fosterhjems plassering, på grunn av muligheten foreldrene har til å kreve tilbakeføring etter bvl. § 4-21. Barns uvisshet om varigheten av fosterhjems plasseringen kan ha stor betydning for deres utvikling. En undersøkelse av Bohman og Sigvardsson 1985 viste for eksempel at ved en alder av 15 år var det ingen forskjell mellom adoptivbarn og ”vanlige” barn. Men både fosterbarn og tilbakeførte barn gikk det dårligere med. Også flere andre utenlandske undersøkelser konkluderer med at tidlig adopsjon generelt gir det beste utfallet hva angår barnets tilknytning og dets kognitive, emosjonelle og atferdsmessige utvikling, sammenlignet med barn som plasseres i fosterhjem eller institusjon.¹¹ Undersøkelsene gir grunnlag for å argumentere med større bruk av adopsjon som barneverntiltak. Det er imidlertid en del begrensninger i det foreliggende materialet og resultatene kan derfor ikke direkte overføres til vårt barnevernssystem. Videre setter EMK og EMDs praksis viktige rammer for bruken av adopsjon som barneverntiltak.

Selv om adopsjon mot foreldrenes vilje er et inngripende tiltak ved at alle rettslige bånd mellom barn og foreldre brytes, er det på den annen side svært viktig for et barn at det får vokse opp under forhold som i minst mulig grad er preget av usikkerhet med hensyn til framtiden.

Etter departementets oppfatning bør det derfor i større grad enn i dag legges til rette for at barn som trenger det får nytte godt av adopsjon som barneverntiltak. Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at det likevel ikke er nødvendig å foreta en endring i loven, for bedre å sikre at barn som trenger det blir adoptert av sine fosterforeldre. En forutsetning for at sak om samtykke til adopsjon blir behandlet av fylkesnemnda, er at barneverntjenesten mener adopsjon vil bli til beste for barnet. Det er med andre ord barneverntjenesten som foretar den første vurderingen av om forholdene ligger til rette for adopsjon av barnet i den konkrete saken. Vilkårene i barnevernloven § 4-20 tredje ledd er svært skjønnsmessige. Dette innebærer at barneverntjenesten må utøve et godt faglig skjønn når de skal vurdere om saken bør fremmes for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det er imidlertid en forutsetning at barneverntjenesten finner at grunnvilkårene i barnevernloven og adopsjonsloven er oppfylt, jf. barnevernloven § 4-20 a), c) og d).

Om adopsjon er til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstav b), beror på en samlet vurdering, der ulike momenter skal vektlegges. Siden det skal foretas en konkret vurdering av hva som er til beste for barnet, vil opplysningene i den enkelte sak være avgjørende. Det er derfor ikke mulig å gi en endelig og uttømmende oversikt over alle momenter som kan være relevante i barnets beste-vurderingen, ei heller si noe

¹¹ Bendiksen s. 384 flg, som i tillegg til å vise til Bohman og Sigvardsson også viser til bla følgende undersøkelser: The National Child Development Study, NCDS – en undersøkelse gjennomført på slutten av 50-tallet som er fulgt opp i forskjellige undersøkelser, Tizard (1977), Backe-Hansen (2000), Schaffer (2000)

generelt om hvordan de ulike momentene skal veies mot hverandre. I denne sammenheng legger departementet til grunn at EMD har akseptert og ansett at svært skjønnsmessige vilkår i lovgivningen er tilstrekkelige ved så inngripende vedtak som adopsjon av barn mot foreldrenes vilje. Forutsetningen er imidlertid at de skjønnsmessige vilkårene er utfylt med retningslinjer i forarbeider eller rettspraksis, og at mulighetene for rettslig overprøving minsker farene for vilkårlighet.¹²

Selv om det ikke er mulig å gi en uttømmende oversikt over alle momenter i barnets beste-vurderingen, mener departementet at det kan være hensiktsmessig å utarbeide retningslinjer til bruk for kommunene ved vurderingen av om en sak om samtykke til adopsjon bør fremmes for fylkesnemnda. På denne måten vil man for det første sikre at kommunen i saker der det er klart at fosterhjemsplasseringen vil bli langsiktig, vurderer om sak om samtykke til adopsjon bør fremmes for fylkesnemnda. For det andre vil en slik mer samlet framstilling av relevante momenter, kunne bidra til å lette kommunens vurdering av om en sak om adopsjon mot foreldrenes vilje bør fremmes.

Spørsmål om bruk av adopsjon som barneverntiltak henger også sammen med spørsmålet om adopsjon med samværsrett, såkalt ”åpen adopsjon”. Ved ”åpen adopsjon” vil barn og foreldre ha et rettslig grunnlag for å kunne gjennomføre samvær også etter adopsjon. Åpen adopsjon reiser imidlertid mange ulike problemstillinger og departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Etter dette har departementet kommet til at det er nødvendig å justere praksis i kommunene når det gjelder å fremme saker om samtykke til adopsjon av barn etter barnevernloven § 4-20 for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Departementet mener at en lovendring ikke er nødvendig for en slik praksisendring. Det bør imidlertid utarbeides retningslinjer for kommunene til bruk ved vurderingen av barnets beste i disse sakene. Departementet ber om høringsinstansene syn på forslaget.

7. FORSLAG OM PLIKT FOR BARNEVERNTJENESTEN TIL Å EVALUERE HJELPETILTAK

7.1. Gjeldende rett

Barnevernlovens utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre og at tiltak primært skal gis i hjemmet. I forbindelse med stortingsbehandlingen av loven uttalte Forbruker- og administrasjonskomiteen (Innst O.nr. 80 (1991-92)):

”Komiteen mener det er viktig å understreke at hjelpetiltak i hjemmet alltid skal vurderes, før mer omfattende tiltak igangsettes. Manglende ressurstilgang på tiltakssiden, må ikke få som konsekvens at barn flyttes ut av hjemmet. Hjelp skal primært gis i hjemmet, og plassering skal være siste alternativ. Komiteen slutter seg derfor til departementets

¹² Lena Bendiksen s. 118

presisering av at bruk av tvang bare skal være aktuelt dersom hjelpetiltakene ikke fører frem, eller det må anses som nytteløst å forsøke med slike tiltak.”

Det følger således av barnevernloven § 4-12 annet ledd at det ikke kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak. Det stilles altså ikke noe krav om at hjelpetiltak skal være forsøkt. Lovens vilkår vil være oppfylt også der hjelpetiltak er vurdert, men man har kommet til at slike tiltak ikke vil være tilstrekkelig for å sikre barnet en tilfredsstillende situasjon.

Hjelpetiltak etter barnevernloven er hjemlet i § 4-4. Det fremgår her at barneverntjenesten, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, skal sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt må bero på skjønn, herunder av om barnet har et særlig behov som går utover det som barn i alminnelighet vil ha.

I bestemmelsens annet ledd angis eksempler på hjelpetiltak som kan benyttes, slik som støttekontakt, barnehageplass og besøkshjem. Oppregningen er ikke uttømmende. Hjelpetiltak etter barnevernloven kan derfor omfatte et bredt register av tiltak, og kan rette seg direkte mot barnets behov eller gå ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at barneverntjenesten også kan yte økonomisk stønad som hjelpetiltak for barnet.

Hjelpetiltak er i utgangspunktet avhengig av samtykke fra foreldrene, og også fra barn som har partsrettigheter. Etter nærmere vilkår kan fylkesnemnda likevel beslutte at visse hjelpetiltak kan settes i verk ved pålegg til foreldrene, jf § 4-4 fjerde ledd. Dette gjelder opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud. Nemnda kan også gi pålegg om tilsyn når vilkårene for å treffe vedtak om omsorgsovertakelse, jf § 4-12, er til stede. Videre kan fylkesnemnda under visse vilkår vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker kan gjennomføres uten barnets samtykke.

Hjelpetiltakene omfatter også frivillig plassering i fosterhjem, institusjon eller i senter for foreldre og barn, jf § 4-4 femte ledd. Barneverntjenesten kan formidle slik plassering når vilkårene i annet ledd er til stede, og behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak. Det er presisert i bestemmelsen at hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12, fremfor frivillig plassering etter § 4-4.

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan, jf § 4-5. Det følger videre av denne bestemmelsen at barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. I lovens forarbeider (Ot.prp.nr. 44 (1991-92)) er det uttalt at tiltaksplanen bør redegjøre for hjelpetiltakenes omfang og begrensningen i tid. Det uttales også at tiltaksplanen bør foreligge samtidig med at

vedtak om hjelpetiltak fattes. Bestemmelsen kommenteres ikke noe særlig ut over dette i forarbeidene, og det er ikke uttalt noe krav til systematisk evaluering av tiltakene. I Barne- og likestillingsdepartementets veileder om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten (Q-1104 B) er det imidlertid lagt til grunn at en sentral intensjon med lovpålegget om tiltaksplaner var å sikre at tiltak blir godt fulgt opp, og at det foretas nødvendige justeringer. Veilederen inneholder derfor råd om hvordan man bør gå frem for å evaluere tiltakene.

7.2. Bakgrunnen for forslaget

Ved utgangen av 2006 var 24 684 barn i Norge registrert som mottakere av hjelpetiltak. De mest brukte hjelpetiltakene var besøkshjem, økonomisk støtte, støttekontakt, barnehage, skolefritidsordning, fosterhjems plassering, fritidsaktiviteter, tilsyn og hjemkonsulent. På samme tidspunkt var 6 120 barn under barnevernets omsorg. Det har vært en jevn vekst i antall barn som mottar hjelpetiltak. Veksten i antallet barn som mottar omsorgstiltak har ikke vært tilsvarende stor. Dette er en utvikling som samsvarer med sentrale føringer. Det slås for eksempel fast i St.meld.nr. 40 (2001-2002) om barne- og ungdomsvernet at dreiningen i retningen av at barnevernet så langt som mulig skal være en forebyggende hjelpetjeneste, skal videreføres og forsterkes i årene fremover.

Samtidig finnes det klare indikasjoner på at barn blir sterkt skadelidende av å leve lenge under utilfredsstillende forhold i hjemmet, og at barnet kan være mer skadet når det først blir tatt under omsorg fordi forsøk med hjelpetiltak har vart for lenge eller vært for dårlige. I St.meld. nr. 40 uttales om dette:

”Undersøking av barnevernkarrierar i NIBR-rapport 2000:7 (...) tyder på at minst kvart femte barn som blir plassert i fosterheim eller institusjon, har teke imot hjelpetiltak i mellom eitt og fem år før omsorgsovertakinga blei gjennomført. Tida og barndommen kan kome til å gå fort medan ein held på med å prøve stadig nye hjelpetiltak for å hjelpe foreldre og barn, og stor skade kan skje undervegs. I nokre tilfelle verkar ikkje hjelpetiltak, og omsorgsovertakingar blir nødvendige. Dette vil sjølvsagt ikkje seie at barnevernet skal la vere å hjelpe familiar så langt som mogleg til å ta godt nok vare på eigne barn. Barnevernet kan overvurdere ressursane i familien.”

Også senere undersøkelser har omtalt problemstillingen at barn i for lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer. Elisabeth Gording Stang uttaler i sin bok ”Det er barnets sak¹³”:

”Et gjennomgående trekk i de sakene som omfatter omsorgsovertakelser (ti saker), er at barnet går for lenge på hjelpetiltak som ikke fungerer tilfredsstillende og dermed ikke bidrar til å bedre barnets omsorgssituasjon. I noen saker forverres barnets situasjon i den tiden hjelpetiltakene er virksomme. (...) Det går videre fram av saksdokumentene at

¹³ Elisabeth Gording Stang, Det er barnets sak, Barnets rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4, Universitetsforlaget 2007

undersøkelsene var av varierende grundighet, evalueringen av tiltakene var ofte tilfeldig, noen ganger ble ikke tiltakene evaluert før etter lang tid, og noen ganger framgikk det ingenting om at tiltaket ble evaluert overhodet. Videre viser sakene at tiltakene i noen tilfeller bygget på overdrevne forventninger om foreldrenes (særlig morens) evne til forandring, samarbeid og forbedring.”

I rapporten ”Barnevernsklienter i Norge 1990 – 2005 – En longitudinell studie”¹⁴, omtales blant annet nødvendigheten av tilstrekkelig hjelp slik:

”For dem som får tidlig hjelpe- eller omsorgstiltak av barnevernet blir det viktig at man også på tidligst mulige tidspunkt setter inn tilstrekkelige tiltak. Resultatene gir oss grunn for å anta at i en del tilfeller får barn og unge hjelpen for sent, og i en del tilfeller gis det nok utilstrekkelig hjelp.”

Departementet er kjent med at det i varierende grad utarbeides tiltaksplaner for barn som mottar hjelpetiltak. Av 25 603 barn med hjelpetiltak ved utgangen av 2007¹⁵, hadde 17 239 gyldig tiltaksplan, dvs. 67,3 prosent. Som påpekt av Gording Stang er det også grunn til å tro at tiltaksplanene evalueres i svært ulik grad. Kommunerevisjonens rapport 13/2006 om bydelsbarnevernet i Oslo kommune viser blant annet at 31 prosent av de ansatte oppgir at hjelpetiltakene i liten grad evalueres i tiltaksperioden. I tre bydeler var andelen ansatte som mente tiltakene i liten grad ble evaluert henholdsvis 72, 62 og 45 prosent.

I rapporten ”Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet”¹⁶, fremgår det at det er ulikt i hvilken grad tiltak evalueres. Det uttales:

”På den ene siden evalueres i mange tilfelle sakene hyppig, og tiltakene vurderes opp mot de målsettingene som er satt i den enkelte sak eller tiltaksplan. På den andre siden er det slik at mangel på tid og problemer med klare kriterier kan gjøre det vanskelig å gjennomføre evalueringer som gir grunnlag for å avslutte, endre eller videreføre de eksisterende hjelpetiltakene. (...) Hovedkonklusjonen er at det er stor variasjon når det gjelder hvordan tiltakene følges opp og evalueres, og at denne variasjonen knyttes både til personlige preferanser hos den enkelte barnevernsarbeider, forskjellige kulturer i den enkelte barnevernstjeneste og forhold ved den enkelte sak.”

7.3. Departementets forslag

Departementet vil fortsatt fremholde at barnevernet så langt som mulig skal være en forebyggende hjelpetjeneste, og at tiltak først og fremst skal gis i hjemmet. Mange barn og familier mottar hjelpetiltak som bidrar til at barnets situasjon i hjemmet blir tilfredsstillende. Samtidig gir forskning på området indikasjoner på at noen barn ikke får tilstrekkelig hjelp. For disse barna vil utilstrekkelig hjelp bety en vesentlig

¹⁴ Sten-Erik Clausen og Lars B. Kristofersen, NOVA Rapport 3/2008

¹⁵ Tall fra kommunenes halvårsrapportering til fylkesmennene

¹⁶ Fafo-rapport 545, Gjerustad, Grønningsæter, Kvinge, Mossige og Vindegg

belastning og en svekket mulighet for gode levekår senere i livet. Dette er en belastning for enkeltindivider, men også en belastning for samfunnet. Departementet vil understreke hvor viktig det er å unngå at barn i for lang tid mottar hjelpetiltak som ikke fungerer etter sitt formål. Departementet vil videre peke på at i slike situasjoner må omsorgstiltak vurderes. En sterkere bevissthet rundt denne problemstillingen vil ha konsekvenser både for barneverntjenestens og fylkesnemndas vurderinger.

Barneverntjenesten må følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og om de tiltakene som er iverksatt bedrer barnets omsorgssituasjon. Departementet vil foreslå at barnevernloven § 4-5 endres slik at barneverntjenestens plikt til å følge opp familien, ytterligere presiseres og forsterkes.

De hjelpetiltakene som iverksettes skal være valgt ut fra barnet og foreldrenes behov. For å sikre at tiltakene er nyttige er det viktig at det utarbeides en tiltaksplan med klare og konkrete målsettinger for tiltakene. For å kunne vurdere om tiltakene virker etter intensjonen er det viktig at tiltaksplanen og herunder hjelpetiltakene evalueres. Gjennom en systematisk evaluering vil man kunne vurdere om tiltakene har nødvendig effekt slik at barnet får en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Målet må være en positiv varig endring for familien. En systematisk evaluering vil også innebære at man dokumenterer de vurderinger som er gjort, og man vil således høyne bevissthetsnivået rundt barnevernets egne arbeidsmetoder. Gjennom en evaluering av tiltaksplanen og iverksatte hjelpetiltak skal barneverntjenesten kunne dokumentere om målene i tiltaksplanen nås, eventuelt i hvilken grad, og gjennom evalueringen vurdere om iverksatte tiltak er tilstrekkelige eller om andre tiltak må vurderes. Hensikten med evalueringen er altså å sikre en systematisk og jevnlig vurdering av barnets omsorgssituasjon.

Evalueringen av tiltaket kan vise at tiltaket ikke har den forventede og ønskede effekt, og den kan også vise at utviklingen går i negativ retning. Barnevernet må da vurdere om tiltaket skal justeres eller erstattes av andre tiltak. Departementet vil igjen presisere at tiden kan gå fort for et barn mens man prøver ut hjelpetiltak, og at det kan være riktig og nødvendig å reise sak om omsorgsovertakelse der hjelpetiltakene ikke har den ønskede effekt. Som vist ovenfor indikeres det at man i mange saker venter for lenge med å fremme sak om omsorgsovertakelse. Noen barn lever under så vanskelige forhold at det vanskelig kan avhjelpest ved hjelpetiltak, og det er viktig at man ikke overvurderer foreldrenes ressurser. Et siktemål med systematiske evalueringer må således være å unngå at barn lever under omsorgssvikt fordi man viderefører, eller prøver ut stadig nye, hjelpetiltak som ikke i tilstrekkelig grad bedrer barnets situasjon. For å fremheve viktigheten av å evaluere hjelpetiltak vil departementet foreslå at krav om slik evaluering tas inn i barnevernloven § 4-5.

Departementet anbefaler i veilederen om tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten at den første evalueringen bør skje relativt raskt etter iverksettelsen av tiltaket. Det pekes videre på at hva som er fornuftige intervaller mellom de videre

evalueringene vil avhenge av bl.a. hvor alvorlig situasjonen er for barnet, hvor omfattende og komplekse tiltakene er og hvor lenge det er tenkt at tiltaket skal vare. Departementet vil ikke foreslå noen lovfestet frist for evaluering, men vil anta at en regelmessig kvartalsmessig evaluering i de fleste saker bør være et minimum.

Barne- og likestillingsdepartementet vil på denne bakgrunn foreslå at barnevernloven § 4-5 gis følgende ordlyd:

Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal *følge nøye med på* hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak *eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.*

8. FORSLAG OM PRESISERING AV KRITERIENE FOR TILBAKEFØRING ETTER OMSORGSOVERTAKELSE

8.1. Gjeldende rett

I de tilfeller et barn er plassert utenfor hjemmet etter vedtak om omsorgsovertakelse, følger det av barnevernloven § 4-16 at barneverntjenesten skal følge barnets og foreldrenes utvikling nøye. Herunder skal barneverntjenesten fortløpende vurdere om vilkårene for å opprettholde omsorgen for barnet er til stede eller om barnet skal tilbakeføres til foreldrene.

Barnevernloven § 4-21 regulerer når vedtak om omsorgsovertakelse skal oppheves. Grunnvilkåret for oppheving er at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Selv om dette grunnvilkåret er oppfylt, skal vedtaket likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.

Forståelsen av bestemmelsen utdypes i dens forarbeider. I Ot. prp. nr. 44 (1991-1992) uttaler departementet blant annet:

” Barne- og familiedepartementet mener det bør være et grunnvilkår for oppheving av vedtak om ansvarsovertakelse at foreldrene må kunne gi barnet forsvarlig omsorg, og at tilbakeføring til foreldrene, etter en samlet vurdering, ikke vil føre til alvorlige problemer for barnet. Etter departementets mening vil enhver flytting medføre problemer for et barn. Ved vurderingen av om barnet skal tilbakeføres til sine biologiske foreldre, må det ses hen til at tilknytningen til biologiske foreldre i seg selv kan være en ressurs for barnet. Problemer av mindre alvorlig, eller forbigående karakter, bør derfor ikke være utslagsgivende dersom foreldrene ellers kan gi barnet en varig forsvarlig omsorgssituasjon.”

Departementet viser i proposisjonen til drøftelsen i NOU 1985:18, Lov om sosiale tjenester m.v. Der bemerker utvalget følgende om bestemmelsen, som i utvalgets forslag var § 6-22:

”Hensynet til barnets beste må være det alminnelige utgangspunkt for vurderingen av disse sakene. I den konkrete vurdering må derfor livssituasjonen for de biologiske foreldrene – eller den av dem som ønsker å få barnet – sammenholdes med barnets aktuelle situasjon og dets behov. I noen tilfeller kan foreldrenes situasjon ha endret seg vesentlig til det bedre, men det kan fremdeles være risiko for tilbakefall, f.eks. når det gjelder tidligere rusmisbrukere. Dette må telle med i vurderingen.

Flytting av barnet for å støtte opp under rehabilitering – eller for at foreldrene utad skal kunne legitimere at familieforholdet nå er ordnet og godt, vil være å sette foreldrenes interesser foran barnets. Det vil være klart uheldig og i strid med overordnede hensyn til barnet.

Imidlertid kan livssituasjonen for foreldrene være radikalt endret og det er ikke risiko for at den opprinnelige situasjon oppstår igjen. Det er for eksempel skapt et godt hjem for senere fødte barn.

Flytting av barnet tilbake til foreldrene er ikke av den grunn uten videre gitt. Det er generelt en påkjenning for et barn å flytte fra et kjent miljø og fosterforeldre det er knyttet til, og til foreldre som det i hvert fall ikke kjenner like godt som fosterforeldrene. Disse vanskelighetene er størst når barnet har spesielle problemer. Det må legges vekt på om de biologiske foreldre har evne til å hjelpe barnet over slike vanskeligheter.

Disse vurderingene er vanskelige selv ved bruk av sakkyndige. Det faktiske grunnlag som både forvaltning, sakkyndige og domstoler må bygge sine konklusjoner på i det enkelte tilfelle, kan ha tvilsmomenter.

Det kan også være vanskelig å bedømme hvordan barnet selv oppfatter situasjonen. Bl.a. av disse grunner kan det være stor usikkerhet knyttet også til vurderingen av om de biologiske foreldre vil kunne fange inn og bidra til løsning av barnets problemer.

I hvilken utstrekning miljøbetraktninger bør telle med ved vurderingen er også et vanskelig spørsmål. Skal det for eksempel legges vekt på at barnet har et rikere sosial og kulturelt miljø hvor det bor hos fosterforeldrene enn det er der de biologiske foreldre bor. Generelt kan nok slike forhold tenkes å skape problemer for barnet og for så vidt være et relevant moment for vurderingen. Men hvor stor vekt skal det ha?

Utvalget har i utkastet til lovttekst (se 6-22) valgt å ta utgangspunkt i at vedtak om ansvarsovertakelse skal oppheves når foreldrene vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg. Avgjørelsen skal likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø hvor det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det flyttes.

Grunnvilkåret etter dette utkastet er at foreldrene må være i stand til å gi barnet et alminnelig godt hjem. Det må legges vekt på om situasjonen antas å bli stabil. Er barnet særlig hjelpetrengende, må det vurderes om foreldrene vil kunne mestre en slik særlig utfordring. De problemer som generelt oppstår når barn skal flyttes, må trekkes inn i vurderingen, og særlig hvis barnet har spesielle problemer må det vurderes om foreldrene vil mestre situasjonen.

I den siste av de høyesterettsdommer som er referert foran, er det lagt til grunn som lovens utgangspunkt i dag at barn bør vokse opp hos sine biologiske foreldre. Etter utvalgets oppfatning bør en holde fast ved dette utgangspunkt. Det ligger i vår samfunnsordning at foreldrene oppdrar sine egne barn. Tilknytning til de biologiske foreldre er i seg selv en ressurs for barnet. Den omstendighet at foreldrene en gang har vært i en situasjon hvor de

ikke maktet sin oppgave, skal ikke i seg selv diskvalifisere dem på lengre sikt. I den konkrete sak må vurderes om en overvekt av momenter taler for at vedtak om ansvarsovertakelse ikke oppheves...”

Når det gjelder grunnvilkåret i § 4-21 første ledd første punktum om at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, skal det ved vurderingen både ses hen til om foreldrene kan ivareta de ytre rammene for forsvarlig omsorg, slik som bolig, klær, hygiene og nødvendig oppfølging i forhold til skole og fritid, samt om foreldrene kan ivareta barnets behov for følelsesmessig kontakt og trygghet. Det skal foretas både en nåtids- og en fremtidsvurdering. Hva som anses som forsvarlig omsorg, må vurderes i hvert enkelt tilfelle ut i fra hva det enkelte barn har behov for. Der barnet har særlig hjelpebehov vil det derfor kunne være slik at alminnelig god omsorgsevne ikke er tilstrekkelig. Det skal imidlertid ved vurderingen tas hensyn til om de behov barnet ikke kan få ivaretatt av foreldrene er av en slik art at de kan avhjelpest ved tiltak i hjemmet, og om foreldrene i så fall vil nyttiggjøre seg slike. Dette følger av det mildeste inngreps prinsipp, som er et av de prinsipper barnevernloven bygger på, og av rettspraksis.

8.2. Bakgrunnen for forslaget

En undersøkelse¹⁷ av vedtak om tilbakeføring fra 2003 viste at i 42 % av sakene var rusmiddelmissbruk forhold som ble vektlagt den gang omsorgen ble overtatt. Vedtaket om omsorgsovertakelse ble opphevet for 49 % av barna, dvs. 88 barn. Undersøkelsen viste at gjennomsnittlig alder ved tilbakeføring var 10,8 år, mens halvparten av barna var 12 år eller eldre. Jo yngre barnet var, jo mindre sannsynlig var det at omsorgsvedtaket ble opphevet. For barn under 3 år ble omsorgsvedtaket opprettholdt i 89 % av sakene (i alt 139 saker). For barn fra 4-6 år ble vedtaket opprettholdt i 73 % av tilfellene, for barn fra 7-9 år ble vedtaket opprettholdt i 67 % av tilfellene.

Av undersøkelsen fremkom at det sjelden ble brukt som et argument for å opprettholde vedtaket om omsorgsovertakelse at barnet var særlig sårbart eller hadde et særlig omsorgsbehov. Dette ble heller brukt som et støtteargument der foreldrenes omsorgsevne likevel ikke var god nok. Høyesterett har på sin side i flere dommer understreket at foreldrenes omsorgsevne må vurderes i forhold til barnets omsorgsbehov, se for eksempel Norsk rettstidende (Rt.) 1996 side 1684. Det fremkom også av undersøkelsen at fylkesnemnda i ca. halvparten av sakene mente det var nødvendig med hjelpetiltak etter tilbakeføringen, og forutsatte at hjelpetiltak ble iverksatt etter en tilbakeføring. Nemnda drøftet imidlertid ikke i vedtakene sannsynligheten for at foreldrene over tid ville ta imot og følge opp ulike hjelpetiltak eller foreldrenes forutsetninger for å nyttiggjøre seg tiltakene. Høyesterett derimot har i flere dommer foretatt en vurdering av disse spørsmålene. Det vises til Rt. 1998 s. 1702 og Rt. 1996 s. 1203.

¹⁷ Havik, Hassel og Paulsson: Hjem igjen? En analyse av fylkesnemndas vedtak etter § 4-21, Rapport, Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet 2003

Det er verken i loven eller forarbeidene oppstilt noe beviskrav for vurderingen av om foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Det er heller ikke mulig å trekke ut noe sikkert om dette fra Høyesteretts praksis. Kirsten Sandberg konkluderer i sin avhandling "Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse"¹⁸ med at det kreves minst sannsynlighetsovervekt (dvs. minst 51 prosent sannsynlighet) for at omsorgen vil være forsvarlig, men at det utover dette ikke opereres med noen fast sannsynlighetsgrad. Hun bemerker også at der det foreligger usikkerhet ved noen av momentene, inngår dette i en helhetsvurdering av om det er forsvarlig å tilbakeføre barnet.

På bakgrunn av den usikkerhet som eksisterer med hensyn til hvilken sannsynlighetsgrad som kreves, ser departementet behov for å presisere regelverket.

8.3. Departementets forslag

Departementet tiltrer vurderingen som fremkommer i NOU 1985:18 som er referert ovenfor av de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i slike saker. Når det gjelder behandlingen av den enkelte sak er det viktig at kommunen, som forbereder sakene for fylkesnemnda, innhenter opplysninger om alle relevante faktiske forhold og sørger for at disse blir grundig vurdert. Det er videre viktig at fylkesnemnda og domstolene er seg bevisst sitt ansvar for å opplyse saken ytterligere i den grad det er behov for det.

Spørsmålet om foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering av forholdene i den enkelte sak. Det vil i loven verken være mulig eller hensiktsmessig å oppstille alle relevante kriterier og vektningen av disse. Departementet er imidlertid bekymret for at det tillates for stor usikkerhet med hensyn til foreldrenes omsorgsevne når barn tilbakeføres til hjemmet. Dette skaper fare for at barn tilbakeføres til omsorgssituasjoner som viser seg ikke å være forsvarlige, med de store negative konsekvenser dette vil ha for barna. Departementet foreslår derfor at man i lovbestemmelsen inntar et kriterium som strammer inn og nærmere presiserer vurderingstemaet ved tilbakeføring.

Departementet foreslår at man innfører et krav om at omsorgsovertakelse ikke skal oppheves dersom det foreligger reell tvil om at omsorgen vil være forsvarlig. Departementet ønsker med dette å stille strengere krav til den vurdering som skal foretas enn en alminnelig sannsynlighetsovervekt. Endringen vil innebære at tilbakeføring ikke skal skje dersom det foreligger konkrete holdepunkter for at det er tvil om hvorvidt foreldrene vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg. For eksempel vil man i en sak der en nødvendig forutsetning for forsvarlig omsorg er at foreldrene mottar et nærmere bestemt hjelpetiltak, måtte vurdere om det er konkrete forhold som gjør at det er tvil om foreldrene vil nyttiggjøre seg tiltaket. I så fall skal omsorgen ikke tilbakeføres. Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig med en teoretisk tvil eller generelle betraktninger for å nekte tilbakeføring.

Departementet vil bemerke at dersom det er svakheter ved den omsorgssituasjonen barnet befinner seg i etter omsorgsovertakelsen, dvs. i fosterhjemmet eller i institusjon,

¹⁸ Kirsten Sandberg, Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse, Gyldendal Norsk Forlag AS 2003

må dette ikke brukes som grunn til å tilbakeføre barnet til en uforvarlig omsorgssituasjon hos foreldrene. I slike tilfeller må barnevernet sørge for at barnet får det tiltaket det har behov for.

Departementet foreslår ikke endringer i bestemmelsen for øvrig.

Departementet legger til grunn at forslaget til lovendring er i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser på området, herunder blant annet FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Når det gjelder FNs barnekonvensjon følger det av artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som gjelder barn. Dette vil også omfatte vurderingen etter konvensjonens artikkel 9 om hvorvidt det er nødvendig å opprettholde en atskillelse mellom foreldre og barn. Forslaget til lovendring vil etter departementets syn bidra til å sikre ivaretagelse av barnets beste som et grunnleggende hensyn i saker om tilbakeføring. EMK artikkel 8 nr. 2 setter vilkår for inngrep i familielivet. Det kan utledes av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at myndighetene har en plikt til å følge med i foreldrenes situasjon etter en omsorgsovertakelse, og at tilbakeføring kan nektes dersom forbedringen i foreldrenes omsorgsevne ikke med rimelig sikkerhet fremstår som stabil (se blant annet dom i saken Olsson mot Sverige fra 24. mars 1988). Når det gjelder vurderingen av om omsorgssituasjonen er slik at myndighetene plikter å tilbakeføre barnet, er statene gitt en vid skjønnsmargin. Departementet vil bemerke at forslaget til lovendring ikke rykker ved barnevernlovens biologiske prinsipp, det minste inngreps prinsipp og prinsippet om barnets beste. Videre vil spørsmålet om hvorvidt det foreligger reell tvil om foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg, måtte avgjøres etter en konkret skjønnsmessig vurdering av forholdene i den enkelte sak. Departementet legger ut i fra dette til grunn at forslaget til lovendring ikke strider mot EMK artikkel 8 eller praksis etter bestemmelsen.

Barne- og likestillingsdepartementet foreslår på denne bakgrunn følgende endring i barnevernloven § 4-21 første ledd første punktum:

Fylkesnemnda skal oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse når *det ikke er reell tvil om at* foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. Avgjørelsen skal likevel ikke oppheves dersom barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet. Før et vedtak om omsorgsovertakelse oppheves, skal barnets fosterforeldre gis rett til å uttale seg.

9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

Forslaget om å innføre en plikt for barneverntjenesten til å begrunne hvorfor et igangsatt tiltak ikke skal fortsette etter at ungdommen har fylt 18 år, eller hvorfor det gis avslag på søknad om ettervern, vil for noen kommuners vedkommende innebære at de må gå gjennom sine saksbehandlingsrutiner for å sikre at barneverntjenesten alltid fatter et *begrunnet* vedtak i saker som gjelder hjelpetiltak til unge mellom 18 og 23 år. Forslaget vil for noen kommuner kunne føre til at flere unge får tiltak etter barnevernloven og dermed føre til økt ressursbruk. Flere og mer målrettede etterverntiltak etter barnevernloven basert på en vurdering av den enkelte ungdoms behov for tiltak, vil imidlertid kunne føre til besparelser på sikt hvis man derved kan unngå at ungdommen senere får behov for mer langvarige og dermed dyrere tiltak etter annet lovverk, for eksempel etter sosialtjenesteloven.

Forslaget om å innføre krav til godkjenning for og tilsyn med sentre for foreldre og barn vil medføre noe økte kostnader i forbindelse med behandling av søknader om godkjenning, og økte utgifter ved tilsyn. Departementet har ikke per i dag oversikt over hvor mange søknader som skal behandles årlig, men det er ikke grunnlag for å vente en stor søknadsaktivitet. Departementet understreker at sentre for foreldre og barn retter seg mot en marginal gruppe av det samlede antall barn med barnevernstiltak. I løpet av 2006 mottok 40 442 barn tiltak fra barnevernet. Bare 459 av disse fikk foreldre-/barn-plasser.

Sentre for foreldre og barn har per i dag ikke fullt belegg samlet sett. Bare ett av sentrene oppgir å ha fullt belegg i 2005 (Trondheim). Oslo-sentrene hadde den laveste beleggsprosenten i 2005 (58 %). Gjennomsnittlig beleggsprosent for statlige, private og kommunale sentre i 2005 var 79 %. Dette innebærer et potensial for bedre ressursbruk ved at fordelingen av plassene i sentrene samordnes. Dermed kan sentrene utnyttes mer effektivt enn i dag.

Tilsyn med sentre for foreldre og barn sammenliknet med tilsyn med barneverninstitusjoner, vil få en annen karakter. Sentre for foreldre og barn er et frivillig tiltak, og barnet er plassert der sammen med foreldrene. Tilsynet vil derfor først og fremst omfatte drifts- og ressursforhold, hvorvidt det foreligger tiltaksplaner og gyldig plasseringsvedtak. Dermed blir tilsynet med sentre for foreldre og barn mindre ressurskrevende å gjennomføre enn tilsyn med barneverninstitusjoner.

Vi har i dag 19 sentre for foreldre og barn. Når det innføres tilsyn med sentrene vil dette neppe medføre vesentlig økte utgifter for fylkesmennene. Departementet har per i dag ingen sikre tall på hva forslaget vil koste. Dersom man legger opp til tilsyn i form av systemrevisjon, og anslår at slikt tilsyn skal føres med hvert senter annet hvert år, vil dette beløpet seg til ca 2 månedersverk på landsbasis hvert år. Departementet påpeker at fylkesmennene allerede i dag i noen utstrekning utfører tilsyn med sentrene, og at merutgiftene ved et systematisert tilsyn således ikke nødvendigvis blir så store.

Departementet vil understreke betydningen av tidlig intervensjon overfor barn i risikosituasjoner. Forskning på dette feltet er entydig i forhold til å anbefale tidlige tiltak

overfor denne gruppen barn for å forebygge senere omsorgssvikt og atferdsvansker. Det å satse ressurser på å legge bedre til rette for slike tidlige hjelpetiltak, vil derfor kunne ha store samfunnsøkonomiske gevinster på sikt. Sentre for foreldre og barn er det eneste frivillige hjelpetiltaket som retter seg spesielt mot helt små barn, og det eneste barnevernstiltaket hvor samspillet mellom foreldre og barn undergis observasjon og vurdering med sikte på å bedre foreldrenes omsorgsevne. Sentre for foreldre og barn utgjør derfor en unik og svært viktig del av barnevernets totale tiltaksapparat. Tilsyn og godkjenningsordninger er nødvendige virkemidler for å sikre et godt faglig tilbud til denne gruppen, herunder å sikre at de økonomiske, faglige og administrative ressursene benyttes på en god måte.

Forslaget om å innføre individuell plan vil bare være aktuelt for en mindre gruppe av de barna som mottar barneverntiltak. For det første vil det være et vilkår at tiltaket er langvarig, det vil si varer ut over ett år. Det innebærer at alle barn med mer kortvarige hjelpetiltak faller utenfor. For det andre må de fleste barn med barneverntiltak forutsettes å få dekket sitt behov for koordinering og oppfølging gjennom dagens system med (tverrfaglig og tverretattlig) arbeid i ansvarsgrupper om barnets tiltaksplan eller omsorgsplan. Departementet vurderer det på denne bakgrunn slik at forslaget om å innføre individuell plan i barnevernet ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om plikt for barneverntjenesten til å gi melder en tilbakemelding vil kunne føre til noe økt ressursbruk for den kommunale barneverntjenesten i forbindelse med at barneverntjenesten opplyser melder om at meldingen er mottatt, eventuelt også om hvordan barneverntjenesten følger opp saken. Barneverntjenesten har imidlertid allerede i dag adgang til å gi melder en generell tilbakemelding om at meldingen er mottatt og at den vil bli fulgt opp i overensstemmelse med barnevernlovens bestemmelser. Det er i den forbindelse utarbeidet en standardisert mal for hvordan en slik generell tilbakemelding kan utformes, og departementet antar at malen kan tilpasses lovforslaget. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil føre til vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om å utvide barnevernets adgang til å gi opplysninger til yrkesutøvere etter lov om helsepersonell m.v., vil ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Det er grunn til å anta at forslaget om økt bruk av adopsjon som barneverntiltak ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget vil føre til at flere saker om samtykke til adopsjon blir fremmet for fylkesnemnda for sosiale saker. Videre vil forslaget kunne føre til at flere barn blir adoptert av sine fosterforeldre. Utgifter som følge av at barnet er under omsorg av barnevernet vil imidlertid bortfalle ved adopsjonen.

Forslaget om å innføre en plikt for barneverntjenesten til å evaluere hjelpetiltak vil kunne medføre endrede saksbehandlingsrutiner og noe økt ressursbruk for enkelte

kommuner. En del saker evalueres imidlertid allerede i dag, selv om det er et variert bilde av hvordan tiltak følges opp og evalueres. Departementet legger likevel til grunn at forslaget ikke vil føre til vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om presisering av kriteriene for tilbakeføring etter omsorgsovertakelse innebærer kun en konkretisering av den vurderingen som skal gjøres med hensyn til om foreldrenes omsorg kan anses forsvarlig. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil innebære vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

