



BARNEVERNPANELETS RAPPORT

Barnevernpanelet 2011 ble opprettet i desember 2010
av Barne-, likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken
Avlevert rapport september 2011

BARNEVERNPALETS RAPPORT

**Barnevernpanelet 2011 ble opprettet i desember 2010
av Barne-, likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken
Avlevert rapport september 2011**

Innhold

DEL 1 INNLEDNINGER OG UTFORDRINGER	7
Kap 1 Om Barnevernpanelet	8
Kap 2 Fakta om norsk barnevern	10
Kap 3 utfordringer og perspektiver i norsk barnevern	12
DEL 2 SVARENE FRA BARNEVERNPALELET	17
Panelets hovedsvar	18
Kap 4 Barnevernpanelets visjon og verdigrunnlag	19
Kap 5 Barnevernets ord og begreper	21
Kap 6 Framtidig ansvarsfordeling og organiseringen av barnevernet	22
A Stat og kommune	22
B Regelverket	26
C Organisering for barns behov	28
Kap 7 Innflytelse til barn og unge	31
Kap 8 Omsorg og støtte til foreldre	34
Kap 9 Kompetanse i barnevernet	36
A Kompetanse for ansatte i barnevernet	36
B Utdanningene til arbeid i barnevernet	39
Kap 10 Minoriteter og urfolk	42
Kap 11 Tiltak i barnevernet	44
Dissenser	52

Del **1**

INNLEDNINGER

Kap 1

OM BARNEVERNPANELET

Hvorfor barnevernpanel?

Hvordan skal barnevernet organisere seg bedre, sikre brukermedvirkning, møte de kompetansebehovene et komplekst og flerkulturelt samfunn trenger og etterspør og utarbeide tiltak som er tilpasset det enkelte barn og ungdoms behov? Og, er regelverket godt nok?

Dette er de store spørsmålene Barnevernpanelet, etter oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken, skal gi råd og anbefalinger om. Grunnlaget for rådene og anbefalingene som formidles i denne rapporten baserer seg på samtale og seminarer de 22 medlemmene av panelet har hatt gjennom 7 samlinger i perioden 15. desember 2010 til 18.–19. august 2011.

Barnevernpanelets mandat

Panelet skal gi forslag og anbefalinger knyttet til fem hovedbolker: organisering, regelverk, brukermedvirkning, kunnskapsbehov og tiltak i barnevernet. Barnevernpanelets råd og anbefalinger er innspill til proposisjonen som regjeringen skal legge fram for Stortinget våren 2012.

Om rapporten

Barnevernpanelets rapport er organisert i to deler. I del 1, dette kapitlet, innleder vi kort om vårt mandat og hvem som var med. Deretter gir vi i kapittel 2 en kort beskrivelse av barnevernet i tall. Rapportens del 2 består av åtte kapitler, hvor vi innleder med vår visjon og vårt verdigrunnlag, og så behandler de emnene som ligger i panelets mandat. Vi avslutter hvert kapittel med forslag til tiltak. Det

som kan ha konsekvenser for eventuelle endringer av regelverket ligger i panelets forslag under hvert av kapitlene i rapportens del 2. Dette er gjort med unntak av de delene av kapittel 9 som behandler spørsmål om minoriteter og urfolk spesielt med tanke på regelverk og eventuelle lovendringer, og kapittel 6 B som behandler utfordringer knyttet til taushetsplikten, tilsyn, FNs barnekonvensjon og fylkesnemnda.

Hvem deltok

Panelet har blitt ledet av Helen Bjørnøy, Generalsekretær i Plan Norge, med Jarmund Veland, Førstelektor ved Senter for atferdsforskning, Universitetet i Stavanger som panelets nestleder. Cecilie Basberg Neumann har vært panelets sekretær.

Panelet har vært bredt sammensatt, og medlemmene har erfaringer som gir dem kompetanse til å mene noe om hvordan framtidens barnevern bør være.

Panelets medlemmer har vært:

Torunn Hauen Aks
Renathe Arevoll – gikk ut av panelet i april 2011
Sara Bell
Olav Erling Bergvik
Olaug Bollestad
Ellen Galaasen
Amal Hassan
Elisabeth Haugseth
Sandra Kristiansen
Elisabeth Nordhus B. Lied
Anne Grethe Moe
Eilif Norvang
Elvis Chi Nwosu

Kjetil Ostling
Marit Sanner
Erling Segelstad
Kristin Skogli
Jan Storø
Gunnar Toresen
Jorunn Vindegg

Panelet inviterte representanter fra ulike fagmiljøer til å holde foredrag. I tillegg til dette har panelets leder, nestleder og sekretær hatt flere møter med representanter fra ulike miljøer og med enkelt-mennesker.

Kap 2

FAKTA OM NORSK BARNEVERN

Barnevernet i tall

Nær 50 000 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i 2010, en økning på 7,1 prosent fra året før.¹ Dette er den største veksten i barn med tiltak siden den nye barnevernloven kom i 1993. 84 prosent av disse mottok bare hjelpetiltak, en økning på 7,8 prosent fra året før. Tallet på barn og unge med omsorgstiltak økte fra 2009 til 2010 med nær 300. De lange linjene viser at mens 29 prosent av tiltakene var omsorgstiltak i 1993, var bare 16 prosent omsorgstiltak i 2010. Det er altså i stor grad veksten i hjelpetiltak som forklarer veksten i tiltak i barnevernet.

Det er flest gutter (55 prosent) som får tiltak av barnevernet. Antallet barn med tiltak i løpet av 2010 økte i alle aldersgruppene. Den største økningen var i aldersgruppen 13–17 år der barn med tiltak økte fra 49 til 51 per 1 000 barn siste år. Det er også i denne aldersgruppen en finner flest barn med barnevernstiltak per 1 000. Aldersgruppen 3–5 år har den nest største økningen, fra 32 til 34 per 1 000 barn fra 2009 til 2010. Vedtak om råd og veiledning var det klart mest brukte tiltaket. 34 prosent av alle barn med tiltak i løpet av 2010 mottok dette tiltaket. Deretter fulgte besøkshjem med 23 prosent og økonomisk hjelp med 21 prosent. Hvert barn kan ha flere tiltak.

Ved utgangen av 2010 var det 37 300 barn registrert med barnevernstiltak. Av disse barna var 12 500 (eller 8,7 per 1000 barn) plassert utenfor familien,

enten som hjelpetiltak (44 prosent) eller omsorgstiltak (56 prosent). 7 av 10 av de som plassert utenfor hjemmet bodde i fosterhjem. Bruken av fosterhjem og de andre typene plasseringstiltak øker, mens i forhold til barnevernsinstitusjoner og andre behandlingsinstitusjoner var det en liten nedgang i bruken. Spesielt øker bruken av bolig med oppfølging. Det var registrert 2 440 barnevernsbarn som flyttet i 2010. Nær halvparten av de barna som flyttet, flyttet en gang i løpet av 2010.

Store variasjoner i omfanget av tiltak

Ved utgangen av 2010 var det 30,4 per 1 000 barn under 18 år som mottok barnevernstiltak. Det er store forskjeller mellom fylkene. Finnmark og Nord-Trøndelag ligg på topp med henholdsvis 40 og 37 tiltak per 1 000 barn. Aust-Agder, Buskerud og Finnmark har hatt den største veksten siste år målt i forhold til folketall. Akershus har klart færrest barn med tiltak, bare 23 per 1 000, men også Rogaland, Sør-Trøndelag og Hordaland ligger lavt. Av de fire største byene var det Bergen som hadde flest barn med tiltak i forhold til barnebefolkningen, med 30 per 1 000 barn under 18 år ved utgangen av 2010. Oslo følger med 29, deretter Stavanger med 25 og Trondheim med 21. Tallet på barn som mottok tiltak varierer stort mellom de ulike bydelene i Oslo. Mens det i Vestre Aker og Nordre Aker var 10 og 12 barn med tiltak per 1 000 barn, hadde Søndre Nordstrand og Sagene henholdsvis 53 og 51 per 1 000.

Det er også store forskjeller mellom fylkene i tallet på undersøkelser. Finnmark hadde 47 startede undersøkelser per 1 000 barn under 18 år. Dette er over dobbelt så mange som Sogn og Fjordane, som hadde 22 per 1 000 og klart færrest undersøkelser i forhold til folketallet. Landsgjennomsnittet for 2010 var 29,5 undersøkelser per 1 000 barn under 18 år.

Hvem melder til barnevernet?

Av alle meldingene som førte til at undersøkning ble startet, kom over halvparten fra følgende fire av tjue mulige meldingsinstanser; foreldre (mor/far/foresatte), skolen, barnevernstjenesten og politi/lensmann. Meldinger fra barnehager har økt med 13 prosent fra 2009, men står likevel bare bak rundt 4 prosent av meldingene som førte til undersøkelse.

I noe mer enn halvparten av de startede undersøkelsene var forhold i hjemmet registrert som grunn, mens omsorgssvikt/mishandling var oppgitt i mer enn hver fjerde undersøkelse. I 14 prosent var det atferdsavvik hos barnet som var grunn til undersøkelsen.

Kostnader og organisering av det kommunale barnevernet

De totale brutto driftsutgifter til det kommunale barnevernet økte med 14 prosent fra 2009, til 7 700 millioner i 2010. I samme periode økte tallet på stillinger i det kommunale barnevernet med 111 årsverk, til 3 526 årsverk. Det er særlig tallet på barnevernspedagoger, men også personer med annen høyskoleutdanning, som øker, mens tallet på sosionomer er stabilt.

Av 430 kommuner var 136 kommuner, eller 32 prosent, organisert i et interkommunalt samarbeid med vertskommune ved utgangen av 2010. 21 kommuner, eller 5 prosent, hadde organisert barnevernstjenesten sin som en del av NAV.

Kostnader i det statlige barnevernet

Totalt ble det brukt nesten 5,6 milliarder på det statlige barnevernet i 2010.² Dette er en økning på vel 3 prosent fra 2009. Det er utgifter per oppholdsdag i fosterhjem som er blitt dyrere, med en gjennomsnitts økning på 7 prosent fra 2009 til 2010. Fosterhjem er fremdeles et langt billigere barnevernstiltak for staten enn barnevernsinstitusjon. Fosterhjem kostet 2 700 kroner per dag, mens en

oppholdsdag på barnevernsinstitusjon gjennomsnittlig kostet nesten 7 000 kroner.

I underkant av 1,8 milliarder kroner gikk til kjøp av barnevernstjenester fra private i 2010. Dette er nesten en tredjedel av det totale budsjettet til det statlige barnevernet. Denne andelen har vært ganske stabil de siste fem årene.

2010 var det i underkant av 4 400 avtalte årsverk i det statlige barnevernet. De totale lønnsutgiftene var på i overkant av 2,8 milliarder i 2010, noe som er en økning på vel 6 prosent fra 2009. Av alle utførte årsverk i det statlige barnevernet i 2010 ble noe mindre enn en av fire av årsverkene utført av personer med utdanning som barnevernspedagog.

2 Tekst og tall er hentet fra SSB, se: http://www.ssb.no/vis/bave_statres/art-2011-09-13-01.html

Kap 3

UTFORDRINGER OG PERSPEKTIVER I NORSK BARNEVERN

Kompleksitet og tvil

Barnevernet er satt til å løse komplekse og sammensatte oppgaver, knyttet både til forvaltningsmessige, barnevernfaglige og samfunnsmessige forhold. Barnevernet skal bistå eller overta der foreldrene svikter eller ikke strekker til og barnets behov for og rett til omsorg, utvikling, vern og beskyttelse er utgangspunktet. Inngripen utfordrer spørsmålene om det biologiske prinsipp, om retten til barnet versus barnets rett. Dette er kanskje det mest følelseladete temaet i samfunnet. Barnevernets funksjon som kontrollør og hjelper må være gjenstand for kontinuerlig faglig og politisk debatt.

Barnevernet gir både hjelpetiltak og omsorgstiltak. De fleste tiltak som iverksettes av barnevernet er hjelpetiltak. Det er omsorgstiltakene, der barnevernet tar barna ut av familien, som skaper mest offentlig debatt. Samtidig er hjelpetiltakene svært viktige for å få hjulpet barn og unge tidlig nok og for, i den grad det er mulig og best for barnet, å la barn bli boende hjemme. Hjelpetiltak blir kontroversielle hvis de ikke blir satt inn tidlig nok, hvis de ikke treffer barnets behov og hvis de ikke er tilpasset barnets kulturelle kontekst.

Fattigdom utfordrer

Det å vokse opp i familier som lever med fattigdom kan være risikofaktorer for barn og unge som kan

føre til marginalisering og utstøting. Fra tidligere, ny og pågående forskning vet vi at mange familier som kommer i kontakt med barnevernet har store belastninger når det gjelder nedsatt psykisk og fysisk helse, arbeidsledighet, lav utdanning, lave inntekter og fattigdom (for eksempel Frønes og Strømme 2010³; Clifford og Lichtwarck m. fl. 2009⁴).

Å være fattig kan være en stor belastning for dem det gjelder, og foreldreoppgaven kan være utfordrende som en følge av dette. Opplevelsen av å være fattig vil, forstått som en selvstendig belastning, forsterkes når den danner bakgrunn for andre belastninger, som psykiske lidelser, rusmiddelavhengighet, hyppige flyttinger og dårlige boforhold (Kvello 2008⁵). Faren er stor for at barn som vokser opp i familier som er utsatt for mange belastninger over lengre tid utvikler psykiske lidelser, emosjonelle lidelser og atferdsforstyrrelser (Knudsen, Mathiesen & Mykletun 2009⁶).

3 Frønes, Ivar og Halvor Strømme 2010: *Risiko og marginalisering*. Oslo: Gyldendal

4 <http://nordlandsforskning.no/publikasjoner/rapporter/1012?task=view>

5 Kvello, Øyvind (red.) 2008: *Oppvekst – om barns og unges utvikling og oppvekstmiljø*. Oslo: Gyldendal

6 Knudsen, Ann Kristin, Kristin Schjelderup-Mathiesen og Arnstein Mykletun 2010: Hvem får psykiske lidelser og, kan de forebygges? i *Tidsskrift for Norsk Psykologiforening* nr. 6

Fattigdom er et samfunnsansvar mer enn barnevernets ansvar. Derfor må velferdsordningene sikre at barnefamilier får tilstrekkelig støtte slik at barns oppvekst ikke forringes fordi familien er avhengig av offentlige støtteordninger. NAV må ha et særlig ansvar for barnefamilier. Videre må de strukturelle forholdene som skaper fattigdom analyseres kontinuerlig, nasjonalt og lokalt. Barnevernet kan være en viktig bidragsyter i å synliggjøre og avdekke hva som skaper fattigdom slik at de rette instanser kan handle i kommunene, men også bidra til å avhjelpe fattigdom for det enkelte barn og den enkelte familie når dette er nødvendig.

Barn som ofre for foreldrekonflikter

Forholdet mellom foreldre og barn reguleres både av Lov om foreldre og barn og av Lov om barnevern. I forbindelse med konflikter mellom foreldre om daglig omsorg og samvær etter barneloven er det en rekke eksempler der barn utsettes for store belastninger fordi foreldrene ikke klarer å sette barnets behov i sentrum og fordi barnet havner i en umulig lojalitetskonflikt. Domstolene klarer ikke å løse disse konfliktene alene. Det er videre mange eksempler på at domstolene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å fange opp barnets behov og det er eksempler på at domstolsavgjørelser ikke blir iverksatt pga sabotasje fra en av foreldrene og tilbakeholdenhet fra namsmyndighetene.

Barnevernpanelet mener det er nødvendig at barnevernet gis et tydelig mandat til å gripe inn der alminnelig veiledning ikke strekker til. Det er videre behov for å etablere virkemidler som kan iverksette de beslutninger domstolene tar før det går for lang tid. Det må utredes om barnevernet skal gis et lovmessig grunnlag til å gripe inn i saker som håndteres etter Lov om foreldre og barn.

Barn i asylmottak

Noen barn i Norge har vært i asylmottak tre år eller mer. Norske asylmottak blir i hovedsak drevet av private operatører, og etableres gjennom offentlig utlyste anbudsrunder. Mange presseoppslag har de seinere årene belyst negative konsekvenser av at asylmottak er ren forretningsvirksomhet, som; store overskudd, dårlige hygieniske forhold, usunn og lite mat, lav bemanningsnorm og manglende kompetanse hos de ansatte. Om barn i en periode skal bo i asylmottak, må minstekravet til kvalitet der ikke være dårligere enn i barneverninstitusjoner. Papirløse barn og unge under 18 år må i praksis ha de samme rettighetene etter barnevernloven som alle andre barn.

Tall fra UDI viser at det i perioden 2001–2011 forsvant 269 mindreårige asylsøkere fra norske mottak. Det kan være flere årsaker til dette. Asylbarn er imidlertid spesielt sårbare i forhold til å bli utsatt for menneskehandel. Asylbarn under 18 år må derfor kunne bli tvangsplassert av barnevernet ved fare for eller mistanke om menneskehandel. Norske myndigheter må ikke godta forskjellsbehandling mellom etnisk norske barn og asylbarn. Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15–18 år må bli barnevernets ansvar der Bufetat får ansvaret for institusjons-tilbudet.

Samarbeid og koordinering

Det norske barnevernet har ambisiøse målsettinger på vegne av barn og foreldre som trenger bistand. Det krever innsats fra flere nivåer og et bredt samarbeid med andre tjenesteområder. Mye må virke sammen for at det norske barnevernet skal fylle de oppgavene som er nedfelt i lov og de utfordringene som følger av et stadig mer heterogent og flerkulturelt samfunn.

Barnehager og skole bør ha et særskilt ansvar for å melde fra til barneverntjenesten dersom det er grunn til å tro at et barn ikke får god nok omsorg hjemme. De har også et eget ansvar for å tilrettelegge pedagogiske tilbud og sosiale forhold slik at også de som sliter med å tilpasse seg, får tilrettelagt opplæring og gode opplevelser. Skolen har de siste årene vektlagt å tilsette andre yrkesgrupper enn lærere for å styrke arbeidet med sosialpedagogiske eller andre sosiale tiltak i skolen, det er et godt skritt for å imøtekomme barn og unge med sammensatte behov.

Tiltakene i barnevernet spenner fra forbyggende arbeid som å legge til rette for fritidstiltak, foreldre-støttende tiltak og veiledning – til omsorgsovertakelser etter alvorlig omsorgssvikt. Spennet i oppgaver krever sammensatt kompetanse. Det er stadig behov for tiltaksutvikling og tiltakstilpasning. En høy andel av familier i kontakt med barnevernet, er marginaliserte når det gjelder bolig, arbeidsliv, nettverk og nærmiljø. Og de har ofte flere og mer omfattende helse- og sosiale problemer enn gjennomsnittet av familier har (Clausen og Kristofersen 2008⁷). Voksne og barns situasjon må håndteres koordinert og i samarbeid mellom flere velferdstjenester.

Barnevernpanelet vil at denne koordineringen må ta utgangspunkt i barnets kultur og gjøres mer forpliktende enn i dag. Andre etater må forpliktes til å ta et

7 <http://www.nova.no/id/16790>

barnevernfaglig ansvar overfor barn og unge. Dette bør styrkes og sikres gjennom tydelige pålegg.

Lite kunnskap om hjelpetiltakene

Det er det siste tiåret satset store ressurser på evidensbaserte tiltak⁸ for å hjelpe barn og unge med atferdsproblemer. Men disse barn og unge utgjør en liten andel av alle barn og unge som mottar hjelp fra barnevernet. Under den nordiske forskningskonferansen om hjelpetiltak i barnevernet i september 2009 ble det framhevet hvor lite vi vet om hvordan hjelpetiltakene i barnevernet virker. Rapporten «Det nye barnevernbyråkratiet» (Gautun 2009⁹) og ulike beretninger fra praksisfeltet kan etterlate et inntrykk av at det i flere og flere kommuner foregår en administrering av hjelpetiltak og mye venting mellom forvaltningsnivåer framfor direkte hjelp og samhandling med de barn og foreldre som trenger bistand og oppfølging. Dette er urovekkende utviklingstrekk og understreker den nære forbindelsen mellom kompetanse, ressursituasjonen og organiseringen av tjenestene.

Om barnevernets innsats skal dreies fra myndighetsutøvelse til forebygging og hjelpetiltak hjemme, trengs større vektlegging av et samarbeid med barn, unge og foreldrene. Det må satses på tilbud til barn i ulik alder og med problemer av ulik art og alvorlighetsgrad.

Etterleves barnevernloven?

Rapporter fra riksrevisjonen, fra tilsyn utført av Fylkesmann/Helsetilsyn og fra barnevernsfeltet selv tyder på at barnevernloven brytes mange steder. Det tar for lang tid å utrede og sette inn tiltak, terskelen for å sette inn hjelp mange steder er for høy, og den hjelp og de tiltak som settes inn har ikke god nok kvalitet. Det er flere grunner til at dette skjer. Holdninger, mangel på kunnskap, at barn og unge i liten grad involveres kan ha betydning for barnevernets innsats.

Barnevernpanelet mener det er holdepunkter for å si at det er for stor variasjon i kvalitet og kapasitet innen barnevernstjenesten i Norge i dag. Selv om kapasitet ikke alene kan forklare situasjonen mange

steder mener panelet likevel at tilstrekkelig kapasitet er en nødvendig og grunnleggende forutsetning for et kvalitativt godt barnevern. Mangelen på kapasitet i barneverntjenesten har vært et kjennetegn så lenge barnevernet har eksistert. Noen kommuner har en relativt godt utbygd tjeneste (se for eksempel Gautun 2009), mens andre er i praksis omtrent uten barneverntjeneste.

Særlig i den kommunale tjenesten har klientveksten vært langt høyere enn ressurstilgangen, og flere barn skal hjelpes samtidig som kravene til de forvaltningsmessige standardene økes. Tjenesten kommer på defensiven og får ikke arbeidet godt nok med saker med avgrenset problematikk, til å forhindre ytterligere problemutvikling. Dette resulterer i flere saker med omfattende problematikk.

Panelets generelle vurdering er at spesielt det kommunale tjenestetilbudet, men også det statlige, er underdimensjonert på flere områder. Flere barnevernskontorer makter ikke å gjennomgå saker innenfor tidsfrist. Barn står i kø i påvente av tiltak, både til fosterhjem og til institusjonsplasser.¹⁰ Små barn blir plassert i institusjon pga mangel på fosterhjem. Søskenflokker splittes i ulike tiltak. Barn og unge blir i noen tilfeller plassert i tiltak som en faglig ikke mener er bra for dem fordi det er eneste mulige plasseringsalternativet. FNs barnekonvensjon blir således ikke fulgt opp godt nok.

Lovens minimumsstandarder med hensyn til tilsyn med barn og unge som er plassert utenfor hjemmet blir etter det panelet erfarer ofte ikke oppfylt, verken i det kommunale eller det statlige tilsynet.¹¹ Dette samtidig som det betales ut svært mye penger i oppreisningsordninger til tidligere barneverns-klienter utsatt for overgrep og omsorgssvikt i institusjoner, uten forsvarlig tilsyn.

Godt faglig skjønn

Ansatte i barnevernet vurderer hvor grensene skal trekkes for hva som er en god nok omsorgssituasjon for et barn. Når barnet direkte eller indirekte gir

8 At tiltak er *evidensbaserte* betyr enkelt sagt at det overfor et avgrenset problem eller en klart definert diagnose er dokumentert at den gruppen som får tiltaket eller behandlingen, i *gjennomsnitt* har bedre virkning enn den gruppa som ikke får behandling eller alternativ behandling. I barnevernet finnes det slike programmer tilpasset ulike aldersgrupper av barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

9 <http://www.faf.no/pub/rapp/20131/index.html>

10 30 april 2011 var det 95 plasseringsklare barn som hadde ventet på fosterhjemsplassing i mer enn 6 uker, se: <http://www.bufetat.no/nyheter/Barn-som-venter-pa-fosterhjem/>

11 Se kommunenes rapportering om tilsyn for 2010: http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnevern/2011/kommunenes_rapportering_barnevernfeltet2010.pdf
Se for eksempel Årsrapporten for 2010 for Fylkesmannen i Buskerud: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=801&amid=3506827>, og Årsrapporten for 2010 for Fylkesmannen i Aust Agder: <http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=3233&amid=3497365>

signaler om at noe er galt kan dette handle om helsemessige forhold, om sosiale problemer av materiell, relasjonell eller personlig karakter eller om ulike former for tilpasnings- eller lærevansker.

Dette betyr at barnevernsarbeidere ikke bare skal vurdere barnets fungering og omsorgssituasjon, men også vurdere foresattes nåværende og framtidige omsorgskompetanse og se denne i sammenheng med barnets totale situasjon nå og i framtiden. Barnevernet må ta stilling til under hvilke betingelser barnet best kan utvikle seg og ha det godt i samspill med sine omgivelser.

Det vil alltid være elementer av tvil, og barnevernet vil på linje med andre tjenester aldri kunne ha full oversikt over situasjonen til de barna og de foreldre som de griper inn overfor. Disse vurderingene må derfor være forankret i høy kompetanse og godt faglig skjønn.

Mangel på sikker kunnskap fratar en likevel ikke mulighetene for å ha solid og systematisk kunnskap. Dyktige barnevernsarbeidere har løpende diskusjoner om hva de får til og ikke får til, hvordan de velger å arbeide og hvorfor. Vurderingene vil samtidig alltid være avhengig av verdier. Spørsmålene om hvilke verdier et godt barnevern må bygges på, er derfor grunnleggende.

Ideelle aktører i barnevernet

Ideelle aktører, også kalt tredje sektor, er en nødvendig og viktig del av vårt demokrati. Alle disse ulike organisasjonene representerer møtesteder for engasjement og tilhørighet. De bidrar til opplæring og nytenkning og de er ofte talerør for spesielle interesse eller saksområder. De har ofte hatt en rolle som talerør for sårbare og utsatte grupper.

I dag utføres over 38 000¹² årsverk på velferdsfeltet av ideelle aktører. Barnevernet er en viktig del av dette. Mange ideelle aktører har samarbeidet med det offentlige i en årrekke og de har hatt sammenfallende interesse for å nå nye mål innenfor velferdstilbudet. De har ofte sterke fagmiljøer som bidrar til nytenkning og utvikling innenfor de ulike feltene og er tydelige formidlere av et verdisyn som preger arbeidet og tilnærmingen til menneskene de møter.

Panelet mener at en viktig målsetting er å bevare ideelle aktører innen barnevernet og å legge til rette

for forhold som gir stabilitet, forutsigbarhet, trygghet og ro for barn og unge som får et tilbud gjennom ideelle aktører i barnevernet og også for de ansatte der.

Markedstenking og anbud

Markedstenking med konkurranseutsetting og anbudsordninger i barnevernet skaper uro og mangel på forutsigbarhet, for barn og unge, og for dem som skal drive tiltakene. Stabilitet og kontinuitet trues, i virksomheter som har som mål å skape akkurat det. I tradisjonelle anbudskonkurranser avgjør oftest kortsiktige økonomiske kriterier. I dag melder ideelle og små, gode, og tradisjonsrike kommersielle aktører om at de skives ut, fordi det offentlige klart signaliserer at offentlige tiltak skal prioriteres eller fordi de ikke klarer å presse prisene like lavt som store kommersielle aktører klarer. Å sette mennesker ut på anbud viser at økonomi er et styrende premiss.

Dagens ordning med anbud kan i stedet føre til kortvarige omsorgstiltak og stadige flyttinger, og det kan svekke barn og unges behov for trygghet, stabilitet og mulighet for medvirkning. Anbudsordninger og konkurranseutsetting rammer også de ansattes lønnsforhold og muligheten for å gjøre en best mulig jobb for og med barn og unge. Uforutsigbarheten, mener panelt, medfører usikre ansettelsesforhold, variabelt lønnsnivå og slitasje. Det kan gjøre det vanskelig å rekruttere og beholde godt kvalifiserte medarbeidere

12 <http://www.samfunnsforskning.no/ISF/Nyhetsarkiv/Frivillige-velferdstjenester-politikkens-blinde-flekk>

Del 2

SVARENE FRA BARNEVERNPALELET

PANELETS HOVEDSVAR

20 forslag som viser Barnevernpanelets retning

Organisering

- Barnevernet må styrkes og ressursene må stå i samsvar med oppgavene barnevernet er satt til å løse.
- Barnevernet videreutvikles med utgangspunkt i en kommunemodell og de store kommunene får mulighet til å velge et helhetlig ansvar for barnevernstjenesten.
- Ingen barnevernstjenester skal ha under 5 fagsårsverk.
- Alt tilsyn legges til Helsetilsynet v/fylkesmannen og Bufetat underlegges dette tilsynet
- Dagens anbudsordning erstattes av langvarige driftsavtaler, og man avvikler bruk av aktører med profittmotiv.

Innflytelse til barn og unge

- Barn og unge som plasseres får en tillitsperson.
- Barnevernet forpliktes til å ha strukturer og arbeidsmåter for å sikre barn og unge innflytelse over egne liv.

Foreldres innflytelse og behov for støtte og omsorg

- Foreldre får rett til støtteperson.
- Foreldre får informasjon som er språklig og kulturelt tilpasset.

Kompetanse

- Det gjennomføres et kompetanseløft for alle ansatte i barnevernstjenesten.
- Det legges stor vekt på å rekruttere barnevernsarbeidere med minoritetsbakgrunn.
- Fosterforeldres rett til opplæring og oppfølging som gir formell kompetanse lovfestes.

Minoriteter og urfolk

- Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15–18 år må bli barnevernets ansvar.
- Barnevernet må forpliktes til kultursensitive praksiser.

Tiltak

- Tiltak må tilpasses barn og unges behov. Kulturell treffsikkerhet styrkes i det forebyggende arbeidet og i tiltakene.
- Tidlig innsats må stimuleres. Staten premierer kommunale prosjekter ved at en ny kommunal krone utløser to statlige.
- Barnevernets samarbeid med familievernkontorene styrkes.
- Små barn som har vært under omsorg i 2 år skal som hovedregel bli boende. De foresattes adgang til anke innsnevres og fosterforeldre får partsrettigheter.
- Ettervernet rustes opp og tilbys alle unge som ønsker det.
- Ungdom kan være i fosterhjem fram til de er 23 år, og kan flytte ut og komme tilbake.

Kap 4

BARNEVERNPALETS VISJON OG VERDIGRUNNLAG

Barnevernpanelets visjon

Barn og unges beskrivelser av egen situasjon og ønsker for framtiden skal danne grunnlaget for barnevernets arbeid. De skal oppleve at de får den hjelpen, støtten og omsorgen de trenger. Tiltak bringer inn kompetente og omsorgsfulle mennesker i deres hverdag og bidrar til at de opplever tilhørighet til menneskene rundt seg, og til stedet der de bor.

Barn, unge og deres foreldre skal oppleve et trygt, avklarende og utviklende møte med barnevernet. Barnevernsarbeidere er stabile, kompetente og engasjerte mennesker. Arbeidet deres er gjennomstyret av høy etisk refleksjon, god dialog og gode relasjoner. Arbeidet som er lovforankret, skal også vise respekt for barnets og familiens kulturelle tilhørighet.

Barnevernsarbeidere arbeider i et langsiktig perspektiv med barn, unge og deres familiers situasjon. Langsiktigheten sikrer stabilitet og trygghet for barn og unge her og nå, og bidrar til å legge grunnlaget for et godt voksenliv. Barnevernsarbeidere er pådrivere for at lokalsamfunnet erkjenner et felles ansvar for barn og unges oppvekstvilkår.

Barnevernpanelets verdigrunnlag

FNs barnekonvensjon grunnleggende

Barnevernpanelet slutter seg til de fire hovedprinsippene som barnekommissjonen la vekt på i sin drøfting av barnekonvensjonens harmonisering med norsk lov. Disse prinsippene er barns rett til ikke-diskriminering, barns rett til medvirkning, barns rett til liv og utvikling og barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som gjelder barn.

Barnevernet vårt felles ansvar

Det er et felles samfunnsansvar å sørge for at barn som lever med ulike former for omsorgssvikt og overgrep blir oppdaget og får hjelp så tidlig som mulig. Barnevernpanelet slutter opp om og ønsker en styrking av den norske velferdsstaten – en inkluderende, kultursensitiv og fellesskapsorientert stat. Mennesker er ulike, og akkurat like mye verdt. Barnevernet tar på alvor det flerkulturelle mangfoldet i Norge og det samiske folket som urfolk i Norge.

Barn og unge i barnevernets sentrum

Barnevernet er til for barn og unge som trenger det. Mange barn og unge i barnevernet har vonde livserfaringer og trenger kjærlighet og støtte. De vil ikke oppfattes som «atferd», men som mennesker med følelser som må bli tatt på alvor. Vanskelig atferd

en ofte en sunn og normal reaksjon på en vanskelig livssituasjon. Dette må barnevernet ta på stort alvor. Det er derfor grunnleggende at barn, unge og deres foreldre blir lyttet til og at meningene deres blir lyttet til og tatt i bruk. Svarene er utgangspunkt for vurderingene av hvilken hjelp de skal få. Opplevelsene og erfaringene barn, unge og foreldre har underveis i kontakten med barnevernet, er svært viktig for å videreutvikle barnevernet.

Støtte til alminnelige liv

Alle barn og unge vil i størst mulig grad ha det mest mulig likt alle andre barn, også barn og unge i barnevernet. Dette gjelder hverdagene, på skolen, rutiner og tiltak, ordene som brukes og hvordan de blir møtt av de voksne. Det gjelder også når de oppfører seg på tenårings vis, kanskje bare iblant bare noe forsterket. Barns entydige tilbakemeldinger til barnevernet er at barnevernet må ha rutiner som gjør livet mest mulig alminnelig. De ber også om at de ansatte husker å behandle dem som de ville gjort med egne barn.

En omsorgsfull, åpen og ydmyk tjeneste

De mest sårbare i vår velferdsstat skal sikres en best mulig oppvekst. Barnevernet må legge vekt på å finne ut av hva som kan forebygge mer sårbarhet og tidlig å se barn og unge som lever i utfordrende livssituasjoner. Barnevernet må på trygge, respektfulle og ydmyke måter hjelpe familier som trenger det. Det må forankres i god omsorg, åpenhet og god tilgjengelighet. Det vil bidra til et godt barnevern for barn og unge og samtidig bidra til å styrke ansattes yrkesstolthet og til å sikre både ytre og indre legitimitet i barnevernet.

Kunnskap, erfaring og kapasitet

Barnevernets praksis må være forankret i bred kunnskap og mye erfaring. Erfaringsbasert kunnskap må være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Tjenestene må ha kapasitet til å gi barn og deres familier et tilbud som er godt tilpasset deres spesifikke behov og situasjon. Dette sikrer kvalitet i systemene og tiltakene.

Støtte og kontroll i god balanse

Tjenesten har som funksjon å hjelpe barnet og familien, samtidig som den skal utøve kontroll for å ivareta barnets rettsvern og omsorgsbehov. Denne dobbeltfunksjonen av støtte og kontroll er krevende, og alle ansatte må ha en verdiforankring som sikrer en etisk høy standard i sin yrkesutøvelse.

Kultursensitivitet preger tjenesten

Barnevern er kultursensitivt og vektlegger ikke å stigmatisere. Alle ses på som enkeltindivider og gis mulighet til selv og sammen med sin familie, å beskrive sin virkelighetsoppfattelse og sine ideer til løsninger. Barn fra etniske og kulturelle minoriteter og barn med urfolksbakgrunn må få tiltak hvor omsorgspersonene, om de selv ikke tilhører samme minoritet eller urfolk, aktivt ivaretar barnets kulturelle tilhørighet og legger til rette for at barnet kan forholde seg til sin kulturs språklige, litterære, kunstneriske og religiøse fellesskap.

Den relasjonsbyggende voksne

Barnevernet består av myndiggjørende voksne, som kjennetegnes ved at de orienterer sine handlinger og holdninger gjennom omsorg og myndighet. De er relasjonsbyggende, kultursensitive, respektfulle og ærlige. De samarbeider godt med barn, unge og foreldre. De er faglig kompetente. De har evne til å korrigere uten å krenke. De har analytiske og reflekterende evner som bidrar til utviklende prosesser og kloke avgjørelser for barn, unge og deres familier

Oppsummering

Barnevernpanelets verdigrunnlag og visjon er forankret i et ønske om en fortsatt styrking av den norske velferdsstaten. Oppsummert kan dette uttrykkes slik:

- Barn, unge og foreldre blir lyttet til og det skal tas utgangspunkt i deres egne oppfatninger og ønsker når hjelpetiltak vurderes. Svarene fra dem skal gis størst mulig betydning for hvilken støtte og hjelp de skal få.
- Barn, unge og foreldre tilbys hjelp som sikrer et mest mulig alminnelig liv
- Barnevernet gir støtte og hjelp på trygge, respektfulle og ydmyke måter
- Barnevernet har god kunnskap, erfaring og kapasitet til å vurdere og håndtere de problemene de blir stillet overfor.
- Balansen mellom hjelp og kontroll ivaretas av høy etikk i arbeidet
- Barnevernet er kultursensitivt og hjelper på måter som ikke stigmatiserer

Vi vil ha en tjeneste som i alle ledd har ambisjoner på barnet og familiens vegne og som gjør kvalitativt gode vurderinger og iverksetter gode tiltak.

Kap 5

BARNEVERNETS ORD OG BEGREPER

Ord og begreper et hjelpeapparat bruker, kan bidra til å skape forståelse, likeverdighet, nærhet og respekt. De kan bygge broer og understreke at barn, unge, foreldre og fagfolk alle er like mye verdt. Ordet «barnevern» oppleves som fint av mange, fordi det så tydelig uttrykker barn og unges plass i sentrum for vernet. Ord kan også bidra til misforståelse, avstand, motsetninger og konflikt.

Flere av de mye brukte ordene i barnevernet, bidrar til å skape avstand, motsetninger og stigmatisering, ifølge mange unge og foreldre. De stiller spørsmål ved hvem disse ordene er til for. I flere av Forandringsfabrikkens prosjekter har barn og unge tatt opp ordbruken i barnevernet og foreslått endringer.

For barn, unge og foreldre med etnisk minoritetsbakgrunn, kan språkbruken være enda mer avgjørende. Mange av «spesialordene» i barnevernet finnes ikke på andre språk og må da forklares med forståelige ord. Om tolken ikke forstår «spesialordene», kan det hende de «hoppes over», og tolkingen kan bli feil eller mangelfull. Når det norske språket er en barriere, kan fagspråket i barnevernet i stor grad være med på å forsterke utfordringene.

Barnevernpanelet mener det er grunnleggende at barn, unge og foreldre forstår og kan identifisere seg med de ord og begreper som brukes i barnevernet. Dette er nødvendig for å kunne føle seg trygg, oppfatte informasjonen de får, forstå bestemmelsene som skal tas framover og kunne være bidragsyttere

i eget liv. Panelet ber barneministeren om en gjennomgang av ordbruken.

Barn og unge i barnevernet i Norge, bør få være med på å bestemme de ord og begreper som direkte angår dem. Eksempler på ord panelet mener en bør vurdere å endre er:

- Fosterbarn, fosterforeldre og fosterhjem: Mange forstår ikke betydningen av «foster», de tror det har sammenheng med foster i mors liv. Barnevernsproffene har foreslått å erstatte ordet foster med ordet omsorg.
- Tilsynsfører: Mange unge synes ordet tilsynsfører er problematisk, bare fanger har tilsynsførere i tillegg til dem. De har ønsket seg en tillitsperson som blir en kontaktperson med tilsynet.
- Barnevernsinstitusjon: Institusjon oppleves for mange unge stigmatiserende, hindrer at du forteller hvor de bor. Barnevernsproffene har foreslått ungdomshjem/senter/hus.
- Avlastningshjem: Ordet avlastning er belastende, signaliserer at du er vanskelig. Besøkshjem brukes også mye og unge liker dette ordet.
- Saksbehandler: Kontaktperson er foreslått av unge. Barn og unge ikke er en sak, men mennesker som trenger hjelp og støtte.
- Ordbruken i fylkesnemnda (om fylkesnemnda skal bestå) Eks.: part i sak, vitne i sak – uttrykker kamp i stedet for samarbeid.
- Som nærmere forklart i kapittelet om barn og unges innflytelse, mener panelet at også ordet brukermidvirkning bør tas ut av barnevernets språkbruk.

Kap 6

FRAMTIDIG ANSVARSFORDELING OG ORGANISERING AV BARNEVERNET

Det finnes ingen analyser av behovet for barnevern-tjenester i Norge. Det er derfor umulig å foreslå en reell dimensjonering, utover å hevde at tjenesten må utvikles slik at lovens standarder bli fulgt på alle områder. Barnevernpanelet mener at den statlige øremerkede styrkingen av det kommunale barnevernet i 2011 er et godt bidrag til å bedre situasjonen, men ikke tilstrekkelig. Organiseringen av barnevernet må følge prinsippene om lokal forankring, langsiktighet, stabilitet for barn og unge, og utføres av en kompetent, fleksibel og kultursensitiv tjeneste. For å få dette til foreslår panelet tre hovedgrep som berører spørsmålet om organisering hvor:

- a: det satses på en kommunal strategi for den videre utviklingen av barnevernet
- b: det gjøres endringer i regelverket som styrker tjenestens mulighet til å etterleve loven
- c: all organisering av barnevernetjenester tar utgangspunkt i en forståelse for barnas behov

6 A Stat og kommune

Etableringen av Bufetat og den videre framveksten av det statlige barnevernet har vært begrunnet i målet om et mer likeverdig barnevern i hele landet, og det er liten tvil om at fagteamene i Bufetat har vært en svært viktig støttespiller for barnevernansatte i små kommuner. Fra Forvaltningsreformen (2004) har ansvarsdelingen i barnevernet vært slik:

1. I hver kommune skal det være en barnevern-administrasjon og kommunene har ansvar for alle oppgaver knyttet til barnevernet som ikke uttrykkelig er lagt til et statlig organ (Bvl §2-1).
2. Det statlige barnevernansvaret er delt mellom departementet og Statlig regional myndighet (Bufetat). Bufetat skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet samt ha ansvar for rekruttering, opplæring og formidling av fosterhjem (Bvl § 2-3 annet ledd, bokstav a)–c)).
3. Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og skal føre tilsyn med barneverntjenesten i kommunene (Bvl § 2-3,3).
4. Barneverninstitusjonene er statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå (Bvl § 2-3 sjetted ledd).

Det er imidlertid panelets vurdering at praksis avviker i betydelig grad fra denne *lovbestemte* ansvarsdelingen.¹³ Bufetat har bygget ut omfattende hjemmebaserte tjenester som selges til kommunene, og etableringen av fagteamene forutsetter en obligatorisk veiledning overfor kommunene som i noen grad er oppfattet å være i utakt med lovens formuleringer. Fagteamenes *Veiledere*¹⁴ instruerer dem til på ulike måter å styre kommunenes arbeidsmåter og valg av tiltak gjennom råd og ettersyn/etterprøving av kommunal praksis,¹⁵ mens lovens formulering er at de skal gi de kommunale barnevernsarbeiderne bistand.

Barnevernet i Norge står etter barnevernpanelets oppfatning overfor tre grunnleggende strukturelle utfordringer:

1. Det statlige regionale barnevernet har en rolle som innbyr til mange konflikter mellom kommune og stat og som skiller seg fra sammenliknbare spesialisttjenester innenfor helse- og rusomsorgen.
2. Det statlige barnevernet, bestående av Bufetat, Bufdir og departement utgjør en sammenveving av ansvar og oppgaver som svekker myndighetenes upartiskhet. Dermed svekkes også tilliten til de styringssignalene som gis fra sentrale myndigheter.
3. Kommunestrukturen i Norge medfører at det er mange små kommunale barneverntjenester som er lite robuste og som kan ha utfordringer i forhold til å opprettholde et akseptabelt faglig nivå.

På bakgrunn av erfaringene med situasjonen som er beskrevet i de to første punktene, mener barnevernpanelet at det må satses på en utvikling av barnevernet som tar utgangspunkt i at barnevernet er et kommunalt ansvar.

¹³ Det er iverksatt omfattende forskningsprosjekter som skal inngå i en evaluering av ansvarsreformen. Resultatene av disse prosjektene skal foreligge i desember 2011.

¹⁴ Fagteamenes *Veiledere: Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Bufdir 2010 – 2011.

¹⁵ Av flere punkter som er kritisert av NOBO i *Veilederen* er for eksempel side 18: «Fagteamene bør forslå at familieråd gjennomføres i forkant av tiltaksvalg for å fremme løsninger i barnets familie og nettverk» og side 19: «Fagteamet skal spørre om kommunal barneverntjeneste har gjennomført familieråd eller kartlagt muligheter for støtte fra familie/nettverk [...]» NOBO anfører at dette er vurderinger det er opp til den kommunale barneverntjenesten å foreta ut fra en helhetlig vurdering av barnets situasjon, og at det skaper dårlige samarbeidsforhold når fagteamene påberoper seg en kontrollfunksjon overfor det kommunale barnevernet.

Et kommunalt ansvar

Barnevernpanelet vil at utviklingen av barnevernet skal skje med utgangspunkt i at barnevernet i hovedsak er et kommunalt ansvar. Kommunebarnevernet må utvikles på en måte som ivaretar ressursmessig og kompetansemessig forsvarlighet. Staten skal i en slik modell ivareta rene særtjeneste -funksjoner innen barnevernet.

Barnevernpanelet er av den klare oppfatning at en kommunemodell vil være bedre for de barna som skal ha hjelp av barnevernet. En vesentlig begrunnelse for å velge en kommunal modell er hensynet til nærhetsprinsippet, lokal forankring og helhetlig ansvar for alle innbyggere på kommunenivå. For små kommuner mener panelet at dette vil ivaretas gjennom kommunesamarbeid, enten det skjer gjennom opprettelse av interkommunale tjenester eller vertskommuneløsninger. Panelet mener det er behov for reformer når det gjelder tjenestestrukturen i kommune-Norge.

Normer for bemanning

Det finnes i dag ikke normer for bemanning i barnevernet. Panelet mener at det bør etableres en veiledende norm for personalressurser i det kommunale barnevernet. En slik norm må ta utgangspunkt i barnebefolkningen i kommunene, demografiske og sosioøkonomiske forhold. En måte å beregne bemanning på er å fastsette hvor mange stillinger en kommune skal ha ut fra sin innbyggerprofil. En annen form for normering er å se på hvor stor saksmengde et saksbehandlerårsverk kan håndtere. En slik norm kan bidra til å sette en minimumsstandard for kommunenes barnevernvirksomhet gjennom at antall ansatte ses i sammenheng med den konkrete virksomheten og deres utfordringer.

Normering bør utvikles i samspill med barneverntjenestene og forskningsfeltet og være veiledende for det kommunale barnevernet. Som et utgangspunkt mener barnevernpanelet at ansatte i det kommunale barnevernet kan arbeide med mellom 10 og 18 barn/unge og deres familier til en hver tid.

Barnevernpanelet mener barnevernet er et fagfelt som krever særlig ivaretagelse av et sterkt fagmiljø. Panelet mener derfor at minimumsbemanning for en tjeneste bør settes til 5 fagårsverk. Det vil være et viktig virkemiddel for å løse utfordringen i kommunebarnevernet, for å sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning i den enkelte kommune.

Kommunene må samarbeide

En minimumsnorm på fem fagårsverk vil innebære at angst flere kommuner enn i dag må inngå i samarbeidsordninger, fordi det vil være vanskelig å prioritere så mange stillinger i små kommuner. Dersom det oppnås enighet om en minstenorm for faglig forsvarlige tjenester må kommunene få en nødvendig omstillingstid for å finne fram til tjenlige løsninger. Panelet anbefaler kommunesamarbeid der ansvar legges til en vertskommune. Dette begrunnes i ønsket om klare ansvarsforhold og beslutningsevne. Panelet er klar over at en slik løsning vil gi utfordringer i noen av de mest gravgrendte kommunene med store geografiske avstander. Vi mener slike utfordringer må løses i de konkrete tilfellene og ikke settes som hinder for en nødvendig reform. Et samarbeid mellom kommuner kan også gjøre det lettere å utvikle gode tiltak i barnevernet.

Endring av Bufetat's ansvar

Panelet mener at en kommunebasert modell vil innebære vesentlige endringer i Bufetat's ansvarsområde etter mønster av særtjenesteansvar. En konsekvens vil være at de hjemmebaserte tiltakene og fosterhjemstjenesten gradvis overføres til kommunene, mens institusjonstilbudet beholdes som et særtjenesteansvar. Panelet har i kapittel 11 anbefalt at fosterhjemsbegrepet skal forbeholdes fosterhjem med kommunale avtaler, mens statlige hjem/familiehjem skal gis status som institusjons- satellitter. Den organisatoriske plassering av disse må gjenspeile en slik forskjell.

Panelet er innforstått med at slik endring i ansvarsområde vil måtte skje over noe tid og det må vurderes ulik framdrift for store og små kommuner. Omleggingen må gjennomføres på en måte som sikrer at barna som er i tiltak ikke får tilbudet sitt forringet av omleggingen. Forslaget om å flytte ansvaret for rekruttering og opplæring av fosterhjem innebærer blant annet endringer i barnevernlovens § 2-3, mens en flytting av de hjemmebaserte tjenestene er i tråd med dagens ordlyd. Ressurser må overføres i pakt med ansvarsoverføringen. Kommunene må gis større innflytelse på og ansvar for valg av institusjon. En konsekvens av panelets forslag er at en foreslår avvikling av Bufetat's fagteam i nåværende form.

Betalingsordninger bygget på barnevernfaglige vurderinger

Betalingsordningene i barnevernet er innflokke og spørsmål om økonomisk ansvarsdeling utgjør et sentralt konflikttema i samhandlingen mellom stat

og kommune. Uavhengig av de forslag som framkommer ovenfor med hensyn til å flytte oppgaver fra stat til kommune er det nødvendig med vesentlige endringer i dette regelverket. Betalingsordningene i barnevernet må innrettes slik at økonomiske forhold ikke veier tyngre enn barnevernfaglige vurderinger og beslutninger.

Dagens ordning er for komplisert og ivaretar etter panelets oppfatning ikke behovene til morgendagens barnevern. Reglene i dag innebærer at:

- Hjemmebaserte tiltak kjøpes av kommunene fra private leverandører eller Bufetat til markedspris. I noen tilfeller skjer det en subsidiering av viss typer tiltak ut fra et ønske om å stimulere til økt bruk.
- Fosterhjem godtgjøres av kommunene og Bufetat refunderer etter søknad deler av merkostnader som overstiger et visst nivå pr. mnd.
- Institusjoner dekkes av staten. Kommunene betaler en egenandel pr. mnd.
- Kostnadsdelingen omfatter ikke utgifter til blant annet oppfølging og samvær med biologisk familie. Dette dekker kommunene separat.

I tillegg til at barnevernpanelet ser betydelige etiske betenkeligheter ved bruk av begrep som «kjøp av tjenester» og «markedspris» innen barnevernet, er utfordringene spesielt å finne fram til ordninger som gir en tydelig ansvarsplassering, som reduserer konfliktnivået mellom forvaltningsnivåene og at det samtidig bygges inn mekanismer som sikrer den ansvarlige kommune mot store, tilfeldige utgiftsvariasjoner.

Panelet mener erfaringene fra Oslo viser at det er hensiktsmessig å knytte det økonomiske ansvar opp mot forvaltningsansvaret. Panelet foreslår samtidig at rene behandlingsutgifter i barnevernet likestilles med behandlingsutgifter innen helsesektoren. For å sikre at økonomiske hensyn ikke skal overskygge faglige vurderinger i enkeltsaker mener barnevernpanelet det er behov for en «sikkerhetsventil» i form av refusjon for særlig kostnadskrevende brukere.

Barnevernet og psykiske helsetjenester må samarbeide

Psykiske helseproblemer er et økende problem i barnebefolkningen generelt, og statistikk viser at stadig flere barn og unge får tilbud innenfor psykisk helsevern (Helsedirektoratet – Ventelister og pasientrettigheter 1. tertial 2010).

I 2010 ble *NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*, presentert. Utvalgets mandat var blant annet å se på muligheter for å gi helhetlig og koordinert hjelp tidlig nok til utsatte barn og familier. NOUen konkluderte med at det må utvikles et bedre samarbeid mellom statlig og kommunalt nivå, men også innenfor kommunen. Et av utvalgets forslag til tiltak var opprettelse av felles behandlingsinstitusjoner.

Barn og ungdom som plasseres i institusjon og fosterhjem har et mer omfattende problembilde i dag enn tidligere. Det har vært kjent gjennom flere år at mange barn og unge i barnevernets institusjoner har store psykiske vansker som følge av omsorgssvikt. Dette ble bekreftet i en studie som ble gjennomført av Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Vest (Havnen m.fl. 2009¹⁶). Studien viser at barn plassert utenfor hjemmet har en femdoblet risiko for psykiske vansker i forhold til andre barn. Hele 70 prosent av barna som var plassert utenfor hjemmet hadde psykiske vansker. Dette gjelder 80–90 prosent av de plasserte guttene og omtrent halvparten av jentene. Studien er den første nasjonale undersøkelsen av psykisk helse hos barn som er plassert utenfor hjemmet. I 2004 ble det gjennomført en studie i Oslo av 294 institusjonsplasserte barn og unge i alderen 4–18 år (Kjelsberg og Nygren 2004¹⁷). I studien ble det konkludert med at 65 prosent av barna hadde psykiske helseproblemer.

Barnevernpanelet er kjent med at det er store utfordringer knyttet til samhandling mellom instansene i det spesialiserte tiltaksapparatet: Bufetat og BUP (Barne- og ungdomspsykiatri). Det er nødvendig å tilrettelegge behandlingsapparatet med utgangspunkt i behovene til barna og de unge. For å sikre et mer forpliktende samarbeid, foreslår panelet at det prøves ut ordninger med forpliktende samarbeid mellom barnevernets institusjoner og BUP i regi enten av Bufetat eller av helseforetakene.

BARNEVERN-PANELET FORESLÅR

1. Barnevernet videreutvikles med utgangspunkt i en kommunemodell, det vil si at barnevernet skal være et tydelig kommunalt ansvar og at statens rolle reduseres.
2. De store kommunene får mulighet for å velge et totalansvar for barneverntjenesten og omlegging til dette kan skje over en periode på for eksempel fem år. Omleggingen kan skje slik:
 - A. De største kommunene eller samarbeidende kommuner får mulighet for å ha et helhetlig ansvar for barneverntjenester. I første fase kjøpes institusjonstjenester av Bufetat til kostpris. Dette muliggjør oppbyggingen av egne tjenester.
 - B. Mellomstore kommuner utvikles til å ha et betydelig større eget tiltaksapparat enn i dag. De får i tillegg kjøpe støtte/tjenester fra Bufetat til redusert pris, for eksempel 50 prosent av kostpris, eller kan kjøpe tjenester av større/andre kommuner til kostpris.
 - C. Små kommuner bør stimuleres til å utvikle lokale tiltak. I tillegg kan de kjøpe tjenester av Bufetat til sterkt reduserte priser, eller tjenester av nabokommuner til kostpris.
3. For å sikre forsvarlig faglig bemanning bør det utarbeides bemanningsnormer for tjenesten og det bør fastsettes en minimumsnorm for en forsvarlig tjeneste på 5 faglige årsverk.
4. Kommuner som ikke er store nok til å ha så mange årsverk må inngå samarbeidsavtaler med andre kommuner innen 1/1-2014.
5. De statlige oppgavene i barnevernet avgrenses til særtjenesteansvar (2. linje tjeneste), og det økonomiske ansvaret for disse tjenestene bæres av staten.
6. Det statlige tjenesteapparatet i Bufetat frikoples fra Bufdir. Bufdir blir etter dette et direktorat med tradisjonell/rendyrket direktoratsfunksjon som skal gi faglige råd og være pådriver for kunnskapsproduksjon.
7. Det utarbeides en forpliktende og konkret samarbeidsavtale mellom barnevern og spesialisthelsetjeneste på departementsnivå.

16 <http://helse.uni.no/contentitem.aspx?site=9&ci=4992&lg=1>

17 Kjelsberg, Ellen og Pår Nygren 2004. The prevalence of emotional and behavioral problems in institutionalized childcare client. *Nordic Journal of Psychiatry*.

Videre anbefaler barnevernpanelet at barnevernet og det psykiske helsevernet for barn og unge oppretter felles behandlingsinstitusjoner.

8. Det bør skje en tilnærming til betalingsordningene som gjelder for helse- og sosialtjenester. Deling av ansvar mellom kommune og stat gjøres slik:
 - A. Noen tiltak må anses som spesialiserte behandlingstiltak dekkes i sin helhet av staten (Dette gjelder for eksempel behandling av adferd/rus/kriminalitet etter barnevernlovens §§ 4–24/26, samt ved akutt tvang)
 - B. Øvrige tjenester er i hovedsak et kommunalt betalingsansvar, herunder kjøp av institusjonsplasser,
 - C. Det etableres en ordning for særlig kostnadskrevennde brukere som sikrer at barn og unge kan få hjelp uavhengig av kommuneøkonomi og kommune-størrelse. Denne øvre grensen må ikke settes for høyt, for eksempel ½ mill og det bør være en tilsvarende grense for statlig refusjon for barn og unge med store hjelpebehov som får hjelp etter annet lovverk. En slik likebehandling vil sikre at barn får riktig hjelp etter riktig lovverk og fjerne noen av de gråsonene som i dag eksisterer for barn med rettigheter etter flere lovverk.
9. Det bør vurderes om en slik refusjonsordning også skal sikre at små kommuner får refundert kostnader som er uforholdsmessige i forhold til kommunestørrelse, for eksempel ved omsorgsovertakelse av søskenflokker.
10. I den grad en slik endring innebærer systematisk forskyvning av økonomisk ansvar fra stat til kommune må dette kompenseres gjennom tilpasninger av rammeoverføringene til kommunene.

6 B Regelverket

Panelet mener at det ikke er lovgrunnlaget som er hovedproblemet for barnevernet, men tjenestens manglende mulighet for å etterleve loven. Loven setter standarder som ikke kan oppfylles med dagens ressurser, særlig gjelder dette den kommunale tjenesten. Dette kan føre til at det utvikles lokale normer og fagkulturer som i større grad blir opptatt av å tilpasse tjenestene til rådende tiltak og ressurser enn å sørge for at barn i ulike og vanskelige livssituasjoner får den hjelpen de trenger. Det kan for eksempel bety at terskelen for å få tilgang på hjelp blir hevet. Panelet finner det videre paradoksalt at en har rett til helsetjenester, men ikke rett til hjelp om ens helse eller utvikling blir alvorlig truet. Panelet anbefaler derfor at det snarlig utredes hvordan loven kan bli rettighetsfestet.

Her skal vi kort peke på fire områder der panelet mener det bør gjøres endringer i regelverket. Et femte område, om at små barn som har vært under omsorg i to år bør bli boende, behandler vi i kapittel 11 om tiltak.

Taushetsplikten forenkles

Barnevernpanelet mener at taushetspliktsreglene bør forenkles med tanke på at det i lov og forskrifter må tydeliggjøres at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å fremme arbeid for rask og effektiv hjelp til barns beste. Dette berører spesielt det tverretatlige samarbeidet, som kan styrkes ved at det gis mulighet til at taushetspliktbestemmelsene lempes på, for eksempel etter modell fra Danmark som har tatt bort taushetsplikten mellom samarbeidende etater. Videre må det etableres tydelige veiledere på området, som hjelp til alle aktører som arbeider med utsatte barn og unge og deres familier.

Tilsynet endres grunnleggende

Tilsynsordningene skal sikre at barn og unge plassert i barnevernet kan si fra om uheldige forhold knyttet til den offentlige omsorgen. Det skal gi dem mulighet til å be om annen støtte eller hjelp og også rapportere krenkelser eller overgrep. Det skal også føres tilsyn med kommunens barnevernsarbeid og om barnet eller ungdommens rettigheter innfris. Dagens institusjonstilsynsordning innebærer at tilsynet ofte blir utført av personer barna og ungdommene ikke kjenner. De unge vet ofte ikke hvordan informasjonen skal brukes og blir tilbakeholdne med å fortelle om det de opplever. Tilsynspersonen kommer ofte mens barna og ungdommene er på skolen, og da får de ikke snakket direkte med

barna og de unge. Tilsynsførerne i fosterhjem er sjelden valgt av barnet eller ungdommen selv, ofte kommer også her en forholdsvis fremmed person og spør om svært personlige ting. De færreste fosterbarn treffer tilsynsføreren fire ganger i året, som lovverket i dag sier.

Barnevernpanelet mener at tilsynsordningene må endres. Et tilsyn må bygges på grunnleggende tillit. Panelet foreslår en ordning med tillitspersoner for alle plasserte barn og unge i barnevernet (se også kapittel 6 C). Tillitspersonen kan være kontaktperson for tilsynet. Hvor ofte barnet eller ungdommen selv direkte treffer tilsynet, må ha minimumsstandarder, men for øvrig tilpasses hvert enkelt barn eller ungdom. De i tilsynet som skal treffe barn og unge, må ha god relasjonell kompetanse, være kultursensitive og ha evnen til å skape tillit.

Videre skal tilsynet ha ansvar for å undersøke om barn og unge i barnevernet får sine rettigheter innfridd og dermed føre tilsyn med det arbeidet fosterhjemmet, institusjonen, det statlige og det kommunale barnevernet utfører.

Tilsyn av institusjonene må ikke være systemrevisjon, men gjøres i en form der etikk og humanistiske og barnevernfaglige metoder blir de bærende kvalitetskriteriene for barnevernsinstitusjoner. Barn og unge må bidra i utformingen av det nye tilsynet, for å sikre at de vil og tør beskrive virkeligheten slik de opplever den og ønsker om endring.

Panelet vil at alt tilsyn skal legges hos Helsetilsynet v/Fylkesmannen, inkludert tilsyn med de kommunale fosterhjemmene og tilsyn med Bufetat. I dag er ikke vedtak fattet av Bufetat underlagt tilsyn, og dette er en mangel som må rettes opp. At alt tilsynet legges til en etat vil være ressursbesparende og vil kunne bidra til en bedre standard og at en kan utvikle lærende tilsyn.

Fylkesnemnda gjennomgås kritisk

Panelet mener at fylkesnemndas funksjon, rettslige status og avgjørelser må gjennomgås kritisk, og at det bør vurderes om fylkesnemndas skal gis status som barne- og ungdomsdomstol. Videre mener panelet det er urimelig at dommerne i fylkesnemndene ikke er underlagt den samme tilsyn og kontroll som de rettsinstanser som er underlagt Domstolsadministrasjonen. Sentralenheten for fylkesnemnder har en ren administrativ funksjon og ivaretar ikke arbeidsgiveransvar og tilsynsansvar. Fra flere deler av landet er det meldt at barneverntjenesten i sam-

arbeid med kommuneadvokat har forsøkt å ta opp misnøye, men er blitt avvist fordi ingen vedkjenner seg slik myndighet. I den grad kommunene benytter seg slik myndighet, for eksempel private konsulenter som sakkyndig, for eksempel privatpraktiserende psykolog, kan disse ikke inngå som fagkyndige i fylkesnemndssaken, noe panelet er blitt kjent med har skjedd.

FNs barnekonvensjon overvåkes

I prinsippet er alle barn i Norge, enten de er etnisk norske og/eller samiske, tilhører etniske og kulturelle minoriteter som er permanent eller midlertidig bosatt i Norge, er flyktninger eller asylsøkere, godt beskyttet av FNs barnekonvensjon og av Barnevernloven av 1992. For barnevernpanelet er viktige temaer hvilke tiltak barn tilbys med hensyn til ivaretagelse av deres kulturelle tilhørighet og utfordringen med at barn tilbys dårligere tiltak enn de har behov for med henvisning til trange økonomiske rammer eller kapasitetsutfordringer i utredningsfasen. Dette gjelder også de tilbudene som blir gitt mindreårige asylsøkere (se kapittel 10 for nærmere beskrivelse av dette). Derfor må det undersøkes kontinuerlig om FNs barnekonvensjon blir oppfylt i Norge. De artikkelene i barnekonvensjonen som gjelder urfolk spesielt, må tas inn i barnevernloven.

Barnevernpanelet foreslår

1. Det utarbeides nye bestemmelser som forenkler taushetspliktsreglene. De nye bestemmelsene om taushetsplikt må tydeliggjøre at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å fremme barns beste mellom parter som samarbeider om barnet. Videre forenkles taushetspliktsbestemmelsene mellom samarbeidende instanser.
2. Tilsynsordningene i norsk barnevern endres og bygges på grunnleggende tillit. Barn og unge bidrar i utformingen av de nye ordningene.
3. Alt tilsyn, inkludert tilsynet med de kommunale fosterhjemmene og Bufetat, legges til Helsetilsynet v/Fylkesmannen. Helsetilsynet må raskt sette i gang et arbeid som sikrer dette og deretter ha kontinuerlig ansvar for rekruttering og opplæring. Dette vil være ressursbesparende, og vil kunne bidra til at en kan utvikle lærende tilsyn.

4. Fylkesnemndas funksjon må gjennomgås og evalueres. Etter 20 år med Fylkesnemnda bør det innhentes brukererfaringer, og vurderes i hvilken grad Fylkesnemnda fungerer som rettsinstans for utsatte barn- og unge.
5. Den som oppnevnes til sakkyndig av kommunen kan ikke samtidig være sakkyndig i Fylkesnemnda. Nemnda må opprette egen sakkyndig.
6. Det må undersøkes om FNs barnekonvensjon blir oppfylt i Norge særlig med tanke på urbefolkningen og minoritetsbefolkningen.
7. Panelet anbefaler at det snarlig utredes hvordan barnevernloven kan bli en rettighetslov for barn og unge.

6 C Organisering for barns behov

Det styrende prinsippet for organiseringen må alltid være koblet til barnevernets mandat: Barnets beste. Fleksibilitet i organiseringsmåten er derfor et svært viktig stikkord. Barnets beste må vurderes for hvert enkelt barn i hver enkelts kontekst.

Anbud og markedstenking er skadelig for barn

Barnevernpanelet har som en utfordring pekt på at markedstenkingen med anbud skaper uro og mangel på forutsigbarhet, fordi kortsiktige økonomiske kriterier blir avgjørende. Trygghet, stabilitet og forutsigbarhet er fundamentalt viktig for alle mennesker, for å få det trengs langvarige og nære relasjoner. Unge som lever i barnevernet har i flere prosjekter gitt klart uttrykt for at ordningene med anbud må tas vekk og at langsiktige avtaler må gjøres mellom aktørene i barnevernet og det offentlige (Barnevernsproffene 2009 og Flytteproffene 2011).

Barnevernpanelet ber om at alle former for anbudsordninger avskaffes innen 2015. Barnevernspanelet ønsker ikke private aktører med profittmotiv i barnevernet og ber om klare regler for å hindre reelt utbytte. Inntil dette skjer, kan norske myndigheter benytte muligheten i EØS-regelverket til å reservere anbudsprosesser for ideelle aktører og andre private uten profittmotiv. For private kommersielle aktører, må offentlige oppdragsgiver sette klare krav til ansattes kompetanse og til drift av institusjonene. Både offentlige, ideelle og kommersielle tiltak må oppfylle det offentliges klart formulerte krav til kvalitet.

Fleksible turnusordninger

Flere unge med erfaring fra barnevernet i Norge har de siste årene tydelig formidlet at det totale antallet ansatte på institusjonen og hyppigheten på vakt-skiftene, for mange er med på å avgjøre hva de opplever som en god institusjon. De ber om å måtte forholde seg til færrest mulig voksne. Sjansene for økning i rusing og rømming øker med hyppige vaktskifter, og det er lettere å manipulere når stadig nye voksne kommer på jobb. Voksne som er til stede i deres hverdag over tid oppleves ofte som mer engasjerte og det blir lettere å bygge opp og vedlikeholde en god relasjon. Et stort flertall av unge med erfaring fra institusjoner med ulik turnus, ber om å ha voksne på jobb over flere døgn i strekk. (Barnevernsproffene 2009 og 2011)

Barnevernpanelet mener at arbeidstidsorganiseringsene på institusjonene alltid må ta utgangspunkt i barnets beste. Barn og unges behov må være grunnlaget for hvordan arbeidstiden organiseres. Norsk lov skal følges, men det må være full åpning og tilrettelegging for unntak og lokale tilpasninger, herunder bruk av medleverturnus.

Voksne nærmest mulig barna

De voksne i barnevernet har ulike roller og mange svært sammensatte oppgaver. De siste årene har saksbehandlingen i barnevernet som en følge av økte dokumentasjonskrav og sterkere rettsikkerhet blitt mer byråkratisert, og følgen er at det blir mindre tid til direkte samhandling og hjelp til barn og foreldre. Dette har på mange måter skapt utfordringer for et fagfelt som bygger sitt arbeid på menneskelige møter og der de som skal få hjelp og støtte i så stor grad spør etter gode relasjoner.

Barnevernpanelet mener at barnevernet, spesielt barnevernets ledere, må sikre at de ansatte i størst mulig grad skal arbeide nærmest mulig de barn og unge de skal støtte og at rutiner og strukturer må ta utgangspunkt i det. Gode relasjoner må ha hovedfokus i alt arbeid i barnevernet. Panelet er innforstått med at det kan oppstå krysspress mellom tid til det skriftlige arbeidet for å sikre at lovens kvalitetskrav oppfylles og tiden som trengs til relasjonsbygging. Dette må i større grad tas med i vurdering av kapasitetsbehovene i tjenesten. Mer oppgavedifferensiering innad i tjenestene, der noen ansatte har særskilt ansvar for dokumentasjon, bør vurderes.

Alle barn og unge har en tillitsperson

En stadig tilbakevendende utfordring for barnevernet, er barn og unges ønske om å forholde seg

til få voksne. Ønske om et mest mulig normalt liv, med færrest mulig «fremmede» voksne blir ofte uttrykt. Det utdypes ofte med følelser som at det kan kjennes vondt, slitsomt, kjedelig eller meningsløst å måtte fortelle fra historien sin, dele erfaringer og framtidstanker til stadig nye profesjonelle. Barn og unge ønsker først og fremst å snakke med mennesker de selv velger ut, liker og har tillit til.

Barnevernpanelet mener barnevernet må gi alle barn og unge som selv ønsker det og som plasseres, en voksen tillitsperson. Barnet eller ungdommen velger selv i størst mulig grad hvem dette skal være. I rollen ligger det å følge med på hvordan barnet eller ungdommen har det, være støtteperson, være talsperson – og dermed å kunne være med på møter, når barnet eller ungdommen ønsker dette. Tillitspersonen kan også, på vegne av og etter avtale med barnet, ta opp ting med saksbehandleren, tilsynet, institusjonsansatte eller med fosterhjemmet.

Barnevernet får koordinerende rolle

Mange barn, unge og deres familier har behov for ulike former for støtte og hjelp, og flere hjelpeinstanser er dermed bidragsytere. Saksbehandlere har som oppgave å koordinere de ulike tjenester barn og unge, foreldre og fosterforeldre trenger. Barnevernpanelet ønsker et sterkere fokus på saksbehandlerens rolle som koordinator, og mener at en anerkjennelse av denne funksjonen vil sette saksbehandlerne i stand til å gjøre en bedre jobb for barnet.

Det er et viktig prinsipp at tjenesten skal ytes av den instans som har det lovmessige ansvar. Alle hjelpeinstanser forvalter tjenester etter lovverk som innebærer betydelige skjønnsmessige vurderinger. For å sikre barnevernbarna like muligheter som andre barn, må skjønnsetøvelsen innebære positiv diskriminering, spesielt for å sikre tilgang på helse-tjenester, utdanning og sosial inkludering.

Barnevernpanelet mener at det må gis styrings-signaler som sikrer dette, blant annet gjennom lovverk. For barn som er under offentlig omsorg, eller er langvarig plassert utenfor opprinnelig familie etter andre bestemmelser, må barnevernet få en koordinerende rolle. Dette gir mulighet til også å påvirke enkeltbeslutninger som tas i andre hjelpesystemer, og gir barnevernet en «vaktbikkje-funksjon», alltid til det beste for barnet. Denne rollen tydeliggjøres i barnets eller ungdommens individuelle plan.

Barn og unge del av skriftlig rapportering

Voksne står i dag for det aller meste av skriftlig rapportering i barnevernet. Også på vegne av tenåringene, er det de voksne som beskriver hvordan de har det, hvordan de oppfører seg og hvordan de opplever den hjelpa de får. Barn og unge er barnevernets «oppdragsgivere», men det dokumenteres i liten grad hva de opplever hjelper og hvilke forandringer de ønsker seg. Mange unge kjenner seg ikke igjen i beskrivelsene av dem i rapportene. Saksbehandlere og institusjonsansatte er bekymret for systemtvang som gjør at de må rapportere unødvendig mye eller må framstille ungdommene som «verre», «mer utfordrende» eller mer «problematisk» enn de er – som forberedelse til Fylkesnemnda, for å få en plassering eller et hjemmetiltak.

Barnevernet har i mange år fokusert sterkt på atferd. Nyere forskning inkluderer i større grad følelser, de unges opplevelse av egen situasjon og deres innspill til hva som skal skje framover. Å inkludere barn og unges beskrivelser i rapportering og annen dokumentasjon, kan bidra til beskrivelser det er større sjanse for at barn og unge kjenner seg igjen i.

Barnevernpanelet mener at barn og unges beskrivelse av hvordan de opplever egen utvikling og den hjelp og støtte de mottar, må bli en sentral del av barnevernets arbeid, både i den kommunale saksbehandlingen, i statlig barnevern, i fosterhjem, i institusjon og i tilsyn. Det er vesentlig at dette gjøres med arbeidsmåter barn og unge liker.

Fysisk tvang bare i nødverge

Ulike former for bruk av tvang reguleres i rettighetsforskriftene. Skjerming og holding er former for fysisk tvang og skal kun brukes i nødverge, men aldri som del av oppdragelse eller i terapeutisk sammenheng. Allikevel uttrykker unge i barnevernsinstitusjoner at de opplever at holding mange steder systematisk brukes som grensesetting og straff og som et uttrykk for utrygghet blant de voksne. Om du ikke hører etter, er frekk eller provoserer på andre måter, kan dette ende i holding. I ulike situasjoner uttrykker de også at voksne bidrar til å øke konfliktnivået (Barnevernsproffene 2009 og Flytteproffene 2011). Bruken av holding kan oppleves krenkende og kan lage varige psykiske sår. Skjerming kan gjøre at en vanskelig situasjon kommer under kontroll, men kan også bidra til å forverre relasjoner og øke sinne og frustrasjon hos ungdommene. Samtidig forteller unge i barnevernet om ulik praksis blant de ansatte, og at mange i stedet

for å bruke fysisk makt vil samarbeide og forsøke å forstå og nå inn til de unge.

Barnevernpanelet ber om at det settes fokus på bruken av holding og skjerming i barnevernet og at dette reduseres til et minimum. Det må sikres at alle ansatte i barnevernsinstitusjoner har en høy bevissthet rundt hvordan holding og skjerming virker på ungdommene og hvilke skader det kan gi. Ansatte må sikres opplæring i å arbeide konfliktdempende og i stor grad arbeide for å forstå hvorfor sinne og frustrasjon kommer til uttrykk og dermed møte reaksjonene på andre måter.

Medbestemmelse i flytting og plassering

En del barn og unge opplever mye flytting og nye plasseringer.¹⁸ De flyttes også når de selv ikke ønsker det, en del ganger fordi tiltaket ikke er godt nok tilpasset barnets behov. Dette bidrar til brutte relasjoner, utrygghet i forhold til voksne og avbrudd i skolegang.

Barnevernpanelet mener at alle barn og unge som skal plasseres, må få bidra med svar i egen flytteprosess og at det er barnevernstjenestens ansvar å sikre at barnet eller ungdommen får uttrykke seg om dette til voksne de er trygge på. Dette er helt avgjørende for barnets framtid. De må få god informasjon og involveres, etter alder og forutsetninger, fra starten av og gjennom hele flytteprosessene. De involveres i forhold til om flytting skal skje, hva slags plassering som eventuelt skal komme, spørsmål om skolebytte osv. Plasseringssted må deretter velges ut fra en samlet vurdering av hva som er barnets beste, ikke ut fra generelle målsettinger, som f.eks. at fosterhjem er et bedre valg enn institusjon. Det må brukes nødvendig tid til å sikre god plassering. Når barn og unge har opplevd en utilsiktet flytting, må et to-base tiltak alltid vurderes. Barnevernet har et særlig ansvar for å sikre at samiske barn og andre minoritets barn og ungdom ikke blir plassert på institusjoner eller i familier som ikke kjenner deres kulturelle tilhørighet og språk, og som heller ikke vurderer dette som viktig å sette seg inn i.

BARNEVERN-PANELET FORESLÅR

1. Barnevernpanelet anbefaler å stoppe anbudsrundene i barnevernet og å avvikle bruken av aktører med profittmotiv. Samtidig ber vi om en styrking og en målrettet oppbygging av et kvalitativt godt tiltaks- og institusjonstilbud.
2. De voksne i barnevernet arbeider i størst mulig grad nærmest mulig de barn og unge de skal støtte og hjelpe, og rutiner og strukturer tar utgangspunkt i dette.
3. Barnevernet koordinerer ulike tjenester barnet eller ungdommen mottar og kan påvirke enkeltbeslutninger som tas i andre hjelpesystemer, alltid til det beste for barnet.
4. Barn og unge i barnevernet får en voksen tillitsperson, som de i størst mulig grad selv velger. Tillitspersonen blir et bindeledd mellom barnet og de ansatte og bidrar til trygghet og til å redusere antall voksenpersoner barnet eller ungdommen må forholde seg til. Tillitspersonen blir et viktig kontaktpunkt for tilsynet og gir større fleksibilitet og valgfrihet for barn og unge.
5. Turnus på institusjonene tar alltid utgangspunkt i barnets beste, og det må åpnes og tilrettelegges for unntak og lokale tilpassninger, herunder bruk av medlevertturnus.
6. Barn og unges egne beskrivelser inkluderes i rapportering. Dette må gjøres på måter barn og unge liker.
7. Det settes fokus på bruken av holding og skjerming i institusjoner, for å sikre høy bevissthet hos de ansatte og at praksisen av dette er i samsvar med gjeldende regelverk. Arbeidsgiver sikrer at ansatte i barneverntiltak har faglig kunnskap, etisk bevissthet og en praksis i samsvar med gjeldende regelverk, ved bruk av holding og skjerming.
8. Barn og unge som skal plasseres, har størst mulig innflytelse i egen flytteprosess. Barnevernstjenesten har ansvar for at de får uttrykke seg om dette til voksne de er trygge på. Plasseringssted velges ut fra dette barnets beste.
9. To-base tiltak skal alltid vurderes for barn og unge som har opplevd en utilsiktet flytting.

Kap 7

INNFLYTELSE TIL BARN OG UNGE

Barnevernpanelet ønsker at ordet «bruker» i størst mulig grad tas vekk fra barnevernets ordbruk. Det er ikke et godt ord for å beskrive menneskene i dette systemet. Det signaliserer systemet som det sentrale og at menneskene kan «komme til systemet». Panelet mener ordene barn, unge og foreldre i stedet bør brukes, alternativt erstatte bruker med et ord som tydeligere signaliserer at barn og unge er barnevernets oppdragsgivere. Barnevernpanelet mener videre at ordet medvirkning ikke er kraftfullt nok til å sikre barn og unge den innflytelse de bør ha i barnevernet. Det forklares ulikt i ulike sammenhenger og bør erstattes av ordene innflytelse og makt.

I Norge er det slått fast at de som tilbys hjelp og støtte i hjelpeapparatet, skal kunne påvirke innholdet i tjenestene de får tilbud om. Dette framgår både av FNs konvensjon om barns rettigheter, barneloven §§ 31–33, barnevernloven § 6–3 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, art. 8. De som berøres av en beslutning eller er brukere av tjenester, skal ha innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet (se St.meld. 34 (1996–1997)).

Prinsippet om at barn og unge både skal kunne påvirke egen sak og også barnevernets tjenestetilbud, har blitt stadig tydeligere understreket i Norge. I hvor stor grad dette skjer i praksis, er det allikevel delte meninger om. Unge fra Barnevernproffene og Landsforeningen for barnevernsbarn har de siste årene regelmessig delt erfaringer

som viser mangler på dette området. Voksne som i liten grad kjenner barna og ungdommene og som de har lite kontakt med, har ofte stor uttalerett om hva som er best for dem. Voksnes meninger blir ofte avgjørende. Samtidig vet vi at her fins det ønsker og vilje til å forandre.

Innflytelse styrker selvfølelse

Forskning viser at det å gi barn og unge innflytelse over hva slags hjelp de trenger og egne framtidvalg, bedrer utvikling og selvfølelse (se for eksempel Falck og Winsvold 2011¹⁹). Barn og unge vet mye om hva som er bra for seg og viktig for dem framover. Gjennom også systematisk å involvere barn og unges erfaringer og forslag til endringer på systemnivå, kan barnevernets tiltak bli mer treffsikre og nyttige.

Gode arbeidsmåter for å involvere

Mange voksne i ulike deler av barnevernet opplever det som utfordrende å vite hvordan de skal involvere barn og unge, for at de skal ønske å dele erfaringer og få reell innflytelse. Utrygghet i forhold til voksenrollen i dette arbeidet, kan være en grunnleggende hindring for at dette ikke i større grad gjennomføres i de ulike delene av norsk barnevern.

Barnevernet har de siste årene vektlagt å finne fram til samtaleformer som sikrer at barn og unge vil dele erfaringer og komme med ønsker for livet sitt. Dette ser barnevernpanelet på som viktig arbeid som må

19 <http://www.nova.no/id/24227.0>

videreutvikles. I tillegg er det avgjørende at også andre uttrykksmåter i større grad tas i bruk. Ulike barn og unge opplever trygghet gjennom ulike uttrykksmåter, og de må i større grad få mulighet til å dele erfaringer og komme med innspill på måter de selv er med og bestemmer. Voksne må bevisstgjøres om betydningen dette kan ha og få opplæring i ulike arbeidsmåter som kan sikre at alle barn og unge får muligheter til å gi innspill og ha reell innflytelse.

Barnevernpanelet mener at barnevernet, i samarbeid med barn og unge, i betydelig grad må legge vekt på å finne fram til rutiner og strukturer som sikrer at barn og unge i større grad er samarbeidspartnere og får innflytelse i alle deler av barnevernet. Fokus på holdningsskapende arbeid og opplæring i ulike arbeidsmåter, kan sikre at ansatte bedre involverer barn og unge i barnevernet og samtidig gir dem mer innflytelse og makt.

Samarbeid mellom unge og voksne avgjør

Barn og unge i barnevernet er i svært stor grad avhengige av de voksne som skal hjelpe dem. Kontakten med saksbehandler, tilsynsfører eller særkontakt i institusjon, får betydning for hvordan hjelpen vil oppleves. De voksne bestemmer i dagens organisering av barnevernet, oftest hvilken eller hvilke voksne barnet eller ungdommen må forholde seg nærmest til – og dermed dele tanker, erfaringer og ønsker med. Barnet eller ungdommens syn på hvilke voksne han eller hun opplever best kan hjelpe, inkluderes i for liten grad. Og om kjemien og samarbeidet mellom en voksen og barnet eller ungdommen ikke fungerer godt for barnet, har det ofte liten mulighet for å få bytte voksen.

Barnevernpanelet mener at barn og unge i barnevernet i størst mulig grad må ha innflytelse på hvilke voksne de skal formidle tanker, erfaringer og ønsker til. De voksnes erfaring, ønsker og kapasitet må også tillegges vekt, men utgangspunktet er at barnet eller ungdommen er i sentrum av barnevernet og at det derfor må vektlegges sterkere å inkludere deres oppfatning av hva som hjelper. De må også i størst mulig grad få beholde voksne som de opplever gir dem god hjelp. De må få uttrykke sin opplevelse av voksne i hjelpetiltak, institusjonsansatte, tilsynsfører og saksbehandlere. Rutiner og organisering må i større grad inkludere disse perspektivene og ta utgangspunkt i ønsker og tilbakemeldinger fra barn og unge.

God informasjon gir reell innflytelse

Noen barn og unge i barnevernet, har fått god informasjon fra de var små, mens andre ikke vet hvorfor de havnet der, de kjenner ikke historien sin, hvor lenge de kan være i tiltakene de er i nå, hva som er bestemt at skal skje med dem framover, eller hvilke muligheter de har. Unge i Forandningsfabrikkens prosjekter har rapportert om svært ulik praksis i Norge på dette området. De etterlyser at saksbehandlerne tidligst mulig tar et tydelig ansvar for at barnet eller ungdommen på gode måter får informasjonen både om sin familiehistorie og om hva som har skjedd og skal skje med dem i regi av barnevernet. Ungdommene har forklart at det å få informasjonen tidligst mulig gjør at historien din blir til en del av deg – og skåner mange for store belastninger i tenårene. Det gir og barn og unge større mulighet for reelt å ha innflytelse i vurderingene av hva som skal skje og hvilken hjelp de skal få framover.

I Oslo har mer enn halvparten av barn og unge knyttet til barnevernet innvandrerbakgrunn. Også i andre storbyer er andelen med innvandrerbakgrunn stor. For disse unge kan god informasjon være enda mer avgjørende. De kan av barnevernet, bevisst eller ubevisst, bli sett på ut fra kulturell bakgrunn og kan dermed tillegges egenskaper de ikke har. Mangel på god bruk av tolk kan også bringe med seg store utfordringer. Barnevernpanelet mener at all hjelp barnevernet gir, må ta utgangspunkt i hvert enkelt barn eller ungdoms historie, deres egne erfaringer i en kulturell kontekst, deres opplevelse av hjelpen de får og deres ønsker for framtida. God informasjon er helt avgjørende for å lykkes med dette. Med i betraktning, må og tas kulturen i hjemlandet deres, innvandrer-kulturen i Norge og barnevernsarbeiderens bevissthet om egne fortolkninger. At barnevernsarbeidere må være kultursensitive og forsøker å forstå barnet innenfor sin kulturelle kontekst er også et særlig, lovhjemlet ansvar overfor samiske barn og unge.

Barn og unge får større innflytelse på samvær

Barnevernpanelet vet at gode saksbehandlere involverer barn og unge i arbeidet med samvær, men at ikke alle opplever det. Mange unge mener barnevernet bestemmer for mye og i for liten grad involverer dem og gir dem innflytelse. Dette gjelder spørsmålene om hvem i familien og nettverket de skal ha samvær med og hvor mye eller lite samvær og annen kontakt de skal ha. Barnevernet vektlegger også i for liten grad samvær med søsken, besteforeldre og annen slekt. Foreldre, søsken, annen

familie og nettverk er for mange barn og unge, dem som tettest vil følge dem opp etter de blir 18 år.

Barnevernpanelet mener at barnevernet må ha hovedansvaret for at barnet eller ungdommen har mulighet til å holde kontakt og bli kjent med søsken, annen familie og nettverk. Alle barn og unge må høres når samvær skal bestemmes, barnevernet har ansvar for å legge til rette for at alle trygt får uttrykke sine ønsker. Barn under 7 år må høres og beslutning i størst mulig grad tas med utgangspunkt i det de ønsker. Barn over 7 år må i stor grad bestemme samvær. Ingen må på noe tidspunkt tvinges til å ha samvær med sine foreldre eller andre i familien eller nettverket.,

Erfaringskonsulent ved konflikter

En del barn og unge føler seg lite forstått i møte med barneverntjenesten eller lite følelsesmessig ivarettatt i møte med saksbehandleren. Barnevernets dobbeltrolle som hjelper og kontrollør gjør at det kan være vanskelig å tørre å snakke åpent der. Samtidig er det grunnleggende at barn og unge i barnevernet forstår de avgjørelser som tas om deres liv og at de selv om de ikke er enige, blir møtt på sine følelser i forhold til dette.

Innenfor psykisk helsevern og rus, har man de siste årene engasjert erfaringskonsulenter som støttespillere for barn og unge. Dette er personer med egen erfaring fra å motta hjelp og støtte i hjelpeapparatet og kan brukes der det er konflikter mellom saksbehandler og den unge – for eksempel ved plassering eller ved uenighet om tiltakene barnet eller ungdommen ber om.

Barnevernpanelet mener bruk av erfaringskonsulenter også i barnevernet vil kunne bidra til at flere barn og unge opplever at de blir sett og forstått, selv der det er uenighet mellom dem og barneverntjenesten. Flere kan oppleve å få støtte til tanker og følelser. Erfaringskonsulenter vil dermed kunne fungere som en «talk» mellom den unge og saksbehandleren.

BARNEVERN-PANELET FORESLÅR

1. Hele det norske barnevernet legger vekt på å gi de ansatte kunnskap om betydningen av å gi barn og unge innflytelse, og ledere og kolleger gir hverandre inspirasjon og trygghet til å gjennomføre dette.
2. Det utvikles rutiner og strukturer for å sikre barn og unges innflytelse – i all saksbehandling, på institusjoner, i fosterhjem og i forbindelse med tilsyn. Det gjelder for eksempel form på ulike typer møter, involvering i planlegging, rutinene og samarbeidet på institusjon og i gjennomføring av tilsyn av fosterhjem og institusjoner. Dette gjøres med arbeidsmåter som sikrer at barn og unge kan uttrykke seg på måter de liker – for å beskrive egen livssituasjon, evaluere tiltak og å dele ønsker for framtida.
3. Barn og unge får uttrykke hvilke voksne som hjelper dem best. De får medinnflytelse over: 1) hvem som skal være deres saksbehandler og tillitsperson og 2) hvilke voksne som deltar på og leder inntaks- og ansvarsgruppemøter. Beslutningene tas deretter så nært barn og unge som mulig.
4. Barnevernet får et tydelig plassert hovedansvar for at alle barn og unge i barnevernet fra starten av og deretter kontinuerlig får god informasjon. Alle barn og unge skal tidligst mulig kjenne historien sin, hva som er bestemt og valgmuligheter for framtiden.
5. Barn og unge sikres større innflytelse over samvær med foreldre, søsken og andre de ønsker samvær med. Ingen barn eller ungdom tvinges til samvær. Barnevernet sikrer at barn opp til 7 år får uttrykt sine ønsker til noen de har tillit til og at beslutninger tas med utgangspunkt i dette. Fra 7 år har barn og unge stor innflytelse over samvær. Unntak er om barn under 12 ønsker samvær med noen som kan være skadelig for dem.
6. Det prøves ut en ordning med erfaringskonsulenter i barneverntjenesten, med mål om at de kan bruke egen historie til å hjelpe andre. De rekrutteres for eksempel fra Barnevernproffene, Landsforeningen for Barnevernsbarn eller de er voksne med egen erfaring fra barnevernet. De må ha et avklart forhold til egen oppvekst og delta i et opplæringsprogram.

Kap 8

OMSORG OG STØTTE TIL FORELDRE

Å bli fratatt omsorgen for sine barn vil oppleves som en alvorlig livskrise for mange foreldre. Mange foreldre trenger hjelp og støtte for å kunne gjøre noe med de forholdene som utløste omsorgsovertakelsen. Derfor må barnevernet ha en formell forpliktelse for oppfølging av foreldrene ved omsorgsovertakelse. Barnevernpanelet mener det er svært viktig at foreldre får støtte og hjelp, men det er også viktig for barna at foreldrene blir godt ivaretatt.

Støtteperson til alle foreldre

Mange foreldre oppgir at de har få andre å snakke med, ofte føler seg ensomme og er uten et støttende nettverk. Erfaringen fra pilotprosjekter med støttepersoner er at samvær har blitt mer fokuserte, foreldrene har blitt mer til stede for barnet, og kan også gjennom støttesamtalene veiledes i å se barnas behov i større grad. Støttesamtaler kan også bedre samarbeidsklimaet mellom forelder og fosterhjem. I dette ligger både å gi forelder trygghet på at vedkommende fortsatt er viktig i barnets liv, og la forelder ha en tydelig rolle, samt hjelpe forelder til å hjelpe barnet i å knytte seg til en ny familie, en ny livssituasjon. For å få dette til kreves en trygg relasjon, respekt og ærlighet, og langsiktig arbeid.

Barnevernpanelet mener at tilbudet om støtteperson bør gis til alle foreldre så snart omsorgsovertakelse blir tematisert, eventuelt senest når omsorgsovertakelsen finner sted. Støttepersonen kan være en sosialarbeider, psykolog, terapeut eller ha annen bakgrunn fra og erfaring med barnevernsarbeid.

Støttepersonen skal tilby oppfølging og samtaler med foreldrene så lenge barnet er under barnevernets omsorg, samt noe tid etter eventuell tilbakeføring. Støttepersonen skal først og fremst lytte og gi foreldrene en anledning til å luften tanker og følelser på en måte som er åpen og ivaretagende. Hensikten er å ta i mot foreldrene, deres følelser og frustrasjoner, og gi dem en arena hvor de opplever å bli møtt med respekt og verdighet. I mange tilfeller vil det kreve en varhet for og kunnskap om kulturelle forskjeller.

Støttepersonen må ha noe kunnskap om barneverntjenesten som system og regelverk, ha kunnskap om sorgprosesser og ha evne til å lytte, støtte og veilede i hvordan foreldrene skal ta vare på seg selv i den vanskelige tiden som ligger foran dem. Det er avgjørende at foreldrene kan stole på sin støtteperson, og på at støttepersonen er ærlig og tydelig overfor forelder. Kjemien mellom forelder og støtteperson er avgjørende for samtalenes støttende funksjon. Derfor bør det også være mulig for forelder å bytte støtteperson, hvis relasjonen ikke fungerer.

En støtteperson bør kunne delta sammen med forelder på møter med barneverntjenesten, der hvor forelder ønsker det, samt bistå i kontaktablerting med hjelpeapparatet for øvrig.

Foreldrehus

Mange foreldre kan ha behov for trygg arena, sosial møteplass og hjelp til selvhjelp. De trenger et fristed der de kan utveksle erfaringer ved behov, kjenne at de ikke er alene, gi hverandre støtte på tunge dager og hjelpe hverandre med å fokusere på de gode opplevelsene.

Oslo har i dag et månedlig gruppetilbud til foreldre som har barn under barnevernets omsorg. Foreldre der har formidlet at dette er avgjørende for at de har klart seg gjennom store vanskeligheter i livet.

Barnevernpanelet foreslår at det opprettes foreldrehus bygd på erfaringer fra Oslo, rundt om i Norge. Det må være lett tilgjengelige lavterskeltilbud, sentralt plasserte, ha god kapasitet og med svært få dagers ventetid på første samtale. Det bør være et åpent og inkluderende miljø, preget av respekt og likeverdighet. Her tilbys gruppetilbud for foreldre og kurs om barns utvikling, oppdragelse, systemkunnskap om ulike hjelpeinstanser, plikter og rettigheter i forhold til barneverntjenesten, og samarbeid med institusjon og fosterhjem.

Foreldrehuset bør ha tilknyttet et «fagteam» av psykolog, advokat, helsepersonell, familieterapeut, saksbehandler innenfor barnevernet, saksbehandler fra sosialtjeneste/NAV og miljøterapeut. De skal ikke inn i enkeltsaker, men kan gi råd og veiledning på generelt grunnlag, og bistå foreldrene i videre kontakt med hjelpeapparatet. De ansatte må ha god kulturell kompetanse og være kultursensitive. De må kunne tilby eller formidle kontakt med tolker innenfor de største språkgrupper, og som har erfaring fra denne type arbeid.

Foreldrehuset som etableres i områder med store samiske befolkninger må ha et særlig fokus på ulike samiske levemåter og kulturspesifikke utfordringer.

Familieråd

Ved bruk av familieråd kartlegger barnevernsarbeideren hvilke ressurser som finnes i storfamilien. På denne måten involverer og aktiviserer barnevernsarbeideren storfamilien, og barnet selv, når hun/han skal finne gode løsninger på forhold som er vanskelige eller skadelige for barnet, eller på vanskeligheter i barnets hverdag (Slettebø 2009). Ved bruk av familieråd der barnet er samisk eller har annen kulturell bakgrunn må barnevernsarbeideren være åpen og kunnskapssøkende.

BARNEVERN-PANELET FORESLÅR

7. Foreldre som blir fratatt omsorgen for sine barn, skal få rett til en støtteperson betalt av det offentlige. Støttepersonen tilbyr oppfølging og samtaler med foreldrene mens barnet er under barnevernets omsorg. Det kan være en terapeut, sosialarbeider, psykolog eller person med annen bakgrunn. Støttepersonen må kunne kommunisere med foreldrene som har andre språklige og kulturelle bakgrunner enn norsk. Støttepersonen kan delta i møter med barnevernet og i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Ordningen organiseres innenfor offentlige fastsatte rammer og satser.
8. Barnevernpanelet vil at foreldre som blir fratatt omsorgen for sine barn skal få informasjon om og rett til gratis deltakelse i foreldrehus. Her kan de få støtte og omsorg, bygge nettverk og få tilbud om å delta på ulike kurs. Det bør vurderes om foreldrehusene skal samlokaliseres med familievernkontorene.
9. Bruk av familieråd institusjonaliseres som arbeidsmetodikk.

Kap 9

KOMPETANSE I BARNEVERNET

For å bedre kompetanse og kvalitet i barnevernet må vi åpent diskutere hva slags profesjonalitet barnevernet trenger. Barnevernet skal løse komplekse oppgaver, og dette krever ulik kompetanse. Til dette trengs en yrkesutdanning som ruster studenter og ansatte til å bli trygge og tydelige i hvordan forene oppgavene med å gi respektfull hjelp og å være tvangsmyndighet. Ofte er det grunnleggende ting knyttet til relasjon og samhandling som svikter når tjenesten ikke fungerer. Og vi trenger et bredt tilfang av ulik type kompetanse i barnevernet.

Mangfold må sikres gjennom å ansette mennesker med ulik erfaringsbakgrunn og utdanningsbakgrunn. Bachelorstudiene barnevernpedagog og sosionom er de mest sentrale utdanningene som kvalifiserer til de ulike delene av barnevernet. Flere ulike utdanningsløp kan gi god og relevant kompetanse til arbeid i barnevernet. I tillegg må hovedutfordringer løses gjennom å endre og styrke veiledningsarbeide for ansatte i tjenestene.

9 A Kompetanse for ansatte i barnevernet

De som skal arbeide i barnevernet må ha kunnskap om barns utvikling og hva barn trenger for å oppleve god omsorg, de må kunne samhandle med barn og voksne ut fra de forutsetningene hver enkelt har og de må ha kunnskap om det forvaltningsmessige

og praktiske arbeidet i barnevernet. De må også ha kunnskap om hvordan samfunnet og det øvrige hjelpeapparatet fungerer og hvordan rammebetingelser kan påvirkes for å skape bedre oppvekstvilkår for utsatte barn og unge. Den spesialiserte kunnskapen som den enkelte yrkesutøver vil ha behov for, vil være forskjellig, avhengig av hvor i barnevernets tiltakskjede en arbeider. Kunnskapsbehovene og kompetanseprofilen til de som arbeider i den kommunale barneverntjenesten vil med andre ord være forskjellig fra de som skal arbeide i barneverninstitusjoner, med fosterhjem eller i særskilte forebyggende eller endringsfokuserede tiltak. Flere ulike utdanningsløp kan dermed gi god og relevant kompetanse til arbeid i barnevernet.

Utredning av barns omsorgsbehov er den kommunale barneverntjenestens kjerneoppgave og innebærer at tjenesten både må kunne gjøre kvalitativt gode vurderinger og iverksette tiltak som skaper positiv endring. Det bør stilles spesielle kompetansekrav til alle som skal utføre disse oppgavene.

Barnevernpanelet vil understreke at det er avgjørende at også realkompetanse, inkludert personlig egnethet og ulike typer relevant arbeidserfaring inngår i vurderingen av nødvendig kompetanse. Det er viktig at dagens ansettelsespraksis i institusjonene gjenspeiler behovet for variasjon i yrkes- og utdanningsbakgrunn

Det er også viktig at en i hvert enkelt arbeidsfelleskap anerkjenner hverandres kompetanse, og at fokuset er på samarbeid om barnets beste. Både ledelse og kollegaer er gode rollemodeller og viser hverandre respekt, uavhengig av yrkesbakgrunn.

Barneperspektiv og kulturkompetanse

Barnevernarbeidere i den kommunale barneverntjenesten har et særskilt ansvar for å ha et barneperspektiv i sitt arbeid, samtidig som de skal ivareta barnets perspektiv gjennom at barnet inkluderes i det som foregår. De må i alt arbeid de gjør, vektlegge god kommunikasjon og samhandling med barn og familier i vanskelige situasjoner

Med bakgrunn i dette, skal barnevernet utrede og iverksette tiltak som bidrar til at barnet/den unge sikres en forsvarlig omsorgssituasjon og gode utviklingsmuligheter som deltagende samfunnsborgere, hvor grunnleggende respekt for barnets/den unges kultur ivaretas. Barnevernet må kunne vurdere barn og unges omsorgssituasjon ut fra den konteksten de lever i og kunne vurdere foresattes nåværende og framtidige omsorgskompetanse.

Videre må ansatte i barnevernet ha oversikt over ansvarsforhold og hvilken kompetanse og andre instanser det er nødvendig å henvise til. Derfor er utredningskompetanse, samhandling og koordinering kjerneelementer i det arbeidet som utføres i barnevernet. Utsatte barn og unge er også avhengige av at ansatte i barnevernet løser oppgavene i tråd med rettslige prinsipper, oppdatert fagkunnskap og med barn, unges og foreldres medvirkning.

Barnevernarbeidere må være kultursensitive og kulturkompetente i møte med barn og familier som har urfolksbakgrunn, og i møte med barn og familier som har annen etnisk og kulturell tilhørighet enn norsk. De må også ha kunnskap og forståelse for den globale migrasjon og utfordringene dette bringer med seg. Veiledere må derfor også rekrutteres fra urfolks- og minoritetsmiljøer.

Barnevernets ledere

Barnevernpanelet mener det er viktig å styrke lederkompetansen i barnevernet. Ledere i barnevernet har ansvar for tjenestens strategiske, faglige og verdimesse plattform. Barnevernet trenger dyktige ledere som ivaretar sine ansatte, og legger til rette for at barna får varige og omsorgsfulle relasjoner. Lederen står ansvarlig for at barneverntjenesten eller institusjonens drift alltid har som hovedmålsetning å tilrettelegge for at de ansatte skal

kunne yte sitt beste i å oppfylle lovens krav for barn og unges beste. Ledelsen ved institusjonene har et stort ansvar for at oppfølging og veiledning blir gitt personalet i form av gjennomgang, rollespill og evaluering av tvangsprotokoller.

Arbeidsgivers ansvar for kompetanseheving

Arbeidsgivers ansvar for opplæring er avgjørende i innsatsen for en faglig forsvarlig håndtering av barn og unges rettigheter til omsorg og behandling. Dette gjelder også for de ideelle og private tilbydere som staten og Oslo kommune kjøper tjenester av. Panelet mener at lov om barnevern og forskriften om kvalitet i barnevernsinstitusjoner skal stille klarere krav til arbeidsgiver om plikt til å sørge for kompetanseheving for alle ansatte.

Faglig veiledning må inngå i en planmessig og systematisk kompetanseutvikling for hver enkelt ansatt. Den kommunale barneverntjenesten bør kunne opprette stillinger for å ansette yrkesgrupper utover de som er sosialfaglig/barnevernfaglig utdannet, for eksempel jurister, psykologer og profesjoner med medisinsk/helsefaglig og pedagogisk kompetanse.

For å bringe barneverntjenesten opp på et høyere kompetansenivå må en større andel av staben gis anledning til å kvalifisere seg til masternivå. Målet bør være å gjøre det mulig for ansatte i barneverntjenesten med bachelorgrad å gjennomføre en masterutdanning mens de er i stillingene sine. Dette forutsetter etablering av særskilte kompetanse-tilskudd til frikjøp.

Tverrfaglighet i barnevernet

Selv om barnevernpedagoger og sosionomer er de sentrale profesjonene i barnevernet, understreker kompleksiteten i barnevernets oppgaver, behovet for bred og flerfaglig kompetanse i et barnevernfelt som omfatter langt mer enn det som foregår i de kommunale barneverntjenestene, i barneverninstitusjoner og i det statlige byråkratiet. De som skal arbeide i barnevernet må ha både generell kunnskap som de deler med flere andre profesjonsutøvere og en spesialisert kunnskap rettet inn mot det forvaltningsmessige og miljøterapeutiske arbeidet i barnevernet (sml. NOU 2009:8 Kompetanseutvikling i barnevernet).

Skjerming og opplæring av nyutdannede

Fordi en høgskole-/universitetsutdanning ikke kan forberede studentene fullt ut på de oppgavene som møter dem i praksis, er det viktig å gi nyutdannede barnevernpedagoger og sosionomer og andre

profesjoner tilbud om tilrettelagt og pålagt oppfølging og veiledning det første året de er i arbeid. Panelet mener en rekke tiltak må innføres for å sikre et systematisk opplegg og styrke yrkesutøveren i overgangsåret fra studier til yrkesliv.

Behov for konkrete og høye kompetansekrav i barnevernets stillinger

Lovverket er ikke klart i forhold til krav til kompetanseutviklende tiltak for dem som jobber i barnevernets tjenester. Det er behov for en gjennomgang og presisering av krav til kompetanse i en rekke stillinger innenfor hele barnevernets tiltakskjede fra saksbehandlere og miljøterapeuter til ledere på alle nivåer.

Dersom etablering av flere masterutdanninger eller andre utdanningsløp skal komme praksisfeltet til gode, er det avgjørende at det etableres differensierte stillingsstrukturer der kompetansen gir uttelling både i form av oppgaver, ansvar og lønn. Dette må forhandles fram i samarbeid med KS, Bufetat og Oslo kommune. Barnevernfeltet må tilrettelegge for at profesjonsutøvere med mastergrad får brukt kompetansen sin nær de barn og foreldre som trenger det.

Terapeutisk konflikthåndtering

Bruk av tvang, håndtering av konflikter og situasjoner som eskalerer til vold og trusler er en del av det barnevernet settes til å mestre. Omfanget er blant annet dokumentert i Hagen 2010.²⁰ Ledelsen i barnevernets tjenester må sikre kontinuerlig fokus på tvangsforebyggende arbeid, og gode rutiner for vurdering, gjennomføring og rapportering av tvangsbruk. I arbeidet med kvalitetsheving av barnevernet, må det settes fokus både på arbeidsgivers ansvar for å følge opp, gi opplæring og veilede ansatte. Panelet er også opptatt av at utdanningene ruste studentene til å mestre konfliktfylte situasjoner på en faglig god og terapeutisk måte.

Kompetanse for fosterforeldre

De kommunale fosterhjemmene er det mest benyttede tilbudet til barn og unge under offentlig omsorg. Over 80 prosent av barn og unge under offentlig omsorg er i fosterhjem. Det er avgjørende å styrke den faglige oppfølgingen av barna som er plassert i fosterhjem. Grundig opplæring av fosterforeldre som gir formell kompetanse, og systematisk og obligatorisk veiledning i fosterfamiliene er viktige deler av dette. Panelet foreslår at det opprettes et

eget faglig tilbud for fosterforeldre, som er mer omfattende enn det eksisterende PRIDE-kurset. Dette er viktige tiltak for å hindre at fosterhjem sprekker og signaliserer respekt fra det offentlige til en gruppe som har tatt på seg et viktig og omfattende samfunnsansvar.

BARNEVERN-PANELET FORESLÅR

1. Alle kommunale barneverntjenester skal inneha egen kompetanse til å vurdere foresattes omsorgskompetanse og barns omsorgsbehov ut fra den kontekst og kulturelle tilhørighet barnet har.
2. God ledelse er avgjørende for barnevernarbeidet. Kommune og stat må arbeide grundig med lederrekruttering, lederopplæring og lederutvikling.
3. Alle ansatte i den kommunale barneverntjenesten må få veiledning. Veiledet praksis er det tiltaket som har vist seg å ha best effekt for den profesjonelle utviklingen til hver enkelt ansatt. Læring i praksis i form av mer kortvarige kurs er også nødvendig for at de ansatte skal kunne håndtere stadig nye og utfordrende oppgaver.
4. Det bør innføres egne fagutviklingsstillinger i barnevernet som har ansvar for både intern og ekstern opplæring, faglig utvikling og veiledning.
5. Nyansatte skal skjermes og gis opplæring: Nyutdannede/nytilsatte må tilbys et obligatorisk og tilpasset introduksjonsprogram, uavhengig av utdanningsbakgrunn og inngå i en fadderordning. De må tilbys obligatorisk veiledning som videreføres som en del av en systematisk kompetanseutvikling for hver enkelt ansatt. Den skal være systematisk og prosessrettet og gis fra en godkjent veileder. Nytilsatte skjermes for de mest komplekse og konfliktfylte oppgavene og har ikke samme ansvars- og oppgavemengde som erfarne medarbeidere.
6. Alle ansatte i barnevernet må sikres god tilgang på veiledning, etterutdanning og videreutdanning. Etter- og videreutdanningene må organiseres slik at de kan bygges videre på i relevante utdanningsløp på fag- og høyskole-/universitetsnivå.

7. Lov om barnevern og forskriften om kvalitet i barnevernsinstitusjoner skal stille klarere krav til arbeidsgiver om plikt til å sørge for kompetanseheving for alle ansatte.
8. I tjenester som har ansatte uten fagutdanning må det lages plan for kompetanseløft uavhengig av utdanningsbakgrunn. Disse etter- og videreutdanningene må inkludere alt fra kortere kurs til det å ta fagbrev, fagskole og høyere utdanning.
9. Det foretas en lovfesting av fosterforeldres rett til faglig tilbud som gir formell kompetanse, og rett til faglig oppfølging, som er mer omfattende enn det eksisterende PRIDE-kurset. Dette må inkludere jevnlig individuell veiledning og gruppeveiledning. Der fosterbarn har ekstra behov, skal fosterforeldre ha opplæring og faglig støtte knyttet til disse behovene og de spesifikke utfordringer de medfører i omsorgssituasjonen. Det skal ikke gjøres skille etter «statlige eller kommunale fosterhjem».

9 B Utdanningene til arbeid i barnevernet

Barnevernpedagog- og sosionomutdanningene er de som i første rekke er innrettet mot å kvalifisere profesjonelle yrkesutøvere til arbeid innen barnevernets ulike innsatsområder. De to profesjonene og det barnevernfaglige må være i kontinuerlig utvikling, og deres kompetanseprofil og arbeid må forstås i sammenheng med de andre profesjonsgruppene som arbeider i barnevernet. I NOU 2009: 8 om kompetanseutvikling i barnevernet, anbefales det at barnevernet tilføres høyere og mer spesialisert kompetanse. Et virkemiddel for å få dette til, er å styrke utdanningene til arbeid i barnevernet: barnevernpedagog- og sosionomutdanningene. NOUen har kartlagt samtlige utdanninger i Norge og peker på flere utfordringer knyttet til å sette profesjonsutøverne i stand til å løse komplekse oppgaver i barnevernet.

Styrking av utdanningene av barnevernpedagoger og sosionomer

Panelet legger til grunn at utdanningene av barnevernpedagoger og sosionomer har en grunnstruktur som sikrer at barnevernet tilføres viktig og kompli-

menterende kompetanse. Allikevel mener panelet at tilrådingene i NOU 2009:8 skal tas på alvor og følges opp i kompetansepolitikken. Det er særlig viktig at det nedfelles hvilke fagområder som må være til stede i grunnutdanningene av barnevernpedagoger og sosionomer. Rammepanene for utdanningene bør revideres innholdsmessig ut fra de behov blant annet barnevernfeltet har knyttet til ulike fagområder som skal dekkes, for at studentene tilegner seg nødvendig kompetanse for arbeid i barnevernet

Dagens utdanninger av barnevernpedagoger og sosionomer må styrkes med flere fagemner som retter seg mot å avdekke omsorgssvikt, og som gir kompetanse på å gi utviklingsstøttende hjelp til utsatte barn, unge og deres familier. De 14 fagemnene som foreslås sikret i utdanningene i NOU 2009: 8, må tas inn og tilpasses høyskolenes/ universitetenes studie- og fagplaner

For at framtidens profesjonsutøvere i barnevernet skal møte nye og endrede kompetansekrav, er det også nødvendig at studiet i større grad gir kunnskap til kritisk å vurdere faglitteratur, forskning og metoder. I et komplekst arbeidsfelt som barnevernet, er det behov for ansatte med gode analytiske ferdigheter og god skriftlig framstillingsevne.

Studierekruttering og anerkjennelse av realkompetanse

Panelet støtter anbefalinger i NOU 2009: 8 om tilrettelegging for inntak til studier på bakgrunn av realkompetansevurdering. Bruk av realkompetansevurdering er en viktig måte for å rekruttere studenter med praksiserfaring til profesjonsutdanningene i barnevern. Panelet tilråder at rekrutteringen inngår som en målrettet del av satsingen for å rekruttere flere menn og personer med minoritetsbakgrunn til barnevernpedagog- og sosionomutdanningene. Det er nødvendig med en tilpasning av inntaksregler og studieorganisering for å utnytte denne ressursen.

Utvikling av masterprogrammer og doktorgradsarbeider relevante for feltet

I NOU 2009: 8 vurderes det å opprette master- og doktorgradsstudier i barnevern som et viktig virkemiddel for å styrke barnevernfeltet. Dette vil barnevernpanelet også anbefale. Samtidig vil vi anbefale fortsatt satsning på andre master- og doktorgrader som bidrar til å sikre bredde i barnevernets kunnskaps- og kompetansetilfang.

Slik barnevernpanelet oppfatter det trenger barnevernet profesjonsutøvere som tilegner seg og opprettholder et utenfrablakk på sin egen praksis. Kunnskapsgrunnlaget i barnevernfeltet er flerfaglig, og derfor vil også flere masterstudier kvalifisere til arbeid i barnevernet. En satsing på master og doktorgradsløp i barnevern vil kunne bidra til å utvide kunnskaps- og kompetansegrunnlaget i barnevernet..

Panelet mener at BLD og KD i samarbeid med Universiteter/høyskoler og KS, bør bidra til at det opprettes praksisbaserte (klinisk) og vitenskapelige mastere i barnevern. I utdanningen bør kandidatene få knyttet teori og veiledning til de sakene de har fra arbeidsplassen. BLD bør støtte et slikt kompetanse-løft av tjenesten økonomisk, for eksempel med et beløp per student, som gjør at arbeidsgiver kan hente inn ekstra ressurser til vikarer som kompensasjon for de som er i utdanningssituasjonen

Utvidelse av barnevernpedagog- og sosionom-utdanningene

Panelet mener det må være et mål at nivået på utdanningene som retter seg mot arbeid i barnevernet, gjenspeiler samfunnets satsning på barn og unges trygghet og velferd. I dag har Norge Nordens korteste sosialarbeiderutdanninger. For å sikre nødvendig kompetanse i barnevernet, og for å løfte nivået på utdanningene i takt med nye og endrede behov, foreslår barnevernpanelet at utdanningene av barnevernpedagoger og sosionomer utvides til 5 årige løp innen år 2025. Dette vil gi framtidens studenter nødvendig studietid til å være rustet til å løse oppgaver i et mangfoldig og komplekst barnevern.

Masterprogrammene skal stimulere studentene til en kritisk, analytisk og vitenskapelig tilnærming til eget fagfelt, noe som igjen kan legge grunnlaget for bedre skjønnsutøvelse, beslutningsfetting og tiltaks-utforming også i de mest komplekse sakene. Masterprogrammene som kvalifiserer til arbeid i barnevernfeltet må ha en bred samfunnsvitenskapelig tilnærming og åpne både for en forskningsbasert (§3) – og erfaringsbasert/klinisk (§5) master (sml. *Forskrift om krav til master* 2002). Det finnes i dag flere masterprogrammer som er relevante for barnevernfeltet.

Doktorgradsprogrammer i barnevern vil kunne styrke forskningen i feltet. Samtidig vil panelet understreke viktigheten av at det gjennomføres studier av ulike sider ved barnevernets virksomhet

innenfor doktorgradsprogrammer knyttet til mange ulike disiplin- og profesjonsfag. Det trengs mer kunnskap om metoder, om tverrfaglighet, om barnevernets samfunnsoppgaver og om hvordan barn, unge og foreldre selv opplever møte med barneverntjenesten. Dette er også viktige tiltak for å styrke barnevernets legitimitet og feltet for utsatte barn, unge og deres familier. Doktorgradsprogrammer bør både rette seg direkte mot barnevernet som fagfelt, og samtidig trekke veksler på et bredt samfunnsvitenskapelig grunnlag. Her spiller også forskningsinstituttene en viktig rolle.

Det må avsettes midler til stipendiatstillinger og forskningsprogrammer som kan fremme metodeutvikling og faglige tilnærminger der blant annet barn og foreldre trekkes aktivt med. Gjennom utlysning av forskningsmidler kan flere stipendiater stimuleres til å ta del i eller utvikle nye forskningsprosjekter som klar relevans for barnvernfeltet. Her spiller også forskningsinstituttene en viktig rolle.

Finansiering av utdanningene av barnevern-pedagoger og sosionomer

Panelet mener at for å kunne videreutvikle og styrke kvaliteten i eksisterende utdanningsløp, må finansieringskategorien som barnevernpedagog og sosionomutdanningene er plassert i innen utdanningssystemet høynes. Disse utdanningene ligger i dag plassert i den laveste finansieringskategorien F. En høyning av finansieringen gir muligheter til langt mer praksisnær trening og undervisning enn de som er tilfelle i dagens situasjon.

Samtidig er det viktig å stimulere flere av de faglig tilsatte i høyskole og universitet til mer systematisk og kompetansegivende FOU-arbeid. Stipendiatstillinger, postdoktorstillinger og professor II stillinger er viktige stimuleringstiltak for å oppnå dette.

Forpliktende samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og praksisfeltet

Det må nedfelles statlige føringer som legger til rette for at det etableres forpliktende fagutviklingsprosjekter mellom utdanningsinstitusjonene og praksisfeltene, der studentundervisning og veiledning inngår som en sentral del av samarbeidet. Panelet mener dette vil bidra til å lette overgangen fra utdanning til praksis og gjøre utdanningen mer praksisnær. Praksisfeltet vil på sin side stimuleres til å teoretisere over den praksisen som foregår på en annen måte enn det som synes å være tilfelle i dag, og ansatte med mastergrad vil kunne ta forpliktende del i det FOU-arbeidet som foregår i en hver utdanningsinstitusjon.

Læring i praksisfeltet

I et høyskole/universitetsstudium skal studentene i tillegg til teoretisk kunnskap og ferdighetstrening tilegne seg grunnleggende ferdigheter i å kunne analysere og håndtere også det som ikke kan forutsies eller planlegges. Men flere av de problemområdene som praktikerne møter i barnevernet krever både livserfaring og individuell profesjonell utvikling for å kunne håndteres. Dette må det være utdanningsinstitusjonenes oppgave å forberede studentene på. Ingen profesjonsutdanning kan forberede studentene på alle situasjoner de møter i arbeidslivet. For å sikre at kunnskap og kompetanse vedlikeholdes og videreutvikles i takt med ny forskning, nye behov og tjenestenes utvikling, må ansatte i barnevernet sikres veiledning, etterutdanning og videreutdanning som kan inngå i relevante masterløp.

Innføring av autorisasjon for barnevern-pedagoger og sosionomer

Barnevernpedagoger og sosionomer har ikke autorisasjon. Det innebærer at brukere innenfor sosial- og helsetjenestene ikke har god nok retts-sikkerhet i møte med disse profesjonene. Gjennom autorisasjon vil direktoratet og tilsynsmyndighetene få større ansvar og ikke minst sanksjonsmuligheter dersom barnevernpedagoger eller sosionomer opptrer uforsvarlig i tjenesten. Uten autorisasjon vil yrkesutøvere som er uskikket kunne fortsette i sine stillinger, fordi de ikke kan miste sin rett til å praktisere. Dette kan ikke forsvares. Panelet mener derfor at det må innføres autorisasjon for barnevern-pedagoger og sosionomer etter helsepersonelloven § 48.

Behov for utvikling av miljøarbeiderutdanning på fagskolenivå

Ansatte i barneverninstitusjoner må ha kunnskap og ferdigheter knyttet til miljøterapi og/eller miljøarbeid. I Norge har vi en utdanning som dekker innføring i miljøterapeutisk og sosialpedagogisk arbeid med barn og unge i utdanningen av barnevern-pedagoger. Vernepleiere innehar også miljø-terapeutisk kompetanse.

For samlet å sikre at kompetansen høynes i barnevernet, men også for å styrke kompetansen i andre stillinger på arenaer der barn og unge ferdes, kan det opprettes en miljøarbeiderutdanning på fagskolenivå. Miljøarbeiderutdanningen bør være et studietilbud både på hel- og deltid, og bør kunne suppleres og/eller inngå som ledd i en bachelor-utdanning i barnevern.

BARNEVERN-panelet FORESLÅR

1. Grunnutdanningen av barnevernpedagoger og sosionomer må bestå, og kvalitetssikres innholdsmessig i tråd med tilrådingene om minst 14 fagemner gitt i NOU 2009: 8 (Befringutvalget).
2. Finansieringskategorien knyttet til utdanning av barnevernpedagoger og sosionomer høynes fra laveste kategori F og opp til D.
3. Lengden på grunnutdanningen av barnevern-pedagoger og sosionomer utvides innen år 2025 til to femårige masterutdanninger. Programmene må åpne både for å ta en vitenskapelig – og erfaringsbasert (klinisk) master.²¹
4. Det avsettes midler i statsbudsjettet for å utvikle master (vitenskapelig og klinisk) og doktor grader i barnevern ved minst 5 høyskoler og universiteter.
5. Det avsettes midler i statsbudsjettet for å styrke mastergrader og å opprette stipendiatstillinger som er relevante for barnevernet ved minst 5 høyskoler og universiteter.
6. Befringutvalgets anbefalinger om tilrettelegging for inntak til studier på bakgrunn av realkompetansevurdering må følges opp.
7. Studentene ved utdanningene av barnevern-pedagoger og sosionomer må ha minst to perioder med praksisstudier som til sammen varer minst 6 måneder (24 uker). En av periodene må være innenfor barnevernet.²²
8. Det stimuleres til forpliktende FOU-samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og praksisfeltet der studenter i grunnutdanningene trekkes aktivt inn. Tilsatte med mastergrad vil kunne delta aktivt i å styre slike prosjekter sammen med faglige og vitenskapelige ansatte i utdanningsinstitusjonene.
9. Det innføres autorisasjonsordning for barnevern-pedagoger og sosionomer som knyttes til profesjon.
10. Det opprettes en miljøarbeiderutdanning på fagskolenivå for fagarbeidere.

21 Det er framsatt dissens til dette punktet. Se bakerst i rapporten.

22 Det er framsatt dissens til dette punktet. Se bakerst i rapporten.

Kap 10

MINORITETER OG URFOLK

Samfunnets plikt til å gi barn vern og omsorg

I prinsippet er barn og unge i barnevernet godt beskyttet av FNs barnekonvensjon og av Barnevernloven av 1992. Dette gjelder om de er etnisk norske og/eller samiske, tilhører etniske og kulturelle minoriteter, er permanent eller midlertidig bosatt i Norge, flyktninger eller asylsøkere.

Panelet vil med bakgrunn i erfaringer fra praksis, understreke at det er nødvendig å utarbeide forskrifter og veiledere som sikrer at plikten som ligger i FNs barnekonvensjon og barnevernlovens intensjon – om å gi alle barn vern og omsorg når foreldrene svikter eller av ulike grunner ikke strekker til – blir fulgt opp.

Videre bør man vurdere å ta inn i barnevernloven de artiklene i Barnekonvensjonen som gjelder urfolk spesielt. Dette vil gi større sikkerhet for at det utvikles gode omsorgstiltak for barn av urfolk og minoriteter, og det vil legge føringer på den kompetansehevingen vi mener er nødvendig i barnevernet. For eksempel er det ikke vanlig praksis at barn og foreldre med minoritetsbakgrunn tilbys tolk automatisk, eller at det arbeides systematisk med å tilrettelegge både hjelpe – og omsorgstiltak slik at barnets kulturelle tilhørighet blir respektert og ivaretatt.

Ved et skjerpet og formalisert fokus på minoriteter og urfolk vil det legges bedre til rette for at barnevernet kan arbeide med utgangspunkt i at Norge er et flerkulturelt samfunn, og har en samisk urbefolkning.

Urfolk og minoriteter

De artiklene i Barnekonvensjonen som omhandler urfolk spesielt er 17, 20, 29 og 30. Barnekonvensjonen ble i 2003 inkorporert i Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30. (Menneskerettighetsloven). Dette gir dens bestemmelser forrang foran annen norsk lov. (§3) I følge Carsten Smith har denne status noe midt i mellom grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i formell lov. I Grunnlovens § 110a heter det: *«Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle st Sprog, sin Kultur og sit Samfunndsliv»*

Disse bestemmelsene må få konsekvenser for barnevernets arbeid med samiske barn og deres familier. Barnevernpanelet ser Sametinget som det organet som skal utforme politikken rundt barnevern i en samisk kontekst. Det samiske folk og Sametinget har lang erfaring med myndighetsutøvelse som har vært en-kulturelle i sin praksis. Denne erfaringen vil også komme andre minoriteter til nytte. Det ligger et stort potensial i at kunnskapen om de utfordringene den samiske befolkningen har stått i får tilflytte hele det norske barnevernet og deres arbeid i en flerkulturell situasjon, slik som kunnskap om ulike barneoppdragspraksiser, måter familier lever og er sammen på, ulike former for og regler for kommunikasjon, betydningen av religiøs, språklig og kulturell tilknytning.

Representanter for ulike etniske minoriteter i Norge bør – i likhet med Sametinget – konsulteres om eventuelle endringer i Barnevernloven, nødvendig utarbeiding av nye forskrifter eller endring av eksisterende forskrifter som skal bidra til å sikre at vi får et kulturelt treffsikkert barnevern.

Mindreårige asylsøkere

Den globale migrasjonssituasjonen reiser nye utfordringer for barnevernet i Norge. Dette krever initiativ og modeller for å gjøre noe for spesielt utsatte og sårbare grupper. Barnevernloven omfatter som nevnt alle barn og unge på norsk jord, inkludert enslige, mindreårige asylsøkere. Barnevernpanelet er sterkt kritisk til å benytte midlertidige oppholdstillatelser for mindreårige asylsøkere i påvente av at de fyller 18 år og kan returneres til hjemlandet. Etter vårt skjønn er dette å omgå FNs barnekonvensjon. Panelet vil at enslige umyndige asylsøkere mellom 15–18 år snarest må bli barnevernets ansvar, og gis ettervern på lik linje med andre unge som trenger det. Barn og deres familier som bor på asylmottak må få samme tilbud og hjelp fra barnevernet som andre. Videre mener panelet at asylsøkere under 18 år må kunne tvangsplasseres av barnevernet ved fare for eller mistanke om menneskehandel.

Barnevernpanelet mener at FNs barnekonvensjon klart skal gå foran innvandringspolitiske hensyn og at barnets beste alltid skal legges til grunn når man fattet vedtak om plassering og returnering. Papirløse barns rett til skolegang må utvides til også å gjelde videregående skole.

BARNEVERN-panelet foreslår

1. Barnevernpanelet vil at alle barn på norsk jord skal sikres likt rettsvern og en kompetent barnevernstjeneste uavhengig av bosted.
2. Det blir utarbeidet forskrifter som sørger for at det er en tydelig kommunisert forpliktelse mellom lov og konvensjon, slik at praksisfeltet faktisk lever opp til det konvensjonen sier.
3. Sametinget, som er et parlamentarisk folkevalgt organ med konsultasjonsavtaler med departementene, konsulteres om eventuelle endringer i Barnevernloven, nødvendig utarbeiding av nye forskrifter eller endring av eksisterende forskrifter for at samiske barn og andre minoritetsbarn får et kulturelt treffsikkert barnevern.
4. Representanter for ulike etniske minoriteter i Norge konsulteres og trekkes inn som høringsinstanser i forbindelse med eventuelle endringer i Barnevernloven og ved utarbeiding av nye forskrifter som sikrer at deres kulturelle, språklige og religiøse tilhørigheter blir tatt hensyn til.
5. Barnevernet må forpliktes til kultursensitive praksiser; herunder å tilpasse tiltak barnets kulturelle tilhørighet og å sørge for tolk der det er nødvendig.
6. Alle enslige mindreårige asylsøkere mellom 15–18 år må snarest bli barnevernets ansvar.
7. Kvaliteten på asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere må være like god som det øvrige institusjonstilbudet.
8. Barnevernloven skal ha forrang foran utlendingsloven i saker som gjelder barn.

Kap 11

TILTAK I BARNEVERN

Barn utvikler seg gjennom de erfaringer de får i samhandling med andre. Evnen til samhandling skapes først og fremst gjennom den kontakten og tilknytningen som utvikler seg mellom barnet og foreldrene de første leveårene. Dersom foreldrene ikke greier å gi barnet stabilitet og trygg tilknytning kan det svekke barnets evne til samhandling med andre. Barneverntjenesten har et særlig ansvar for å avdekke omsorgssvikt, atferdsproblemer og sosiale og emosjonelle vansker så tidlig at varige problemer kan unngås, og skal sette inn tiltak i forhold til dette. Mange barn som lever i omsorgssviktsituasjoner eller barn som utsettes for overgrep eller blir misbrukt av foreldrene sine utvikler en dårlig tilknytningsevne samtidig med at de påføres smerte. Samlivsproblemer og andre sosiale vansker i familien vil kunne forsterke alvorlig skjevutvikling. Det er først og fremst disse barna barnevernet har ansvar for å iverksette tiltak i forhold til. Hensikten med tiltakene fra barnevernet er å legge til rette for at barna får mulighet til å komme inn i en mer positiv utvikling og å hindre alvorlige overgrep.

Det er barnevernets saksbehandling og tiltak som skal bidra til nødvendig endring for barn og unge og deres familier. I dette inngår ivaretagelse av barnevernsperspektivet, sikring av barn, unge og deres familiers deltagelse og innflytelse, fokus på inklusjon, et livsløpsperspektiv i arbeidet, og høy kompetanse og myndighet nær dem det gjelder. Med et slikt fokus vil vi sikre at tiltakene som iverksettes er tilpasset barna og ikke omvendt.

Barnevernpanelet mener at et hovedfokus må være å utvikle det kommunale tiltaksapparatet, uten at dette går på bekostning av å opprettholde et differensiert institusjonstilbud.

Det må utvikles et bredspektret tiltaksapparat med tilstrekkelig kapasitet i alle ledd, som er kultursensitivt, fokuserer på å sikre god omsorg og læring som øker barnas opplevelse av trygghet og tilknytning, og som styrker deres kulturelle og sosiale kapital.

Tiltaksutvikling

Barnevernpanelet mener det er positivt at det utvikles forskningsbaserte tiltak, som de evidensbaserte tiltakene og metodene er eksempler på. Panelet ser samtidig behovet for at det utvikles flere tiltak basert på erfaring fra norske forhold. De tiltakene som til nå er tatt i bruk har i hovedsak basert seg på atferdsregulering og er hentet fra USA. Det er behov for tiltak som i større grad fokuserer på gode omsorgsløsninger, og det er viktig at alle former for hjelpetiltak evalueres slik at vi får systematisk kunnskap om hvordan de ulike tiltakene fungerer overfor ulike barn. Ansatte i barnevernet må alltid ha en kritisk tilnærming til om de tiltak som settes i verk vil avhjelpe situasjonen.

De ulike fagmiljøene i barnevernet bør oppmuntres til å drive med lokal tiltaksutvikling. I dag drives slikt utviklingsarbeid ofte uten at andre får høre om det og kan lære av det. Slike tiltak er gjerne prosjektorganisert, og er ofte tidsavgrenset. Derfor bør det

stilles krav til at lokale utviklingsprosjekter skal planlegges, drives og evalueres på en slik måte at de erfaringene som utvikles kan tas i bruk andre steder. Det må settes av ressurser til denne delen av tiltaksutviklingen. Bufdir bør enten opprette en egen nettressurs for ferdig oppsummerte og evaluerte prosjektbeskrivelser eller sette av plass for dette på www.barnevernet.no.

Kommunalt samarbeid for barns beste

Barnevernsarbeidere bør ha god kjennskap til kommunens arbeid på barn- og unge området, og være en viktig premissleverandør for kommunens oppvekstpolitikk. Dette kan ansatte i barnevernet bidra med gjennom sin kunnskap om de mest utsatte barn og unge i kommunen, og gjennom sin kompetanse om skadelige oppvekstforhold. Panelet mener barnevernets tiltaksarbeid skal og kan forankres bedre i kommunens ordinære tilbud til sine barn, unge og familier; som barnehager, SFO, NAV, boligkontor, fritidstiltak, og psykisk helse-tjeneste. Barnevernet skal ha et tydelig mandat for å koordinere og legge til rette for god samhandling mellom ulike kommunale instanser.

Barnevernpanelet vil at barnevernet skal bidra til at innsatsen for å styrke utsatte barn og unges fungering i skolen – både faglig og sosialt – intensiveres. Her må barnevernet være en aktiv pådriver overfor utdanningsmyndighetene og utdanningsinstitusjonene, slik at barna gis god tilrettelagt opplæring i skolen.

Tidlig innsats

Barnevernpanelet ønsker en effektiv tidlig innsats for utsatte barn og unge. Spesielt viktig er det å styrke innsatsen overfor barn i alderen 0–8 år. Tidlig innsats betinger at det er et godt samarbeid mellom ulike instanser innad i kommunen, og at barnevernet har tilgang på gode og relevante tiltak som raskt kan forhindre at problematiske forhold forringer barns oppvekst på kort og lang sikt. Barnevernpanelet vil at tiltaksutviklingen for det enkelte barn skal skje i samhandling mellom flere parter. Den ansatte i barneverntjenesten har ansvaret for å sikre en god faglig og medvirkningsorientert dialog.

Som et ledd i dette mener barnevernpanelet at det bør etableres en fullverdig akuttbereidskap i form av barnevernvakter over hele landet. Denne tjenesten etableres i samarbeid mellom kommuner, og bør knyttes nært opp mot politidistriktene.

Barneverntjenesten må ha pådriverrolle i det generelle barne- og ungdomsarbeidet i kommunen, samtidig som ulike kommunale instanser også forpliktes til å ta ansvar for at barn som trenger tiltak får det. Kommunale prosjekter og tiltak overfor målgruppen utsatte barn mellom 0–8 år bør stimuleres og premieres for eksempel ved at en ny kommunal krone utløser to statlige kroner. Ordningen bør ha en varighet på minimum 5 år. Fylkesmennene kan være ansvarlige for administreringen av tilskuddsordningen.

For å sikre at barn og unge som trenger hjelp og støtte fanges opp, bør alle ledere i sosial-, helse- og utdanningsetatene gis opplæring i barnevernloven. Fokus må være rettet mot når og hvordan en skal ta opp bekymring med foresatte, og når en er pliktig til å melde bekymring til barneverntjenesten og politi.

Videre må det utarbeides informasjonsmateriell som lederne kan dra nytte av når de informerer sine ansatte om barnevernloven og meldeplikten. Det må også utarbeides informasjonsmateriell om barneverntjenesten på ulike språk til foresatte, og det må gis informasjon om de handlinger som er lovstridige i Norge, og som er relevante med tanke på barn – foreldre relasjonen.

Meldinger og undersøkelser

Undersøkelsen med kartlegging av barnets situasjon og behov er vesentlig som grunnlag for barnevernets framtidige samarbeid med barnet og familien og for hvilke tiltak som velges.

Det er behov for å utvikle standarder for meldingsgjennomgang og undersøkelsessaker, slik at disse blir etterprøvbare. Det bør utvikles interne rutiner som sikrer at kolleger vurderer hverandres konklusjoner knyttet til meldingsgjennomgang, undersøkelsessaker og valg av tiltak. Panelet tror at dette vil kunne bidra til å høyne kvaliteten på vurderingene og tiltakene i tjenesten. Det er viktig at undersøkelsene holder en slik kvalitet at barneverntjenesten kan kommunisere tydelig med foreldrene om hva som er grunnlaget for at de konkluderer som de gjør. Foreldre og barn bør snarest mulig få informasjon om hva tjenesten anser som aktuelle tiltak, slik at perioden med usikkerhet blir så kort som mulig.

Panelet mener at fristen med 1 uke for meldingsgjennomgang er for liten til at en får gjort en forsvarlig gjennomgang. Etter panelets vurdering bør den utvides til 2 uker.

Tiltak som hjelper familien til å fungere godt sammen

Hjelpetiltak blir ofte utformet på måter som innebærer at hjelp blir gitt til barnet og familien hver for seg og på andre arenaer enn i hjemmet. Hjelpetiltak til barn som bor hjemme og deres familier har i liten grad endret seg de senere år og de vanligste tiltakene er fortsatt økonomisk hjelp, barnehage, støttekontakt eller avlastning. Barnevernpanelet ønsker at det iverksettes forskning om hvilke tiltak som best påvirker barns livssituasjon og bedrer foreldrenes omsorgskompetanse.

Barnevernpanelet mener videre at flere tiltak må fokusere på å hjelpe foreldrene til å klare omsorgen for barna sine, og at noen av disse tiltakene bør skje i hjemmet eller i situasjoner hvor familien er sammen. For eksempel kan besøkshjem tilbys hele familien, ikke bare barnet. Noen foreldre trenger den praktiske avlastningen i hverdagen en hjemkonsulent vi kunne bidra med, eller de trenger veiledning til å utvikle hensiktsmessig dialog og gode oppdragelsesmønstre. Enkelte trenger en miljøarbeider, veileder eller støttekontakt som er sammen med familien i hjemmet, som kan være tilstede i samhandlingen mellom foreldre og barn, og som familien så kan diskutere konkrete utfordringer med.

Barnevernpanelet mener det bør prøves ut kontakt-sentre der foreldre og barn kan få hjelp sammen eller der utsatte barn kan få oppfølging til skole og fritidsaktiviteter. Det er et særlig stort behov for å tilby enslige mindreårige flyktninger hjelp. For eksempel hadde Oslo kommunes flyktningkontor i mange år eget senter som tilbød en kombinasjon av leksehjelp og andre tiltak som var siktet inn på å fremme kreativitet og mestring. Senteret hadde også medarbeidere med ulike etnisk bakgrunn, og disse medarbeiderne ble brukt aktivt for å komme i dialog med barnets slekt og andre omsorgspersoner. Slike tiltak vil bidra til å tilføre foreldre både kapasitet og kompetanse.

Utvidet bruk av familieråd, som vi har omtalt i kapittel 8, er et tiltak som kan styrke barn, unge og foreldres innflytelse. Barneverntjenesten må også kunne utvikle og ha tilgang til mer omfattende hjelpetiltak. Dette kan være ulike former for omsorgstiltak, men endringsrettede og behandlingsorienterte tiltak for barn og/eller familiene kan også gis som hjelpetiltak, og i noen saker innebærer det et nært samarbeid mellom psykisk helsevern og barnevernet. For noen barn og familier vil ulike mellomløsninger mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak være gunstige.

Gode spesialiserte hjelpetiltak

Det er nødvendig at barneverntjenesten utvikler og har tilgang til gode tiltak for utsatte barn, unge og deres familier som trenger hjelp. Dette kan være støttekontakt, miljøarbeider, hjemkonsulent, aktiviteter og undervisning i grupper, besøkshjem, eller det kan være mer programbaserte tiltak. Tiltakene kan utvikles i samarbeid med øvrige kommunale aktører (helsestasjon, PPT, utekontakten). Det viktigste er at det er god tilgjengelighet, lav terskel og høy kvalitet, men også at tiltakene kan utvikles fleksibelt sammen med dem det gjelder. Kommunene bør benytte seg av erfaringskonsulenter i arbeidet. Dette bør være personer som har erfaring fra barnevernet, eller som har spesiell kulturell/etnisk kompetanse. Det er også et stort behov for å gi barn og unge i barnevernet bedre hjelp med psykiske vasker. Panelet ser for seg at det både utvikles felles tiltak med BUP, og at barneverntjenester bygges opp med egne tjenester med psykiatriske kompetanse.

Omsorgstiltak – tiltak utenfor hjemmet

Fosterhjem, barneverninstitusjon, hybel og kollektiv er hovedkategorier av plasseringstiltakene. Mange barn vil ha erfaring med plassering i flere typer tiltak. Barnevernpanelet mener at barnevernets arbeid med barn som er plassert må innebære at det anlegges et livsløpsperspektiv, og at de som arbeider med barnet alltid er opptatt av å bidra til å skape varige relasjoner for barnet. Arbeid med barn i fosterhjem og institusjon er også forebyggende arbeid, og målet med fosterhjemmene og institusjonsoppholdene er at barna skal bli selvstendige og ansvarlige voksne som står på egne ben og deltar i samfunnet med sine ressurser. Institusjoner og fosterforeldre som tar i mot barn fra urbefolkningen eller fra en minoritet, skal forplikte seg til opplæring slik at de kan ivareta kulturperspektivet i sitt arbeid. Det skal legges stor vekt på å rekruttere ansatte og oppdragstakere med minoritetsbakgrunn.

Panelet vil understreke at det er det enkelte barns omsorgsbehov som skal være styrende for valg av omsorgstiltak. Noen barn er så sterkt knyttet til sine foreldre at de ikke makter å knytte seg til en ny familie, og noen barn har utviklet vanskeligheter som gjør at det ikke er tilrådelig med fosterhjems-plassering. Dette skal vi diskutere nærmere under.

Kommunale og statlige fosterhjem

I dag er det klare politiske føringer på at fosterhjem skal prioriteres, og også barnevernpanelet vil at alle de barna og unge som kan nyttiggjøre seg det mer familiepregede tiltaket fosterhjem, og som selv

ønsker dette, skal få muligheten til å bo i fosterhjem. Barn som plasseres i fosterhjem skal sikres stabilitet og kontinuitet i omsorgssituasjonen. Dette kan oppnås ved å utvikle gode støtteordninger rundt dem som utfører omsorgen. Antall utilsiktede flyttinger må reduseres og alle barn skal sikres mulighet for en to- base løsning. Situasjonen med at kommunale og statlige fosterhjem har svært ulike vilkår blant annet med hensyn til godtgjørelse, sosiale ordninger og aglig støtte, er uheldig. De kommunale fosterhjemmene må få like god støtte og oppfølging som de statlige. Videre må fosterhjemmene ha god tilgang på veiledning, også utenom kontortid. Dette gjelder spesielt i forbindelse med overgangsfaser, som i overgangen fra barn til ungdom og ung voksen, men også i konkrete situasjoner. Fosterforeldre som har påtatt seg ansvar for barn med funksjonsnedsettelse sitter med store oppgaver. Disse fosterhjemmene må sikres ekstra god oppfølging og veiledning.

Barnevernpanelet vil at fosterhjemsbetegnelsen skal forbeholdes hjem med kommunal avtale. De kommunale fosterhjemmene må sikres god oppfølging og rammebetingelser som bidrar til at de makter å gi god omsorg over tid. Dette må gjøres uten at normalitetsprinsippet blir satt til side og uten at en bidrar til at fosterhjemmet får et institusjonspreg. Det må innarbeides et system som sikrer at de kommunale fosterhjemmene i ulike kommuner får de samme godtgjørelsene, og minimumssatsen må økes.

De statlige fosterhjemmene bør gis en annen juridisk definisjon og fungere som institusjonssatellitter. Profesjonelle familiehjem/statlige fosterhjem – herunder beredskapshjem – må derfor ikke forstås som fosterhjem i barnevernlovens forstand. Disse tiltakene må knyttes opp mot institusjonsbaser slik det ble utviklet i offentlige institusjoner og som det i dag først og fremst er de private stiftelsene som praktiserer. For familiehjem er det viktig å få regulert arbeidstid, lønn tilsvarende sosialarbeidere, pensjonsordninger, rett til avlastning, ferie og fritid.

Treffsikre fosterhjems plasseringer

Det er avgjørende med en god match mellom fosterhjem og barn – for begge parter. Skal plasseringen holde gjennom gode og mer utfordrende dager, må man sikre at fosterhjemmet i den grad det er mulig, vet hvilke utfordringer nettopp dette barnet har med seg.

Fosterforeldre må derfor få innsikt i spesielle behov, utfordringer og egenskaper hos hvert enkelt foster-

barn slik at de i størst mulig grad kan vite hva de går til og ha mulighet for å legge best mulig til rette for barnet. Noen ganger dukker det opp forhold ved barnet som barnevernstjenesten ikke kjente til fra før. I slike tilfeller må barnevernet sette inn relevante forsterkningstiltak for å gjøre fosterforeldrene og deres barn i stand til å «stå» i oppdraget.

Det er en stor belastning for barn og omgivelser når fosterhjem sprekker. Det må gjennom systematisk kartlegging skaffes bedre kunnskap om omfang og årsaker til slike brudd. For å hindre at fosterforeldre gir opp, må fosterhjemmene ivaretas faglig, kollegialt og økonomisk, slik at de gjøres i stand til å stå i oppdraget. Å ivareta, styrke og videreutvikle de kommunale fosterhjemmene en allerede har, er også viktig for barnevernets omdømme og for å sikre rekruttering av fosterhjem framover.

Fosterforeldre tar ikke ferie fra barnet

Barnevernpanelet er kritiske til endringen i avtaler som ble innført for de statlige fosterhjemmene i 2010. Etter panelets oppfatning er det grunnleggende i strid med barnas behov for trygghet og tilknytning at personer som utfører omsorgsoppgaver innenfor en familieramme tar ferie fra barnet. Panelet anerkjenner fosterforeldres behov for veiledning, støtte og avlastning, men i de kommunale fosterhjemmene kan dette ikke skje innenfor arbeidslivets arbeidstidsreguleringer. Panelet foreslår heller feriestøtteordninger som gjør det enklere å inkludere fosterbarn i familiens «vanlige» ferieopplegg.

Direkteplassering og adopsjon av små barn

Barnevernpanelet ønsker at målsettingen om at *små barn som skal direkteplasseres må prioriteres*. Det åpnes for adopsjon av små barn. Barnevernet må avklare med mulige fosterforeldre om de er villige til å adoptere dersom omsorgstiltak blir resultatet av barnevernsaken. Små barn som har vært under omsorg i 2 år skal som hovedregel bli boende i fosterhjemmet. Det bør åpnes for at fosterforeldre som adopterer fosterbarn kan få godtgjørelse og fortsatt støtte og veiledning fra barnevernet. De foresattes adgang til anke i Fylkesnemnda bør innsnevres. I tillegg til å sikre barnet kontinuitet og forutsigbarhet, vil dette spare den kommunale tjenesten for mye saksbehandlingstid ved at antallet tilbakeføringssaker reduseres.

Mangel på fosterhjem

Generelt må staten – og kommunene når de er gitt ansvaret – intensivere arbeidet med å sikre gode

fosterhjem. Det er videre stor mangel på samiske fosterhjem og fosterhjem fra etniske minoriteter. Barnevernet må derfor utvikle metoder for å skaffe flere fosterhjem, og spesielt fosterhjem som enten tilhører eller på annen måte kan ta vare på barnas kultur.

Institusjon som supplement til fosterhjem

De fleste barn som plasseres utenfor foreldrehjemmet i dag gis tilbud om fosterhjem. Målet om å øke bruken av fosterhjem har likevel, etter barnevernpanelets vurdering, ført til en uønsket nedvurdering av den betydning et institusjonsopphold kan ha for mange barn og unge.

For noen kan et opphold på institusjon være helt avgjørende for deres senere utvikling i positiv forstand. På institusjon møter barna uthvilte voksne, som forstår det de har vært igjennom. De møter fagutdannede personer som ved miljøterapeutisk arbeid (behandlings- og utviklingsarbeid) kan hjelpe barna til å utvikle relasjonell kompetanse. Mange familier hvor barnevernet overtar omsorgen, mangler denne kompetansen – ofte i flere generasjonssledd. Plasseres barna rett inn i et fosterhjem, uten å ha fått hjelp til å utvikle konstruktive relasjonelle strategier, vil de kunne få problemer med å nyttiggjøre seg den omsorg som fosterhjemmet kan gi. Mange barn har heller ikke, på det tidspunktet, evne til å utløse omsorg hos dem som skal være deres nærmeste, eller barna mangler motivasjon til å inngå i nære familielignende relasjoner. At de får hjelp til å utvikle en relasjonell kompetanse, på institusjon, er med andre ord av stor betydning for at de senere kan gå inn i gjensidige relasjoner og knytte seg til nye omsorgspersoner. Slik kan en barnevernsinstitusjon eller et barnehjem bidra til å muliggjøre en vellykket senere fosterhjemplassering.

Opphold på institusjon vil ikke bare ha betydning for barnets tilknytningskompetanse, men også kunne legge grunnlag for rekruttering av et fosterhjem tilpasset nettopp dette barnet – med utgangspunkt i inngående kjennskap til barnets historie, ressurser og behov. Dette kan et institusjonsopphold forberede fosterhjemmet på, og sørge for at fosterhjemmet kan håndtere barnet på en måte som svarer til nettopp dette barnets behov.

Skulle et fosterhjem likevel ikke klare å stå i den krevende oppgaven det er å ha et fosterbarn, kan en barnevernsinstitusjon fungere som et sikkerhetsnett for det aktuelle barnet. I plasseringer hvor institusjoner og fosterhjem inngår i en helhet, vil barnet først bli plassert på institusjon, deretter i et fosterhjem tilpasset det aktuelle barn med oppfølging fra ansatte som kjenner barnet fra dets botid på institusjonen og som også har kontakt med barnets øvrige familie, for så å kunne ta i mot barnet igjen i kortere eller lengre perioder ved behov. Kontinuiteten i barnets liv ivaretas dermed av institusjonen. Tilknytningen sikres gjennom voksne som kjenner barnet gjennom flere faser, og som kan bli av avgjørende betydning i forståelsen av barnets historie over tid.

Kvalitet i institusjoner

De senere årene har barnevernsinstitusjonene som tiltak for barn som ikke kan bo hjemme vært gjenstand for mye debatt. Institusjonene har blitt mindre og antall ansatte har økt. Det er imidlertid liten dokumentasjon på i hvilken grad dette har ført til en høyere kvalitet på omsorgstilbudet. En økning i antall ansatte har medført at barna må forholde seg til langt flere omsorgspersoner enn da medleverskap var den vanligste måten å organisere arbeidstiden på.

Institusjonsopphold kan for noen ungdommer innebære at de tar etter andre ungdommer og utvikler atferdsmønster som ikke fremmer en positiv utvikling. Gjennom forskning der ungdommene selv er intervjuet, er det også avdekket overgrep fra medboere og ansatte.²³ Barnevernpanelet mener svaret på disse utfordringene ligger i å videreutvikle de faglige og metodiske tilnærmingene og sørge for at tilsyn blir gjennomført på en slik måte at utforsvarlig praksis oppdages og stoppes.

I dag er det staten, ved Bufetat, som har driftsansvar for institusjonstilbudet. De ideelle organisasjonene har redusert sin aktivitet, både som følge av at det offentlige har overtatt oppgaven, men også som følge av den anbudspolitikken som har vært ført. På samme tid har det imidlertid vokst fram et betydelig privat tiltaksapparat. Panelet er bekymret for denne utviklingen, blant annet fordi det fører til et mindre differensiert tiltaksapparat. For å opprettholde et differensiert institusjonstilbud bør kommunene over tid gis ansvaret for institusjonstilbudet som har

23 Se for eksempel Tjelflaat m. fl. 2003: <http://www.ntnusamfunnsforskning.no/file.axd?fileDataID=61af93cc-ec14-408a-a752-21d64065c3f4>

i oppgave å dekke omsorgsbehov utenfor hjemmet. Staten bør ha ansvaret for alt tilbud knyttet til unge som har behov for tiltak etter barnevernlovens §§4–24 og 4–26. Videre bør staten ha tilbud om akutt-plasser og disse bør samlokaliseres med tilbud innen Barne- og ungdomspsykiatrien. Staten bør bære kostnadene til disse tilbudene.

En god institusjon er en institusjon der institusjonseieren tar driften av institusjonen på alvor. Institusjonene må være forankret i en god faglig plan, ha kompetente og omsorgsfulle ledere og ansatte, sikre gode faglige utviklingsbetingelser i form av internopplæring og veiledning, og drives i tråd med gode etiske standarder. Institusjonene må i høyere grad ta innover seg brukernes tilbakemeldinger som entydig formidler at de ønsker å bli behandlet som alminnelige barn i et mest mulig hjemmelignende miljø.

Disse forholdene har institusjonseierne ansvar for, og et kompetent tilsyn må følge med på at de etterlevs. Lov, forskrift og regelomfanget for institusjonene må gjennomgås med sikte på å ivareta rettsikkerhet og høy faglig og etisk standard, samtidig som institusjonene må avbyråkratiseres. Lærende tilsyn er spesielt viktig for etablering av gode omsorgs og oppvekstklima i institusjonene

Tiltak for å forebygge overgrep og omsorgsvikt i offentlig omsorg.

Det må iverksettes mer forskning for å utvikle kunnskap mht. å forbygge og avdekke overgrep og omsorgsvikt i offentlig omsorg. Det er viktig at erfaringene til de som har blitt utsatt for dette blir ivare tatt. Prosjekt Oppreisning har hatt kontakt med flere hundre personer som har vært utsatt for overgrep. Panelet mener at det er viktig at denne kunnskapen ivaretas og at Bufetat og kommunene årlig rapporterer hvordan de arbeider for å forhindre overgrep i offentlig omsorg.

Familievernkontorene med ny rolle

Familievernet er et tilbud til mennesker med ulike samspills- og relasjonsproblemer. Alle ansatte i familievernet har familierapeutisk kompetanse. Barnevernpanelet mener at det gode samarbeidet familievernkontorene har med barnevernet i mange kommuner bør styrkes og omfatte alle kommuner i Norge. Familievernkontorene kan samarbeide med barnevernet og bistå ved problemer i familien i en tidlig fase i en barnevernssak. Det vil her være viktig at familiene ser forskjell mellom barnevernets og familievernets tjenester. Familievernet kan tilby foresatte samtaler når barnevernet overtar omsorgen

for barnet. Dette vil kanskje særlig være aktuelt når foreldre har behov for å bearbeide sinne og sorg. Familievernet kan videre tilby tjenester når foreldre er i konflikt med det offentlige hjelpeapparat, og de har kompetanse til å arbeide med vold i nære relasjoner.

Barnevernpanelet foreslår i tillegg at det åpnes for at foreldrene kan få tilbud om støttepersoner fra familievernkontorene, som panelet mener er viktig for å kunne gi foreldre som har mistet omsorgen for sine barn reell støtte og hjelp. Gjennom dette vil en kunne kvalitetssikre den støtten foreldre skal få, og unngå at det vokser fram et marked av privatpraktiserende gjør profitt av tilbudet om støtteperson til foreldrene. Det bør også vurderes om foreldrehus kan lokaliseres til familievernkontorene.

Ettervern

Når barnevernet går inn i en familie med tiltak påtar det seg en forpliktelse til å gjøre godt arbeid. Det gjelder særlig når barn flyttes ut av hjemmet for å bo i fosterhjem eller institusjon. Flytting til en alternativ omsorgssituasjon er et svært inngripende tiltak i barnets liv. Også overfor foreldrene er dette et alvorlig tiltak som får store konsekvenser for deres livssituasjon. Det offentlige påtar seg foreldreoppgaven, og bør gi like god omsorg som de alle beste familiesituasjonene kan gi. Den gjelder fram til barnet er blitt en ung voksen og klarer seg selv i en selvstendig tilværelse.

Overgangen til en selvstendig tilværelse kan by på store utfordringer. Dette er spesielt tydelig for unge som har hatt en vanskelig oppvekst, og mest for dem som har vært plassert utenfor hjemmet.

Både i Norge og internasjonalt har vi de siste årene fått forskningsbasert kunnskap om denne overgangen og dens utfordringer (sml. Kristofersen 2009²⁴). De aller fleste unge trenger hjelp og støtte i en slik overgangsfase. Vi vet også at de som får ettervern får det bedre i voksenlivet. For unge som flytter fra foreldrehjemmet tas denne støtten ofte for gitt. Slik bør det også være for unge i barnevernet. Det er av stor betydning at barnevernet «gjør jobben ferdig» når det gripes inn med sterke tiltak. Ettervernet må sikres etter økonomiske standarder som tilsvarer SIFO's standarder for livsopphold.

Ettervern handler om mer enn at barnevernet skal betale hybler, leiligheter, sertifikat og støtte ungdom

24 http://www.nova.no/asset/3812/1/3812_1.pdf

med penger til utdanning og fritidsaktiviteter. Dette er viktig, men ettervern betyr også at unge skal hjelpes ut i voksenlivet, gjennom å gi omsorg og støtte, gradvis styrke deres selvstendighet og ansvarsbevissthet og deres evne til å planlegge. Dette gjelder for eksempel støtte til å utvikle gode rutiner i hverdagen; som å stå opp for å komme til skole og arbeid, lage mat, vaske huset, betale regninger i tide, lære å forholde seg til et budsjett, planlegge og gjennomføre utdanningsløp, og senere å stå i arbeid.

Ettervernet må innebære at unge har en tillitsperson som de kan ta kontakt med når de trenger råd og hjelp. Det bør også være team i kommunene som de unge kan henvende seg til for å få råd og hjelp. Enkelte unge kan ha behov for å bo i treningsleilighet, og de fosterbarna som trenger det må kunne ha trygghet for at de kan bo i fosterhjemmet til de er 23 år.

Alle barnevernansatte bør ha store ambisjoner når det gjelder barnevern barnas utdanning. Utdanning er nøkkelen til arbeidsliv og nettverk i voksenlivet. Barnevernansatte bør sette i gang samarbeid med andre instanser for å sikre den enkelte en best mulig utdanning. Behovsprøving av stipend/lån mot fosterforeldres inntekt må falle bort og det bør vurderes andre særtiltak for å styrke barnevern ungdommers tilgang til utdanning/opplæring, for eksempel om utdanning utover 12-årig skolegang skal rettighetsfestes for denne gruppen.

BARNEVERNPAANELET FORESLÅR

1. Det utvikles gode hjelpetiltak som har fokus på at barnevern barna lykkes på skolen.
2. Det utvikles gode hjelpetiltak i hjemmet som fokuserer på samhandling mellom foreldre og barn.
3. Tidsfristen for gjennomgåelse av meldingsaker utvides fra en til to uker.
4. Tverrfaglig hjelp intensiveres for barn under 8 år, kommunene stimuleres til å øke innsatsen. Dette vil kunne redusere omfanget av svært ressurskrevende saker.
5. For å stimulere til tidlig innsats premieres kommunale prosjekter og tiltak ved at en ny kommunal krone utløser to statlige kroner. Ordningen bør ha en varighet på minimum 5 år.

Fylkesmennene skal være ansvarlige for tilskuddsordningen.

6. Alle norske kommuner og politidistrikt må være dekket av en likeverdig akuttberedskap i form av barnevern vakter.
7. Det iverksettes opplæring i barnevernlovens sentrale bestemmelser og meldeplikten overfor sentrale aktører som møter barn og unge. Disse instansenes medansvar for å trygge utsatte barn og unge understrekes.
8. Små barn som har vært under omsorg i 2 år skal som hovedregel skal bli boende i fosterhjemmet. De foresattes adgang til anke i Fylkesnemnda innsnevres.
9. Fokuset på adopsjon av yngre barn som et barnevernstiltak styrkes.
10. Det åpnes for at fosterforeldre som adopterer fosterbarn kan få godtgjørelse og fortsatt støtte og veiledning fra barnevernet.
11. Det etableres like regler for godtgjøring av fosterforeldre i alle kommuner.
12. Det igangsettes egne kampanjer for å rekruttere samiske fosterhjem og fosterhjem fra ulike minoriteter.
13. Kvalitet i institusjonene må sikres gjennom tydelige krav til spesifikk behandling, innflytelse til ungdommene der, god bemanning, gode tilsynsrutiner, god dialog mellom de ulike instansene, klausuler i kontraktene om oppsigelse ved kvalitetsbrudd.
14. Behovsprøvingen av stipend/lån til unge som har vært i fosterhjem mot fosterforeldres inntekt må falle bort.
15. Det vurderes særtiltak for å styrke barnevern ungdommers tilgang til utdanning/opplæring, for eksempel om utdanning utover 12-årig skolegang skal rettighetsfestes for denne gruppen.
16. Lov om barneverntjenester gir mulighet til å ha tiltak for barn og unge inntil fylte 23 år. Barnevernet tilbyr ettervern til alle unge fram til de er 23 år.
17. Ettervernet har som målsetting at fosterbarn og unge som har vært i institusjon får påbegynt utdanning eller arbeid, og har selvstendig bolig, slik at de blir ført inn i voksen livet på en god og trygg måte.

- 18.** Det bør være god tilgang på treningsleiligheter for unge som har vært i institusjon og i fosterhjem.
- 19.** Det opprettes team i kommunene som er tilgjengelige for de unge som trenger det og som hjelper dem i å mestre voksenlivet.
- 20.** Fosterbarnet får være i fosterhjemmet fram til 23 år, de kan flytte ut og komme tilbake, og fosterforeldrene gis forutsigbar økonomisk kompensasjon.
- 21.** Fosterforeldre bør, der det er mulig, spille en sentral rolle i ungdommenes tilbud om ettervern og få forutsigbare økonomiske rammer for denne innsatsen.
- 22.** Det bør trekkes mer aktivt på familievernets ressurser i saker som er eller er i ferd med å utvikle seg til barnevernssaker. Det bør igangsettes et pilotprosjekt i tre kommuner hvor familievernet rustes opp, og foreldre som har barn i barnevernet tilbys oppfølging fra familievernet.
- 23.** Det bør stimulere til at det utvikles nye tiltak som fokuserer på å gi barnet og dets familie gode omsorgsløsninger. Disse tiltakene må evalueres løpende og kunnskapen om tiltakene gjøres tilgjengelige for alle på et egnet nettsted.
- 24.** Det må iverksettes forskning som utvikler kunnskap rettet mot å forebygge og avdekke overgrep og omsorgssvikt i offentlig omsorg.
- 25.** Det er mål å bevare de ideelle aktørene i barnevernet.

1. Dissens

Fem paneldeltakere har tatt ut dissens på punkt 3 i kapittel 9 B om at lengden på grunnutdanningene barnevernpedagog og sosionom omgjøres til 5 årige utdanninger innen 2025. De innvender:

Vi tror ikke hovedutfordringene som barnevernet står overfor i dag vil løses ved å forlenge barneverns- og sosionomstudiene med to obligatoriske år. Et krav om dette vil kunne bidra til å begrense bredden i den kompetansen som trengs for å hjelpe barn, unge og familier.

Dissensen er signert: Olaug Bollestad, Sara Bell, Jorunn Vindegg, Kristin Skogli og Elvis Chi Nwosu

2. Dissens

En paneldeltaker har tatt ut dissens på punkt 7 i kapittel 9 B om at en av to praksisperioder i utdanningen til barnevernpedagog og sosionom skal være innenfor barnevernet. Dissenten innvender:

Forslaget er ikke gjennomførbart i praksis. Det vil ikke være nok praksisplasser i barnevernet til å ta i mot studenter fra alle studiestedene. Profesjonell kunnskap og kompetanse er overførbare og bygges både vertikalt og horisontalt. Praksisstudier innenfor andre arbeidsområder (som NAV, psykisk helse, rus, skole, PPT) er således kompetansegivende også for arbeid i barnevernfeltet.

Dissensen er signert: Jorunn Vindegg



Utgitt av:
Barnevernpanelet 2011
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: Q - 1189 B
Omslagsillustrasjon: Siri Dokken
Trykk: Andvord Grafisk 09/2011 - opplag 2000

