

Mandat for offentlig utvalg som skal vurdere tiltak for å styrke kvalitet og rettssikkerhet i barnevernet

1. Bakgrunn og utfordringer

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet gir hjelp til barn og unge som utsettes for omsorgssvikt og barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Barnevernloven åpner for svært inngrepene tvangstiltak, og dette stiller store krav til kvalitet og rettssikkerhet.

Barnevernet kjennetegnes av en stor bredde i barn og familiers bakgrunn og livserfaringer, behov og utfordringer. Problemene er ofte sammensatte. I de mest krevende sakene trenger barna og familiene omfattende oppfølging og støtte, ofte på flere områder i livet samtidig. Dette innebærer at barnevernet må være rustet til å håndtere stor variasjon i saker. En del typer saker oppstår sjelden i den enkelte kommune, samtidig som god håndtering forutsetter erfaring, spesialkompetanse og høy grad av skreddersøm i tiltaksarbeidet.

Tilsyn med det kommunale barnevernet og en rekke forsknings- og utredningsrapporter har vist til svak dokumentasjon og tilfeller av svikt i faglige vurderinger i barnevernssaker.¹ Det er blant annet pekt på at det i alvorlige og sammensatte saker kan mangle grundige vurderinger av barnas behov og hvilken hjelp barna trenger. Det er også vist til saker der faktiske forhold blir mistolket, eller at vurderinger av tilgjengelige opplysninger har vært mangelfulle og konklusjoner av undersøkelser har vært svakt begrunnet.

Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD) har fra 2015 tatt flere barnevernssaker mot Norge til behandling, og det er konstatert krenkelse av EMK art. 8 om retten til familieliv. Noen av EMDs dommer har bl.a. vist at barnevernets, fylkesnemndas og domstolens beslutningsgrunnlag, og deres avveining av barn og foreldres motstridende interesser, ikke har vært tilstrekkelig. Særlig har EMD konstatert krenkelser i tilknytning til myndighetenes plikt til å arbeide for gjenforening av barn og foreldre etter omsorgsovertakelse.

Flere rapporter har også avdekket utfordringer i tilbudet til de barna som har de mest omfattende oppfølgingsbehovene. Mange av barna på barnevernsinstitusjon har sammensatte utfordringer i skjæringspunktet mellom psykiatri, rus og kriminalitet. Dette gjelder barn både i omsorgs- og behandlingsinstitusjoner.² Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har, i motsetning til andre statlige andrelinjetjenester, en ubetinget plikt til å tilby et forsvarlig tiltak når kommunene ber om det. Bistandsplikten gjelder selv i tilfeller der Bufetat vurderer det som krevende å gi et forsvarlig tilbud innenfor rammene av barnevernsloven og den kompetansen barnevernet besitter.³ Noen av barna trenger omfattende hjelp over lang tid.⁴ Det

¹ Se blant annet Statens helsetilsyn (2019). *Det å reise vasker øynene. Gjennomgang av 106 barnevernssaker*; Christiansen, Ø m. fl. (2019). *Barnevernets undersøkelsesarbeid - fra bekymring til beslutning. Når barnevernet undersøker. Delrapport 4.* RKBU Nord; NOU 2017: 12: *Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*; Utvalg for gjennomgang av barnevernssaker i Bergen kommune (2020). *Det kan høres ut som en bagatell, men ikke for meg da. Gjennomgang av ti særlig konfliktfylte barnevernssaker i Bergen kommune*; Barneombudet (2020). Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020. *De tror vi er shitkids*

² Bufdir (2018), Gjennomgang av institusjoner – del 2, endelig rapport.

³ Tolkningsuttalelse av 20.5.2019 - Innholdet i bistandsplikten, barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a

⁴ Statens Helsetilsyn (2019), *Omsorg og rammer – når barn trenger mer.*

er behov for mer kunnskap om hva som utgjør et godt og forsvarlig tilbud til barn som trenger mer oppfølging enn det ordinære institusjonstilbudet er innrettet for å ivareta.

For de fleste barn vil et institusjonsopphold være et kortvarig tiltak som inngår i et lengre forløp i barnevernet. Det er det kommunale barnevernet som har det løpende ansvaret for oppfølgingen av barnet. Det er en utfordring at mange kommuner ikke følger opp barna godt nok mens de er på institusjon, eller legger til rette for gode nok tilbud etter institusjonsoppholdet.⁵

2. Problemstillingene utvalget skal vurdere

Utvalget skal vurdere hvordan barnevernet kan sørge for bedre kvalitet og rettssikkerhet i de mest alvorlige og sammensatte sakene. Med *alvorlige og sammensatte* menes saker som har minst ett av følgende kjennetegn:

- krever særskilt kompetanse og oppstår sjelden i den enkelte kommune
- berører barn og familier med særlig omfattende oppfølgingsbehov
- kan innebære bruk av tvang og de mest inngripende tiltakene
- kan forutsette særskilte behov for tjenester fra flere instanser enn barnevernet

Utvalget kan foreta en nærmere avgrensning av hvilke typer saker og målgrupper utredningen bør omfatte.

Utvalget skal vurdere tiltak for å styrke rettssikkerheten i barnevernets arbeid og kvaliteten i tjenestetilbudet til barn som har et særlig omfattende oppfølgingsbehov. Dette omfatter å vurdere behovet for, og eventuelt foreslå endringer, med hensyn til:

- *systemer eller organisatoriske løsninger for kvalitetssikring av barnevernstjenestens beslutningsgrunnlag, vurderinger og avgjørelser i alle typer tvangssaker*
- *bruken av og rollen til sakkyndige i barnevernssaker for å bedre kvaliteten på og tilliten til sakkyndig arbeid*
- *hvordan foreldre bør følges opp etter omsorgsovertakelse med sikte på gjenforening, herunder en vurdering av familievernets rolle og forholdet mellom barnevernstjenesten og familievernet*
- *strukturer som kan gi det kommunale barnevernet bedre tilgang på kompetanse og tiltak i alvorlige og sammensatte saker, f.eks. i form av et utvidet tilbud av statlige andrelinjetjenester*
- *system for gjennomgang av enkeltsaker, med sikte på læring, der det har skjedd grov svikt og konsekvensene har vært alvorlige*
- *ulike sektors ansvar, regelverk og tilbud i saker hvor barn har alvorlige og sammensatte utfordringer i skjæringspunktet mellom barneverns-, helse- og justissektoren*
- *hvordan barnevernets institusjonstilbud for barn med særlig omfattende oppfølgingsbehov bør innrettes, herunder hvordan samarbeidet med tilgrensende sektorer bør organiseres for å sikre tilstrekkelig tjenester og tiltak til barna*
- *hvordan samhandlingen mellom kommunene og Bufetat bedre kan ivareta kontinuitet og helhet i omsorgs- og behandlingstilbudet til det enkelte barn*

⁵ Barneombudet (2020) *De tror vi er shitkids – rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon*; Grünfeld mfl. (2020), *Institusjonstilbudet i barnevernet*, Menon-publikasjon nr. 54/2020

3. Føringer for utredningen

Kommunenes ulike forutsetninger for å håndtere vanskelige barnevernssaker må inngå i vurderingene av problemstillingene, herunder utfordringer i distriktskommuner med få innbyggere, små fagmiljø og lange reiseavstander. Utvalget bør i utredningen se hen til erfaringer med hvordan forholdet mellom første- og andrelinjetjenester er organisert i tilgrensende sektorer og i barnevernet i Oslo kommune. Utvalget skal også se hen til andre lands lovgivning og praksis og til EMDs kritikk av det norske barnevernet.

Problemstillingene bør vurderes i lys av tiltak og prosesser som allerede er iverksatt for å styrke kvaliteten og rettsikkerheten i barnevernet. Dette gjelder særlig arbeidet med nye barnevernslov, barnevernsreformen, kompetanseløftet i barnevernet, utviklingen av nye digitale verktøy for barnevernstjenestene, tiltak for å stimulere til kommunesamarbeid og igangsatte tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnevernet og helsetjenestene.

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

Utvalget skal videre legge til grunn at:

- Det kommunale barnevernet fortsatt skal ha hovedansvaret for å undersøke barns omsorgssituasjon, fatte vedtak om hjelpetiltak og følge opp barn som mottar tiltak. Utvalget kan imidlertid vurdere ansvarsdelingen mellom kommune og stat ved behandlingen av tvangssaker.
- Regjeringen har i oppfølgingen av særdomstolsutredningen (NOU 2017:8), besluttet at fylkesnemndene fortsatt skal bestå som et forvaltningsorgan, og at barnevernssakene ikke skal legges til tingrettene i første instans.

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

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

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

Utvalget skal videre i sitt arbeid ta i betraktning internasjonale konvensjoner. Utvalget må også ta høyde for prinsipper og retningslinjer for statlig styring av kommuner.

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

Utvalget skal avgi utredningen i form av en NOU. Utvalget skal levere innstillingen 18 måneder etter oppstart.