



Maktesløst tilsyn

Tilsyns – og klagesystemet i barnevernet

Rapport fra Barneombudet: Nr 1 - 2010



BARNEOMBUDET



**“Jeg visste at mamma ikke hadde lov til å slå.
Men jeg visste ikke hva jeg skulle gjøre,
eller hvem jeg skulle fortelle det til”.**

Innspill fra ungdom i ekspertmøte, 2009

Utgitt av:

Barneombudet

Postadresse: Postboks 8889 Youngstorget, 0028 OSLO

Besøksadresse: Hammersborg torg 1, 0179 OSLO

Tlf: 22 99 39 50 - Faks: 22 99 39 70

E-post: post@barneombudet.no - Nett: www.barneombudet.no

Design og trykk: Sandnes Media AS

Foto: Illustrasjonsfoto/Colourbox

ISBN-978-82-7987-014-2 (trykk)

ISBN 978-82-7987-015-9 (pdf)



Innholdsfortegnelse

Forord.....	4
Sammendrag.....	5
1. INNLEDNING	6
1.1 Prosjektets mål.....	7
1.2 Metode.....	7
1.3 Barnevernet.....	7
1.4 Generelt om tilsyns- og klagesystemet.....	7
1.5 Utdrag av enkeltsaker:.....	8
2. UTFORDRINGER	11
2.1 Tilgang på barneverntjenester.....	11
2.2 Har vi et reelt bilde av hvor mange barn som er i kontakt med barnevernet?.....	12
2.3 SAMARBEID MELLOM TJENESTER	14
2.3.1 Konflikt mellom Bufetat og det kommunale barnevernet.....	14
2.3.2 Kjenner lokale myndigheter til barnevernet?.....	15
2.3.3 Kommunen og barnevernet er uenige om hvordan en sak skal behandles.....	16
2.3.4 Bøtelegging og anmeldelse.....	16
2.3.5 Egeninitierte tilsyn.....	16
2.4 DELTAKELSE I EGEN BARNEVERNSSAK	18
2.4.1 For lite informasjon om barns rettigheter.....	18
2.5 INNTRYKK ETTER MØTER	21
2.5.1 Synspunkt på tilsynet.....	21
2.5.2 Landsforeningen for barnevernsbarn synspunkt på barns rettssikkerhet.....	22
3. KONKLUSJON	23
LITTERATURLISTE	25
Sluttnoter.....	26



Forord



Vi kan ikke lenger ha det slik at det hersker ulike standarder for barn og voksne i det norske samfunnet. Barn, som ofte er prisgitt hvordan voksne legger til rette for dem, opplever generelt dårligere standard på tjenestetilbudene som de mottar av samfunnet. Det er ikke bare det at skolene – barnas arbeidsplass – er i en mye verre forfatning enn hva voksne ville akseptert ved sin arbeidsplass. Vårt felles ansvar for å bistå barn og familier med vanskelige oppvekstvilkår svikter også på mange områder.

Altfor mange barn opplever med god grunn at hjemmet er en utrygg sone. Disse barna åpner døren hjemme med uro, fordi de har så mange erfaringer med at voksne har krenket deres grunnleggende rett til trygghet og god omsorg. Noen av disse barna får hjelp og støtte av voksne i det private nettverket. Andre får hjelp av barnevernet.

Barnevernet er en av de viktigste maskene i barnas sikkerhetsnett. Hver dag får nye barn hjelp fra barneverntjenesten, og ofte er dette livsviktig hjelp til både barna og familiene deres. Når en offentlig etat tar steget inn over dørstokken, er det viktig at kvalitetssikringen er god nok. Denne rapporten viser at tilsyns- og klagesystemet i barnevernet må forbedres. Dagens situasjon er et problem for barns rettssikkerhet.

Lovverket i det norske barnevernet er et rimelig godt rammeverk for barneverntjenestenes arbeid, og fagfolk gjør et imponerende arbeid i mange vanskelige barnevernssaker. Likevel ser vi dessverre store forskjeller i hvilket tilbud barn får av barnevernet. For mye av hjelpen til barna begrenses av budsjetter og kommunale feilprioriteringer. Av og til ser vi store faglige svakheter i arbeidet som gjøres. Noen ganger er ikke barnevernet tilgjengelig for de som melder bekymringer, og av og til ser vi at barnevernet henlegger saker som burde vært tatt tak i.

Når mennesker jobber med mennesker vil det fra tid til annen skje feil. I barnevernet er det spesielt viktig at en er seg dette bevisst, og gjør seg tilgjengelig for tilsyn fra myndigheter og klager fra brukerne. Bare på denne måten kan arbeidet som gjøres bli best mulig. Denne rapporten viser også at tilsynssystemet må omfatte både statlig og kommunalt barnevern, og ikke bare det kommunale, slik det er i dag.

Arbeidet for å få et barnevern for alle som trenger det må starte med informasjon. Barnevernet er for mange en gåtefull og ganske skremmende etat. Både barn og voksne må vite mer om hvordan barnevernet verner barn, og hvilke muligheter som finnes for å få hjelp for familier som har trøbbel i hverdagen. Barn må vite mer om sine klagemuligheter, og de må få reell innflytelse i sin egen barnevernssak.

Barneombudet foreslår i denne rapporten at fylkesmennene må få kvassere klør i sitt tilsyn med kommunene. Dette innebærer at fylkesmannen skal bruke bøtelegging av kommunene oftere, at de skal følge opp kommunens gjennomføring av vedtak og pålegg, og at de skal ha ansvar for å anmelde grove lovbrudd til politiet.

Barnekonvensjonens artikkel 4 gir staten ansvar for å følge opp barnekonvensjonens føringer. Rapporten du nå har i hendene viser at det er mye som gjenstår.

Oslo, mars 2010

Reidar Hjermann



Sammendrag

Barneombudet mottar en rekke henvendelser på saker der barn som er i kontakt med barnevernet ikke får det tilbudet de har krav på. Barnevernet griper for sent inn, barn må vente på tiltak, eller de får ikke den tilpassede hjelpen som kunne ha gjort situasjonen deres bedre. Disse henvendelsene, i tillegg til forskning, undersøkelser og tilsynsrapporter gjør at Barneombudet er bekymret for tilbudet til barn som blir utsatt for omsorgssvikt.

Når barnevernet ikke følger opp barn i den grad de skal, er fylkesmennene rette instans til å påpeke dette. Likevel er det slik at når fylkesmennene avdekker mangler i barnevernet, betyr ikke dette nødvendigvis at de rettes opp i etterkant. Barneombudet mener derfor det er behov for andre og sterkere virkemidler enn det som gis i dag.

Barneombudet er særlig bekymret over de mange fristoverskridelser som skjer i barnevernet. Det er grunn til å tro at frist-overskridelsene henger tett sammen med at ressurser til barnevernet i for liten grad prioriteres av myndigheter, både lokalt og nasjonalt. Ombudet anbefaler fylkesmennene å ta et større ansvar for å vise lokale og nasjonale myndigheter hva som bør forbedres i barnevernet, og hvilke ressurser som trengs for å få til dette.

Når andre virkemidler som veiledning eller pålegg om å rette opp avvikene ikke fungerer, anbefaler Barneombudet at fylkesmennene bør benytte seg av bøtelegging i større grad enn det gjøres i dag.

Fylkesmennene bør ha anledning til å ha flere egeninitierte tilsyn der de ser på innholdet, kvaliteten og tilgjengeligheten i barnevernet. Ettervern er et eksempel på et område Ombudet mener det er viktig at det utføres egeninitierte tilsyn med.

Vider bør fylkesmennene følge opp innfridde klager og nasjonale tilsyn. Det bør opprettes frister for å rette opp avvik i barnevernet.

I tillegg anbefaler Barneombudet i denne rapporten at det innføres tilsyn med Bufetat, slik at både det kommunale barnevernet og Bufetat ansvarliggjøres og gir et godt tilbud til barn som er i kontakt med barnevernet.



1. Innledning

Barnekonvensjonen er norsk lov. Det innebærer at den norske stat må følge opp og ha gode tiltak for å sikre barn i Norge de rettighetene de har etter barnekonvensjonen.

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen).

Prosjektet tar utgangspunkt i Barnekonvensjonens tre grunnprinsipper: Protection (beskyttelse), Provision (tilgang til tjenester) og Participation (deltakelse). Både barnevernloven og barnekonvensjonen har bestemmelser som sier noe om hva barn som blir utsatt for omsorgssvikt har krav på. Barn som blir utsatt for omsorgssvikt har krav på å bli beskyttet (protection). Barn skal ha tilgang til barneverntjenester og få riktig hjelp til rett tid (provision). For å vite om barn gis den hjelpen de har krav på er det nødvendig at de deltar aktivt i sine egne barnevernssaker, informeres, blir hørt og at deres erfaringer blir lyttet til (participation).

Barneverntjenesten er en av de viktigste tjenestene vi har for utsatte barn i Norge. Tjenesten forvalter kompliserte og viktige oppgaver som skal ivareta barns behov i vanskelige livssituasjoner. Barneombudet mottar henvendelser på saker der barn ikke får den hjelp de har krav på etter barnevernloven. Henvendelsene kommer fra barn, foreldre og instanser.

Barneombudet har over tid sett at barnevernet sliter med å overholde frister. Bekymringsmeldinger blir liggende over lang tid, undersøkelser blir ikke foretatt innenfor lovpålagt tidsfrist og barn må vente på tiltak de har krav på. Barneombudet er i tillegg bekymret for at barn ofte ikke blir godt nok hørt i sin egen barnevernssak.

Det er i strid med Norges forpliktelser etter barnevernloven og barnekonvensjonen når barn som utsettes for omsorgssvikt ikke får nødvendig hjelp.

For å sikre at barn som er utsatt for omsorgssvikt får den hjelpen de har behov for fra barnevernet, er det nødvendig å ha et tilsyn som fører til endringer når det avdekkes brudd på barnevernloven.



1.1 Prosjektets mål

På grunn av de mange henvendelsene til Barneombudet om at systemet ikke fungerer tilfredsstillende, mener Ombudet det er et behov for å se nærmere på effekten av tilsyns- og klagesystemet. Prosjektet går grundigere inn i hvorvidt vi har et system som er godt nok til å håndtere situasjonen når barnevernet ikke gir barn de tiltakene de har krav på.

Målet med prosjektet er å se på hvordan tilsyns- og klagesystemet kontrollerer at barnevernet ivaretar barn og unges rettigheter. Prosjektet setter særlig fokus på å se hvorvidt tilsynet sikrer at barnevernet følger opp sine forpliktelser etter barnevernloven og barnekonvensjonen.

Prosjektet er med på å belyse og eksemplifisere utfordringer på barnevernfeltet som er knyttet til tilsyns-systemet. Barneombudet gir forslag til forbedringer og anbefalinger om hvordan barnevernet, tilsynet og norske myndigheter kan bli bedre på barnevernfeltet.

1.2 Metode

Prosjektet er en oppsummering og vurdering av Barneombudets erfaring med hvordan tilsynssystemet fungerer i forhold til barn og unge som er i kontakt med barnevernet. Rapporten kan ikke sees på som et forskningsprosjekt, men er en presentasjon av Barneombudets samlede inntrykk av hvordan klage- og tilsynssystemet etter barnevernloven fungerer.

Barneombudet har basert sine oppsummeringer og vurderinger på innspill fra barn og unge, forskning, tilsynsrapporter, henvendelser til Barneombudet, innspill fra tre fylkesmenn i ulike deler av landet og innspill fra Landsforeningen for barnevernens barn. Ombudets slutninger står for Ombudets regning alene.

Prosjektleder har vært rådgiver Ane Gjerde. Tidsperioden for prosjektet har vært februar - september 2009. Barneombudet har imidlertid benyttet seg av mottatt informasjon og innspill, dokumenter og forskning som er datert også før dette.

1.3 Barnevernet

Barne-, likestillings-, og integreringsdepartementet har et overordnet ansvar for barnevernet. Underlagt

dette departementet ligger det kommunale og statlige barnevernet.

Når det er bekymring for et barns omsorgssituasjon, er det den kommunale barneverntjenesten som har ansvar for å ta imot bekymringsmeldinger rundt et barn, vurdere omsorgssituasjonen til det aktuelle barnet og se på om det er behov for å sette inn tiltak i eller utenfor hjemmet.²

Det statlige barnevern består av Barne- og familiedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufetat har fem regionkontorer med tilknyttede fagteam.³

Bufetat er oppdragsgiver for institusjoner, fosterhjemstjenestene og familiebaserte tiltak. Ved mange av tiltakene som den kommunale barneverntjenesten setter inn, er Bufetat ansvarlige for å godkjenne tiltakene først. Det innebærer at det kommunale barnevernkontoret sender en søknad til Bufetat om å få godkjent et tiltak for et barn. Barnevernkontoret kan foreslå et konkret tiltak, for eksempel en utvalgt institusjon, eller de kan sende en generell søknad om tiltak. Bufetat har ansvar for å finne egnet plassering eller tiltak.

1.4 Generelt om tilsyns- og klagesystemet

Fylkesmennene fører tilsyn med barnevernsinstitusjonene og den kommunale barneverntjenesten. Det innebærer at fylkesmennene skal se til at disse følger opp sine arbeidsoppgaver etter barnevernloven.⁴ Eksempler på oppgaver fylkesmennene har ved tilsyn er å sjekke om barn i barnevernet har tiltaksplaner, om barna får den nødvendige hjelpen til rett tid, om ulike tjenester klarer å samarbeide for å gi barnet et godt tilbud og om barnevernet følger om bekymringsmeldinger og undersøkelsessaker innen lovpålagte tidsfrister. For å innhente informasjon om dette, skal barnevernet blant annet gi informasjon via dataprogrammet i barnevernet, og fylkesmennene kan be om særskilt informasjon fra barnevernet og institusjonene.

Når fylkesmennene avdekker feil og mangler, blir institusjonene eller den kommunale barneverntjenesten pålagt å rette opp feilene.



Fylkesmennene har ikke anledning til å føre tilsyn med Bufetat og fagteamene. Dersom fylkesmennene skulle avdekke feil i saksbehandlingen hos Bufetat, kan ikke fylkesmennene pålegge Bufetat å rette opp avviket.

Fylkesmennene er klageinstans for enkeltvedtak i den kommunale barneverntjenesten. Parter i en barnevernssak kan påklage vedtak som er fattet av barneverntjenesten. Vedtak fattes for eksempel når det blir satt inn et hjelpetiltak som støttekontakt, besøkshjem eller om et barn plasseres utenfor hjemmet. Dersom parten ikke er enig i tiltaket, kan parten klage på vedtaket til fylkesmannen.

Fylkesmennene gir også råd og veiledning til kommuner og fagpersoner ⁵ ved å være i dialog med institusjonene og barneverntjenestene, eller ved å avholde kurs eller lignende.

Fra 1.januar 2010 får Statens helsetilsyn det overordnede ansvaret for fylkesmennene. Det betyr at Statens helsetilsyn skal vedlikeholde kompetanse, innhente, oppsummere og videreformidle tilsynserfaringer. Det er fremdeles fylkesmennene som skal utføre tilsynene. ⁶ Hvorvidt det fører til en endring, er vanskelig å forutsi. Anbefalingene i denne rapporten er like aktuelle når det skjer en overføring til Statens helsetilsyn.

1.5 Utdrag av enkeltsaker:

Barneombudet mottar mange henvendelser på saker om brudd på barnevernloven. Barneombudet kan i begrenset grad gå inn i enkeltsaker. Ombudet har ikke myndighet til å avgjøre saker eller omstøte vedtak i forvaltningen. Det følger imidlertid av lov om barneombud at Ombudet kan be om innsyn i saker. Dersom saken angår et forhold som kan bringes inn for et forvaltningsorgan, kan Ombudet oversende saken dit. Ombudet kan derfor sende saker til eksempelvis fylkesmennene, Sivilombudsmannen eller Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Nedenunder har vi samlet noen av sakene som Barneombudet har mottatt. Sakene er ment som bakgrunn for de problemstillingene som reises i rapporten.

Sak 1:

Utdrag fra svar på klage fra en ungdom som bor på institusjon: "Tilsynet er av den oppfatning at beboer ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte. Tilsynet har tidligere stilt spørsmål ved plasseringsalternativet. Formålet med opphold i barnevernsinstitusjon er å legge til rette for god og formålstjenlig omsorg og behandling. Tiltaket synes ikke å ha den nødvendige kompetanse til gi slik omsorg og behandling overfor beboer på nåværende tidspunkt." Til tross for medhold i klagen ble ikke beboer flyttet til fra institusjonen. Til tross for medhold i klagen ble ikke beboer flyttet til fra institusjonen.

Sak 2:

Gutt bor på hotell i mangel av tilgjengelige institusjonsplasser. BUFetat har ikke egnede plasser å oppdrive.

Sak 3:

Et barnevernkontor informerer Barneombudet om at barn som bor langt unna sentrumsnære områder i den regionen ikke kan motta MST ⁷ tiltak gjennom barnevernet. Bufetat er ansvarlige for MST tiltaket, og har informert barnevernet om at det vanskelig lar seg gjøre å iverksette tiltaket overfor barn som ikke bor i sentrale områder.

Sak 4:

Utdrag fra brev fra kommuneadvokat i Ålesund til Barneombudet. Interessekonflikt mellom det statlige og det kommunale barnevernet: "Barneverntjenesten i kommunene har mange eksempler på tilfeller hvor familiene ikke får den nødvendige hjelpen i tide. Det kan vises til mange konkrete saker som eksempler på at ventetiden på institusjonsplass er lang. Situasjonen forverres ofte over tid, hvorpå barna enten plasseres midlertidig og flyttes både en og to ganger, eller at akutte situasjoner oppstår. Ofte er dette barn som er relasjonsskadde, og det oppleves som hjerterått og faglig uforvarlig at disse skal flyttes rundt på grunn av mangelen på tiltak. Eksemplene bare fra de åtte kommunene vi representerer er mange, og består av ulike typetilfeller innenfor de ulike plasseringshjemlene i barnevernloven. Dette anses ikke som et lokalt problem. Det oppfattes som om situasjonen er ganske lik over hele landet."

**Sak 5:**

En kommunal barneverntjeneste henvender seg til Barneombudet fordi de i forbindelse med en enkelt-sak, og på generelt grunnlag er bekymret for utviklingen av den rettslige stillingen til barn i barnevernssaker for fylkesnemndene. Som det fremgår av vedlagte vedtak i fylkesnemnda, ble barneverntjenestens vedtak om midlertidig overtakelse av omsorgen for et barn opphevet fordi nemnda mente at barneverntjenesten ikke hadde ført bevis for mors bruk av rusmidler (piller) ut over det som var foreskrevet fra lege. Legen på sykehusets fødeavdeling forklarte seg pr. telefon, og uttalte at barnet ved fødselen hadde så sterke abstinenser at det ikke kan stamme fra ordinær bruk av legemidler. Han karakteriserte barnet som svært skadet av rus under svangerskapet. Moren har tidligere født et barn med abstinenser. Barneverntjenesten har vanskelig for å se hvilke bevis man skal kunne føre utover abstinensen hos barnet.

Sak 6:

Innspill fra saksbehandler i lokal barneverntjeneste om ressursituasjonen: Vedkommende ser seg nødt til å "prioritere blant elendighet", og mener saksmengden er for stor slik at saker blir liggende, eller nedprioriteres fordi det ikke er kapasitet til å følge opp alle sakene.

Sak 7:

Ombudet har mottatt en oversikt av et utvalg barn i kontakt med barnevernet som viser at de har opplevd en rekke plasseringer. Jente 16 år: 7 flyttinger. Jente 12 år: 7 flyttinger. Mange av ungdommene har i tillegg til flyttinger når de var under barnevernets omsorg, også flytte mange ganger da de bodde med sine foreldre. En ungdom på institusjon hadde byttet skole 7 ganger forut for plassering.

Sak 8:

Gutt 16 år, flyttet seks ganger i løpet av et og et halvt år. Gutten blir presentert for et tiltak der han skal bo på hybel. Han blir kjent med de som skal arbeide for ham, og får møte personer ved den nye skolen. Over flere måneder blir gutten kjent med personale som skal jobbe med han, og han får være med på å pusse opp hybelen der han skal bo. Det viser seg imidlertid

at tiltaket må godkjennes av Bufetat, og at dette ikke ble gjort. Bufetat godkjenner ikke tiltaket, og to uker før planlagt tid for at gutten skal flytte inn på hybelen og starte på skolen blir han fortalt at han ikke kan flytte dit likevel. Mor kontakter Barneombudet for å informere om situasjonen. Barneombudet ber om redegjørelse fra den lokale barneverntjenesten, og mottar en kopi av en klage barnevernet har sendt til Bufetat i denne saken. Årsaken til at Ombudet ber om en redegjørelse for saken, er at Ombudet mener barns rettsikkerhet står for svakt når de blir introdusert for et nytt hjem og ny skole uten at det er en garanti for at det blir gjennomført. Barn som er i kontakt med barnevernet trenger forutsigbarhet.

Sak 9:

Jente 17 år kontakter Barneombudet. Det statlige og kommunale barnevernet er uenige om hvor hun bør bo. Over lang tid opplever jenta situasjonen som usikker, og jenta vet ikke om hun kan bli boende der hun bor. Barneombudet har bedt om en redegjørelse for saken av Bufetat. Årsaken til dette er at det er bekymring for barn som over tid må leve i usikkerhet grunnet byråkrati og uenighet mellom samarbeidsinstanser.

Sak 10:

Fylkesmannen i en region har sendt brev til en lokal barneverntjeneste. Utdrag fra brev: "I dette møtet ble det som kjent enighet om at kommunen ikke skal rapportere om meldinger i aktive saker, det vil si saker som allerede er under undersøkelse eller der det er iverksatt tiltak. Fylkesmannen sender derfor i retur de skjema som omhandler meldinger i aktive saker." Når barnevernet får opplyst fra fylkesmannen ikke å registrere alle bekymringsmeldinger, kan det gi et skjevt inntrykk av hvilket arbeid barnevernet står ovenfor. Barneombudet har fulgt opp denne saken videre for å se hvilke bekymringsmeldinger som registreres hos hhv. Statistisk sentralbyrå og fylkesmennene.

Sak 11:

Sak der det er uenigheter mellom barnevernet og ordføreren i kommunen om hvordan barnevernssaken skal håndteres. På bakgrunn av at det ser ut til at barnevernet er ute av stand til å utføre sine oppgaver, ber Barneombudet fylkesmannen om å overta saken.



Fylkesmannen sender brev til Barne- og likestillingsdepartementet for å få en redegjørelse for om de kan gripe inn i en enkeltsak og/ eller instruere barnevernet.

Sak 12:

Jente 6 år, har vært plassert i et fosterhjem fra hun var 4 måneder til i dag. Sak om tilbakeføring av omsorgen til biologiske forelder har vært oppe i Fylkesnemnda og Tingretten syv ganger uten at omsorgen ble tilbakeført. Sak om tilbakeføring i Fylkesnemnda i 2009 der omsorgen ikke ble tilbakeført. Jenta skal fremdeles bli boende i fosterhjemmet. Biologisk forelder anker saken til Tingretten. Anken tas til følge, og jenta skal derfor flytte hjem til biologisk forelder.

Barnevernet og fosterhjemmet er bekymret, og mener det ikke er til jentas beste. De opplyser Barneombudet om at Tingrettsdommeren ikke hadde kompetanse på barnevernssaker. Barnevernet mener det er nødvendig å anke saken for å se om jentas beste er ivaretatt. Ordføreren i den kommunen barnevernet tilhører ønsker imidlertid ikke å anke saken til Lagmannsretten. Barnevernet har derfor ikke anledning til å prøve saken.

Som sakene belyser, er det flere momenter som kan føre til at et barn ikke får riktig hjelp til rett tid. Når barnevernet ikke følger opp et barns behov i tilstrekkelig grad, er det nødvendig at det er et system som fanger opp dette, og påpeker hva som må rettes opp.



2. utfordringer

I denne delen tar Ombudet for seg betraktninger om utfordringer i barnevernet, og knytter det opp mot hvordan det sikres at brudd på barnevernloven som avdekkes ved tilsyn rettes opp. Videre hvorvidt tilsynet er med på å bidra til en bedre samordning av tjenester for utsatte barn. Deretter gjøres det rede for hvorvidt barn kjenner til sin klageadgang. Ombudets samlede inntrykk etter å ha hatt samtaler med fylkesmenn og Landsforeningen for barnevernensbarn vil også bli presentert. Til slutt gjøres det rede for hvorvidt det er behov for sterkere virkemidler for at tilsynet skal fungere etter sin hensikt.

2.1 Tilgang på barneverntjenester

Grunnpilaren tilgang til tjenester (provision) i barnekonvensjonen er relevant i forhold til dette prosjektet. Barn skal ha tilgang til tjenestene i barnevernet. Det er nødvendig at barn har et likeverdig tilbud uavhengig av hvor mye ressurser den enkelte barneverntjeneste har, eller hvor mange ansatte som arbeider på kontoret. Ombudet mottar stadig innspill fra barneverntjenester som er bekymret for at de ikke får gjort det arbeidet de skal gjøre grunnet ressurs-situasjonen.

Barneombudets erfaring stadfestes av en rekke tilsynsrapporter. Flere av tilsynsrapportene viser avvik

i flere deler av landet. Eksempler på avvik kan være at en kommune ikke har et tilstrekkelig system for å sikre at barnevernet gir utsatte barn nødvendig omsorg til rett tid. Det kan handle om at bekymringsmeldinger blir liggende over tid og undersøkt for sent, eller at undersøkelsene tar for lang tid. Avvik kan også handle om at barnevernet ikke følger de lovpålagte fristene, det utarbeides ikke tiltaksplaner til alle barna, eller tiltak som er iverksatt evalueres ikke.

Barnekonvensjonens grunnpilar om beskyttelse handler blant annet om å beskytte barn mot å bli utsatt for omsorgssvikt. Det følger av artikkel 19 at staten skal beskytte barnet mot fysisk eller psykisk mishandling, forsømmelse eller utnyttelse.⁸ For de barna som er i kontakt med barnevernet er det nødvendig at hjelpen som gis er tilpasset, og at den ikke kommer for sent.

Over tid har Barneombudet sett at barn som er i kontakt med barnevernet opplever at det er vanskelig å få tak i saksbehandleren sin, og noen ganger tar det lang tid før et tiltak settes i verk. Barn som Barneombudet er i kontakt med, forteller at hjelpen kom for sent, eller at barnevernet var involvert, men at de ikke satt inn tiltak som var omfattende nok til å få en bedre omsorgssituasjon.



”

Barn venter på hjelp: Antall barn som må vente for lenge på hjelp fra barnevernet i Oslo og Akershus, har økt kraftig de siste årene.

Hvert femte barn som trenger hjelp får ikke dette innen 3 måneder, slik loven krever.

NRK Østlandssendingen 27.07.2009

Det varierer i stor grad hvor fornøyd barn er med barnevernet. Når de ikke er fornøyd, handler det ofte om at de skulle ønske barnevernet var mer involvert i deres liv enn det de har vært eller er.

Barneombudet har lenge vært bekymret for at tilgangen til barneverntjenester varierer ettersom hvilken kommune barnet bor i og hvor mye ressurser det enkelte barnevernkontor har. Barneombudet har blant annet gitt en samlet vurdering av bekymringer for barnevernet i vår rapportering til FNs barnekomité.⁹ Funn fra dette prosjektet bekrefter nok en gang Ombudets bekymringer.

Tilsynsrapporter viser at selv om det avdekkes avvik i barnevernet betyr ikke det at disse rettes opp med det første. Noen ganger er det samme barnevernkontor som over mange år ikke gir den hjelpen til barn som de har krav på. Barneombudet mener det er meget bekymringsfullt når barnevernet ikke retter opp mangler som avdekkes ved tilsyn. Det kan være flere årsaker til det. En primærårsak kan være at barnevernet har for få ressurser.

Det er svært problematisk når fristene i barnevernet ikke overholdes. Bekymringsmeldinger som blir liggende over tid eller undersøkelser som ikke blir utført innen gitt tidsfrist, kan innebære at barn blir utsatt for omsorgssvikt over lang tid uten at det blir gjort noe. Dette kan igjen føre til at familier mister tilliten til at barnevernet kan hjelpe dem.

Barneombudet mener at myndighetene må prioritere denne tjenesten i langt større grad enn det gjøres i

dag. Ombudet mener at fylkesmennene har en viktig rolle i å vise lokale og nasjonale myndigheter på hvilke områder det enkelte barnevernkontor har utfordringer. Fylkesmennene kan vise til konkrete resultater og mangler på det enkelte barnevernkontor. Fylkesmennene kan ha en viktig rolle i å påpeke kapasitetsproblemer på barnevernkontorene overfor myndighetene kommunalt og nasjonalt. Dette kan bidra til økte ressurser til barnevernet.

Dersom barnevernet oversitter frister, eller barn ikke får den hjelpen det har krav på, skal fylkesmennene påpeke dette overfor barnevernet og pålegge barnevernet å rette opp feilene. Ombudet er kjent med at tilsyn ikke nødvendigvis fører til nødvendig nedgang i fristoverskridelser eller at barn får tjenestene de har krav på. Ombudet mener derfor det bør foreligge sterkere virkemidler enn det som eksisterer i dag.

”

Saker som omhandler vold i lukkede religiøse miljøer er det veldig vanskelig å komme til bunns i. Jeg kan med stor grad av sikkerhet og uten stolthet fortelle deg at slike saker ofte taper i kampen om prioriteringer. Det er disse barna som taper når bemaningen er lav.

Saksbehandler i barneverntjenesten, 2008

2.2 Har vi et reelt bilde av hvor mange barn som er i kontakt med barnevernet?

For å gi et mest mulig fullstendig bilde av barnevernet, er det nødvendig at alle meldinger registreres. Det er nødvendig med en oversikt over hvor mange meldinger som blir gitt til barnevernet, om de blir henlagt, og hvorvidt det er meldinger om forskjellige barn eller flere meldinger vedrørende samme barn.

Barneombudet har nylig fått kjennskap til at Statistisk sentralbyrå kun registrerer bekymringsmeldinger når det blir opprettet en undersøkelsessak. Meldingene registreres ikke dersom bekymringsmeldingen blir henlagt.



”

I dagens 1.linje er det slik at vi prioriterer blant ”elendighet”. Antall saker er så mye høyere enn det vi er dimensjonert til (...). Antall saker med tvang, for eksempel akutt-plasseringer øker. Jeg tror ganske sikkert at det kunne vært unngått. Svaret ligger i manglende bemanning.

Saksbehandler i barneverntjenesten, 2008

Fylkesmannen i en region i Norge har derfor gitt tilbakemelding om at de kommunale barnevernkontorene bare skal gi tilbakemelding om undersøkelser som blir iverksatt på ”nye” barn i barnevernet.¹⁰ Fylkesmannen har gitt informasjon til barneverntjenestene om at det ikke anses som nødvendig at barnevernet rapporterer inn meldinger i aktive saker. Ombudet er ikke kjent med hvorvidt dette skjer i andre fylker. Barneombudet mener imidlertid det er en svakhet ved systemet at registreringen hos Statistisk sentralbyrå har ført til at det også underrapporteres bekymringsmeldinger til fylkesmannen i dette fylket.

Barneombudet mener det er en svakhet ved systemet at Statistisk Sentralbyrå ikke registrerer alle bekymringsmeldingene. Det er flere årsaker til at det er nødvendig med et fullstendig bilde av barnevernet og barns møte med denne tjenesten. Først og fremst er det viktig å kartlegge eventuelle variasjoner i hvilken hjelp barn får i ulike deler av landet. Det er nødvendig å kartlegge henleggelsesårsaker, og undersøke om de ulike barnevernkontorene i Norge vurderer bekymringer forskjellig.

I tillegg er det problematisk når statistikken ikke gir et fullstendig bilde av hvilke instanser som sender bekymringsmeldinger. Ofte vil instanser melde om bekymring i en aktiv sak. Både Statistisk Sentralbyrå og fylkesmennene bør ha data og oversikt over alle meldinger, både i nye og gamle saker.



2.3 Samarbeid mellom tjenester

Barneombudet mener det er bekymringsfullt at ulike instanser ikke samordner seg rundt utsatte barn. Det landsomfattende tilsynet i 2008 med kommunale helse-, sosial- og barneverntjenester til utsatte barn viser nedslående resultater.¹¹ I hele 103 av 114 kommuner fant tilsynsmyndighetene avvik fra regelverkskrav og/ eller forbedringsområder. I ca to tredjedeler av rapportene som er gjennomgått, er det beskrevet forhold som utgjør en alvorlig risiko for at barn ikke fanges opp i tide. Det meldes for sjelden eller for sent fra helse- og sosialtjenesten til barnevernet. Det er manglende kjennskap til regelverket knyttet til taushetsplikt, samtykke og muligheten til å drøfte saker anonymt. I mange kommuner legges det ikke til rette for samarbeides slik at barn og unge får riktige tjenester til rett tid.¹²

Barneombudet er bekymret for at det er vesentlige mangler ved samordningen av tjenestene rundt utsatte barn. Flatøutvalget¹³ har nylig avgitt en utredning¹⁴ som peker på utfordringer ved dette. Ombudet har gitt muntlige innspill og et skriftlig bidrag til Flatøutvalget.¹⁵

Barneombudet mener det er viktig og nødvendig at det utføres tilsyn som avdekker mangler på samarbeid. Funnene fra tilsynene kan føre til positive en-

dringer på feltet som kan bidra til bedre oppvekstvilkår for barna. Det er nødvendig at de landsomfattende tilsynene følges opp, og at det sikres at lovendringene i barnevernloven¹⁶ fører til en reell forbedring i kommunene.

”

Det er en stor svakhet at fylkesmannen ikke kan ansvarliggjøre Bufetat.

Fylkesmannen i Hordaland, 2009

2.3.1 Konflikt mellom Bufetat og det kommunale barnevernet

Ombudet mottar flere henvendelser fra barn som opplever at samarbeidet mellom det kommunale barnevernet og Bufetat fører til uforutsigbarhet i hverdagen.¹⁷ Uklarheter og uenigheter fører ofte til at barn må vente lenge før et tiltak er på plass.

Det er nylig gitt ut en forskningsrapport fra FAFO¹⁸ som viser nedslående resultater knyttet til samarbei-



det mellom det kommunale barnevernet og Bufetat. Både representanter fra det kommunale barnevernet, fylkesnemnda og Bufetat informerer om en stor avstand mellom det kommunale barnevernet og Bufetat. Byråkratiseringen sies å ha en negativ virkning på effektivitet og kvalitet i samarbeidet mellom kommunene, fagteamene, fosterhjemstjenesten og institusjonene. Dette bekrefter tidligere antagelser og innspill som Barneombudet har mottatt.

Rapporten viser at Bufetat, som skal godkjenne og finne plasseringssted til barn som skal plasseres utenfor hjemmet, sitter for langt unna brukerne til å kunne fatte avgjørelser som er begrunnet ut fra barnets beste. Når Bufetat treffer en beslutning om hvor barnet skal bo, kan en vurdering skje ut fra økonomiske hensyn fremfor faglighet. Det kommunale barnevernet opplever ofte at Bufetat overprøver deres vurderinger og overstyrer lokale løsninger og beslutninger.¹⁹

Fylkesmennene fører tilsyn med barneverninstitusjonene i Norge. Det statlige barnevernet eier mange av institusjonene. Det kommunale barnevernet sender søknad til Bufetat dersom det trengs et statlig tiltak for et barn. Et statlig tiltak kan være institusjonsplass, plassering i fosterhjem og ulike hjelpetiltak som settes inn i hjemmet der barnet bor. Derfor er både Bufetat og det kommunale barnevernet ansvarlige for barn som bor utenfor hjemmet.

Noen barn er helt avhengig av et godt samarbeid mellom Bufetat og barnevernet for at det gis tilpassede tiltak. Barneombudet mottar stadig innspill fra instanser og enkeltpersoner som er bekymret for gjentatte flyttinger for barn og unge som er i kontakt med barnevernet.²⁰ Innspill til Barneombudet tyder på at mange flyttinger av barn i barnevernet kunne ha vært unngått dersom samarbeidet mellom Bufetat og det kommunale barnevernet var bedre. I tråd med dette er det nødvendig å se nærmere på hvilken rolle fylkesmennene kan ha i å fremme et bedre samarbeid.

Barneombudet mener det ofte er hensiktsmessig å foreta tilsyn både av Bufetat og det kommunale barnevernet. Eksempelvis når Bufetat ikke klarer å oppdrive et egnet plasseringstiltak til et enkelt barn.²¹

Barneombudet mener det er nødvendig at barn kan påklage forhold som også vedgår Bufetat. Slik er det ikke i dag.

Barneombudet mener det må innføres mulighet til å ha tilsyn med Bufetat.

”

Jeg var en premie for mamma fordi hun ble rusfri. Når hun ble rusfri måtte jeg flytte hjem igjen. Hun begynte å ruse seg med en gang.

Innspill fra ungdom i ekspertmøte, 2009

2.3.2 Kjenner lokale myndigheter til barnevernet?

Kommunen er ansvarlig for det kommunale barnevernet, og forvalter de økonomiske ressursene. For at barnevernet skal kunne hjelpe utsatte barn er det nødvendig at myndighetene prioriterer denne tjenesten, og at lokale politikere og rådmenn kjenner til den. For at kommunene skal kunne gi tilstrekkelig med midler til barnevernet, er det også nødvendig at de er kjent med hva slags behov for oppfølging barn utsatt for omsorgsvikt har.

Innspill til Barneombudet viser at det ofte er slik at ordfører, rådmenn og politikere i en kommune ikke følger godt nok med på barnevernets arbeid. Fylkesmannen i Rogaland peker på dette i sin tilsynsrapport i 2008:

”Tilsynet med kommunane syner at samarbeidet om utsette barn må styrkast.

I 2008 har fylkesmannen hatt tilsyn i seks kommunar, og i alle desse fant ein at det var manglar i høve til om barn blir fanga opp og får den hjelpa dei treng til rett tid. Tilsynet viser at kommuneleiinga ikkje følger med på om tenestene samarbeider. Eit gjennomgåande trekk i desse tilsyna er at barneverntenestene meiner at dei andre tenestene som har kontakt med barn, melder frå for seint.”²²

Barneombudet mener fylkesmennene har en viktig rolle med å peke på områder hvor barnevernet har



utfordringer og bringe det videre til myndighetene. Lokale myndigheter kan motta data fra fylkesmennene som sammen med barnevernet kan informere om årsaken til blant annet fristoverskridelser. Ofte handler fristoverskridelser om mangel på ressurser i tjenesten. Da er det helt nødvendig det foreligger klare tall på dette som kan gi et ytterligere press for å prioritere barnevernet i kommunen.

2.3.3 Kommunen og barnevernet er uenige om hvordan en sak skal behandles

Sak nr. 11 og 12 i oversikten i denne rapporten belyser to saker som Barneombudet har fått kjennskap til. I begge sakene er det uenighet mellom barnevernet og ordføreren i kommunen om hvordan saken skal behandles.

I den ene saken sendte Barneombudet brev til fylkesmannen i regionen med anmodning om å gripe inn i saken. Fylkesmannen var usikker på i hvilken grad det var mulig å gripe inn i en enkeltsak. Fylkesmannen sendte derfor brev til Barne- og Likestillingsdepartementet for å få en redegjørelse om hvorvidt de kan gripe inn. Per dags dato har ikke fylkesmannen mottatt svar fra departementet.

Barneombudets inntrykk er at det ikke dreier seg om mange saker der barnevernet og ordfører er uenige om hvordan saker skal behandles. Men i de sakene der det skjer, er det nødvendig at barnets rettssikkerhet blir ivaretatt. Barneombudet mener at fylkesmennene må ha adgang til å gripe inn i slike saker, og eventuelt avgjøre at nabokommunen skal ta over behandlingen av saken. På lik linje med andre saker der barn er i kontakt med barnevernet, må disse sakene behandles og kunne prøves for rettsinstanser. Dette for å sikre at det er barnets beste som blir det avgjørende.

2.3.4 Bøtelegging og anmeldelse

Når barnevernet ikke lykkes i å rette opp feil som er avdekket etter tilsyn, har fylkesmennene mulighet til å bøtelegge kommunen. Kommuneloven § 60 d gir en generell hjemmel til å gi pålegg eller "andre sanksjoner". Hjemmel for mulkt er i barnevernloven § 6-9. Det er kommunen som bøtelegges i form av at det er kommunen som har det økonomiske ansvaret for barnevernet.

Barneombudet har ikke en oversikt over i hvilket omfang bøtelegging forekommer, men får inntrykk av at det skjer i liten grad. Bøtelegging bør benyttes i større grad enn det gjøres i dag når andre virkemidler som veiledning eller pålegg om å rette opp avvikene ikke fungerer.

Når det for eksempel skjer fristoverskridelser over lang tid på et barnevernkontor i en kommune, er det etter Barneombudets mening helt nødvendig at kommunen bøtelegges. En årsak til dette er at man får en bedring av barneverntjenestene når svikt i å rette opp får konsekvenser som fører til en reell endring. Barneombudet mener det vil ha en allmennpreventiv effekt dersom brudd på barnevernloven får større konsekvenser. En annen årsak til å benytte bøtelegging, er at det gir et signal til kommunale myndigheter om at et barnevernkontor trenger flere ressurser, slik at det har kapasitet til å følge opp barna som er i kontakt med barnevernet.

Barneombudet mottar informasjon om barnevernkontorer som "slipper" bøtelegging fordi de har store budsjettoverskridelser. Ombudet mener det blir feil å ikke bøtelegge disse kontorene, fordi det bør få konsekvenser når barnevernloven brytes. Når barnevernet sliter med kapasitetsproblemer, er det helt nødvendig at kommunen ansvarliggjøres og setter inn nødvendige grep.

Fylkesmennene vil fra tid til annen avdekke mistanke om straffbare forhold i saker der de utfører tilsyn. Ombudet mener det i disse tilfellene bør gis anledning for fylkesmennene til å anmelde forholdene.

2.3.5 Egeninitierte tilsyn

Hvert år blir det gjennomført landsomfattende tilsyn. I tillegg kan fylkesmennene ha egeninitierte tilsyn, det vil si at fylkesmennene selv velger å undersøke om det foreligger systemavvik enten innenfor et konkret område eller på et konkret barnevernkontor.

Barneombudet mener det er nødvendig at fylkesmennene gis anledning til å følge opp tilsyn på en bedre måte enn det som gjøres i dag. Et av områdene det er hensiktsmessig å se nærmere på, er henleggelsesgrunnet ved bekymringsmeldinger til



barnevernet. Fra tid til annen gjøres dette,²³ men det er viktig at det gis rom for å ha egeninitierte tilsyn oftere. Fylkesmennene bør ha anledning til å ha flere egeninitierte tilsyn der de ser på innholdet, kvaliteten og tilgjengeligheten i barnevernet.

Når det ved nasjonale tilsyn avdekkes avvik i barnevernet er det viktig det følges opp med nye tilsyn som ser om det blir en endring. Som vist tidligere i rapporten er det ved et nasjonalt tilsyn avdekket alvorlige mangler ved samordningen av tjenester for utsatte barn. Det er viktige funn. Samtidig må dette følges opp med nye nasjonale tilsyn på samme område for å se om avvikene som ble avdekket rettes opp.

”

Fylkesmannen er jo så dårlig på å følge opp. Hvem bøtelegger fylkesmannen?

Landsforeningen for barnevernsbarn, 2009

Ombudet har fått innspill om at det kan variere i hvilken grad barnevernkantorene gir tilbakemelding til fylkesmennene. Dette avhenger av hvilke ressurser de har og hvem som arbeider ved kantorene. Det mener Ombudet blir for tilfeldig. Både ved nasjonale tilsyn og ved egeninitierte tilsyn mener Barneombudet det er behov for en tettere oppfølging i etterkant. Tilsynene bør følges opp med frist for å rette opp avvikene. Ikke bare i form av at barnevernet sier ifra hva som skal gjøres for å rette opp avviket, men også at det gis en tidsfrist for tilbakemelding om når det er rettet opp.

Undersøkelser viser at det går bedre med barn som mottar ettervern enn barn som ikke får dette.²⁴ Fylkesmannen i Oslo og Akershus har nylig utført tilsyn med barneverntjenestene i fylkene der de har sett spesielt på ettervern som tiltak. Funn fra tilsynet viser hva barneverntjenestene finner utfordrende i arbeidet med ettervern. Blant annet:

”...tverrfaglig samarbeid, herunder hvilken instans som best kan ivareta ungdom med sammensatte behov. Andre instanser vil ikke ta ansvar fordi barne-

verntjenesten følger opp ungdommen. Overføring til andre instanser er utfordrende og tidkrevende.”

Barneombudet har ikke kjennskap til hvor ofte tilsyn med ettervernet foregår. Samtidig var samtlige fylkesmenn som Barneombudet var i kontakt med i forbindelse med dette prosjektet enige om at det er viktig med tilsyn der en går i dybden på et spesielt område. Ettervern er et eksempel på et område Ombudet mener det er viktig at det utføres egeninitierte tilsyn med.

Det har nylig kommet endringer i barnevernloven som innebærer at avslutning av ettervern må begrunnes med barnets beste. En må gå ut fra at dette vil føre til en økning av ettervern.

Barneombudet mener det er nødvendig at tilsynet avdekker i hvor stor grad det skjer en økning av ettervernstiltak for unge etter lovendringen, og om barnevernet begrunner avslutning av tiltakene med hensynet til barnets beste.

”

Fosterhjem, foreldre og barn kan være redde for å klage. Redde for at konsekvensen er at fosterhjemmet blir sagt opp.

Barn kan også være redde for at konsekvensen er at de ikke får ettervern.

Landsforeningen for barnevernsbarn, 2009



2.4 Deltakelse i egen barnevernsak

”

Klar melding fra gutt 15 år:

Hei!! Jeg har bodd i fosterhjem i 4 år nå, men trives ikke. Hvordan skal jeg få byttet fosterhjem? Har hatt noen episoder der fostermora mi lugger meg og hermer etter meg er dette lovelig? Vil gjerne flytte hjem, eller i det minste vekk!

Barns rett til deltakelse (participation) handler om å kunne delta og komme til orde i saker som angår dem. I barnevernssaker er det barnets beste som står i fokus. I følge barnekonvensjonen artikkel 12 har barn som er i stand til å danne egne synspunkter rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. I barnevernssaker er det særskilt viktig å snakke med barna, høre hva de mener og jevnlig gi dem informasjon. For å kunne få uttrykt sin mening er det også nødvendig å vite hva saken gjelder. Regelverk og klageadgang er ikke alltid like lett å forstå, og det er viktig at barna blant annet vet hva det konkret innebærer å ha klageadgang.

2.4.1 For lite informasjon om barns rettigheter

Barneombudet har i forbindelse med prosjektet hatt tre møter med barn som er i kontakt med barnevernet i ulike deler av landet. Barna har ulike erfaringer med barnevernet, noen mottar hjelpetiltak, andre bor på institusjon eller i fosterhjem. Temaene for møtene har blant annet vært: hvordan oppdage omsorgssvikt, hvem som meldte bekymring og om det burde ha vært meldt tidligere. Barna ga også innspill på om de var kjent med sin mulighet til å klage i barnevernssaken. Barneombudet har i tillegg egne ekspertgrupper av barn med ulike erfaringer som gir Ombudet råd. Disse gruppene gir innspill til hvordan barnevernet og andre instanser kan ivareta barn som er utsatt for omsorgssvikt på en bedre måte.

”

Det er mange ting jeg kunne ha tenkt meg og klagt på. Jeg synes ikke at barnevernet har hjulpet meg nok.

Innspill fra ungdom i ekspertmøte, 2009



Ingen av barna Barneombudet har snakket med har benyttet seg av muligheten til å klage, men flere av barna sier det er forhold de kunne ha ønsket å klage på hvis de hadde visst om muligheten til å klage.

””

Barn har stor rettferdighetssans, de klager bare dersom de føler dyp urettferdighet

Fylkesmannen i Hordaland, 2009

Fylkesmennene informerte Barneombudet om at klager i liten grad følges opp i etterkant.

De går ut i fra at når det gis medhold i en klage, følges denne opp av den enkelte barneverntjeneste eller institusjon. Samtidig mottar Barneombudet innspill på at dette ikke alltid skjer. Barneombudet er derfor bekymret for at det i disse tilfellene blir opp til hvert enkelt barn m/ foreldre eller andre enkeltpersoner å følge opp saken videre. Når forhold påklages til fylkesmennene, bør det følges tettere opp i etterkant at barn får de tjenestene de har krav på. Barneombudet mener det bør utvikles faste rutiner på hvordan innfridde klager følges opp.

””

Jeg har hatt 7 saksbehandlere. Det synes jeg er for dårlig!

Innspill fra ungdom i ekspertmøte, 2009

For å kunne delta aktivt i sin egen barnevernssak, er det nødvendig å få god informasjon. Det er viktig at barn som er i kontakt med barnevernet får informasjon om muligheter til å klage på forhold de ikke er fornøyd med. På den måten sikres barn bedre å få nødvendig hjelp til rett tid, tilpassede tiltak og en god saksbehandling.

Barna Ombudet har snakket med forteller at de er for lite informert om sine rettigheter i forhold til å klage.

De Barneombudet har snakket med, hadde ingen kjennskap til sin klageadgang.

Innspill til Barneombudet tyder imidlertid på at barn som bor på institusjon kjenner bedre til deres klageadgang enn barn som bor i fosterhjem eller mottar hjelpetiltak. Fylkesmennene Ombudet har vært i kontakt med informerer om at de mottar klager fra barn, og at klagen i stort omfang er fra barn som bor på institusjon. Ombudet får inntrykk av at flere institusjoner har brosjyrer og informasjon om klageadgang til fylkesmennene, men at manglende informasjon stort sett gjør seg gjeldende overfor barn som ikke bor på institusjon.

””

Barn som bor i fosterhjem klager sjelden.

Landsforeningen for barnevernsbarn, 2009

Barneombudet mener det er nødvendig at barn blir forklart og informert om klageadgangen flere ganger i løpet av en barnevernssak, og at informasjonen som gis er tilrettelagt. Det bør i tillegg utarbeides tilrettelagt informasjonsmateriale til barn og unge om deres rettigheter i barnevernssaker, og at dette gjøres i de informasjonskanalene barn benytter seg av, for eksempel på internett og barnevernkontorene.

Barneombudet mottar flere henvendelser om barnevernkontor som ikke er kjent med deres plikt til å bistå barn i å klage.²⁵ Ombudet får inntrykk av at noen kontorer vegrer seg for å bistå med dette fordi de ikke vet hva utfallet av klagen vil bli og/eller mener det ikke gagnar barnet å klage. Ombudet er opptatt av at det må synliggjøres at barn har rett på å klage uten

””

Fylkesmannen er diffust for barn og unge. Det er et høyterskeltilbud.

Landsforeningen for barnevernsbarn, 2009



at de som bistår barnet i dette forskutterer resultatet av klagen.

Tilsynet i barneverninstitusjoner har til formål å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen.²⁶ Det legges til rette for at halvparten av besøkene er anmeldte, og den andre halvparten uanmeldte.

Storhaug og Tjelflaat (2009) har utført en undersøkelse av barnas oppfatning av deres møte med tilsynet, og erfaringer fra tilsynsbesøk sett fra de voksnes side. Undersøkelsen viser at barns kunnskap om tilsynet hadde en klar sammenheng med hvor godt forberedt barna var på tilsynsbesøket. Det var betydningsfullt at de ansatte tilrettela for besøket ved å snakke med barna i forkant, og satte av tid til tilsynsbesøket. De intervjuede barna hadde liten kjennskap til tilsynsførerne. De hadde derfor vanskeligheter med å svare på spørsmål i undersøkelsen.²⁷

Videre viser undersøkelsen at de intervjuede som var ansatt hos tilsynet stilte spørsmål ved hensikten med uanmeldte besøk. Det begrunnes med at det var få eller ingen barn tilstede da de ankom institusjonen. De ansatte kunne også oppleve at de trengte seg på de minste barna, spesielt i de tilfellene der det var uanmeldte tilsyn.²⁸

Også de fylkesmennene Ombudet har hatt samtaler i forbindelse med denne rapporten stilte seg undrende til at det var nødvendig med uanmeldte tilsyn. Mye av årsaken til at de var kritiske til dette, var at barna/ungdommene ofte ikke var til stede når de ankom institusjonen. I tillegg kunne det være vanskeligere å komme i dialog med barna når de ikke var forberedt.

Barneombudet mener det er nødvendig med uanmeldte tilsyn. Uanmeldte tilsyn kan føre til en bedre sikring av kvaliteten på institusjonene til enhver tid. På de uanmeldte tilsynene er det viktig at barna er til stede. Ombudet mener derfor fylkesmennene bør tilstrebe uanmeldte besøk på tidspunkt det er sannsynlig at barna er tilstede på institusjonen.

”

Det er en stor utfordring å utføre tilsyn med institusjonene.

Fylkesmannen i Hordaland, 2009



2.5 Inntrykk etter møter

”

Det er en læringseffekt av tilsyn ”som følger med” i kommunene.

Fylkesmannen i Hordaland, april 2009

Fylkesmennene sitter som klage- og tilsynsmyndighet med et stort erfaringsgrunnlag. Barneombudet har som del av prosjektet gjennomført samtaler med et utvalg av Fylkesmennene for å utveksle erfaringer og synspunkter på klage- og tilsynssystemet. Det er gjennomført møter med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Troms.

Landsforeningen for barnevernsbarn er en forening for barn og unge som har vært eller er i kontakt med barnevernet. Barneombudet har hatt møte med foreningen for å utveksle erfaringer og synspunkter på om barns rettssikkerhet blir tilstrekkelig ivaretatt med dagens tilsynsordning.

Barneombudet presiserer at teksten er en oppsummering av det samlede inntrykk Ombudet sitter igjen med etter samtaler og innspill. Slutningene står for Ombudets regning alene.

2.5.1 Synspunkt på tilsynet

I samtaler med Ombudet uttrykker fylkesmennene stor bekymring for ressursene i barnevernet. Det er vanskelig for barnevernet å få gjort jobben sin dersom det er for få ansatte eller stram økonomi. Det opplyses om i samtaler at fylkesmennene kan ha en viktig rolle i å rapportere om manglende kapasitet og ressurser.²⁹ Hensikten med det er å sette fokus på kontorer som trenger flere stillinger og/eller større økonomiske ressurser for å gi et godt tilbud til barna i barnevernet. Når fylkesmennene har en klar dokumentasjon og bruker tall knyttet til mangler i barnevernet, kan det føre til flere stillinger.

I møtene ble det drøftet hvorvidt det var nødvendig med nasjonale standarder for hva slags ressurser en barneverntjeneste skal ha tilgjengelig for å forvalte oppgavene. For eksempel et visst antall saksbehandlere per barneverntjeneste. Det ville i så fall være nødvendig å kartlegge behovene for hver enkelt kommune. Faktorene kan gi en indikasjon om hvilke ressurser



det er nødvendig å sette inn for tjenestene, men det er risiko for at det likevel kan gi feil informasjon om hvilke ressurser en tjeneste trenger for å gi nødvendig hjelp til barna. Indikatorene som ble nevnt var:

- Kommunenes antall barneinnbyggere
- Sosioøkonomiske forhold
- Ulik tilflyt av sakstyper
- Antall saker for fylkesnemnda, etc
- Frivillige tiltak i hjemmet som er ressurskrevende

Selv om det ble opplyst om en tiltro til dagens system, uttrykte fylkesmennene at det er vanskelig for barnevernet å rette opp avvikene når de har så lite ressurser. For at tilsynet skal fungere fullt ut, må det tilføres ressurser til barnevernet slik at de har kapasitet til å rette opp avvik som tilsynet avdekker.

Samarbeidet mellom Bufetat og det kommunale barnevernet ble drøftet og diskutert i alle møtene Ombudet har hatt med Fylkesmennene. Det ble pekt på at det er svært problematisk at det ikke er mulig å føre tilsyn med Bufetat. To av fylkesmennene mente det bør åpnes for å føre tilsyn med den instansen (Bufetat) som ofte er oppdragsgiver og/eller eier.

Ombudet får inntrykk av at fylkesmennene i stor grad mener dagens system fungerer godt. Som sitatet ovenfor viser, gir tilsyn en umiddelbar effekt ved at ”noen følger med.”

I samtaler mellom Barneombudet og fylkesmennene opplyses det om at avgjørelser som tas av fylkesmennene blir fulgt opp av kommunene. Samtidig kan disse endringene ta tid. Fylkesmennene har heller ikke alltid en kvalitetssjekk av om det skjer en endring i praksis. Innholdet i tilbakemeldingene fylkesmennene får kan variere. Flere kommuner er sårbare fordi det er få ansatte i barnevernet, og det kan føre til en svakere tilbakemelding.

Fylkesmennene baserer seg mye på dialog og veiledning av barnevernet. Bøtelegging brukes i liten grad som et virkemiddel selv om et barnevernkontor ikke nødvendigvis retter opp manglene innen planlagt tid. Fylkesmennene Ombudet har vært i kontakt

med uttrykker at det beste i forhold til barnevernet er å være i dialog med tjenestene, og at bøtelegging i svært liten grad når frem som et egnet middel.

”

Behovet er ikke flere tilsyn, men flere ressurser i barnevernet.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, april 2009

Det at fylkesmennene ikke har tilstrekkelig med ressurser til å ha egeninitierte tilsyn på viktige områder innefor barnevernfeltet, blir pekt på som problematisk av de fylkesmennene Ombudet har vært i kontakt med. Fylkesmennene pekte på at det er nødvendig med flere ressurser til egeninitierte tilsyn med barneverntjenestene. Ved egeninitierte tilsyn kan fylkesmennene for eksempel gå inn og se nærmere på hvilke vurderinger som ligger til grunn ved henleggelse av bekymringsmeldinger eller undersøkelser.

2.5.2 Landsforeningen for barnevernsbarn synspunkt på barns rettssikkerhet

I samtaler med Landsforeningen for barnevernsbarn og Barneombudet, blir det opplyst om at barn som bor på institusjon ofte kjenner til sin mulighet til å klage. Barn som ikke bor på institusjon kjenner i liten grad til dette. Landsforeningen for barnevernsbarn var opptatt av at barn må kjenne sin klageadgang, og at det bør produseres en enkel rettighetsbrosjyre på mange språk.

Landsforeningen for barnevernsbarn uttrykte at det var behov for andre virkemidler enn det som er i dag. De mente det er behov for et nøytralt Ombud som kunne behandle klagesaker der for eksempel barn ikke fikk medhold hos fylkesmannen. Siden Barneombudet ikke har adgang til å behandle slike saker, finnes det ikke noe Ombud på landsbasis som ser spesielt på saker for barn i barnevernet.

Andre virkemidler som ble foreslått, var frister for barnevernet til å rette opp feil som ble avdekket. Etter Landsforeningen for barnevernsbarn sitt syn bør kommunen bøtelegges dersom feil over tid ikke rettes opp.



3. Konklusjon

Barneombudet har over tid sett at mange barn som er i kontakt med barnevernet ikke får nødvendig oppfølging til rett tid. Brudd på barnevernloven synliggjøres gjennom tilsynet. Det er nødvendig at det er et system som fører til at bruddene rettes opp. Ombudet mener det vil ha en allmennpreventiv effekt dersom det foreligger sterkere virkemidler enn i dag. Barneombudet anbefaler derfor:

1. Barn må få mer informasjon om sin mulighet til å klage. Barn må vite hvordan de kan klage på forhold ved selve saksbehandlingen eller vedtaket. Barneombudet mener det er nødvendig at barn blir forklart og informert om klageadgangen flere ganger i løpet av en barnevernssak, og at informasjon som gis er tilrettelagt. Det bør utarbeides tilrettelagt informasjonsmateriale til barn og unge om deres rettigheter i barnevernssaken og legges ut på alle barnevernkantorene i Norge. Informasjonsmaterialet bør i tillegg være tilgjengelig i andre informasjonskanaler som internett, på skolen m.m. Informasjonen må utarbeides på flere språk.

2. Barnevernet må gjøres kjent med deres plikt til å bistå barn i å klage.

3. Fylkesmennene må informere lokale og nasjonale myndigheter om mangler i barnevernet.

Tilsynsorganet har en viktig funksjon i forhold til å gi data og tilbakemeldinger om hvilke områder som ikke følges opp av barnevernet. Dette kan gi økt fokus på hvilke ressurser barnevernet trenger for å følge opp barna.

4. Barnevernet må få flere ressurser. Det er nødvendig å styrke den kommunale barneverntjenesten med minst to ansatte på hvert kontor og få et generelt løft av ressursene i barnevernet. Dersom barnevernet skal ha kapasitet til å rette opp mangler som avdekkes ved tilsyn, må de også ha ressursene til det.

5. Statistikken på barnevernfeltet må forbedres. Hva som føres opp i statistikken hos Statistisk Sentralbyrå og rapporteringen av bekymringsmeldinger til fylkesmennene må endres slik at det fremkommer hvor mange bekymringsmeldinger barnevernet mottar.

6. Fylkesmennene bør følge opp nasjonale og egeninitierte tilsyn mer effektivt. Fylkesmennene bør gi frister for å rette opp avvik. Selv om barneverntjenestene skal rapportere inn om på hvilken måte de vil



rette opp avvikene, er det likevel behov for ytterligere kvalitetssikring med tidsfrister for når de skal være rettet opp.

7. Fylkesmennene bør følge opp at innfridde klager blir iverksatt. Det kan ikke være opp til den som har klaget inn et forhold å sørge for at en får den tjenesten en har krav på. Det bør utvikles faste rutiner på hvordan innfridde klager følges opp.

8. Det må innføres tilsyn av Bufetat. I de tilfellene der det oppstår kritikkverdige forhold i arbeidet til Bufetat, er det etter Ombudets oppfatning nødvendig med tilsyn. Barn som er i kontakt med barnevernet har krav på tjenester både fra det kommunale barnevern og fra Bufetat. Derfor er det viktig at det kan føres tilsyn med begge etatene.

9. Når andre virkemidler som veiledning eller pålegg om å rette opp avvikene ikke fungerer, bør fylkesmennene benytte seg av bøtelegging i større grad enn det gjøres i dag.

10. Når barnevernet er ute av stand til å utføre oppgavene sine, må fylkesmennene ha anledning til å gripe inn i enkeltsaker i større grad enn i dag. Det må foreligge klare og tydelige retningslinjer for hvilken rolle fylkesmennene har.

11. Der fylkesmennene avdekker mistanke om straffbare forhold, bør det gis anledning til å anmelde forholdene.

12. Fylkesmennene bør ha anledning til å ha flere egeninitierte tilsyn der de ser på innholdet, kvaliteten og tilgjengeligheten i barnevernet. Eksempelvis bør det føres tilsyn med etterverntilbudet i barnevernet.



Litteraturliste

Bakgrunnsmateriale

- Allertsen, L.M og T. Kalve (2006). Innvandrerbarn i barnevernet 2004, Oslo, SSB rapport 2006/ 19
- Backe-Hansen, E. E. Bakketeig (2009). Forskningskunnskap om ettervern. NOVA Rapport 17/08.
- Barneombudets hørings svar til forslag til endringer i barnevernloven 10. desember 2008, <http://www.barneombudet.no/horingsutt6/2008/horingssva30/>
- Barneombudets brev til Barne- og likestillingsdepartementet. Forvaltning av statlige og kommunale oppgaver. 23. desember 2008, <http://www.barneombudet.no/temasider/barnevernet/arkiv/barneombud1/>
- Barne- og likestillingsdepartementet og Helsetilsynet (2009): Utsatte barn og unge- behov for bedre samarbeid, Rapport fra Helsetilsynet 5/ 2009
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2006. Internkontroll i barneverntjenesten i kommunene - en veileder.
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2006. Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene.
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2009. Snakk med meg! En veileder om å snakke med barn i barnevernet, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2009/snakk-med-meg-.html?id=571171>
- Falck, S. og N. Vorland (2009). Problemer har ikke kontortid. Akuttberedskapen i barnevernet. NOVA Rapport 5/09
- Follesø. R. (2006). Sammen om barnevern. Enestående fortellinger, felles utfordringer. Oslo: Universitetsforlaget
- Hennum, N. M og R. Dahle (2008) Barneverntjenestens håndtering av saker med vold og seksuelle overgrep. NOVA Rapport 5/08.
- Hjermann, R. og K. Haanes (2009). Barn. Oslo: Universitetsforlaget
- Høstmælingen, N., E.S. Kjørholt og K. Sandberg (2008). Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. Oslo: Universitetsforlaget
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Bruk av tolk i barnevernet., IMDI rapport 5 - 2008
- Kristofersen, L.B og S. Clausen (2008). Barnevernsklienter i Norge 1990 - 2005. NOVA Rapport 3/08.
- Lindboe, K. (2008) Barnevernrett. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mossige, S. og K. Stephansen (2007). Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporтерingsstudie blant avgangselever i videregående skole. NOVA rapport 20/07



- NOU 2000:12. Barnevernet i Norge. Tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2009:08. Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Seim, S. og T. Slettebø (2007). Brukermedvirkning i barnevernet. Oslo: Universitetsforlaget
- Stang, E. G. (2007). Det er barnets sak. Barnets rettstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4. Oslo: Universitetsforlaget
- Statlige tilsyn 2008-2009. <http://www.fylkesmannen.no>
- Storhaug, A. S. og T. Tjelflaat (2009) "Det er folk som spør meg hvordan jeg har det og hvor kjedelig det er og sånn" Om barn i barneverninstitusjon og deres møte med tilsynet. NTNU Samfunnsforskning AS
- Strandbu, A. og S.A, Vis (2008). Barns deltakelse og barneperspektivet i familierådsmodellen. Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Strandbu, A. Barnes deltakelse i barnevernssaker. Nord- Norge: Barnevernets utviklingssenter

Lover og forskrifter

- Barnekonvensjonen. FNs konvensjon for barns rettigheter av 20.november 1989
- Barnevernloven. Lov om barneverntjenester av 17.juli 1992 nr. 100.
- Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 2. oktober 1967
- Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.
- Kvalitetsforskriften. Forskrift om krav til kvalitet i barneverninstitusjoner (27. oktober 2003 nr. 1282)

Sluttnoter

- ¹ Lov om barneombud 6.mars 1981 nr. 5 og instruks for barneombudet Fastsatt ved Kongelig Resolusjon av 11. september 1981
- ² Utlendingsdirektoratet (2009), <http://www.udi.no/templates/Tema.aspx?id=3066#barnevern>
- ³ Bufe (2009) <http://www.bufetat.no/barnevern/ansvar/>
- ⁴ Fylkesmannen (2009) Tilsynsrapporter fra hele landet tilgjengelig på www.fylkesmannen.no
- ⁵ Fylkesmannen (2009) <http://www.fylkesmannen.no>
- ⁶ Regjeringen (2009) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2010/styrket-tilsyn-med-barnevernet-.html?id=589884>
- ⁷ MST står for multi systemisk terapi og innebærer et tiltak der miljøterapeuter arbeider med utsatte barn og unge i deres nærmiljø.



- ⁸ Barnekonvensjonen. FNs konvensjon for barns rettigheter av 20.november 1989. Artikkel 19
- ⁹ Barneombudet (2009) <http://www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/rettighets/arkiv/barneombud6/>
- ¹⁰ Sak nr. 10 i oversikten over utdrag fra enkeltsaker punkt 1.5 i denne rapporten.
- ¹¹ Barne- og likestillingsdepartementet og Helsetilsynet (2009) Utsatte barn og unge- behov for bedre samarbeid, Rapport fra Helsetilsynet 5/ 2009
- ¹² Barne- og likestillingsdepartementet og Helsetilsynet (2009) Utsatte barn og unge- behov for bedre samarbeid, Rapport fra Helsetilsynet 5/ 2009
- ¹³ Regjeringen (2008) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/pressesenter/pressemeldinger/2008/betre-samarbeid-mellom-tenester-for-utse.html?id=526936>
- ¹⁴ NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Barne- og likestillingsdepartementet.
- ¹⁵ Barneombudet (2009) <http://www.barneombudet.no/temasider/barnevernet/arkiv/barneombud1/>
- ¹⁶ Det er kommet en rekke endringer i barnevernloven som skal tilrettelegge for et bedre samarbeid (jfr. tilbakemelding til offentlige instanser, lovfestet rett til individuell plan).
- ¹⁷ Sak.nr. 8, 9 i oversikten over utdrag fra enkeltsaker punkt 1.5 i denne rapporten.
- ¹⁸ FAFO 2009:41 Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet.
- ¹⁹ FAFO 2009:41 Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet.
- ²⁰ Sak nr. 3 og 4, 7-9 i oversikten over utdrag fra enkeltsaker punkt 1.5 i denne rapporten.
- ²¹ Sak nr. 1 og 2 i oversikten over utdrag fra enkeltsaker punkt 1.5 i denne rapporten.
- ²² Fylkesmannen i Rogaland (2008) Tilsynsrapport. <http://www.fylkesmannen.no>
- ²³ Tilsynsrapporter tilgjengelig på <http://www.fylkesmannen.no>
- ²⁴ Backe-Hansen, E. og E. Bakketeig (2009). Forskningskunnskap om ettervern. NOVA Rapport 17/08. Kristofersen, L.B og S. Clausen (2008) Barnevernsklienter i Norge 1990 - 2005. NOVA Rapport 3/08.
- ²⁵ Forvaltningsloven § 11
- ²⁶ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling, § 2
- ²⁷ Storhaug, A. S. og T. Tjelflaat (2009) "Det er folk som spør meg hvordan jeg har det og hvor kjedelig det er og sånn" Om barn i barneverninstitusjon og deres møte med tilsynet. NTNU Samfunnsforskning AS
- ²⁸ Storhaug, A. S. og T. Tjelflaat (2009) "Det er folk som spør meg hvordan jeg har det og hvor kjedelig det er og sånn" Om barn i barneverninstitusjon og deres møte med tilsynet. NTNU Samfunnsforskning AS
- ²⁹ Møte med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, april 2009



BARNEOMBUDET