

Det juridiske fakultet

Det kommunale barnevernets plikter

Igangsettelse og oppfølging av barnevernssaker

—
Aina Lind

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	4
1.1. PROBLEMSTILLING	4
1.2. HISTORIKK OM BARNEVERNET	6
1.3. RETTSKILDER OG METODE	8
1.4. AVGRENSNINGER	10
1.5. OVERSIKT OVER FREMSTILLINGEN	10
2. BARNEVERNETS ORGANISERING OG OPPGAVER	11
2.1. KORT OM ORGANISERINGEN AV BARNEVERNET	11
2.2. KOMMUNAL ORGANISERING AV BARNEVERNTJENESTENE	12
2.3. FORMÅL OG ARBEIDSOPPGAVER	14
2.4. FOREBYGGING	15
3. OVERORDNEDE KRAV TIL BARNEVERNTJENESTENS ARBEID	16
3.1. INNLEDNING	16
3.2. HENSynet TIL BARNETS BESTE	16
3.3. DET BIOLOGISKE PRINSIPP	19
3.4. MILDESTE INNGREPS PRINSIPP	20
3.5. FORSVARLIGHET OG INTERNKONTROLL	21
3.6. RETTSSIKKERHET	24
4. BEKYMRINGSMELDINGER	27
4.1. INNLEDNING	27
4.2. HVA ER EN MELDING	28
4.3. HVEM SOM KAN MELDE	29
4.4. BARNEVERNETS BEHANDLING AV INNKOMNE MELDINGER	33
4.5. TIDSFRISTEN.	36
4.6. NÅR SKAL MELDER HA TILBAKEMELDING	38
5. UNDERSØKELSE	41
5.1. INNLEDNING	41
5.2. TERSKELEN FOR Å STARTE UNDERSØKELSESSAK	42
5.3. GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN	43
5.4. HVOR OMFATTENDE SKAL UNDERSØKELSEN VÆRE?	44
5.5. SAMARBEID MED FAMILIEN	45
5.6. INVOLVERING AV BARNET	47
5.7. AVSLUTTING AV UNDERSØKELSEN	49
6. VALG AV TILTAK	51

6.1. INNLEDNING	51
6.2. HJELPETILTAK	51
6.3. PÅLAGTE HJELPETILTAK	52
6.4. TVANGSTILTAK	52
6.5. BARNEVERNETS VURDERINGER	52
7. <u>OPPFØLGING AV TILTAK.</u>	55
7.1. INNLEDNING	55
7.2. OPPFØLGING AV HJELPETILTAK	55
7.3. OPPFØLGING AV OMSORGSOVERTAKELSE	58
7.4. AVVIKLING AV TILTAK	61
8. <u>VURDERINGER</u>	62
8.1. INNLEDNING	62
8.2. KOMMUNALE RESSURSER	63
8.3. BARNEVERNSANSATTE	63
8.4. REAKSJONER	64
9. <u>LITTERATURLISTE</u>	66

1. Innledning

1.1. Problemstilling

Temaet for oppgaven er det kommunale barnevernets plikter, fra mottak av bekymringsmeldinger, til valg av eventuelle tiltak og oppfølging, slik disse følger av barnevernloven.

Barn har behov for omsorg, stabilitet og en trygg oppvekst. Barns sårbarhet tilsier at barn har et særlig behov for beskyttelse. Når foreldre ikke kan ta hånd om barna sine på en tilfredsstillende måte, skal barnevernstjenesten bidra til å oppnå gode oppvekstsvilkår for barnet. Det er derfor viktig at barnevernet har klare lovfestede plikter, som følges opp av barnevernsansatte.

Målet med oppgaven er å beskrive barnevernets plikter, og se disse i lys av barnevernets samfunnsoppdrag. Jeg har valgt å fokusere på det kommunale barnevernet, fordi det er denne som er førstelinjetjenesten overfor barn og deres familie.

Barneverntjenesten har et generelt medansvar for barns oppvekstsvilkår, og et særskilt ansvar for barn som har et særlig behov for hjelp eller omsorg. Det kommunale barnevernet har ansvar for å gi hjelp til de som er bosatt i kommunen.

Jeg vil legge vekt på å fremstille gangen i barnevernets saksbehandling, særlig i lys av kravet om forsvarlighet. Jeg vil forsøke å se på hvilke problemstillinger som oppstår når en barnevernssak blir igangsatt og videre i barnevernets behandling av den.

Namdal-saken er et eksempel på betydningen av at barnevernet er organisert på en måte som gjør at deres lovpålagte plikter blir ivaretatt. Barnevernstjenesten i Midtre Namdal samkommune ble i mai i 2013 politianmeldt for tjenesteforsømmelse av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag for brudd på barnevernloven.¹

Fylkesmannen gikk gjennom tilsynsrapporter fra 2008 og oppdaget at mellom 2008 og

¹ <http://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/article9155463.ece>.

2012 var så mange som 149 saker blitt ulovlig henlagt av barneverntjenesten. Politiet tok ut siktelse mot samkommunen i 28. januar i år (2014) for tjenesteforsømmelse og for å ha opptrådt skjødesløst. Blant annet er det blitt opplyst om følgende brudd på barnevernloven:

- En henleggelsespraksis som var i strid med barnevernrettslige grunnprinsipper.
- Henlagte saker på grunn av at lovpålagt frist for undersøkelse var oversittet.
- Henlagte meldinger uten at det var gjennomført undersøkelse.
- Henlagte saker på grunn av manglende saksbehandlerkapasitet.
- Mottatt alvorlig informasjon om barnets situasjon uten å foreta undersøkelser.
- Ikke overholdt barnets rett til å bli hørt.

Alvdal-saken er et annet eksempel på hvordan barnevernets plikter ikke ble fulgt opp. Saken gjaldt grove overgrep mot små barn, som startet på begynnelsen av 90-tallet i Gjerdrum kommune.² Barneverntjenesten i kommunen fikk en rekke bekymringsmeldinger som gjaldt bekymring om en jente i kommunen. Barnevernet henla til stadig meldingene, noen ganger etter en kort samtale med mor. Det endte med at jenta ble overrakt til en venninne av mor, da hun ikke orket å ha datteren lengre.

Moren reiste til Alvdal kommune, hvor hun fikk ytterligere to barn, som hun og flere andre begikk grove overgrep mot.³ Barneverntjenesten i Gjerdrum kommune fulgte verken opp bekymringsmeldingene, eller tok kontakt med barnevernet i Alvdal. Heller ikke barneverntjenesten i Alvdal tok bekymringsmeldingene som kom inn på alvor. Fra dommen i Eidsivating lagmannsrett kom det frem at:

“Det ble også sendt bekymringsmelding om N09s og N08s omsorgssituasjon til S04 kommune. Bakgrunnen for den sist nevnte bekymringsmeldingen var at N11 hadde uttrykt sterk bekymring for sine halvsøskens situasjon i hjemmet. I likhet med det som var situasjonen i S04 hadde N02 oppnådd et fortrolig, nærmest venninnelignende forhold til saksbehandlerne i barnevernet. Ingen av bekymringsmeldingene resulterte i tiltak.”⁴

² LE-2013-82017.

³ Rt. 2011 side 1789.

⁴ LE-2013-82017, under “sakens bakgrunn”.

(Med N09 og N08 menes barna født i Alvdal. S04 refererer til Alvdal kommune, N11 er den eldste datteren, og N02 er her moren dømt for overgrep mot barna.)

Forvaringsdommen er nå anket til Høyesterett.⁵ Saken(e) viser imidlertid barnevernets svikt ovenfor disse barna. I Alvdal kommune fikk barna til sammen 4,1 millioner i erstatning, mens Gjerdrum kommune betalte den eldste datteren nesten 1,9 millioner i erstatning.^{6,7} Dette er dermed en klar erkjennelse av kommunene at de har begått grove feil, som har ført til uopprettelig skade for de barn som det her gjaldt.

Disse sakene belyser problemstillingen, og dens aktualitet ovenfor barn i møte med barnevernstjenesten i dag.

1.2. Historikk om barnevernet

Vergerålsloven fra 1896, " Lov om behandling av forsømte børn", var den første rene barnevernloven i norsk rett. Denne tok sikte på å sørge for at barn ble lovlydige borgere, så de sparte samfunnet for utgifter til straff og fengsel senere.⁸ Loven var ment å skille barneforsorgen fra fattigvesenet, men dette fungerte ikke i praksis. Det ble opprettet skolehjem, som skulle sørge for at barn over 9 år ikke var til skade for barn i vanlige skoler. Allerede fra starten av, fikk flere av disse institusjonene et svært dårlig ry.⁹

I etterkrigstiden ble det opprettet en barnevernkomité som skulle opprette en ny barnevernlov. Denne skulle inneholde en omfattende revisjon av den tidligere loven, for å samsvare bedre med samfunnets syn på barneoppdragelse og barnets stilling.¹⁰ Loven, som kom i 1953, var betydelig endret.

⁵ <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/alvdal-moren-anker-forvaringsdom-1.11580754>

⁶ <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/krim/barna-i-alvdalsaken-faar-41-millioner-i-erstatning-4049736.html>

⁷ <http://www.ostlendingen.no/nyheter/nord-%C3%B8sterdal/overgrepssaken-i-alvdal/datter-til-moren-i-alvdal-saken-far-1-8-millioner-kroner-i-erstatning-1.7753964>

⁸ NOU 2000 : 12 side 23 og 24.

⁹ Lindboe, Barnevernrett, 2012 side 40.

¹⁰ NOU 2000 : 12 side 27.

Det ble et skift i fokus fra fordømming og fjerning av problembarn til forsøk på hjelp, forebygging, råd og behandling. Barn skulle kun plasseres utenfor hjemmet dersom andre tiltak hadde blitt utprøvd, og hadde vist seg nytteløse. Dette fungerte imidlertid heller ikke så godt i praksis. Dette skyldtes primært knapphet på ressurser og mangel på gode faglige alternativer til omsorgsovertakelse.¹¹ Mange av erstatningsutbetalingene i nyere tid stammer fra omsorgsplasseringer under 1953-loven, og viser horrible forhold under plasseringene. Eksempler er seksuelle overgrep, grov voldsutøvelse, samt annen alvorlig omsorgssvikt.¹² Disse oppreisningsordningene, som de fleste av landets kommuner har opprettet, er en annerkjennelse av barnevernet at de tidligere har sviktet sine plikter etter loven. Til nå har staten og kommunene utbetalt 350 millioner kroner til tidligere barnehjemsbarn.¹³

Den nåværende barnevernloven av 1992, er en videreføring av 1953-loven. Den er imidlertid betydelig annerledes, både i utviklingen av forebygging og ikke minst i praktiseringen av dette.

Den nye barnevernloven skulle fokusere på hjelpetiltak i familien, og styrke rettssikkerheten til brukerne. Dette var med på å påvirke både den prosessuelle og den materielle utformingen av loven. De viktigste endringene som kom i loven var blant annet saksbehandlingsreglene, med innføring av statlige fylkesnemnder, og slutten på at folkevalgte lokalpolitikere deltok direkte i barnevernsarbeidet.

Det ble innført tidsfrister for saksbehandlingen. Dette kom som følge av avsløringer om såkalte "mappebarn", saker der barnevernet ikke hadde behandlet meldinger, utført undersøkelser, satt i gang tiltak eller fulgt opp allerede iverksatte tiltak.

Loven har fra 1992 og frem til i dag undergått flere betydelige endringer, for å styrke barnevernets plikt til å gi barn nødvendig hjelp og trygge omsorgsvilkår. Endringene blir gjort delvis rede for gjennom hele oppgaven, særlig med fokus på lovendringer i forhold til bekymringsmeldinger/undersøkelser samt hjelpetiltak, og oppfølging av tiltak.

¹¹ Linboe, Barnevernrett, 2012 side 40.

¹² <http://www.gd.no/nyheter/article5049879.ece>.

¹³ <http://www.itromso.no/ntb/iriks/article9538829.ece>.

1.3. Rettskilder og metode

Oppgaven er i hovedsak en rettsdogmatisk fremstilling, og bygger på tradisjonell rettskildelære. I kapittel 8 vil jeg foreta en rettspolitisk drøftelse i forhold til problemstillingen og gjeldende rett.

Barnevernloven er naturligvis den primære og mest brukte rettskilden i min fremstilling av barnevernets plikter. Loven er imidlertid uklar på flere områder, og dermed åpen for tolkninger, med bruk av øvrige rettskildefaktorer.

I tillegg til barnevernloven og forvaltningsloven er barnevernet i Norge bundet av sine forpliktelser etter menneskerettighetene. Dermed vil Barnekonvensjonen og Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (heretter EMK) trekkes inn i oppgaven. Norge ratifiserte barnekonvensjonen i 1991 og inkorporerte den gjennom menneskerettsloven i 2003, og skal "ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning", jf. menneskerettsloven § 3.¹⁴

I oppgaven har jeg anvendt noe praksis fra Den Europeiske Menneskerettsdomstol (EMD). Norge er bundet av EMDs tolkning av EMK, så praksisen vil ha betydning for tolkningen av konvensjonens bestemmelser.¹⁵

Det finnes ikke noe tilsvarende håndhevelsesorgan for barnekonvensjonen. De generelle kommentarer (general comments) som blir utgitt av FNs barnekomité er imidlertid relevant. Kommentarene er ikke rettslig bindende, men gir i følge juridisk litteratur

"god veiledning om bestemmelsenes innhold og bør benyttes som en viktig kilde for tolkning av barnekonvensjonen."¹⁶

¹⁴ Lov 21. mai 1999 nr. 30.

¹⁵ Nygaard, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2004, side 47.

¹⁶ *Høstmølingen*, Kjørholdt og Sandberg, *Barnekonvensjonen*, 2012, side 25.

Det er fire grunnleggende verdier i Barnekonvensjonen: Barnets rett til liv, retten til ikke-diskriminering, hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt.

Norge er bundet av barnekonvensjonens artikler, og dermed er disse (delvis) inkorporert i barnevernslovgivningen, og vil bli anvendt i oppgaven.

Barnevernloven åpner for mye anvendelse av faglig skjønn. Dette er naturlig fordi det er tale om uensartede saker med barn som har ulike behov. Reelle hensyn vil derfor være sentrale i oppgaven. De overordnede prinsipper som barnevernet må arbeide under, vil bli grundig behandlet i kapittel 3. Jeg har også anvendt internkontrollforskriften som en viktig kilde for å illustrere kommunens plikt til å sikre kvaliteten i barnevernsarbeidet.¹⁷

Forarbeidene til gjeldende lov gir et viktig bidrag til tolkningen av loven. Særlig er forarbeidene til endringsloven fra 2012/2013 relevant, ettersom det ikke finnes andre rettskilder som omhandler disse bestemmelsene (ennå).

Jeg anvender noe rettspraksis både fra Høyesterett, og noe underrettspraksis (med tilsvarende lavere status som rettskilde). Vekten av rettspraksis på barnevernets område kan være problematisk i forhold til skjønnsutøvelsen i barnevernssaker. De dommene jeg har anvendt, er imidlertid for å illustrere rettskildebildet, samt komme med eksempel på barnevernets erstatningsansvar ved brudd på plikter etter bvl.

Barnevernets egne instruksjer og veiledninger fra regjeringen er mye brukt. Disse har imidlertid en noe lavere status som rettskilde.¹⁸ Jeg anvender rundskriv og veiledninger for å tolke og utfylle lovens bestemmelser.

Det finnes betydelig litteratur om temaet. Jeg har anvendt kommentarutgaver til loven, samt artikler som tar opp problemstillinger underveis i oppgaven. I tillegg til de alminnelige rettskildene inneholder oppgaven min kilder av ikke-juridisk karakter. Som for eksempel statistikk, undersøkelser, og avis og -mediaomtaler av konkrete saker.

¹⁷ Forskrift av 14. desember 2005 nr. 1584.

¹⁸ Kjønstad, Bernt, Kjellebold, og Hove, Sosial trygghet og rettssikkerhet, 2000 side 72 og 73.

Disse kildene blir ikke benyttet eller vektlagt som rettskilder, men vil bli benyttet som eksempler barnevernets brudd på plikter etter barnevernloven.

1.4. Avgrensninger

Oppgavens hovedområde blir barnevernets arbeid med barn som har behov for hjelp i form av hjelpetiltak og/eller omsorgsovertakelse. Jeg har valgt å avgrense oppgaven mot blant annet akuttvedtak, barn og unge med atferdsvansker, omsorgsplassering av nyfødte, institusjonsplassering som tiltak, og problematikk rundt samvær/adopsjon.

Ved å avgrense oppgaven til det kommunale barnevernet, havner det statlige barnevernet naturlig utenfor. Fylkesnemndas arbeid vil heller ikke være sentral i oppgaven.¹⁹ Fylkesmannens arbeid vil bli delvis relevant, ut fra rollen som tilsynsorgan ovenfor kommunene.

1.5. Oversikt over fremstillingen

Oppgaven inneholder i alt 8 kapitler. Det første tar for seg valg av problemstilling, historikk, rettskilder og metode. Kapittel 2 tar videre for seg organiseringen av det totale barnevernet (statlig og kommunalt) og de aktuelle arbeidsoppgavene den kommunale barneverntjenesten er underlagt. Dernest vil jeg i kapittel 3 fremstille overordnede krav som er av betydning for barnevernets arbeid. I de følgende kapitler redegjør jeg for barneverntjenestens arbeid med bekymringsmeldinger (kapittel 4), undersøkelser (kapittel 5), valg av og oppfølging av tiltak (kapittel 6 og 7). Til slutt vil jeg forta en vurdering i kapittel 8, med utgangspunkt i de forhold som tidligere har blitt drøftet i oppgaven. Det vil bli fokus på barnevernets pliktbrudd, og hvilke tiltak som etter min syn kan bidra til å forbedre disse.

¹⁹ Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jfr. bvl. kapittel 7.

2. Barnevernets organisering og oppgaver

2.1. Kort om organiseringen av barnevernet

Den helhetlige barneverntjenesten er inndelt i et statlig og et kommunalt nivå. Jeg vil først behandle det statlige barnevernet.

Fra årsskiftet 2004/2005 ble det gjennomført en rekke reformer i organiseringen av barnevernet i Norge. Den statlige organisasjonen, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), ble opprettet og overtok ansvaret for det som tidligere hadde vært fylkeskommunens ansvarsområde.²⁰ Det statlige barnevernet innbefatter dermed i dag departement,²¹ Buf-dir.²² og Bufetat. I tillegg faller den statlige fylkesnemnda, og Fylkesmannen inn under statens ansvarsområde.

Bufetat er den delen av den statlige myndighet som driver det direkte barnevernsarbeidet. Etaten består av direktoratet, fem regionskontor, samt fagteam knyttet til disse. Bufetats arbeidsoppgaver er positivt avgrenset i bvl. § 2-3. Deres ansvarsområder rettet direkte mot barn og unge er blant annet å rekruttere og formidle fosterhjem, drive statlige barnevernsinstitusjoner, samt bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er det organet som har ansvar for å fatte tvangsvedtak i barnevernssaker, jfr. bvl. kapittel 7, jfr. § 8-4. Nemnda er et frittstående myndighetsorgan og er organisert lik en domstol.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernvirksomheten i kommunene og skal sørge for at kommunene får råd og veiledning. Fylkesmannen har dermed et hovedansvar for å

²⁰ <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Journalisthandbok.pdf>.

²¹ Med departement, menes Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet (tidligere Barne- og familiedepartementet).

²² Direktoratet: Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (kort Buf-dir.).

bistå kommunen med lovtolkninger og juridiske avklaringer. Han skal også være familiens første klageinstans, jfr. bvl. § 6-5 og § 6-6.

Fylkesmannen har også som oppgave å føre kontroll med at fristene i barnevernloven ikke blir overskredet, jfr. bvl. § 6-9. Dette er nærmere regulert i forskrift.²³

2.2. Kommunal organisering av barneverntjenestene

Det kommunale barnevernets ansvarsområde følger av barnevernloven § 2-1.

“Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.”

Ordlyden i bvl. § 2-1 første ledd, tilsier at kommunens oppgaver er negativt avgrenset; Alt som ikke er spesifikt statens oppgaver, er lagt til kommunen. Det kommunale barnevernet blir omtalt som barneverntjenesten. Barneverntjenesten i kommunen har blant annet ansvaret for å motta og behandle bekymringsmeldinger, foreta undersøkelser, og fatte og følge opp tiltak i og utenfor hjemmet. De har også ansvar for det forebyggende arbeidet, jfr. bvl. § 2-1 jfr. § 3-1.

Når det kommunale barnevernet har ansvar for det daglige barnevernsarbeidet, er det som følge av det såkalte ”nærhetsprinsippet”. Kommunen har ansvar for alle sine innbyggere og skal også ha kjennskap til oppvekstforholdene for barn og unge og deres nærmiljø.²⁴ Barneverntjenesten står nærmest til å behandle saker som angår familier i oppholdskommunen. Ved å ha ansvaret for sine innbyggere, styrker det rettssikkerheten til befolkningen. Det kan imidlertid også være negativt: I spesielt små kommuner kan det lett oppstå inhabilitet, og saksbehandlingen kan bli påvirket av dette. Et eksempel på dette er fra Alvdal.

Kommunene har en viss frihet med hensyn til hvordan de ønsker å organisere barneverntjenesten, men barnevernloven gir noen rammer for hvordan barnevernet skal være organisert.

²³ Forskrift 16.12.1992 nr. 1243.

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling/prinsipper-for-barnevernets-arbeid.html?id=415340>

Kommunestyret kan beslutte at klientarbeidet legges til et folkevalgt organ på 5 stykker, jfr. bvl. § 2-1 tredje ledd. Denne løsningen er imidlertid ikke særlig utbredt i praksis.²⁵

Barnevernet er underlagt kommunestyret og formannskap, jfr. bvl. § 2-1.²⁶

Kommunene er pliktige til å ha en administrasjon, jfr. bvl. § 2-1 (4).

Administrasjonen har ansvar for det daglige barnevernsarbeidet i kommunen.

Administrasjonen må ha en leder. Det er ingen krav i barnevernloven om at lederen skal inneha noen bestemt faglig kompetanse. I følge forarbeidene kan lederen også ha andre oppgaver i tillegg.²⁷ Bare lederen av barneverntjenesten har myndighet til å fatte akuttvedtak, jfr. bvl. §§ 4-6, 4-9 og 4-25.

Formålet er at kommunene skal få kunne organisere sin barneverntjeneste ut fra lokale forhold og behov. Departementet uttaler i forarbeidene at

”når det gjelder administrasjonsordningen for øvrig, ønsker departementet å opprettholde sitt forslag som innebærer frihet for kommunene til å forankre barnevernet der kommunen finner det mest tjenlig.”²⁸

Enkelte kommuner har valgt å ha en ordning med barnevernsvakt utenom kontortider, for å imøtekomme situasjoner der meldinger og andre henvendelser til barnevernet kommer brått.²⁹

Enkelte små kommuner har valgt å samarbeide, og danne et interkommunalt barnevern, eksempelvis kommunene i Vesterålen.³⁰ Andre, større kommuner har derimot delt opp sin barneverntjeneste etter bydel/område, for eksempel Bergen kommune.³¹

²⁵ Lindoe, Barnevernrett, 2012, side 31.

²⁶ Ot.prp. nr. 44, 1991-1992, side 22.

²⁷ Ot.prp. nr. 44, side 21.

²⁸ Ot.prp. nr. 44, side 22.

²⁹ <https://www.barnevernsvakten.no>

³⁰ <https://www.vestbv.no>

³¹ <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barnevern-og-familievern>

2.3. Formål og arbeidsoppgaver

Lovens formål er gitt i bvl. § 1-1:

”Formålet med loven er

- å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid,
- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.”

Formålet for barneverntjenestens arbeid er i henhold til ordlyden todelt. Første ledd hjemler barnevernets primæransvar, annet ledd gjelder mer generell forebygging.

Barnevernloven er ikke en rettighetslov for barn. Ettersom barn ikke har rett på hjelp etter bvl, er det vesentlig hvordan loven er utformet med tanke på hvilke krav som kan stilles av barnevernet.

Bvl. § 2-1 femte ledd lovfester det daglige barnevernsarbeidet i kommunene. § 2-1 sjette ledd fastslår at de organer som utfører disse oppgavene, danner kommunens barneverntjeneste.

”Barnevernet skal

”a) gi råd og veiledning,

b) treffe vedtak i henhold til loven, eventuelt innstille til vedtak, jf. annet ledd,

c) forberede saker for behandling i fylkesnemnda,

d) iverksette og følge opp tiltak.”

Dette arbeidet innbefatter alle barn som er bosatt i kommunen, samt oppholder seg i kommunen midlertidig, jfr. bvl. § 1-3, og § 8-1. ”

Veiledningsplikten som følger av bvl. § 2-1 kommer i tillegg til den alminnelige veiledningsplikten i fvl. § 11.³² Råd og veiledning gis ofte som et hjelpetiltak, se mer om dette i kapittel 4.³³

Barnevernet skal forberede saker for fylkesnemnda. Dette gjelder primært vedtak om omsorgsovertakelse. Dersom nemnda beslutter omsorgsovertakelse, er det kommunens ansvar å følge opp vedtaket. Dette blir nærmere diskutert i kapittel 6 og 7.

³² Q-9082, råd veiledning og hjelpetiltak, § 4-4 første ledd.

³³ 4.3. Hvem som kan melde, foreldre og barn som melder.

2.4. Forebygging

Foruten primæransvaret (gengitt i § 1-1 første ledd) har kommunen dessuten et ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet, jfr. bvl. § 3-1. Forebyggingsplikten er ansett så viktig av lovgiver, at ansvaret også er hjemlet i formålsbestemmelsens annet ledd. Formålet med forebyggingsarbeidet er å søke å unngå at de problemer som barnevernloven regulerer, oppstår.

Departementet anerkjenner i forarbeidene at forebygging kan kreve mye ressurser, men at slikt arbeid på lang sikt vil være ressursbesparende. Dette følger av at forebygging kan føre til at mange større problemer kan unngås.³⁴

Det er videre lagt vekt på at kommunene står fritt i forhold til hvordan de vil organisere denne virksomheten. Det er likevel naturlig at andre kommunale tjenester, som skole og barnehage, administrerer noen av tiltakene. Det er viktig at det er en slik arbeidsinndeling at ikke etater som daglig er i kontakt med barn, fraskriver seg ansvar fordi de tror andre er ansvarlig for tiltak som forebygger. Derfor er det hjemlet en samarbeidsplikt med andre deler av forvaltningen i bvl. § 3-2 og oppfordring til samarbeid med frivillige organisasjoner i § 3-3.

Det fremgår imidlertid at forebyggingsarbeidet blir forsømt og undervurdert av barnevernstjenesten.³⁵ Dette følger primært av budsjettensyn. Forebyggingsarbeidet blir ikke prioritert, fordi det meste av ressursene går til tiltak og oppfølging.³⁶

³⁴ Ot.prp. nr. 44, 1991-1992, side 25.

³⁵ NOU 2000 : 12 side 132.

³⁶ Fefo-rapport 545, side 62 og 63.

3. Overordnede krav til barneverntjenestens arbeid

3.1. Innledning

Det stilles en del overordnede krav til barnevernets saksbehandling. Disse fremkommer dels av særskilte bestemmelser i bvl., dels av lovens oppbygning og systematikk, og dels av andre overordnede krav når offentlig myndighet griper inn i den privates sfære. Barnevernet er pliktig til å handle i tråde med disse kravene.

3.2. Hensynet til barnets beste

Hensynet til barnets beste er et overordnet prinsipp i norsk barnevernrett.³⁷

Prinsippet har hjemmel i bvl. § 4-1 og BK art. 3.

I bvl. § 4-1 kommer hensynet til uttrykk på denne måten:

”Ved anvendelse av bestemmelsene i dette kapitlet skal det legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for barnet. Herunder skal legges vekt på å gi barnet stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen.”

I saksbehandlingen til barnevernet skal hensynet til barnets beste være ivaretatt i hele prosessen. Prinsippet er styrende for barnevernets arbeid, jfr. ” avgjørende vekt”.

Bestemmelsen hjemler barnevernets plikt til å ivareta hensynet til barnets beste ikke bare i valg av tiltak, men også fra mottatt melding, i undersøkelsesfasen, og i etterkant av iverksatt tiltak.

Det fremgår av barnekonvensjonen art. 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensynet i alle handlinger som berører barn. Fra konvensjonens opprinnelige engelske ordlyd:

”In all actions concerning children, the best interests of the child shall be a primary consideration.”

³⁷ Prp. 106 L 2012-2013, side 82, samt Ofstad og Skar, Barnevernloven, 2009, side 61.

Bvl. § 4-1 første ledd gjelder et vektspørsmål. I følge ordlyden, skal det legges "avgjørende" vekt på hensynet til barnets beste. Annet ledd inneholder noen momenter som inngår i vurderingen av hensynet til barnets beste, jfr. "stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen". Barnevernet kan derfor ikke overta omsorgen for et utagerende barn bare for å verne samfunnet mot det. Dette må i så fall skje med barnets beste som det avgjørende hensynet.³⁸

Barnevernet kan imidlertid ikke iverksette tiltak kun hvis det er til barnets beste. Dette følger av legalitetsprinsippet: Villkårene for tiltak må være oppfylt, før en barnets beste-vurderingen kan skje.³⁹

Hva som inngår i hensynet til barnets beste, fremstår ikke som klart av ordlyden. Av forarbeidene følger det at det kun er hensyn som har betydning for barnet som skal vurderes. Det kan kun legges vekt på hensynet til foreldrenes, dersom dette ikke er motstridende med barnets interesser.⁴⁰ Departementet legger også til grunn at barnets egne meninger skal ha betydning for hvilket tiltak som velges.⁴¹

Hva som til en hver tid anses som barnets beste vil nødvendigvis variere med tid, kultur, de ulike fagmiljøer og tilstander i samfunnet ellers.⁴² Lovgiver har lagt vekt på at hensynet til barnets behov for stabil voksenkontakt og kontinuitet i omsorgen skal være et så sentralt moment at det har fått plass i ordlyden.

Dette er et moment som kommer særlig på spissen ved spørsmål om barnet skal flyttes ut av hjemmet, eller tilbakeføres fra fosterhjem. I forhold til dette er status quo et moment som må vurderes. Hensynet til barnets beste krever at de negative sidene ved en flytting må belyses i like stor grad som fordelene ved en eventuell flytting av barnet. Det problematiske med hensynet til barnets beste, er nettopp at dette vil kunne variere, at barn er uensartede, og at barnevernets vurderinger i stor grad bygger på prognoser

³⁸ Ot.prp. nr 44 1991-1992 side 28.

³⁹ Lindboe, Barnevernrett, 2012 side 46.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 28.

⁴¹ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 28.

⁴² <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/966/967/969>

om fremtiden.⁴³

Barnekomiteen har i sin generelle kommentar nr. 14 listet opp ulike momenter som etter deres mening bør inngå i en barnets beste-vurdering.⁴⁴

Disse momentene består av blant annet; barnets identitet, barnets meninger, det biologiske aspektet, barnets andre nære tilknytninger og barnets behov for beskyttelse, og omsorg. Barnets sårbarhet, rett til helsehjelp og rett til utdanning er også listet blant momentene. Særlig er barnets identitet viktig for å avklare hva som er til barnets beste. Barnets identitet består blant annet av barnets statsborgerskap, religion, kulturell bakgrunn, kjønn, og personlighet.

Komiteen legger til grunn at disse momentene skal kunne ut i en barnets beste-vurdering, der momentene veies mot hverandre.⁴⁵ Det vil ikke alltid være nødvendig å vurdere alle momentene, og ulike momenter vil ha ulik vekt avhengig av hvilken sak, og hvilket barn det gjelder. Momentene kan komme i konflikt med hverandre, og i slike tilfeller må de vurderes konkret opp mot hverandre, for å se hvilket resultat som vil være til barnets beste. Eksempelvis kan barnets nære tilknytninger komme i konflikt med barnets behov for trygghet i situasjoner med vold eller rus i hjemmet.

Departementet har i Prp. 106 L foreslått en endring i bestemmelsen om barnets beste.⁴⁶ Dette er med bakgrunn i at for å komme frem til barnets beste, er barnets medvirkning helt sentral. Dette blir imidlertid ikke fulgt opp i praksis, til tross for bestemmelsene både i barnevernloven og i barnekonvensjonen artikkel 12. Departementet foreslår derfor at det legges til et nytt ledd i bvl. § 4-1 lydende:

“Barnet skal gis mulighet til medvirkning og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan gi nærmere forskrifter om medvirkning og om tillitspersonens oppgaver og funksjon.”

⁴³ Se eks. bvl. § 4-12 første ledd, litra d.

⁴⁴ CRC, General comment No. 14 (2013) side 13 følgende.

⁴⁵ General comment No. 14 side 17.

⁴⁶ Prp. 106 L 2012-2013, side 132 følgende.

Denne bestemmelsen skal trå i kraft 1. juni i år (2014). Endringen i bestemmelsen skal sørge for at barnevernet i større grad enn tidligere sørger for at barnet blir hørt, og dets medvirkning blir ivaretatt i saksbehandlingen.

3.3. Det biologiske prinsipp

Utgangspunktet i vår lovgivning er at barn skal vokse opp med sin familie. Det biologiske prinsipp er et uttrykk for dette. Dersom barnet ikke kan bo hos sine foreldre, er hovedregelen at kontakten mellom dem skal opprettholdes, jfr. bvl. § 4-19.

Ifølge barnekonvensjonen artikkel 7 har barn som hovedregel rett til å kjenne og motta omsorg fra sine foreldre. Den originale ordlyden i første punkt hjemler retten:

”The child shall have... as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.”

Andre punkt fastslår statenes plikt til å sikre denne retten i nasjonal lovgivning.

Det biologiske prinsipp kommer indirekte til uttrykk i barnevernloven ved at tiltak fra barnevernets side først og fremst skal skje i hjemmet uten å skille barnet fra foreldrene jfr. § 4- 12 annet ledd annet punktum. Tvangstiltak kan ikke treffes dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved bruk av hjelpetiltak.

Det illustreres også ved at det oppstilles strenge vilkår for å flytte barnet fra foreldrene sine. Tilbakeføring er utgangspunktet i loven, og skal skje når foreldrene igjen kan gi forsvarlig omsorg.

Reglene viser dermed at foreldrene har det primære og barnevernet det subsidiære ansvaret for barns omsorg, hvilket ligger til grunn for det biologiske prinsipp. Dersom det blir et inngrep i familielivet, kan det biologiske prinsipp komme i konflikt med barnets beste.

Dette prinsippet kan også komme på kant med det utviklingsstøttende tilknytningsprinsippet, et prinsipp normalt ment for barn som er blitt nært tilknyttet andre enn de biologiske foreldrene. Dette kommer på spissen der barn har vært plassert utenfor hjemmet, og barnet har knyttet nære bånd med de som har overtatt omsorgen

midlertidig. Hensynet til barnets beste innebærer blant annet stabil og god voksenkontakt, og kontinuitet i omsorgen, jfr. bvl. § 4-1. Dette er bekreftet av rettspraksis.⁴⁷

Regjeringen oppnevnte i 2011 et ekspertutvalg (heretter bare utvalget) som skulle foreta en utredning av det biologiske prinsippets anvendelse innen barnevernet. Utvalget ble bedt om å belyse de vanskelige problemstillingene som oppstår i barnevernets arbeid i forhold til det biologiske prinsipp.

Utredningen munnet ut i NOU 2012: 5 om bedre beskyttelse av barns utvikling. Utvalget viste til at enkelte barn blir boende for lenge hjemme, og at barnevernet legger for stor vekt på hjelpetiltak og det biologiske prinsipp.⁴⁸ Utvalget slo fast at barn har et grunnleggende behov for tilknytning. Det er ikke avgjørende for barnet om tilknytningen kommer fra de biologiske foreldre, eller fra andre som gir god omsorg.⁴⁹ Det avgjørende må være at tilknytningen er utviklingsstøttende. Med dette menes at barnet får leve og vokse opp sammen med voksne som gjør at barnet kan utvikle seg optimalt, og som utgjør den trygge basen et barn må ha – dermed ikke nødvendigvis de biologiske foreldrene.

Dette ble fulgt opp departementet, og førte til forslag om lovendring nr. 63, som har som mål at barnets utvikling skal sikres og ivaretas i bedre grad enn tidligere.⁵⁰ Endringen medførte at en rekke bestemmelser i loven ble endret, for å gi barn en mer stabil og forutsigbar omsorgssituasjon. Det kan dermed tenkes at det biologiske prinsipp vil få en mer svekket betydning i barnevernets saksbehandling fremover.

3.4. Mildeste inngreps prinsipp

Barnevernet kan ikke benytte mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig. Dette prinsippet kommer til uttrykk i ordlyden om at et vedtak om omsorgsovertakelse *ikke* må treffes dersom en tilfredsstillende løsning kan ordnes i form av hjelpetiltak, jfr. bvl. § 4-12 annet ledd.

⁴⁷ Eks. Rt. 2012 s. 1832 Høyesterett la avgjørende vekt på barnets beste, som her var barnets behov for ro, og en nærmere tilknytning til fosterhjemmet, avsnitt 43 i dommen.

⁴⁸ NOU 2012 : 5 side 67 følgende.

⁴⁹ NOU 2012 : 5 side 80 og 81.

⁵⁰ Lov av 21. juni 2013 nr. 63.

Mildeste inngreps prinsipp er et uttrykk for forholdsmessighetsprinsippet, som følger i alminnelig forvaltningsrett.⁵¹ Kravet går ut på at fordelene ved tiltaket skal overveie ulempene. Dette har også sammenheng med hensynet til barnets beste, da det ikke vil være å anses som barnets beste dersom et for inngripende tiltak blir iverksatt.

Barnevernet må ha en målsetning for tiltaket. Eksempelvis kan en målsetning være å øke et barns tillit til andre. Tiltaket skal bidra til å nå dette målet. Tiltaket kan være å sørge for at barnet får plass i barnehage. Mildeste inngreps prinsipp skal sørge for at tiltaket ikke skyter over målet. Et eksempel på dette, kunne være å omsorgsplassere barnet i et hjem med andre barn. Dette er klart i strid med mildeste inngrep, og dessuten hensynet til barnets beste, og det biologiske prinsipp.

For stor vektning av det mildeste inngreps prinsipp kan imidlertid gå på bekostning av tiltakets virkning. Dette slo utvalget fast i utredningen om bedre beskyttelse av barns utvikling.⁵² Det mildeste inngreps prinsipp er et viktig rettssikkerhetsmessig krav som barnevernet er pålagt til å følge, men prinsippet må vike til hensyn for barnets beste.

Dersom et meget inngripende tiltak anses som nødvendig, og det beste for barnet, skal dette tiltaket velges, over tiltak som er mindre inngripende. Dette er begrunnet i at dersom det mindre inngripende tiltaket ikke er forholdsmessig med barnets behov for hjelp, vil det ikke avhjelpe de problemene som foreligger. Dermed er verken hensynet til barnets beste, eller kravet til forholdsmessighet oppfylt.

3.5. Forsvarlighet og internkontroll

Av bvl. § 1-4 følger det et krav til at barnevernets arbeid skal være forsvarlig. Dette er en kodifisering av det tidligere ulovfestede kravet.⁵³ Av bvl. § 1-4 følger det at

”Tjenester og tiltak skal etter denne loven være forsvarlige.”

I forarbeidene ble det lagt vekt på å synliggjøre kravet, både for barneverntjenesten selv, og for de som kommer i kontakt med barnevernet. Lovgiver ønsket å gi et klart signal til

⁵¹ <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1332/1335>

⁵² NOU 2012 : 5 side 80.

⁵³ Lov av 21. juni 2013 nr. 63.

både barneverntjenesten og brukerne om hvilken standard barnevernets arbeid skal ha. Forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Innholdet i kravet, vil følgelig være styrt av normer utenfor loven.⁵⁴

Hva som inngår i forsvarlighetsbegrepet, må derfor ses i lys av formålet med barnevernloven. Barnevernet skal gi nødvendig hjelp og omsorg til barn med særlig behov for det, og til rett tid. Det er dermed uforsvarlig dersom barnevernet venter med å gi hjelp der de er klar over at et barn har behov for det, eller unnlater å undersøke saken overhode. De har også et generelt ansvar for å sørge for at barn har trygge oppvekstvilkår. Dette forebyggingsansvaret er også en del av barnevernets forsvarlighetskrav.

Kravet må også leses i sammenheng med barnets beste, barnevernets tidligere praksis og generelle samfunnsetiske normer.⁵⁵ Eksempelvis er barneverntjenestens henleggelse i Namdal en praksis som er klart i strid med forsvarlighetskravet. Anmeldelsen av barnevernet sender et klart signal til de øvrige barnevernsansatte at henleggelse av saker må skje i samsvar med lov og de overordnede prinsipper.

De øvrige bestemmelsene i loven vil også påvirke hva som er forsvarlig. Eksempelvis vil det være i strid med kravet om forsvarlighet dersom barnevernet ikke følger opp tiltak som de har iverksatt, jfr. bvl. § 4-5, § 4-16 (samt § 4-28 og § 4-30).

Forsvarlighetskravet får betydning for barnevernets saksbehandling, organisering og ressursbruk. Det er ikke tilstrekkelig at barnevernet er organisert på en måte som vil gi forsvarlig saksbehandling, dersom ressursene ikke blir anvendt til å gi barn den hjelp de trenger. Barnevernet må ha tilstrekkelig antall ansatte for å kunne rekke over arbeidsmengden på forsvarlig vis.

⁵⁴ Prp. 106 L 2012-2013, side 209.

⁵⁵ Prp. 106 L 2012-2013, side 129.

For at barnevernet skal kunne arbeide forsvarlig, må de ansatte også inneha nødvendige kunnskaper for å kunne ta forsvarlige avgjørelser. Loven stiller ikke krav til kvalifikasjonene til de ansatte i barneverntjenesten.⁵⁶

Kommunen skal imidlertid sørge for nødvendig opplæring. For å sikre at de ansatte i barnevernet er tilstrekkelig kvalifisert til å utføre sitt arbeid, er det tatt inn i bestemmelsen om kommunens oppgaver bvl. § 2-1 syvende ledd;

”Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Kongen kan gi forskrifter om opplæring.”

Bestemmelsen inneholder hjemmel som gir regjeringen rett til å gi forskrifter om opplæring for de ansatte i barneverntjenesten. Ingen forskrifter har hittil blitt gitt, heller ikke rundskriv eller veiledere om opplæring av barnvernspersonell. Hva som er å anses som ”nødvendig opplæring” er ikke avklart, verken i de opprinnelige forarbeidene eller senere av departementet. Av ordlyden følger det at opplæringen skal sørge for å holde de ansattes kvalifikasjoner ved like.

Et eksempel på hvordan manglede opplæring av ansatte kan få konsekvenser for barn i kontakt med barnevernet, er fra Bergen kommune. Bergensavisa skrev den 20.11.2013 at Fylkesmannen hadde oppdaget brudd på barnevernloven etter tilsyn i Bergen kommune. Barnevernsansatte i Ytterbygda barneverntjeneste manglet erfaring, og hadde ikke fått noen form for opplæring i forhold til å følge opp barn plassert utenfor hjemmet. Dette medførte til at det ikke var kontroll over de 51 barn som var plassert i fosterhjem, verken i form av oppfølging eller journalføring.⁵⁷

Bergen kommune er neppe alene med å ha dette problemet. Det er særlig vanskelig å kunne sørge for nødvendig opplæring, dersom det ikke er klare retningslinjer for hvilke kvalifikasjoner barnevernsansatte skal inneha.

⁵⁶ Ofstad, Skar, Barnevernloven, 2009 side 41.

⁵⁷ <http://www.ba.no/nyheter/article6984422.ece>

Kommunenes internkontrollplikt kan her virke som et verktøy til å sikre at barnevernets arbeid er forsvarlig. Kommunen har plikt til å føre internkontroll av barneverntjenesten. Dette følger av bvl. § 2-1 annet ledd, og er nærmere regulert i forskrift.⁵⁸

Internkontroll er definert i forskriften § 3 som:

”systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.”

Denne bestemmelsen ble endret og annet ledd ble tilføyet i 2005.⁵⁹

Ifølge forarbeidene skal kommunen beskrive barnevernets hovedoppgaver, og hvorledes myndighet, ansvar og oppgaver er fordelt i kommunen. Plikten forutsetter at de ansatte har tilgang til lover, forskrifter og er tilstrekkelig opplært, jfr. bvl. § 2-1 syvende ledd. Internkontrollplikten skal være et verktøy for systematisk sikring av kommunens egen virksomhet.⁶⁰

Internkontrollen skal avdekke svikt eller avvik, og sørge for å rette disse på et tidlig stadie. Dermed vil det sikre at også fremtidige overtredelser av barnevernloven vil bli unngått. Interkontrollen skal sikre at kommunen oppfyller alle lovbestemte krav, herunder at alle tiltak og tjenester som tilbys og ytes til enhver tid er forsvarlige.

Dessverre viser tilsyn gjort av landets fylkesmannskontor, at kommuner svikter sin plikt etter denne forskriften. Dette medfører nødvendigvis at det er barn som blir den skadelidende part.⁶¹

3.6. Rettssikkerhet

Et av formålene med barnevernloven av 1992 var økt rettssikkerhet.⁶² Hva som inngår i begrepet rettssikkerhet, er forsøkt forklart i litteraturen som en grunnleggende verdi

⁵⁸ Forskrift av 14. desember 2005 nr. 1584.

⁵⁹ Endringslov 17. juli 2005 nr. 65.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 64 2004-2005, side 15.

⁶¹ Bl.a. i Namdal fra 2012:

<http://www.namdalsavisa.no/Nyhet/article6224229.ece>

⁶² NOU 2000 : 12 side 243.

som søkes beskyttet fra det offentlige.⁶³ Primært er det forholdet mellom forvaltningen og borgeren som blir omfattet av rettssikkerhetsbegrepet.

Når det kommer til barn, kan rettssikkerhetsbegrepet tenktes å være utvidet. Da omfatter begrepet også et vern av barnet overfor private, som regel ment som en beskyttelse mot sine foreldrene.⁶⁴

Den vanligste måten å inndele rettssikkerhetsbegrepet på, er i formell rettssikkerhet og materiell rettssikkerhet. Materiell rettssikkerhet er at man stiller krav til det materielle innholdet i avgjørelsene, at det er i samsvar med grunnleggende verdier. Prosessuell rettssikkerhet angir krav til hvordan avgjørelsene blir truffet.⁶⁵

I barnevernssaker er de prosessuelle rettslige virkemidler hjemlet i forvaltningsloven med tilknyttede saksbehandlingsregler i barnevernloven, jfr. bvl. § 6-1. Det prosessuelle fremkommer også i reguleringen av fylkesnemndenes virksomhet og i reglene for domstolenes behandling av fylkesnemndsvedtak.

Forvaltningsloven skal tjene som et uttrykk for hvilken minstestandard allmennheten kan forvente å bli behandlet etter, i møte med forvaltningen.⁶⁶ Spesifikt for barnevernets saksbehandling, gjelder reglene om enkeltvedtak for beslutninger om tiltak etter bvl. Rettssikkerheten til familien blir ivaretatt ved at de har en klageadgang ved enkeltvedtak, jfr. fvl. § 28 jfr. bvl. § 6-5, samt rett til overprøving, innsyn og begrunnelse.

Opprettelsen av den statlige Fylkesnemnda er en klar styrking av rettssikkerheten til barn og foreldre. Nemnda er et frittstående, nøytralt organ, der lederen er en jurist og begge parter (foreldre, og barnevernet – i enkelte tilfeller barnet selv) er representert ved advokat. Det er en vid adgang til domstolsprøving, og dette styrker rettssikkerheten ved saker om omsorgsovertakelse/tilbakeføring mv.

⁶³ Kjønstad, Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet, 2002, s. 381.

⁶⁴ Rui, J.P, Rettshjelp fra kyst til vidde,2009 (Haugli, Barns rettssikkerhet) side 173 og 177.

⁶⁵ NOU 2009 : 15 side 60.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 38 1964-1965, side 10.

Innføringen av frister i barnevernloven har som mål å styrke rettssikkerheten. Dette er for å sikre at barn får hjelp til rett tid, jfr. bvl. § 1-1. Fylkesmannens adgang til å gi mulkt til kommunene, skal være en pådriver for barneverntjenesten til å holde seg innenfor fristene.⁶⁷

Barnevernets strenge taushetsplikt er et virkemiddel for å sikre at rettssikkerheten til barnet og familien blir ivaretatt. Likevel har lovgiver sett at de strenge reglene kan fungere negativt, i den forstand at barn ikke får den hjelpen de har behov for, som følge av taushetsplikten. Derfor er det blitt åpnet for noen bestemmelser som på tross av taushetsplikten, skal kunne hjelpe å sikre barns rett til hjelp og omsorg.

Barn har blitt gitt partsrettigheter fra fylt 15 år, jfr. bvl. § 6-3 annet ledd. Samme bestemmelse hjemler barnets rett til å bli hørt, og til å motta informasjon. Dette er en viktig rett i forhold til å sikre rettssikkerheten til barnet, og harmoniserer med Norges forpliktelser etter barnekonvensjonen artikkel 12.

Skjønnansvendelsen i barnevernet gjør det problematisk i forhold til den materielle rettssikkerheten. Kravet til forutsigbarhet og likebehandling fremstår ikke som oppfylt i barnevernssaker. Dette følger av at vektleggingen av de ulike hensyn varierer fra sak til sak. Disse hensynene skal bidra til å styrke den materielle rettssikkerheten for barn og familien i møte med barnevernet.

Rettssikkerhetsutfordringer i barnevernets saksbehandling er knyttet til overholdelse av frister, henleggelse av meldinger og undersøkelsessaker, oppfølging av iverksatte tiltak, og barnets rett til å bli hørt.⁶⁸

⁶⁷ Bvl. § 6-9 jfr. forskrift 16. desember 1992 nr. 1243.

⁶⁸ Blant annet Namdal-saken, samt NOU 2000 : 8 side 251 følgende.

4. Bekymringsmeldinger

4.1. Innledning

De fleste barnevernssaker starter med at noen, enten private eller i en offentlig virksomhet, sender en melding til barnevernet. I 2011 ble det sendt inn 45.000 meldinger til barnevernet. Dette er en økning på 10 % fra året før.⁶⁹

Etter bvl. § 4-2 har barnevernet en plikt til å behandle bekymringsmeldinger som de mottar:

”Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 4-3.”

Lovens ordlyd forplikter barneverntjenesten til å gjennomgå mottatte meldinger og vurdere om det skal følges opp med undersøkelser. Bestemmelsen åpner for flere problemstillinger, som vil bli drøftet i min oppgave.

Departementet la i forarbeidene vekt på at formålet med bestemmelsen er å gi barnevernet en plikt til å gå gjennom meldinger raskest mulig, for å hindre at de blir liggende ulest.⁷⁰ Departementet anerkjente at det er mange kommuner som har hatt dårlige rutiner for gjennomgang av meldinger. Ved å sette en frist på en uke, blir dermed kommunene forpliktet til å aktivt jobbe med innkommende meldinger. Dette er for å sørge for at barn som behøver hjelp, ikke skal forsvinne i en papirmølle.⁷¹

Ettersom det stilles krav til hvor raskt innkomne meldinger skal behandles, må det også stilles krav til organiseringen av saksbehandlingen.

Barnevernet må være utrustet til å håndtere alle nyankomne meldinger, innenfor tidsfristen, uten at det skal gå ut over rettssikkerheten til barn og deres familie.

⁶⁹ Fakta fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet,

http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Barnevernet_brosjyre.pdf

⁷⁰ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 29

⁷¹ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 29

At det stilles krav til organiseringen av saksbehandlingen kan bl.a. leses ut fra kommunenes plikt til å føre internkontroll med barnevernet, jfr. bvl. § 2-1 annet ledd. Barneverntjenesten må være organisert i tråd med forsvarlighetskravet. Det vil være uforsvarlig av kommunen å ikke være bemannet til å håndtere alle meldinger som kommer. Barnevernet må dermed være tilstrekkelig bemannet, og ha nok ressurser til å kunne håndtere arbeidet med innkomne meldinger på en forsvarlig måte.

FO (Fellesorganisasjonen) (en del av Landsorganisasjonen LO), har i samarbeid med Barnevernspanelet og Barneombudet anbefalt et minimum på 5 stillinger i det kommunale barnevernet, samt en veiledende norm på 10-15 stillinger. Dette er i tråd med forsvarlighetskravet i barnevernloven, og vil kunne sikre at hensynet til barnets beste ivaretas i større grad. Det er imidlertid langt fra alle barneverntjenester i landet som er bemannet godt nok.⁷²

4.2. Hva er en melding

Hva som er å anses som en melding til barnevernet, har betydning for hvordan barnevernet skal håndtere meldingen. En melding i denne forstand, tolkes ut fra det alminnelige begrepet "bekymringsmelding", som i motsetning til lovens ordlyd "melding", sier noe om betydningen. En melding til barnevernet skal uttrykke bekymring for et eller flere barn.

Av ordlyden i § 4-2 fremgår det ikke at det stilles særlige formkrav til en melding, for at barneverntjenestens vurderingsplikt skal inntre. Dette fremgår heller ikke verken i de opprinnelige, eller senere forarbeider.

Det er likevel klart at meldingen må inneholde visse opplysninger. Meldingen må naturligvis inneholde barnets navn, og hva bekymringen gjelder. Utover dette, har departementet i rundskriv uttalt at meldingen bør inneholde en bakgrunn for

⁷² <http://www.nrk.no/ho/sliter-med-bemanning-i-barnevernet-1.7468752>.

bekymringen (aktuelle episoder og lignende) samt hvor lenge bekymringen har vart.⁷³ Dersom meldingen ikke inneholder disse opplysningene, kan det få betydning for hvordan barnevernet håndterer henvendelsen.

Dersom meldingen er gitt i forbindelse med meldeplikten (se mer om dette nedenfor) må det i tillegg komme klart frem i meldingen at det er mistanke om at et barn er utsatt for mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt.

I forhold til hvilken form en melding skal ha, er dette blitt nærmere angitt. Meldingen behøver ikke å være skriftlig, også muntlige meldinger skal gjennomgås av barnevernet. Dette fremgår indirekte av bestemmelsens ordlyd, og kommer direkte til uttrykk i rundskriv fra 2002.⁷⁴

4.3. Hvem som kan melde

Loven stiller ingen krav med henhold til hvem som kan melde fra til barnevernet med bekymring for et barn, jfr. bvl. § 4-2. Private har en rett til å melde bekymring, mens det offentlige har i visse tilfeller en plikt til å melde fra.

Offentlige myndigheters meldeplikt følger av barnevernloven § 6-4 annet ledd. Opplysningsplikten til barnevernet går foran taushetsplikten. Videre har også andre yrkesutøvere meldeplikt til barnevernet, som er nærmere angitt i særlovgivning:

Skole – og barnehagepersonells meldeplikt til barnevernet, følger av opplæringslova § 15-3, barnehageloven § 22 samt privatskolelova § 7-4.^{75,76,77}

⁷³ Q-116 B 2009, Veiledning til barnehager og barnevernet, side 19.

⁷⁴ ⁷⁴ Q-1036 2002, Mottak av meldinger.

⁷⁵ Lov 17. juli 1998 nr. 61.

⁷⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 64.

Helsespersonelloven § 33 hjemler helsepersonells meldeplikt, som også innbefatter helsepersonell etter psykisk helsevernloven og helsepersonell etter den kommunale helse- og omsorgstjenesteloven.^{78,79,80}

Familievernkontorloven § 10 og ekteskapsloven § 26 a hjemler mekleres, og familieterapeuters meldeplikt.^{81,82}

Opplysningsplikten som følger bvl. § 6-4, og særlovgivning, forsikrer at norsk rett er i samsvar med forpliktelsene etter barnekonvensjonen artikkel 19.

Vilkåret er at yrkesutøveren mistenker at et barn er blitt utsatt for mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt. Opplysningsplikten gjelder for alle ansatte i offentlig myndighet, samt de som følger av særlovgivningen. Likevel utelukkes advokater, prester og forstandere, jfr. en antitetisk tolkning av bvl. § 6-4 tredje ledd.

Meldeplikten er begrunnet i at barnevernet er avhengig av at andre melder fra om bekymring for barn. Det er derfor viktig at instanser som er i kontakt med barn melder fra dersom vilkårene er oppfylt. Brudd på opplysningsplikten kan bli ansett som tjenesteforsømmelse, og kan dermed få konsekvenser også for den som ikke har meldt fra.

I teorien er det blitt argumentert for at det skal være en alminnelig meldeplikt til barnevernet, for alle som mistenker at barn blir utsatt for vold eller overgrep.⁸³

En allmenn meldeplikt blir begrunnet i at hvis man gir vanlige folk i Norge en plikt til å melde til barnevernet, kan det sørge for at flere barn som behøver hjelp, får det. Private vil ikke stå ovenfor de samme konsekvensene som yrkesutøvere ved brudd på denne

⁷⁷ Lov 04. juli 2003 nr. 84.

⁷⁸ Lov 02. juli 1999 nr. 64.

⁷⁹ Lov 02. juli 1999 nr. 62.

⁸⁰ Lov 24. juni 2011 nr. 30.

⁸¹ Lov 19. juni 1997 nr. 62.

⁸² Lov 04. juli 1991 nr. 47.

⁸³ Bendiksen, Skal slandrehand selv ha bank, FAB 2008-3 side 188.

plikten. Det er likevel argumentert at en slik plikt vil ha en positiv virkning for folks motvilje til å si fra til barnevernet.⁸⁴

Når barnevernet behandler meldinger fra yrkesutøvere i tråd med meldeplikten, hender det at de har behov for flere opplysninger for å danne seg et helhetlig bilde av situasjonen. Barnevernet har da i visse tilfeller mulighet til å pålegge de meldepliktige å gi opplysninger i kraft av sin stilling. Disse har da en plikt til å oppgi opplysninger på nærmere gitte vilkår. Opplysningsplikten fremgår også av bvl. § 6-4.

Også foreldre eller barnet selv, kan gi melding til barnevernet, med ønske om hjelp. Dette uten at meldingen trenger å utformes som en formell søknad.⁸⁵ Her må det være skille mellom henvendelse for råd/veiledning og en henvendelse for hjelp. Barnevernet har en plikt til å veilede og gi råd etter bvl. § 2-1 femte ledd litra b. Barnevernet bør i slike tilfeller samarbeide med familien for å komme frem til hva formålet med henvendelsen er. Dersom familien ønsker hjelp i form av tiltak, skal barnevernet ta stilling til dette. Også veiledning og råd kan gis som hjelpetiltak. Vilkåret er imidlertid at barnet har særlig behov for hjelpetiltak, og det ikke strider mot barnets beste. I 2012 var råd og veiledning det mest benyttede tiltaket, og nesten 40 % av de som mottok hjelpetiltak, fikk tiltak i form av råd og veiledning.

Barnevernet må behandle alle innkomne bekymringsmeldinger. Også dersom melderer velger å forholde seg anonym.⁸⁶ Det kan enten være en melder som er ukjent for barneverntjenesten, eller en som ønsker å være anonym ovenfor den meldingen gjelder (og eventuelle andre instanser). Dersom det gjelder sistnevnte, kan barnevernet beslutte å holde identiteten til melderer skjult, jfr. fvl. § 19 annet ledd, b.

Det er en forutsetning at dersom offentlige myndigheter melder fra i tråd med meldeplikten, skal det komme frem at det er nettopp i tråd med sin stilling at de har meldt fra. Dermed kan barneverntjenesten vurdere innholdet i meldingen, med blikk på

⁸⁴ Bendiksen, FAB 2008-3 side 189.

⁸⁵ Q-1036 2002 Rundskriv om saksbehandlingen i barnevernet, Generell saksforberedelse.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 107.

avsender og alvorgrad. Dersom meldingen sendes anonymt, anses ikke meldeplikten som oppfylt, jfr. bvl. § 6-4 annet ledd.

Anonymitet kan være viktig for en melder.

Som melder vil man kunne risikere å ødelegge forholdet til familie, naboer, venner og andre som står en nært. Ved å kunne være anonym, vil melder kunne bevare sitt forhold til familien det gjelder, og likevel melde sin bekymring til barnevernet.

Et eksempel på en sak der viktigheten ved anonymitet kom på spissen, er i en sivilombudsmannssak fra 2007.⁸⁷ Her hadde ikke barnevernet behandlet behovet for anonymitet godt nok, og melderens identitet ble kjent for familien. Melder klaget til fylkesmannen, som ifølge sivilombudsmannen, behandlet klagen mangelfullt.

Saken gjaldt en ung som kvinne hadde anonymt meldt bekymring til barnevernet om sin mor og stefar, som var blitt godkjent som fosterhjem. Kommunen var imidlertid så liten og gjennomskiktig at barneverntjenesten skjønte hvem som var melder. Dette ble formidlet fra barnevernet til fosterhjemtjenesten, som igjen tok direkte kontakt med familien, og avslørte hvem som hadde meldt fra. Melderens identitet ble vite hvordan barnevernet hadde håndtert meldingen av sin mor og stefar. Fylkesmannen behandlet klagen, men unnlot å gå inn på alle spørsmålene som saken reiste, og svarte dessuten for generelt på klagen, uten å ta tilstrekkelig hensyn til faktum. Barneverntjenesten ble kritisert av sivilombudsmannen for å ha synliggjort melderens identitet, da dette ikke var relevant verken for behandlingen av meldingen, eller den videre undersøkelsen/samarbeidet med fosterhjemtjenesten.

I denne saken ble barnevernets rutiner for behandling av anonyme meldinger, samt telefonhenvendelser, satt på dagsorden. I denne saken ble det forstått slik at henvendelsen måtte anses som en bekymringsmelding, på grunn av sitt innhold.

Barneverntjenesten ble kritisert for ikke å ha nedtegnet henvendelsen.

Sivilombudsmannen viste til departementets sine retningslinjer gitt i rundskriv og veiledere som hjemmel for nedtegningsansvaret.

⁸⁷ Sak 2007/682.

4.4. Barnevernets behandling av innkomne meldinger

Innholdet i en melding kan variere veldig. Eksempelvis kan familier be om hjelp til det økonomiske, med fotballtreninger eller barnehageopphold. På den andre siden får barnevernet også inn meldinger med et meget alvorlig innhold. Dette kan for eksempel være som følge av meldeplikten, med mistanke om at et barn blir utsatt for mishandling. Dette viser et vidt spekter for alvorlighetsgraden av meldinger som kommer inn til barneverntjenestene over hele landet.

Barnevernloven gir ingen føringer om hvordan barnevernet skal håndtere bekymringsmeldinger. Bvl. § 4-2 sier bare at barnevernet skal gjennomgå meldingene, og vurdere om det skal følges opp med undersøkelser. Ordlyden "skal" indikerer imidlertid at det er tale om en pliktbestemmelse.

Barnevernet står likevel ikke fritt i henhold til hvordan meldinger skal behandles. De må handle i trå med forsvarlighetskravet og hensynet til barnet beste, jfr. bvl. §§ 1-4 og 4-1. Derfor har departementet gitt ut rundskriv, samt håndbøker med veiledning til barneverntjenestene for hvordan de skal håndtere bekymringsmeldinger.⁸⁸ Disse er ment som et verktøy for kommunene til å føre internkontroll med barnevernet, i samsvar med forskrift.⁸⁹

Anonyme meldinger skal behandles med særlig aktsomhet. Terkelsen for å henlegge meldinger som er blitt anonymt sendt, kan dermed tenkes å være lavere. Barnevernet må vurdere innholdet i meldingen for å avklare om det kan være gitt i sjikanøst hensikt. De må også se meldingen i sammenheng for øvrig.

⁸⁸ Q-1101 Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.

⁸⁹ Forskrift 14. des. 2005 nr. 1584.

Ubegrunnede meldinger må også behandles i tråd med aktsomhetskravet. Barnevernet må også her vurdere om det er reell bekymring for et barn. Her er et meldingsmøte (se petit-avsnitt) en hensiktsmessig metode for å avklare hva bekymringen består i.

Dersom meldingen inneholder lite informasjon, blir sendt anonymt, eller er ubegrunnet (eller en kombinasjon av disse) kan barnevernet vurdere det til at meldingen ikke er å anses som en bekymringsmelding etter bvl. § 4-2, og henlegge den uten en realitetsbehandling.

Saken fra sivilombudsmannen viser imidlertid at til tross for at anonyme meldinger må behandles aktsomt, skal barnevernet gjøre en konkret vurdering av innholdet i meldingen. I den saken var verken melder eller hvem bekymringen gjaldt, identifisert. Innholdet i meldingen var likevel såpass alvorlig at barnevernet tok hensyn til dette, og fulgte opp med undersøkelser i form av kontakt med fosterhjemtjenesten.

Dersom det kommer inn flere meldinger om samme barn, skal den første meldingen anses som en bekymringsmelding, og de øvrige som informasjon i en undersøkelsessak.⁹⁰ Barnevernet kan dermed ikke henlegge meldingen(e) uten å undersøke. Flere meldinger om samme familie er et klart tegn på at det foreligger forhold som må undersøkes etter bvl. § 4-3. Dersom barnevernet henlegger meldinger som kommer inn gang på gang om samme barn, er dette i strid med ikke bare undersøkelsesplikten i bvl. § 4-3, men også kravet om forsvarlighet og hensynet til barnets beste.

Dersom meldingen kommer fra familien/barnet selv, skal meldingen som nevnt behandles som en søknad. Dermed skal vedtak om avslag eller innvilgelse av tiltak være å anse som et enkeltvedtak, med de regler som gjelder etter forvaltningsloven.⁹¹ Dette er begrunnet i flere forhold. Det er ressursbesparende å slippe undersøkelser, samt unødvendig å undersøke dersom meldingen klart viser barnets behov for tiltak. En

⁹⁰ Q-1101, side 35.

⁹¹ Q-1101 side 36.

søknad, uansett resultat, må være en enkeltvedtak for å ivareta familiens rettssikkerhet. Dersom en familie selv har tatt direkte kontakt med barnevernet i søk om hjelp, taler det naturligvis for at familien må ha en klageadgang.

Meldingsmøte: Fase mellom melding og undersøkelse ⁹²

Meldingsmøte er en metode for å avklare hva meldingen gjelder, dersom den fremstår som uklar. Det er i utgangspunktet kun et møte kun mellom melder og barnevernet.

Meldingsmøter er en metode som har blitt bruk av noen barnevernskontor. Det er et møte mellom melder og barneverntjenesten, når sistnevnte er i tvil om de skal åpne undersøkelsessak eller ikke. Møtet har som hensikt å avdekke årsaken til bekymringsmeldingen, for å få vite nærmere hva som er årsaken til bekymringen. Resultatet av et slikt møte, kan være at barneverntjenesten står med et klarere bilde på situasjonen. Slik forfatter erfarte det, hadde slike møter barnets beste i fokus, og bidro til å effektivisere arbeidet. Ulempen er at fristen for å gjennomgå meldinger, gjerne ble overskredet.

Grensene mellom gjennomgåelse av meldinger, og undersøkelse viskes litt ut i denne prosessen, og barneverntjenester har ulike rutiner for hvordan de gjennomfører dette. Også etter et meldingsmøte, har man gjerne oppfølgingsmøter, men disse sklir nok mer over i undersøkelsesfasen.

Beslutning om enten henleggelse eller videre undersøkelse er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er en avgjørelse gjort av barnevernet som ikke behøver begrunnelse (ovenfor familien, eller melder).⁹³ Dersom meldingen vurderes som et forsøkt på sjikane, skal den makuleres, og det vil ikke foreligge noen sak.⁹⁴ Dersom barnevernet ikke finner grunnlag for å følge opp meldingen jfr. bvl. § 4-3 første ledd, henlegges saken ⁹⁵. Meldingen er registrert, og kan bli liggende i arkivet i ikke mer enn et år.⁹⁶

Dersom barnevernet beslutter å sette i gang undersøkelser, videreføres meldingen inn i undersøkelsessaken.

⁹² Inger Jacobsen, Tidsskriftet Norges barnevern 02/2009

⁹³ Se mer om dette i petitavsnitt i kapittel 5.7.

⁹⁴ Q-1101, side 36.

⁹⁵ Ot.prp. 44 1991-1992, side 85.

⁹⁶ Q-1101, side 36.

4.5. Tidsfristen.

Ordlyden i § 4-2 presiserer at meldingen skal gjennomgås ”snarest og senest innen en uke”. Tidsfristen er knyttet til saksbehandlingstiden til barnevernet for behandling av meldinger. Dermed vil det si at dersom barnevernet først behandler en melding etter en uke, som kunne ha vært behandlet tidligere, har de handlet i strid med bestemmelsen.⁹⁷

Lovgiver har ønsket å forsikre at barnevernets tidsbruk ikke overstiger en uke. Samtidig som barnevernet skal jobbe effektivt, må de ikke la tidspresset gå ut over kvaliteten på arbeidet. Som følge av kravet om forsvarlig saksbehandling kan ikke barnevernet henlegge meldinger med begrunnelse i at saksbehandlingen tar lengre tid enn en uke. Selv om tidsbruken etter loven skal begrenses til en uke, taler hensynet til barnets beste og kravet til forsvarlighet for at barnevernet likevel må ta stilling til alle meldinger, til tross at ukesfristen er utløpt.

For å vite når fristen begynner å løpe, må det være klart ved hvilket tidspunkt meldingen har kommet inn til barnevernet.

Kravet til forsvarlig saksbehandling tilsier at en melding må anses som mottatt når barnevernet faktisk har mottatt meldingen. Med dette menes at meldingen har kommet fysisk frem til barnevernet. Dette begrunnes i at dersom det er et krav om at meldingen må være kommet til barnevernets kunnskap, kan barnevernet simpelthen bare la være å åpne meldingene dersom de ikke har kapasitet til, eller ønske om å behandle dem.

Dersom en melding blir gitt over telefon, vil den umiddelbart komme til barnevernets kunnskap. Det er ikke angitt noen begrensninger for i hvilken form en bekymringsmelding må ha. Det er på det rene at den kan gis både skriftlig og muntlig, og det må derfor forutsettes at med utviklingen i samfunnet, må det være rom for at meldingen også kan gis på andre måter elektronisk (e-post, SMS-er, og lignende). Ved personlig oppmøte på et barnevernskontor, vil meldingen også ha kommet til

⁹⁷ Ofstad Skar, side 65.

barnevernets kunnskap, der og da. Det kan ikke være avgjørende at melder har hatt kontakt med en saksbehandler direkte, men at meldingen blir gitt til en ansatt i kommunens barneverntjeneste (sekretær og lignende er tilstrekkelig).

Som følge av fylkesmannens tilsynsplikt, skal kommunene skrive inn tidspunktet for ankommende meldinger, og sende dette kvartalsvis til fylkesmannen.⁹⁸

Dette er slik at fylkesmannen skal kunne føre kontroll med at fristene overholdes, og er dessuten i tråd med barnevernets plikt til å ha en forsvarlig saksbehandling.

I komitéinnstillingen, presiseres det at når barnevernet mottar bekymringsmeldinger, er det svært viktig at de så snart som mulig foretar en gjennomgang av meldingene som enten må konkludere med henleggelse eller videre undersøkelser etter § 4-3.⁹⁹

Videre sier stortingskomitéen:

”Lovfesting av frister og sanksjonsmuligheter ved brudd på disse vil gjøre det enda mer forpliktende for barnevernstjenesten å undersøke raskt forhold man får melding om”.¹⁰⁰

Dette tilsier at det stilles strenge krav til barneverntjenestens behandling og oppfølging av bekymringsmeldinger. Dette støtter opp formålet med fastsettelsen av tidsfrister for barnevernets arbeidsoppgaver. Det skal sikre at barnevernets plikter blir tilstrekkelig godt nok ivare tatt og fulgt opp, til rett tid, jfr. bvl. § 1-1.

I Prp.106 L fra 2012 viser departementet til Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende barnevernets henlagte bekymringsmeldinger. Her kommer det frem at det er stor variasjon i hva, og hvor mye som dokumenteres. I flere av meldingene manglet utdypende informasjon av relevante opplysninger, og flere manglet en barnevernfaglig begrunnelse for henleggelsen. Det kan derfor tenkes at barnevernet har henlagt

⁹⁸ Forskrift nr. 1243 § 1.

⁹⁹ Innst. O. nr. 80, s. 14

¹⁰⁰ Innst. O. nr. 80 (1991-92), s. 14

meldinger som skulle ha vært oppfulgt med undersøkelser etter bvl. § 4-3, men som pga. barnevernets mangelfulle opplysninger, ikke kan etterprøves.¹⁰¹

4.6. Når skal melder ha tilbakemelding

Barneverntjenesten er avhengig av at andre melder fra om bekymring for barn. Mange som har meldt fra, har imidlertid opplevd at barnevernet ikke har behandlet meldingen, eller gitt uttrykk for at meldingen i det hele tatt er mottatt, jfr. "mappebarna".

Derfor fikk bvl. en ny bestemmelse som gir barnevernet en plikt til å gi tilbakemelding til den som har sendt inn bekymringsmelding. Bestemmelsen ble tilføyet loven i 2009, og lovgiver begrunnet det med at taushetsplikten var for streng og at denne bestemmelsen dermed ville øke allmennhetens tillit til barnevernet.¹⁰² Barnevernloven inneholdt tidligere en viss tilbakemeldingsadgang i § 6-7 tredje ledd.

§ 6-7 tredje ledd gir barneverntjenesten rett til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens oppgaver. «Barneverntjenestens oppgaver» blir i denne sammenheng tolket relativt vidt.¹⁰³ Bestemmelsen i § 6-7 a fjerde ledd presiserer imidlertid barneverntjenestens adgang til å gi opplysninger til melder, og er ikke ment å innskrenke anvendelsesområdet til § 6-7 tredje ledd.¹⁰⁴

§ 6-7 a

“Barneverntjenesten skal gi den som har sendt melding til barneverntjenesten, jf. § 4-2, tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal sendes innen tre uker etter at meldingen ble mottatt. Tilbakemelding kan unnlates i tilfeller der meldingen er åpenbart grunnløs, eller der andre særlige hensyn taler mot å gi tilbakemelding. Tilbakemeldingen skal bekrefte at meldingen er mottatt. Dersom meldingen kommer fra melder som omfattes av § 6-4 annet og tredje ledd, skal tilbakemeldingen også opplyse om hvorvidt det er åpnet undersøkelsessak etter § 4-3.”

¹⁰¹ Prp. 106 L, side 47 kvalitet i barnevernets arbeid.

¹⁰² Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) side 50.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 69 side 49.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 69 side 51.

Tilbakemeldingen skal bekrefte at barneverntjenesten har mottatt bekymringsmeldingen. Fristen for å gi tilbakemelding, er tre uker etter at meldingen ble mottatt. Barnevernet kan ikke, basert på taushetsplikten, informere om hvordan de følger opp meldingen. De kan imidlertid på generelt grunnlag si om meldingen vil bli fulgt opp.¹⁰⁵ Barnevernet kan dermed ikke gi tilbakemelding om hvilke undersøkelsessteg de tar, eller hvilke tiltak som blir iverksatt.

Dersom meldingen er sendt inn av det offentlige, i tråd med meldeplikten, skal barnevernet også gi opplysninger om hvorvidt det er satt i gang undersøkelser eller ei, jfr. bvl. § 6-4 annet ledd.

Dersom det blir satt i gang undersøkelsessak, skal barnevernet gi melder som omfattes av meldeplikten tilbakemelding om utfallet av undersøkelsen. Dette er fordi offentlige myndigheter vanligvis vil fortsette å ha kontakt med barnet, og dermed har behov for tilbakemelding om utfallet av undersøkelsen. I forarbeidene har departementet lagt vekt på at dette vil styrke samarbeidet mellom instansene, og vil dessuten bidra til en bedre løsning for barnet.¹⁰⁶

I noen tilfeller kan barnevernet også informere om hvilke tiltak som er iverksatt, dersom tiltakene vil få betydning for melderens forhold til barnet. Dette er særlig viktig ettersom melderens står nært til å kunne se om tiltakene fungerer i tråd med hensikten, eller ei. Det er også viktig dersom et så stort tiltak, som omsorgsovertakelse blir iverksatt. Dette vil nødvendigvis påvirke melderens forhold til barnet, ved at forholdet kan bli brutt. Eksempelvis fastlege eller lærer som har meldt fra om at barnet er utsatt for vold, der en omsorgsovertakelse kan medføre en flytting ut av kommunen.

Unntaket fra tilbakemelding, er dersom meldingen er "åpenbar grunnløs" eller "andre særlige hensyn" taler mot tilbakemelding. Eksempelvis dersom tilbakemelding strider

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 69 2008- 2009, side 84.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 69 2008-2009, side 51.

mot hensynet til barnets beste. Hensynet bak behovet for tilbakemelding er imidlertid et viktig argument for at tilbakemelding bør gis.

5. Undersøkelse

5.1. Innledning

“I 2011 mottok barneverntjenesten i Norge 48 416 meldinger, en øking på 2416 fra året før. Tall fra kommunenes halvårsrapporteringer til Fylkesmannen viser at gjennomsnittlig 19,2 % av disse ikke ble undersøkt i 2011”.¹⁰⁷

Hjemmelen for at barneverntjenesten kan foreta undersøkelser, er bvl. § 4-3 (første ledd):

“Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. frister inntatt i § 6-9.”

Hovedinnholdet i bestemmelsen gir barnevernet en plikt til å igangsette undersøkelser, for å avklare om barnet har behov for hjelp.

Det fremgår av forarbeidene at dette er en pliktbestemmelse.¹⁰⁸ Det er dermed ansett som en tjenesteforsømmelse dersom det ikke blir gjort undersøkelser ved mistanke om behov for hjelp.¹⁰⁹ Spørsmålet er dermed ved hvilken terskel denne plikten er brutt. Hvor omfattende mistanken må være, og hvilke krav som må stilles til barneverntjenestens utførelse av undersøkelsen, er problemstillinger som vil bli behandlet i dette kapitlet.

I en undersøkelsessak stilles to hensyn mot hverandre, hensynet til privatlivets fred, og hensynet til barnets beste.¹¹⁰ Barnevernet skal foreta en vurdering basert på en konkret avveining av hensynene. Dette kommer særlig til syne i reguleringen av hvordan

¹⁰⁷ Bendiksen Kjær og Mossige, Barnevernets henleggelse av meldinger, FAB 2013 nr. 2.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr 44 1991-1992 side 107.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 44 side 107.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 44 side 108.

undersøkelser skal foretas, samt barnevernets strenge taushetsplikt. Barnevernets saksbehandling skal være forsvarlig, og de skal legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste. I forarbeidene er det vist til at hensynet til barnets beste skal gå foran hensynet til privatlivets fred, ved vurdering om hvorvidt undersøkelser bør igangsettes eller ei.¹¹¹

5.2. Terskelen for å starte undersøkelsessak

En sentral problemstilling er når barnevernets rett og plikt til å undersøke skal inntre. Ifølge ordlyden inntre undersøkelsesplikten når det er "rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak." Dette er en skjønnsmessig vurdering, som barnevernet må foreta.

Vilkåret om "forhold som kan gi grunnlag for tiltak" er knyttet opp mot bestemmelsene om tiltak i loven. Vilkåret for å motta hjelpetiltak er inngangen for å åpne undersøkelsessak. Etter ordlyden i bvl. § 4-4 er det nok at barn, på grunn av forholdene i hjemmet, eller andre grunner har særlig behov for det.

Vilkårene for at undersøkelsesplikten skal inntre, er dermed at barnevernet har "rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak". Dette er en bevisst oppmykning av vilkåret fra lovgivers side. I loven fra 1953 måtte det foreligge indikasjoner på omsorgssvikt eller mishandling før undersøkelser kunne igangsettes.¹¹²

Ordlyden indikerer at vilkårene ikke er særlig strenge, nettopp for å ha lav terskel for å undersøke.¹¹³ Dette er knyttet opp mot at alvorligere forhold kan forebygges, dersom man senker vilkårene for å undersøke, og setter inn hjelpetiltak tidlig.¹¹⁴

¹¹¹ Ot.prp. nr. 44 1991-1992, side 29.

¹¹² Bvl. 17. juli 1953 nr. 14, § 17 jfr. § 16.

¹¹³ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 30.

¹¹⁴ Q-1036 2002 Rundskriv om saksbehandlingen i barnevernet.

Eksempelvis kan omsorgssvikt forebygges, ved å sette inn tiltak som vil bedre foreldreferdighetene. Et konkret eksempel på dette, er et opphold ved en foreldre-barn-avdeling, med opplæring og oppfølging av hele familien. Dette kan bidra til å forebygge fremtidig omsorgssvikt, og er i tråd med mildeste inngreps prinsipp.

I en utredning fra Barne- og familiedepartementet, forklares beslutningsprosessen om hvorvidt undersøkelse skal åpnes eller ikke, blant annet ved innholdet i meldingene og ved forskjellige standarder i de ulike kontorer.¹¹⁵ De konkluderer med at det kan antas rimelig at både behov og organisasjonskultur spiller betydelige roller for hvorvidt undersøkelser ble igangsatt.¹¹⁶ Det kommer derfor an på saksbehandlerens skjønn, og barnevernskontorets ressurser, både de økonomiske og de menneskelige, om undersøkelser blir igangsatt eller ei.

5.3. Gjennomføringen av undersøkelsen

Undersøkelsen skal finne ut om barnet har behov for tiltak etter bvl. kapittel 4. Barneverntjenesten er bundet av regler for hvordan undersøkelsen skal utføres. Hovedbestemmelsen om hvordan undersøkelse skal foretas, er bvl. § 4-3.

I proposisjon nr. 44 understreker departementet at det er viktig at bestemmelsen sier noe om hvordan en undersøkelse bør foretas. De understreker at undersøkelsen skal gjøres så skånsomt som mulig, og at fremgangsmåten skal stå i forholdsmessighet til alvorlighetsgraden av meldingen/bekymringen.¹¹⁷ Lovens formålsbestemmelse vil også være en relevant kilde for å finne hvilke forhold som skal være i fokus under en undersøkelse. Det skal undersøkes om barnet lever under trygge oppvekstvilkår som ikke skader dets helse eller utvikling.

¹¹⁵ NOU 2000 nr. 12 Barnevernet i Norge, side 130.

¹¹⁶ NOU 2000 nr. 12, side 130 følgende.

¹¹⁷ Ot.prp nr. 44 1991-1992 kap. 3-4.

Ordlyden i første ledd, "snares, og innen frister bestemt i § 6-9" omhandler tidsfristen for undersøkelsen. Barnevernet skal foreta undersøkelsen snares, jfr. første ledd. Undersøkelsen skal være avsluttet senest innen 3 måneder, jfr. § 6-9. Absolutt siste frist for gjennomføring av undersøkelser er 6 måneder. Den forlengede fristen gjelder kun i særskilte tilfeller, som ved bruk av sakkyndige, jfr. § 4-3 fjerde ledd.¹¹⁸

I Namdal-saken har undersøkelsessaker blitt henlagt fordi barnevernet gikk over tidsfristen for undersøkelse. Dette er ikke en lovlig henleggelse etter bvl. § 4-3. Hensynet til barnet beste, og kravet til forsvarlig saksbehandling vil begge tale for at barnevernet ikke kan henlegge en sak fordi tidsbruken oversiger fristen satt av loven. Barnets behov for tiltak vil fremdeles være uklar, og en henleggelse vil dermed kunne føre til at barnets helse eller utvikling tar skade.

5.4. Hvor omfattende skal undersøkelsen være?

Bvl. § 4-3 annet ledd angir på hvilken måte barnevernet skal undersøke;

"Undersøkelsen skal gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Det skal også legges vekt på å hindre at kunnskap om undersøkelsen blir spredt unødige."

Undersøkelsen må ikke være mer omfattende enn formålet tilsier, og skal ikke skade de involverte. Barnevernet må skille mellom hva som er vurderinger, og hva som er fakta.¹¹⁹ Barnevernets vurderinger skal komme etter en gjennomgang av faktaopplysninger. Vurderinger fra andre vil være en del av disse faktaopplysningene. Eksempelvis vil fakta være at et barn har blåmerker. Barnehagens vurderinger er at barnet er utsatt for vold. Barnevernet skal da ta disse opplysningene til etterretning, og eksempelvis utføre en undersøkelse, der en lege kan komme med sine vurderinger av hvorvidt disse blåmerkene kan stamme fra vold eller bare vanlig lek.

¹¹⁸ Q-1101 side 41.

¹¹⁹ Q-1101 side 42.

Undersøkelsen skal stå i forhold til bekymringen. Hensynet til privatlivets fred skal veie tungt. Det kan fremkomme av bekymringsmeldingen hvor omfattende undersøkelsen bør være. Dersom meldingen uttrykker alvorlig bekymring om for eksempel at barnet blir utsatt for vold hjemme, skal privatlivets fred vike til fordel for barnets beste.

Bvl. § 4-3 annet ledd spesifiserer at det skal legges vekt på at kunnskap om undersøkelsen ikke skal spres unødige. Hensynet til privatlivets fred krever at barnevernet utøver diskresjon under undersøkelsessaken. Hensynet vil eksempelvis være brutt dersom barnevernansatte tropper opp på barnets skole, og forlanger å få snakke med både barnet og dets lærer(e). Dette kan løses på en mye mer diskret måte, som beskytter både barnet og familien fra å bli utsatt for ytterligere stress av undersøkelsessaken.

Ellers er regler om taushetsplikt og innhenting av informasjon nærmere regulert i kapittel 6 i bvl. og samt reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.¹²⁰

Bvl. § 6-7 omhandler taushetsplikten til barneverntjenesten. Annet ledd ramser opp forhold som etter forvaltningsloven ikke er underlagt taushetsplikt, men som omfattes av taushetsplikten til barnevernet.

5.5. Samarbeid med familien

En undersøkelsessak handler om barnet. Et barn kan imidlertid ikke ses isolert fra dets familie. Familien er en veldig viktig kilde til informasjon om barnet. De kan gi faktaopplysninger, samt komme med egne synspunkter og forslag som kan være til nytte for barneverntjenesten.

Barnevernet bør i derfor sørge for å ha et samarbeid med familien i undersøkelsesfasen. Det følger indirekte av ordlyden i bvl. § 6-4 første ledd, og direkte i rundskriv Q-24¹²¹:

¹²⁰ Lov av 10. feb. 1967 §§ 13 – 13e.

¹²¹ Q-24 2005 side 16.

” Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder eller slik at vedkommende har kjennskap til innhentingene ”

Det er viktig å ha et samarbeid med familien for å få opplyst saken tilstrekkelig. Det vil sikre en åpenhet med familien, som kan komme godt med dersom det viser seg behov for tiltak. Et godt samarbeid med familien vil være til barnets beste, og dessuten sikre foreldrenes (og barnets) rett til kontradiksjon. Barnevernet bør derfor tilstrebe å holde familien underrettet om hvordan de arbeider med undersøkelsen.

Også andre offentlige myndigheter kan samarbeide med familien i undersøkelsesfasen. Etter helsepersonelloven kan personer underlagt taushetsplikt, med foreldrenes samtykke, gi opplysninger til barnevernet, jfr. hlspl. § 22.¹²²

Barnevernet har imidlertid også anledning til å anvende metoder for å skaffe seg nødvendig opplysninger uten familiens samarbeid.

Bvl. § 4-3 tredje ledd hjemler barnevernets rett til å foreta hjemmebesøk. Familien kan ikke motsette seg undersøkelse i hjemmet. Dette er en viktig rett for barnevernet, ettersom mye om behovet for hjelp kan avsløres av forholdene i hjemmet.

Departementet begrunner det i at selv om familien kan føle besøket som en innblanding, vil den ofte være fornøyd med konkrete hjelpetiltak som følge av det.¹²³

Her er barnets beste, og forholdsmessighet viktige hensyn som må vurderes av barnevernet. Hensynet til privatlivets fred må veie tungt, og husbesøk bør dermed kun utføres dersom hensynet til barnets beste tilsier at det er nødvendig.

Ved mistanke om mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt, kan barnevernet pålegge at barnet skal bringes til sykehus for undersøkelse, jfr. bvl. § 4-3 fjerde ledd. Dette gjelder spesifikt hvis barnevernet mistenker at barn er utsatt for fysisk mishandling eller seksuelle overgrep.

¹²² Lov 2. juli 1999 nr. 64.

¹²³ Ot.prp nr. 44 1991-1992 side 29.

Etter hjemmel i bvl. § 6-8 kan barnevernet få bistand fra politiet til å foreta undersøkelser, eksempelvis hjemmebesøk eller hjelp til å få bragt et barn til sykehusundersøkelse. Vilkåret er at barnevernslederen finner det "påkrevet". I forarbeidene er ansvarstildelingen begrunnet med at det kun er lederen som kan kreve politibistand, fordi dette er et dramatisk virkemiddel og bør kun anvendes i unntakstilfeller.¹²⁴

5.6. Involvering av barnet

Det kan være problematisk å avklare hvilke behov et barn har. Barnet selv kan ofte være den viktigste kilden til opplysninger i egen sak. Barnevernet bør derfor jobbe for å få frem barnets egne synspunkter.

Et viktig virkemiddel i dette arbeidet, er at barnevernet kan kreve å få snakke med barnet/barna i enerom, jfr. bvl. § 4-3 fjerde ledd, første punktum. Barnevernsansatte kan enten gjøre dette selv, eller engasjere en sakkyndig for å ha enesamtale med barnet. Dette er en viktig bestemmelse, da barn kan kvie seg mot å gi visse opplysninger med familien tilstede. Barn er sårbare, og det bør utvises forsiktighet med tanke på hvordan en går frem ved et slikt møte. Ved flere barn i en familie er det viktig å få snakket med alle barna. Dette kan skje med barna sammen, og/eller hver for seg.

Barnet har selv rett til å få informasjon. Det fremgår av bvl. § 6-3 første ledd at

"Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet."

I prp. 106 L legger departementet vekt på at både barn og familien skal ha innflytelse og medvirkning på barnevernets saksbehandling for å sikre at deres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette skal også sørge for kvalitet i barnevernets saksbehandling,

¹²⁴ Ot.prp. nr. 71 1993-1994, side 17.

for å sikre at de fatter de riktige beslutningene.¹²⁵

Det følger også av barnekonvensjonen artikkel 12 at barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det og barnets meninger skal tillegges vekt;

“States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

Barnekomiteen har i sin generelle kommentar nr. 12 utgreid hva som inngår i dette.¹²⁶ Det er ikke nødvendig at barnet har all kunnskap om hva det er som angår dem, men at de har nok forståelse til å kunne danne seg en mening om det forestående. Barnet kan uttrykke seg fritt, dvs. barnet kan velge å la være å uttale seg, og må ikke bli presset/ manipulert til å si noe. Barnet bør ikke bli utsatt for ”forhør” ofte, da dette kan være skadelig.¹²⁷

Å kun lytte til barnet er ikke nok. Barnets meninger skal ilegges vekt. Hvor mye vekt, kommer an på barnets alder og modenhet, jfr. bvl. § 6-3 første ledd, og BK artikkel 12. Det avhenger også av i hvilken sammenheng barnets meninger blir gitt. Jo større betydning saken har for barnet, jo større vekt skal barnets mening ilegges. Det vil dermed si at i barnevernssaker skal barnets meninger tillegges rimelig stor vekt, da utfallet av en slik sak vil ha en helt avgjørende betydning for barnet.

Det er vist gjennom undersøkelser at barnets rett til å bli hørt ikke blir respektert i stor nok grad av barnevernet.¹²⁸ Dette bekreftes også av praksis, som viser at barnas rett til medvirkning også senere i prosessen blir ignorert av barnevernet.¹²⁹ Dette er meget bekymringsverdig, da barnets rettssikkerhet vil være svekket på grunn av manglende forsvarlighet i barnevernet.

¹²⁵ Prp. 106 L 2012-2013 side 36 og side 50.

¹²⁶ CRC, General comment no. 12 (2009) side 10 følgende.

¹²⁷ CRC, General comment no. 12 (2009) side 7 pkt. 24.

¹²⁸ <http://www.forskning.no/artikler/2013/juli/363173>

¹²⁹ Se petitavsnitt nedenfor.

Et eksempel på barnevernets manglete undersøkelser, er fra Borgarting lagmannsrett, der Drammen kommune ble dømt erstatningsansvarlige.¹³⁰

Saken gjaldt tre jenter, døtre av en rusavhengig, psykisk ustabil alenemor. Det ble sendt inn utallige bekymringsmeldinger til barneverntjenesten, både i Drammen, og i andre kommuner der familien var bosatt (de flyttet ofte), over en periode på 12 år. Meldingene kom fra alle hold, blant annet leger, helsestasjon, politi, skole, naboer, og anonymt.

Et par av meldingene endte i undersøkelse, men saken ble henlagt hver gang, noen ganger etter samtale med mor. Det ble kun foretatt to hjemmebesøk, og barnevernet hadde aldri samtale alene med barna. Lagmannsretten slo fast at barnevernet hadde brutt med både formålet, og den plikten de har, etter både en gamle¹³¹ og den nye barnevernloven. Kommunen hadde utvist erstatningsbetingende uaktsomhet ved å ikke gripe inn, og ble dømt til å betale de tre søstrene sammenlagt 5,2 millioner i erstatning.¹³²

5.7. Avslutning av undersøkelsen

Når barnevernet har undersøkt saken, skal det ende med en konklusjon. Dette kan være at det ikke er grunnlag for tiltak, eller at det er behov for hjelpetiltak. Eventuelt kan barnevernet foreslå omsorgsovertakelse med sak til fylkesnemnda.

Høyesterett har slått fast at en undersøkelsessak ikke et enkeltvedtak, og dermed ikke kan påklages.¹³³ Dette ble senere bekreftet i dom fra EMD, i K.T. mot Norge.¹³⁴

Faktum i saken gikk ut på at en barneverntjeneste mottok bekymringsmelding om en far, som hadde omsorgen alene for to barn. De åpnet undersøkelsessak, og konkluderte med at familien hadde behov for hjelpetiltak. Far klaget inn rettmessigheten av undersøkelsessaken for retten. Samtlige av domstolene avviste søksmålet, dog Høyesterett foretok en materiell prøving av om undersøkelsessaken var i samsvar med EMK art. 8, samt norsk prosessrett. Flertallet anså søksmålet som grunnløst, og avviste saken. Far klaget deretter inn saken for EMD.

EMD kom i 2008 frem til at verken art. 6, art. 8 eller art. 13 i EMK var blitt krenket.

¹³⁰ LB-2010-44659.

¹³¹ Lov av 17. juli 1953 nr. 14.

¹³² <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/krim/soestre-fikk-52-millioner-kroner-i-erstatning-3465139.html#.Uui-FHkha2w>

¹³³ Rt. 2003 s. 301.

¹³⁴ EMD saksnr. 26664/03.

Dersom der er behov for hjelpetiltak, men familien ikke gir samtykke, må barnevernet henlegge saken. Dette er en følge av at familien ikke vil samarbeide, og vilkårene for tvangsbestemmelsene ikke er oppfylte. Selv om saken blir henlagt, kan barnevernet legge ved en anbefalelse om hjelpetiltak, og ta opp igjen saken etter 6 måneder for å vurdere på ny.¹³⁵

En landsomfattende tilsynsrapport fra 2012, publisert av Statens helsetilsyn, viser mangler i 40 av de 44 kommunene som det ble ført tilsyn med. Planlegging, gjennomføring og oppfølging av undersøkelser var mangelfull, og dette fører igjen til at barn ikke får hjelp til rett tid, og omsorgssvikt ikke avdekkes. En slik praksis er ikke bare i strid med forsvarlighetskravet, og barnevernets plikter etter barnevernloven, men strider også mot hensynet til barnets beste. En slik henleggelsespraksis, som vist blant annet i Namdal samkommune, svekker rettssikkerheten til de involverte.

¹³⁵ Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Veiledningsskriv nr. 2 2010.

6. Valg av tiltak

6.1. Innledning

Dersom undersøkelsen viser at barnet har behov for tiltak, skal barnevernet finne det riktige tiltaket, i tråd med barnets behov og de øvrige prinsipper som barnevernet må arbeide etter. Barnevernet må enten sette inn frivillige hjelpetiltak, hjelpetiltak som er pålagte eller tvangstiltak (eller en kombinasjon av disse). Jeg vil beskrive de ulike tiltakstypene, og vise til eksempler på hvordan barnevernet konkluderer sine tiltak.

6.2. Hjelpetiltak

Det er et utgangspunkt at barn først og fremst skal få hjelp i hjemmet.

Barneverntjenesten skal som hovedregel vurdere igangsettelse av hjelpetiltak før et eventuelt tvangstiltak vurderes, jfr. bvl. § 4-12 annet ledd.

Hjemmelen for å iverksette hjelpetiltak er bvl. § 4-4. Tidligere besto bestemmelsen blant annet av en rekke eksempler på hvilke tiltak som kunne brukes. Dette ble endret ved lovendring nr. 63. Nå fokuserer bestemmelsen på hva som skal være formålet med hjelpetiltak;

”Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.”¹³⁶

Hjelpetiltak er det mest brukte tiltaket i barnevernet. Hjelpetiltak forutsetter foreldrenes og evt. barnets samtykke.

¹³⁶ Bvl. § 4-4 første og annet ledd.

6.3. Pålagte hjelpetiltak

De tiltak som fremgår av bvl. § 4-4, tredje ledd; er såkalte pålagte hjelpetiltak. Disse kan gjennomføres selv om foreldrene (eller barnet selv) motsetter seg det. Det er fylkesnemnda som avgjør saker om pålagte tvangstiltak.

I praksis er denne formen for tiltak lite utbredt fordi vilkår for omsorgsovertakelse må foreligge for å kunne ilegge pålagte hjelpetiltak. Situasjonen er dermed så alvorlig at barnevernet heller fremsetter forslag om omsorgsovertakelse, heller enn å forsøke hjelpetiltak i strid med familiens ønsker.

Barneverntjenesten har heller ikke adgang til å bruke makt til å gjennomføre pålagte hjelpetiltak, jfr. bvl. 6-8, da denne listen er uttømmende. Dette medfører til at resultatet av tiltaket avhenger av foreldrenes samarbeid, som også kan være problematisk i en slik situasjon.

6.4. Tvangstiltak

Tvangstiltak er tiltak som barnevernet kan foreta ovenfor familien uten at den kan motsette seg det. Dersom foreldrene nekter å gjennomføre tiltaket, har barnevernet myndighet til å gjennomføre det med makt, jfr. bvl. § 6-8.

Den vanligste formen for tvangstiltak er omsorgsovertakelse, med hjemmel i bvl. § 4-12. Hvis et vedtak om omsorgsovertakelse blir truffet, vil barnets foreldre bli fratatt omsorgen for barnet, og barnet blir da flyttet til en institusjon eller et fosterhjem. Barnevernet har ansvar for å fremme forslag til omsorgsovertakelse for fylkesnemnda, jfr. bvl. § 2-1. I likhet med pålagte hjelpetiltak er bruken av tvangstiltak avhengig av at hjelpetiltak er ansett som nytteløs i forhold til barnets situasjon.

6.5. Barnevernets vurderinger

Barnevernet må begrunne sitt valg av tiltak. En avgjørelse om iverksettelse av tiltak er et enkeltvedtak, og dermed underlagt begrunnelsesplikt etter forvaltningsloven.¹³⁷

¹³⁷ Bvl. § 6-1 annet ledd jfr. fvl. § 24.

Det oppstår flere problemstillinger i forhold til valg av hjelpetiltak. Relevante spørsmål for barnevernets plikt til å gi hjelp, er hvilket behov som skal dekkes, og hvilke(t) tiltak vil dekke dette behovet. I forhold til hvilke faktorer som vektlegges ved valg av tiltak, har en forskergruppe i regi av departementet utført en rapport basert på undersøkelser, som viser hva barnevernet legger vekt på ved valg av hjelpetiltak.¹³⁸

Av denne rapporten fremgår det at blant faktorer som barnevernet legger vekt på ved valg av tiltak, fremstår sakens alvorlighetsgrad som den absolutt viktigste. Ellers kommer foreldrenes kunnskapsnivå, barnets syn, tilgang på hjelpetiltak, og budsjett som relevante faktorer barnevernet tar hensyn til.¹³⁹ Det kan også tenkes at barnevernkontor har sin egen "kultur" som en faktor for hvilke hjelpetiltak som ofte blir anvendt.

Valg av tiltak er problematisk for barnevernet også fordi de skal fungere både som en hjelpeinstans, men også ha en kontrollfunksjon. Det kan ligge en grad av tvang over hjelpetiltaket, ved at foreldrene kan stå over en situasjon der de føler seg tvunget til å samtykke for å unngå mer inngripende inngrep, i form av tvangstiltak.¹⁴⁰

Foreldrenes medvirkning er dermed avgjørende for effekten av tiltaket. Dersom det ikke er et godt samarbeid mellom familien og barnevernet, vil dette få konsekvenser for både valget av tiltak, og oppfølgingen av disse.¹⁴¹

I NOU 2009 : 8 ble det vist til en undersøkelse som avdekker at ingen av vedtakene i undersøkelsen om hjelpetiltak inneholdt henvisning til vilkåret i loven om "særlig behov for hjelp". Heller ingen av vedtakene drøftet innholdet i vilkåret eller hvorvidt sakens faktum kunne tolkes til å falle inn under lovens krav.¹⁴²

¹³⁸ Gjerustad, Grønningsæter, Kvinge, Mossige, Vindegg: Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet, 2006, Fafo-rapport 545.

¹³⁹ Fafo-rapport 545, side 59 følgende.

¹⁴⁰ Gording Stang, Frivillige tiltak og grensen mot bruk av tvang, 2000, side 46 og 47.

¹⁴¹ Fafo-rapport 545, side 89-96.

¹⁴² NOU 2009 : 8 side 33 og 34.

Dersom lovens vilkår ikke blir drøftet, vil tildelingen av hjelp bli uforutsigbar og vilkårlig. Kravet til likebehandling vil heller ikke være oppfylt. Det er dermed avgjørende for rettssikkerheten at lovens skjønnsmessige kriterier blir godt nok belyst i vedtaket om hjelpetiltak.

Når det kommer til barnevernets beslutning om tvangstiltak, er det fylkesnemnda som avgjør vedtak om omsorgsovertakelse. Det er imidlertid barneverntjenesten som fremsetter forslag om tvangstiltak. Det er dermed nærliggende at forslag om for eksempel omsorgsovertakelse er grundig behandlet og begrunnet fra barnevernets side, for å få gjennomslag hos fylkesnemnda.

Pålagte hjelpetiltak er som nevnt ikke særlig utbredt. Å velge en omsorgsovertakelse fremfor et hjelpetiltak under tvang, kan imidlertid være i strid med mildeste inngreps prinsipp og dessuten hensynet til barnets beste. Dette avhenger av hvorvidt en slikt pålagt tiltak i hjemmet vil avhjelpe barnets situasjon, eller ei, jfr. bvl. § 4-12 annet ledd.

Statistikk viser at om lag 8 av 10 saker der barnevernet har begjært omsorgen overtatt, har fått medhold i fylkesnemnda.¹⁴³ Dette viser at fylkesnemnda er enig i at barnevernet har gjort en riktig skjønnsutøvelse ved vurderingen om omsorgsovertakelse. Det viser imidlertid også at barnevernet har tatt feil i om lag 20 % av tilfellene. Omtrent halvparten av sakene i fylkesnemnda er senere bragt inn for domstolene.

¹⁴³ http://www.nrk.no/ho/_-vi-var-ikke-gode-nok-foreldre-1.11586808
Jfr. SSB.

7. Oppfølging av tiltak.

7.1. Innledning

“Fleire barn under omsorg.

I 2012 mottok 53 200 barn og unge i alderen 0-22 år tiltak frå barnevernet, dette er ein svak vekst på 2 prosent frå 2011, og den lågaste veksten siste 10 år. Veksten i delen barn og unge under omsorg var heile 6 prosent, som er meir enn 500 fleire barn enn året før. Dette er den kraftigaste oppgangen på 5 år.”¹⁴⁴

Samtlige av disse tiltakene skal følges opp av barnevernet.

Barneverntjenesten er pliktig til å følge opp både hjelpetiltakene, og tvangstiltakene.

Intensiteten på oppfølgingen bør stå i forhold til hvor inngripende tiltaket er.

Jeg behandler oppfølging av hjelpetiltak først.

7.2. Oppfølging av hjelpetiltak

Barneverntjenestens plikt til å følge opp hjelpetiltak, følger av bvl. § 4-5;

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

Formålet med bestemmelsen er å sikre at iverksatte hjelpetiltak blir fulgt opp.

Barneverntjenesten er faglig ansvarlig for å følge opp iverksatte tiltak og vurdere hvorvidt hjelpen er tjenlig. Dersom de eksisterende tiltak ikke fungerer, må barneverntjenesten vurdere hvilke andre tiltak som kan være egnet til å nå målsettingen med tiltakene. For å sikre at hjelpetiltak blir fulgt opp, har lovgiver bestemt at barneverntjenesten skal lage en tiltaksplan.

¹⁴⁴ www.ssb.no/barneverng/

Oppfølgingskravet er i tråd med kravet om forsvarlig saksbehandling og forsvarlig gjennomføring av tiltak, jfr. bvl. § 1-4. Dette følger også av lovgivers vilje.¹⁴⁵

Bestemmelsen ble endret i 2009. Ved lovendringen ble det spesifisert at tiltaksplanen skulle evalueres regelmessig. Barnevernet skulle ikke bare se om det var nødvendig med nye tiltak der hjelpen ikke var tjenlig, men også vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse var oppfylt.¹⁴⁶ Hensikten var å tydeliggjøre oppfølgingsansvaret til barnevernet i sterkere grad enn det var før. Ved en regelmessig evaluering, og en tettere oppfølging av familien, skulle det sikres at tiltakene som var iverksatt faktisk var til hjelp. Dette gjelder særlig slik at ikke uhensiktsmessige tiltak ble holdt i gang i så lang tid at det ble til skade for barnet.

Lovendringen medførte også et krav om skriftlighet av tiltaksplanen.

Dokumentasjonsplikten skal sikre etterprøvbareheten av de vurderingene som er lagt til grunn, og vil dermed være en styrking av partenes rettssikkerhet, også for eventuelle senere prosesser.¹⁴⁷

Tiltaksplanen bør være ferdig utformet samtidig med at tiltaket iverksettes.¹⁴⁸

Tiltaksplanen skal redegjøre både for omfanget og varigheten av de tiltak som er iverksatt. Planen skal evalueres regelmessig. Med "regelmessig" evaluering, har departementet ment en kvartalmessig evaluering som et minimum, men det kan tenkes mindre hyppig der tiltakene er ment å være langvarige.¹⁴⁹ Dersom tiltaket er særlig inngripende, bør evaluering skje ofte, for å unngå at tiltaket blir værende dersom det ikke fungerer. Tidspunkt for evaluering bør komme frem i planen. Det kan være særlig hensiktsmessig med tiltaksplan dersom det er flere hjelpetiltak i en familie samtidig.

¹⁴⁵ Prp. nr. 106 L 2012-2013, side 130.

¹⁴⁶ Ot. prp. nr. 69 2008-2009 side 16 og 17.

¹⁴⁷ NOU 2012 : 5 side 54.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 44 1991-1992 side 34.

¹⁴⁹ Ot. prp nr. 69 2008-2009 side 108.

Hva som menes med evaluering, har departementet beskrevet som vurderinger om hvordan tiltaket fungerer, både positivt og negativt, eventuelle forslag til endringer, og en generell oversikt over hvordan det går med barnet og familien. Tiltaksplanen skal dermed synliggjøre hva som er barnets særlige behov, og hvordan barnevernet skal imøtekomme disse med hjelpetiltak. Evalueringen skal være systematisk, det vil si den skal dokumenteres og det skal komme klart frem hva som er konklusjonen av evalueringen.¹⁵⁰

Begrepene evaluering og oppfølging glir litt over i hverandre. En jevn oppfølging av familien vil nødvendigvis bety at det skjer en regelmessig evaluering av hjelpetiltakets virkning.

Ulemper med kravet om tiltaksplaner, er blant annet at det kan være tidskrevende, og i enkelte tilfeller unødvendig fordi det finnes andre dokumenter som beskriver barnets behov og målet med tiltakene. En tiltaksplan kan også bli uaktuell, dersom situasjonen endres, og det blir behov for nye tiltak.¹⁵¹

Medvirkning fra foreldre og barn er avgjørende for oppfølgingen. Familiens samarbeid er viktig for å utforme tiltaksplan, samt for effekten av tiltaket.

Et godt samarbeid kan også medføre at det ikke er et like stort behov for en tett oppfølging. I situasjoner der saksbehandlere ofte skiftes ut, og det er stor arbeidsbelastning for den enkelte barnevernsansatte, kan dette bidra til å gjøre samarbeid med familien vanskelig, og i enkelte tilfeller umulig.

I prp. 106 L tar departementet opp problemstillinger rundt oppfølging av hjelpetiltak:

”Flere kommuner opplever at de ikke har hjelpetiltakene de har behov for. Det mangler dessuten kunnskap om bruk og virkninger av hjelpetiltak. Det er også påvist manglende eller utydelige tiltaksplaner, manglende evaluering av tiltakene, og manglende medvirkning fra barn og foreldre. I noen kommuner ble det avdekket at barn blir gående med samme hjelpetiltak i flere år uten

¹⁵⁰ Ot. orp. Nr. 69 2008-2009 side 14.

¹⁵¹ Fafo-rapport 545 side 100 og 101.

evaluering.”¹⁵²

Departementet viser videre til at det i liten grad er etablert et felles begrepsapparat for de ulike hjelpetiltakene, der de har et entydig og definert innhold. Dette kan dermed medføre at systematisering og videreutvikling av barnevernets praksis hindres. De slår fast at nettopp god systematisering og utveksling av erfaringer, bidrar til å styrke kvaliteten i barnevernet. ¹⁵³

Dersom det ikke foreligger noen plan, eller oppfølgingen er for dårlig, kan dette føre til at barnet over perioder utsettes for tiltak som ikke er til noen nytte (og barnet dermed fremdeles har behov for hjelp). Dette er i strid med hensynet til barnets beste, og medfører at barnevernets arbeid ikke er forsvarlig.

Etter lovendringen ble barnevernets plikt til å vurdere om det er grunnlag for omsorgsovertakelse, spesifisert. Dette ble også tatt opp av utvalget i utredningen fra 2012. ¹⁵⁴ Her ble det uttalt at tiden kan gå fort for et barn mens det prøves ut hjelpetiltak. Det kan derfor være riktig og nødvendig å reise sak om omsorgsovertakelse der hjelpetiltakene ikke har den ønskede effekt.

7.3. Oppfølging av omsorgsovertakelse

Den kommunale barneverntjenesten har ansvar for å følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet. Dette ansvaret har hjemmel i bvl. § 4-16:

”Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelsen et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken. Barneverntjenesten skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.”

¹⁵² Prp. nr. 106 L 2012-2013 side 65.

¹⁵³ Prp. nr. 106 L side 63.

¹⁵⁴ NOU 2012 : 5 side 57.

Før lovendringen i 2005 besto bestemmelsen bare av første ledd, første punktum. Barnevernet har ansvar for å vurdere om omsorgsovertakelsen fungerer i tråd med formålet.

Oppfølgingsansvaret følger også av bvl. § 4-15 tredje og fjerde ledd, som hjemler barnevernets plikt til å lage omsorgsplan. Departementet slo fast i de opprinnelige forarbeidene at barneverntjenesten må ha et selvstendig ansvar til å følge opp familien etter en omsorgsovertakelse.¹⁵⁵ Det har tidligere preget en usikkerhet rundt plasseringen, både for fosterfamilien, den biologiske familien og barnet selv. Planen har som mål å fjerne denne usikkerheten, og sørge for at barnet får den stabiliteten og kontinuiteten som det behøver i omsorgen, jfr. bvl. § 4.1. Det skal foreligge en foreløpig plan, som står klar ved vedtaket om omsorgsovertakelse, samt en endelig plan som må være klar senest to år etter plasseringen.

Det er først og fremst barnets utvikling som skal følges opp, foreldrenes oppfølging kommer i andre rekke.¹⁵⁶ Dette bekreftes i de nye lovendringene fra 2012/2013, med begrunnelse i bedre beskyttelse av barns utvikling.¹⁵⁷

Barnevernet skal også følge opp de biologiske foreldrene, og vurdere situasjonen fortløpende, om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er tilstede. Også før lovendringen i 2005 hadde barnevernet et selvstendig ansvar for å følge opp den biologiske familien og hjelpe dem komme i stand til å få tilbake omsorgen.¹⁵⁸ Dette viser hvilken vekt lovgiver legger på det biologiske prinsipp, og barnevernets oppfølgingsplikt.

Barn skal vokse opp med sine foreldre. Dersom det ikke syntes å være forenelig med barnets beste, skal oppfølgingen bestå i å sørge for et best mulig samvær. Foreldrenes

¹⁵⁵ Ot. prp. nr. 44 1991-1992 side 47.

¹⁵⁶ Lindboe, 2011 side 103.

¹⁵⁷ Prp. 106 L 2012-2013 og NOU 2012 : 5.

¹⁵⁸ Ot. prp. nr. 44 1991-1992 side 47.

ønsker skal danne grunnlaget for oppfølgingen. Bestemmelsen legger også opp til samvær mellom søsken. Dette skal skje dersom samvær er i tråd med hensynet til barnets beste. Samvær mellom søsken kan være viktig for barns identitet, og utvikling.¹⁵⁹

Oppfølgingsansvaret følger også av EMK artikkel 8, som gir ”enhver rett til familieliv”. Ved inngrep i familielivet, må vilkårene være oppfylte. Dersom vilkårene ikke lengre er oppfylte, skal inngrepet oppheves. For å sørge for at inngrep ikke blir opprettholdt i strid med vilkårene, må det dermed være et krav til oppfølging ved omsorgsovertakelse. EMD har bekreftet dette i blant annet dommen K & T mot Finland.¹⁶⁰

I saken mot Finland var et nyfødt barn og et barn på fem år akutt plassert utenfor hjemmet. Foreldrene hadde samvær én gang i måneden med en varighet på tre timer. Dette foregikk i syv år mens barna var under barnevernets omsorg. Dette ble ansett som forsøk på å hindre, heller enn å fremme en gjenforening. EMD fant at finske myndigheter hadde gjort lite for å legge til rette for gjenforening av mor og barn, noe som ble ansett som brudd på artikkel 8 i konvensjonen (retten til familieliv).¹⁶¹

Til tross for det klare oppfølgingsansvaret som følger av barnevernloven, kommer det frem at mange mangler denne oppfølgingen. Fra en dokumentar i Brennpunkt av NRK vises det eksempler på fosterfamilier med liten og dårlig oppfølging, der dette får en meget negativ konsekvens for dem og ikke minst de involverte barna.¹⁶² Barna ble flyttet, ikke fordi de biologiske foreldrene hadde blitt i stand til å ta vare på barnet, eller fordi fosterhjemmet ikke fungerte som det skulle. Barna ble flyttet fra fosterhjemmene, fordi kommunikasjonen med saksbehandler var dårlig, og fordi fosterhjemmene stilte krav til å bli fulgt opp i tråd med barnevernets oppfølgingsplikt.

Det ble i dokumentaren vist til manglende bemanning i barnevernet som årsak, og at det dermed ble vilkårlig hvilken oppfølging de ulike fosterhjemmene kunne ha.

¹⁵⁹ Prp. 106 L 2012-2013 side 169 og 170.

¹⁶⁰ EMD saksnr. 25702/94.

¹⁶¹ NOU 2012 : 5 side 105.

¹⁶² <http://www.nrk.no/fordypning/fosterforeldre-forskjellsbehandles-1.11565955>

Dette viser barneverntjenester som ikke er organisert på en måte som sikrer nødvendig hjelp til barn bosatt i de kommunene. Dette strider mot forsvarlighetskravet, samt hensynet til barnets beste.

7.4. Avvikling av tiltak

Hjelpetiltak skal ha som mål å gi nødvendig hjelp til barn som har særlig behov for det. Den vanligste årsaken til at hjelpetiltak faller bort, er dermed at barnets behov for hjelp ikke lengre eksisterer.

På den andre siden, kan det vise seg at hjelpetiltak ikke fungerer, og det blir nødvendig med mer inngripende tiltak for å hjelpe barnet, som for eksempel en omsorgsovertakelse. De hjelpetiltak som har vært satt i hjemmet vil da naturligvis falle bort. (Det kan tenkes situasjoner med foreldrestøttende hjelpetiltak, som opprettholdes til tross for en midlertidig omsorgsovertakelse.)

Utgangspunktet med omsorgsovertakelse er at barnet på et senere tidspunkt skal tilbakeføres til sine biologiske foreldre. Dersom barnevernet kommer frem til at vilkårene for omsorgsovertakelse ikke lengre er oppfylt, har de en selvstendig plikt til å fremme forslag for Fylkesnemnda om oppheving av tiltaket.¹⁶³ Det er da Fylkesnemnda som avgjør om tilbakeføring skal skje eller ikke, jfr. bvl. § 4-21. Dersom fylkesnemnda finner det "overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg" skal vedtaket oppheves, jfr. bvl. § 4-21 første ledd.

En midlertidig omsorgsovertakelse kan også utvikle seg til å bli en permanent løsning, ved adopsjon, jfr. bvl. § 4-20. Da foreligger det ikke lengre et vedtak, og barnevernets ansvar for oppfølging av barnet og foreldrene, faller bort.

¹⁶³ Ot.prp. nr. 64 (2004-2005) side 27.

8. Vurderinger

8.1. Innledning

Barnevernloven har som formål å hjelpe barn og unge som har behov for det. Likevel kommer det stadig vekk frem tilfeller hvor barn som helt klart har hatt et sterkt behov for hjelp, ikke har fått det. Lovverket viser klare plikter for barneverntjenesten, det samme gjør prinsippene som barnevernet er underlagt. Disse ser dermed ut til å være fine i teorien, men ikke fungere i praksis.

NRK har nylig belyst flere problemstillinger rundt barnevernets rutiner.

Brennpunkt har i fire dokumentarer vist på nett og på TV dokumentert hvordan barnevernets saksbehandling har fått negative konsekvenser for barn i møte med barneverntjenesten.¹⁶⁴

Disse dokumentarene, samt Namdal-saken belyser aktualiteten i temaet.

Barnevernloven synes å forsvinne i saksbehandlingen til barneverntjenesten. Dette er til tross for at departementet sender ut rundskriv og veiledere som forenkler og forklarer pliktene som følger av loven. Det kan synes at problemet er sammensatt av flere forhold. Nedenfor vil jeg oppstille noen punkter som etter mitt syn kan forbedres for å styrke barns rettssikkerhet, og sikre at barnevernet følger sine lovpålagte plikter.

¹⁶⁴ <http://tv.nrk.no/serie/brennpunkt>

- Brustne hjerterom 25.02.14
- Med tvang skal vondt fordrives 03.04.14
- Barnediplomatiet 08.04.14
- Skjulte bånd 22.04.14

8.2. Kommunale ressurser

I barnekomiteens fjerde rapport til Norge er det i kommentar 15 uttrykt bekymring over Norges utstrakte bruk av kommunalt selvstyre, med tanke på barnas rettssikkerhet.¹⁶⁵ De peker på at midler gitt til kommuner i hensikt å styrke tjenester for barn, ikke nødvendigvis havner der de skal.

I kommentar 16 anbefaler komitéen at det settes egne budsjettposter, som prioriterer tjenester rettet mot barnerettigheter. Dette er for å sikre at kommunene er tilstrekkelig bemannet og har de ressursene de behøver for å sikre at barns behov for hjelp blir møtt. Staten bør derfor øremerke de midler som skal brukes til barnevernets arbeid med barn.

I en undersøkelse gjort av Norges Juristforbund, viser at til tross av at norske kommuner må forholde seg til 227 lover og 257 sentrale forskrifter, har to av tre norske kommuner ikke ansatt en eneste jurist.¹⁶⁶ "Dette fører til at kommunenes innbyggere får dårligere tjenester og at borgernes rettssikkerhet blir for tilfeldig", sier leder av Juristforbundet, Curt A. Lier.

Hele 66 % av kommunene uten jurister sier de særlig trenger mer juridisk kompetanse innen barnevern. Med tanke på hvor mange barn som er under barnevernet på en eller annen måte, er dette meget bekymringsverdig. En løsning vil kunne dermed være at alle kommuner skal være pliktige å ha minst en jurist ansatt i kommunen, som blant annet skal veilede barneverntjenesten.

8.3. Barnevernsansatte

Antall ansatte er helt klart avgjørende for hvilken kvalitet barnevernets arbeid har. Dersom det er få ansatte, med en stor arbeidsmengde, vil dette nødvendigvis føre til at flere saker henlegges fordi det ikke er kapasitet nok verken til å undersøke, eller

¹⁶⁵ http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapport_Barnekomiteens_merknader.pdf.

¹⁶⁶ <http://www.juristforbundet.no/Blogg-Arkiv/Mange-lover-ingen-jurister/>.

iverksette og følge opp tiltak. Som nevnt har FO gitt en veiledende norm over hvor mange ansatte hvert barnevernkontor bør ha. Flere små kommuner har allerede dannet interkommunale samarbeid. Dette er positivt for å unngå inhabilitet, og for å sikre at barnevernet har tilstrekkelig med ressurser. Dette kan imidlertid gi de ansatte en økt arbeidsmengde pr. saksbehandler. Det må gis føringer, med oppfølging fra øvrige organ, for hvor mange barnevernsansatte kommunene skal ha. Det må sikres at det ikke blir mangel eller store utskiftninger i barnevernsansatte, da særlig i forbindelse med høytid/ferier.

Loven oppstiller ikke noe kompetansekrav til den enkelte saksbehandler. I de tilfeller barnevernsansatte i det hele tatt har noen barnevernsfaglig kompetanse, er den i all hovedsak teoretisk. Kompetansen i barnevernet må derfor styrkes. Dette bekreftes både av NOU 2000 : 12 og i litteraturen.¹⁶⁷ Det fremsettes forslag til å utvide utdanningen fra 3-åring høyskoleutdanning, til en 5-åring master med veiledet praksis de to siste årene. Dette vil styrke både den formelle og den reelle kompetansen til barnevernsansatte.

8.4. Reaksjoner

Fylkesmannen har adgang til å ilegge kommunen bot ved barnevernets overtredelser av fristene i loven, jf. bvl. § 6-9 (3). Barneombudet har i sin rapport, "Maktesløst tilsyn" gitt uttrykk for at bøtelegging skjer i for liten grad.¹⁶⁸

Hva som er årsaken til at Fylkesmannen ikke ilegger kommunene bøter, er ikke avklart. Det er derimot ingen hemmelighet at mange kommuner mangler ressurser. Dersom resultatet av en bot, blir en større ressursmangel, som da igjen går utover saksbehandlingen, er ikke dette en hensiktsmessig løsning.

¹⁶⁷ NOU 2000 : 12 side 14, samt Trude Haugli, Rettssikkerhet for barn, , i Rettshelp fra kyst til vidde, 2009, side 181.

¹⁶⁸ Barneombudets rapport 2010 nr 1.

Barnekomiteens kommentar om Norges bruk av kommunale selvstyre, og virkninger det har for barns rettssikkerhet, speiler behovet for en økt bruk av tilsyn og kontroll utenfra. Internkontrollplikten forutsetter at barnevernet selv til en viss grad skal vurdere egne feil. Dette er problematisk fra et rettssikkerhetsperspektiv. Det har dessuten kommet frem at denne plikten ikke blir tilstrekkelig fulgt opp av kommunene.

Det er dermed et klart behov for en annen type reaksjonsmønster fra tilsynsorganene, og at disse reaksjonene blir fulgt opp.

Helsepersonell er undergitt Statens helsetilsyn, som har mulighet til å reagere med advarsel ovenfor helsepersonell som har brutt lovens bestemmelser.¹⁶⁹ I verste fall kan reaksjonen bli tap av autorisasjon, og de kan ikke lengre jobbe som helsepersonell.¹⁷⁰ På barnevernstjenestens fagområde eksisterer det ikke noen tilsvarende reaksjonssystem dersom en saksbehandler bryter med plikter etter barnevernloven.

Barnevernsansatte er i utgangspunktet fagutdannede, og har som yrkesgruppe store likhetstrekk med helsepersonell. Begge grupper er ansvarlige for å utføre sine oppgaver i tråd med sin kompetanse, og sine plikter etter lov. Barnevernsansatte får imidlertid ikke personlige konsekvenser for sine overtredelser av loven.

Dersom man har en bestemmelse som holder hver enkelt saksbehandler personlig ansvarlig, kan dette medføre en økt bevisstgjøring for de ansatte. Dersom saksbehandleren får en advarsel (og ved gjentatte, eller særlig grove overtredelser) mister jobben, og ikke kan arbeide innen barnevern lengre, vil det tydeliggjøre alvoret ved arbeidet som de utfører.

Barnevernets plikter må synliggjøres ikke bare internt, men også overfor de som er i kontakt med barnevernet, så de vet hvilke krav som kan stilles av barneverntjenesten. Dette vil bidra til å styrke rettssikkerheten, og føre til at flere barn som har behov for hjelp, får det i tråd med barnevernloven.

¹⁶⁹ Helsepersonelloven kapittel 11.

¹⁷⁰ Helsepersonelloven § 57.

9. Litteraturliste

Lover

Årstall	Dato	Navn
1953	Lov av 17. jul. 1953 nr. 14	Lov om barnevern (opphevet lov)
1967	Lov av 10 feb. 1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)
1991	Lov 4. jul. 1991 nr. 47	Lov om ekteskap (ekteskapsloven – el.)
1992	Lov av 17. jul. 1992 nr. 100	Lov om barneverntjenester (barnevernloven – bvl.)
1997	Lov av 19. jun. 1997 nr. 62	Lov om familievernkontorer
1998	Lov av 17. jul. 1998 nr. 61	Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova – oppl.)
1999	Lov av 21. mai 1999 nr.30	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven -mnskrl)
1999	Lov av 2. jul. 1999 nr. 62	Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven – phsvl.)
1999	Lov av. 2. jul. 1999 nr. 63	Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient og –brukerrettighetsloven – pasrl.)
1999	Lov av 2. jul. 1999 nr. 64.	Lov om helsepersonell mv. (helsepersonelloven – hlspl.)
2003	Lov av 4. Jul. 2003 nr. 84	Lov om private skolar med rett til

statstilskot (privatskolelova)

2005	Lov av 17. jun. 2005 nr. 64	Lov om barnehager (bhl.)
2011	Lov av 24. jun. 2011 nr. 30	Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Konvensjoner

Dato	Navn
4. november 1950	Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon
20. november 1989	FNs konvensjon om barns rettigheter

Bøker mv.

Forfatter	Tittel	Utgave	Årstall
Bendiksen, Lena	Skal sladre hank selv ha bank? – FAB 2008 – 3		2008
Bendiksen, Lena og, Haugli, Trude	Hvor ble det av gutten? – FAB 2010– 1/ 2		2012
Gjerudstad, Grønningsæter, Kvinge, Mossige, Vindegg	Bare fantasien setter grenser? Om kommunens bruk av Hjelpetiltak i barnevernet - Fafo-rapport 545		2006
Haugli, Trude	Barns rettssikkerhet - Rettshjelp fra kyst til vidde		2009
Høstmælingen, Njål, Kjørholdt, Elin Saga, og Sandberg, Kristin	Barnekonvensjonen Barns rettigheter i Norge	2.	2012

Kjær, Aud- Kelia Bendiksen, og Mossige, Svein	Barnevernets henleggelse av meldinger som omhandler vold og seksuelle overgrep FAB 2013 - 2		2013
Kjønstad, Asbjørn, Bernt, Jan Fridtjof, Kjelle vold, Alice og Hove, Harald	Sosial trygghet og rettssikkerhet - Under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten		2000
Kjønstad, Asbjørn	Barnevern, fylkesnemnder og rettssikkerhet – under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten	1.	2002
Jacobsen, Inger	Meldingsmøte – en metode i meldefasen når bekymring meldes etter bvl. Tidsskriftet for norsk barnevern 2009 / 02		2009
Lindboe, Knut	Barnevernrett	6.	2012
Nygaard, Nils	Rettsgrunnlag og standpunkt	2.	2004
Ofstad, Kari og Skar, Randi	Barnevernloven med kommentarer	5.	2009
Oppedal, Mons	Rettsikkerheten i dagens barnevern? Barn i Norge 2012 - Voksne for barn		2012
Rui, Jon Petter	Retts hjelp fra kyst til vidde Festskrift til Jusshjelpa i Nord-Norge 20 år		2009

Statlige dokumenter mv.

Årstall	Dokument	Navn
---------	----------	------

1964-1965	Ot.prp. nr. 38 (1964-65)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningsloven
1991-1991	Ot.prp. nr 44 (1991-92)	Om lov om barneverntjenester
1991-1992	Innst. O nr. 80 (1991-92)	Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om barneverntjenester
1993-1994	Ot.prp. nr 71 (1993-94)	Om lov om endringer i lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven)
2000	NOU 2000 : 12	Barnevernet i Norge
2001-2002	St.meld.nr. 40	Om barne- og ungdomsvern
2004-2005	Ot.prp. nr. 64 (2004-05)	Om lov om endringer i lov av 17. juli 1992 om barneverntjenester (barnevernloven)
2008-2009	Ot.prp. nr 69 (2008-09)	Om lov om endringer i barnevernloven
2009	NOU 2009 : 8	Kompetanseutvikling i barnevernet
2009	NOU 2009 : 15	Skjult informasjon – åpen kontroll
2010	Rapport fra Barneombudet (2010 nr. 1)	Maktesløst tilsyn
2012	NOU 2012 : 5	Bedre beskyttelse av barn
2012-2013	Prp. 106 L (2012-13)	Endringer i barnevernloven

2010	Veiledningsskriv nr. 2 (2010)	Anbefalte rutiner for saksbehandlingen dersom foreldrene nekter å motta hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4
------	-------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Avgjørelser

Instans	Saksnummer
EMD	12. april 2000: nr. 25702/94
EMD	25. sept. 2008: nr. 26664/03
Høyesterett	Rt. 1989 s. 1363
Høyesterett	Rt. 2003 s. 301
Høyesterett	Rt. 2009 s. 126
Høyesterett	Rt. 2011 s. 1789
Høyesterett	Rt. 2012 s. 1832
Borgarting lagmannsrett	LB-2010-44659
Eidsivating lagmannsrett	LE-2013-82017
Sivilombudsmannen	Sak 2007/682

Rundskriv

Dokument	Navn
Q-1036	Saksbehandling i barneverntjenesten, retningslinjer lov om barneverntjenester
Q-31	Retningslinjer for satsing på kommunalt barnevern 2013
Q-1036	Saksbehandling i barneverntjenesten, Retningslinjer til lov om barneverntjenester av 17. juli 1999

Q-9089	Retningslinjer om hjelpetiltak jf. barnevernloven § 4-4
Q-1101	Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene
Q-1104	Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder
Q-24	Barnevern og taushetsplikt, opplysningsretten og opplysningsplikten
Q-116 B	Veiledning til barnehager og barnevernet

Masteroppgaver

Navn	Tittel	Dato
Andreassen, Ann-Helen Rognsaa	Privat samværsnekt? Rett, plikt og mulighet for bostedsforelder til å hindre samvær ved mistanke om overgrep av barn	UiT 2013
Bertheussen, Linn-Mari	Barns rettssikkerhet i møte med nyere rettsutvikling	UiT 2011
Gundersen, Christine	Klageadgang på henlagte bekymringsmeldinger i barnevernet	UiO 2013
Jenssen, Merete	Vennligst forstyrr!	UiT 2011
Kvernebo, Ida	Bekymringsmeldinger til barnevernet – fra melding, til behandling og kontroll	UiO 2010
Olsen, Elke Bunk	Tilsyn og kontroll med kommunale helsetjenester	UiT 2008

Olsen, Kari Nina Gimnæs	Barns møte med barnevernet Rettigheter og rettssikkerhet	UiB 2011
Warp, Karianne	Tilbakeføring av barn til biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse	UiO 2008

Forskrifter

År	Dato	Navn
1992	16.12.92	Fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9
2005	14.12.05	Internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barnevern- tjenester.

Nettsider

- <http://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/article9155463.ece>
- <http://www.ba.no/nyheter/article6984422.ece>
- <https://www.barnevernsvakten.no>
- <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/makteslost-tilsyn-web.pdf>
- <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barnevern-og-familievern>
- <http://www.bufetat.no/Documents/Bufetat.no/Barnevern/Journalisthandbok.pdf>

- <http://www.forskning.no/artikler/2013/juli/363173>
- <http://www.gd.no/nyheter/article5049879.ece>
- <http://www.juristforbundet.no/Blogg-Arkiv/Mange-lover-ingen-jurister/>
- <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1332/1335>
- <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/924/925/927>
- <http://www.namdalsavisa.no/Nyhet/article622422>
- <http://www.nrk.no/ho/-vi-var-ikke-gode-nok-foreldre-1.11586808>
- <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/alvdal-moren-anker-forvaringsdom-1.11580754>
- <http://www.nrk.no/trondelag/fylkesmannen-anmelder-barnevernet-1.10970716>
- <http://www.ostlendingen.no/nyheter/nord-%C3%B8sterdal/overgrepssaken-i-alvdal/datter-til-moren-i-alvdal-saken-far-1-8-millioner-kroner-i-erstatning-1.7753964>
- http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Rapport_Barnekomiteens_merknader.pdf
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/barnevern/barnevern-ansvarsfordeling/prinsipper-for-barnevernets-arbeid.html?id=415340>
- www.ssb.no/barneverng/
- <http://tv.nrk.no/serie/brennpunkt>
- <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/krim/soestre-fikk-52-millioner-kroner-i-erstatning-3465139.html#.Uui-FHkha2w>
- <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/krim/barna-i-alvdalsaken-faar-41-millioner-i-erstatning-4049736.html>
- <https://www.vestbv.no>

(Samtlige besøkt sist 29.04.2014)

Annet

Dokument

Navn

UN doc. CRC/C/GC/12

General comment no. 12 (2009)
The right of the child to be heard

UN doc. CRC/C/GC/14

General comment No. 14 (2013) on the
right of the child to have his or her best
interests taken as a primary
consideration (art. 3, para. 1)