



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 40

(2001-2002)

Om barne- og ungdomsvernet

*Tilråding frå Barne- og familiedepartementet av 5. juli 2002,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn for meldinga

Det nærmar seg 10 år sidan lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntenester blei vedteken. Då lova hadde vore i kraft i dryge tre år, gav regjeringa i Stortingsmelding nr. 39 (1995–96) Stortinget ei førebels orientering om erfaringane med lova og om situasjonen i barnevernet på dette tidspunktet.

Sidan den gongen har lova blitt endra ei rekkje gonger. Viktige reglar i lova er blitt evaluerte i eit eige delforskningsprogram i regi av Noregs forskingsråd, og ulike sider ved den nye ordninga med fylkesnemnder for sosiale saker er særleg vurderte. Ei rekkje departement har samarbeidd om ein handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet som tek sikte på å førebyggje og kjempe mot problemåtferd blant barn og unge (St.meld. nr. 17 (1999–2000)). Sist, men ikkje minst har Befringutvalet som skulle ta for seg alle sentrale område i barnevernet med særleg vekt på førebyggjande tiltak i familien og nærmiljøet, lagt fram si utgreiing i NOU 2000:12 Barnevernet i Norge – tilstandsvurderingar, nye perspektiver og forslag til reformer. NOU'en har vore på høyring, og departementet har motteke mange og omfattande fråsegner. Stortingsmeldingane, evalueringa og NOU'en vil bli nærmare omtalte seinare i dette kapitlet.

Med bakgrunn i utgreiinga og høyringsfråsegnene, evalueringa av lova og fylkesnemnda, og departementet si eiga erfaring med lova, er tida inne for å gje Stortinget den tilbagemeldinga om barnevernet som det har bede om. Barne- og familiedepartementet vil i denne samanhengen også nemne at Stortinget i nærmaste framtid vil få inn andre dokument som vedkjem barnevernet og den generelle barne- og ungdomspolitikken. Dette gjeld både St.meld nr. 39 (2001–2002) «Oppvekst og levkår for barn og ungdom i Norge», odelstingsproposisjon om den framtidige organiseringa av dei oppgåvene som i dag ligg inn under fylkeskommunen, odelstingsproposisjon med andre lovendringar og stortingsmelding om familiepolitikken.

1.2 Stortingsmelding nr. 39 (1995–96) Om barnevernet

Barne- og familiedepartementet la i mai 1996 fram Stortingsmelding nr. 39 (1995–96) Om barnevernet. Bakgrunnen for meldinga var at regjeringa var beden om å leggje fram ein rapport om erfaringane med den nye barnevernlova.

Då Stortingsmelding nr. 39 blei skriven, var det sett i gang ei større evaluering av barnevernlova, men ingen av forskingsresultata låg føre på dette tidspunktet. Stortingsmeldinga blei derfor først og fremst ei utgreiing om det inntrykket Barne- og familiedepartementet hadde av korleis lova fungerte, basert på statistiske opplysningar og kontakt med andre etatar og organisasjonar som brukte lova.

Meldinga gjorde greie for hovudtrekka i utviklinga av barnevernet. Ho gav ei oversikt over barna i barnevernet, gangen i ei barnevernsak og ulike tiltak etter lova. Det blei lagt vekt på førebyggjande arbeid, organisering og samarbeid. Under overskrifta «Rettsikkerhet» blei inngrepskriteria, dei mellombelse vedtaka og tilsynet drøfta. Spørsmålet om adopsjon som tiltak i barnevernet blei særskilt behandla. Ordninga med Fylkesnemndene for sosiale saker fekk brei omtale, sjølv om prosjekta om evalueringa av lova og fylkesnemndene enno ikkje var klare. Meldinga gav også stor plass til spørsmål om kompetanse, kunnskap og kvalitet. Spørsmål om grunnutdanningane i barnevernet, vidareutdanning og etterutdanning blei tekne opp. Det same gjaldt rettleiings- og konsultasjonstilbod for styrking av barnevernet generelt og overfor enkelte grupper av barn og familiar. Det blei også gjort greie for det vidare arbeidet med utviklinga av kvaliteten på barneverntenesta.

I innstillinga frå familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (Inst. S. nr. 6 (1996–97) om barnevernet) går det fram at komiteen deler departementet si oppfatning av siktemålet med lova, utfordringane i barnevernet og behovet for kompetansestyrking og kvalitetsutvikling. Av dei tema komiteen var særleg oppteken av og bad departementet om å vurdere, var spørsmålet om fylkeskommunane skal påleggjast å gjennomføre opplæring av fosterforeldre før dei blir godkjende, og om kommunane bør få høve til å krevje rettsleg overprøving av vedtak i fylkesnemnda, jf. kapittel 8.5. Komiteen bad også departementet om å følgje nøye opp saksbehandlingstida ved behandling i fylkesnemndene, jf. kapittel 8.1, og utsiktene for dei over 18 år til å få halde fram med barneverntiltak, jf. kapittel 3.4.2. Komiteen understreka også kor viktig det er å styrkje legitimiteten til barnevernet hos folk flest, til dømes gjennom eit aktivt informasjonsarbeid, jf. kapittel 2.6.

1.3 Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet

Barn og unge har krav på trygge og gode oppvekstforhold. Problemåtferd som vald og mobbing, kriminalitet, rus og rasisme utgjer i stigande grad eit trugsmål mot barne- og ungdomsmiljøa. For å førebyggje og dempe alvorleg problemåtferd blant barn og unge la regjeringa i juni 2000 fram St. meld. nr. 17, «Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet». Planen legg opp til eit breitt engasjement for å snu ei uheldig utvikling.

Handlingsplanen presenterer korleis regjeringa vil styrkje og vidareutvikle innsats for å førebyggje og kjempe mot problemåtferd blant barn og unge. Dette skal skje gjennom betre samarbeid mellom lokale og sentrale styresmakter og ved å trekkje barn og ungdom, foreldre, frivillige organisasjonar og grupper aktivt inn i arbeidet. Betre samordning og koordinering av det førebyggjande arbeidet står sentralt i planen, saman med betre oppfølging av barn og ungdom med alvorlege åtferdsproblem, unge lovbrytarar og kriminelle ungdomsgjengar.

Planen er eit samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet, Justis- og politidepartementet, dåverande Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Oppfølginga går først og fremst føre seg i kommunar og fylke, men skal også skje gjennom eit samarbeid mellom sentrale og lokale styresmakter. Arbeidet

blir koordinert av Barne- og familiedepartementet. Arbeidet blir følgt opp gjennom drøftingar og prioriteringar av innsatsen, og ved å ta initiativ til nye tiltak og satsingar i planperioden, som er sett til fem år.

Innsatsen og tiltaka som blir presenterte i planen, er omfattande og fordeler seg på meir enn 40 igangsette og nye innsatsområde. Vi kan samanfatta seks hovudområde:

- Heilskapleg førebyggjande arbeid
- Innsats i skolen
- Innsats retta mot fritid og nærmiljø
- Oppfølging av barn og ungdom med alvorlege åtferdsproblem
- Oppfølging av unge lovbrytarar og kriminelle ungdomsgjengar
- Kunnskapsutvikling og forskning

Nokre av dei viktigaste tiltaka i planen er: Innsats mot mobbing i skolen, innsats retta inn mot barn og ungdom med krigsopplevingar, vidareføring av konfliktrådsordninga, forsøk med ungdomskontraktar som alternativ til straff og betre oppfølging av barn og ungdom med alvorlege åtferdsproblem.

Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet saman med andre departement fører arbeidet vidare med å få til ei betre samordning og koordinering på dette feltet. Det inneber mellom anna høg prioritet i den tverrdepartementale oppfølginga av planen. Også i kommunar og fylke er det sett i gang samordning av lokal innsats for barn og unge. Det er eit særleg behov for å styrkje og vidareutvikle det tverrsektorielle samarbeidet mellom ulike etatar og tenester lokalt (skole, politi, barneverntenesta, pedagogisk-psykologisk teneste, helseteneste, psykisk helsevern for barn og unge, kultur- og fritidsetat osv.). Vidare er det viktig å styrkje samarbeidet med barn og unge sjølv, og med foreldre og frivillige organisasjonar og grupper. Det blir lagt vekt på å utvikle gode metodar og tiltak som kan forhindre at kriminalitet og anna problemåtfærd utviklar seg, og som samstundes gjev nødvendig hjelp og motivasjon til å meistre eige liv.

Ei fleirdepartemental arbeidsgruppe har sendt ei utgreiing med framlegg til tiltak ut på høyring og har fått inn mange fråsegnar. Samtlege av dei 136 fråsegnene peiker på behovet for eit betre samarbeid mellom ulike etatar og tenester. Synspunkta varierer når det gjeld korleis samarbeidet best kan gjennomførast. Dette gjeld mellom anna spørsmålet om hovudansvar, eventuell lovfesting og arbeidsmetodar. Departementa vil sjå nærmare på framlegga i lys av høyringsfråsegnene og følgje opp aktuelle framlegg i ulike dokument for Stortinget, mellom anna i ein odelstingsproposisjon om lovtiltak mot barne- og ungdomskriminalitet.

1.4 Forsking

Generelt sett var 1990-talet eit tiår då talet på norske forskingsprosjekt om barnevern auka kraftig. Den auka forskingsinnsatsen spegla seg også av i omfanget av faglitteratur på norsk. Av bøker og rapportar med ordet barnevern i tittelen var nesten skrivne på 1990-talet (ved utgangen av 1999). «Forsking om barnevern» (1992–1996) under Noregs forskingsråd var det første eigne delforskningsprogrammet om barnevern her i landet. Forskinga blei ført

vidare i regi av forskingsrådet gjennom eit nytt delforskningsprogram om barnevern (1997–2001).

Etter barnevernlova § 2-3, 1. ledd bokstav b) skal departementet sørge for at erfaringane med lova blir vurderte, og at det blir gjennomført nødvendige endringar i regelverket.

Barne- og familiedepartementet kontakta derfor i 1995 Noregs forskingsråd med sikte på å styrkje barnevernforskinga med eit eige delprogram om evaluering av den nye barnevernlova. Eit slikt delprogram blei sett i verk i 1996 som ledd i det dåverande forskningsprogrammet Velferd og samfunn. Delprogrammet blei kalla Evaluering av velferdslovene, og evaluerte også den nye sosialtenestelova. Forskinga blei primært knytt til dei viktigaste endringane i den nye lova og til det som var formåla med desse endringane i forhold til barnevernlova frå 1953. Desse to spørsmåla var grunnleggjande: Fungerer dei nye reglane etter formålet? I kva grad har lovendringane ført med seg positive eller negative utilsikta konsekvensar? Forskningsresultata vil bli omtalte fleire stader i meldinga.

1.5 «NOU 2000:12 Barnevernet i Norge – tilstandsvurderinger, nye perspektiver og forslag til reformer»

Regjeringa Bondevik oppnemnde ved kongeleg resolusjon 29. januar 1999 eit offentleg utval med følgjande mandat:

«Utgreiinga skal ta føre seg alle sentrale område i barnevernet, og leggja særleg vekt på:

- korleis ein kan utvikla hjelpetiltak og til dømes styrkja fosterheimane og førebyggjande tiltak i familiane og i barn og familiar sine nærmiljø, og
- korleis ein kan styrkja både foreldre og born sin rettstryggleik i barnevernsaker innanfor rammene av eit fagleg, etisk og organisatorisk godt barnevern.

Ein reknar med at utvalet gjer seg kjent med og inkluderer dei resultata frå evalueringa av barnevernlova som blir publisert i utvalsperioden.

Utvalet skal gjennomgå og drøfte barneverntenesta, og framstillinga skal innehalde desse hovudpunkta:

1. Utvikling av førebyggjande tiltak og hjelpetiltak i familiane og samarbeid med barneverntenesta og ulike brukarar av tenesta. I høve til born og unge med alvorlege åtferdsvanskar skal utvalet drøfta i kva grad det er føremålstenleg å byggja opp tiltak i nærmiljøet og korleis dette kan gjerast.
2. Utvikling av omsorgstiltak i fosterheimar og institusjonar, gjennom m.a. ei drøfting av institusjonar sin plass og funksjonar og fosterheimane sine oppgåver, status og roller i høve til offentlege barneverntenester. Utvalet skal i tillegg vurdere bruken av institusjonar og fosterheimar som hjelpetiltak.
3. Ansvarstilhøve og samarbeid: mellom barneverntenesta og andre etatar som arbeider med born og unge i kommunar og fylkeskommunar, mellom etatar på tvers av forvaltningsnivå, mellom offentlege, private og frivillige

- tiltak og tenester, mellom kommunar og mellom fylkeskommunar.
4. Oppsummere tilgjengeleg kunnskap om i kva grad og korleis lovverket sikrar partane sin rettstryggleik i barnevernsaker og kvalitativt gode tenester. Under dette punktet skal utvalet m.a. vurdere den nye ordninga med fylkesnemndene for sosiale saker.
 5. Utvikling av kompetansen i barneverntenesta i ei vid tyding av omgrepet. Dette gjeld t.d. føremålstenlege konsultasjonsordningar i og mellom kommunar og fylkeskommunar og evner til å takle etiske og normative dilemma i barneverntenesta.
 6. Vurdere behov for endringar i mellom anna lov- og regelverket og økonomiske og administrative konsekvensar av utvalet sine tilrådingar. Minst eit av endringsframlegga skal byggja på føresetnader om uendra eller redusert bruk av ressursar.»

Utvalet under leiing av professor Edvard Befring var samansett av til saman ni personar med variert bakgrunn. I samsvar med tidsplanen la Befringutvalet fram si innstilling i mai 2000 med tittelen «NOU 2000:12 Barnevernet i Norge – tilstandsvurderingar, nye perspektiver og framlegg til reformer.»

Utgreiinga inneheld meir enn 50 tilrådingar i punktvis form, i tillegg til fleire mindre eksplisitt formulerte framlegg. Dette er tilrådingar av følgjande kategoriar: framlegg som krev endringar i lovverket eller statlege avgjerder, tilrådingar om vidare utgreiingsarbeid, tilrådingar til kommunale eller fylkeskommunale styresmakter og idear om fornyingstiltak gjennom utprøvingar og forskning.

Utgreiinga gjev både i omtalar, analysar og tilrådingar uttrykk for at tilstand, problem og løysingar i barnevernet er kompliserte. Det blir åtvara mot forsøk på enkle løysingar. Utvalet sjølv legg stor vekt på tema som verdigrunnlag, familiefokus, legitimitet, oppvekstperspektiv, nærmiljøsatsing og kompetanse.

Som nemnt følgjer utgreiinga i høg grad opp dei to overordna målsetjingane i mandatet om å fokusere på korleis rettstryggleiken for partane kan styrkjast og korleis mellom anna familie- og nærmiljøbaserte tiltak i barnevernet kan utviklast vidare. Å berre sjå utgreiinga i lys av desse to leietrådene ville samstundes vere urimeleg i forhold til mangfaldet og spennvidda i henne.

Med nokre få unntak vurderer utvalet sjølve innhaldet i lovverket om barnevernet som godt nok. Utvalet etterlyser eit barnevern som i større grad enn i dag hjelper foreldre til å oppdra, sosialisere og gje eigne barn forsvarleg omsorg. Med ei spissformulering kan ein kalle dette ei oppmoding til å søkje og sjå meir etter moglege løysingar i heim og nærmiljø heller enn å «diagnostisere» manglar. Parallelt med fokuset på familien uttrykkjer utvalet skepsis mot tendensar i barnevernet til overdriven merksemd på problem inner i familien. Forenkla framstilt ser utvalet mellom anna fattigdom og forhold i skolar og nærmiljø som problemskapande og etterlyser tiltak som tek omsyn til kvar problema oppstår. Mange av tilrådingane frå utvalet gjeld generell forebygging og oppvekstpolitikk.

Innstillinga blei send på høyring med frist 15. oktober 2000. Høyringsfråsegnene er etter dette gjennomgått av Barne- og familiedepartementet. Framlegg og synspunkt frå utgreiinga vil bli omtalte og diskuterte fleire stader i denne meldinga.

2 Verdier og hovudfokus i meldinga

2.1 Innleiing

I den politiske plattformen for samarbeidsregjeringa (Semerklæringa) heiter det om barnevernet:

«Samarbeidsregjeringa vil satse sterkare på førebyggjande barnevern. I første rekkje må foreldra og miljøet omkring få hjelp til å løyse oppgåvene. Først når dette i stor nok grad er utprøvd, må det bli aktuelt å skilje barn frå foreldra.»

Når ein tek dette som utgangspunkt, er det fordi det her ligg under at det er foreldra som har hovudansvaret for barna sine. Foreldra er normalt den viktigaste ressursen barna har. Barn har godt av foreldre. Der foreldra sviktar eller kjem til kort, har både barn og foreldre rett til hjelp. Likeverdet har inga gradering i alder eller livssituasjon.

Barnevernet skal hjelpe vanskelegstilte barn og familiar til å mestre liv sine best mogleg. Først og fremst skal familiane få hjelp til å leve og bu saman. Når det ikkje lèt seg gjere, har barnevernet eit lovpålagt ansvar for å skaffe barn og unge omsorgstilbod utanfor heimen. Alle barn og unge skal få rett hjelp når dei treng det, dei skal ikkje måtte vente på å få dekt primærbehov som bustad, mat, tryggleik og positive utviklingsvilkår.

Barnevernet må ofte vege for og imot og velje mellom ulike normer og verdier. Det er ikkje mogleg å ta heilt objektive avgjerder i barnevernsaker. Barnevernet må bruke skjønn, basert på rettar, lovreglar og barnefagleg kompetanse, her medrekna kunnskap om kva som generelt er til beste for barnet. Samstundes er det det enkelte barnet og familien og nettverket omkring det som skal stå i fokus. Dette gjev barnevernet ei utfordrande rolle.

I eit moderne barnevern må rettane til barnet og dei reint faglege vurderingane alltid vege tyngst. Personleg klokskap og etisk kompetanse er også svært viktig. I dei enkelte prosessane må barnevernet streve etter både faglege og verdiforankra vurderingar og evna til å lytte og forstå dei som er involverte i saka. Det er eit viktig korrektiv å sjå foreldre og barn som medspelarar i vurderingsarbeidet. Men barnevernet vil miste sin legitimitet dersom det ikkje bruker sin kompetanse som profesjonelle på grunn av den kritikken som kan reisast mot all bruk av skjønn. Svaret frå barnevernet på kritikken bør heller vere å utvikle betre kunnskap og å utøve dei profesjonelle rollene sine betre, og kanskje framfor alt å vere meir audmjuke i staden for skråsikre i arbeidet sitt.

Korleis brukarane og folk flest oppfattar barnevernet, vil alltid vere avhengig av om dei som arbeider innanfor barnevernet, er opne og er tydelege i dei vurderingane dei gjer. Den tolkinga av normer som barnevernet står for og kompetansen, klokskapen og samarbeidsevna deira får konsekvensar for den tilliten og legitimiteten barnevernet blir møtt med.

Det ukrenkjelege menneskeverdet og likeverdsprinsippet er retningsgjevande for regjeringa sin politikk. Dette vil seie at enkeltmennesket skal

vere i sentrum, og at alle er like mykje verdt. Derfor har alle rett til den same tryggleiken uavhengig av alder og livssituasjon.

Tryggleik for den enkelte er ein grunnverdi i alle former for sosialteneste. Tryggleik for det enkelte barnet er nært knytt til spørsmålet om den evna foreldra har til å ta ansvar. I utgangspunktet tek ein det for sjølv sagt at foreldra vernar barna sine og er i stand til å ta vare på dei behova barnet har. Det beste for familien vil i dei fleste tilfelle også vere det beste for barnet. Men erkjenninga av at så ikkje alltid er tilfelle, er også ein del av fundamentet for barnevernet. Når samfunnet oppfattar at foreldra, som har hovudansvaret, sviktar sitt ansvar overfor barna, grip samfunnet ved barnevernet inn. På den eine sida skal barnevernet verne om rettane til barnet som samfunnsborgar, på den andre sida skal barnevernet stø opp om barnet og foreldra.

Det har skjedd store endringar i samfunnet sitt syn på barn. I dag er det ein sjølv sagt ting at barn og unge skal informerast og høyrast i saker som vedkjem dei. Samstundes har førebyggingsperspektivet kome i fokus på ein mykje meir gjennomgripande måte enn tidlegare. Men framleis er fokuseringa på vern og tryggleik svært viktig for alt som har med barn og oppvekst å gjere. Barn og ungdom er sårbare og treng skjerming mot forhold som har negative konsekvensar. Vi treng ansvarsnormer, og det er foreldra og andre vaksne som forvaltar desse verdiane på vegner av barna. Ei viktig side ved den personlege integriteten ligg i retten den enkelte har til å få verna om sin sjølvrespekt og få utvikla tiltru til eigne evner og framtidsutsikter. Dette forholdet må ein sjå på som ei utfordring også for barnevernet.

2.2 Familien og nærmiljøet

Familien utgjer eit fundament i samfunnet. Ein av dei primære verdifunksjonane familien har, er omsorg og oppseding av barn. Karakteristisk nok slår FN-konvensjonen om barnerettane fast alt i innleiinga at familien er den grunnleggjande eininga i samfunnet og det naturlege miljøet for vekst og velvære for barna. Det blir peikt på at barn bør vekse opp i eit familiemiljø, i ein atmosfære av glede, kjærleik og forståing. Dette vil gje dei beste føresetnadene for ei fullstendig og harmonisk utvikling. Den retten barna har til å ta vare på sin identitet, her medrekna slikt som nasjonalitet, namn og familieforhold, står også sentralt i konvensjonen. Den verdien foreldra har for barnet, er vanskeleg å erstatte. Derfor er det ei overordna oppgåve for barnevernet å gjere sitt til at foreldre får så gode vilkår som mogleg for å ta vare på barna sine. I dei fleste tilfelle treng det ikkje oppstå noko motsetningsforhold mellom ei slik tilrettelegging og barnevernet si oppgåve med å setje inn nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelege familieforhold.

Familiefokuset er ein viktig premiss i verksemda til barnevernet. Her kan ein også vise til den europeiske menneskerettskonvensjonen der Noreg har plikta seg til å respektere familien sin integritet. Det blir understreka i artikkel 8 at kvar og ein har rett til respekt for sitt privatliv, sitt familieliv og heimen sin. Med direkte relevans for barnevernet kan ein også vise til rettsavgjerder der Høgsterett har framheva kor viktig det biologiske prinsippet er. Dette inneber at barn først og fremst skal vekse opp hos dei biologiske foreldra, og at dette i seg sjølv representerer ein stor eigenverdi for barnet.

I dette ligg også at barnevernet må sitje inne med den nødvendige profesjonelle toleransen for ulikskap når det gjeld verdier og kulturbakgrunn, så lenge desse ulikskapane ikkje bryt med dei grunnleggjande verdiane bak velferdssamfunnet og hjelpetenestene. Her må ein likevel peike på at den grunnfesta ideen om at menneske har rett til sjølv å bestemme over sitt privatliv, inklusive korleis dei vil oppfostre barna sine, ikkje gjeld utan vidare i alle samanhengar. Dei avgrensingane som her gjeld, har i første rekkje samanheng med den verdien at barn har ein sjølvstendig rett til eit utviklingsfremjande oppvekstmiljø. Kvart enkelt barn representerer ein ukrenkjeleg verdi, og det behovet barnet har for vern og vekstvilkår, er overordna alle andre omsyn, som til dømes verdien om «foreldra sin rett til å oppsede barna sine som dei vil». Men også dette reiser ei rekkje kompliserte spørsmål, mellom anna på bakgrunn av at det ikkje eksisterer eintydige normer om kva som best tener utviklinga hos barnet. Like fullt er det grunnlag for, som det mellom anna går fram av det tverrdepartementale «Foreldrerettleiingsprogrammet», å tilrå nokre generelle prinsipp. Samstundes er det også mogleg å peike på forhold som ein kan vente vil ha skadelege verknader. I gråsona mellom desse to ytterpunkta vil det både vere behov for fagleg skjønn og menneskeleg dømmekraft, og det er barnevernet og samarbeidspartnarane deira som i første rekkje må vise slike eigenskapar.

Mange av dei vesentlege verdiane som knyter seg til oppvekst i vårt samfunn, har forankring til familien som institusjon. Å vere foreldre inneber å forvalte verdier som kjærleik, omsorg, vern og læring med «barnets beste» for auge. Men familien representerer langt frå nokon garanti for ein trygg base. Det same kan ein seie om nærmiljøet. Foreldre i arbeid, barn i barnehage, skolar og organiserte fritidsaktivitetar fører til at heimane er lukka, og at lokalsamfunna nærmast er tømde for menneske på dagtid. Dei uformelle tryggleiks- og kontrollfaktorane som kjende menneske i nabolaget kunne verke med til, er svekte. For nokre kjem også problem som heng saman med dei vanskanes foreldra har med å meistre sin eigen livssituasjon.

Raske kulturelle endringar kan føre til at foreldre kjenner seg framande og i verste fall makteslause overfor dei påverknadene som barna deira blir utsette for. Rolla som førebilete, oppsedar og rettleiar kan opplevast vanskeleg. Dette blir tydeleg i ein moderne databasert og kommersiell kultur der barn og unge orienterer seg raskare enn foreldra. I innvandrarfamiliar vil barna ofte vere på veg inn i ein ny kultur, medan foreldra meir eller mindre blir verande i den gamle.

Når barnevernet grip inn, blir søkjelyset retta mot foreldra. På den eine sida kan ein sjå på det som rimeleg i og med at foreldra har eit ansvar for å verne barna sine. På den andre sida er det mange andre faktorar som kan truge tryggleiken hos barnet, og dei er ofte lite kommuniserte. Sosiale og strukturelle tilhøve påverkar oppveksten til barnet. Dei ulike oppvekstarenaene som barnet er knytt til, ikkje berre heimen, men også skolen og fritidsarenaene, har stor innverknad.

Trass i ei viss utarming av nærmiljøa har det utan tvil skjedd ei prinsipiell oppgradering av det oppvekstansvaret som lokalsamfunnet har. Befringutvalet peiker på at dette viser seg tydeleg til dømes i skolepolitikken, der integreringstankegangen har vore sentral sidan 1970-talet. Denne tankegan-

gen hevdar utvalet la grunnlaget for den seinare nedlegginga av statlege spesialskolar for barn og unge med åtferdsvanskar. Prinsippet om integrering gjev uttrykk for ein verdi om å tilhøyre det sosiale fellesskapet som lokalmiljøet og den lokale skolen representerer.

Regjeringa meiner det skal sterke grunnar til for at barn og unge skal skiljast ut eller ekskluderast frå det sosiale fellesskapet på heimstaden. Det vi kan kalle nærleiksprinsippet, bør vere grunnleggjande for alle oppvekstinstansar. Av og til er det likevel nødvendig å verne barna frå deira eigne nære omgjevnader.

Ein god oppvekstpolitikk må først og fremst byggje på at foreldre og familie tek på seg sitt ansvar som stabile omsorgspersonar. Ein politikk for å styrkje familien sin situasjon må innebere å hjelpe utsette familiar til å halde saman. Det vil også gjere samfunnet betre å leve i for barn og unge som treng hjelp og særleg oppfølging.

2.3 Det biologiske prinsippet

Sjølv om barn aldri berre er foreldra sine barn, dei er også samfunnet sine barn og nasjonen si framtid, er like fullt ein av dei berande grunnverdiane forankra til det såkalla biologiske prinsippet. Gjennom at foreldre får barn, blir etterslekt sikra. Dette biologiske faktumet er akseptert som eit grunnlag for den rettslege reguleringa av forholdet mellom foreldre og barn. Retten til å stifte familie, med alt det dette inneber, er ein av dei universelle menneskerettane. Ein kan også vise til at FN-konvensjonen om barnerettane sikrar barnet rett til å kjenne sitt biologiske opphav, til å få omsorg frå dei og til ikkje vilkårleg å bli skilt frå foreldra. Denne regelen opnar likevel samstundes for at barna kan skiljast frå foreldra dersom omsorga ikkje er forsvarleg.

Det biologiske prinsippet har kome klart til uttrykk i forarbeida både til barnelova og barnevernlova sjølv om vi ikkje finn det uttalt i teksten. Ein kan sjå det som ein del av samfunnsordninga vår at foreldre oppsedar sine eigne barn. Tilknytning til dei biologiske foreldra er i seg sjølv ein ressurs for barnet. Gjennom at foreldra tek ansvar for oppveksten til barnet, får dei høve for å føre vidare sine eigne verdier til barnet. Denne oppfatninga ligg også til grunn for § 32 i barnelova som regulerer det ansvaret foreldra har for at barna får utdanning. Det at barn og foreldre har høve til å innrette seg i samsvar med eigne prioriteringar, blir av mange sett på som ein garanti mot einsretting og gjev ein pluralisme som er ein rikdom for samfunnet.

Korleis vektlegg så barnevernet det biologiske bandet mellom barn og foreldre? Utgangspunktet er klart: Det primære er at barnet skal vekse opp hos dei biologiske foreldra. Denne tilknytninga blir sett som verdifull i seg sjølv. Sjølv om dette er utgangspunktet, kan det vektleggjast ulikt. Kva skal til for at det skal vere legitimt, juridisk og moralsk, at barnevernet svekkjer eller bryt bandet mellom barnet og dei biologiske foreldra? Å flytte frå sin biologiske familie blir sett på som eit traume for barn. Temaet der barnevernet vurderer å flytte barnet frå heimen, er knytt til korleis ein skal vektleggje ei slik belastning i forhold til å utsetje barnet for vidare omsorgssvikt og overgrep i heimen. Forskings- og teorigrunnlaget for barnevernet gjev ikkje eintydige svar på kva som er god nok omsorg. Det finst ingen enkle kriterium til bruk i enkeltsaker når ein skal ta stilling til kor mykje som skal stå på spel for barnet

før det er akseptabelt å svekkje eller bryte banda til biologiske foreldre. Det synest likevel å ha vore ein tendens på 90-talet at ein har auka vektlegginga av dei biologiske relasjonane i psykologiske og juridiske vurderingar omkring omsorgssituasjonen til barn.

Ein verdi som er særleg viktig for mange av dei nye minoritetskulturane våre, er knytt til storfamilien. Befringutvalet peiker på at barnevernet generelt har vore skeptisk til fosterheimsplassing hos slektningar. Undersøkingar tyder likevel på at det ofte er ubrukte ressursar i barnet sin eigen familie, samstundes som sosialarbeidarane ofte lèt vere å leite etter desse ressursane. Barne- og familiedepartementet meiner det kan vere behov for å revurdere ein slik praksis. Samstundes ser det ut til at barnevernet har endra syn på kor viktig foreldra er for barn under omsorg. Tidlegare var det ei oppfatning at det kunne vere bra for barn som var i ein vanskeleg situasjon, at kontakten med foreldra blei broten. I den seinare tid synest det å vere ei veksande erkjenning av at foreldra er viktige også når dei ikkje er gode nok foreldre til å ha omsorg for barna.

Identitetskjensle er grunnleggjande for barn, og biologisk tilknytning er vanskeleg å erstatte. Til og med menneske som har hatt ein god oppvekst i andre heimar enn hos sine biologiske foreldre, til dømes unge vaksne som blei adopterte som barn, viser til dels sterk interesse for å finne «røtene» sine. Somme gonger assosierer likevel barn den biologiske tilknytninga til foreldra hovudsakleg med noko negativt. Då må barnevernet av omsyn til det beste for barnet hjelpe til med å byggje opp ei alternativ og positiv tilknytning til andre vaksne.

2.4 Det beste for barnet – medverknad frå barnet

I barnevernlova står det beste for barnet som ein overordna grunnverdi. Det er også i samsvar med FN-konvensjonen om barnerettane. Korleis denne verdien skal operasjonaliserast og leggjast til grunn for avgjerder, er derimot eit komplisert spørsmål som krev eit godt fagleg skjønn. Grunnleggjande verdivurderingar og kompliserte avvegingar blir særleg tydelege i samband med omsorgsovertaking og samværsrett og ved spørsmål om fråtaking av foreldreansvar og eventuelt adopsjon.

Ved alle handlingar som vedkjem barn og som blir utførte av offentlege eller private velferdsorganisasjonar, domstolar, administrative styresmakter eller lovgjevande organ, skal det først og fremst takast omsyn til kva som gagnar barnet best. Partane tek på seg å sikre barnet det vernet og den omsorga som er nødvendig for hans eller hennar trivsel og utvikling. Partane skal sørgje for at dei institusjonane og tenestene som har ansvaret for omsorga eller for vernet av barn, har den standarden som er fastsett av kompetent styresmakt, særleg med omsyn til tryggleik, helse, personaltal og kvalifikasjonar så vel som overoppsyn. Det er fleire viktige spørsmål og krav som er forankra til den overordna verdien «det beste for barnet». Kva som er «det beste for barnet» er ikkje eintydig gjeve. Her kan ulike faginstansar ha ulike vurderingar. Det som gjer dette komplisert, er først og fremst at kvart enkelt barn og kvar familie er unik, og det beste for barnet endrar seg over tid.

Ei av utfordringane ved det skjønnnet som skal brukast, er knytt til den verdien foreldra er for barna, og at det ofte kan vere lettare å finne det mangelfulle enn det verdifulle hos både foreldre og barn. Befringutvalet peiker på at barnevernet og andre hjelpeinstansar har lang tradisjon i å fokusere det som er negativt. Utvalet hevdar at hjelpeinstansane derfor har meir avgrensa erfaringar når det gjeld å fokusere på det som kan vere positivt.

Barne- og familiedepartementet vil i denne samanhengen understreke kor viktig det er at det skjønnsmessige ikkje bør løynast eller mystifiserast i barnevernsaker. Barnevernet bør ytterlegare styrkje sin kompetanse i å kommunisere kva for avvegingar som blir gjorde. Barne- og familiedepartementet ønskjer å setje i verk særlege tiltak for å styrkje ei slik open innstilling. Til dømes kan det tenkjast at pressa under ansvar og med nødvendig samtykke får eit noko større innsyn i barnevernsaker enn tilfellet er i dag. Dette er nærmare omtalt i kapittel 8.6 om open saksgang i fylkesnemnda.

Dei sjølvstendige rettane barnet har, er også ein vesentleg verdi. På den eine sida dreier dette seg om retten barnet har til vern, ein passiv rett. Barn har rett til å bli verna, også mot sine nærmaste, mot familien sin. På den andre sida er det snakk om rett til medverknad, ein aktiv rett. At barn og unge får gje uttrykk for si meining, representerer ein vesentleg føresetnad for å få klarlagt kva som er det beste for det enkelte barnet. Behovet for den første typen rett er større dess mindre barnet er. Evna til og behovet for medverknad aukar i takt med alder og modning hos barnet.

Retten for eit barn til fritt å gje uttrykk for sine synspunkt i alle forhold som vedkjem barnet, og plikta til å leggje tydeleg vekt på synspunkta hos barnet i samsvar med alder og modning, er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 12. Barnet skal særleg få høve til å bli høyrte i all rettsleg og administrativ saksbehandling som vedkjem barnet, anten direkte eller ved ein representant eller eit eigna styresmaktorgan og på ein måte som samsvarer med saksbehandlingssreglane i vedkomande land. Både barnelova og barnevernlova gjev barn rett til å få seie si meining og bli høyrde i saker som gjeld dei, frå dei er 12 år. Som eit ledd i innarbeidinga av barnekonvensjonen i norsk rett, arbeider regjeringa med å endre mellom anna denne aldersgrensa i barnevernlova, og gjer framlegg om at aldersgrensa her blir sett ned til 7 år. For nærmare omtale sjå kapittel 6.3.2. Når det gjeld saker etter barnelova, vil departementet i ein odelstingsproposisjon foreslå å senke aldersgrensa i barnelova til 7 år. Ein tek sikte på å fremje proposisjonen ved årsskiftet 2002/2003.

2.5 Fokus på førebyggjande familiearbeid

Barnevernshistorikaren Gerd Hagen har karakterisert dei siste ti til tjue åra som den perioden då barnevernet kom ut av skuggen frå velferdspolitikken. Særleg i løpet av det siste tiåret har barnevernet utvikla seg til ei moderne hjelpeteneste med vekt på kompetanse og varierte tiltak. Gjennom eit nasjonalt utviklingsprogram frå 1991 til 1993 blei barnevernet rusta kraftig opp, samstundes som fokus blei dreidd meir mot førebyggjande innsats.

Regjeringa meiner det er viktig at denne dreininga i retning av at barnevernet så langt som mogleg skal vere ei førebyggjande hjelpeteneste, blir ført vidare og forsterka i åra som kjem. Siktemålet må vere at barnevernet på eit så

tidleg tidspunkt som mogleg skal oppdage dei barna som er problemutsette og setje i verk tiltak for dei i familien i lokalmiljøet. Slik vil ein i flest mogleg tilfelle kunne hindre at barn i vanskelegstilte familiar utviklar alvorlege problem. I tillegg vil ein ved å starte tidleg kunne førebyggje forverring for dei barna som alt har fått problem. Dette er også ei klok økonomisk prioritering. Målet med denne vektlegginga av tidleg hjelp og støtte er også at det i minst mogleg grad skal bli nødvendig å plassere barn og unge utanfor heimen. Dette bør vere ein del av verdigrunnlaget i eit moderne barnevern.

Samstundes må barnevernet halde fast også på dei andre lovpålagde oppgåvene sine, til dømes oppgåva som kontrollør og den instansen som på vegner av samfunnet skal ta vare på dei mest utsette barna. Både familiane og barnevernet må innsjå at det på eit tidspunkt kan bli nødvendig å erkjenne at hjelpetiltaka ikkje fører fram, og at barnevernet då må gripe inn med tiltak – kanskje mot foreldra sin vilje. I slike tilfelle skal barnevernet utelukkande tenkje på det beste for barnet. Å meistre balansegangen mellom hjelpetiltak og meir inngripande tiltak er ein del av kompetansen i eit moderne barnevern.

Familien er grunneininga i samfunnet når det gjeld omsorg og oppseding. I dei fleste tilfelle vil det beste for familien også vere det beste for barnet. Barnevernet skal først og fremst sjå på seg sjølv som eit støttetilbod til utsette barn og familiar. Her er det viktig å samarbeide med andre instansar og tiltak, til dømes familievern, foreldrerettleiing og samlivskurs. I den grad dette inneber endring av haldningar og ny kompetanse, er det ei utfordring barnevernet må ta.

Opprustinga av barnevernet som har gått føre seg dei siste åra med fleire stillingar, fleire tiltak og plasseringsalternativ, har utan tvil styrkt mange sider av barnevernet. Samstundes har det skjedd ei dreining i barnevernet som inneber meir vekt på den delen av tenesta som arbeider ute i familiane nettopp for å hindre meir inngripande tiltak. Dette er ei utvikling regjeringa stør. Barnevernet skal først og fremst assistere vanskelegstilte familiar. Utfordringa er å hjelpe den enkelte familien med å etablere eit daglegliv som familiemedlemmene kan stå inne for, som fungerer her og no og som gjev aksept i omgjevnadene. Familiane kan trenge hjelp som dekkjer mange sider ved livet. Det kan handle om å skaffe seg ein anstendig økonomi og bustad, kanskje jobb og barnehage, og det kan dreie seg om avlasting, vern, aktiv rådgjeving, terapeutiske tilbod eller «berre nokon å snakke med».

I barnevernet – som i andre delar av hjelpeapparatet – har det vore ein tendens til å basere seg på tilnærmingar inspirerte av medisin og psykiatri. Med fokus på dei «indre» problema i den enkelte familien, til dømes samspelet mellom mor og barn, har det vore nærliggjande å gjere eigenskapar i familien til årsaker til problema i familien. Dermed har det vore vanskeleg å sjå strevet i den enkelte familien her og no, og dei vilkåra og utsiktene familien og barnet står overfor. Men utfordringa for barnevernet er i dei fleste tilfella å hjelpe familiane til å meistre livet og krava som blir stilte. Hjelpetiltaka må derfor setjast inn for å styrkje dei ressursane som er til stades. Når barnevernet gjev positive tilbakemeldingar på det familien prøver å få til, kan det vere eit grunnlag for også å ta opp meir problematiske sider ved situasjonen for familien og barnet. For at familiane best mogleg skal kunne gjere seg nytte av hjelp frå barnevernet, må dei bli møtte på ein open og respektfull måte.

Somme barn og foreldre har behov for ein kortare eller lengre periode borte frå kvarandre, kanskje for å omstille seg og finne fram til nye relasjonar. Det er viktig å informere om at eit tiltak gjerne kan vere av mellombels karakter, og jobbe ut frå dette. Det må få konsekvensar for begge partar når det gjeld kontakt og konkretisering av målsetjingar. Også her må ein søkje likeverdig samarbeid og dialog. Somme barn og unge meistrar ikkje livet i ein vanleg familie. Nokre gonger er omsorgsevna i familien så dårleg at barnevernet må overta omsorga så fort som mogleg. Nokre få gonger finst det ingen familie i det heile teke. I alle desse tilfella er det barnevernet sitt ansvar å skaffe trygge omsorgstilbod utanfor heimen. Som oftast blir fosterheimar nytta. Fosterheimane er ein krumtapp i barnevernet, og det er svært viktig at dei får god oppfølging og hjelp når det oppstår problem. Her er det openbert eit betringspotensiale. Når det gjeld barneverninstitusjonane, blei dei tradisjonelt sedde på som erstatning for vanlege heimar. I dag ser ein meir på institusjonane som mellomstasjonar mellom foreldreheim, fosterheim og eigen bustad. På den måten er familieperspektivet sentralt også når barnet blir plassert på institusjon.

2.6 Legitimiteten til barnevernet

Barne- og familiedepartementet vil understreke at det blir gjort mykje godt barnevernarbeid, og at det finst mange dugande og engasjerte barnevernarbeidarar. Tenesta får ofte ei karikert profilering gjennom nokre få negative eller vanskelege enkeltsaker i media, der journalistikk basert på éi kjelde i mange tilfelle gjer saka verre. I møte med praktikarar, administratorar og barnevernforskarar har Barne- og familiedepartementet motteke klare signal om at tenestene sjølve ønskjer ei utvikling med større vekt på open innstilling og førebyggjande familiearbeid. Barnevernet må sikrast auka kompetanse og få betra føresetnadene sine for å kommunisere utetter viktige verdiar om det beste for barnet. Barne- og familiedepartementet ser at ei positiv utvikling alt er i gang. Dette er eit godt utgangspunkt for å vidareutvikle barnevernet i åra som kjem.

Barnevernet har alltid vore utsett for kritikk. Slik vil det framleis vere; det vil aldri kunne bli full semje om alle tiltak som blir sette i verk i barnevernet. Dei tilsette i barnevernet fortener lovord for å utføre nokre av dei vanskelegaste oppgåvene i velferdssamfunnet. Likevel kan det vere slik at når det offentlege må ta omsorga for eit barn, kan det vere fordi barnevernet og hjelpeapparatet elles ikkje har treft godt nok med tiltaka sine i tidlegare fasar.

Ein av grunnane til at barnevernet ikkje alltid når fram, er nok at det kan opplevast som stigmatiserande å ha kontakt med barnevernet. Eit anna forhold kan vere at vissa om at barnevernet kan kome til å foreslå tiltak mot foreldra sin vilje, gjer arbeidet med å skape tillit vanskeleg. I dei seinare åra har vi likevel sett ein positiv tendens i retning av at dei som har hatt kontakt med barnevernet, er meir positivt innstilte enn dei som ikkje har hatt det. Barnevernet må derfor i åra som kjem, byggje vidare på det gode forholdet som er etablert til mange barn og unge og familiane deira. Målet er størst mogleg tillit og legitimitet i heile folket vårt.

Historia har mange døme på at det kan vere kort mellom gode siktemål og uheldige konsekvensar i hjelpeinstansane. I løpet av nokre tiår har det gått

føre seg ei brei fagleg utvikling på mange område som grensar inn til barnevernet, mellom anna er det satsa på å byggje opp tillit hos publikum til ulike tenester, etatar og profesjonar. Trass i mange framsteg kan ein av og til få negative tilbakemeldingar om barnevernet som kan vitne om mangel på dialog med brukarar og manglande evne til å setje barnet i sentrum. For at barnevernet skal ha legitimitet hos folk flest, må det vise respekt for mangfaldet og vere audmjukt overfor variasjonane i befolkninga. Barnevernet må samstundes vise open haldning overfor familieane og folk elles om sitt eige verdigrunnlag. Spissformulert er hovudproblemet å ta vare på familien utan å tape av syne at familien i somme tilfelle kan vere skadeleg for barn.

Barnevernet utøver faget sitt i spenningsfeltet mellom på den eine sida krav til samhandling og samarbeid, og på den andre sida plikt til å handle når omsynet til barnet tilseier det. Barnevernet er både hjelpar og tvangsmakt – begge delar til beste for barnet. Denne dobbeltrolla bør barnevernet kommunisere ope om. Foreldre skal ikkje kjenne seg svikta når barnevernet ser seg nøydd til å skifte fokus frå hjelp til tvang. Både for familieane det gjeld og for folk flest er det svært viktig at barnevernet med fylkesnemnda er opne og er tydelege om dei vurderingane dei gjer. Større innsyn i barnevernet vil kunne ha positiv verdi for legitimiteten.

2.7 Samarbeid på tvers

Samarbeid mellom dei ulike etatane og hjelpetenestene er viktig, ikkje minst for å få eit rett bilete av kva barneverntenesta kan bidra med. Godt samarbeid kan hjelpe til å dempe eventuell skepsis til barnevernet, og i staden få folk til å sjå på barnevernet som ein sentral hjelpeinstans. Tverretatleg samarbeid er ikkje minst viktig for å utvikle eit heilskapleg og samanhengande tenestetilbod. Eit godt samarbeid i kommunen vil gjere sitt til å skape gjensidig tryggleik om kva andre kommunale tenester står for og kan tilby. Barne- og familiedepartementet vil halde fram arbeidet med å leggje til rette for at foreldre, barnehagepersonale, barnevern og andre i det offentlege tenesteapparatet utviklar god kontakt. Tverrfagleg og tverretatleg samarbeid er heilt nødvendig for å skape gode velferdstilbod for barn og foreldre.

Det er viktig å understreke at barneverntenesta i kommunane ikkje fritenk andre hjelpeinstansar frå å ta sin del av ansvaret for det førebyggjande arbeidet retta mot særleg utsette barn og unge. Departementet ser det som viktig at andre hjelpetenester i kommunen aktivt nyttar sin kompetanse og si erfaring når det gjeld barn og unge som har eller står i fare for å utvikle problem. Samstundes vil Barne- og familiedepartementet kome med framlegg om at barnevernet får eit meir sentralt ansvar i det førebyggjande arbeidet, fordi nokon må ta eit hovudansvar for at dette samarbeidet mellom etatane fungerer. Samarbeidet må basere seg på at alle etatane arbeider aktivt for det beste for kvart enkelt barn. Det er ikkje intensjonen i barnevernlova at teieplikta skal vere til hinder for nødvendig samarbeid til beste for barnet.

Det er viktig med open innstilling og tillit mellom dei etatane som samarbeider.

2.8 Barnevernet på den politiske dagsorden

Etter 1953-lova var det barnevernsnemnda som hadde ansvaret for barnevernet i kommunen. Dermed måtte lokalpolitikarane skaffe seg direkte informasjon om korleis vanskelegstilte barn og familiane deira levde og strevde med vanskane sine. Når lekfolka etter 1992-lova er blitt borte som obligatorisk innslag i det kommunale barnevernet, kan det ha ført til at politikarane er dårlegare informerte, og dermed i mindre grad kjenner eit ansvar for det som skjer i barnevernet.

Vilkåra for at politikarar skal få eit meir aktivt forhold til barnevernsarbeidet, heng likevel også saman med korleis det politiske arbeidet er organisert i kommunen. Nokre kommunar har komitear med eit overordna ansvar for visse område. Barnevernet sorterer som oftast under såkalla oppvekst- og lev-ekårskomitear (eller utval), helse- og sosialkomitear eller somme gonger skole- og kulturkomitear. Gjennom denne organiseringa kan dei vanskelegstilte barna bli synleggjorde, sjølv om det også her kan vere ein viss fare for at barnevernet «druknar» der komiteane også har ansvaret for andre tunge budsjettpostar.

Uavhengig av engasjement, kunnskap og kommunal organisering: Det overordna ansvaret for barnevernet ligg hos dei folkevalde. Gjennom budsjettet, årsmeldingar frå det kommunale barnevernet og høyringar, har politikarane gode sjansar til å halde seg orienterte om utviklinga i det kommunale barnevernet. Ulike rapportar og statistikk er også viktige reiskapar for å følgje med i utviklinga. Men dette er til dels overordna informasjon som det kan vere vanskeleg å få eit aktivt forhold til, og skaper ikkje det engasjement vi har sett enkeltsaker kan gjere. Det er derfor nødvendig å vurdere om det er andre tiltak som kan takast i bruk for å auke den politiske ansvarskjensla for dette området.

2.9 Kort oppsummering

Barnevernet er ikkje berre ein del av hjelpeapparatet, men også ein del av det offentlege kontrollsystemet og har på vegner av samfunnet stor makt. Mellom anna derfor er lovreglar og klare ansvarsgrenser viktige. Samstundes må ikkje omsynet til rettferd og rettstryggleik kome i motsetnad til barnevernet sitt behov for og plikt til å ta vare på relasjonar og nettverk. Jussen i barnevernet har tyngdepunktet sitt i ei universell tenking om rettar og likeverd. Sosialfaga er i større grad forankra i den konkrete sosiale samanhengen som barnet og familien står i. Desse to perspektiva er alltid til stades i barnevernet. Barnevernet kan aldri bli hundre prosent regelstyrt og målrasjonelt. Evne til dialog, innleving og samhandling vil alltid vere viktig.

Departementet ønskjer eit barnevern som er seg denne todelte rolla bevisst. Vi treng klare reglar som fjernar tvil og plasserer ansvar, og metodar der ein kan evaluere og måle resultat. Men verken reglar eller metodar er mål i seg sjølve, men middel til å nå målet om flest mogleg barn og familiar som fungerer godt. Likevel, når det oppstår situasjonar som ein må sjå på som eit trugsmål mot grunnleggjande behov og rettar hos barnet, skal barnevernet på vegner av samfunnet ta på seg foreldrerolla for kortare eller lengre tid. Barnevernet skal så langt som mogleg gje førebyggjande hjelp til barn og familiar.

Men å kunne gripe inn med tiltak utanfor heimen er like fullt ein viktig del av kompetansen i eit moderne barnevern.

3 100 år med barnevern

3.1 Dei tre barnevernlovene

For rundt 100 år sidan blei det gjennomført to viktige reformer som gjorde Noreg til eit føregangsland når det gjaldt barnevernlovgjeving. Stortinget vedtok i 1896 den første barnevernlova i landet vårt, ho blei kalla verjerådslova. Lova var i første rekkje utarbeidd av pioneren Bernhard Getz og prega av hans moderne syn på kriminalitetsførebygging. Knappt 20 år seinare fekk vi også dei Castbergske barnelovene (1915).

Ved inngangen til det som er blitt kalla «barnets århundre» var Noreg det første landet i verda med eit offentleg barnevern. Verjerådslova slo fast at barn som var vanskelege eller hadde det vanskeleg, skulle overvakast av kommunale nemnder (verjeråd) som skulle åtvare og formane barn og foreldre, oppheve foreldremakt, fjerne barn frå heimen for å plassere dei i «paalidelige og hæderlige familier», i barneheimar, skoleheimar eller tvangsskolar.

Det banebrytande ved tankegangen hos Getz var at tiltaka ikkje skulle vere straff, sjølv om dei ofte var mynta på unge lovbrytarar. Men barn og unge trong heller ikkje ha gjort seg skuldige i lovbrøt for at verjeråda skulle gripe inn. Moralsk utgliding eller forsøming i heimane skulle også kunne gje grunn for inngrep. Barna skulle oppsedast til lovlydnad, for dermed å spare samfunnet for utgifter til fengsel og straff seinare. Slik sett er kjernen i verjerådslova gangbar også sett med dagens auge: Samfunnet skulle gripe inn når foreldra svikta, og dei unge skulle møtast med førebyggjande og hjelpande tiltak, ikkje med straff.

Dessverre blei innføringa av den første barnevernlova på mange måtar ein prosess utan dei nødvendige praktiske reformene, mellom anna på grunn av dårleg økonomi i mellomkrigstida. Fleire av institusjonane kom i vanry før dei kom skikkeleg i gang. Då tidene blei betre på slutten av 1930-talet, var det dei store sosialpolitiske tiltaka som blei prioriterte. Først etter andre verdskrigen kom ein etterlengta revisjon, slik at ein kunne dra opp ein ny kurs for det praktiske barnevernarbeidet.

Den andre barnevernlova blei vedteken i 1953. Sjølv om den nye lova ikkje skilde seg vesentleg frå kriteria for inngrep i verjerådslova, så førte ho med seg eit nytt syn på korleis barnevernarbeidet skulle utførast. Ho bar tydeleg preg av ei anna forståing og andre tiltak overfor familiar og barn med problem. Lova var også annleis når det gjaldt språkbruk. Det var ikkje lenger fordømming, åtvaringar og fjerning av barn frå heimen som prega tenkinga, men førebyggjande tiltak, råd, rettleiing og behandling. Barnevernlova av 1953 utvida tiltaksspekteret ved at nye fagområde som psykologi og barnepsykiatri sette fokus på alternative måtar å løyse problema på enn å ta barnet bort frå foreldra. Tvangstiltak skulle berre nyttast når andre tiltak var prøvde, og når slike tiltak såg ut til å vere nyttelause. Plassering av barn utanfor heimen skulle vere siste utvegen etter at tiltak i heimen var prøvde under tilsyn av barnevernsnemnda.

Lov om barneverntenester av 17. juli 1992 nr. 100 er den tredje barnevernlova her i landet. Ein kan sjå på henne som ei vidareføring av 1953-lova, men lova går vidare i å leggje vekt både på den generelle førebygginga og førebygging retta mot det enkelte barnet. Ei viktig endring er at barneverntenesta no kan setje i verk hjelpetiltak overfor det enkelte barnet på eit endå tidlegare tidspunkt enn tidlegare. Også saksbehandlingsreglane blei endra med den nye lova, mellom anna blei fylkesnemndene for sosiale saker oppretta som avgjerdsorgan.

Barnevernlova av 1953 hadde som intensjon at barnevernet skulle vere fundamentet og drivkrafta i velferdspolitikken for barn og unge. Med dagens terminologi kan ein seie at barnevernet var tiltenkt ei viss samordnande rolle når det gjaldt oppvekstvilkåra for barn og unge. Ei rekkje meir allmenne tiltak, som barnehagar og fritidsklubbar, har tidlegare blitt utvikla eller sette i gang av barnevernet. Det same gjeld mykje av det behandlingstilbodet som i dag sorterer under andre tenester. Det er til dømes illustrerande for det nære sambandet mellom barnevern og barne- og ungdomspsykiatri at eit utval oppnemnt tidleg på 1950-talet for å greie ut spørsmål om tiltak for barn som hadde behov for psykiatrisk undersøking, fekk nemninga «utvalet for psykisk barnevern». Utvalet sette fram som prinsipp at barne- og ungdomspsykiatrien skulle kjenne ansvar for det offentlege barnevernet. Dei første barne- og ungdomspsykiatriske klinikkane som kom etter denne innstillinga, fekk då også nemninga barnevernklinnkar. Med utgangspunkt i den same innstillinga blei det oppretta fleire behandlingsheimar, og etter kvart også sett i gang systematisk miljøterapeutisk arbeid i institusjonane. Barne- og ungdomspsykiatrien sitt ansvar for å hjelpe barnevernet er kome til uttrykk i ulike offentlege samanhengar og dokument. Ansvar for åtferdsvanskelege, asosiale og kriminelle barn og unge kjem til dømes til syne i grunngevinga for å opprette Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri. Seinare har barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien (psykisk helsevern for barn og unge) både samarbeidd og utvikla seg kvar for seg. I dag er dei i all hovudsak to ulike tenester, samstundes som samarbeid og samordning er og har vore eit sentralt tema dei siste åra.

I det vi kan kalle den første delen av historia om barnevernet, rådde det ei grunnleggjande tru på langvarig plassering utanfor heimen for å nå fram med ei vellykka oppseding. Seinare kom institusjonane i vanry. For barnevernet gjaldt dette særleg skoleheimane, etterkomarane av dei eldre oppsodingsanstaltane og forløparane for spesialskolane, som no er nedlagde eller omorganiserte. Det dårlege ryktet som institusjonane hadde, kom også til å prege dei allmenne barneheimane, sjølv om mange av dei gjorde så godt dei kunne med knappe ressursar. I etterkrigstida blei talet på barneverninstitusjonar sterkt redusert. Samstundes har det gått føre seg ein omstillingsprosess som har gjeve både institusjonane og barnevernet i det heile høve til å høgde legitimiteten.

Historia om barnevernet i Noreg fortel oss at det ikkje finst enkle løysingar på dei oppgåvene, dilemmaa og utfordringane som høyrer til det ansvarssområdet som ligg under barnevernet. Fleire omsyn kan lett kome på kollisjonskurs. Verjerådet blei til i ei tid då ansvaret for barns oppvekst einsidig blei lagt til heimen. Kjelda til dei problema som kunne oppstå, rekna ein med låg i

heimane. Hundre år seinare veit vi at risikofaktorar for barn og ungdom finst på alle oppvekstarenaer, samstundes som det kommersielle livet og den moderne kommunikasjonsteknologien har skapt radikalt nye oppvekstforhold.

I mai 2000 la Befringutvalet fram den svært omfattande utgreiinga si om det norske barnevernet, NOU 2000:12. Utvalet går inn for ei omfattande fornying av barnevernet. Hovudtilrådinga er at det bør leggjast større vekt på frivillige hjelpetiltak og førebyggjande arbeid for barn og familiar, og at styresmakterne må setje eit meir samla fokus på oppvekstarenaene for barn og unge. Både hovudføringane og mange av dei viktigaste framlegga i innstillinga frå utvalet er sentrale i denne meldinga. Ein del av tiltaka som utvalet foreslår, er alt sette i gang.

3.2 Førebygging i dei tre lovene

Førebyggingstanken blei innført alt i verjerådslova frå 1896. Ein sterk auke i ungdomskriminaliteten hadde ført til at mange barn hamna i fengsel. Dette vekte bekymring. Formålet med verjerådslova var at ein skulle sjå barnekriminaliteten i lys av forsøming, og at det vonde måtte gripast ved rota gjennom førebygging. Fengselsstraff skulle avløysast av oppseding og opplæring i skoleheimar. Det blei vidare vist til fleire mildare reaksjonsformer som plassering i private heimar eller barneheimar, å bli sett i arbeid, å få åtvaringar eller formaningar. Samstundes innførte lova reglar om at det offentlege skulle kunne gripe inn overfor foreldre som forsømte barna sine. Foreldra kunne få alvorlege åtvaringar og formaningar eller bli fråtekne foreldreretten.

Likevel var det først ved barnevernlova av 1953 at førebyggingstanken, slik vi kjenner han i dag, for alvor skaut fart. § 1 i lova påla barnevernsnemnda å følgje nøye med i dei vilkåra barn og unge levde under og arbeide for tiltak til betring av barnevernet i kommunen. Vidare skulle nemnda mest mogleg samarbeide med styresmakter og foreiningar som dreiv med verksemdar som kunne stø opp om barnevernet, og spesielt samarbeide med skole, politi og helsestell.

I eit rundskriv frå departementet frå 1954 blei det peikt på at formålet var å sikre at oppvekstforholda og utviklingsvilkåra blei så gode som mogleg slik at barn og unge med særlege vanskar kunne få hjelp. Lova braut radikalt med verjerådslova når det gjaldt val av tiltak i det enkelte tilfellet. Førebyggjande tiltak, råd og rettleiing og behandling skulle prege tenkinga. Hjelp til heimen skulle ha eit positivt innhald og prøvast før ein fjerna barnet frå foreldra. Lova gav ei uttømmande oversikt over dei hjelpetiltaka som kunne setjast i verk. Vanskelege forhold i heimen skulle ein avhjelpe ved å tildele barnehageplass, ferieopphald, midlar til sportsutstyr og liknande, eller økonomisk eller anna hjelp i heimen. Gjennom tiltaka skulle det vere mogleg å kome i eit samarbeidsforhold til foreldra slik at ein kunne ta opp meir kompliserte forhold som hadde med foreldra si omsorg å gjere.

I barnevernlova frå 1992 ser vi tydeleg ei utvikling i retning av endå større vekt på førebygging. Lova har no eit eige kapittel som påbyr barneverntenesta å drive generell førebyggjande verksemd. Dette inneber at barneverntenesta må gjere seg kjend med barns levevilkår generelt i kommunen og eventuelt fremje framlegg til tiltak som kan førebyggje problema. Barneverntenesta skal søkje å tryggje oppvekstvilkåra for barn ved å hjelpe til med å leggje forholda

til rette for å utvikle og styrkje sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet, og dessutan arbeide for å førebyggje misbruk av alkohol og andre rusmiddel. Saman med andre offentlege styresmakter skal barneverntenesta også arbeide for at det blir sett i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn og unge. I motsetning til i barnevernlova av 1953 er det dessutan lovfesta ei plikt for barneverntenesta til å samarbeide mellom anna med helsetenesta og andre forvaltningsorgan.

Barnevernlova frå 1992 byggjer på den grunnleggjande verdien at det primære ansvaret for barna ligg hos foreldra. Foreldra har ein rett og ei plikt til å utøve dette ansvaret som også kjem til uttrykk i artikkel 9 i barnekonvensjonen, der utgangspunktet er at statane skal garantere at eit barn ikkje blir skilt frå foreldra mot deira vilje. Prinsippet om forrang for biologien inneber eit utgangspunkt om at det er best for barn å vekse opp hos sine biologiske foreldre. Dette blir rekna som ein eigenverdi for barnet, sjølv om det er visse manglar ved dei oppvekstvilkåra foreldra kan tilby barnet og jamvel om det finst andre som er betre skikka enn foreldra til å ta seg av det. Sjølv om det blir påvist svikt i omsorgsevna hos foreldra, og denne svikten kan vere av til dels alvorleg karakter, er hovudregelen at ein primært skal søkje å betre problema ved hjelpetiltak i heimen. Det ligg normalt føre sterke kjensleband mellom barn og foreldre, og omsynet til barnet tilseier at det blir i heimen dersom det ved hjelp av tiltak kan gjevast ein tilfredsstillande omsorgssituasjon. Berre dersom dette ikkje er mogleg, kan det gjerast vedtak om omsorgsovertaking eller særtiltak for barn med alvorlege åtferdsvanskar.

Gjeldande barnevernlov byggjer på prinsippet om at barn skal få rett hjelp til rett tid. Dette gjev barneverntenesta høve til å gripe inn på eit tidlegare tidspunkt enn etter barnevernlova av 1953. Målet med denne endringa, og formålet med hjelpetiltak generelt, er å betre foreldra si omsorgsevne slik at det kan skapast tilfredsstillande forhold for barnet i heimen. Formålet er å førebyggje ei negativ utvikling av omsorgssituasjonen som kan føre til seinare omsorgsovertaking.

Kapittel fire i lova eksemplifiserer dei særlege tiltaka som kan setjast i verk med sikte på å betre situasjonen for det enkelte barnet. Tiltaka skal vere grunngjevne i interessa til barnet, og det er barnet sitt beste som skal vere utgangspunktet for vurderinga av kva for tiltak som skal setjast i verk. I tillegg blir det presisert at det skal leggjast vekt på å gje barn ein stabil og god vaksenkontakt.

I motsetning til i barnevernlova av 1953 er som nemnt hjelpetiltaka berre *eksemplifiserte* i den no gjeldande lova. Forarbeida seier eintydig at tiltaka som er nemnde i lova, ikkje er meinte å vere uttømmmande. Det same går fram av retningslinjene frå departementet om hjelpetiltaka, der barneverntenesta blir oppmoda til å vise fleksibilitet og kreativitet når dei set i gang hjelpetiltak, eller som det heiter: Berre fantasien set grenser.

Ny kunnskap om førebygging viser at i den grad ein tek vare på ei positiv sjølvoppfatning, gjev dette kompetanse som foreldre. Utgangspunktet når det blir sett inn hjelpetiltak, vil såleis vere å byggje på foreldra som ressurspersonar. Med sikte på førebygging vil det dermed vere viktig å setje inn hjelpetiltak som fungerer slik at meistringsevne hos foreldra blir betre.

Ved ikkje å avgrense vilkåra for hjelpetiltak ønskjer lovgjevaren nettopp å leggje best mogleg til rette for tiltak som gjev auka foreldrekompetanse. Den kanskje største utfordringa vidare blir dermed korleis barnevernet kan stimulerast til å tenkje kreativt og få gjennomslag for alternative tiltak og tenkje alternativt dersom dei tiltaka som alt er sette i verk, ikkje verkar etter formålet.

Alt i alt er ikkje skilnadene på intensjonsplanet mellom dei tre barnevernlovene så store når det gjeld førebygging. Det er på konsekvensplanet at dei største skilnadene har vist seg. Intensjonen i verjerådslova om å verne om interessene til barn og unge gjekk – i tillegg til det grunnleggjande fråværet av straff – ut på at det skulle setjast inn oppsedande tiltak som i alle fall eit stykke på veg skulle oppfattast som reelle tilbod hos dei det gjaldt. Desse føresetnadene blei ikkje oppfylte. Det tradisjonelle barnevernet blei i praksis i stor grad eit samfunnsvern for utsortering og disiplinering av barn og unge med tilpassingsvanskar. Endringane som kom med 1953-lova, speglar vanskane med den første lova. Verjeråda blei til barnevernsnemnder og hadde ikkje lenger ein dommar som fast medlem. Dei strenge og illgjetne skoleheimane gjekk over til å bli verneskolar eller spesialskolar. Ideologien blei skyvd over frå kriminalpolitikk til førebygging i eit sosial- og skolepolitisk perspektiv. Prinsippet om det beste for barnet kom i sentrum. Fleire fag og profesjonar kom til, og førebyggjande tiltak som ikkje flytter barnet, blir i prinsippet sette først. Men knappe ressursar og mangel på gode faglege alternativ førte i praksis til at det likevel blei satsa lite på førebygging. Individuell behandling ser til ut til å ha lege vårt samfunn nærmare enn førebyggingstenking.

Med dagens lov i botnen, dei seinaste års kompetanse- og metodetilvekst innanfor både barnevernet og samarbeidande tenester og ikkje minst med ein ressursituasjon som har blitt mykje betre, er det grunn til å tru at førebyggingsperspektivet skal kunne få eit kraftig lyft i åra som kjem – også på konsekvensplanet.

3.3 Barnevernet på 1990-talet

I perioden frå midten av 1980-talet og fram til barnevernlova av 17. juli 1992 blei vedteken, skjedde det mange grunnleggjande endringar i sosialpolitikken som også hadde mykje å seie for barnevernet. Ei stortingsmelding om barne- og ungdomsvernet blei lagd fram våren 1985, og i kjølvatnet av denne meldinga blei det sett i verk ein fireårig handlingsplan for å styrkje og utvikle barne- og ungdomsvernet. Denne planen gav utan tvil barnevernet i kommunane og fylkeskommunane eit lyft, og han førte til utvikling av barnevernforskinga og til etableringa av Barnevernets utviklingssenter. Samstundes blei det avdekt mange svake sider og manglar i barnevernet. I 1985 la Sosiallovutvalet fram si utgreiing om lov om sosiale tenester med meir, der barnevernet var tenkt teke inn som eit eige kapittel. Etter stortingsvalet i 1989 overtok regjeringa Syse, og lovframlegget blei trekt tilbake. Regjeringsskiftet førte til skipinga av Forbrukar- og familiedepartementet, som fekk overført ansvaret for saksområdet barnevern frå Sosialdepartementet. I 1990 overtok regjeringa Harlem Brundtland, og arbeidet til den førre regjeringa med stortingsmelding om barnevernet blei omgjort til eit treårig utviklingsprogram for barnevernet. Familie- og forbrukardepartementet skifta namn til Barne- og familiedepartementet og fekk også koordineringsansvaret for ungdomspolitikken.

Hausten 1990 vedtok Stortinget å gie barneverntenesta øyremerkte midlar over ein treårsperiode (1991–1993) på til saman 1 300 millionar kroner. Bakgrunnen for vedtaket var mellom anna at tenesteapparatet verken på saksbehandlings- eller tiltakssida var i stand til å møte behova hos barn og unge. Mange saker som var melde til barneverntenesta, blei ikkje undersøkte, og tiltaka som blei sette i verk, var ofte mangelfulle. Formålet med løyvinga var å skape eit offensivt barnevern som gav barn og unge rett hjelp til rett tid. Måla blei konkretiserte gjennom eit eige utviklingsprogram: Det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet. Det blei lagt opp rutinar for tildeling og bruk av midlane, og både fylkeskommunar og kommunar rapporterte kvart kvartal om måloppnåing.

Utviklingsprogrammet for barnevernet representerte ein ny giv for barneverntenesta både i kommunane og fylkeskommunane. Talet på tilsette auka. Tiltak og tenester blei utbygd samstundes som forvaltningsoppgåvene blei sikra gjennom nye rutinar. Den sterke statlege styringa av mål, verkemiddel og tiltak gjorde sitt til dette. Arbeidet med ny barnevernlov blei på mange måtar prega av den målstyrte tenkinga i utviklingsprogrammet. Til dømes gjeld dette formuleringar i formålsparagrafen i lova «rett hjelp til rett tid». Reglane i lova om tidsfristar i saksbehandlinga er henta frå målformuleringane i programmet, fasetenkinga knytt til meldingar, undersøkingar og tiltak som sjølve kjerneprosessen i ei barnevernsak, blei også reflektert i den nye barnevernlova. Kombinasjonen av utviklingsarbeid og lovutvikling var positiv, og sentrale område i lova kunne ein sjå på som ei oppfølging av det arbeidet som var sett i gang i utviklingsprogrammet.

Utviklingsprogrammet for barnevernet la også grunnlaget for ei utvikling med vekt på førebyggjande arbeid, hjelpetiltak og innsatsar i nærmiljøet. Dette kombinert med auka stimulering til og forsøk med tverretatleg samarbeid og samordning på kommunenivå, verka med til ein auka innsats for å hjelpe barn, unge og familiar i heimemiljøet deira. Denne innsatsen blir reflektert i at barnevernet fekk fleire meldingar om barn og unge som levde i ein vanskeleg livssituasjon, og i at fleire fekk hjelpetiltak i heimen. Utviklinga siste tiåret viser ein sterk auke i talet på barn og unge som tek imot hjelpetiltak, frå vel 8 000 i 1990 til vel 19 000 i 2000 (ved utgangen av året.) Når det gjeld barn under omsorg, var det ved utgangen av 1990 og 2000 om lag 5 000 barn og unge. Denne utviklinga er i samsvar med intensjonane i barnevernlova om at tiltak for å halde familien samla skal prøvast ut før spørsmålet om omsorgsovertaking blir vurdert.

Den nye barnevernlova fekk på mange måtar ein god start. Situasjonen i barnevernet var oversiktleg. Det var lagt ein struktur og systematikk i arbeidet, og tiltaksapparatet var i god utvikling. Personaltalet i barneverntenesta var i 1994 nesten dobbelt så stort som i 1990.

Utviklingsprogrammet var eit nødvendig krafttak for å få barnevernet på rett spor. Men utfordringane var mange, og barnevernlova av 1992 inneheldt derfor nye reglar som endra både prosedyrespørsmål, organisering og tiltak.

Utviklinga på nittitalet følgde fire hovudlinjer:

1. Styrking av rettstryggleiken.
2. Vektlegging av hjelpetiltak og førebygging av problemutvikling.
3. Stagnasjon i omfanget av det offentlege institusjonstilbodet – framveksten

- av kommersielle private institusjonstilbud.
4. Kompetansestyrking, forskning og utviklingstiltak.

3.3.1 Styrking av rettstryggleiken

Eit av formåla med barnevernlova av 1992 var å styrkje rettstryggleiken. På barnevernsmåla er spørsmålet om rettstryggleik spesielt komplisert. Vanlegvis blir omgrepet knytt til behovet hos privatpersonar for vern mot inngrep frå offentlege styresmakter overfor dei. I barnevernsakene er det fleire interesser å ta vare på, og dei private interessene kan stå imot kvarandre. Følgjene for barnet og familien dersom barnevernet anten ikkje grip inn, at det grip inn, at det grip inn for seint, på ein feil måte eller med ueigna tiltak, kan vere dramatiske. Barnevernet må derfor sikre at det er balanse mellom retten barnet har til vern frå sine nærmaste og dei nærmaste sin rett til vern mot urettvise inngrep frå det offentlege. Rettstryggleiken må byggje både på reglar om kva ei avgjerd kan gå ut på eller når ein skal gripe inn, og på reglar for framgangsmåten eller saksbehandlinga for å nå fram til avgjerda.

Under arbeidet med barnevernlova var det eit ønske at rettstryggleiken skulle styrkjast både gjennom meir presise inngrepskriterium og gjennom betre saksbehandling. Den viktigaste rettstrygdsreforma ved lova er etableringa av fylkesnemndene for sosiale saker. Det prinsipielt nye med ordninga er at ansvaret for omsorgsovertaking og andre tvangstiltak utanfor heimen er lyfta ut av kommunane og til eit statleg organ. Nemnda er samansett ut frå ønsket om å kombinere juridisk og anna fagleg innsikt med lekmannsskjønn. Kommunen og foreldra er representerte med advokat, og barnet kan også ha eigen talsperson eller advokat. Evalueringa av nemndene og utviklinga dei siste åra tyder på at omsyna til dei faglege spørsmåla og til rettstryggleiken blir tekne godt vare på gjennom den nye ordninga. Fylkesnemndene vil bli grundigare omhandla i kapittel 8.

Reglane om fristar og rapportering av eventuelle brot på fristar både når det gjeld meldingar, undersøkingssaker og iverksetjing av tiltak, har også gjort sitt til meir sikker og oversiktleg saksbehandling og anna styrking av rettstryggleiken.

3.3.2 Vekt på hjelpetiltak og førebygging

Auka personalkapasitet i kommunane, saman med eit meir systematisert og målretta barnevernarbeid, prega 90-åra og førte til auka innsats for å utvikle hjelpetilbodet og det førebyggjande arbeidet. Mange kommunar har etablert tverretatlege og tverrfaglege samarbeidsteam med skole, psykologisk-pedagogisk teneste, barnehage og helsestasjon. Dei fleste kommunane har arbeidd ut tverretatlege førebyggjande planar for barn og unge. Det er vidare drive forsøk med oppvekstetatar i kommunane og barne- og ungdomstenester i fylkeskommunane, og det er gjeve ut temahefte om hjelpetiltak og tiltakskatalogar for det førebyggjande arbeidet. Barne- og familiedepartementet har i denne perioden også sett i gang eit foreldrerettleiingsprogram retta mot foreldre generelt. Foreldrerettleiinga er eit samarbeid med Sosial- og helsedepartementet og dåverande Kyrkje-, undervisnings- og forskingsdepartementet, fordi målgruppene og arenaene for foreldrerettleiing ikkje berre er barnehagar og barnevern, men også skolar og helsestasjonar. Som ein del av programmet er det skrive bøker og temahefte, laga videoar og anna informas-

jonsmateriell til foreldre og fagfolk. Formålet er primært å styrkje kompetansen hos foreldra sjølve i arbeidet med barna sine.

Eit anna viktig utviklingstrekk det siste tiåret har vore det auka fokuset på ei heilskapleg tilnærming til familien for å søkje å halde familien samla gjennom varierte tiltak i heimemiljøet. Sentralt her er empowermentttenkinga (myndiggjeringstenkinga) som skal gjere utsette familiar mest mogleg sjølvhjelpne.

Den breie tilnærminga og mangfaldet i tenester og tiltak i kommunane har vore positiv, men ikkje tilstrekkeleg for å sikre eit mest mogleg heilskapleg tenesteapparat. Det er framleis nødvendig å drive forsøk med organisering og fagleg skoloring ikkje berre innanfor enkelttenester, men også på tvers av fagområda.

3.3.3 Nødvendig fornying

Eit resultat av utviklingsprogrammet for barnevernet var at det blei utvikla nye tiltak innanfor det fylkeskommunale institusjonssegmentet. På 1990-talet har veksten i talet på plassar totalt sett vore liten, og dei siste åra har dei meir tradisjonelle barne- og ungdomsheimane blitt reduserte, noko som ein kan sjå i samanheng med veksten av hjelpetiltaka og det førebyggjande arbeidet i kommunane. I same tidsperioden blei det tydeleg at problema til dei mest utsette barn og unge endra karakter og auka i kompleksitet. Det blei også erkjent at institusjonstilboda og dei faglege metodane for å gje gode kvalifiserte tilbod til barn og unge med store åtferdsvanskar, ikkje var tilstrekkelege verken innanfor barneverntenesta eller i psykisk helsevern for barn og unge. Men den nye lova reflekterte behovet for særlege tiltak for barn som har vist alvorlege åtferdsvanskar. For å målrette innsatsen betre er det i §§ 4–24 og 4–26 reglar om plassering og tilbakehald i institusjon utan eige samtykke eller på grunnlag av samtykke.

Utover på 90-talet har det vist seg nødvendig å finne fram til nye metodar og tiltak som kan vise til gode behandlingsresultat, endring eller modifisering av åtferd hos barn og unge, og styrkje foreldra i deira evner til å møte barna sin problemsituasjon på ein meir klok og gagnleg måte. Etter eit grundig arbeid i departementet og i samarbeid med dåverande Helse- og sosialdepartementet og Noregs forskingsråd, har styresmaktene fokusert på metodar utvikla i USA: Parent Management Training (PMT) og Multisystemic Therapy (MST), sjå kapittel 9.8.3. Desse metodane har god forskingsdokumentasjon som effektive verkemiddel mot åtferdsvanskar som vedvarande kriminalitet, rusmisbruk, valdeleg åtferd og liknande problem. Tiltaka går føre seg i familiane og nærmiljøet til barn og unge, der skole, barnehage og andre viktige arenaer for barn og unge blir trekte med i eit heilskapleg opplegg. Resultata så langt er lovande og vil på sikt kunne dempe behovet for kostnadskrevjande institusjonsplassar for denne gruppa av barn og unge.

På 90-talet fekk vi også ein sterk framvekst av små private institusjonar, ofte organiserte innanfor ein større privat eigd organisasjon med klare kommersielle interesser. Mange av desse tiltaka er svært kostbare. Fylkeskommunane, som betaler for desse dyre og somme gonger lite eigna tiltaka, har til dels følgt for dårleg opp både i forhold til barna og sjølve tiltaket. Barnevernlova frå 1992 har ingen reglar om godkjenning av institusjonar, men fylkesmannen har tilsynsansvar etter lova. Det er gjeve forskrift om tilsyn i barnev-

erninstitusjonar for omsorg og behandling og forskrift om barn sine rettar under opphald i barneverninstitusjonar. Barne- og familiedepartementet kom i Ot. prp. nr. 15 (2001–2002) med framlegg om fylkeskommunal godkjenning for private barneverninstitusjonar som ikkje er innpassa i planen til fylkeskommunen. Proposisjonen blei i Ot. meld. nr. 3 (2001–2002) trekt tilbake på grunn av arbeidet med ny organisering av oppgåvene til fylkeskommunen etter barnevernlova. Som ein konsekvens av dette arbeidet vil spørsmålet om kva for ein instans som skal vere godkjenningsmakt, bli vurdert på nytt. For nærmare omtale sjå kapittel 9.7.5.

Det er viktig for den framtidige utviklinga av barneverntenesta at tiltaka utanfor heimen blir drivne etter strenge kvalitetskrav, og at tiltaka blir evaluerte jamleg i høve til mål og verkemiddel. Talet på barn og unge under omsorg i fosterheim eller barneverninstitusjon har dei siste tiåra stabilisert seg på rundt 5000 barn til kvar tid. Sjølv opphaldstida i institusjon er generelt sett kort for alle aldersgrupper, 6–10 månader. Dei fleste barna under omsorg blir plasserte i fosterheimar. Utviklinga dei siste åra har vist at behova for styrkingstiltak veks. Det har samband med at problemsituasjonen for barn og unge er meir samansett. Utvelging, opplæring og oppfølging av barn og unge i fosterheimar har blitt svært viktig, slik at ein unngår samanbrot i fosterfamiliar og utilsikta flyttingar av barna.

Den familie- og nærmiljøbaserte tilnærminga til problem hos barn og unge som har vakse fram under nittitalet, må også kome fosterfamiliar og fosterbarna til gode.

3.3.4 Kompetansestyrking, forskning og utviklingstiltak

Barnevernet har det siste tiåret hatt ein nødvendig, men ikkje stor nok vekst når det gjeld forskning og utvikling (FOU) og kompetansestyrking. På forskingsområdet er problemstillingar knytte til barnevernet utforma i eigne delforskningsprogram innanfor større program i regi av Noregs forskingsråd. Det har vore viktig å høgde kunnskapstilfanget og skape grunnlag for større forskningsinteresse for barnevernet innanfor ulike fagdisiplinar. Dette er eit langsiktig arbeid som må halde fram. I dette tiåret blei det i tillegg til Barnevernets utviklingssenter i Oslo (integrert som ein del av NOVA i 1997) etablert tre utviklingssenter for barnevernet, plasserte i Tromsø, Trondheim og Bergen. Formålet med desse regionale sentra er å hjelpe regionane og den lokale barneverntenesta med utviklingsarbeid, prosjekt og noko forskning. Sentra er nyleg evaluerte, og det blir mellom anna konkludert med at sentra har hatt ein gunstig effekt på utviklinga av barnevernet i regionen, særleg på enkelte område som til dømes fosterheimsomsorga og barnevern i eit samisk perspektiv.

I første delen av nittitalet blei det lagt til rette for etterutdanning, leiarutdanning og oppbygging av rettleiingsnettverk i barneverntenesta, der erfarne kollegaer hjelper mindre erfarne kollegaer med å integrere fagkunnskap og haldningar. Ein eigen kompetanseplan blei lansert av departementet i 1995. I siste halvdel av nittitalet har likevel dei avgrensa midlane frå departementet si side vore konsentrerte om få prioriterte område. Sjølv om kompetansen innanfor barnevernet samla sett har blitt styrkt ein god del på nittitalet, har tenesta generelt sett behov for stadig nye kompetansetiltak. Dette har samband med at nye eller tidlegare uregistrerte problemområde blant barn og unge veks fram slik vi har sett på nittitalet, til dømes valdsutviklinga i somme barne-

og ungdomsmiljø, mindreårige som gjer overgrep, eteforstyrningar, nye typar narkotika og spreiking av mellom anna barnepornografi og rasistisk propaganda over Internett. Foreldra har behov for hjelp og støtte i eit samfunn der deira rolle stadig blir sett på prøve, og det krev ny kunnskap og kompetanse frå hjelpeapparatet si side.

3.4 Sentrale reglar i dagens barnevernlov

3.4.1 Undersøking – barnevernlova § 4-3

§ 4-3 i barnevernlova regulerer den retten og plikta barneverntenesta har til å undersøkje for å finne ut kva slags forhold barn og unge lever under. Regelen inneheld vilkåra for når barneverntenesta skal gjennomføre undersøking, og korleis undersøkinga skal gjennomførast.

Dersom det er «rimelig grunn til å anta» at det ligg føre forhold som kan gje grunnlag for tiltak etter kapittel fire i barnevernlova, skal barneverntenesta undersøkje forholdet. Omgrepet «rimelig grunn til å anta» er svært skjønnsprega. Formålet med formuleringa er at barnevernet skal kunne kome inn på eit så tidleg tidspunkt som mogleg. Vilåret må ein sjå i samanheng med det kapitlet seier om andre vilkår for inngrep. Barneverntenesta skal såleis setje i gang ei gransking når det er rimeleg grunn til å tru at eit barn på grunn av forhold i heimen eller av andre grunnar har særleg behov for hjelpetiltak, når det er alvorlege manglar med den daglege omsorga eller når eit barn blir mishandla osv.

3.4.2 Hjelpetiltak – barnevernlova § 4-4

Ut frå prinsippet om at barn skal vekse opp hos dei biologiske foreldra sine, er det i lova presisert at hjelpetiltak alltid skal vurderast før meir omfattande tiltak blir sette i gang.

Etter barnevernlova § 4-4 andre ledd skal barneverntenesta når barnet på grunn av forholda i heimen eller av andre grunnar har særleg behov for hjelp, setje i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Kravet om at barnet må ha eit særleg behov for hjelp, inneber at hjelpebehovet er større enn det som er vanleg for dei fleste andre barn. Nokre veikskapar eller manglar ved forholda i heimen er ikkje i seg sjølv nok for å setje i verk tiltak etter § 4-4. Årsaka til at barnet har særlege behov for hjelp, kan vere forholda i heimen, til dømes sosiale problem eller bustadforhold. Behova hos barnet må ein vurdere konkret i det enkelte tilfellet.

Sjølv om utgangspunktet i barnevernlova er at barn skal vekse opp hos sine biologiske foreldre, og at hjelp primært skal gjevast i heimen, kan barneverntenesta som eit frivillig hjelpetiltak plassere barnet utanfor heimen. Vilåret for plassering utanfor heimen etter § 4-4 femte ledd er at barnet har eit «særleg behov» for hjelp, og at dette ikkje kan løysast ved andre hjelpetiltak. Regelen tek sikte på formidling av heiltidsplasseringar for kortare tid.

Hovudregelen er at hjelpetiltak etter § 4-4 skal vere frivillige. Fylkesnemnda kan likevel avgjere at tilsyn i heimen, barnehageplass eller andre eigna tiltak for barnet skal setjast i verk ved pålegg til foreldra. Dette inneber at foreldra ikkje kan setje seg imot tiltaket. I tillegg til at barnet må ha eit særleg

behov for hjelp, er det eit vilkår at ein må sjå det som nødvendig med pålegg for å kunne setje i verk tiltaket. Når det gjeld pålegg om tilsyn i heimen, ser ein på dette som eit så vidt inngripande tiltak at det også er eit vilkår at det ligg føre ein situasjon med omsorgssvikt, jf. § 4-12. Pålegg om hjelpetiltak er særleg aktuelt der det ikkje er mogleg å oppnå tilfredsstillande samarbeid med foreldra.

Under behandlinga av førre stortingsmelding om barne- og ungdomsvernet bad familie-, kultur- og administrasjonskomiteen departementet om å følgje nøye opp utsiktene for dei over 18 år til å halde fram med barneverntiltak. Barnevernlova blei endra i 1998 slik at tiltak som er sette i verk før barnet har fylt 18 år, med samtykke frå barnet kan haldast oppe eller skiftast ut med andre tiltak etter barnevernlova fram til barnet fyller 23 år.

3.4.3 Flytteforbod – barnevernlova § 4-8 første ledd

Når eit barn er plassert utanfor heimen, anten av foreldra sjølv eller etter at det er gjort vedtak om frivillig plassering etter § 4-4 femte ledd, er utgangspunktet at foreldra når som helst kan flytte barnet heim til seg eller til ein annan stad. § 4-8 som er eit viktig unntak frå denne regelen, gjev fylkesnemnda høve til å vedta at barnet for ei tid på opptil tre månader ikkje skal flytte. Fylkesnemnda kan berre gjere eit slikt vedtak dersom det ikkje er rimeleg grunn for flyttinga, eller dersom flyttinga kan vere til skade for barnet. Formålet med flytteforbodet er å gje barneverntenesta tid til anten å leggje forholda til rette slik at (tilbake)flyttinga fører med seg minst mogleg ulempe for barnet, eller eventuelt til å fremje sak for fylkesnemnda om overtaking av omsorg.

3.4.4 Medisinsk undersøking og behandling – barnevernlova § 4-10

Etter § 4-10 kan fylkesnemnda mot foreldra sin vilje vedta at barnet med hjelp frå barneverntenesta skal undersøkjast av lege eller sendast til sjukehus for å bli undersøkt. Fylkesnemnda kan også vedta at barnet skal få behandling i samsvar med tilvising frå lege. Eit slikt vedtak kan gjerast når det er grunn til å tru at barn lid av ein livstrugande eller annan alvorleg sjukdom eller skade, og dersom foreldra ikkje sørgjer for at barnet kjem til undersøking eller behandling.

3.4.5 Behandling av barn som har særlege behandlings- og opplæringsbehov – barnevernlova § 4-11

I dei tilfella der foreldra ikkje sørgjer for at eit funksjonshemma eller spesielt hjelpetrengjande barn får dekt særlege behov for behandling eller opplæring, kan fylkesnemnda gjere vedtak om at barnet skal få behandling eller opplæring med hjelp frå barneverntenesta.

Regelen er aktuell å bruke i dei tilfella der foreldra anten ikkje evnar å ta vare på behandlings- eller opplæringsbehovet hos barnet, der dei til dømes har eit grunnsyn som hindrar dei i å ta nok ansvar eller der dei manglar tillit til behandlingsapparatet. I forarbeida til lova er det presisert at «spesielt hjelpetrengjande» omfattar barn med spesielle psykiske problem. § 4-11 omfattar både tilfelle der det kan vere nødvendig å plassere barnet i spesialinstitusjon og der det greier seg med poliklinisk eller anna form for dagbehandling.

3.4.6 Omsorgsovertaking – barnevernlova §§ 4-12 og 4-8 andre og tredje ledd

Barnevernlova § 4-12 regulerer vilkåra for når fylkesnemnda kan overta omsorga for eit barn. Etter bokstav a) i regelen kan det gjerast vedtak om omsorgsovertaking i dei tilfella der det er «alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller den personlige kontakten og tryggheten» som barnet treng etter sin alder og si utvikling. I samsvar med forarbeida (Ot. prp. nr. 44 1991–92) må situasjonen vere vurdert som klart uhaldbar – ikkje alle slags avvik frå det ein kan kalle vanlege normer eller situasjonar, er god nok grunn til å ta over omsorga. I samband med uttrykka personleg kontakt og tryggleik nemner forarbeida forhold som kjenslemessig avvising av barnet eller ein situasjon der foreldra faktisk er ute av stand til å dekkje kontaktbehovet hos barnet. Bokstav a) dekkjer også tilfelle der tvang eller vald i heimen skaper fysisk eller psykisk utryggleik.

Etter § 4-12 bokstav b) kan det gjerast vedtak om omsorgsovertaking når foreldra ikkje «sørger for at et sykt, funksjonshemmet eller spesielt hjelpetrenende barn får dekket sine særlige behov for behandling eller opplæring». Det forholdet at eit barn på grunn av sjukdom eller funksjonshemming har eit særleg omsorgsbehov, er i seg sjølv ikkje grunnlag for omsorgsovertaking. Men det at foreldre ikkje sørgjer for eller ikkje gjer sitt til at barnet får nødvendig behandling eller opplæring, kan føre til vedtak om omsorgsovertaking.

§ 4-12 bokstav c) blir å bruke når foreldra gjer seg skyldige i «barnemishandling» eller «andre alvorlige overgrep» i heimen. I desse tilfella vil normalt også vilkåra etter bokstavane a) eller b) vere til stades, men fordi mishandling av barn er sett på som såpass alvorleg, er det spesielt nemnt i lovteksten.

Etter bokstav d) i § 4-12 kan omsorgsovertaking skje dersom det er «overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd» fordi foreldra er ute av stand til å ta nok ansvar for barnet. Dette alternativet skil seg ut frå dei som er nemnde ovanfor, fordi omsorga kan overtakast sjølv om det ikkje ligg føre aktuell omsorgssvikt. Vilåret er at det er all grunn til å tru at barnet vil bli alvorleg skadd på sikt om vedtak ikkje blir gjort og gjennomført straks.

I tillegg til dei nemnde vilkåra kan vedtak om omsorgsovertaking berre gjerast dersom dette er nødvendig ut frå den aktuelle situasjonen barnet er i på det tidspunktet då vedtaket blir gjort. Det forholdet at barnet har vore i ein krisesituasjon der det har vore utsett for omsorgssvikt eller mishandling, er dermed ikkje grunn nok til omsorgsovertaking dersom det blir vurdert som lite sannsynleg at omsorgssvikten eller mishandlinga vil gjenta seg. Vedtak om omsorgsovertaking kan heller ikkje gjerast dersom ein kan skape tilfredsstillande vilkår for barnet gjennom mindre inngripande tiltak som til dømes hjelpetiltak i § 4-4 eller dei meir avgrensa tvangstiltaka for sjuke og funksjonshemma barn med meir som er omtalte i §§ 4-10 og 4-11. Ein må her gå til ei konkret vurdering av situasjonen. Hjelpetiltak må vere vurderte, men dei må ikkje vere prøvde. Situasjonen kan bli vurdert som så alvorleg at det er heilt openbert at hjelpetiltak ikkje vil føre fram, men hjelpetiltaka må vere vurderte og ikkje funne gode nok for å sikre barnet ein tilfredsstillande situasjon.

Det kan også gjerast vedtak om omsorgsovertaking etter § 4-8 andre og tredje ledd der barnet alt bur utanfor heimen. Vedtak om omsorgsovertaking etter andre ledd kan gjerast dersom det er svært sannsynleg at flyttinga heim

vil føre til ein omsorgssituasjon eller risiko for barnet som nemnt i § 4-12 første ledd. Eit vedtak om omsorgsovertaking kan også gjerast for eit nyfødt barn, jf. § 4-8 andre ledd andre setninga. Før det blir gjort vedtak etter § 4-8 andre ledd, skal ein også i desse tilfella vurdere om ein kan setje i verk mildare og mindre inngripande tiltak.

Ut frå barnevernlova § 4-8 tredje ledd kan det også gjerast vedtak om omsorgsovertaking sjølv om vilkåra i § 4-12 ikkje er til stades. Regelen kan nyttast der barnet har fått så nær tilknytning til menneske og miljø der det bur, at ein etter ei samla vurdering må rekne med at flyttinga kan føre til alvorlege problem for barnet. I desse tilfella blir det stilt krav om at barnet må ha budd utanfor heimen i meir enn to år.

Når det er gjort vedtak om omsorgsovertaking, skal barnet anten plasserast i fosterheim, jf. barnevernlova § 4-22, i institusjon som er med i fylkeskommuneplanen etter §5-1 jf. § 5-2, eller i opplærings- eller behandlingstilstand når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemma. Fosterheimar og institusjonar er nærmare omtalte i kapittel 9.5 og 9.7.

3.4.7 Fråtaking av foreldreansvaret. Samtykke til adopsjon – barnevernlova § 4-20

For å kunne gjere vedtak om fråtaking av foreldreansvaret blir det stilt krav om at det er gjort vedtak om omsorgsovertaking av barnet. Noko vilkår utover det stiller ikkje lova, men omsynet til det beste for barnet, jf. barnevernlova § 4-1, inneber at det berre kan gjerast vedtak om fråtaking av foreldreansvaret dersom dette er betre for barnet enn om det berre blir gjort vedtak om omsorgsovertaking. Prinsippet om det mildaste inngrepet inneber vidare at det berre kan gjerast vedtak om fråtaking av foreldreansvaret dersom dette er nødvendig ut frå den situasjonen barnet er i.

Der det er gjort vedtak om fråtaking av foreldreansvaret, kan fylkesnemnda gje samtykke til adopsjon i staden for foreldra. Vilkåret for å gje samtykke er at det må reknast som sannsynleg at foreldra varig ikkje vil kunne gje barnet forsvarleg omsorg, eller at barnet har fått slik tilknytning til menneske og miljø der det er, at det etter ei samla vurdering kan føre til alvorlege problem for barnet å bli flytt. Vidare blir det stilt krav om at ein adopsjon vil vere til beste for barnet, at adoptivsøkjjarane har vore fosterforeldre for barnet, og at dei har vist seg skikka til å kunne oppdra barnet som sitt eige.

3.4.8 Tvangstiltak overfor barn med alvorlege åtferdsvanskar – barnevernlova § 4-24 og § 4-26

Når det gjeld tiltak overfor barn med alvorlege åtferdsvanskar, er det åtferda hos barnet eller den unge sjølv som gjev grunnlag for tiltaket. Foreldra blir i desse sakene ikkje fråtekne omsorgsretten til barna. Etter § 4-24 kan eit barn med alvorlege åtferdsvanskar plasserast i ein institusjon for kortvarig observasjon, undersøking og behandling og for langvarig behandling. Den alvorlege åtferda må ha kome til uttrykk gjennom alvorleg eller vedvarande kriminalitet, vedvarande misbruk av rusmiddel, eller på annan måte. Ut frå forarbeida (Ot. prp. nr. 44 1991-92) meiner ein med «alvorlig kriminalitet» i første rekkje alvorlege valds- eller seksualbrotsverk. Ved «gjentatt kriminalitet» er det mellom anna tenkt på ein serie av tjuveri eller hæverk. Når det

gjeld misbruk av rusmiddel, ligg det i omgrepet «vedvarande» at misbruket er omfattande både i omfang og tid. Kriteriet «på annen måte» er omtalt i forarbeida som «annen form for utpreget normløs atferd». Forutan kriminalitet og rusmiddelmisbruk går det fram at «på annen måte» omfattar «prostituasjon og manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe, slik man kjenner de såkalte gatebarna». Dette alternativet er meint å fange opp dei meir samansette problema, som også vil kunne ha i seg element av kriminalitet og rusmisbruk utan at kriteria i lova på desse punkta isolert sett er oppfylte.

Barnevernlova § 4-24 gjev høve til å tvangsplassere eit barn i institusjon både for kortvarig og langvarig behandling. Ei kortvarig plassering vil normalt ha som formål å avklare det vidare hjelpebehovet. Ved ei langsiktig plassering blir det i tillegg til vilkåra i første ledd, lagt vekt på at barnet truleg vil ha behov for meir «langsiktig behandling». Åtferdstiltaka kan nyttast der barnet alt er under omsorg av barneverntenesta. Vedtak om bruk av åtferdstiltak kan vidare gjerast samstundes med vedtak om omsorgsovertaking. I desse tilfella må både vilkåra i §§ 4-12 eller 4-8 om omsorgsovertaking og vilkåra i § 4-24 eller § 4-26 vere oppfylte.

Fordi det ikkje skal gjerast vedtak som er meir inngripande enn nødvendig, stiller § 4-25 første ledd som krav at barneverntenesta skal vurdere om det i staden for tiltak etter § 4-24 bør setjast i verk hjelpetiltak etter § 4-4. Vidare bør barneverntenesta prøve å finne grunnlag for å samarbeide om plassering etter § 4-26.

Vedtak etter § 4-24 kan berre gjerast av fylkesnemnda. Lova opnar likevel i § 4-26 for at eit barn med alvorlege åtferdsproblem kan takast inn i institusjon som fell inn under § 4-24 første og andre ledd på grunnlag av samtykke frå barnet og eventuelt dei som har foreldreansvar for barnet. Er barnet fylt 15 år, er det nok med samtykke frå barnet.

3.4.9 Kortsiktige og førebelse vedtak i akuttsituasjonar – barnevernlova § 4-6, § 4-9 og § 4-25

Etter barnevernlova § 4-6 første ledd skal barneverntenesta setje i verk dei hjelpetiltaka som omgåande er nødvendige når eit barn er utan omsorg fordi foreldra er sjuke eller barnet er utan omsorg av andre grunnar. Regelen tek først og fremst sikte på dei situasjonane der det reint faktisk ikkje er nokon som tek seg av barnet, som til dømes når foreldra har blitt borte frå heimen eller når foreldra er ute av stand til å ta seg av barnet på grunn av sjukdom eller rusmiddelmisbruk. Dersom barnet blir teke forsvarleg hand om av andre enn foreldra, kan ein ikkje seie at barnet er utan omsorg, og regelen vil derfor ikkje bli teken i bruk i slike tilfelle. Tiltak etter § 4-6 første ledd kan berre setjast i verk dersom foreldra ikkje set seg imot tiltaket, og tiltaket kan heller ikkje førast vidare mot foreldra sin vilje.

I dei tilfella der det er fare for at eit barn blir sterkt skadelidande ved å bli verande i heimen, kan leiaren i barnevernadministrasjon eller påtalemakta, utan samtykke frå foreldre, omgåande gjere mellombels vedtak om å plassere barnet utanfor heimen, jf. § 4-6 andre ledd.

Når det er gjort vedtak om plassering utanfor heimen ut frå § 4-6 andre ledd, kan det også gjerast mellombels vedtak om samvær mellom barnet og foreldra, og om nødvendig om at foreldra ikkje skal få vite kvar barnet er plas-

sert. Det er omsynet til det beste for barnet som skal vere avgjerande for reguleringa av samvær mellom barnet og foreldra etter at det er gjort akuttvedtak om plassering, jf. § 4-1.

I enkelte tilfelle kan det vere behov for å gripe inn med akuttvedtak for å hindre at foreldre som ikkje er i stand til å ta seg av omsorga, tek eit nyfødt barn med seg heim frå sjukehuset etter fødselen. I slike tilfelle gjev lova heimel for å gjere førebels vedtak om omsorgsovertaking. Vilkåra i § 4-8 andre ledd andre punktum og § 4-9 første ledd må vere til stades. Det må såleis vere svært sannsynleg at flyttinga til foreldra vil føre til ein situasjon eller risiko for barnet som nemnt i § 4-12 første ledd, og at dei interessene regelen skal sikre, kan bli sterkt skadelidande om vedtaket ikkje blir gjort og gjennomført straks. Når det er gjort førebels vedtak om omsorgsovertaking for eit nyfødt barn, kan det også gjerast førebels vedtak om samvær og sperra adresse, jf. § 4-19 andre ledd.

Etter § 4-25 andre ledd andre punktum kan det utan samtykke gjerast mellombels vedtak om plassering og tilbakehald i institusjon av barn med alvorlege åtferdsvanskar. Vilkåret for å gjere eit mellombels vedtak etter denne regelen er at vilkåra i § 4-24 første ledd er til stades, og at det er fare for at barnet kan bli sterkt skadelidande om vedtaket ikkje blir gjort og gjennomført straks, jf. § 4-6 andre ledd som gjeld tilsvarande. Dersom risikoen for barnet kan reduserast til eit akseptabelt nivå ved at det blir sett inn frivillige hjelpetiltak, anten i heimemiljøet til barnet eller ved frivillig institusjonsplassering, vil vilkåra for å gjere tvangsvedtak med heimel i § 4-25 ikkje vere til stades. Det er altså ikkje nok for å gjere mellombels vedtak for barn med åtferdsvanskar at vilkåra i § 4-24 er til stades. Det må ligge føre eit akutt behov for plasseringa som ein ikkje kan dekkje ved mindre inngripande tiltak medan ein ventar på ordinær behandling.

3.4.10 Samvær – barnevernlova § 4-19

Utgangspunktet er at barn og foreldre har rett til samvær med kvarandre når barnet bur utanfor heimen som følgje av vedtak etter barnevernlova. Dette gjeld uavhengig av om barnet er plassert som eit frivillig hjelpetiltak etter § 4-4 femte ledd, etter vedtak om særtiltak for barn og unge §§ 4-24 og 4-26 eller etter omsorgsovertaking etter § 4-12. Retten til samvær gjeld både barnet sin rett til å besøkje foreldra og foreldra sin rett til å besøkje barnet.

Berre når det er gjort vedtak om omsorgsovertaking, kan retten barnet og foreldra har til samvær, regulerast. Ved omsorgsovertaking skal fylkesnemnda ta stilling til spørsmålet om samvær mellom foreldre og barn. Nemnda kan her av omsynet til barnet avgrense samværet eller slå fast at det ikkje skal vere samvær. Nemnda kan også bestemme at foreldra ikkje skal ha rett til å vite kvar barnet er.

Sjølv om det berre er foreldra som har rett til samvær, kan nemnda avgjere at andre enn foreldra skal ha samvær med barnet. Etter denne avgjerda vil nære slektningar, til dømes besteforeldre eller andre som barnet har nær tilknytning til, kunne få samværsrett.

Nemnda kan overlate til barneverntenesta i samarbeid med foreldre og fosterforeldre å fastsetje nærmare tid og stad for samværet. Det går likevel klart fram av forarbeida at § 4-19 heller ikkje er til hinder for at samværet blir

praktisert i større omfang eller meir fleksibelt enn det som er fastsett i fylkesnemnda sitt vedtak. Det er vidare heller ikkje noko i vegen for at barneverntenesta gjennomfører samvær mellom barnet og andre enn foreldra, sjølv om slikt samvær ikkje er fastsett av nemnda. Føresetnadene for slike utvidingar av samværet er at dei ikkje er i strid med eller bryt premissane som er lagde til grunn i vedtaket. Barneverntenesta kan såleis ikkje bestemme samvær som strider mot det fylkesnemnda har vedteke eller sett som vilkår.

Det er ingen heimel i lova for at barneverntenesta kan gjere mellombels vedtak om samvær etter at det er gjort vedtak om omsorgsovertaking. Dersom barnet er i ein reell faresituasjon når det er saman med foreldra – til dømes der det er tale om mishandling av barnet – vil barneverntenesta i slike alvorlege tilfelle kunne nekte foreldra samvær ved å vise til eit nødrettsgrunnlag. (Samvær mellom foreldre og barn etter barnelova, ved samlivsbrot, blir nærmare omtalt i kapittel 9.6.1.)

Plassering på sperra eller skjult adresse skal berre skje i spesielle tilfelle og blir til dømes nytta der det at foreldra har kjennskap til plasseringsstaden, kan innebære ein tryggingssisiko for barnet eller dei som tek seg av omsorga. Det kan til dømes dreie seg om fare for kidnapping av barnet eller trakassering av fosterforeldre eller institusjonstilsette. Regelen om plassering på skjult adresse er vidare blitt nytta der ein tek sikte på anonym adopsjon. Plassering på skjult adresse er ikkje til hinder for samvær. I slike tilfelle kan samværet gjennomførast på nøytral stad.

3.4.11 Oppheving av vedtak om omsorgsovertaking – barnevernlova § 4-21

Det følgjer av § 4-21 at fylkesnemnda skal oppheve eit vedtak om omsorgsovertaking når foreldra kan gje barnet forsvarleg omsorg. Regelen må ein sjå i samanheng med barnevernlova § 4-16 om at barneverntenesta er pålagt å følgje utviklinga hos barnet og foreldra nøye og under dette heile tida vurdere om vilkåra for å halde oppe omsorga er til stades, eller om barnet skal førast tilbake til foreldra. Tilbakeføringsregelen må ein også sjå i samanheng med § 4-15 tredje ledd om at barneverntenesta er pålagt å arbeide ut planar for omsorgssituasjonen til barnet etter at det er gjort vedtak om omsorgsovertaking.

Ved vurderinga av tilbakeføringsspørsmålet må ein gjere ei heilskapleg og samla vurdering av den aktuelle situasjonen for både foreldra og barnet. Den situasjonen som i si tid gjorde det nødvendig med omsorgsovertakinga, må altså ha endra seg. Sjølv om grunnvilkåret om at foreldra kan gje barnet forsvarleg omsorg, er til stades, kan omsorga ikkje opphevast dersom barnet har fått ei slik tilknytning til menneske og miljø der det er, at det etter ei samla vurdering kan føre til problem for barnet dersom det blir flytt. Dette må vurderast konkret. At det i ein overgangsperiode vil oppstå problem, er ikkje avgjerande. Kor store og eventuelt langvarige skadeverknader ei eventuell tilbakeføring vil ha for barnet, vil avhenge av fleire og samansette forhold. Mellom anna vil det ha noko å seie kor lenge barnet har vore plassert utanfor heimen, kor hyppig kontakt det har hatt med foreldra, i kva grad barnet har spesielle behov som gjer det særleg sårbart for miljøendringar og om foreldra har evne til å møte eventuelle problem i samband med tilbakeføringa. Dess større skade-

verknader eller problem ei tilbakeføring vil påføre barnet, dess større krav må det stillast til omsorgsevna hos foreldra.

Før vedtak om oppheving av omsorgsovertakinga blir gjort, skal fosterforeldra til barnet få rett til å uttale seg. Fosterforeldra er ikkje part i saka, men det er ein føresetnad i forarbeida at barneverntenesta skal hente inn fråsegn frå dei som ledd i saksførebuinga til fylkesnemnda. Ved langvarige plasseringar bør ein også vurdere om fosterforeldra skal førast som vitne i fylkesnemndsaka.

Etter barnevernlova § 6-3 skal barn informerast og takast med på råd når deira utvikling og modningsnivå og sjølv innhaldet i saka tilseier det. Barn som er fylt 12 år, skal alltid få seie si meining før det blir gjort vedtak om flytting, og ein skal leggje vekt på kva barnet meiner. Barn som er fylt 15 år, er sjølv part i saka. Det har kome framlegg om å setje ned aldersgrensa i § 6-3 frå 12 til 7 år. For nærmare omtale sjå 6.3.2.

Etter § 4-21 andre ledd kan verken den private parten eller barneverntenesta krevje at sak om oppheving av vedtak om omsorgsovertaking skal behandlast av fylkesnemnda. Dette gjeld dersom saka har vore behandla av fylkesnemnda eller domstolane dei siste tolv månedene. Fylkesnemnda kan med heimel i denne regelen avvise saka, men nemnda kan også velje å behandle saka sjølv om det ikkje er gått tolv månader. Det siste kan vere aktuelt der fylkesnemnda finn at det ligg føre nye opplysningar som tilseier ny behandling.

4 Fakta om dagens barnevern

4.1 Barn i barnevernet

Barnevernstatistikken til Statistisk sentralbyrå blei endra i 1993, det same året som den nye barnevernlova tok til å gjelde. Endringane i statistikken er såpass store at opplysningar frå tidlegare år ikkje kan samanliknast direkte. Der det blir vist til tal frå før 1993, må tala brukast med varsemd som indikatorar på endring. I dei avsnitta som følgjer, blir det brukt tal frå barnevernstatistikken frå Statistisk sentralbyrå, dersom ikkje andre kjelder eller referansar blir oppgjevne.

Etter barnevernlova § 4-2 skal barneverntenesta snarast og seinast innan ei veke gjennomgå meldingar og vurdere om meldingane skal følgjast opp med undersøkingar etter barnevernlova § 4-3. 89 prosent av meldingane blei i 1996 gjennomgått innan tidsfristen i lova. Ut frå halvårsrapporteringane frå kommunane (til fylkesmenn og departement) om barnevern er det i 2000 registrert totalt 22 851 nye meldingar til barneverntenesta. 96 prosent av desse meldingane blei gjennomgått innan tidsfristen. Delen av bortlagde meldingar har vore etter måten stabil mellom 1993 og 2000.

Etter barnevernlova § 4-3 har barneverntenesta rett og plikt til å undersøkje når det er rimeleg grunn til å tru at barn lever under forhold som kan gje grunnlag for tiltak etter lova. Barnevernet starta i alt 17 550 undersøkingar overfor barn i løpet av 2000. Til samanlikning blei 12 939 undersøkingar starta i 1993. Veksten i talet på undersøkingssaker har vore jamt stigande i denne perioden.

Etter barnevernlova § 6-9 første ledd skal undersøkingar gjennomførast snarast og seinast innan tre månader. I særlege tilfelle kan fristen vere seks månader. Av dei 17 271 undersøkingssakene som blei avslutta i 2000, blei 70 prosent avslutta innan fristen på tre månader og ytterlegare 23 prosent innan fristen på seks månader. I om lag 6 prosent av sakene blei tidsfristen på 6 månader overskriden i 2000, samanlikna med 4 prosent i 1999. Statistikk frå Statistisk sentralbyrå om overhald av den ekstraordinære fristen på 6 månader finst først frå 1996, også då var fristoverskridingane på 6 prosent. Truleg kan ein forklare mange av fristoverskridingane med at kommunane har venta på utgreiingar frå sakkunnige.

På landsbasis var delen av undersøkingssaker som førte til tiltak etter barneverntenester, om lag 54 prosent i 2000. Dette er den høgaste registrerte delen, medan den lågaste var 49 prosent i 1993. Resten av sakene blei lagde bort utan tiltak etter barnevernlova. Det blei i heile perioden oftare sett i verk undersøkingar overfor gutar enn jenter. Overvekta av gutar gjeld også i forhold til dei fleste tiltaka i barnevernet. På same måten som for tidlegare år var det i 2000 ein tydeleg skilnad mellom fylka når det gjaldt påbegynte undersøkingssaker i forhold til talet på barn og unge under 18 år (sjå tabell 4.4).

Tabell 4.1: Barn med tiltak frå barnevernet per 31.12

År	Barn i alt med tiltak frå barnevernet	Omsorgstil- tak (barn under omsorg)	Hjelpetiltak (barn med hjel- petiltak)	Barn med barnevern- tiltak per 1 000 barn 0-17 år
1987	12 147	3 795	8 352	11,0
1990	15 337	4 836	10 502	14,1
1993	20 532	6 018	14 514	19,8
1996	21 505	4 845	16 660	20,2
1999	23 810	4 952	18 858	21,2
2000	24 817	5 136	19 681	21,8

Kilde: SSB

Som det går fram av tabell 4.1, auka talet på barn med tiltak frå barnevernet sterkt i den etter måten korte perioden 1990-1993. Dette var også perioden for det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet (sjå kapittel 3.3). Auken kan truleg knytast til at barnevernet fekk kapasitet til å arbeide systematisk med meldingar og undersøkingar som barnevernet tidlegare ikkje hadde behandla. Ved starten av perioden låg mange ubehandla meldingar i kommunane. (I mediedebatten rundt 1990 blei dei ubehandla sakene ofte omtalte som «mappebarna»). Veksten i talet på og delen av barn under tiltak frå barnevernet har stige jamt også i perioden etter utviklingsprogrammet.

Ved utgangen av 2000 mottok om lag 19 700 barn frivillige hjelpetiltak frå barnevernet, medan 5 136 barn var under omsorg (tabell 4.1). Av 5 136 barn under omsorg var 4 462 i fosterheim, 460 i barneverninstitusjon (tabell 4.2) og resten i andre butiltak som rusmiddel-institusjonar, bu- og arbeidskollektiv, psykiatriske institusjonar og avdelingar. (Publiserte tal frå SSB om bruken av dei nemnde andre butiltaka skil ikkje mellom plasseringar som omsorgstiltak og hjelpetiltak. Frivillige plasseringar i åtferdstiltak etter barnevernlova § 4-26 inngår i statistikken som ein del av plasseringar utanfor heimen som hjelpetiltak, i likskap med åtferdsplasseringar etter barnevernlova § 4-24 i saker der det ikkje også er gjort omsorgsvedtak etter § 4-12.)

Til samanlikning kan ein nemne at totalt 31 905 barn og unge mottok tiltak frå barnevernet i løpet av 2000. Av desse barna var 25 870 i hjelpetiltak og 6 035 i omsorgstiltak. Denne samanlikninga gjev ein indikasjon på at særleg hjelpetiltaka ofte er kortvarige.

Ved utgangen av 2000 var det i gjennomsnitt 22 barn per 1 000 barn under 18 år som mottok barneverntiltak, mot 21 året før. Som i tidlegare år var det store variasjonar mellom fylka (sjå tabell 4.4).

Tabell 4.2: Barn i fosterheimar og barneverninstitusjonar per 31.12

År	Fosterheimar i alt	Fosterheimar (omsorg)	Fosterheimar (hjelpetiltak)	Barnevern- institusjon- ar i alt	Barnevern- institusjo- nar(omsorg)	Barnevern- institusjo- nar(hjelpetil- tak)
1993	4 952	4 641	311	748	583	165
1994	4 843	4 267	576	782	515	267
1995	4 959	4 216	743	787	428	359
1996	4 902	3 981	921	824	408	416
1997	5 118	4 055	1 063	788	357	431
1998	5 456	4 198	1 258	933	424	509
1999	5 664	4 277	1 387	1 011	438	573
2000	6 007	4 462	1 545	1 140	460	680

Kilde: SSB

Som det går fram av tabell 4.2, har talet på plasseringar i fosterheimar som hjelpetiltak auka sterkt frå 311 barn i 1993 til 1 545 barn i 2000. Også plasseringar i barneverninstitusjon som frivillig hjelpetiltak etter § 4–4 femte ledd (eller åtferdstiltak) har auka frå 165 i 1993 til 680 i 2000. Her er det snakk om meir enn ei firedobling av plasseringar utanfor heimen i slike hjelpetiltak i den aktuelle perioden. Barnevernstatistikken frå før 1993 gjev berre opplysningar om talet på barn som blei plasserte utanfor heimen etter den tidlegare barnevernlova, og skil ikkje mellom plasseringar med og utan formelt samtykke frå foreldra.

Frå 1993 til 2000 steig talet på barn i fosterheimar frå 4 952 til 6 007. Tilsvarende steig talet på barn plasserte på barneverninstitusjon frå 748 til 1 140. På same tidspunkt var i tillegg 244, 109 og 181 barn og unge plasserte i høvesvis bu- og arbeidskollektiv/rusmiddelinstitusjon, psykiatriske institusjonar/avdelingar eller i butilbod for barn og foreldre. (For nærmare opplysningar om inndelingar i typar barneverninstitusjonar, sjå kapittel 9.7.2)

Dei vanlegaste hjelpetiltaka frå barnevernet si side for barn som bur i eigen heim, er besøksheim, støttekontakt og barnehage. Talet på barn med barnehageplass som tiltak frå barnevernet har likevel gått noko ned dei seinare åra. Dette kan ha samband med at det har blitt lettare å få barnehageplass på ordinære vilkår i takt med auka barnehageutbygging. Statistikk om bruk av hjelpetiltak er nærmare omtalt i tiltakskapitlet i denne meldinga.

Den nye barnevernlova sette ned aldersgrensa for etterverntiltak i barnevernet til 20 år. Ved lovendring i 1998 blei denne grensa på nytt heva til 23 år. Per 31.12.00 mottok 1 366 ungdommar i alderen 18–19 år slike tiltak frå barnevernet. På same tidspunkt mottok 353 unge vaksne over 20 år etterverntiltak. Dei oftast brukte etterverntiltaka var økonomisk støtte, fosterheim, institusjon, støttekontakt og bustad.

Det har vore eit gjennomgåande trekk at nokon fleire gutar enn jenter har motteke tiltak frå barnevernet. Til dømes utgjorde gutar 55 prosent av barn og unge med barneverntiltak ved utgangen av 2000.

Rapport 99:11 frå Statistisk sentralbyrå (Kalve, 1999) om innvandrarbarn i barnevernet byggjer på data frå 1995 og 1996. Med unntak for den etter måten vesle gruppa barn med flyktningbakgrunn, skilde barn med ein eller begge biologiske foreldre som var fødte i utlandet, seg generelt sett ikkje særleg sterkt ut frå gjennomsnittet. Skilnadene blir gjorde greie for i kapittel 6.2.4. Rapporten poengterer her at samanhengane mellom typar tiltak, inngrepskriterium, familietypar, landbakgrunn og innvandringskategoriar (første- og andregenerasjons innvandrarar, barn der éin av dei biologiske foreldra er fødd i Noreg, flyktningar, adoptivbarn) viser mange nyansar. Nyare data frå utgangen av 1999 stadfester dette inntrykket. (Kalve, 2001).

Aldersfordelinga blant dei «nye» barna (sjå nedst i tabell 4.3), det vil seie dei barna som ikkje var registrerte i barnevernet året før, har også halde seg stort sett stabil i perioden etter den nye barnevernlova blei vedteken. At barnet har eit særleg behov på grunn av forholda i heimen, er det kriteriet som kvart år oftast blir oppgjeve som grunnlag for tiltak, jf. § 4-4 2. ledd. Dette gjeld særleg for barn i førskolealder. Åtferd i form av sosialt avvik eller kriminalitet blir i særleg grad brukt som kriterium for ungdom mellom 14 og 17 år. Åtferdskriteriet blir oppgjeve, med ein viss årleg variasjon, som grunnlag i vel ein tredjedel av dei sakene som gjeld 14 til 17-åringar. Generelt sett har veksten i delen (og spesielt talet) av tiltak grunngjevne med åtferda hos barn og unge, vore lågare enn det debatten i media om problemfeltet kan gje inntrykk av.

Frå og med 1993 inneheld barnevernstatistikken opplysningar om det grunnlaget barnevernet har for å setje i verk tiltak overfor barn som ikkje var registrerte i barnevernet året før. For enkelte barn blir det oppgjeve fleire grunnar for å setje i verk tiltak, og summen av grunngjevingar er derfor høgare enn talet på barn. Grunnlaga som blir oppgjevne, er meir spesifiserte enn dei inngrepskriteria for hjelpetiltak, omsorgstiltak og åtferdstiltak som barnevernlova nemner. Grunnlaget for inngrep kan delast inn i fire hovudkategoriar som i den følgjande tabellen er kategoriserte etter kor ofte dei blir brukte. Kategoriane er forholda i heimen (jf. barnevernlova § 4-4, 2. ledd), omsorgssvikt, åtferdsproblema hos barnet eller ungdommen og mishandling. Utrekningane av prosentar er i tabellen nedanfor berre gjorde i forhold til hovudkategoriane, med unntak for 2000. (Prosentar er rekna i forhold til talet på barn og avrunda nedover til nærmaste desimal).

Tabell 4.3: Grunnlag hos barnevernet for å setje inn tiltak for «nye barn» (hjelpetiltak, omsorgstiltak og åtferdstiltak)

Grunnlag	1 993	1 995	1 997	1 999	2 000	20 00 i %
Forholda i heimen (i %)	4 5,9	5 0,9	4 8,8	4 4,5	4 5,7	
Forholda i heimen, særlege behov	4 252	4 027	3 831	3 452	3 798	44, 2
Funksjonshemming hos barnet	3 12	1 93	1 31	1 03	1 27	1,4
Omsorgssvikt (i %)	3 7,4	2 9,4	2 9,0	2 6,1	2 7,7	
Vanstell	3 31	1 54	1 05	7 7	1 09	1,2
Manglande omsorgsevner hos foreldre	1 671	9 87	9 06	7 31	7 85	9,1
Psykisk helse hos foreldre	8 86	6 51	6 86	6 73	8 28	9,6
Rusmisbruk hos foreldre	8 37	6 45	6 57	6 04	6 62	7,7
Åtferdsproblem (i %)	1 7,1	1 7,9	1 6,9	1 7,6	1 9,7	
Rusmisbruk hos barnet	1 53	1 30	1 21	1 44	1 85	2,1
Barnet si åtferd (avvik, kriminalitet)	1 551	1 359	1 255	1 266	1 508	17, 5
Mishandling (i %)	5 ,4	4 ,3	3 ,8	3 ,6	4 ,2	
Fysisk mishandling	1 54	1 21	1 31	1 20	1 68	1,9
Psykisk mishandling	1 86	1 13	8 6	7 4	9 6	1,1
Seksuelle overgrep/incest	1 99	1 23	9 1	9 6	9 9	1,1
Anna grunnlag (ikkje spesifisert)	1 755	1 472	1 666	1 557	1 577	18, 3
Foreldre er døde	1 71	8 8	7 4	7 1	7 0	0,8
Ikkje oppgjeve grunnlag	1 223	9 58	1 000	1 229	1 221	14, 2

Tabell 4.3: Grunnlag hos barnevernet for å setje inn tiltak for «nye barn» (hjelpetiltak, omsorgstiltak og åtferdstiltak)

Grunnlag	1 993	1 995	1 997	1 999	2 000	20 00 i %
Talet på nye barn med barnevern- tiltak i løpet av året	9 937	8 280	8 105	7 986	8 583	

Kilde: SSB

Som tidlegare nemnt har det totale talet på barn med tiltak frå barnevernet heile tida vore stigande. Tabellen viser at talet på nye barn i barnevernet heldt seg stabilt etter ein mellombels nedgang midt i perioden. Den mellombelse nedgangen kan tolkast som indikasjon på at barnevernet hadde behandla «mappene» av ubehandla saker frå førstninga av 90-talet, og at talet på nye barn derfor stabiliserte seg på eit litt lågare nivå enn i 1993. Veksten i tiltak grunngjevne med forholda i heimen og nedgangen i tiltak grunngjevne med omsorgssvikt (sjå avsnitt nedanfor) kunne også tolkast i same retninga.

Forholda i heimen – særlege behov – var i heile perioden den klart vanlegaste grunngjevinga for å setje i verk tiltak, og bruken av denne hovudkategorien har halde seg stabil etter ein relativ auke i midten av perioden. Hovudkategoriar knytte til omsorgssvikt, og særleg grunngjevingar som vanstell og «foreldres manglende omsorgsevne», blei brukte oftare tidleg enn i resten av perioden. Oppgjevne åtferdsproblem stig markant mellom 1999 og 2000, men var når det gjeld talet på barn og unge i barnevernet, då på same nivå som i 1993. Den klart minst brukte hovudkategorien – mishandling – gjekk først noko ned, for deretter å stige litt i 2000. Grunngjevinga for vedtak som seksuelle overgrep/incest og psykisk mishandling, ligg på eit lågare nivå mot slutten enn ved starten av perioden. Når det gjeld seksuelle overgrepssaker, har somme tolka nedgangen som ein langtidsverknad av «Bjugn-saka» (varte frå 1992 til 1994/1995).

Dei oppgjevne grunnane byggjer på vurderingane til dei som fyller ut statistikkskjemaa til SSB i kommunane. Truleg vil derfor liknande saker bli kategoriserte noko ulikt i ulike kommune- og bydelar. Endringar i grunngjevingane kan i tillegg til faktiske skilnader i problem og behov, også vere uttrykk for endring av problemoppfatningar innanfor barnevernet.

4.2 Kort om barneverninstitusjonar

I 2000 var det registrert i alt 183 barneverninstitusjonar med til saman 1 724 plassar. Fordelinga var 21 barneheimar, 66 ungdomsheimar, 20 kombinerte barne- og ungdomsheimar, 14 institusjonar for foreldre og barn (mødreheimar), 11 bu- og arbeidskollektiv, 29 akutt- og utgreiingsinstitusjonar og 22 andre. Vel fem av ti barneverninstitusjonar (54 prosent) er i dag anten barne- eller ungdomsheimar. Mange av desse institusjonane har nokre akuttplassar i tillegg til plassar for langvarige plasseringar.

(Den spesifikke barneverninstitusjonsstatistikken bruker litt andre kategoriar og datainnsamlingsmetodar enn resten av barnevernstatistikken til Statistisk sentralbyrå. Den ordinære barnevernstatistikken er basert på indivi-

dopplysnin-gar om kvart barn og bruk av personnummer, medan statistikken frå barneverninstitusjonane byggjer på oppsummeringar frå kvar institusjon. Barneverninstitusjonsstatistikken inkluderer fleire typar institusjonar enn barnevernstatistikken. Tala for bebuarar rundt årsskiftet 2000/2001 avvik der-for noko frå tidlegare oppgjevne tal i kapittel 4.1.)

Dei nemnde institusjonane hadde per 15.01.01 registrert ca. 1 500 bebuarar. Av bebuarane hadde den gongen 38 prosent budd på institusjonen i under eit halvt år, 20 prosent hadde budd der mellom eit halvt og eitt år, 25 prosent hadde butid mellom eitt og to år, og resten hadde vore på institusjon i minst to år.

Det offentlege eig og driv 57 prosent av dei registrerte barneverninstitusjonane. Dei fleste av dei har fylkeskommunane ansvar for. Private, organisasjonar og stiftingar eig resten av institusjonane. Fylkeskommunane har i dag eit særskilt ansvar for å følgje opp den faglege standarden på desse institusjonane.

Ein plass i barneverninstitusjon kosta i 2000 i gjennomsnitt 964 000 kroner per år. Kostnadene per institusjonsplass varierer mykje. Plassane i bu- og arbeidskollektiv og i akutt- og utgreiingsinstitusjon var dei dyraste og kosta i gjennomsnitt 1,39 og 1,116 mill. kroner per år (Kjelde: SSB). For nærmare omtale av barneverninstitusjonane, sjå kapittel 9.7.2.

4.3 Om klientkarrierar i barnevernet

Gjennom Noregs forskingsråd er det i fleire år blitt løyvt midlar til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) for å gjennomarbeide og analysere barnevernstatistikken til Statistisk sentralbyrå. Ved å følgje utviklinga over fleire år og kople barnevernstatistikken til annan statistikk, viser denne forskinga eit noko anna bilete av barnevernet enn det statistikken for kvart enkelt år gjev inntrykk av.

Mellom 1990 og 1997 blei om lag 71 000 barn og unge registrerte i barnevernet i den forstand at dei debuterte som mottakarar av tiltak i dette tidsrommet. Dette utgjorde ca. 5 prosent av totalbefolkninga i same aldersgruppe (0–17 år). Til samanlikning mottok 2 prosent av 0–17-åringane tiltak frå barnevernet ved utgangen av 1997.

Om lag 70 prosent av barna mottok berre hjelpetiltak (eller førebyggjande tiltak som dei blei kalla etter den gamle barnevernlova fram til 1993). Dei vanlegaste klientkarrierane for desse barna var anten å vere klient i eitt år eller minst fem år.

Blant dei resterande 30 prosent av barna som mottok omsorgstiltak for kort eller lang tid, varierte karrieremønstra mellom anna etter alder. Av dei som var 0–12 år ved første gongs registrering i barnevernet, mottok om lag seks tidelar av dei også hjelpetiltak i heimen i løpet av tidsperioden, medan «ungdomsdebutantar» i over halvparten av sakene ikkje mottok hjelpetiltak i perioden.

I NOU 2000:12 side 145 blir det vist til ei undersøking (Havik, 1997) av 43 saker som blei lagde fram for fylkesnemndene. I desse sakene rekna fylkesnemndene med at 61 % av barna ikkje ville bli førte tilbake til heimen. Sjølv om det ikkje finst nøyaktige tal for tilbakeføringsprosenten, indikerer seinare stu-

diar at ein mykje mindre del av barna blir verande under omsorg fram til dei blir vaksne.

Mellom barn og unge som blei plasserte utanfor heimen første gong mellom 1991 og 1993, var 14 prosent av dei framleis plasserte fem år etterpå. Karrieremønstra over 5 år varierte mykje, særleg i forhold til alder ved plassering. Den aktuelle rapporten gjev ikkje nærmare informasjon om kor mange som gjekk ut av barneverntiltak på grunn av alder. Det som kan seiast sikkert når det gjeld tilbakeføring, er at blant 0–5-åringane blei 80 prosent av barna «varig» eller mellombels tilbakeførte til heimen i løpet av fem år. Drygt 80 prosent av dei aktuelle 6–12-åringane blei tilbakeførte til heimen «permanent» eller for eit kortare tidsrom.

Barna som blir plasserte utanfor heimen, kan i ei forenkla framstilling delast opp i hovudgruppene korttidsklientar og langtidsklientar.

- Korttidsklientar er plasserte i inntil eitt år og har ei overvekt av: jenter, barn frå «den tredje verda», barn av tidlegare gifte mødrer og barn av foreldre med forholdsvis høg utdanning og inntekt.
- Langtidsklientar er plasserte i minimum fire år og har ei overvekt av: gutar, barn frå Noreg og andre vestlege land, barn av ugifte mødrer og barn av foreldre med låg utdanning og inntekt. I langt større grad enn korttidsklientane hadde langtidsklientane vore utsette for omsorgssvikt eller mishandling.

4.4 Geografiske skilnader i barnevernet

Som tidlegare illustrert med enkelte døme, finst det store geografiske skilnader i det norske barnevernet. Barnevernstatistikken i perioden 1993–2000 viser skilnader mellom fylka på dei nemnde variablane i heile perioden. Kva for fylke som har høge og låge tal, varierer i forhold til dei ulike variablane og til dels også frå år til år. Tabell 4.4 viser skilnader mellom fylka når det gjeld delen av undersøkingssaker, barn med barneverntiltak (hjelpetiltak, omsorgstiltak, åtferdstiltak) og delen av meldingar som førte til tiltak frå barnevernet.

Tabell 4.4: Skilnader mellom fylka: undersøkingssaker, barn med barneverntiltak, og avgjerder etter undersøkingssaker i 1996 og 2000

Fylke	Undersøkingssaker per 1000 barn 0–17		Delen av barn med barneverntiltak per 1000 barn 0–17 ved årsslutt		Delen av undersøkingssaker som førte til barneverntiltak	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Østfold	14	19	26	27	45 %	43 %
Akershus	11	12	17	17	52 %	52 %
Oslo	16	17	23	24	46 %	59 %
Hedmark	16	15	26	21	61 %	49 %
Oppland	13	11	18	18	62 %	59 %
Buskerud	14	20	20	21	47 %	54 %
Vestfold	17	21	19	19	46 %	48 %
Telemark	17	22	24	27	53 %	51 %
Aust –	13	19	25	22	66 %	54 %
Agder						
Vest-Agder	14	18	21	22	53 %	49 %
Rogaland	12	15	21	24	49 %	60 %
Hordaland	15	15	17	20	36 %	53 %
Sogn og	12	14	15	18	59 %	63 %
Fjordane						
Møre og	13	15	16	19	58 %	63 %
Romsdal						
Sør-Trøndelag	14	14	19	22	52 %	59 %
Nord-Trøndelag	17	16	24	23	67 %	62 %
Nordland	19	22	22	26	57 %	54 %
Troms	17	20	18	20	61 %	55 %
Finnmark	19	22	24	24	60 %	47 %
Heile landet	15	17	20	22	52 %	54 %

Kilde: SSB

Når det gjaldt undersøkingssaker, låg Finnmark, Telemark og Nordland høgast i 2000 med 22 promille, og Oppland låg lågast med 11 promille. I 1996 hadde også Finnmark og Nordland den høgaste delen av oppstarta undersøkingssaker, medan Akershus hadde relativt sett færrest saker.

Variasjonane mellom fylka var stor også når det gjaldt delen av undersøkingssaker som førte til tiltak etter barnevernlova. Delen av igangsette tiltak etter undersøkingssaker låg i 2000 på over 60 prosent i tre fylke, medan i fem fylke førte under halvparten av undersøkingane til barneverntiltak. Som tabellen viser, endra denne delen seg mykje (pluss eller minus 5 prosent) i om lag halvparten av fylka samanlikna med 1996. Fylka som hadde spesielt høge eller spesielt låge tal i 1996, var med få unntak (Nord-Trøndelag, Østfold og Vestfold) ikkje dei same fylka som i 2000.

Telemark og Østfold låg ved utgangen av 2000 på topp med 27 barnevernklientar per 1000 barn. Til samanlikning hadde Akershus 17 barn med tiltak per 1000 innbyggjarar mellom 0 og 17 år. Samanlikna med 1996 hadde delen barn med barneverntiltak gått ned i tre fylke, halde seg på same nivå i tre andre fylke og auka i dei tretten andre fylka.

Det er vanskeleg å tenkje seg at trekk ved fylka eller fylkeskommunane i seg sjølv kan forklare kvifor praksis varierer mellom kommunale barneverntjenester. Ein studie basert på barnevernstatistikk frå 1993–1996, indikerer at kommunestorleik generelt sett har ein etter måten svak statistisk samanheng med talet på meldingar og undersøkingssaker og etterfølgjande kommunale avgjerder. Forenkla framstilt auka talet på meldingar og undersøkingssaker noko i takt med storleiken på kommunane. Desse skilnadene blei stort sett jamna ut ved at bortleggingsprosenten frå undersøkingssaker også auka med kommunestorleiken. Kanskje noko overraskande hadde kommunar med under 5 000 innbyggjarar den gongen den høgaste delen hjelpetiltak. Skilnadene mellom kommunar av ulik storleik var særleg klar når det gjeld delen av omsorgsplasseringar. Særleg kommunar med over 50 000 innbyggjarar plasserte barn og unge oftare utanfor heimen enn det mindre kommunar gjorde.

Barn frå kommunar med over 40 000 innbyggjarar blir plasserte utanfor heimen mykje oftare enn barn frå mindre kommunar, går det fram av Prosjektrapport 2000: 7 frå NIBR.

For dei siste åra er det til no ikkje gjort tilsvarende analysar om korleis kommunestorleiken heng saman med tiltaksnivået i barnevernet. Barnevernstatistikken for 2000 viser likevel at kommunestorleik framleis heng saman med tiltaksnivået dette året. I løpet av heile 2000 mottok 27,3 av 1000 barn og unge på landsbasis tiltak frå barnevernet. Kommunar med over 50 000 innbyggjarar hadde den høgaste delen på 29,6 promille, medan kommunar med 5 000–10 000 innbyggjarar hadde den lågaste delen med 24,5 promille (Kjelde: SSB).

I NOU 2000:12 oppsummerer (side 97, 100 og 111) utvalet kva det meiner tilgjengeleg forskning indikerer om dei regionale variasjonane i barnevernet. Utvalet meiner at store skilnader i bortleggingsprosentar frå år til år ved dei same kontora, kan tolkast som teikn på at lokale standardar ikkje er den dominerande årsaka til variasjonane. Skilnader mellom kommunar og bydelar er likevel i ein del tilfelle så store over lengre tid at ulikskapane neppe kan tolkast som anna enn uttrykk for at det er skilnader på når dei meiner det er nødvendig å gripe inn.

Variasjonane i avgjerdsresultat kan hypotetisk mellom anna henge saman med variasjonar mellom kommunale barnevernkontor når det gjeld organiser-

ing, sosiale omgjevnader, faglege forståingsrammer, økonomi, personellressursar og behov/problem. Ikkje overraskande er eit klart funn at kommunestorleik isolert sett ikkje heng saman med delen av barn under omsorg dersom ein samanliknar kommunar med liknande utgiftsnivå. Stillingsratane i barnevernet heng sterkt saman med omfanget av hjelpe- og omsorgstiltak. Generelt sett aukar stillingsratane i barnevernet noko i takt med kommunestorleik. I kommunar der delen av tilsette i barnevernet i forhold til talet på mindreårige i kommunen ligg på same nivå, forsvinn nesten skilnadene i tiltaksnivå mellom kommunar med ulik storleik.

Ulike empiriske studiar gjev til dels ganske ulike inntrykk av korleis barnevernet i Noreg arbeider, og kva slags kriterium barnevernet legg til grunn for sine avgjerder. Det verkar samstundes klart at det er klare skilnader når det gjeld korleis meldings- og undersøkingssaker blir behandla i ulike delar av landet. Utan at dette strengt teke er dokumentert, er det lite som indikerer at skilnadene hovudsakleg dreier seg om variasjonar i behov og problem. Det ser med andre ord ut til å finnast ulike lokale «kulturar» eller «tradisjonar» i barnevernet, men kva som ligg i dei, er ikkje nærmare forklart eller analysert i faglitteraturen. Generelt sett meiner Befringutvalet at det ikkje er mogleg å spore nokon samanheng mellom kor alvorlege sakene som blir melde til barnevernet, i utgangspunktet verkar, og dei avgjerdene barnevernet deretter tek. Forskingsbasert norsk litteratur som blir referert i utgreinga, kan gje inntrykk av at barnevernet i Noreg som oftast legg stor vekt på ønske hos foreldre og samarbeid med foreldre i barnevernsaker. Dette gjev mellom anna grunnlag for å spørje om kvifor barnevernet i nokre saker vurderer forholda i heimen som så dårlege at tenesta vel å reise sak for fylkesnemnda om omsorgsovertaking, medan barnevernet i andre saker ikkje gjer det. Vi har få empiriske studiar frå Noreg om avgjerdsprosessen i det kommunale barnevernet i dei tilfella der barnevernet går inn for omsorgsovertaking. Utanlandsk litteratur og nokre norske studiar indikerer likevel at når barnevernet går inn for omsorgsovertaking, er avgjerda i barnevernet ofte det siste leddet i ein serie avgjerder om dei involverte barna og familiane deira.

Verken kvantitativ eller kvalitativ forskning gjev klare svar på kva som er bakgrunnen for dei geografiske skilnadene barnevernstatistikken viser. Til ein viss grad kan variasjonane knytast til talet på tilsette i barnevernet i forhold til folketalet og storleiken på kommunen. I kva grad dei geografiske skilnadene heng saman med ulike behov, lar seg førebels i mindre grad dokumentere.

5 Velferdspolitik for barn og familiar

5.1 Gode levekår for alle

5.1.1 Innleiing

Det er stor variasjon i kva for typar problem barn som får hjelp frå barnevernet, har, og kor alvorlege eller omfattande problema er. Den store gjennomstrøyminga av barn i barnevernet avspeglar denne røyndommen. Dei fleste barn og unge som får med barnevernet å gjere, har berre behov for hjelp og støtte i ein kortare periode, medan somme har behov for permanent hjelp i store delar av oppveksten. Utsette barn og unge kan ha problem som gjeld fleire sider av livet, og vanskaner kjem ofte til uttrykk på fleire oppvekstarenaer samstundes. Dermed kjem ein del barn og familiar deira i kontakt med fleire etatar og hjelpetenester. Resultatet av den hjelpa dei får, vil mellom anna vere avhengig av kor godt desse instansane kan samarbeide.

Familien, barnehagen, skolen og fritida utgjer dei sentrale rammene rundt livet til alle barn og unge. Det har skjedd store endringar på desse områda dei siste tiåra; barn og unge veks opp i eit anna sosialt og kulturelt landskap enn foreldra gjorde. Skolen får meir og meir å seie i livet til barn og unge, både når det gjeld utdanning og sosial trening. Å lykkast på skolen fagleg og sosialt er blitt enda meir nødvendig enn før fordi det i mindre grad finst alternative vegar som gjev kvalifisering til yrke og arbeid. Medan det i tidlegare generasjonar var mogleg for ungdom å gå inn i arbeidslivet og gjere karriere utan å ta utdanning, er det lite rom for dette i dag. Barnevernet har eit særleg ansvar for å hjelpe utsette barn og unge med å finne sine vegar inn i vaksensamfunnet.

Regjeringa ønskjer å sameine måla om ein god barndom og ei god ungdomstid med kvalifisering for framtida. Barn og unge med særskilde behov må sikrast ei best mogleg framtid gjennom samarbeid og tilrettelegging både lokalt og nasjonalt. Ein må ta omsyn til utsette barn og unge i alle politiske prosessar som har med deira situasjon å gjere. Ikkje minst i kommunal planlegging og politikk må omsynet til barn og unge vere gjennomgripande.

I den generelle barne- og ungdomspolitikken ønskjer regjeringa ein aktiv politikk for å stimulere barn og ungdom til deltaking og medansvar i samfunnet. Det er viktig å ha ein god dialog mellom barn, ungdom og vaksne, slik at også behova og interessene hos barn og ungdom blir tekne vare på. Barn og ungdom må bli høyrde, og synspunkta deira må ein ta på alvor. Dette gjeld også i barnevernsaker, sjølv om det er barnevernet som på vegner av samfunnet må ta dei endelege avgjerdene om kva som er det beste for barnet, og når den omsorga foreldra gjev, har så store manglar at barnet bør plasserast utanfor heimen.

Utjamning av levekårsskilnader, solidaritet, likeverd og mangfald står sentralt i barne- og ungdomspolitikken. Eit overordna mål er å sikre alle barn og unge likeverdige tilbod og utviklingsvilkår. For å motverke ulikskapar vil regjeringa leggje særskild vekt på å betre oppvekstkåra for dei dårlegast stilte,

mellom anna gjennom ein handlingsplan mot fattigdom. Eit godt barnevern er ein viktig del av ein heilskapleg barne- og ungdomspolitik.

Norske styresmakter har i dei seinare åra lagt vekt på å styrkje oppvekstmiljøet, mellom anna gjennom omfattande reform- og forsøksarbeid og gjennom utvikling av tilbod og tenester som er eigna til å dekkje dagens behov. Trass i den innsatsen som alt har skjedd, kan vi enno ikkje seie oss nøgde. Framleis finst det barn og unge som har det vanskeleg, somme av dei skaper også store problem for andre. Kriminalitet, mobbing, vald og rusproblem, vanskar med å strekkje til på skolen og problem med å få innpass på arbeidsmarknaden er ein del av røyndommen for nokre. Nokre barn veks opp i familiar med dårlege økonomiske og materielle kår, og nokre få barn opplever direkte fattigdom. Den offentlege politikken må utformast og organiserast slik at alle barn og ungdommar får gode utviklingsvilkår og den hjelp og støtte dei har behov for. For å sikre dette er det ikkje minst nødvendig med eit godt samarbeid mellom etatar og tenester i kommunane.

Barn som har langvarig kontakt med barnevernet, har behov for hjelp på ulike område, og dermed frå fleire hjelpetenester. Ofte er denne hjelpa for dårleg koordinert. For å lykkast i det førebyggjande hjelpearbeidet med barn og familiar er barnevernet heilt avhengig av eit breitt samarbeid med andre sektorar og tenester. I § 3-2 i barnevernlova heiter det: «Barnevernet skal medvirke til at barns interesser også ivaretas av andre offentlege organer». Vidare: «Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Som ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet». I § 3-3 heiter det at «Barneverntjenesten bør også samarbeide med frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge». Noko av bakgrunnen for innføringa av desse reglane i barnevernlova var at leiinga i kommunane og andre rundt 1990 oppfatta at barnevernet isolerte seg og var for lite oppteke av samarbeid med andre kommunale og fylkeskommunale faginstansar. Det mangelfulle samarbeidet blei sett på som noko av forklaringa på svak effektivitet og opphoping av saker, jf. uttrykket «mappebarn» frå den tida. Mange kommunar har gjennom det siste tiåret betra barnevernet sitt og gjort erfaringar med alternative former for organisering av tenester for barn og unge. Likevel kan barnevernet framleis bli meir synleg i det førebyggjande hjelpearbeidet. For å kunne vere til hjelp for barn og familiar på ein heilskapleg måte må tenesta liggje langt framme i ei aktiv samarbeidsrolle. Barnevernet skal samarbeide med familien, barnehagen, skole og PP-teneste, helsetenestene og eventuelt frivillige organisasjonar. Som det går fram av kapittel 3 i barnevernlova, har barnevernet eit særleg ansvar for førebygging og samarbeid med andre tenester. Om barnevernet bør få eit hovudansvar i samordningsarbeidet, må det vere opp til kommunane å avgjere. Nokre kommunar har alt organisert tenester for barn og unge saman i ein oppvekstetate. Ei slik samordning kan i seg sjølv gje gode styrings- og samarbeidsformer. Like viktig for samarbeid og koordinering kan såkalla lågterskeltilbod gjennom helsestasjonar eller «familiesentralar» vere. Alle familiar med barn møter helsestasjonen. Fordi bruk av tilbodet ikkje blir

opplevd som stigmatiserende, er det lett for foreldre å ta kontakt. Vidare kopling til barnevernet eller andre hjelpetenester kan ein etablere etter behov.

Barneverntenesta i kommunen kan vere koordinator for det kommunale samarbeidet om utsette barn og familiar. Ingen annan instans har dette hovudansvaret i dag. Ei slik praktisering av det ansvaret barnevernet har for koordineringa av det førebyggjande arbeidet for utsette barn og familiar, vil gje eit betre tenestetilbod i kommunen samstundes som det vil føre til auka legitimitet og autoritet for barnevernet. Barneverntenesta nyttar allereie i stor grad heilskaplege individuelle planar i saker om omsorgsovertaking, jf. barnevernlova § 4-15 og i saker der barn er plasserte etter åtferdsreglane, jf. barnevernlova § 4-28 om tiltaksplanar. I barnevernlova § 4-5 om oppfølging av hjelpetiltak heiter det også at barneverntenesta skal arbeide ut ein tidsavgrensa tiltaksplan. Barneverntenesta skal etter denne reglen halde seg orientert om korleis det går med barnet og familien og vurdere om hjelpa er teneleg, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak. I denne samanhengen bør barnevernet også vurdere om det er aktuelt med hjelp frå andre hjelpetenester.

Tiltaksplanar i barnevernet blir særleg nytta ved omsorgsovertaking og plassering etter åtferdsreglane. For å oppnå eit godt samarbeid både innanfor og på tvers av forvaltningsnivå og tenester, og for å sikre at barn, unge og familiar med samansette problem får god og heilskapleg forebyggjande hjelp, vil dei aktuelle departementa vurdere om ein skal leggje større vekt på individuelle planar i det forebyggjande arbeidet. Ein slik individuell plan skal eventuelt påleggje nødvendig samarbeid mellom ulike tenester og etatar som har ansvar for hjelpetiltak for utsette barn og unge og familien deira.

5.1.2 Tryggleik og omsorg

Familien har hovudansvaret for velferd og utvikling hos barn og ungdom. Hovudoppgåva for det offentlege er å sørgje for gode rammevilkår for familiane, samstundes som ein må setje inn tiltak der familieomsorga viser teikn på å svikte. Dagens barn og unge møter ei omskifteleg verd, som også stiller store krav til foreldra. Gjennom foreldrepermisjon, foreldrerettleing, økonomiske overføringar, barnehage og skole med fritidsordningar for dei yngste hjelper styresmaktene foreldra i å ta på seg det ansvaret dei har for utviklinga hos barn og unge.

Eit samfunn i rask endring stiller store krav til kompetanse og omstillingsevne. Samfunnet gjev ikkje ferdige svar på kva eller kven dei unge skal bli. Dagens barn og unge har mange fleire alternativ å velje mellom enn førre generasjon. Dette set også store krav til foreldre som rettleiarar for barn og unge. Foreldra og familien er ikkje blitt mindre viktig. Tvert imot kan det vere slik at oppsedinga frå foreldra, påverknaden deira og inngrepa deira i livet til barn og ungdom har endå meir å seie enn før. Krava til foreldra om deltaking og oppfølging av eigne barn mellom anna i forhold til skole, utdanning og fritidsaktivitetar, kan vere med på å forsterke skilja mellom barn og ungdom som har foreldre som gjev nok støtte og hjelp, og dei som har foreldre som av ulike grunnar ikkje maktar å følgje opp i same grad. Det blir stilt store og nye krav til det offentlege når desse skilnadene skal jamnast ut.

Tryggleik i familien er svært viktig for ei god personleg utvikling. Samstundes får jamaldergruppa gradvis ei stadig meir sentral rolle i livet til dei

unge. Fellesskapet blant venner blir basis for spesielle samværsformer, interesser og aktiviteter. Her skjer det læring og utprøving som det oftast ikkje er mogleg å få til saman med vaksne. Jamalderfellesskapet kan også verke med til å utvikle negative livsstilar og åtferdsmønster som i for stor grad blir referanse og målestokk.

Forholdet mellom barn og ungdom og dei vaksne har endra seg mykje i løpet av ein generasjon. Kontakten og opplæringa som tidlegare skjedde i eit arbeidsfellesskap mellom unge og vaksne, er svekt. For samfunnet er det ei utfordring å styrkje samhandlinga mellom generasjonane.

5.1.3 Deltaking og medverknad

Rettane til barn og ungdom har fått større vekt dei seinare åra. Medan barn tidlegare blei sedde på som «eigedommen» til foreldre eller andre føresette, rettar dagens lovverk i større grad fokus mot dei rettane barn og ungdom sjølve har. Desse rettane omfattar vern mot forhold som kan føre til skade, både i og utanfor familien, og dessutan rettar som knyter seg til barnet som eit sjølvstendig handlande individ. FN's konvensjon om barnerettane er eit uttrykk for eit aukande medvit om, og ei prioritering og anerkjenning, av barna sine rettar, sjå kapittel 6.3.1 og 6.3.2.

Regjeringa ser det som viktig at alle barn og unge får høve til å delta aktivt og vere med på å utforme og gjennomføre barne- og ungdomspolitikken. I tillegg til at barn og ungdom kan verke med til å lyfte kvaliteten på barne- og ungdomspolitikken og gjere han meir treffsikker, er deltakinga viktig for opplæring i demokratiske haldningar og handlemåtar. Barn og ungdom som får sjansen til å vere med og bestemme, viser kreativitet, engasjement og ansvarskjensle. Erfaringar viser at der barn og unge har kome med innspel, har dei kome inn med verdifulle kunnskapar og opplysningar, slik at innsatsen og tilboda har blitt betre og meir i tråd med ønska og behova hos dei unge. Det er eit mål at alle kommunane i landet legg opp eit systematisk arbeid for å trekkje barn og ungdom aktivt inn i arbeidet for å betre oppvekstmiljøet – både i skolen, i fritida, i nærmiljøet og gjennom deltaking i kommunale plan- og avgjerdsprosessar. Eit døme på slikt arbeid er dei kommunale barne- og ungdomsråda. I tillegg er det viktig å stimulere til auka dialog mellom statlege styresmakter og barn og ungdom. I barnevernet er samarbeidet med Landsforeningen for barnevernsbarn viktig.

Skolen har eit spesielt viktig ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar. Reformene i skole og opplæring på 1990-talet, Reform 94 og Reform 97, opnar opp for å styrkje engasjementet hos elevane og evna deira til å ta ansvar både i skolen og i samfunnet. Elevdemokrati, ansvar for eiga læring på alle trinn og medansvar frå elevane si side står sentralt. Målet er å etablere gode lærings- og oppvekstmiljø, styrkje læring og trivsel hos elevane og motivere dei til å ta ansvar for seg sjølv og andre. Det er ei utfordring for skolane å gjere ein innsats for barn og unge som tek imot tiltak frå barnevernet medan dei er elevar. Elevar og lærarar og heile miljøet i skolane vil kunne profittere på ei open og bevisst haldning til (med)elevar med særlege behov. Ein annan måte å møte denne utfordringa på er å gjere bruk av andre yrkesgrupper i skolen i tillegg til lærarane.

Deltaking og medverknad blir nærmare omtalt i ei St.meld nr. 39 (2001–2002) «Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge»,

5.1.4 Likeverdig opplæring

Utdanning er viktigare i dag enn nokon gong, både som drivkraft i samfunnsutviklinga og for den enkelte. I aukande grad er utdanning avgjerande for likeverd og fordeling av samfunnsgoda. Å sikre barn og unge lik rett og like vilkår for utdanning og kvalifisering er eit sentralt mål for barne- og ungdomspolitikken. Dei siste åra er det gjennomført omfattande reformer for å styrkje utdanningssystemet, innanfor grunnskole og vidaregåande opplæring, og gjennom omlegging av høgare utdanning. Eit siktemål med reformarbeidet har vore å sikre ei jamnare rekruttering til vidaregåande opplæring og høgare utdanning. For barnevernet er det ei særleg viktig oppgåve å sørge for, i samarbeid med skolestyresmaktene, at barn som er under tiltak utanfor heimen (mellom anna i institusjonar), ikkje får eit mangelfullt skoletilbod.

Med Reform 94 har all ungdom i Noreg fått ein lovfesta rett til vidaregåande opplæring. Utviding av retten til utdanning for ungdom er eit gode for dei fleste. Men auka krav til utdanning fører også til at fallhøgda blir større for barn og ungdom som ikkje greier å utvikle sine evner og anlegg innanfor utdanningssystemet. Dei sakkar akterut i forhold til jamaldrande og har problem med å få innpass i arbeidslivet. Ungdom med låg utdanning eller ikkje fullført utdanning utgjer ei spesielt utsett gruppe som står i fare for å falle ut av arbeidsmarknaden. For å fange opp ungdom som ikkje er motivert til opplæring i skole eller i arbeidslivet, eller som avbryt opplæringa, er det oppretta oppfølgingsteneste i kvar fylkeskommune. Denne tenesta skal sikre eit tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege instansar. Oppfølgingstenesta gjer eit viktig og godt arbeid, men framleis er det unge som ikkje blir fanga opp. Regjeringa vil føre vidare innsatsen overfor ungdom som fell utanfor utdanningssystemet. Eit nært samarbeid mellom barnevern og oppfølgingsteneste vil i mange tilfelle vere til stor hjelp.

Verdigrunnlaget for skolen har heimel i opplæringslova og den generelle delen av læreplanen. Opplæringa skal, ifølgje opplæringslova, tilpassast evnene og føresetnadene til den enkelte. Det er viktig for skolen å utvikle ei inkluderande og tilpassa opplæring for alle barn og unge dei møter, og grunnskolen skal ikkje berre utvikle elevane fagleg, men også personleg og sosialt. Dette er lovfesta i opplæringslova. Førebyggjande og haldningsskapande arbeid i skolen gjer det mogleg å nå dei fleste barn og unge og foreldra deira. Skolen har handlingsrom for å setje i verk både generelt førebyggjande arbeid og innsats retta mot spesielt utsette barn eller grupper.

Fordi skolen og andre tenester har eit felles ansvar for barn og unge, er gode samarbeidsrutinar viktig. Arbeidet for eit godt lærings- og oppvekstmiljø krev kontinuerleg og langsiktig innsats. Ein føresetnad for at skolane skal lykkast i dette arbeidet, er at det blir etablert eit tett samarbeid med foreldre, nærmiljø, andre offentlege tenester og ikkje minst elevane sjølve.

Skolen disponerer etter måten store økonomi- og personalressursar. Det er ei utfordring for skolane å nytte ressursane på ein slik måte at dei også kjem utsette grupper til gode. I den seinare tid har det blitt fokusert på problemløysande metodar med dokumentert effekt. Vidare må ein leggje vekt på system-

retta tiltak, også med fokus på førebyggjande arbeid. Systemarbeidet i skolen kan mellom anna vere knytt opp mot organisering av undervisninga for å skape gode lærings- og utviklingsarenaer for barn og unge. Forsking tyder på at lærarar bruker meir tid på «oppdragelse» no enn før, og dette bør ein vurdere å synleggjere meir i skole- og læreplanar.

I samband med St.meld. nr. 23 (1997–98) «Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov» blei det sett i gang eit treårig kompetanseutviklingsprogram for pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) og skoleleiarar (Samtak). Programmet blir gjennomført i perioden 2000–2002. Sosiale og emosjonelle vanskar er eitt av satsingsområda saman med systemretta arbeid.

Metodane MST og PMT som er utvikla for å hjelpe åtferdsvanskelege barn og unge (sjå omtale i kap 9.8.3), skal prøvast ut og evaluerast i skolen med fokus på både sjølv skolegangen og heim-skole-samarbeidet. Det er også ei målsetjing å utvikle og evaluere praktiske, skolebaserte tiltaksmodellar for å førebyggje og meistre alvorlege åtferdsproblem.

HEMIL-senteret ved Universitetet i Bergen har utvikla eit tiltaksprogram mot mobbing og antisosial åtferd i skolen som har vist seg effektivt, og som alle kommunar får tilbod om å delta i. Foreldrerettleiingsprogrammet, jf. kapittel 5.2.7, er samstundes utvida og tilpassa skolen. Hovudmålet er å fremje kontakt og kommunikasjon mellom barn, foreldre og lærarar. Satsinga på foreldrerettleiing i skolen vil bli ført vidare.

Ifølgje opplæringslova skal alle kommunar ha ei pedagogisk-psykologisk teneste (PPT). Hovudarbeidsområdet for denne tenesta er mellom anna utgreiingar og rettleiing knytt til barn og unge med særlege behov for spesialpedagogiske tenester. Tilsette i PPT har ofte høgare pedagogisk eller psykologisk kompetanse som det er viktig for skolar og barnehagar og få tilgang på. Det er framleis ei utfordring for tenesta å arbeide systemretta og tverrfagleg og å setje fokus på foreldresamarbeid.

Det er viktig at kommunane legg til rette for eit systematisk samarbeid mellom den pedagogisk-psykologisk tenesta og barnevernet. Samarbeidet bør ikkje avgrense seg til det som er strengt lovpålagt (informasjonsplikt, undersøking av meldingar osv.), men så langt regelverket tillèt, innebære eit samarbeid om det enkelte barn til beste for barnet.

5.1.5 Helse og livsstil

For å sikre eit godt helsefremjande og førebyggjande arbeid blant barn og ungdom er det nødvendig med samordning og samarbeid på tvers av etatar og sektorar og mellom offentleg og frivillig innsats. Samstundes skal arbeidet vere målretta ut frå spesielle behov eller risikosituasjonar.

Psykososiale problem er truleg det helseproblemet som aukar mest blant barn og unge. Det er rekna ut at ca. 50 000 barn og unge har behov for tenester frå psykisk helsevern for barn og unge, jf. St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga*. Ein reknar med at mellom 10 og 20 prosent av alle barn har så vidt store plager at dette går ut over måten dei fungerer på i dagleglivet. Om lag ein tredjepart av dei, det vil seie 4–7 prosent av heile barne- og ungdomsbefolkninga, er barn og unge som ein reknar med er alvorleg plaga, og som ein reknar med treng behandling.

Gjennom *Opptrappingsplan for psykisk helse 1999–2006* er det lagt opp til ei omfattande utbygging av psykisk helsevern for barn og ungdom. Det er teke utgangspunkt i ein auke av dekninga til alle under 18 år frå 2, 2 prosent til 5 prosent. Dette skal både skje gjennom utbygging av fleire døgnplassar til ungdom, fleire dagplassar til barn og unge og fleire fagpersonar til poliklinisk verksemd. I løpet av dei seinare åra er det lagt ned eit stort arbeid i fylka for å betre samarbeidet mellom psykisk helsevern for barn og unge og barnevernet. Dette samarbeidet må halde fram.

Ved behandlinga av statsbudsjettet for 2001 slutta Stortinget seg til at det skal liggje føre ein politisk vedteken plan i kommunane for det psykososiale helsearbeidet. Planen skal også omhandle barn og unge og vurdere dei retningsgjevande føringane frå Helsedepartementet om at 20 prosent av øyremerkte tilskot skal gå til barn og unge. Det er ei utfordring for kommunane å utvikle gode tiltak og tiltakskjeder for barn og unge.

Styrking og utvikling av det psykiske helsearbeidet i kommunane er også ein sentral del av opptrappingsplanen. Eit viktig siktemål er fleire og betre tenester for barn og unge. Målsetjinga er at det ved utløpet av planperioden skal vere etablert 800 nye stillingar innanfor helsestasjons- og skolehelsetenesta, her medrekna helsestasjonar for ungdom. For å styrkje det psykososiale arbeidet blant barn og unge i kommunane skal det også setjast inn 260 årsverk ut over dagens nivå. Desse stillingane skal mellom anna hjelpe til å betre støttekontakttenesta og kultur- og fritidstilbodet for dei som har, eller er særleg utsette for, problem av psykososial karakter. Dei skal dessutan kunne setjast inn med tanke på å førebyggje psykososiale problem. Det vil vere viktig at stillingane får ankerfeste innanfor kommunen på ein måte som gjer det mogleg å dra nytte av eksisterande kompetanse, og at tenestetilbodet er integrert i det ordinære tilbodet i kommunen. Samstundes må ein sikre at ein når dei som har særleg behov for psykososiale tenester. Det er viktig at ressursauken kjem barn og unge innanfor barnevernet til gode.

Regjeringa har sett i gang eit arbeid med å gjennomgå og ajourføre opptrappingsplanen for psykisk helse, både når det gjeld brukartiltak, informasjon, kommunale og spesialiserte tenester og kompetansetiltak. Opptrappingsplanen har lagt vekt på barn og unge. Fleire tiltak skjer mellom anna i samarbeid med Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskingsdepartementet. I tillegg blir det no arbeidd med ein heilskapleg strategi for psykisk helse hos barn og unge for å styrkje mellom anna satsinga på førebyggjande tiltak og oppbygging av kompetanse. Strategien blir utarbeidd i samarbeid med organisasjonen Voksne for Barn og andre sentrale aktørar.

Etter reforma av spesialisthelsetenestene er psykisk helsevern for barn og unge overført til helseføretaka. Sosialdepartementet greier no ut spørsmålet om framtidig organisering av dei delane av tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukarar som framleis er lagde til fylkeskommunen. Barne- og familiedepartementet har sendt på høyring framlegg til framtidig organisering av dei oppgåvene innanfor barnevernområdet som i dag ligg i fylkeskommunen. Dette inneber nye utfordringar til framtidig organisering av samarbeidet. Departementa har derfor sett i gang eit arbeid for å sikre ei god samordning mellom desse tenestene i framtida, uavhengig av kva for forvaltningsløysingar som blir valde.

Livsstil er meir enn helseåtfærd. Livsstil kan definerast som eit mønster av stabile vanar som er typiske for den gruppa ein tilhøyrrer eller ønskjer å tilhøyrrer. Livsstilsvanar tileignar ein seg tidleg. Både kosthald, fysisk aktivitet og ulykkesførebygging er avhengig av tilrettelegging og innsats frå dei vaksne, både i heim, barnehage og nærmiljø. Etter som barnet veks til, vil skolen og fritidsorganisasjonane vere viktige i tilrettelegginga av gode sosiale samanhengar og situasjonar. Samstundes vil dei vere viktige både i å førebyggje mobbing, vald og kriminalitet og i å hindre bruk av tobakk og rusmiddel. Det er ei utfordring å få barn og unge til å delta aktivt til beste for eige liv. For unge er påverknaden frå jamaldrande avgjerande, både for val av livsstil og helsevanar.

Det er arbeidd ut ein eigen tverrdepartemental strategiplan mot eteforstyrningar. Strategiplanen legg vekt på både førebyggjande og kompetanseheveande tiltak og på behandlingstiltak. Mellom dei førebyggjande tiltaka som blir retta inn mot auka kunnskap og medvit hos unge om problematikk knytt til eteforstyrningar, er undervisningspakken «Kropp, kultur og kommunikasjon.»

Eit nytt prosjekt «TENK» som er under utvikling, er eit nytt nettbasert interaktivt undervisningsopplegg for lærar og elevar som fell inn under den førebyggjande strategien i planen.

Boks 5.1 Prosjektet «TENK» – mobilisering for egenverd og mediaforståelse»

Barne- og familiedepartementet og Undervisnings- og forskingsdepartementet (Læringssentret) har initiert eit internettbasert undervisningsopplegg som kan hjelpe til med å bevisstgjere barn og unge om media og verkemiddel og metodar som reklamen bruker. Prosjektet har som målsetjing å lage ein utvida skoleprosjektpakke for å møte problematikken rundt eteforstyrningar hos unge menneske og overdrive fokus på sjablongidol og usunne kroppsideal. Prosjektet baserer seg på at førebygging er det mest effektive middelet for å hindre problem og unngå at unge menneske blir sjuke, og at dette handlar meir om sjølvtilit enn om sjukdom. Det er no utvikla internettsider som både rettar seg mot elevar i ungdomsskolen og vidaregåande skole (elevsona) og ei eiga lærarsone der lærarar kan få kunnskap om dette temaet. Internettsidene er prøvde ut og utvikla i samarbeid med lærarar og elevar ved St. Hallvard vidaregåande skole. Prosjektet blir også heile tida evaluert av ein forskar frå Nord-Trøndelagsforskning.

Utfolding gjennom idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet er ein viktig del av oppveksten for barn og ungdom. Grunnlaget for livsstil, aktivitetsvanar og god helse gjennom heile livsløpet blir lagt i barne- og ungdomsåra. Det er veldokumenterte positive samanhengar mellom fysisk aktivitet og helse, og det er ein klar samanheng mellom fysisk aktivitetsnivå og risikoen for å utvikle ei rekkje folkesjukdommar. Det er sterke haldepunkt for at livsstil og aktivitetsvanar i befolkninga går i ei uheldig retning. Aktivitetsnivået blant ungdom viser ei negativ utvikling, barna er mindre fysisk aktive, og det er sosiale skilnader i

livsstil med konsekvensar for helsa. Ei stor utfordring ligg i ein koordinert innsats med bidrag frå fleire samfunnssektorar for å skape gode vilkår for variert fysisk utfolding i kvardag og fritid.

5.1.6 Eit godt fritidsmiljø

Eigenaktivitet og kreativitet er berande prinsipp i regjeringa si satsing på barn og ungdom. Barn og ungdom er aktive utøvarar, skaparar og brukarar i kultur- og fritidsverksemd. Kultur- og fritidspolitikken må utformast slik at behov og interesser hos barn og ungdom blir tekne på alvor, og at det blir gjeve rom for engasjement og deltaking. Dei frivillige barne- og ungdomsorganisasjonane spelar ei sentral rolle her. Kultur- og fritidspolitikken må tilretteleggjast slik at alle grupper av barn og ungdom får høve til å delta i eit aktivt og mangfaldig kulturliv. Regjeringa ser det som viktig at innsatsen retta mot barn og unge på kultur- og fritidsområdet blir styrkt og utvikla vidare. Dei frivillige organisasjonane på kulturfeltet er viktige og skal sikrast gode kår. Kultur- og kyrkjedepartementet arbeider for tida med ei ny kulturmelding som etter planen skal leggjast fram for Stortinget tidleg på våren 2003. Barn og unge vil vere eit tema i denne meldinga. Kultur på barne- og ungdomsområdet vil også bli omtalt i meldinga til Stortinget frå Barne- og familiedepartementet om oppvekst og lev-ekår for barn og unge.

Gode og trygge møteplassar står sentralt i arbeidet med å sikre eit godt fritidsmiljø. Barn og ungdom er meir enn andre avhengige av det fysiske og sosiale nærmiljøet for leik, utfolding og samvær med jamaldrande. Nærmiljøet er gjerne den viktigaste ramma for aktivitetar og samvær – og for tilhøyrse til eit større fellesskap utanfor familien. Tilgangen på og utforminga av møtestader i nærmiljøet og i lokalsamfunnet har mykje å seie for korleis barn og ungdom kan møtast, og for kva dei kan gjere. Både barnehagar, skolar, fritidsklubbar, idrettsanlegg, frivillige organisasjonar og andre offentlege og private møteplassar er viktige.

Problem knytte til vald, mobbing, kriminalitet, rus og rasisme blant barn og ungdom har kome meir i framgrunnen dei seinare åra. Nokre få barn og unge med innvandrarbakgrunn er utsette for kjønnskamfaring. Situasjonen vekker uro. Regjeringa ønskjer eit breitt engasjement for å snu utviklinga. For å få til den nødvendige satsinga er det lagt opp til styrkt innsats og betre samordning både i kommunar og på statleg nivå. Det er eit særleg behov for å styrkje og vidareutvikle det tverrsektorielle samarbeidet mellom ulike etatar og tenester lokalt. Vidare er det behov for styrkt samarbeid mellom offentlege styresmakter, barn og ungdom, foreldre, frivillige organisasjonar og grupper. Som døme på samarbeid kan ein nemne at regjeringa gjennom dokumenta Innsats mot tvangsekteskap 2002 og Handlingsplan mot kjønnslemlestelse sette i verk tiltak som inneber eit konkret samarbeid mellom alle dei nemnde partane.

Rusmiddelmissbruket blant ungdom har endra seg dei seinare åra. Sprei-inga av heroin og amfetamin, det aukande talet på unge som har erfaring med misbruk av hasj og ecstasy, og ei gliding i retning av meir liberale haldningar til narkotika, gjev grunn til bekymring. Ulike ungdomskulturelle aktivitetar med stor tiltrekkingskraft synest å ha ei nokså liberal haldning til narkotika, noko som lett kan føre til rekruttering blant nye brukargrupper. Det er særleg

bekymringsfullt at enkelte nye typar narkotika blir knytte saman med populære og mediafokuserte livsstilar.

Narkotikamisbruket blant ungdom er aukande både i landet i det heile og i Oslo. Bruk av alkohol har også stige blant ungdom. Det går føre seg ei gradvis tilnærming mellom by og bygd når det gjeld rusmiddelbruk blant ungdom, og skilnadene er ikkje lenger så markante som dei var nokre få tiår tidlegare. I arbeidet med å førebyggje rusmiddelmisbruk må heile samfunnet, og ikkje berre styresmaktene, engasjere seg. Det er blant venner, i familien eller saman med skole- og arbeidskameratar at haldningar blir forma. Det er derfor viktig at desse miljøa mobiliserer mot rusmiddelmisbruk, samstundes som styresmaktene gjennom lovverk og kontrolltiltak signaliserer klare haldningar mot rusmiddelmisbruk.

I arbeidet med å sikre eit godt fritidsmiljø er det viktig at tilsette i kultur- og fritidssektoren samarbeider med andre offentlege etatar og tenester lokalt, som til dømes skole, politi og barnevern, gjennom forpliktande rutinar for samarbeid. Det er også viktig med eit godt samspel mellom det offentlege arbeidet og innsats i regi av frivillige organisasjonar og ungdomsmiljø. Erfaringar viser at aktivitetar og engasjement frå barn og ungdom sjølv i det førebyggjande arbeidet verkar positivt i ungdomsmiljøa. Ansvarlegging av barn og ungdom er eit positivt signal om at dei blir tekne på alvor. Det er ei utfordring å involvere alle grupper av barn og ungdom i arbeidet med å skape eit godt fritidsmiljø lokalt.

Rusproblem er aukande og spreier seg til nye grupper. Regjeringa har som mål å redusere det totale alkoholforbruket og styre meir av alkoholomsetninga inn i lovlege former. Regjeringa vil derfor arbeide ut ein eigen handlingsplan mot rusproblem som vektlegg både førebyggjande tiltak og betre behandlingstilbod for rusmisbrukarar. I barnevernsaker er rusmisbruk hos foreldra ofte grunnlag for tiltak, særleg i dei tilfella der det er aktuelt med omsorgsovertaking.

5.2 Tenester for barn og familiar

5.2.1 Innleiing

Alle familiar med barn i Noreg er omfatta av ein aktiv fordelingspolitikk med siktemål anten å kompensere barnefamiliane for nokre av meirutgiftene ved å ha barn, eller bidra med tenester eller overføringar for å stø opp om omsorga familien skal gje barna. Dei viktigaste ordningane er barnetrygd, fødsels- og adopsjonspengar og eingongsstønad ved fødsel og adopsjon, kontantstøtte og tilbod om barnehageplass. I møtet mellom familien og barnevernet veit barnevernet at det kan ta utgangspunkt i desse ordningane når opplegget for den enkelte familien skal drøftast.

5.2.2 Barnetrygd

Barnetrygda er den viktigaste økonomiske støtteordninga for barnefamiliane. Eit sentralt formål med barnetrygda er at ho skal kompensere for nokre av utgiftene i samband med det å ha barn. Barnetrygda verkar omfordelende mellom familiar med og utan barn. Den som forsørgjer barn under 18 år og er

busett i Noreg, har rett til barnetrygd. Ordinær barnetrygd er 972 kroner per måned per barn (2001).

Barne- og familiedepartementet har i Ot. prp. nr. 57 (2000–2001) og i Ot. prp. nr. 11 (2001–2002) kome med framlegg til ny lov om barnetrygd. Ny barnetrygdlov blei vedteken av Stortinget i 2002. Lova tek til å gjelde frå 1. januar 2003. Barnetrygdlova som gjeld i dag, blei vedteken i 1946, og det har ikkje vore gjennomført noka total lovrevidering sidan den gongen. Gjeldande barnetrygdlov har inga formålsformulering. Departementet kjem med framlegg om at ei formulering som framhevar at formålet med barnetrygda er at ho skal vere eit bidrag til utgiftene ved å forsørge barn, kjem med i den nye lova.

Sosialdepartementet har 13. september 1977, med heimel i barnetrygdlova § 1 første ledd tredje punkt, fastsett forskrifter om kven som skal ha retten til barnetrygd for barn som ikkje veks opp hos foreldra sine eller hos adoptivforeldre. Forskrifta regulerer først og fremst utbetaling og disponering av barnetrygd for barn som er under omsorg av barnevernet i samsvar med reglane i barnevernlova.

Etter gjeldande regelverk skal barnetrygda for fosterbarn og barn i institusjon nyttast til ekstraordinære utlegg og til oppsparing på eigen konto, ikkje til dekning av daglege utgifter og småinnkjøp av ulik art. Barnetrygda skal setjast inn på kontoen til barnet av fosterforeldra, eventuelt av barneverninstitusjonen. Til større utbetalningar må fosterforeldra hente inn samtykke frå tilsynsføraren til barnet eller, dersom barnet er plassert i institusjon, frå tilsynsansvarleg for institusjonen. Dei oppsparte midlane er meint å kome barnet til nytte seinare, til dømes til utdanning. Både fosterforeldre og institusjonar må føre rekneskap for bruken av barnetrygda.

Når den nye lova tek til å gjelde, vil den forskrifta som gjeld no, falle bort. Dei allmenne reglane for utbetaling og disponering av barnetrygd skal gjelde for desse barna som for barn elles. Barnetrygd vil då bli utbetalt til fosterforeldra eller til den barnevernsinstitusjonen der barnet bur. Barnetrygda blir såleis også for desse barna eit tilskot til dagleg underhald, på same måten som for alle andre barn.

5.2.3 Fødsels- og adopsjonspengar

Alle kvinner er dekte av ei trygdeytning i samband med fødsel eller adopsjon av norsk eller utanlandsk barn. Fødselspengeperioden er 52 veker med 80 prosent lønnsdekning eller 42 veker med full lønn. Fødsels- og adopsjonspengar blir rekna ut etter inntekta til den av foreldra som har permisjon. Ved inntekt over 308 160 kroner (6 gonger grunnbeløpet i folketrygda) blir det ikkje gjeve fødsels- eller adopsjonspengar for den overskytande delen. Etter avtale kan full lønn utbetalast av arbeidsgjevar.

Kvinner som ikkje har tent opp rett til fødsels- eller adopsjonspengar, får utbetalt ein eingongsstønad. Eingongsstønaden utgjer 32 138 kroner (2002). Stortinget fastset kor stor eingongsstønaden skal vere. Ein betaler ikkje skatt av eingongsstønaden.

5.2.4 Kontantstøtta

I St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (1997–98) blei det gjeve denne grunnen for å innføre ei kontantstøtteordning:

«For å sikre en reell valgfrihet for barnefamiliene når det gjelder omsorgsform for barna, foreslår regjeringen å innføre en kontantstøtteordning. Reell valgfrihet innebærer både at det finnes barnehage tilbud til dem som ønsker det og at familier som ønsker andre omsorgsformer gis økonomisk mulighet for dette valget. Ordningen vil også bidra til mer rettferdig fordeling av offentlige midler mellom de familier som henholdsvis har og ikke har barnehageplass».

Kontantstøtte til småbarnsforeldre blei innført 1. august 1998 og er utforma slik at familiar med barn på eitt og to år som ikkje nyttar heiltids barnehageplass, har rett til støtte. Full kontantstøtte er 36 000 kroner per år (2002). Det blir ikkje utbetalt kontantstøtte for fosterbarn og for barn som bur i institusjon.

Grunngjevinga for ikkje å utbetale kontantstøtte til fosterbarn er at dersom barn mellom 1 og 3 år blir plasserte i fosterheimar etter barnevernlova, vil det ofte bli gjeve særleg kompensasjon for at ein av fosterforeldra skal kunne vere heime med barnet på heiltid (forsterka fosterheim). Dersom det blir avgjort at barnet bør vere i barnehage, vil kommunen dekkje utgiftene til dette. I dei formaliserte fosterforholda utfører fosterforeldra sine oppgåver på vegner av barneverntenesta, dei får dekt utgiftene sine og mottek godtgjering for arbeidet dei utfører. Val av omsorgsløysing er ein del av oppgåvene for barneverntenesta. Grunngjevinga for ikkje å utbetale kontantstøtte til institusjonar der barnet bur (i dei tilfella der opphaldet blir regulert av reglane i barnevernlova) er at desse institusjonane vil få dekt utgiftene sine via tilskot frå det offentlege. Dersom ein reknar med at opphaldet i institusjonen vil bli lenger enn tre månader, skal ein eventuell rett til kontantstøtte ta slutt frå og med kalendermånaden etter at opphaldet tek til.

Ved innføringa av kontantstøtte blei det av mange uttrykt bekymring for at ordninga ville gjere arbeidet vanskeleg for barnevernet. I sakene med plassering på institusjon blei dette sett på som eit lite vesentleg problem. Men det blei peikt på at kontantstøtta kunne svekkje motivasjonen hos foreldra til å ta imot barnehageplass som eit frivillig hjelpetiltak, og at samarbeidet mellom foreldra og barnevernet kunne svekkjast dersom barnehageplass som hjelpetiltak i større utstrekning kom til å bli gjennomført som pålegg. Det blei ikkje innført særordningar av noko slag for denne gruppa av barn, men det blei uttrykt av dåverande regjering eit behov for å vurdere kontantstøtta særskilt i forhold til denne gruppa.

Kontantstøtteordninga blei evaluert frå starten. Eit av prosjekta i evalueringa tok opp barnevernbarn og bruk av kontantstøtte i året 1999 (Clausen 2001). Det blei følgt opp gjennom ei evaluering som også inneheld opplysningar frå 2000. Hovudproblemstillinga var å sjå på om bruk av barnehage som hjelpetiltak i barnevernet blei sjeldnare etter innføringa av kontantstøtta.

Prosjektet byggjer på data om alle barn i kontantstøttealder med barneverntiltak i 1999 og 2000, til saman nær 5 400 barn. I 1999 låg den gjennomsnittlege månadlege delen av kontantstøttemottakarar blant foreldre til barnevernbarna på 59 prosent. Den gongen mottok 75 prosent av alle foreldre til barn i same aldersgruppe kontantstøtte. Tal frå begge åra viser at kontantstøtte i mindre grad er i bruk i familiar med barn som mottek tiltak frå barnevernet, enn blant familiar med barn i same aldersgrupper generelt. Til dels kan dette forklarast med at 17 prosent av barnevernbarna i dei aktuelle aldersgruppene budde i fosterheim eller institusjon. Rapportane indikerer også meir generelt

at dei barnevernbarna som ikkje mottok kontantstøtte, levde under meir belasta familieforhold og mottok fleire barneverntiltak enn kontantstøttetakarane. Det var liten skilnad i bruk av kontantstøtte blant barnevernbarn med ulikt etnisk opphav.

Kontantstøtteordninga ser i liten grad ut til å ha påverka bruk av barnehage som hjelpetiltak frå barnevernet si side. Det er stor stabilitet over tid når det gjeld delen av barnevernbarn i denne aldersgruppa som får barnehage som hjelpetiltak. Denne delen har lege på om lag 40 prosent kvart år i perioden 1993–2000. Til no synest det ikkje mogleg å fastslå om kontantstøtta har ført til nokon nedgang i bruk av barnehage som barnevernstiltak for denne aldersgruppa (Baklien m.fl. 2001). Dette kan tyde på at bekymringa som kom fram om at ordninga ville svekkje foreldra sin motivasjon for å ta imot barnehageplass som hjelpetiltak, ikkje har slått til. Noko av forklaringa kan vere at barnehageplass som barneverntiltak blir sett i verk på grunnlag av ei undersøking av den totale situasjonen barnet og familien er i. Når barnehage som hjelpetiltak blir sett i verk, vil utgiftene til barnehageplass bli dekte av barneverntenesta.

Det er ein stor del blant dei som tek imot kontantstøtte, som har «forhold i heimen» som grunn for at barnevernet grip inn. Dette er ein omfattande kategori som inneheld mange ulike forhold, men generelt vil det ofte vere saker som er mindre graverande enn ulike typar omsorgssvikt som kan føre til omsorgsovertaking. Det er blant barna der familien ikkje tek imot kontantstøtte (barnehagebarna) vi finn dei største prosentdelane som har vore utsette for ulike typar omsorgssvikt. Dette tyder på at barnehage ofte er det tiltaket som først blir sett inn der omsorga i småbarnsfamilien sviktar. Derfor er samarbeidet mellom barnehagen og barneverntenesta i kommunen særleg viktig.

Det ser altså ut som om familiane med størst behov for barnehageplass som barneverntiltak, framleis tek imot dette. Evalueringa tyder på at svært få av desse utsette familiane har endra åtferd som resultat av ordninga med kontantstøtte, og at barnehage framleis er eit sentralt tiltak i det førebyggjande barnevernsarbeidet.

Generelt sett mottek ein etter måten stor del av dei som tek imot tiltak frå barnevernet, også økonomisk sosialhjelp, særleg einslege forsørgjarar (hovudsakleg mødrer). Gjennom å kople data om barnevern og kontantstøtte til sosialhjelp konkluderer evalueringa med at kontantstøtta har påverka utbetalinga av sosialhjelp til denne gruppa. Men dersom ein legg utbetaling av full kontantstøtte til grunn, vil dette meir enn vege opp nedgangen i utbetalt sosialstønad. Medan ein einsleg forsørgjar med sosialhjelp som ikkje fekk kontantstøtte i 1999, i gjennomsnitt fekk eit årleg bidrag på nesten 39 000 kroner, ville ein einsleg forsørgjar med sosialhjelp som også fekk utbetalt full kontantstøtte, i gjennomsnitt få utbetalt nesten 50 000 kroner årleg i sosialhjelp og kontantstøtte til saman. I perioden 1997–2000 uaka utbetalingane av sosialhjelp til familiar som ikkje mottok kontantstøtte, men utbetalingane heldt seg relativt stabile for kontantstøttetakarane. Funna kan derfor tolkast slik at kontantstøtta har gjort den gruppa av familiar som er i jamleg kontakt med hjelpeapparatet, mindre avhengig av sosialhjelp.

5.2.5 Barnehagar

Regjeringa vil at alle familiar som ønskjer det, skal ha tilbod om ein godt tilpassa barnehageplass til ein rimeleg pris. Regjeringa fører vidare og styrkjer den treårige satsinga på kvalitetsutvikling i barnehagane som har pågått sidan 2001. Barnehagen skal gje eit godt, tilpassa tilbod til alle barn, uavhengig av økonomisk, sosial og kulturell bakgrunn. Barnehagen skal vere inkluderande, også for barn med spesielle behov, til dømes barn med funksjonshemmingar, tospråklege barn og for barn til flyktningar som nyleg har kome til landet. Barnehagen blir også brukt som førebyggjande tiltak for barn med vanskelege oppvekstvilkår. Desse barna blir derfor prioriterte ved opptak.

Barn har eit grunnleggjande behov for tryggleik og omsorg. Barn treng vaksne som har tid, som snakkar med dei, deler erfaringar og formidlar verdier. I tillegg til omsorg frå familien er barnehagen det viktigaste omsorgs- og læringstilbodet til barn etter spedbarnsalderen og fram til skolestart. Dette gjeld ikkje minst der heimemiljøet til barnet ikkje aleine kan gje det som er nødvendig for ein god oppvekst. Samanhengen mellom vanskelege oppvekstvilkår og risikoen for å utvikle avvikande åtferd som ungdom og vaksen, er etter kvart veldokumentert. Det er derfor ei særleg viktig samfunnsoppgåve å setje inn tiltak for barn som er i ein utsett livssituasjon. Samstundes som det blir sett inn hjelpetiltak i familien, kan det vere nødvendig å skaffe barna andre arenaer for omsorg og utfolding, mellom anna barnehageplass. Barnehage som hjelpetiltak har heimel i barnevernlova.

Barnehagen er også ein stad der ein tidleg kan avdekkje problem og setje i verk tiltak for å hjelpe barn og familie. Dess tidlegare hjelpetiltak blir sette i verk, dess større sjanse er det for å hindre barnet i å utvikle problemåtferd i skolen og seinare i livet. Barnehagepersonalet må vere godt skolert når det gjeld oppfølging i samarbeid med heimen og det offentlege tenesteapparatet. Barnehagepersonalet skal vere merksame på forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta si side.

Barnehagen er eit viktig førebyggjande tiltak for barnet i førskolealder fordi han gjev eit godt og alternativt kvardagsliv for barnet. Barnehagen er dessutan eit generelt tilbod som alle får, og som dermed ikkje stigmatiserer barn eller familiar i ein utsett livssituasjon. Barnehagen er viktig når det gjeld likeverdige utviklingsvilkår, motverking av marginalisering og utjamning av levekårsskilnader. Å satse på gode barnehagar kan spare samfunnet for store sosiale og økonomiske kostnader på sikt.

Regjeringa vil halde fram arbeidet med å leggje til rette for at barnehagepersonale, foreldre, barnevern og andre offentlege tenester utviklar ein meir open dialog innanfor dei rammene lovverket set. Tverrfagleg og tverretatleg samarbeid er heilt nødvendig for å skape gode velferdstilbod for barn og foreldre. Dette kan ein gjere ved felles kompetansetiltak for ulike faggrupper, til dømes tilsette frå barnehagar, skolar, skolefritidsordningar, barnevern og helsestasjon. I tråd med St. meld. nr 27 Barnehage til beste for barn og foreldre, har Barne- og familiedepartementet sett i verk forsøksprosjekt som har som mål å betre samarbeidet mellom barnehagen, barnevernet og foreldra.

5.2.6 Helsestasjons- og skolehelsetenesta

Helsestasjonstenester, her medrekna svangerskapsomsorg og skolehelseteneste, er lovpålagde tenester i kommunane. Helsestasjon for ungdom, som er ei utviding av skolehelsetenesta, har også blitt eit tilbod i mange kommunar. Skolehelsetenesta har som mål er å arbeide for å fremje den totale helsa og førebyggje sjukdom, skade eller lyte hos elevane. I rettleiing for tenestene blir det understreka kor viktig det er å auke den helsefremjande og primærførebyggjande innsatsen gjennom å leggje vekt på dei ressursane og føresetnadene kvar familie har for sjølv å kunne fremje og ta vare på helsa si.

Helsestasjons- og skolehelsetenesta tilbyr mellom anna helseundersøkingar, vaksinasjonar, heimebesøk / oppsøkjande verksemd, foreldrerettleiing og rettleiing til barn og unge, tobakkskade- og rusførebygging, rettleiing i tema samliv, seksualitet og prevensjon, nettverksarbeid, helseopplysning og medverknad i rehabilitering av barn og unge.

Helsestasjonane i kommunane har mange møtepunkt med gravide, foreldre, barn og ungdom. Det er derfor mange høve der ein kan oppdage behov som gjev grunn til vidare oppfølging. Tilsette i helsetenesta har gjennom sin kompetanse og si erfaring gode sjansar til å gje råd og rettleiing, og til å drøfte behovet for ytterlegare hjelp med komande foreldre, foreldre, barn og ungdom. Helsestasjons- og skolehelsetenesta har ei viktig oppgåve i å fange opp barn og unge og familiar med særskilde behov. Målet er å kunne følgje dei opp med spesielt tilrettelagde tilbod, til dømes oftare rettleiing og rettleiing i samtalegrupper for å styrkje foreldrekompetansen og sosial kompetanse hos barn og unge.

Helsestasjonane og skolehelsetenesta fungerer ulikt i kommunane. Mange har kome langt i arbeidet med foreldre og barn/ungdom, medan andre framleis har mykje å vinne på vidare utvikling. Tilsette i helsestasjonane har viktig kunnskap i forhold til barn og unge og foreldra deira, og er sentrale deltakarar i eit tverrfagleg og tverrretatleg samarbeid.

Helsestasjonane og skolehelsetenesta har eit medansvar knytt til avdekking av omsorgssvikt. Tenesta skal arbeide for å gje foreldre og barn nødvendig hjelp og støtte og må sørgje for å vise vidare ved behov, til dømes til barnevernet. Helsestasjons- og skolehelsetenesta har som utfordring å informere publikum om det ansvaret og dei tilboda barnevernet har, på ein god måte, ikkje minst for å kunne samarbeide med barnevernet om å gje tidleg hjelp og støtte til utsette familiar. Dersom tverrfagleg og tverrsektorielt samarbeid skal fungere godt, må dei instansane som samarbeider, oppleve å vere likeverdige samarbeidspartnarar. I denne samanhengen er det behov for samarbeidsrutinar med fokus på korleis instansane kan utfylle kvarandre mot målet å betre oppvekstkåra for barn og unge.

5.2.7 Foreldrerettleiing

I 1995 blei det starta opp eit foreldrerettleiingsprogram av Barne- og familiedepartementet i samarbeid med dåverande Sosial- og helsedepartementet og dåverande Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet. Med utgangspunkt i nyare kunnskap om barn og samspel ville ein frå staten si side intensivere innsatsen med å førebyggje psykososiale problem og redusere samspelvanskar mellom foreldre og barn. Målsetjinga for programmet var å støtte

og styrkje foreldre i deira rolle som oppsedarar og omsorgspersonar for eigne barn. Programmet skulle utformast som eit tilbod til alle foreldre som ønskte det, og der foreldra sine eigne kunnskapar og ressursar skulle stå sentralt. Vidare blei det lagt vekt på å styrkje fellesansvaret hos fedrar og mødrer.

Dette innebar mellom anna å etablere tiltak og arenaer der foreldre fekk rettleiing og høve til å utveksle erfaringar seg imellom. Vidare var det viktig å byggje opp kompetanse og etablere nye metodar og arbeidsmåtar for fagfolk som var engasjerte i foreldrerettleiing. Og sist, men ikkje minst, var det avgjerande å få til ei styrking av samarbeidet mellom fagfolk og etatar som arbeider med barn og unge i kommunane.

Ein føresetnad for programmet var at foreldrerettleiinga skulle ta i bruk eksisterande strukturar og fagleg mangfald. Reint konkret var programmet tenkt integrert i den lokale verksemda knytt til helsestasjonar, barnehagar og skolar. Det var ønskjeleg at kommunale ressursar blei brukte heilskapleg, og at det blei etablert gode rutinar for samarbeid.

I samband med foreldrerettleiingsprogrammet er det gjeve ut bøker for fagfolk som arbeider på helsestasjon, i barnehage, i barnevernteneste og i skole. Det er også gjeve ut tre små bøker for foreldre i tillegg til mange temahefte med informasjon og rettleiing til foreldre. Temahefta omhandlar mellom anna adoptivfamiliar, mobbing blant barn og unge, sorg hos små barn, sjuke barn i familien, fedrar og barn, barn og unge i høve til medieverda, samspel i skolen og samspel foreldre/skolebarn. Programmet inneheld også nokre videoar. For nærmare informasjon sjå www.foreldreveiledning.dep.no. Hovudprinsippet i foreldrerettleiingsprogrammet om å styrkje foreldra sin eigen kompetanse som foreldre, er også relevant for kommunane sitt arbeid med barn og foreldre.

Ei evaluering av første fase av programmet (1995–1998) viste at helsestasjonane var dei mest aktive, medan skolar og pedagogisk-psykologisk teneste var lite delaktige. Lokale fagfolk har hatt stort utbytte av dei kompetansetiltaka som programmet har utløyst, og den omfattande materiellproduksjonen i form av bøker, temahefte og videoproduksjonar er i stor grad teken i bruk.

Foreldrerettleiingsprogrammet er eit generelt tilbod, samstundes som det er viktig å nå dei som har størst behov. Programmet vil bli utvikla vidare både i forhold til foreldre med små barn og foreldre med barn og ungdom i skolealder. Det inneber fleire kompetansetiltak, materiellproduksjon, forsøksverksemd og ei auka satsing for å betre det tverrfaglege og tverretatlege samarbeidet. For å sikre at foreldrerettleiing skal kunne bli eit reelt tilbod til alle interesserte foreldre, er det behov for ein større grad av differensiering og ei meir målretta satsing overfor foreldre og familiar som har store eller spesielle behov. Ei videreføring av foreldrerettleiing i flyktning- og asylmottak er eitt døme på dette. I tillegg vil vi nemne at det blir planlagt eit temahefte om ungdom og homofili, og at det er i gang arbeid med eit hefte om eteforstyrningar hos barn og unge. Det er sett i gang etterutdanning om foreldrerettleiing ved somme høgskolar.

5.2.8 Familievernet

Familievernet er «en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt» (lov om familievernkontor, § 1). Familievernkontora har to

lovpålagde oppgaver. Dei skal gje tilbod om rådgjeving og familierapi/ behandling der det ligg føre vanskar, konflikhtar eller kriser i familien. Kontora er vidare pålagde å drive mekling etter ekteskapslova og barnelova. I tillegg driv kontora verksemd som er retta utetter i form av informasjon og rettleiing til publikum og resten av hjelpeapparatet.

Forvaltningsstyresmakta for familievernkontora blei ved lovfestinga i 1998 overført frå staten til fylkeskommunane. Det finst i dag familievernkontor i alle fylka i landet, og fylkeskommunane har ansvar for å planleggje, dimensjonere og organisere tenesta i sine respektive fylke. På landsbasis omfattar tenesta no 64 kontor med rundt 500 tilsette. Familievernkontora behandlar årleg ca. 23 000 saker med bortimot 80 000 involverte personar. I tillegg kjem ca. 7 500 meklingar. Omkring halvparten av familievernkontora er knytte til kyrkja, medan den andre halvparten er fylkeskommunale kontor. Dei private, kyrkjelege kontora blir finansierte gjennom driftsavtalar med fylkeskommunane. Familievernutenesta har hovudsakleg vore finansiert gjennom øyremerkte midlar fram til 2001 då det statlege driftstilskotet blei innlemma i det fylkeskommunale rammetilskotet.

Familievernet er ei «lågterskelteneste». Klientane kan oppsøkje familievernkontora utan tilvising frå andre, og tilbodet er gratis både når det gjeld familiebehandling og mekling. Familievernet er den einaste tenesta som arbeider primært med fokus på relasjonelle problem i familien. Den sentrale oppgåva for tenesta og spesialkompetansen er knytt til parforholdet. Målsetjinga er å hjelpe para til betre kommunikasjon og samhandling, anten dei vel å halde fram med samlivet eller skilje lag, og å ta vare på situasjonen til barna under slike forhold. Familievernkontora tek også imot familiar som er i akutt krise, knytt til situasjonar som død, sorg, overgrep, rusproblem og sjølv mord. Så mange som ei av ti saker er statistisk sett klassifiserte som «høgrisosaker».

I dei seinare åra har familievernet fått nye oppgaver gjennom den lovpålagde meklinga. Med dette utgangspunktet har tenesta utvikla større kompetanse når det gjeld å gje hjelp til barn, både indirekte ved å mekle mellom foreldra og direkte ved at barna er saman med dei vaksne i terapisituasjonen. Formålet med meklinga er å kome fram til ein avtale mellom foreldra om foreldreansvar, samvær og kvar barnet skal bu fast. Godt over halvparten av all mekling blir utført av familievernkontora, og på grunn av sin høge kompetanse har familievernet i stor grad teke dei vanskelegaste meklingssakene.

Familievernet har alt i alt ei sentral rolle i arbeidet med å hjelpe vanskelegstilte barn. Ein del av desse barna må ein også rekne med er i kontakt med barnevernet. Tenesta har også tradisjonelt drive eit viktig utetterretta, førebyggjande arbeid. Det går ut på rettleiing, informasjon og undervisning/konsultasjon retta mot hjelpeapparatet og publikum. Tilsette i familievernet utfører rettleiing og undervisning først og fremst overfor førstelinjetenesta, samstundes som mange kontor har samarbeidsprosjekt med andre tenester, til dømes barnevernet. Som ein del av det samla fylkeskommunale tenestetilbodet er familievernet ein viktig samarbeidspartnar og leverandør av fagleg kompetanse til andre tenester.

Personalet i familievernet er tverrfagleg samansett, og dei tilsette arbeider gjerne i team der fleire profesjonar deltek samstundes i rådgjeving- og behandlingssituasjonen. Bemanninga er normalt bygd opp av sosionom med vidareutdanning i familierapi, psykolog og lege (psykiater). Ifølgje ei under-

søking gjennomført av NIBR 1998 var bemanninga i familievernet bygd opp av sosionomar 55 %, psykologar 33 %, psykiatrar 5 %, teologar 2 % og andre faggrupper 6 %. Samla sett hadde 57 % av terapeutane sosialfagleg bakgrunn, medan dei helsefaglege profesjonane utgjorde 38 %.

På bakgrunn av organisering, oppgåver og kompetanse innanfor familievernet kan ein derfor slå fast at familievernet er ei viktig teneste i forhold til barnevernet, både på familie- og individnivå og i forhold til barneverntenesta i det heile. Regjeringa vil satse på å styrkje kontakten mellom familievernet og barnevernet. Mellom anna vil det bli arrangert fagkonferanse der gode samarbeidserfaringar frå ulike kommunar og fylke blir utveksla.

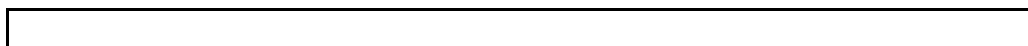
Familievernet står overfor nye utfordringar i tida som kjem. Tenesta har for det første behov for ytterlegare å utvikle sin kompetanse på barn og relasjonar barn – vaksen. Det tradisjonelle perspektivet der paret har vore behandlingseininga, er no utvida med fokus på *familien som heilskap*. Ei slik perspektivutviding er nødvendig av omsyn til meklingsoppgåva, men også som følgje av den sentrale plassen barnet og barnet sin situasjon har fått i familiepolitiske tiltak generelt. Familievernet har alt tileigna seg mykje kompetanse på dette området, og det er ei prioritert oppgåve for forvaltningsstyresmaktene å satse på vidare kompetansebygging og utvikling i forhold til denne utfordringa.

Stadig nye grupper spør etter kompetansen innanfor familievernet. Det gjeld til dømes minoritetsgrupper, familiar med funksjonshemma barn og andre grupper av spesielt utsette familiar. Desse gruppene opplever gjerne spesielle vanskar i familiesituasjonen, og dei treng derfor tilpassa tilbod.

Barne- og familiedepartementet har i samarbeid med tidlegare Sosial- og helsedepartementet teke initiativ til å etablere eit permanent tilbod til familiar med funksjonshemma barn. Tiltaket er sett i gang i 2002. Målet er å gje eit landsdekkjande tilbod som er forankra ved familievernkontora. Tiltaket blir gjennomført av Samlivssenteret ved Modum etter oppdrag frå Barne- og familiedepartementet. For nærmare omtale, sjå kapittel 6.1.3.

Ei tredje utfordring for familievernet er samarbeidet med andre og nærstående tenester. Dette gjeld ikkje minst barnevernet, men også psykiatrien, delar av tiltak for rusmiddelmissbrukarar, pedagogisk-psykologisk teneste og andre. Hittil har samarbeidet i stor grad skjedd på initiativ frå det enkelte kontoret eller lokal institusjon eller teneste, og dermed hatt eit noko tilfeldig preg. Regjeringa vil no satse på eit meir planstyrt og systematisk samarbeid mellom familievernet og andre tenester. Mellom anna vil ein ta sikte på å spreie erfaringar frå kommunar og fylke der det er utvikla gode modellar for samarbeids- og informasjonsutveksling.

Departementet har nyleg lagt fram framlegg til ein plan for Kompetanseutvikling i familievernet. Siktemålet med planen er nettopp å styrkje ei systematisk og heilskapleg kompetanseutvikling for heile tenesta. Planen tek opp dei utfordringane familievernet står overfor, og lanserer tiltak for å setje tenesta i stand til betre å møte dei. Planen inneheld både kortsiktige og langsiktige tiltak. Arbeidet med å setje i verk kompetansetiltaka starta i 2002.



Boks 5.2 Kompetanseutvikling i familievernet

Kompetanseplanen som rettar seg mot tilsette i familievernet, vil setje i verk tiltak innanfor fem hovudutviklingsområde:

Vidareutvikle parterapi, til dømes knytt til identitet og sjølvforståing, høgrisiko og kriseintervensjon, det fleirkulturelle perspektivet, det samiske perspektivet og nye familieformer.

Auke kompetanse med vekt på metodar retta mot barn og familiar, til dømes Multisystemisk terapi (MST), foreldretrening (PMT og Webster-Stratton) Familierådslag m.m.

Styrkje og vidareutvikle samarbeidet med relaterte tenester, til dømes helsestasjon, barnevern, barnehage.

Auke kunnskapen i familievernet om utetterretta, førebyggjande verksemd.

Auke kompetansen om mekling i saker der det er stor konflikt mellom foreldra.

Sentralt i den vidare utviklinga av tenesta er det å opprette eit fagleg råd som skal hjelpe departementet, fylkeskommunane og tenesta elles. Planen er meint å vere «rullerande», og tiltaka skal vurderast og oppdaterast kvart år.

6 Barnevernet og velferdspolitikken

6.1 Gode levekår for særleg utsette barn og unge

6.1.1 Barn av foreldre som misbruker rusmiddel

Også når det gjeld misbruk av rusmiddel, er det foreldra som er best i stand til å førebyggje problem i familien, mellom anna ved å gje barna sine sjølvkjensle, tryggleik og styrke til å setje egne grenser. Dette kan innebære at foreldre må setje spørsmål ved egne rusmønster og egne normer. I tilfelle der heimen ikkje maktar å ta vare på sine egne omsorgsoppgåver, har samfunnet ei særleg plikt til å leggje til rette ordningar som sikrar at alle barn får gode omsorgstilbod og oppvekstvilkår.

Å vekse opp med foreldre som misbruker rusmiddel, representerer ein stor helserisiko for barn. Som gruppe har dei gjennomsnittleg meir problem med kjensler, åtferd og læring enn andre. Kor godt barna greier seg, avheng mellom anna av kor bra familien likevel fungerer, og kva slags hjelp og støtte barna og foreldra får.

Grovt rekna bur mellom 160 000 og 210 000 barn her i landet saman med foreldre som har eit stort alkoholkonsum, og nokre av foreldra må ein rekne som alkoholmisbrukarar. Barn av alkoholmisbrukarar eller foreldre med stort alkoholkonsum vil generelt sett vekse opp i eit kvalitativt dårlegare omsorgsmiljø enn andre barn. I barneverninstitusjonar og rusbehandlingstiltak har eit stort tal bebuarar vakse opp i heimar med rusmiddelmissbruk. Problema blir ofte overførte frå ein generasjon til ein annan. Det er likevel stor variasjon i måtane familiane handterer rusproblem på, og derfor store skilnader i korleis problema verkar inn på den mentale og fysiske helsa hos barna.

For barna vil det vere vanskeleg å forstå åtferdsendingar hos foreldra, uføreseieleg framferd og ofte skremmande oppførsel. Dette kan gje forvirring og skyldkjensle – barna trur gjerne det er deira feil. Dei kan kjenne på at familien deira er annleis enn andre, og at dei sjølve er annleis og mindre verd. Dei kvider seg kanskje for å ta med venner heim, og vågar ikkje å vere for lenge heimanfrå fordi dei er usikre på kva som kan skje med foreldra. Dette kan føre til skamkjensle, sosial isolasjon og einsemd. Barna blir ofte tidleg modne fordi dei må ta over når far eller mor mister kontrollen. Fordi alt er så uføreseieleg, får barna gjerne ein lite formålstenleg forsvars- og meistringstil. Når tilbagemeldinga frå foreldra er skiftande, blir barna usikre på sine egne kjensler, tankar og opplevingar. Ut frå barnevernstatistikken er rusmiddelmissbruk blant foreldre eit ofte brukt kriterium for at barnevernet intervensjoner i ein familie, jf kap 2.

Rusmiddelmissbruk hos foreldre kan føre til ei rekkje symptom hos barna. I førskolealder kan det gje seg utslag i angst, depresjon, søvnvanskar og mareritt, hovudverk, mageverk, utagerande åtferd, nattevæting – og skoleproblem som konsentrasjonsvanskar og skulking. I tenåra og seinare kan det vere identitetsvanskar, lågt sjølvbilete, relasjonsvanskar, depresjon, angst og

psykosomatiske lidingar. Både arveleg disposisjon og påverknad frå miljøet aukar risikoen for rusmisbruk.

Innanfor tiltak for rusmiddelmissbrukarar er det mest vanleg at det er personen med rusproblem som blir behandla. Parsamtalar er vanlege, men barna blir ofte ikkje dregne inn. Det er viktig å tenkje meir på barn innanfor tiltak for rusmiddelmissbrukarar, og at det blir eit betre samarbeid mellom ulike delar av hjelpeapparatet. Det finst nokre institusjonar der barna kan vere med foreldra i behandling, eller det er eigne tilbod for litt eldre barn. Likevel er det variasjon når det gjeld kva fokus barnet får. I nokre tilfelle er ikkje tilboda primært retta mot å gje barnet hjelp, men ein måte å få ein eller begge foreldra inn i behandling. Det ligg føre lite forskning på barn som har vore med foreldre i behandlingsinstitusjon og kva slags langtidseffekt dette har.

Lærarar, barnehagetilsette, barnevernet, tilsette innanfor psykisk helsevern for barn og unge, og andre som møter barn, må bli flinkare til å vurdere om det kan vere rusproblem i familien som er årsaka til problema barnet har. Fordi rusmisbruk er tabulagt, er ein ofte redd for å bringe temaet på banen. Resultatet er store mørketal og barn som ikkje får hjelp. Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til å få utarbeidd eit temahefte om denne problematikken.

Barn i rusfamiliar utviklar ofte strategiar for å skjule misbruket hos foreldra. Dette fører igjen til at dei instansane som er sette til å hjelpe barna, ofte ikkje oppdagar problemet og det barna slit med. Det er derfor viktig at dei som er sette til å ta vare på barn, får god nok kompetanse til å kjenne att symptom og strategiar barn utviklar for å skjule alvorlege familieproblem. Det avgjerande for barnet vil ofte vere at dei vaksne tør ta tak i problemet og gjere sitt til at situasjonen endrar seg ved å involvere barnevernet.

Barnevernet skal tre inn for å ta vare på barnet dersom det lever under forhold som kan skade den fysiske eller psykiske helsa. Ein føresetnad for at barnevernet skal kunne hjelpe, er at det får informasjon om barna. Kva slags tiltak som blir sette inn i den enkelte familien, er avhengig av korleis barnevernet vurderer alvorsgraden i situasjonen. Avgjerande i kvart tilfelle blir derfor kompetansen hos barnevernet når det gjeld å vurdere denne typen familiar, og kva for verkemiddel barnevernet i den enkelte kommunen har til rådvelde. Arbeidet med å innføre familieretta metodar i barnevernet må derfor halde fram.

6.1.2 Gravide rusmiddelmissbrukarar

Vi har hatt ein generell auke i bruk av rusmiddel i samfunnet, og spesielt alkoholorbruket hos kvinner har auka. Og framleis er det vanskeleg å snakke om rusbruk, ikkje minst alkohol som er det absolutt mest utbreidde. Å ta opp problem knytt til alkohol blir av mange framleis opplevd som ei innblanding i privatlivets fred.

Når det gjeld gravide, vil eit kvart inntak av rusmiddel som kan føre til skadar på det ufødde barnet, måtte reknast som misbruk. Ingen veit sikkert kor mykje alkohol ein kan ta inn utan at det er fare for skade på fosteret, og gravide blir derfor rådde til totalavhald gjennom heile svangerskapet. Alle rusmiddel gravide tek inn, vil overførast til fosteret gjennom morkaka. Dette påverkar fosteret i større eller mindre grad, avhengig av mengd, tidspunkt for inntak,

mors fysiske og psykiske tilstand og kor robust barnet er. Nokre konsekvensar av rusmiddelbruk i svangerskapet kan vere vekstforstyrring, for tidleg fødsel, fosterdød, skadar på sentralnervesystemet, mental retardasjon og konsentrasjonsvanskar. Barn kan også bli fødte med større eller mindre grad av abstinens.

Rettleiaren «Gravide rusmiddelmisbrukere og små barn» seier at tilgjengeleg informasjon tyder på at det blir født mellom 150 og 200 barn med alvorlege alkoholskadar i Noreg kvart år. Aline Spedbarnsenter i Oslo seier at det i tillegg blir født 70–80 barn per år med skadar som følgje av mors narkotikamisbruk. Det er viktig å understreke at det truleg finst store mørketal. Mange som har eit problematisk rusmiddelmisbruk, blir aldri fanga opp (Rusmiddeldirektoratet, 1999).

I forhold til gravide rusmiddelmisbrukarar vil førebyggingsperspektivet vere avgjerande for korleis barnet vil utvikle seg. Ved å kome tidleg inn overfor gravide som rusar seg, og stoppe rusinga, unngår eller avgrensar ein skadane på barnet. I tillegg får mor betre tid før fødselen til å gjere noko aktivt med rusproblemet sitt og livssituasjonen elles, slik at ho kan bli betre i stand til å ta vare på barnet sitt.

I denne samanhengen står forholdet mellom barnevernet, sosialtenesta og omsorga for rusmiddelmisbrukaren fram som eit viktig og overlappende grenseland. Ut frå lov om sosiale tenester § 6–2a har andre tenester og profesjonar meldeplikt til sosialtenesta når det er «overveiende sannsynlig at barnet vil bli født med skade». Behandling og omsorg for gravide rusmiddelmisbrukarar skal i utgangspunktet byggje på frivillig tilslutning. Dersom dette ikkje er nok, kan det gjerast tvangsvedtak etter den nemnde paragrafen. Det er likevel viktig å stoppe rusinga lenge før dette. For å få til det, er ein avhengig av tidleg samarbeid mellom dei tenestene som kjem i kontakt med den gravide. Sosialtenesta har eit ansvar for alle gravide med rusproblem som treng meir hjelp og støtte enn det lege og jordmor kan gje, og der det er behov for institusjon eller andre tiltak for å stoppe rusinga.

Barneverntenesta kan samarbeide med sosialtenesta og med samtykke frå den gravide rusmiddelmisbrukaren setje i verk frivillige hjelpetiltak før barnet er født. Tidleg samarbeid mellom sosial-, helse- og barnevernteneste gjev god sjanse for å yte hjelp slik at barnet kan vekse opp hos foreldra. Det er barneverntenesta si oppgåve å vurdere kva som er tilfredsstillande omsorg for barnet. Dersom barneverntenesta vurderer at foreldra ikkje kan gje forsvarleg omsorg, kan dei fremje framlegg om omsorgsovertaking for barnet. Det kan gjerast vedtak om omsorgsovertaking før eit nyfødt barn flytter heim, dersom ein vurderer at hjelpetiltak ikkje vil vere nok for at barnet kan bu hos foreldra.

Det er ei hovudutfordring å vidareutvikle det førebyggjande arbeidet i familiane, slik at skadeverknadene i flest mogleg tilfelle kan reduserast så mykje at barnet kan bli buande heime.

6.1.3 Familiar med funksjonshemma og kronisk sjuke barn

Dei fleste foreldre opplever det å få vite at barnet deira har eller vil utvikle ei funksjonshemming eller ein kronisk sjukdom, som ei kjenslemessig krise. Dette gjeld anten barnet er født skadd eller blir råka seinare. Kjenslene og reaksjonane når det blir klart for foreldra at barnet har ein sjukdom eller ei

funksjonshemming, kan kome til uttrykk på mange ulike måtar. Ein del foreldre opplever det tunge pleie- og omsorgsansvaret som ei sterk belastning og avgrensing i vilkåra for å leve eit godt familieliv. Det kan vere at foreldra også slit med sorgreaksjonar over tapet av og draumen om det friske barnet. Måten foreldra, søskena og omgjevnadene taklar situasjonen på, er individuell. Menn og kvinner kan reagere ulikt. Dersom foreldra ikkje ser at måten den andre reagerer på, kan vere uttrykk for den same sorga og bekymringa, kan det oppstå vanskar i parforholdet. Mange foreldre med kronisk sjuke barn og med barn med funksjonshemmingar opplever samlivsbrot.

Familiar med funksjonshemma barn møter mange hjelpeinstansar og fagfolk. Alle spesielle tiltak for barn med funksjonshemmingar og kroniske sjukdommar krev dessutan søknader der ein må dokumentere spesielle behov hos barnet. Gjennom samtalar med til dømes helsestasjonen, legen, fysioterapeuten, logopeden, pedagogisk-psykologisk teneste, psykisk helsevern for barn og unge, barnehagen/skolen og kanskje sosialkontoret, må foreldra gje detaljert informasjon om barnet og familiesituasjonen. Ofte må dei gje den same informasjonen fleire gonger. Nokre foreldre opplever dette som ein invasjon av privatlivet, somme kjenner seg umyndiggjorde eller «klientifisert». Dei fleste foreldre opplever at dei i kvardagen må stå i forhold til og samarbeide med svært mange fagfolk og hjelparar, og at dette tek mykje tid og krev mykje ressursar. I ein slik situasjon kan det vere vanskeleg for foreldra å halde fast på at dei først og fremst er mor eller far til barnet. Ei fokusering på problem og avgrensingar kan også gjere det vanskelegare for dei som har med barnet å gjere – inklusive foreldra – å sjå på dei ressursane og utsiktene til framgang barnet har.

Eit viktig tiltak som kan hjelpe til at foreldra sjølve slepp å bruke mykje tid på å finne fram til aktuelle fagpersonar eller til å halde kontakt med alle som barnet er avhengig av til ei kvar tid, er å gje familien ein erfaren og kompetent kontaktperson i hjelpeapparatet. Kontaktpersonordninga er omtalt i brosjyren *Leve sitt eget liv – om foreldre og barn og funksjonshemming* (I-1045 Sosial- og helsedepartementet). Her blir det lagt til grunn at det å oppnemne ein kontaktperson i hjelpeapparatet er eit svært viktig førebyggjande tiltak for familien. Ein slik kontaktperson som barnet sjølv og foreldra har tillit til, skal både kunne svare på spørsmål, koordinere dei ulike tiltaka, hjelpe til med at familien får rettane sine osv. Målet er også å gjere vegen i hjelpeapparatet og behandlingsapparatet så enkel og oversiktleg som mogleg. For å få ordninga med kontaktperson til å fungere er det igjen avgjerande med fleksible ordningar og god kontakt mellom dei ulike tenestene.

Eit anna tiltak som hjelper til med koordinering, samordning og betre samarbeid mellom hjelparane, er ansvarsgruppemøta eller møte som har til formål å arbeide ut ein individuell habiliteringsplan for barnet. Samstundes reduserer det behovet for å gjenta informasjon og dokumentasjon frå foreldra si side. Her møter fagfolka som familien har mest med å gjere, foreldra og eventuelt barnet. Målet for ansvarsgruppene eller planarbeidet er å sikre samarbeidsprosessen mellom ulike fag og etatar. Den individuelle habiliteringsplanen er eit skriftleg dokument som viser det kortsiktige og langsiktige målet for det enkelte barnet med opplysning om tiltak og kven som er ansvarleg for å gjennomføre og evaluere dei ulike tiltaka.

Det er ikkje vanleg at barnevernet i kommunen deltek i ansvarsgruppemøte eller i arbeidet med å arbeide ut habiliteringsplanen. Dette stemmer med at barnevernet ikkje har noka primæroppgåve for funksjonshemma barn og familien deira. Det er først når det er grunn til å tru at det ligg føre forhold i heimen som kan gje grunnlag for tiltak etter barnevernlova, at barneverntesta skal granske forholdet, og det er berre når barnet på grunnlag av forhold i heimen eller av andre grunnar har særleg behov for at barnevernet skal setje inn hjelpetiltak for barnet og familien.

Det krev mykje av foreldra å følgje opp eit funksjonshemma eller kronisk sjukt barn – ikkje minst fordi det trengst eit godt og breitt samarbeid mellom hjelpeapparatet og foreldra for at barnet skal få god og målretta hjelp. Hjelpeapparatet byggjer på mange måtar på at foreldra har dei nødvendige ressursane og handlingsromma til å følgje opp barnet. Alle foreldre til funksjonshemma og kronisk sjuke barn kan i periodar bli slitne og oppgjevne.

Ikkje alle foreldre til funksjonshemma barn greier å ta vare på barnet sitt på ein god nok måte. Somme foreldre til funksjonshemma barn ville vore svake omsorgspersonar overfor eit kvart barn. For andre foreldre kan det vere det ekstra som følgjer med det å ha eit funksjonshemma eller kronisk sjukt barn, som gjer at dei ikkje greier omsorgsoppgåvene. I NOU 2000:12 (side 33) blir det sagt at somme barn med sine heilt spesielle kjenneteikn er særleg utsette for omsorgssvikt eller mishandling, og at dette ikkje minst gjeld barn som er fødte med eller som tidleg får fysiske eller psykiske funksjonshemmingar, (Sandbæk 1998).

Hjelpeapparatet må heile tida ha eit vake auge for dei belastningane barnet og familien er utsett for – dette kan til dømes sikrast gjennom eit godt habiliteringsarbeid. Førebyggjande innsats overfor familiar med funksjonshemma eller kronisk sjuke barn er svært viktig. Barnet og familien må få rett hjelp til rett tid, og behovet for hjelp må vurderast heile tida. Fagfolka som møter familien, må vere lydhøyre når dei møter foreldra og deira vurdering av dei behova barnet og familien har.

Avlastningsordningar og støttekontaktordningar (etter sosialtenestelova eller eventuelt barnevernlova) kan gje foreldre nødvendige pusterom, høve til å ta seg inn att og til å ta seg særleg av andre barn i familien, samstundes som det kan gje barnet variasjon, ei meningsfull fritid og nye opplevingar. Familievernnet kan også tilby førebyggjande tiltak og kvalifisert hjelp til familiar i sorg og krise knytt til det å ha eit funksjonshemma barn. Eit pilotprosjekt i regi av Samlivssenteret ved Modum om samlivsspørsmål i familiar med funksjonshemma barn, viste eit stort behov for tilbod om støtte til foreldre med funksjonshemma barn. Som tidlegare nemnt blir no tilbodet bygd ut til å bli permanent og landsdekkjande.

Er det mistanke om at barnet opplever omsorgssvikt og mishandling, må barnevernet her som i andre saker undersøkje forholdet og eventuelt gripe inn med hjelpetiltak i eller utanfor heimen eller med meir inngripande tiltak. I tillegg til dei reglane som gjeld for alle barn, har barnevernlova ein eigen regel i § 4-11 om at dersom foreldra ikkje sørgjer for at eit funksjonshemma eller særleg hjelpetrengande barn får dekt særlege behov for behandling eller opplæring, kan fylkesnemnda vedta at barnet skal behandlast eller få

opplæring med hjelp frå barneverntenesta. Regelen blir nytta svært lite, og blei berre brukt ein gong i år 2000.

6.1.4 Barn som opplever vald i heimen

Nokre barn i vårt samfunn er særleg utsette utan at dei nødvendigvis kjem i kontakt med barnevernet. Situasjonen til barn og unge som observerer og/eller sjølv blir utsette for vald i familien, er eit problem som i stor grad er skjult. Derfor har det også fått relativt lite merksemd. Likevel aukar dokumentasjonen av omfang og skadeverknader på barn som er vitne til eller sjølv bli utsette for vald. Mellom anna har krisesentra gjort sitt til å setje familievalden på dagsorden, og dermed skapt auka merksemd og bekymring for barn som blir utsette for vald heime. Merksemda er retta både mot barna sin situasjon på krisesentra og mangel på oppfølging etter at dei flytter frå krisesentra.

Barn opplever ei rekkje former for vald i heimen. Valden kan omfatte fysisk, psykisk og seksualisert vald. Ein type mishandling som ofte fell utanfor når ein snakkar om vald mot barn, er barn som er vitne til vald i familien. Barn er ofte vitne til valdshandlingar mot mor. Eva Lundgren (2001) viser i si omfangsundersøking av vald i Sverige at over halvparten av dei kvinnene som rapporterte om vald frå tidlegare sambuar eller ektefelle, opplyste at barna hadde sett eller høyrte valdsbruk mot mor. Forsking viser vidare at barn får skadeverknader av å leve i ein situasjon der dei er vitne til valdshandlingar mot mor. Skjørten og Paul (2001) viser til symptom som soveproblem, sengevæting, eteproblem og problem i forhold til barnehage og skole. Dei oppsummerer forskinga slik: «Nyere kunnskap om barns oppvekst i familier der de har vært vitne til vold har derfor ført til at mange i dag anser vold mot kvinner som barnemishandling». Dette tilseier at ein også bør behandle dette som ei form for mishandling som barn blir utsette for.

Vald mot barn er eit angrep på samfunnet og det er samfunnet sitt ansvar å kjempe i mot. Det er viktig å definere dette som eit offentleg og ikkje eit privat problem. (Den same haldninga blei også lagt til grunn på ministerkonferansen i EU om vald mot kvinner i Santiago de Compostela). Barne- og familiedepartementet meiner det er nødvendig med betre hjelp til barn som opplever vald i heimen. Mellom anna vil det bli sett i verk kompetansetiltak på krisesentra slik at dei blir betre i stand til å hjelpe barna. Vidare vil det bli sett i verk tiltak som rettar seg direkte mot oppfølginga av barna. Dette gjeld til dømes dersom mor og barn flytter tilbake til mann som har vore valdeleg, barn som opplever samlivsbrot etter valdsbruk og barn som må leve på hennemeleg adresse. Barneverntenesta, inklusive barnevernvaktene, bør vere ein nyttig og nødvendig samarbeidspartnar for krisesentra. På denne bakgrunnen vil Barne- og familiedepartementet vurdere å opprette eit kontaktforum mellom krisesentra og offentlege hjelpetenester, mellom anna for å sikre at barnevernet får informasjon om barn som opplever vald i familien.

Departementet gjev vidare støtte til eit utviklingsprosjekt i regi av Alternativ til Vold – Telemark, som mellom anna fokuserer på tverretatleg arbeid med barn som er vitne til vald i heimen.

Det må poengterast at fysisk barnemishandling frå foreldra si side langt ifrå er avgrensa til heimar der ein av foreldra utset den andre for vald. Forenkla uttrykt kan fysisk barnemishandling omtalast på same måten som i straf-

felova, der det blir skilt mellom lekamsfornærming og lekamsskading. Lekamsskading set synlege fysiske merke. Grovare former for lekamsskading vil krevje medisinsk behandling og eventuelt også innlegging på sjukehus. Kor mange barn i Noreg som er blitt utsette eller ofte blir utsette for fysisk barnemishandling, finst det ikkje vitskaplege kartleggingar av. Samanlikningar mellom utanlandsk forskning og statistikk om fysisk barnemishandling som grunngjeving for å gripe inn frå norsk barnevern si side (sjå kapittel 4.1, tabell 4.3), kan indikere at problemet både er underrapportert til barnevernet og til dels oversett frå hjelpeapparatet si side.

I nokre få tilfelle kan dødsfall blant spedbarn og småbarn der dødsårsaka ikkje er klar, skyldast drap, mishandling eller svært grov vanskjøtsel. Samstundes er årsakene til dei aller fleste tilsynelatande uforklarlege dødsfalla i desse aldersgruppene andre forhold enn vald eller vanskjøtsel. For å betre kunnskapsgrunnlaget og utvikle betre praksis i helsevesenet i slike saker, blir no Barsedødsårsaksprosjektet gjennomført i dei to mest folkerike helseregionane. (Arnestad/Sveum/Rognum, Vege, 2001.)

Det er nyleg gjennomført ei kartlegging på nokre av barneavdelingane ved sjukehusa i landet av korleis moglege indikasjonar på fysisk barnemishandling blir behandla. (Grøgaard, Ullevål sykehus). Av dei 29 spurde barneavdelingane svarte 22 barneavdelingar, og halvparten av respondentane meinte problemet blir underdiagnostisert. Ut frå andre kartleggingar finn Grøgaard også at årsakene til korleis skadane kan ha oppstått, ofte er for dårleg omtalte i journalar, og at det i delar av helsevesenet finst ein sterk motvilje mot å erkjenne og gå inn i symptom på mishandling. Det blir på denne bakgrunnen etterlyst betre rutinar for tverrfagleg arbeid i slike saker, slik ein har i somme andre land. I Noreg har Norsk barnelegeforening (spesiallegar i pediatri) utarbeidd retningslinjer for korleis ein skal handtere mistankar om mishandling.

Departementet er oppteke av at instansar som gjennom verksemda si observerer teikn på barnemishandling, utviklar rutinar for å klarleggje kva som faktisk har skjedd, og for å melde sakene til barnevernet dersom det er sannsynleg at barn har blitt mishandla, jf. opplysningsplikta i barnevernlova § 6-4.

Fysisk barnemishandling blir sjeldan meld til politiet, verken av barnevernet eller andre instansar. Noka veldokumentert forklaring på kvifor slike saker ikkje blir melde til politiet, finst ikkje. Ei mogleg forklaring er at mellom anna barnevernet i dei fleste saker (som forskinga Befring-utvalet viser til) legg stor vekt på samarbeid med foreldra, og at hjelpeapparatet derfor vegrar seg sterkt mot å melde saker til politiet så lenge dette ikkje verkar nødvendig for å verne barns liv eller helse. Tradisjonar i hjelpeapparatet for å ikkje melde saker til politiet kan dessutan verke sjølvforsterkande, både som ein ugjennomtenkt praksis og gjennom at dei tilsette ikkje opparbeider seg erfaringar i forhold til samarbeid med politiet. Departementet er i og for seg ikkje ueinig i at det er viktigare å hjelpe barna enn å få foreldre straffedømde for valdsbruk. Samstundes er slike handlingar straffbare nettopp fordi dei bryt med normer og verdiar i samfunnet for korleis barn skal behandlast, og det er ikkje barnevernet eller andre delar av hjelpeapparatet si oppgåve å ta stilling til dei strafferettslege sidene ved slike saker.

Det er behov for å styrkje kompetansen innanfor barneverntenesta om barn som opplever og blir utsette for vald. Det er også nødvendig å tydeleggjere det ansvaret barnevernet har for barna. Barnevernet må kjenne til signal og symptom på at barn kan bli mishandla fysisk. Ëi av fleire moglege forklaringsar på kvifor barnevernet fokuserer såpass lite på mishandling, er at det faglege fokuset innanfor barnevernet er retta meir mot eigenskapar og livsstil hos foreldra (omsorgsevner, rus og psykiske problem) enn mot handlingane til foreldra (jf. tabell 4.3 i kapittel 4.1). Meir satsing på opplæring i foreldredugleik i familiar der ein ser teikn til valdsbruk, bør bli ei viktig målsetjing. Målsetjingar om å betre foreldredugleiken må likevel ikkje overskygge den plikta barnevernet har til å gripe inn med akutttiltak og foreslå omsorgsplasseringar der det er nødvendig. Tilgjengeleg forskning og informasjon tyder på at dei fleste foreldre som mishandlar barna, verken er kriminelle utover denne valdsbruken, sinnslidande eller handlar med overlegg. I dei fleste familiar er mishandlinga knytt til konfliktsituasjonar som blir trappa opp, og handlingane skjer i affekt. Andre typar fysisk mishandling som skjer i familiar, lèt seg vanskeleg endre med nokolunde enkle middel. Dette gjeld mellom anna i forhold til blind eller umotivert vald, som er den sjeldnaste typen barnemishandling i familiar. Det gjeld også i forhold til såkalla instrumentell vald, det vil seie når foreldre forsvarer å bruke vald (foreldra sjølve uttrykkjer dette annleis) bevisst som eit ledd i barneoppsedinga.

Som ledd i regjeringa sin handlingsplan «Vold mot kvinner», er det med familievernkontoret i Molde som koordinerande instans sett i verk eit utviklingsprosjekt mot vald mot barn i familiar.

Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med andre tilgrensande statlege styresmakter ta initiativ til å få utarbeidd informasjonsmateriell om barn som opplever vald heime, og det ansvaret ulike instansar har i slike saker. Med ulike instansar meiner vi her barnevernet, kommunehelsetenesta, sjukehusa, familievernet, tilsette ved krisesenter m.fl. Departementet vil samstundes understreke at lokale og regionale styresmakter er pliktige til å verne barn mot fysisk og psykisk vald, og at tiltak for å betre rutinar med meir ikkje må utsetjast medan ein ventar på informasjonsmateriell og kurstilbod.

6.1.5 Barn som opplever mishandling, vanskjøtsel, seksuelle overgrep eller utnytting

Vurderingar av om det går føre seg psykisk mishandling, vanskjøtsel eller omsorgssvikt, dreier seg om å vurdere handlingar delvis ut frå forskingsbaserte kriterium og til dels ut frå samfunnet sine normer og verdiar for kva som er uakseptabel åtferd (psykisk mishandling, nokre former for omsorgssvikt) eller uakseptabel passivitet (vanskjøtsel, andre former for omsorgssvikt) frå foreldre si side. Dette er generelle dilemma i barnevernet, men stig særleg klart fram i slike saker. Til dømes gjev faglitteraturen berre eit stykke på veg grunnlag for å vurdere grensene i enkeltsaker mellom å gje barn mykje negativ merksemd og psykisk mishandling.

Som nemnt i førre avsnittet er også omfanget av fysisk barnemishandling nokså usikkert. Kva som er fysisk barnemishandling, er også *delvis* eit definisjonsspørsmål. Tilgjengeleg forskning kan tyde på at barnevernet har ein tendens til å definere bruk av fysisk vald frå foreldre si side som «episodar» så

lenge det ikkje er snakk om hyppig eller særleg grov valdsbruk. I så fall er slike tendensar til «toleranse» uholdbare, jf. førre avsnittet. Rett nok skal barnevernet fokusere meir på den totale situasjonen barnet er i, enn på enkelthendingar, men ut frå tanken om heilskapsperspektivet må ikkje vedvarande uakseptable handlingar bli oppfatta som ein serie enkeltepisodar.

Dei grovaste formene for vanskjøtsel, grov vald og seksuelle overgrep mot barn har som fellestrekk at dei er straffbare handlingar. Seksuelle overgrep skil seg ut frå annan omsorgssvikt og mishandling ved at handlingane stort sett er klart definerte. Stridsspørsmåla dreier seg, forenkla sagt, oftast om barnet har blitt utsett for seksuelle overgrep og i så fall frå kven.

I motsetnad til andre former for mishandling er det gjort undersøkingar om omfanget av seksuelle overgrep mot barn, temaet har vore relativt ofte fokusert i media og faglitteratur, og det er blitt behandla i ei eiga stortingsmelding (St.meld. nr. 53 frå 1992–93 Seksuelle overgrep mot barn). I etterkant av meldinga er det mellom anna gjort lovendringar som styrkjer rettstryggleiken for barn i overgrepssaker, gjennomført landsdekkjande tverretatlege kurs om temaet og utarbeidd informasjonsmateriell. Dessutan blei Nasjonalt ressursenter for seksuelt misbrukte barn oppretta som prosjekt. Dette vil på ingen måte seie at utfordringane barnevernet og andre instansar møter i slike saker, er blitt løyste. Dersom dei to norske landsdekkjande førekomstundersøkingane (1986, 1993) gjev rimeleg nøyaktige indikasjonar på førekomsten av seksuelle overgrep mot barn i dag, tyder det på at 3–5 prosent blir utsette for vedvarande, grove overgrep frå eldre personar *før dei fyller 18 år*. Ut frå vidare definisjonar opererer ein del fagpersonar med mykje høgare tal når det gjeld førekomst. Av forskingsmetodiske grunnar har dei aller fleste norske fagmiljøa vore svært atterhaldne med å seie noko om kor mange 0–17-åringar i dag som er blitt utsette for seksuelle overgrep ein eller fleire gonger.

Dersom førekomstundersøkingane ikkje gjev eit sterkt overdrive inntrykk av problemomfanget, er talet på saker der barnevernet grip inn på dette grunnlaget (jf. kapittel 4.1), lite i høve til talet på utsette barn. Til dømes var seksuelle overgrep/incest inngrepskriterium for 96 barn i 1999 og 99 barn i 2000 (det vil seie 1,2 og 1,1 prosent av nye barn med barneverntiltak). Ein nærmare gjennomgang av tala frå Statistisk sentralbyrå viser at bruken av dette inngrepskriteriet i 1999 varierte i fylka mellom 0,5 og 1,9 prosent av sakene (Johansson, 2001). Karakteristikken av talet som lite er også rimeleg sett i samanheng med dei strenge kriteria Statistisk sentralbyrå bruker i barnevernstatistikken for å registrere seksuelle overgrep som inngrepsgrunnlag. Seksuelle overgrep utførte av framande eller tillitspersonar utanfor familien blir heller ikkje registrerte i barnevernstatistikken. Til samanlikning viser kriminalstatistikken til Statistisk sentralbyrå at 131 personar blei dømde for seksuelle overgrep (seksuell omgang med barn under 14 år og 16 år og incest) i 2000 (Kjelde: SSB). I forhold til kriminalstatistikken må ein ta atterhald om at den berre når det gjeld nokre brotsverk, seier noko om alderen på kriminalitetsofra. Dommar for valdtekter og seksuelle handlingar (beføling m.m.) mot barn og brotsverk knytte til barnepornografi er ikkje spesifiserte i statistikken.

For å styrkje tiltaksapparatet og kompetansen om slike saker arbeider eit prosjekt (2000–2002) under leiing av Statens helsetilsyn med å byggje ut og styrkje fagmiljøa i regionane. Målgruppa for prosjektet er i første rekkje barn-

evernet, psykisk helsevern for barn og unge og barneavdelingane (pediatrien) ved sjukehusa. Aktuelle etatar på kommunenivå blir også dregne inn i prosjektet, på same måten som andre andrelinjetenester som til dømes vaksenpsykiatrien. På bakgrunn av tidlegare erfaringar frå forsøk på å styrkje arbeidet innanfor dette saksfeltet, legg statlege styresmakter no særleg vekt på å etablere *varige og stabile tverretatlege nettverk* som ikkje er for avhengige av enkelte eldsjeler. Statens helsetilsyn kjem i samarbeid med andre nærliggjande departement til å gje ut ei rettleiing om arbeid på dette saksfeltet i løpet av 2002. Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med Utdannings- og forskingsdepartementet gje ut ei rettleiing om handtering av mistankar om seksuelle overgrep mot barn utførte av tilsette ved skolar, barnehagar eller barneverninstitusjonar.

Det nemnde regionprosjektet som blir leidd av Statens helsetilsyn, arbeider også for å styrkje kompetansen og tiltaksapparatet når det gjeld fysisk barnemishandling og til dels psykisk mishandling og vanskjøtsel av barn. Ei stor utfordring i denne samanhengen er å finne det rette balansepunktet mellom å sikre spesialkompetanse om ulike typar vald og omsorgssvikt og å sjå ulike typar vald i samanheng. Med utgangspunkt i befolkninga og busetjingsmønsteret i Noreg har vi forenkla sagt at valet står mellom nasjonale spesialeiningar og meir generalistprega regionale spisskompetansemiljø (jf. kapitla 10.5.1 og 10.5.2). Dei departementa det gjeld, vil innan utgangen av 2002 ta stilling til korleis arbeidet for å kjempe mot ulike former for vald mot barn, og arbeidet for å hjelpe dei utsette barna, skal integrerast med liknande tiltak der vaksne og eldre er målgruppene.

I løpet av dei siste åra har det blitt vanleg å differensiere mellom seksuelle overgrep og seksuell utnytting av barn. Med seksuell utnytting av barn meiner ein produksjon, distribusjon og oppbevaring av barnepornografi og kjøp av sex frå personar under 18 år. Dersom kjøp av sex frå mindreårige skjer under utanlandsopphald, blir dette ofte omtalt som barnesexturisme. Dersom mindreårige på ein meir eller mindre organisert måte blir frakta til eit anna land for å utnyttast i prostitusjon eller pornografi, bruker ein omgrepet menneskehandel («trafficking») med barn for seksuelle formål. Enkelte barn og unge blir utsette både for seksuelle overgrep og seksuell utnytting. Ein slik kombinasjon skjer når seksuelle overgrep mot barn blir fotograferte eller filma og deretter distribuerte. Ein annan kombinasjon er dei tilfella der personar barn har tillit til, går til seksuelle overgrep og i tillegg leiger ut barna for at dei skal utføre seksuelle tenester.

Gjennom endringane i straffelovkapitlet om seksualbrottsverk som blei vedteke og tok til å gjelde i 2000, blei mellom anna reglane som gjeld seksuell utnytting av barn, skjerpa på to punkt. Den nye § 203 i straffelova forbyr kjøp av seksuelle tenester frå personar under 18 år. Den nye § 204 første ledd bokstav f) i straffelova gjer det straffbart å lokke nokon under 18 år til å la seg avbilde som ledd i ei kommersiell framstilling av bilete eller film med seksuelt innhald eller å produsere slike framstillingar. Før desse lovendringane gjaldt den seksuelle lågaldren på 16 år også for ungdomsprostitusjon og kommersiell pornografi.

Den aukande bruken av Internett skaper nye utfordringar også når det gjeld å verne barn mot seksuell utnytting. I tillegg til spreining av barnepor-

nografi blir dette mediet misbrukt også gjennom å gje «praktisk informasjon» og kontaktkanalar for personar som går til seksuelle overgrep mot barn eller utnyttar mindreårige seksuelt mot betaling. Departementet gav i 2001 saman med andre nærliggjande departement og instansar ut Tiltaksplan (om) barn, unge og Internett. Planen inneheld mellom anna tiltak for å hindre at ny teknologi blir brukt som formidlingsledd for å kunne utnytte barn og unge seksuelt. Med bruk av ny teknologi meiner ein her også til dømes når kjøparar og seljarar av sex blir kopla gjennom tekstmeldingar (SMS) over mobiltelefonar.

Norske styresmakter har til no ikkje grunnlag for å kome med overslag om kor stor del av den distribuerte barnepornografien som er blitt produsert i Noreg. Den mest omfattande spørjeundersøkinga om sal av seksuelle tenester frå barn og unge blei gjennomført i 1996 som ledd i ei større undersøking blant 14–17-åringar i Oslo. Av om lag 10 000 respondentar oppgav den gongen 1,4 prosent av ungdommane at dei ein eller fleire gonger hadde selt seksuelle tenester, og av desse var delen tre gonger større blant gutar enn jenter. Eitt av dei mest synlege funna var at eit stort fleirtal av dei som oppgav å ha selt seksuelle tenester, ikkje hadde vore i kontakt med barnevernet eller andre hjelpetenester (Kjelde: Pedersen/Hegna: «Barn og unge som selger sex», Tidsskrift for Den Norske Lægeforening nr. 2/2000). I den grad denne undersøkinga gjev eit dekkjande bilete av forholda i Oslo, er det høgst usikkert om funna kan generaliserast til andre større byar i Noreg. Forskingsstiftinga NOVA har nyleg publisert ein kunnskapsstatus om barne- og ungdomsprostituasjon i Noreg, (Hegna/Pedersen 2002).

Eit nasjonalt kompetansesenter – PRO-senteret – for arbeid med spørsmål knytte til prostituasjon har eksistert sidan 1994. Frå og med 1996 har dette senteret også arbeidd med barn og unge som sel seksuelle tenester.

Hausten 2001 ratifiserte Noreg tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon om sal av barn, barnprostituasjon og barnepornografi (jf. St.prp. nor. 58 for 2000–2001). Noreg slutta seg også til Europarådets nye tilråding om å verne barn mot seksuell utnytting («Recommendation 2001–16»). I desember 2001 blei den andre verdskongressen mot seksuell utnytting av barn arrangert i Japan. Deltakarlanda plikta seg der («The Yokohama Global Commitment») til å intensivere oppfølginga av sluttdokumenta frå den første verdskongressen. Det vidare arbeidet med desse spørsmåla kjem til å bli vurdert mellom anna i lys av dei nemnde internasjonale og regionale dokumenta som Noreg har slutta seg til. Planperioden for norsk oppfølging av Stockholmkongressen i 1996 mot kommersiell seksuell utnytting av barn (Q-0988) gjekk formelt sett ut ved førre årsskiftet. Regjeringa vil ta stilling til kva for tiltak i planen som skal førast vidare, og til behovet for nye tiltak. Regjeringa vil understreke at effektive tiltak mot barnepornografi og sexturisme krev samarbeid på tvers av landegrensene. Fokuset må setjast på å redusere eller ideelt sett fjerne etterspørselen, medan tilboda må reduserast gjennom til dømes internasjonalt politisamarbeid. Det er i denne samanhengen viktig at kontrolltiltak ikkje råkar eller stigmatiserer ofra for slik verksemd.

Landa i Norden og ved Austersjøen registrerer ein aukande handel med kvinner og barn for seksuelle føremål, og arbeider for å finne nasjonale og internasjonale mottiltak. Dei nordiske og baltiske ministrane med ansvar for

likestillingsspørsmål, tok i 2001 initiativ til ein opplysningskampanje mot menneskehandel i 2002. Justisministrane i dei same landa sluta seg seinare til dette initiativet. Målsettinga er å stimulere til debatt og å auke kunnskap og medvite om problemstillinga blant ålmenta, styresmaktene og i frivillige organisasjonar. Likestilling, menneskerettar og økonomisk og sosial tryggleik blir viktige tema i kampanjen i tillegg til spørsmål knyta til politi og rettsvesen. Kampanjen opna nyleg med eit seminar i Estland (mai 2002) og blir avslutta med eit seminar og ministermøte i Latvia i november 2002. Kvart deltakarland vil også setje i verk nasjonale kampanjar i denne perioden. Noreg kjem mellom anna til å fokusere på at etterspørsel skaper ein marknad for kjønnshandel og på vern og hjelp til dei utsette. Justisdepartementet og andre aktuelle departement arbeider med å lage ein felles handlingsplan mot handel med kvinner og barn. Departementa tek sikte på å legge fram planen i 2. halvår 2002.

Generelt sett er det på grunn av den «skjulte» karakteren desse sakene har, vanskeleg å svare på i kva grad barn blir utsette for ulike former for omsorgssvikt, mishandling og utnytting utan at barnevernet registrerer det. Det er vidare eit etisk dilemma om styresmaktene skal prioritere å kartlegge problemomfang eller å utvikle av arbeidsmetodar for å løyse problema. Etter regjeringa si vurdering bør utvikling av arbeidsmetodar prioriterast høgast, samstundes som ein bør undersøkje nærmare kva karakter og omfang problema har. Barne- og familiedepartementet og andre nærliggjande departement vil i samarbeid med aktuelle fagmiljø sørge for å få utvikla informasjonsmaterieill og betre utdanningsmaterieill. I kva grad materieillet bør differensierast etter temaområde (fysisk mishandling, psykisk mishandling, vanskjøtsel, omsorgssvikt, seksuell utnytting) eller dekkje fleire slike tema, må ein avgjere etter ei nærmare vurdering av kva som er formålstenleg. Regjeringa vil i denne samanhengen også understreke det ansvaret utdanningsinstitusjonane og arbeidsgjevarane har for at dei tilsette får høg nok kompetanse til å arbeide med dei vanskelegaste barnevernsakene. På same måten som når det gjeld fysisk vald mot barn (jf. siste avsnitt i kapittel 6.4.1 om vald i heimen), vil departementet understreke det ansvaret førstelinjetenesta har for å verne barn som blir utsette for alle former for mishandling eller vanskjøtsel. Sjølv om dette er krevjande, må barnevernet kunne greie både å vere fokusert på løysingar og familieressursar generelt sett, og å prioritere omsynet til det beste for barnet der det er nødvendig.

På 1990-talet kunne ulike media opplyse at tvangsekteskap blei praktisert i fleire minoritetsmiljø i Noreg, sjølv om det var forbode ved lov. I 1997 bad Stortinget regjeringa arbeide ut ein handlingsplan mot tvangsekteskap. Denne planen blei offentleggjort i desember 1998 og varte til årsskiftet 2001/2002. Talet på unge som søker hjelp for å unngå tvangsekteskap eller få hjelp til å kome ut av eit tvangsekteskap, aukar. Om dette kjem av at fleire unge i dag søker hjelp fordi slik hjelp finst, eller om det reelle talet på tvangsekteskap verkeleg aukar, veit vi ikkje. Regjeringa ønskjer å halde fram arbeidet mot tvangsekteskap og har offentleggjort dokumentet «Innsats mot tvangsekteskap 2002». Satsinga går ut på tiltak for å sikre at unge menneske med minoritetsbakgrunn veit kva for rettar dei har og kvar dei kan vende seg for å få hjelp. Hittil har det vore dei frivillige organisasjonane som har hatt mest kunnskap og erfaring med å hjelpe unge i krise på grunn av tvangsekteskap.

Regjeringa vil no satse på ei kompetanseheving innanfor offentlege etatar slik at dei kan hjelpe dei unge på ein god og omsorgsfull måte på dette området. Regjeringa vil også arbeide for lovendringar som kan gjere sitt til å hindre tvangsekteskap. Ho vil mellom anna foreslå ufråvikeleg offentlig påtale i tvangsekteskapssaker.

Seinare på 90-talet sette media også fokus på kvinneleg kjønnskamfaring og kunne opplyse at somme minoritetsmiljø i Noreg praktiserte denne skikken. I 2000 la regjeringa fram Handlingsplan mot kjønnslemlestelse. Primærdelen av tiltaka skal gjennomførast som eit 3-årig nasjonalt prosjekt som skal utvikle kommunikasjons- og informasjonstiltak overfor ulike målgrupper for å hindre kjønnskamfaring. Vidare skal det hjelpe til med kompetanseheving på området i aktuelle offentlege etatar som barnehagar, skolar, sosialtenesta, barnevernet. Helsestellet, det vil seie helsestasjonar, skolehelsetenesta og fødeavdelingar, er instansar som bør ha særleg kompetanse om kjønnskamfaring fordi dei representerer arenaer som aktuelle minoritetsgrupper ofte har kontakt med. Helsetilsynet har derfor utarbeidd ein «Veileder for helsepersonell i Norge om kvinnelig omskjæring» som det nye Sosial- og helsedirektoratet har implementeringsansvar for. Regjeringa vil i løpet av våren leggje fram ein tiltakspakke mot kjønnskamfaring der dei informerer om kva for tiltak ho vil gjennomføre i 2002.

6.1.6 Særleg belasta foreldre og familiar

Som tidlegare vist er ikkje det grunnlaget barnevernet har for å gripe inn med omfattande tiltak, nødvendigvis slike forhold som mishandling, helseskadeleg vanskjøtsel eller rusmisbruk hos foreldra. Kategorien «foreldra sine manglande omsorgsevner» blir etter måten ofte brukt i statistikken, og gjeld til dømes understimulering.

Barnevernstatistikken viser at omsorgsovertakingar i hovudsak først og fremst blir gjennomførte for barn som er eldre enn sju år. Dette indikerer at barneverntenesta er atterhalden med å ta spedbarn og småbarn under omsorg. Det er likevel viktig å halde fast ved at sjølv det beste arbeidet frå barneverntenesta og andre instansar, ikkje alltid kan gjere foreldra til gode nok omsorgspersonar for barna sine. Det er dokumentert at dei tidlegaste levekåra for barna er sentrale for den seinare mentale helsa og utviklinga deira. Derfor må barnevernet heile tida vurdere om hjelpetiltak er nok for å sikre barnet tilfredsstillande omsorg.

Som nemnt i kapittel 4.3 blir det gjennomført eit prosjekt ved forskningssiftelsen NIBR, der barnevernstatistikken for perioden 1990–2000 blir kopla med mellom anna utdanningsregisteret, inntektsregisteret og kriminalitetsregisteret. Funna derifrå understrekar den samfunnsmessig marginaliserte posisjonen mange av foreldra som er i kontakt med barneverntenesta, har. Statistisk vil dei ha lågare utdanningsnivå enn dei fleste andre vaksne, ofte ikkje utdanning utover grunnskolen. Berre av dette vil det lett følgje ei svakare tilknytning til arbeidslivet. Ei svak tilknytning til arbeidslivet gjer det igjen meir sannsynleg at familieøkonomien blir halden oppe av offentlege ytingar, noko som plasserer mange av desse familiane i spesiell risiko for fattigdom. Dermed blir det også meir sannsynleg at familien vil ha dårlegare bustadstandard enn gjennomsnittet, og at barna vil flytte meir enn gjennomsnittet på

grunn av usikre og kortvarige bustadforhold. Dette aukar farane for at dei ofte byter skole. Risikoen for økonomisk marginalisering og fattigdom aukar endå meir ved at fleirtalet av barna som er i kontakt med barneverntenesta, bur i hushald med ein einsleg forsørgjar, som oftast mor.

Medan delen av norske sekstenåringar som bur saman med begge dei biologiske foreldra, framleis er på nærmare 80 prosent, ligg den tilsvarande delen blant barnevernsklientar på mellom ein femtedel og ein tredjedel. Det finst i liten grad informasjon om dei mest utsette barna skil seg frå fleirtalet av barnevernbarna på dette punktet eller ikkje.

Den utsette stillinga familien er i på det materielle området, blir ofte oversett, og det er viktig å fokusere på og søkje å avhjelpe denne situasjonen. Samstundes blir det peikt på i forskingslitteraturen at det å vere avhengig av offentleg støtte over tid kan ha samanheng med lite funksjonelle familieprosessar og negativ utvikling for barn sin del. Spørsmålet som blir diskutert i ein del nyare litteratur, er ikkje så mykje om desse samanhengane finst, som om det er sjølv det å vere avhengig av offentleg støtte eller andre forhold som er årsak til dei.

Når det gjeld familiar som er i kontakt med den norske barneverntenesta, blir det ofte omtalt fleire problem enn dei rent økonomiske, mellom anna dårlegare fysisk og psykisk helse, noko høgare dødsrate og meir bruk av vald mellom vaksne. Dessutan viser det seg, særleg i saker som gjeld omsorgsovertaking, at dei vaksne i hushaldet ofte har psykiske vanskar og/eller misbruker rusmiddel. Dermed blir det igjen meir sannsynleg med ustabile familieforhold for barna sin del. Det viser seg i form av sviktande og uføreseieleg fungering frå dei vaksne si side, konfliktfylte og skiftande parforhold og lite støtte frå eit sosialt nettverk. I tillegg vil foreldra sine eigne skoleerfaringar, som nokså ofte er dårlege, gjere det vanskelegare for dei å følgje opp skolegangen for eigne barn.

Med andre ord vil barn som er i kontakt med barneverntenesta, særleg der omsorgssituasjonen er svært dårleg eller mangelfull, ofte kome dårlegare ut på tre av dei fire områda som forskingslitteraturen meiner aukar risikoen for seinare skjevutvikling: Vanskelege materielle forhold, indre problem i familien og eit problemfylt forhold til skolen både fagleg og sosialt. I tillegg kjem ofte risikofaktorar knytte til barnet sjølv, som genetisk fastlagde tilstandar, utviklingsforstyrringar, vanskeleg temperament, somatisk sjukdom osv. Som døme på forhold som fører til mangelfull familiefungering, kan ein nemne ei familiehistorie der ein eller begge foreldre har personlege problem, alvorleg konflikt mellom barn og foreldre og/eller mellom foreldra, dårleg kommunikasjon mellom familiemedlemmene og eit familieklima som skaper utrygg tilknytning. Barneoppsedinga blir då ofte prega av å vere (somme gonger vekselvis) ikkje-responderande, autoritær, kaotisk eller utan oppfølging.

Familien har ei sentral rolle på godt og vondt – han kan fungere som eit vern mot uheldige konsekvensar for barn av fattigdom og andre belastningar, men han kan også verke med til å forsterke dei same konsekvensane. Sagt på ein annan måte kan ein sjå på kombinasjonen av familievilkår, foreldrefunksjonar, konstitusjon og tilknytning hos barnet som fire hovudområde. Her vil belastningar på meir enn eitt område, kor lenge belastningane varer og alder og utviklingstrinn hos barnet auke risikoen for utvikling av alvorlege problem.

Omsorgssvikt har i dei siste 50 åra blitt forklart gjennom ulike faglege perspektiv, til dømes den medisinske eller patologiorienterte, den interaksjonistiske, den sosiologiske, den økologiske og den psykolegalistiske. Ein nyare tilnærmingssmåte, som også blir vektlagd i mykje av faglitteraturen, er risikovurderingar. Risikofaktorar som særleg blir framheva i faglitteraturen, er knytte til familiesituasjonen og korleis foreldra fungerer i samspel med behova hos det enkelte barnet. Vurderinga av samspelet mellom barn og vaksne er knytt til kva slags effekt fråvær av samspel eller skadelege samspel har på korleis barnet fungerer over tid. Som det blir peikt på i litteraturen, er også denne tilnærmingssmåten usikker i den forstand at det ikkje har lykkast å finne eksakte kriterium for når risikoen for barn ved å bli buande heime er for stor. Bortsett frå i saker der grunnlaget for å foreslå omsorgsovertaking verkar openbert (til dømes grov vald, incest, langvarig rusmisbruk), vil slike samla risikovurderingar danne grunnlag når sakkunnige skal tilrå og barnevernet ta avgjerder om å sende saker til fylkesnemnda.

Som illustrasjon følgjer nokre døme på fråvær av samspel eller skadeleg samspel i familiar. Det må understrekast sterkt at slike forhold som er nemnde i døma, isolert sett ikkje gjev grunnlag for å foreslå omsorgsovertaking.

6.1.7 Fattige barn og familiar i dagens Noreg

I Noreg lever dei aller fleste barn og unge i trygge og gode økonomiske kår. Dei har nok mat, ein stad å bu, klede, og dei har foreldre som bryr seg om dei. Det er velferdsordningar tilgjengelege for alle og eit tryggingsnett som i prinsippet skal fange opp dei som fell utanfor. Den tradisjonelle fattigdommen er så godt som utrydda. Likevel tyder undersøkingar frå ei rekkje land på at barna utgjer ein stadig større del av dei fattige i den vestlege verda.

På oppdrag frå Barne- og familiedepartementet gjorde Statistisk sentralbyrå våren 2001 ein analyse av låginntekt blant barn i Noreg under 18 år. Det er hovudsakleg nytta ein tradisjonell definisjon av låginntekt, der grensene er definerte ut frå relative avstandar til det generelle inntektsnivået i befolkninga, den såkalla medianinntekta. Dersom ein ser bort frå barn i hushald som anten har selt aksjar eller eigedommar med store tap, har ein finansformue over ein viss storleik eller har ein hovudforsørgjar som er student, så finn vi at mellom 2,6 prosent og 3,1 prosent av alle barn under 18 år hadde ei inntekt under halvparten av medianinntekta i 1998. Dette tilsvarer eit tal i befolkninga på mellom 27 000 og 32 000 barn.

Den generelle inntektsutviklinga for hushald med barn var svært god på 1990-talet, og det var dei yngste barna som opplevde den største veksten i hushaldsinntektene. Den generelle velstandsauken for barnefamiliane har også spreidd seg til dei barna som lever i nedste delen av inntektsfordelinga. Tendensen til at det blei færre barn med låginntekt utover på 1990-talet, blir endå klarare dersom ein nyttar ei meir absolutt tilnærming, der låginntektsgrensa er basert på eit gjennomsnitt for heile perioden 1986–1998. Vi finn då at delen av barn i låginntektsgruppa blei om lag halvert berre mellom 1994 og 1998, ved bruk av ei absolutt låginntektsgrense. Den relative inntektsbetringa for barn i låginntektsgruppa blir støtta av annan levekårsstatistikk. Det blei til dømes færre barn som blei forsørgde av sosialhjelp i same perioden.

Dersom ein følgjer barna i tre år (1996-98), viser analysen at mellom 1,7 prosent (kvadratrotskalaen) og 2,4 prosent (OECD-skalaen) hadde vedvarande låg inntekt. Dette svarar til ei tal på mellom 14 000 og 19 000 barn (Epland, 2001).

Ein nærmare analyse av dei barna som var i låginntektsgruppa i 1998, viser at nokre grupper av barn har større risiko for å tilhøyre låginntektsgruppa enn andre. Dette gjeld til dømes barn av eineforsørgjarar, barn i hushald der ingen av dei vaksne var yrkesaktive, barn med hovudforsørgjar yngre enn 30 år, barn med innvandrarbakgrunn og barn i hushald som ikkje eig eigen bustad. Ein finn også klare skilnader mellom barn i låginntektsgruppa og andre barn når det gjeld kva slags inntekter hushaldet lever av. Medan yrkesinntektene er den heilt dominerande inntektskjelda til barnefamiliar generelt (over 80 prosent av samla inntekt), er det overføringar og stønader som er viktigaste inntektskjelda for mange barn i låginntektsgruppa.

Reint kvantitative mål på fattigdom seier ikkje utan vidare noko om den subjektive opplevinga av å vere i ein slik situasjon. Fattige barn i dag er som oftast ikkje fattige i den forstand at dei ikkje har mat, klede eller tak over hovudet. Fattigdommen råkar barna på den måten at dei av økonomiske grunnar blir utestengde frå å vere med på det same som andre barn. Fattigdommen kan også vise seg i at barna ikkje får vere med på skoleturar, og at dei ikkje får like dyre gåver til jul og fødselsdagar. Denne «nye forma» for fattigdom kan ramme hardt i eit samfunn med generelt høg levestandard og auka kjøpepress mot barn og unge, og der barn og unge flest deltek i organiserte aktivitetar som kostar pengar.

Spørsmålet blir i kor stor grad låg inntekt har konsekvensar for velferda til barna. Ein del implikasjonar er innlysande. Foreldra deira kan kjøpe mindre av dei goda og tenestene som sikrar den generelle velferda for familien. Pengemangel gjer at ein del barn ikkje får sjanse til å delta i felles sosiale og kulturelle aktivitetar som kostar pengar. Det kan gjelde bursdagar, klasseturar, idrettsarrangement, sommarskolar, musikkorps og anna. Slike erfaringar gjer noko med den enkelte når han eller ho alt som barn ikkje har høve til å delta i aktivitetar andre barn tek som ei sjølvfølgje. Ein del foreldre har ikkje råd til å kjøpe moteklede, sportsutstyr, mobiltelefon, PC, Internett eller bøker. Dette kan gje barn ei subjektiv kjensle av å vere fattig, ikkje minst fordi mange i Noreg i dag har svært god råd. Dette kombinert med eit sterkt kommersielt kjøpepress mot barn og unge skaper stor avstand mellom dei barn og unge som kan følgje karusellen og dei som ikkje kan det. Dei som har særleg dårleg økonomi, kan også i våre dagar vere utsette for ei form for sosial stigmatisering.

Nyborgutvalet, som avga si innstilling i 2000, har sett på korleis ein kan redusere det kommersielle presset mot barn og unge. I innstillinga si, NOU 2000:6 Oppvekst med prislapp, kom utvalet med framlegg til tiltak som ikkje berre krev engasjement frå foreldra, skolen og det offentlege, men også framhevar det ansvaret næringslivet har. Den offentlege debatten som har vore i kjølvatnet av utgreiinga, har ført til auka medvit om problemstillingane. I oppfølginga vidare vil regjeringa setje fokus på mellom anna kommersielt press i skolen, verdien av innsatsen til frivillige organisasjonar, regelverk og ret-

ningslinjer for reklame og sponning, forbrukarundervisning og kva rolle foreldreutvalet i grunnskolen kan spele.

Regjeringa tek sikte på å leggje fram ei samla oversikt over kva som blir gjort på dette området i løpet av 2002.

Regjeringa vil mellom anna invitere dei frivillige barne- og ungdomsorganisasjonane til ein dialog om korleis ein kan samarbeide om å redusere det kommersielle presset mot barn og unge. Regjeringa vil også ta opp korleis lokale lag og foreiningar kan unngå at barn og ungdom fell utanfor verksemda deira av økonomiske eller andre årsaker. Dette vil bli sett i samanheng med Friforordninga (tilskot til frivillige lokale lag og organisasjonar). Tidlegare har det vore eit problem at enkelte barn av økonomiske grunnar ikkje har kunna vere med klassen på leirskole. Regjeringa er oppteken av at ingen barn skal stengjast ute på grunn av eigendelar i grunnskolen. Som ledd i dette er det frå 2002 lagt inn ekstra midlar i rammetilskotet til kommunane for å sikre at leirskuleopphald skal vere gratis. Regjeringa vil om kort tid fremje ein ot. prp. om rett til gratis grunnskuleopplæring der det vil vere med ei presisering av gratisprinsippet.

Forbrukarundervisning i skolen er eit av dei tiltaka som gjennom fleire år har vore eit viktig verkemiddel for å ruste barn og foreldre til å vere bevisste i sitt forhold til reklame og kjøpepress.

Barne- og familiedepartementet har fått rapportar om at ein del innvandrarfamiliar ikkje prioriterer behov hos barn på same måten som andre, trass i rimeleg god inntekt. Dette handlar om at dei vaksne av ulike grunnar ikkje ser verdien av at barna får same tilbod som det er vanleg at etnisk norske barn har. Samanlikna med kameratar og venner kan barna i slike tilfelle kome til å kjenne seg fattige.

Barne- og familiedepartementet gir ei utdjupande vurdering av oppvekst og levkår i St.meld nr. 39 (2001–2002).

Dei barna som barnevernet har hand om, lever generelt sett i dei svakaste og mest utsette familiane, materielt, sosialt eller psykologisk. Foreldra kan vere rusmisbrukarar, arbeidsledige, einslege forsørgjarar eller innvandrarar. Ofte kan det vere ein kombinasjon av fleire faktorar. Barnevernet og andre instansar i kommunen greier ikkje alltid å følgje opp familiane godt nok. Grunnen til dette kan vere både mangel på kompetanse og/eller økonomiske midlar i kommunane. Resultatet kan bli at det offentlege etter kvart må ta omsorga for nokre av barna. På lang sikt er dette også dårleg økonomi for samfunnet. Det bør derfor satsast meir på tiltaksutvikling og kompetanseheving i kommunane, med eit særleg fokus på å utnytte tenesteapparatet betre samla sett.

6.1.8 Barn og unge som driv med kriminalitet

Kriminalitet blant barn og ungdom har vist aukande tendens frå etterkrigstida til i dag, men har likevel vakse i mindre grad enn den totale kriminaliteten. Frå å utgjere nærmare to tredelar av alle pårekna gjerningspersonar på 1960-talet, utgjorde delen av barn og unge (under 21 år) noko over ein tredel (34 prosent) i 2000. Det er vaksne som særleg står for auken i den registrerte kriminaliteten (Falck 2002). Den totale pårekna kriminaliteten, registrert i form av talet på etterforska brotsverk, har stige frå 38 700 saker i 1960 til 235 200 saker i 1990 og 314 000 saker i 2000. Personar under 21 år som var sikta for brotsverk

i 2000, hadde oftast tjuveri, narkotika eller skadeverk som sitt grovaste lovbrøt.

Alderen på dei som er sikta for kriminalitet, har endra seg. Frå 1950-talet til slutten av 1960-talet var det 14-åringane og seinare 15-åringane som hadde den høgaste registrerte kriminalitetsfrekvensen. Så overtok 15–16-åringane på 1970-talet. I 1980-åra var det 16–17-åringane. I 1990-åra steig det vidare opp i alder til 18–19-åringane, og i 2000 er det denne alderskategorien som klart har den høgaste kriminalitetsfrekvensen. På 1990-talet viste kriminalstatistikken ei utflating for barn og unge fram til 1998. Etter dette har kriminaliteten for denne gruppa stige. I 1990 var 42 prosent av alle pårekna gjerningspersonar (sikta) under 21 år, 10 år seinare i 2000 utgjorde barn og unge berre 34 prosent av dei sikta. Det vil seia at barn og unge i dag står for ein relativt mindre del av kriminaliteten enn tidlegare. Like fullt skjer det også blant barn og unge ein auke i kriminaliteten frå 1990 til 2000. (Jf. figur 6.1. Kjelde: Statistisk sentralbyrå.)

Det er viktig å sjå auken i samanheng med at oppklaringsprosenten hos politiet har stige, frå 23 prosent i starten av 1990-åra til 30 prosent i 2000. Dermed blir relativt fleire personar sikta i høve til talet på lovbrøt som er etterforska.

Fokuseringa på skadeverk det siste tiåret har truleg gjeve seg utslag for barn og unge i kriminalitetsstatistikken, men det kan vere fleire årsaker til auken. Politiet fullfører i større grad etterforskinga av skadeverk der ein reknar med at barn under den kriminelle lågaldren er gjerningspersonar. Dette vil både auke oppklaringsprosenten og føre til fleire registrerte. Viktigast for utviklinga dei seinare åra ser likevel ut til å vere ei endring frå å sjå på nokre former for skadeverk (mellom anna tagging) som eit mindre regelbrøt til å sjå på handlinga som eit brotsverk. Denne kriminaliseringa aukar talet på brotsverk og brotsmenn utan at talet på handlingar reelt sett har stige.

Dei seinare åra har det vore eit politisk påtrykk om auka etterforsking av lovbrøt utførte av barn og unge. Ei arbeidsgruppe nedsett av den førre regjeringa foreslo i eit høyringsnotat mellom anna å endre straffeprosesslova slik at alle lovbrøt blir etterforska sjølv om lovbrøtaren er under den kriminelle lågaldren. Grunngevinga for framlegget er at etterforskinga i seg sjølv vil kunne ha ein avskrekkande effekt. Samstundes kan etterforskinga vere nyttig bevismateriale når fylkesnemnda skal vurdere om barnet har alvorlege åtferdsvanskar i form av alvorleg eller vedvarande kriminalitet, eller for å kunne vurdere andre tiltak som til dømes overføring til konfliktråd. Det blir også gjort framlegg om at barnevernet alltid skal få melding frå politiet om eit barn under 18 år er under etterforsking, bortsett frå når saka berre dreier seg om ein bagatell. Framlegga i høyringsnotatet vil bli følgde opp av Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet i samarbeid.

Det er urovekkjande at talet på barn og unge som er gjerningspersonar i valdsaker, har auka spesielt dei siste åra. Trugsmål og lekamsfornæringar utgjer det største talet, men ein skal likevel ikkje bagatellisere at også talet på sikta for lekamsskading aukar.

I tillegg til valdsstatistikken er også narkotikatala bekymringsfulle. Medan andre former for kriminalitet viser relativt stabile tal på slutten av 1990-talet,

har det vore ein auke i narkotikabruk, både i registrerte saker og sjølvrapportert bruk for unge i alderen 15 til 20 år.

Undersøkinga «Ungdomstid i storbyen» (Bakken 1998) identifiserer ei lita gruppe tungt belasta ungdommar med omfattande åtferdsproblem. Desse ungdommane er prega av dårleg forhold til familie, skole og vaksensamfunnet. Dei utgjorde ca. 5 prosent både av norsk ungdom og av ungdom med ikkje-vestleg bakgrunn. Ved hærverk, sniking, nasking og andre mindre alvorlege rettsbrot var ungdom med norsk bakgrunn overrepresentert. Ungdom med innvandrarbakgrunn var noko oftare involverte i valdshandlingar. I det store og heile var det ingen vesentlege skilnader i lovbrotsmønsteret for norsk ungdom og ungdom med innvandrarbakgrunn.

Innsats mot vald og annan kriminalitet blant barn og ungdom har høg prioritet. I desember 1999 la Barne- og familiedepartementet fram St.meld. nr. 17 (1999–2000) Handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet. Planen omfattar vel 40 igangsette og nye innsatsområde, mellom anna heilskapleg førebyggjande arbeid, innsats i skolen, i fritid og nærmiljø, oppfølging av barn med alvorlege åtferdsproblem, unge lovbrutarar og kriminelle ungdomsgjen- gar, og dessutan kunnskapsutvikling og forskning. Alle tiltaka blir førte vidare.

Barne- og familiedepartementet gjev elles støtte til lokalt førebyggjande arbeid gjennom tilskotsordninga «Ungdomstiltak i større bysamfunn» og «Utviklingsprogrammet for styrking av oppvekstmiljøet» der åtte kommunar er med. I Oslo er det gjeve støtte til ei rekkje prosjekt både i offentleg regi og i regi av frivillige organisasjonar og ungdomsgrupper. Det er også gjeve støtte til prosjektet EXIT som har som mål å utvikle tiltak som kan hjelpe ungdom i ekstreme ungdomsmiljø til å kome ut av miljøa så raskt som mogleg. Vidare blir det gjeve støtte til tiltak mot mobbing og støtte til arbeid mot rasisme.

Befringutvalet foreslår at det blir utgreidd om ein bør utvikle spesielle plasseringstiltak utanfor barnevernet som alternativ til varetektsfengsling eller anna straffeforfølgning. Barnevernet har dei seinare åra fokusert mykje på barn og unge som driv med kriminalitet eller har andre alvorlege åtferdsproblem. Det er semje mellom fagfolk om at institusjonsbehandling aleine stort sett ikkje hjelper i forhold til denne gruppa ungdom. Det er behov for metodar som både følgjer opp ungdommen, omsorgspersonane og resten av nettverket. Det er i dei seinare åra sett i gang nye terapeutiske tiltak innanfor barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge som har som mål å styrkje foreldra i deira evne til å hindre at barn utviklar alvorlege åtferdsvanskar. Eit av desse er Webster Stratton-programmet, der målgruppa er foreldre med barn mellom 4 og 8 år som har utagerande og grenseutprøvande åtferd. Programmet gjev omsorgspersonane reiskapar til å løyse daglege utfordringar og konflikhtar, redusere åtferdsproblem og auke sjølvtiliten hos barna. Eit anna program er Parent Management Training (PMT), som blir brukt i arbeidet med barn opp til ca. 12 år for å øve opp foreldre til å bruke betre strategiar i handter- inga av barnet i kvardagen. Forskingsresultat viser at intervensjonen gjev stor reduksjon av åtferdsproblem både heime og på skolen. Multisystemisk terapi (MST) er eit tredje nytt behandlingstilbod til barn og unge mellom 12 og 18 år som har alvorlege åtferdsproblem eller som er i ferd med å utvikle slike. Metoden går ut på eit intensivt og familiebasert behandlingsopplegg der fore-

ldra er likeverdige samarbeidspartnarar. Målet er at familien sjølv skal bli i stand til å løyse problem i framtida.

Barnevernet har dei seinare åra fokusert mykje på barn og unge som driv med kriminalitet og har andre åtferdsproblem. Det er semje blant fagfolk om at institusjonsplassering stort sett ikkje hjelper mot ungdom med alvorlege åtferdsproblem, sjå også kapittel 9.8.4. Det er behov for metodar som både følgjer opp ungdommen, omsorgspersonane og nettverket elles. Det er i dei seinare åra sett i gang nye terapeutiske tiltak innanfor barnevernet som har som mål å styrkje foreldra i deira innsats for å hindre at barn utviklar alvorlege åtferdsvanskar. Eit av desse er Webster Stratton-programmet, der målgruppa er foreldre med barn mellom 4 og 8 år som har utagerande og grenseutprøvande åtferd. Programmet gjev omsorgspersonane reiskapar til å løyse daglege utfordringar og konflikhtar, redusere åtferdsproblem og auke sjølvtiliten hos barnet. Eit anna program er Parent Management Training (PMT), som blir brukt i arbeidet med barn opp til ca. 12 år for å øve opp foreldre til å bruke betre strategiar i handteringa av barnet i kvardagen. Forskingsresultat viser at intervensjonen gjev stor reduksjon av åtferdsproblem både heime og på skolen. Multisystemisk terapi (MST) er eit tredje nytt behandlingstilbod til barn og unge mellom 12 og 18 år som har alvorlege åtferdsproblem eller som er i ferd med å utvikle slike. Metoden går ut på eit intensivt og familiebasert behandlingsopplegg, der foreldra er likeverdige samarbeidspartnarar. Målet er at familien sjølv skal bli i stand til å løyse problem i framtida. Barne- og familiedepartementet vil ikkje følgje opp framlegget om vidare utgreiing av alternative plasseringar utanfor barnevernet for kriminell ungdom. Elles får barne- og ungdomskriminalitet ein breiare omtale i St.meld nr. 39 (2001-2002) «Oppvekst og levekår for barn og unge i Norge».

Ungdomskontraktar er ei ordning der vi i Noreg er inspirerte av danske erfaringar med alternativ til straff for kriminalitet. Det dreier seg om ein avtale mellom ein ung lovbrytar med samtykke av føresette på den eine sida og politi og kommunale styresmakter på den andre. I kontrakten pliktar den unge seg til å gjennomføre spesifiserte aktivitetar mot at rettsstyresmaktene avstår frå vidare rettsforfølging. Vilkåra i kontrakten kan til dømes fastsetje at den unge skal halde fram med utdanning, skaffe seg arbeid, delta i aktivitetar eller rusavvenningsprogram. Tiltaka kan også fastsetje krav om erstatning, handlingar for å rette opp skadar og til dømes konfliktrådsmekling. Ordninga med ungdomskontraktar blir no prøvd ut i sju kommunar. Forsøket starta opp i 2001 og blir gjennomført over ein periode på to år som eit samarbeid mellom Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet. På grunnlag av erfaringane vil departementa ta avgjerd om vidare oppfølging.

Det er viktig at barn og unge som gjer seg skyldige i kriminelle handlingar, får ein reaksjon som viser at slike handlingar ikkje er akseptable, og som ledd i å ansvarleggjere dei og foreldra deira. Barnevernlova har heimel for ulike former for tiltak. Dette kan vere alt frå samtale med barnet og foreldra og tilbod om frivillige hjelpetiltak, til tiltak sette i verk mot viljen til foreldra eller den unge. Det er viktig at barneverntenesta følgjer opp meldingar frå politiet om barn og unge som har vist kriminell åtferd, og vurderer om tiltak etter barnevernlova bør setjast i verk.

Barnevernlova har egne reglar om særlege tiltak for barn og unge som har drive med alvorleg eller vedvarande kriminalitet, eller som har vist alvorlege åtferdsvanskar på annan måte. Etter barnevernlova § 4-24 kan ein mindreårig som har vist slik åtferd, tvangsplasserast i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i inntil eitt år. I særlege tilfelle kan plasseringa forlen-gast med opptil 12 månader. Vedtak om slik plassering kan gjerast av fylkes-nemnda for sosiale saker. Den mindreårige kan også plasserast i institusjon for behandling eller opplæring etter eige samtykke, jf. barnevernlova § 4-26. I desse tilfella kan ein setje som vilkår at den mindreårige kan haldast tilbake i institusjonen i opptil tre veker rekna frå inntaket, eller dersom behandlinga er meint å vare i minst tre månader, i tre veker frå eventuell tilbakekalling av samtykke.

Etter barnevernlova § 4-4 skal barneverntenesta sørgje for å setje i verk hjelpetiltak for barnet og familien dersom barnet har særleg behov for det. Dette kan til dømes vere oppnemning av støttekontakt, stimulering til fritidsaktivitetar, eller hjelp til å skaffe utdanningstilbod eller arbeid. Dersom ein ikkje kan løyse behova gjennom andre hjelpetiltak, kan barneverntenesta formidle plass i mellom anna fosterheim eller institusjon. På bakgrunn av dei gode erfaringane med familie- og nærmiljøbaserte tiltak for barn og unge med åtferdsproblem, ønskjer regjeringa også å satse særleg på å utvikle vidare denne typen tilnærming og metodikk i åra som kjem.

Barn og unge som viser alvorlege åtferdsvanskar, har ofte samansette problem, og det er derfor viktig med godt samarbeid mellom nærliggjande etatar slik at dei barna og unge det gjeld, får eit best mogleg tilbod. Det ligg heilt klart ei utfordring i å sikre at etatar med ulik kompetanse, ulike ansvar-sområde og ulikt tilbod av tiltak kjenner til kvarandre og samarbeider på ein god og formålstenleg måte.

6.1.9 Særleg om samarbeid mellom politi og barnevern

Eit godt samarbeid mellom politi og barnevern er nødvendig for å gjere ein best mogleg innsats mot barne- og ungdomskriminalitet. Det er derfor viktig at samarbeidet blir godt utvikla mellom dei kommunale tenestene og dei lokale politidistrikta, og at dette samarbeidet blir høgt prioritert.

Tieplikta er blitt framheva som eit hinder for godt samarbeid. Utgreiingar tyder på at lovreglane om tieplikt i seg sjølve ikkje er noko stort hinder for samarbeid mellom etatane. Likevel kan uvisse og usemje om tolking av reg-lane skape samarbeidsproblem. Justisdepartementet og Barne- og familiede-partemetnet vil derfor arbeide ut eit rundskriv om tieplikt til bruk i det konk-rete samarbeidet mellom barnevern og politi.

For å forebyggje kriminalitet, kan politiet i dag gje opplysningar dei har tieplikt om til barnevernet. Politiet har også plikt til straks å varsle barnevern-tenesta når dei etterforskar personar under 18 år og saka ikkje er bagatellm-essig, jf. straffeprosesslova § 232 a første ledd. Politiet har også som andre offentlege styresmakter opplysningsplikt til barneverntenesta etter barnev-ernlova § 6-4 når eit barn har vist alvorlege åtferdsvanskar gjennom gjenteken eller alvorleg kriminalitet. Det er viktig at barneverntenesta følgjer opp meld-ingar frå politiet og vurderer om ho bør setje i verk tiltak.

Barneverntenesta kan etter lova gie opplysningar dei har teieplikt om til politiet når dette fremjar oppgåvene til barneverntenesta. Det kan mellom anna vere nødvendig for barneverntenesta at den unge gjer opp sitt forhold med strafferettsapparatet. I dette ligg at barnevernet både kan gie politiet opplysningar som er viktige for å forebyggje kriminalitet og for å få saka etterforska, når dette er nødvendig av omsyn til barnet.

6.1.10 Oppfølging av høyringsnotat om barne- og ungdomskriminalitet

Barne- og familiedepartementet og Justisdepartementet sette hausten 2000 ned ei tverrdepartemental arbeidsgruppe som fekk i oppdrag å sjå på korleis innsatsen i forhold til barne- og ungdomskriminaliteten kan styrkjast og utviklast vidare. Rapporten har vore på høyring, og på bakgrunn av det som kom fram i høyringa, vil Justisdepartementet fremje ein odelstingsproposisjon med ei rekkje forslag til endringar i politilova, straffeprosesslova og straffelova. Lovendringane vil opne for ei rekkje nye tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet.

I proposisjonen vil ein mellom anna foreslå at politiet skal ha plikt til å etterforske lovbrut der gjerningspersonen er mellom 12 og 15 år. Etterforskinga skal dessutan bli meir målretta, slik at oppklaringa av fakta i saka kan gie betre grunnlag for saksbehandlinga i andre offentlege etatar som til dømes barneverntenesta. Vidare blir det gjort framlegg om ein heimel for at etterforskinga av ei sak skal kunne nyttast til førebuing i saker etter barneverntjenestelova.

I saker der den mistenkte er under 18 år, vil ein også fremje forslag om ein frist for avgjerd av tiltale spørsmålet. Dette er viktig for at den mindreårige skal få ein reaksjon så raskt som mogleg.

Vidare vil ein foreslå å innføre ei plikt for barn og foreldre til å møte til samtale hos politiet der det er grunn til å tru at barnet kan ha utført eller medverka til straffbare handlingar. Gjennom samtalen vil barnet forstå betre av konsekvensane av handlingane sine, og kontakten med politiet kan gie barnet hjelp til å kome ut av ein uheldig livssituasjon. Det er viktig at foreldra også tek del i dette.

Ein vil også foreslå at påtalemakta får heimel til å forby barn under 15 år å opphalde seg på bestemte stader der det er grunn til å tru at barn vil utføre lovbrut. Dersom foreldra ikkje samtykkjer til forbodet, må saka bringast inn for retten.

Ein vil også nemne framlegget om ei klargjering av at konfliktrådsmediating kan nyttast som særvilkår i vilkårsdom og "betinget påtaleunntatelse".

Desse tiltaka vil også vere viktige ledd i ein målretta innsats mot barne- og ungdomskriminalitet. Det viktigaste er likevel at ulike kommunale etatar, og særleg barneverntenesta, tek utagerande og kriminell åtferd blant barn og unge på alvor, og at politiet og kommunane samarbeider for å løyse problema.

Regjeringa vil våren 2003 kome tilbake til Stortinget med dei meir grunnleggjande kriminal- og barnepolitiske spørsmåla som barne- og ungdomskriminaliteten reiser.

6.2 Andre utfordringar

6.2.1 Barnevern i samisk kontekst

Norske kommunar er svært ulike når det gjeld befolkningstettleik, storleik og befolkningsamansetning. Å arbeide med barnevern i små kommunar kan innebære nokre ekstra utfordringar, mellom anna fordi små kommunar kan ha problem med å rekruttere tilsette til barneverntenesta. Det kan vere høg turn-over, lite fagmiljø og vanskeleg å vere barnevernarbeidar i eige nærmiljø. Ein del kommunar med samisk folkesetnad er små kommunar som opplever nokre av dei nemnde utfordringane. I tillegg kan barneverntenesta i kommunar med samisk folkesetnad oppleve at det er vanskeleg å rekruttere tilsette med samisk språk- og/eller kulturkompetanse.

Barne- og familiedepartementet meiner at barneverntenesta i kommunar med samisk folkesetnad skal ha kunnskap om og ta omsyn til samiske perspektiv i avgjerdsprosessen og ved val av tiltak. Barneverntenesta i desse kommunane bør vidareutvikle den kompetansen dei har om samisk lokal kultur og tenkjemåte, samiske tradisjonar, barneomsorg og oppsedingsformer for å kunne yte rett hjelp til rett tid til beste for samiske barn og unge.

For å styrkje og integrere det samiske perspektivet i barnevernet og for å gjere den samiske kompetansen i barnevernet meir tilgjengeleg, gav Barnevernets utviklingssenter i Nord-Noreg våren 2001, på oppdrag frå Barne- og familiedepartementet, ut ei kompetanseoversikt over fagmiljø og fagpersonar som har barnevernfagleg kompetanse i tillegg til samisk språk- og/eller kulturkompetanse. Målet med kompetanseoversikta er å gje barneverntenestene ei oversikt over fagmiljø og fagpersonar som ein kan kontakte for råd og rettleiing eller i samband med kunnskaps- og erfaringsformidling. Kompetanseoversikta inneheld i tillegg ein tekst om forskning og litteratur med relevans for barnevern i samisk kontekst. Vi nemner også at barnevernlova er oversett til samisk, og at fylkesnemndene ved behandling av saker der samiske familiar er involverte, bruker medlemmer som anten er samar eller har samisk bakgrunn.

Det er framleis behov for å vidareutvikle og formidle eksisterande forskingsbasert kunnskap om barnevernet i ein samisk kontekst på ein lett tilgjengeleg måte. Barne- og familiedepartementet vil, i samarbeid med mellom andre Barnevernets utviklingssenter i Nord-Noreg, stimulere til at det blir utvikla undervisningsopplegg for studentar i grunn- og vidareutdanningane og for tilsette i den kommunale barneverntenesta i samiske område.

Det er behov for å utvikle og prøve ut metodar og tiltak som byggjer på gode erfaringar og på lokale tradisjonar og samfunnsforhold. Familieråd er ein metode som kan nyttast i arbeidet med samiske familiar i barnevernet, då dette er ein metode der personar i nettverket omkring familien (storfamilien og andre som er viktige for barnet) drøftar og planlegg korleis dei kan hjelpe til for å betre livssituasjonen for barnet. Det vil bli sett av midlar til enkelte utviklingsprosjekt som har som mål å innarbeide samisk kulturell kunnskap i barnevernet, og som utviklar samarbeid på tvers av kommunegrenser.

Oppveksten til samiske barn og unge skjer i spenningsfeltet mellom den bevisste innstillinga det samiske samfunnet har til sin eigen kultur, eige språk og eigne tradisjonar, og innverknaden og krava frå det moderne samfunnet. Sjølv om det har blitt større forståing i samfunnet for eigne samiske rettar,

opplever mange det som eit problem at det framleis finst kunnskapsløyse, negative haldningar og likesæle overfor samar. Samiske barn og unge vel ulike strategiar i møte med gamle fordommar og fåkunne. Somme vel å tone ned den samiske tilhøyrsla for å sleppe plager og vanskar, andre igjen vel å kjempe ope. Dersom samisk språk og kultur er lite synleg og tilgjengeleg i barnehage, skole, nærmiljø og media, er det vanskeleg å utvikle samisk tilhøyrsla og identitet. Utforming og oppfølging av barne- og ungdomspolitikken for samiske barn og unge må ha som mål å skape oppvekstmiljø der samisk og norsk kultur elles i størst mogleg grad har same status og blir opplevd som likeverdige. Barnevernet treng særleg kompetanse om etniske forhold. I tråd med dette har Barnevernets utviklingssenter i Nord-Noreg (Tromsø) eit særleg ansvar for å utvikle slik kompetanse.

6.2.2 Nasjonale minoritetar

Det finst få studiar og lite systematisert kunnskap om dei nasjonale minoritetane og deira erfaringar med barnevernet. Barnevernet har blitt kritisert for behandlinga si av enkelte nasjonale minoritetar under delar av 1900-talet. Med nasjonale minoritetar meiner vi kvenar, rom (sigøynarar), romanifolket (tatterar /«dei reisande»), skogfinnar og jødar. Barne- og familiedepartementet har i dag få indikasjonar på at barna og familiare opplever spesielle problem i møtet med barneverntenesta. Ein kan likevel ikkje sjå bort frå at barn og familiar frå nasjonale minoritetar opplever spesielle problem i møtet med barneverntenesta også i dag. Som oppfølging av St. meld. nr 15 (2000–2001) Nasjonale minoritetar i Noreg vil Barne- og familiedepartementet få utarbeidd ei nordisk kunnskapsoversikt om barn og ungdom frå dei nasjonale minoritetane. Her vil barnevernet også bli omtalt. Målet er å kartleggje forskning, utgreiingar, rapportar med meir innanfor området nasjonale minoritetar og å kaste lys over tema det manglar systematisk kunnskap om. Arbeidet vil starte opp i 2002.

6.2.3 Utanlandsadopterte barn

I løpet av dei siste 30 til 35 åra har det kome i underkant av 16 000 utanlandske adoptivbarn til Noreg. I 2001 kom det 713 barn gjennom dei tre godkjende norske adopsjonsformidlingsorganisasjonane. Så mange barn har det aldri før kome i løpet av eitt år. For første gong var Kina det største opphavslandet, deretter følgde Sør-Korea, Colombia, Etiopia, India og Filippinane som dei landa det kjem flest barn frå. Tre av fire barn var i 2000 under to år då dei kom til Noreg, og ni av ti var under tre år då dei kom. Dei siste åra har det kome nokre fleire jenter enn gutar.

Sjølv om det meste er likt når det gjeld å leve saman med barn, anten det er eignefødde eller adopterte, skil adoptivfamilien seg frå andre familiar på den måten at adoptivbarnet kjem frå ein annan kultur og som oftast ser annleis ut enn adoptivforeldra. Barn som blir adopterte frå utlandet, er foreldrelause eller forlatne. Ofte veit ein ikkje så mykje om bakgrunnen for det enkelte barnet, men mange av barna har vore underernærte eller understimulerte. Nokre av barna har også opplevd fysisk eller psykisk mishandling, nokre har opplevd fleire omplasseringar og kan ha budd på ulike institusjonar i kortare eller lengre tid. På mange måtar kan ein seie at dei barna som blir adopterte til utlandet, er blant «barnevernbarna» i landa dei kjem frå. Adoptivbarn og bakgrun-

nen deira er nærmare omtalt i heftet «Adoptivfamilien» som gjev informasjon og rettleiing til adoptivsøkjarar og foreldre (Q-0931).

For å adoptere eit barn frå utlandet er det nødvendig med samtykke på førehand frå Barne-, ungdoms- og familieforvaltninga, tidlegare Statens ungdoms- og adopsjonskontor. Det viktigaste dokumentet i kontoret si vurdering av om dei skal gje førehandsgodkjenning, er utgreiinga frå kommunen om søkjarane. Arbeidet med utgreiinga frå kommunane har vore kritisert av Barne-, ungdoms og familieforvaltninga og av dei godkjende adopsjonsformidlingsorganisasjonane for å vere av varierende kvalitet. Barne- og familiedepartementet har også fått tilbakemeldingar om at somme kommunar ikkje tek oppgåva alvorleg nok eller manglar kompetanse om utanlandsadopsjon. Kommunane avgjer sjølve korleis utgreiingsarbeidet skal organiserast. I fleire kommunar er arbeidet lagt til barneverntenesta. Barnevern og adopsjon er fagfelt nært knytte til kvarandre med mykje felles kompetanse som det er viktig å dra gjensidig nytte av. At kommunen gjer eit godt arbeid med utgreiinga av søkjarane, er også svært viktig for styresmaktene i opphavlandet når dei skal velje ut kva for ein heim som er best for det enkelte barnet som skal adopterast. Samstundes har utgreiingsprosessen i kommunen også som mål å gje søkjarane kunnskap om kva det vil seie å adoptere eit barn, slik at dei sjølve kan tenkje grundig igjennom og vurdere om adopsjon vil vere noko for dei.

Frå forskingsprosjektet «Utanlandsadopterte barn og unge i Norge. Oppvekstvilkår, livsbetingelser og identitetsutvikling», er det kome fire rapportar og ei bok. Tema for rapportane er kunnskapsstatus om utanlandsadopsjon, om levekår og livskvalitet hos unge utanlandsadopterte, analyse av skolekompetanse og identitetsutvikling hos utanlandsadopterte elevar, ekstern kategorisering og etnisk identitet hos utanlandsadopterte frå Colombia og Korea. Boka heiter «Hvem er jeg? Adopsjon, identitet og etnisitet.» (Sæterdal/Dalen, 1999)

Kunnskapsstatusen viser at majoriteten av dei utanlandsadopterte barna greier seg godt i den nye familien, men at ein dryg fjerdedel får ein del problem knytte til språklæring, identitet og etnisitet. Forskingsresultata viser at identitetsutviklinga hos utanlandsadoptert ungdom på vesentlege punkt skil seg frå tilsvarende utvikling hos norskfødd ungdom og innvandrarungdom. Den som er adoptert, har eit meir definitivt brot i si livshistorie enn det dei fleste innvandrarungdommar har, og dei veks ikkje opp som innvandrarbarn i eit tospråkleg miljø med kontakt med biologisk familie. Adoptivbarn slit ikkje på same måten som innvandrarungdom med å innrette seg etter to ulike kulturar og ulike familietradisjonar. Forskinga viser at frigjeringsproblem frå foreldregenerasjonen hos adopterte minner meir om frigjeringsprosessen hos dei norskfødde. Men dei utanlandsadopterte har eit tilleggsarbeid å gjere for å finne fram til ei harmonisk identitetsoppfatning av kven dei er og korleis dei ønskjer at samfunnet skal definere dei. I fleire av rapportane går det fram at ungdomsperioden og særleg ungdomsskoletida er ei spesielt utfordrande, sårbar og kanskje vanskeleg tid for utanlandsadopterte. Allmenne pubertets- og tenåringsproblem blandar seg med det at dei må ta stilling til kva adopsjonsstatusen og bakgrunnen deira skal bety for dei, og dei må bere konsekvensane av det valet dei tek.

Det har lenge vore eit klart mål for Barne- og familiedepartementet at kompetansen om utanlandsadopsjon bør styrkjast. Departementet har hatt ein brei gjennomgang av dei reglane som gjeld for behandling av søknad om adopsjon, og av dei skjema som blir brukte ved slike søknader. Det vil bli laga ein eigen informasjonspakke til kommunane, som saman med nye retningslinjer og søknadsskjema vil gjere sitt til å forenkle behandlinga av sakene.

Barne- og familiedepartementet har i samarbeid med representantar frå formidlingsorganisasjonane og Barne-, ungdoms- og familieforvaltninga sett på korleis den generelle kompetansen om utanlandsadopsjon kan styrkjast i forhold til ulike målgrupper, her medrekna kommunane. På bakgrunn av dette arbeidet er departementet no i ferd med å utarbeide ein kompetanseplan om utanlandsadopsjon. Ein tek mellom anna sikte på å styrkje informasjonen til adoptivsøkjjarar, og det vil bli vurdert korleis styresmaktene kan hjelpe til i vidareutviklinga og gjennomføringa av adoptivførebuande (foreldreførebuande) kurs. Det vil også bli vurdert korleis kommunane i større grad kan samarbeide for å gjere seg nytte av kompetanse når dei skal vurdere adoptivsøkjjarar, til dømes ved at det blir bygd opp særskild kompetanse i større kommunar. Ei særleg utfordring framover blir å styrkje kunnskapen om dei familiane som slit med store utfordringar, slik at dei kan bli tekne hand om av hjelpeapparatet på ein betre måte. Ulike tiltak for å integrere kunnskapen om utanlandsadopsjon i dei instansane som møter barna og familiane, vil bli omtalte i kompetanseplanen.

Departementet vurderer for tida kva for instansar som skal behandle klagar på adopsjonsfeltet. Ein tek sikte på å sende ut eit høyringsnotat om organisering av klagebehandlinga ved søknad om adopsjon i løpet av første halvår 2002.

Som det går fram av Sem-erklæringa, er det ei klar målsetjing for regjeringa å heve adopsjonsstøtta i løpet av perioden fram til 2005.

6.2.4 Barn og familiar med innvandrings- og flyktningbakgrunn

Samanlikna med etnisk norske barn indikerer barnevernstatistikken frå Statistisk sentralbyrå at ein større del av barn med innvandrarbakgrunn har vanskelege oppvekstforhold (Kalve, 2001). I dei data artikkelen byggjer på, inngår ikkje barn og ungdom med flyktningbakgrunn. Men Statistisk sentralbyrå har i tidlegare analysar av statistikk frå 1995 og 1996 (Kalve, 99: vist at barn og unge med flyktningbakgrunn var den kategorien som sett i prosent oftast mottok barneverntiltak. Rekna i forhold til alle barn med barneverntiltak, utgjorde mottakarane blant barn og unge med flyktningbakgrunn den gongen 1,6 prosent.

Samanlikna med etnisk norske barn var det ved utgangen av 1999 relativt fleire barn som hadde tiltak i barnevernet både i gruppene førstegenerasjons- og andregenerasjonsinnvandrarak. Høgast klientrate finn ein blant andregenerasjonsinnvandrarak, der barneverntiltak var sett i verk overfor 27 per 1000 barn ved utgangen av 1999. Tilsvarende tal for førstegenerasjonsinnvandrarak og etnisk norske barn var 24 og 18 per 1000 barn i alderen 0–19 år. Kva slags tiltak som blir sette i verk, varierer med alder. Mange tek imot hjelpetiltak som barnehageplass, støttekontakt og avlastningsheim. Omsorgstiltaka stig noko

med aukande alder, men få barn med innvandrarbakgrunn er under omsorg samanlikna med etnisk norske barn (per 31.12.99).

Mange av dei problemstillingane som er vanlege i barnevernsaker som gjeld norske etniske barn og familiar, finn ein også blant barn og familiar med innvandrar- eller flyktningbakgrunn. Barnevernet sitt arbeid med barn, ungdom og familiar med innvandrar- og flyktningbakgrunn inneber likevel også nye utfordringar og uvante problemstillingar. Kulturskilnader (mellom anna i form av ulike familiemønster og oppsedingsformer), kommunikasjonsmåtar, foreldra sin manglande kjennskap til utfordringane ved å oppsede barn i Noreg, og manglande kjennskap eller skepsis til det norske systemet og kulturen, er døme på forhold som kan gjere dette arbeidet ulikt arbeidet med andre barnevernsaker. Det kan vere meir tids- og arbeidskrevjande mellom anna fordi barneverntenesta ofte må nytte tolk samstundes som barnevernarbeidaren kan kjenne seg usikker i møtet med familiane. Problemstillingane kan vere knytte til tenåringsbarn i konflikt med foreldra sine. Konfliktane oppstår ofte når dei unge hevdar den fridommen og retten dei meiner det norske samfunnet gjev dei til å bestemme over livet sitt, medan foreldra vil at barna i større grad skal respektere foreldra sine avgjerder og deira autoritet. I ekstreme tilfelle kan problemstillingane dreie seg om trugsmål om tvangsekteskap og kjønnskamfaring, og elles kriminalitet og andre åtferdsproblem hos barna, omsorgssvikt, psykiske problem hos dei vaksne, tilpassingsvanskar, isolasjon og barn som tek vaksenansvar. Rusproblem hos foreldra er likevel sjeldan nemnt som grunnlag for tiltak (Kalve, 2001). I tabellen nedanfor er grunnlaget for inngrep frå barnevernet differensiert etter den bakgrunnen barna har.

Om det kan dreie seg om trugsmål om tvangsekteskap, kjønnskamfaring,

Ved tolkningar av tabellen ovanfor er det viktig å poengtere at det totale talet på barn med innvandrarbakgrunn i Noreg til saman ikkje var meir enn om lag 55 400. Klare skilnader i bruk av inngrepskriterium i forhold til dei tre nemnde gruppene kan knytast til inngrep i forhold til ganske få barn og unge.

Det finst lite forskning på området barnevern og barn og unge med innvandrar- og flyktningbakgrunn, og det finst lite dokumentasjon om avgjerdsgrunnlaget hos barnevernet ved val av hjelpetiltak eller omsorgstiltak, og om verknader av tiltak på barna (jf. Borchgrevink, 1999). Det er derfor lite systematisert kunnskap om erfaringar med plassering i institusjon og om fordelar og ulemper ved bruk av norske fosterheimar og fosterheimar med annan etnisk bakgrunn. Forskingsarbeida etterlyser ei konkretisering av den faglege kunnskapen ein rettleiar/rådgjevar i barnevernsaker bør sitje inne med når det gjeld etnisitet. Det blir vist til at det også er behov for å utvikle og informere om alternative og/eller meir tilpassa metodar, tilnærmingsmåtar og tiltak baserte på eit nært samvirke mellom forskning og praksis.

Tilsette i barnevernet etterlyser særleg generell fleirkulturell kompetanse og tilgang på rettleiing i arbeidet med barn med ulik etnisk bakgrunn. Mangel på informasjon, nok kompetanse og tilnærmingsmåtar kan gjere mange unødvendig usikre og føre til ulik kvalitet på arbeidet. Nokre høgskolar tilbyr kurs, etter- og vidareutdanning i fleirkulturell forståing, og mange organisasjonar og offentlege etatar tilbyr kurs om emnet. Barne- og familiedepartementet gjev mellom anna økonomisk støtte til eit etterutdanningstilbod i barnevern og

etnisitet for tilsette i den kommunale barneverntenesta i dei større byane. Studentar som no utdannar seg til barnevernpedagog eller sosionom, skal gjennom grunnutdanninga mellom anna få kjennskap til tverrkulturell kommunikasjon og arbeidet med etniske minoritetar.

Sjølv om stadig fleire har tileigna seg ein teoretisk kompetanse, er det framleis behov for å gjere den fleirkulturelle kunnskapen tilgjengeleg for fleire tilsette i barneverntenesta. Det er også behov for å institusjonalisere, integrere og bruke den fleirkulturelle kunnskapen og forståinga i praksis. Tilgang på rettleiing vil kunne hjelpe til med dette. Samstundes er det viktig å minne om at barnevernet alt sit inne med ein fagkompetanse om utvikling og behov hos barn generelt som er viktig å nytte i alle saker utan omsyn til etnisiteten til barnet.

Mange foreldre har behov for informasjon og kunnskap om det norske barnevernet. Brosjyren «Barnevernet – til barnets beste» som gjev informasjon om kva barnevernet er og kva det kan gjere, er omsett til urdu og somali.

Mange foreldre har i tillegg behov for meir kunnskap og rettleiing om korleis det er å vekse opp i Noreg og å vere foreldre i Noreg. I regi av foreldrerettleiingsprogrammet (sjå kapittel 5.2.7) er det planlagt å gje ut eit temahefte til fagfolk som jobbar med familiar med minoritetsbakgrunn. Målet med heftet er å gje fagfolk meir kunnskap og dermed større kompetanse og sjølvtilit i møte med minoritetsfamiliar. Barne- og familiedepartementet prioriterer også andre tiltak overfor familiar med minoritetsbakgrunn, mellom anna blir det planlagt prøveprosjekt i barnehagar for foreldrerettleiing retta mot minoritetsfamiliar. Ei av utfordringane er å finne gode måtar å formidle foreldrerettleiingstenkinga på overfor denne gruppa foreldre. Målet er å drive fram ein type foreldrearbeid som kan vere ein mal for andre som arbeider med etniske minoritetar.

Barne- og familiedepartementet vil hjelpe til med å styrkje den generelle fleirkulturelle kompetansen innanfor barnevernet og gjere sitt til at denne kompetansen blir integrert og brukt i praksis. Departementet vil i samarbeid med aktuelle fagmiljø setje i gang tiltak for å styrkje og systematisere fagleg rettleiing og konsultasjon om «etniske barnevernsaker» til tilsette i barnevernet. I den nye tiltakspakken frå regjeringa for arbeid mot tvangsekteskap er det sett i verk ulike tiltak for å styrkje kompetansen på spesielle problemområde blant minoritetsgrupper og offentleg tilsette mellom anna i sosialtenesta og politiet.

Barnevernet har behov for meir kunnskap om bruk av tolk. Det finst også indikasjonar på at tolkane si rolle i barnevernsaker i praksis ikkje alltid er klar nok. Departementet vil derfor ta initiativ til at det blir utarbeidd ein eigen informasjonsbrosjyre om bruk av tolk i barnevernet.

6.2.5 Einslege mindreårige asylsøkkjarar og flyktningar

Utviklinga dei siste åra viser at stadig fleire barn og unge kjem til Noreg aleine for å søkje asyl. I 1997 kom det 195 einslege mindreårige til Noreg, medan det i 2001 kom 545 einslege mindreårige. Dei fleste er gutar, og det kjem flest einslege mindreårige i aldersgruppa 16–18 år.

Utlendingsdirektoratet har det overordna ansvaret for tilbodet til einslege mindreårige i mottak. Det er brei politisk semje om at tilbodet til einslege min-

dreårige i mottak kan bli betre, og regjeringa ønskjer å styrkje tilbodet til denne gruppa endå meir i mottaksfasen. Einslege mindreårige som bur i mottak, treng mellom anna trygge rammer, individuell oppfølging og meir vaksenkontakt enn dei får i dag.

Regjeringa la i juni 2002 fram ein handlingsplan med tiltak for å auke deltakinga i samfunnet for barn og unge med innvandrarbakgrunn. Eit av tiltaka i planen er å setje ned ei arbeidsgruppe som skal greie ut alternative mottaks- og busetjingsmodellar for einslege mindreårige. Arbeidsgruppa skal også kome med framlegg til rutinar som mellom anna sikrar godkjenning og oppfølging av slektsplasseringar. Vidare skal arbeidsgruppa vurdere alternativ til gjeldande verjeordning for einslege mindreårige. Det er mellom anna behov for å avklare detaljane i korleis dette kan organiserast, og kva som skal vere innhaldet i ei verjeordning. Arbeidsgruppa er samansett av representantar frå Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet.

I dag skal mottaka ha som rutine å varsle barneverntenesta i kommunen der mottaket er plassert, om at det har kome ein einsleg mindreårig. Denne varslinga er ikkje å sjå på som ei melding etter barnevernlova § 4-2. Ei slik varsling kan likevel vere utgangspunkt for at det kjem i gang ein dialog og eit samarbeid mellom mottaket og barneverntenesta. Dersom mottaket er bekymra for situasjonen til ein enkelt einsleg mindreårig og meiner det er behov for tiltak utover det mottaket sjølv kan gje, skal barneverntenesta følgje opp ei melding frå mottaket etter same prosedyrar og kriterium som gjeld for andre barnevernsaker. Nokre mottak erfarer at barneverntenesta ikkje følgjer opp ei melding frå mottaket. På den andre sida opplever somme tilsette i barneverntenesta at tenesta i aukande grad tek over det ansvaret mottaka har for einslege mindreårige, mellom anna fordi mottaka ikkje har nok ressursar til å gje einslege mindreårige eit godt nok tilbod. Regjeringa vil sjå nærmare på denne problemstillinga i diskusjonen om alternative mottaks- og busetjingsmodellar. Det vil eventuelt bli utarbeidd eit rundskriv om varslingsrutinane og ansvaret til mottaka og om det ansvaret barneverntenesta har for barn som bur på asylmottak.

Kommunar som buset einslege mindreårige, tek på seg ei viktig oppgåve med å hjelpe barn og unge med tryggleik, oppseding, utvikling og omsorg. Somme meiner staten skal påleggje kommunane å leggje det organisatoriske hovudansvaret for busetjing av einslege mindreårige til barneverntenesta, og at tiltak alltid skal setjast i verk etter lov om barneverntenester. Regjeringa vil framleis gje kommunane handlefridom når det gjeld organisatorisk forankring av ansvaret og arbeidet med einslege mindreårige som gruppe. Regjeringa vil samstundes understreke at det i arbeidet med einslege mindreårige er behov for tverretatleg og tverrfagleg samarbeid. Einslege mindreårige har rett til tenester og tiltak mellom anna etter opplæringslovgjevinga, helselovgjevinga og barnevernlova, uavhengig av kvar kommunen har forankra ansvaret for einslege mindreårige.

På bakgrunn av mellom anna tilrådingar i forking frå dei siste åra vil regjeringa understreke at barneverntenesta si rolle i arbeidet med einslege mindreårige må styrkjast, og at det må gjerast barnevernfaglege vurderingar før tiltak blir etablerte. Barne- og familiedepartementet ser no på korleis barn-

everntenesta si rolle kan styrkjast. Som ledd i dette arbeidet vil det mellom anna bli utarbeidd ein manual om rutinar, prosedyrar og metodar i arbeidet med å vurdere, godkjenne og følgje opp einslege mindreårige som blir busette hos slektningar. Regjeringa vil også setje i verk tiltak som hjelper til med å rettleie og kvalifisere slektningane til å ta imot einslege mindreårige. Rekrutterings- og opplæringsprogrammet for fosterforeldre, PRIDE (jf. kapittel 9.5.3), skal tilpassast opplæring av alle fosterheimar som tek i mot einslege mindreårige, både dei norske heimane og heimane med annan etnisk bakgrunn.

Barnevernlova inneheld reglar om dei økonomiske vilkåra for kommunar som buset einslege mindreårige. Det går fram av § 9-8 i lova (Statsrefusjon og tilskot for utgifter til flyktningebarn og asylsøkjande barn) at staten refunderer dei utgiftene fylkeskommunane har for flyktningbarn og asylsøkjande barn som er komne til landet utan foreldre eller andre med foreldreansvar, og som fell inn under lov om barneverntenester. Av dette følgjer at utgifter til ulike typar butiltak med støtte og oppfølging som kommunane etablerer for einslege mindreårige etter § 4-4 i barnevernlova utløyser refusjon frå fylkeskommunen i den grad utgiftene overstig den kommunale eigendelen. Utgiftene for fylkeskommunane blir refunderte av staten. Barne- og familiedepartementet utbetalte i 2001 ca. kr 35 500 000,- i slik refusjon.

Det går vidare fram av § 9-8 at staten gjev eit tilskot til kommunane til dekning av utgifter for flyktningbarn og asylsøkjande barn som kjem til landet utan foreldre eller andre med foreldreansvar. Tilskotet er på kr 93 000,- per år per barn og blir utbetalt til og med det året den einslege mindreårige fyller 20 år. I 2001 utbetalte Barne- og familiedepartementet ca. kr 126 000 000,- i tilskot.

Regjeringa er av den oppfatning at desse økonomiske ordningane i tillegg til integreringstilskotet i hovudsak dekkjer dei utgiftene kommunane har som er knytte til busetjing av einslege mindreårige asylsøklarar og flyktningar.

I samband med behandling av St. meld. nr. 17 (2000-2001) om *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg* uttalte ein samla kommunalkomite at det i dag bør vere mogleg å bruke fosterfamiliar som buordning for dei yngste mindreårige asylsøklarane i staden for mottak. Komiteen uttalte at dette kan vere ei god erstatning til det å bu på mottak, eller ei delvis erstatning ved å bruke fosterheim som besøksfamilie. Komiteen meiner bruk av fosterheim vil få opp busetjingsfarten for einslege mindreårige, og at det må arbeidast vidare med busetjingsordningar baserte på fosterforeldre. Komiteen viser til at det i dag blir praktisert ei form for direktebusetjing av mindreårige asylsøklarar dersom dei har familie eller kjende i Noreg. Det har vore reist kritikk mot at denne busetjinga ikkje blir følgd opp, og komiteen meiner derfor at ein må etablere rutinar for oppfølging av direktebusette mindreårige.

Det vil i arbeidet med å greie ut alternative mottaks- og busetjingsmodellar bli lagt vekt på at dei yngste einslege mindreårige bør bu i meir familieliknande butiltak i mottaksfasen enn det eit asylmottak er i dag. Fosterheim/familieheim kan vere eit slikt butiltak.

Regjeringa meiner at ein i mottaksfasen må sikre at det blir gjennomført ei systematisk og fagleg vurdert kartlegging av livssituasjon, identitet og klarlegging av omsorgsbehov med meir før busetjing i ein kommune. Kartlegginga kan gjennomførast i asylmottak eller i andre alternative mottaksmodellar. Kartlegginga er viktig for å sikre at busetjingskommunen får nok infor-

masjon til å kunne velje best mogleg bu- og omsorgsløysing for den enkelte. Det er mellom anna behov for å vurdere om plassering hos slektningane er til beste for barnet, eller om den einslege mindreårige bør ha ei anna omsorgsløysing. Utgangspunktet for kvar enkelt plassering må alltid vere å sikre at barnet får eit omsorgstilbod som tek vare på behovet for tryggleik og omsorg, og som sikrar kontinuitet, stabilitet og oversiktlege vilkår for framtida. Ein må sikre at dei nye omsorgspersonane er godt skikka til å ta på seg omsorgsoppgåva. I dette ligg mellom anna at omsorgspersonane må forstå kva det inneber at den einslege mindreårige ofte ber med seg sterke opplevingar og erfaringar frå krig og flukt samstundes som han eller ho har opplevd brotne relasjonar, sagn og tap. Omsorgspersonane må i tillegg kunne hjelpe barnet med integreringa i det norske samfunnet. Godkjenning av fosterheim ein omstendeleg prosess for å få best mogleg fosterforeldre. Eit dilemma i denne samanhengen er derfor den ekstra tida det vil ta dersom den aktuelle heimen hos slektningane eller andre skal granskast og godkjennast etter det regelverket som gjeld for fosterheimar etter barnevernlova. Regjeringa meiner derfor det er tvilsamt om auka bruk av fosterheimar etter barnevernlova i staden for mottak, vil auke busetjingsfarten.

Elles viser vi til at fleirtalet i familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, med unntak av representantar frå Frp, har bede om at det blir gjort ei barnefagleg vurdering før plassering i kommunane (jf. B.innst. S. nr 2 (2001-2002)).

Barne- og familiedepartementet vil vise til at kommunane nyttar både fosterheimar og andre bu- og omsorgsløysingar for einslege mindreårige. Dei mest vanlege bu- og omsorgsløysingane er ulike former for bufellesskap, plasseringar hos slektningar eller fosterheimsplassingar etter barnevernlova hos slektningar, i heimer med annan etnisk bakgrunn enn norsk eller i norske heimar. For ungdommar over 15 år som er utan slektningar eller andre nære personar, er det vanleg å etablere bufellesskap. For dei yngste einslege mindreårige utan slektningar eller eigna slektningar blir det gjerne etablert fosterheim etter barnevernlova som omsorgsløysing, anten norsk fosterheim eller fosterheim med annan etnisk bakgrunn enn norsk.

Regjeringa meiner at dersom busetjinga av einslege mindreårige skal vere til det beste for det enkelte barnet, må kommunane nytte seg av ulike tiltak. Plassering hos slektningar vil vere gode tiltak for nokre barn, medan andre vil profitere meir på ei plassering i til dømes norsk fosterheim eller bufellesskap. Valet av bu- og omsorgsløysingar bør ein sjå i samheng med livssituasjonen til den einslege mindreårige, så som behov, alder, modningssnivå, kjønn, meistringsevne, psykisk og fysisk helse. Forsking viser til dømes at dei mest stabile og vellykka plasseringane for ungdom har vore bukollektiv som omsorgsløysing.

Kommunalkomiteen meiner det må etablerast rutinar for oppfølging av direktebusette einslege mindreårige. På bakgrunn av forskning dei siste åra og tilbakemeldingar frå praksisfeltet er Barne- og familiedepartementet samd i at det er eit særleg behov for å styrkje oppfølginga frå kommunane av einslege mindreårige flyktningar. Dette gjeld oppfølging av einslege mindreårige som er busette hos slektningar i ein kommune som følgje av ein avtale mellom Utlendingsdirektoratet (UDI) og kommunen (førehandsgodkjenning av flytting frå mottak). Dette gjeld også einslege mindreårige som reiser frå mottak

til slekt eller blir henta av slekt utan at det er inngått ein avtale mellom UDI og kommunen om dette (utan førehandsgodkjenning av flyttinga frå mottaket). Det er no starta opp eit arbeid med sikte på å arbeide ut retningslinjer for å godkjenne og følgje opp plasseringar hos slekt.

Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til at det blir oppretta eit kontaktforum/nettverk for kommunane om einslege mindreårige. Formålet vil vere utveksling av erfaring, orientering om prosjekt og tiltak, og eit forum for registrering av kvalifiserte rettleiarar. Dette kan skje i form av årlege konferansar eller på annan måte.

Det er eit udekt behov for psykososial hjelp og støtte eller traumebehandling til einslege mindreårige, og det er behov for å kartlegge psykososial fungering. Einslege mindreårige bør få tilbod om samtalegruppe, andre tilpassa aktivitetar og/eller psykologbehandling som svarer til behovet hos den enkelte. Det er no i gang eit arbeid ved Senter for krisepsykologi ved Universitetet i Bergen som har som mål å hjelpe barn som har opplevd krig og krise. Samtalegrupper i mottak og undervisningsverksemd retta mot tilsette i kommunar er ein del av aktivitetane ved senteret. Arbeidet er finansiert av Barne- og familiedepartementet.

6.2.6 Barn og unge med krigsopplevingar

I dei siste åra har ein stor del av bebuarane på asylmottak vore familiar med barn. Undersøkingar viser at fleirtalet av barna har ulike symptom og plager og kan ha behov for profesjonell hjelp. Barne- og familiedepartementet gav i 1999 midlar til Senter for krisepsykologi for å setje i gang samtalegrupper for foreldre og barn i mottak, og til opplæring av foreldrerettleiarar i kvart fylke. Gjennom kursverksemd fekk fagpersonar i kommunane opplæring i krisebehandling, slik at dei skal kunne vere til hjelp for barn og familiar i statlege mottak etter prinsippa om foreldrerettleiing.

Barne- og familiedepartementet gav i 2000 og 2001 også midlar til Senter for krisepsykologi til prosjektet «Hjelp til barn etter krig og krise». Midlane går til å vidareføre arbeidet med barnegrupper, og til foreldrerettleiing i samarbeid med foreldrerettleiarane i fylka. I somme fylke blir det arrangert familiesamlingar for flyktningar. Det vil også bli sett i verk ulike undervisningsverksemdar retta mot tilsette i psykisk helsevern for barn og unge og i pedagogisk-psykologisk teneste om praktisk krisehjelp til barn som har opplevd krig og krise.

Regjeringa vil hjelpe til med å gje betre traumebehandling til krigsskadda barn i mottak og kommune. Regjeringa vil hjelpe til at alle einslege mindreårige får eit tilbod om samtalegruppe, andre tilpassa aktivitetar og/eller psykologibehandling som svarer til behovet hos den enkelte. Sosial- og helsedirektoratet er i gang med ei utgreiing om oppbygging av kompetanse og organisering av tjenestetilbodet til grupper med ulike traume.

6.3 Nye tendensar – barn og familie i sentrum

6.3.1 Barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon har på ein avgjerande måte sett behova og rettane til barn og unge på dagsorden. Konvensjonen har blitt godt kjend i samfunnet, i media og hos fagfolk. Han blir meir og meir brukt som reiskap for å peike på urettferd, men også på barnerettar lokalt og i storsamfunnet. Hovudbodskapen er at ein skal sjå på barn som sjølvstendige individ med eigne sosiale, sivile og kulturelle rettar. Av dette følgjer ein aksept for at barn er kompetente og har ein sjølvstendig rett til deltaking og medverknad på ulike arenaer. Barn og ungdom bør få påverke og sjøve delta i prosessar som gjeld dei sjøve. Dette inneber til dømes den sjølvstendige retten barnet har til å medverke og påverke i ei barnevernsak. I den seinare tid har fleire barn kome til orde i samfunnsdebatten når det skal delast ut ris og ros til barnevernet. Mange ungdommar har til dømes drege fram at det er ei stor belastning å gå inn i «forhandlingar» med ei rekkje saksbehandlarar og mange ulike instansar.

Barnekonvensjonen utgjer eit rammeverk og eit grunnlag for innsats på ei rekkje område. Han har også verka med til at barnerettane blir sedde i eit internasjonalt perspektiv. Det er stor skilnad på korleis barn i Noreg har det samanlikna med barn i andre delar av verda. Men mange av dei grunnleggjande utfordringane er felles, til dømes retten barna har til deltaking og medverknad. Spørsmåla om kva som skal til for at barn får innverknad, og kva slags hindringar som finst, er like aktuelle i Noreg som i resten av verda. Eit internasjonalt perspektiv hjelper både til samarbeid om felles utfordringar og til utveksling av idear og kunnskapar.

6.3.2 Styrking av retten barnet har til å bli høyr

At barn skal ha høve til å kome med sitt syn i saker som gjeld dei sjøve, er eit viktig prinsipp som er nedfelt i barnekonvensjonen. Det heiter i artikkel 12 i konvensjonen at barn som er i stand til å gjere seg opp eigne synspunkt, skal ha rett til fritt å gje uttrykk for dei i alle forhold som vedkjem dei.

Barnevernlova § 6-3 gjev barn rett til å bli informerte og tekne med på råd når utvikling og modning hos barnet og innhaldet i sjøve saka tilseier det. Barn over 12 år har ein absolutt rett til å uttale seg i saker som gjeld plassering i fosterheim, institusjon og seinare flytting. Det skal leggjast vekt på kva barnet meiner. Er barnet fylt 15 år, kan han/ho opptre som part og gjere partsrettar gjeldande dersom han/ho forstår kva saka gjeld. Gjeld saka tiltak etter åtferdsreglane, vil barnet alltid vere part.

Befringutvalet foreslår at § 6-3 blir endra ved at 12-årsgrensa blir sett ned eller teken bort. Framlegget har fått massiv støtte hos høyringsinstansane.

Regjeringa arbeider med å innlemme FNs barnekonvensjon i norsk lov. Justisdepartementet har i samarbeid med nærliggjande departement utarbeidd eit høyringsnotat om korleis dette bør gjerast. Notatet «Innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov» blei sendt på høyring i februar 2000. I høyringsnotatet blir det gjort framlegg om å endre barnevernlova § 6-3 for å styrkje synleggjinga av barnekonvensjonen artikkel 12. Framlegget går ut på at barn som har fylt 7 år, skal ha ein absolutt rett til informasjon og ein absolutt tilgang til å uttale seg før det blir teke avgjerd i ei sak som vedkjem dei, medan

barn under 7 år får slik tilgang etter ei konkret vurdering av om barnet er i stand til å lage seg egne synspunkt, jf. ordlyden i artikkel 12. Framlegget omfattar tilrådinga frå Befringutvalget. Vidare er det i tråd med artikkel 12 teke inn i paragrafen at synspunkta frå barnet skal tilleggjast tilbørleg vekt i samsvar med alder og modning hos barnet. Det blir elles uttalt at det vil vere viktig å arbeide ut retningslinjer for praktiseringa av ein slik regel, og at det bør vurderast om det er behov for kompetanseheving, mellom anna i form av å utvikle modellar for å høyre små barn.

I same høyringsnotatet er det framlegg om tilsvarende endring for adopsjonssaker, jf. adopsjonslova § 6.

Begge dei to lovframlegga som er nemnde ovanfor, har fått stor støtte hos høyringsinstansane. Regjeringa vil på bakgrunn av det som har kome fram i høyringsrunden, fremje ein odelstingsproposisjon om innarbeiding av barnekonvensjonen, der dei to lovframlegga vil vere med.

Barne- og familiedepartementet vil vidare vurdere nærmare ordlyden i barnevernlova § 31 i forhold til barnekonvensjonen. I samband med det som tidlegare er nemnd vil ein foreslå å senke aldersgrensa til sju år for når barnet skal ha rett til gje uttrykk for synspunkta sine.

6.3.3 Auka vekt på familie- og foreldrekompetanse

I dei seinare åra har kompetansen hos foreldre sjølve kome i fokus. For det første blir det stilt det nye krav til foreldrekompetanse i dagens samfunn. Foreldre blir stilte framfor nye val og forventningar til kva dei skal klare når det gjeld å gje omsorg, tryggleik, hjelp og støtte til barna sine. Mange kan kome til å kjenne seg usikre, og ikkje alle greier i stor nok grad å stille opp når det gjeld krav og forventningar. Dette kan i seg sjølv skape behov for ulike tiltak eller arenaer som tilbyr rettleiing og hjelp. Eit anna forhold i denne samanhengen er at hjelpeapparatet i større grad enn tidlegare baserer seg på foreldre sine egne ressursar i sine tilnærmingar og metodar. Foreldre i familiar som treng hjelp, må sjølve hjelpe aktivt til med sin foreldrekompetanse, dei må vere villige til å ta imot hjelpa som hjelp til sjølvhjelp.

Både barnevernet og resten av hjelpeapparatet møter ei rekkje krav og forventningar til ny kompetanse, ikkje minst om korleis ein best arbeider med barn og familiar som ein heilskap. I dagens situasjon skal barnevernet i stor grad opptre som ein førebyggjande instans på mange område. Kravet til kva slags problem barnevernet skal løyse, aukar, mellom anna på grunn av ny kunnskap om livs- og omsorgssituasjon hos ulike grupper av barn, søkjelys frå media på enkeltsaker, og kanskje også fordi andre tenesteytarar sviktar. Fleire har til dømes etterlyst at barnevernet må ta eit større ansvar enn i dag på fleire område, til dømes når det gjeld barn med flyktning- og innvandrarbakgrunn, arrangerte ekteskap og kjønnskamfaring, barn som opplever vald i heimen, mistankar om seksuelle overgrep mot barn når dei mistenkte ikkje bur i same heimen som barna, barn av psykisk sjuke foreldre, barn av innsette osv.

Eit markert trekk ved barnevernet er den aukande bruken av hjelpetiltak. Som nemnt tidlegare kan dette vere eit uttrykk for at barnevernet følgjer opp intensjonen i lova, men det kan også kome av at fleire barn og familiar faktisk har behov for hjelpetiltak frå barnevernet. Ny innsikt og kunnskap om levekår og omsorgssituasjon for ulike grupper av barn kan i seg sjølv byggje opp

under denne utviklinga. Ein kan vidare stille spørsmål om grunnen til auken er at fleire saker blir avviste av andre hjelpeinstansar, slik at barnevernet til slutt må gripe inn. Auka bruk av hjelpetiltak kan også skyldast endra haldningar og tilnærmingar som i sin tur har ført til utvikling av nye, meir treffsikre førebyggjande og familieorienterte hjelpetiltak. Felles for mange av dei nye metodane er at dei byggjer på dei ressursane familiane alt har. Dei byggjer på tillit, samarbeid, medverknad og støtte. Hjelpetiltaka (jf. statistikk og omtalar i kapittel 9.3.2) byggjer på ein verdi som inneber at samarbeid med og støtte til foreldra også vil vere til beste for barnet. Desse tendensane speglar seg av både i haldningar og verdar og i det teoretiske grunnlaget for utforming av meir spesialiserte metodar. Nokre dømme:

Home-Start Familiekontakten er eit familiestøtteprogram for familiar med barn under 7 år som er i ein vanskeleg livssituasjon. Målet med programmet er å hindre samanbrot og kriser i familien, og på den måten førebyggje uheldige omsorgssituasjonar. Home-Start Familiekontakten tilbyr regelfast støtte, vennskap og praktisk hjelp. Hjelpa blir gjeven av frivillige i familien sin eigen heim, og støtta blir gjeven kostnadsfritt. I 2000 fekk 143 familiar med 298 barn hjelp. Dei fleste familiane som får hjelp, har eit lite sosialt nettverk rundt seg. Det kan dreie seg om einslege foreldre som er slitne, foreldre med psykiske problem, eller unge, uerfarne familiar som treng råd og rettleiing i foreldrerolla. Andre gonger kan det vere snakk om flyktningfamiliar som treng hjelp til å bli integrerte. Det blir også gjeve oppfølging i familiar som har opplevd vald i heimen. Home-Start Familiekontakten er ei frivillig verksemd som blir driven med støtte frå Barne- og familiedepartementet.

Marte Meo er ein samspels- og kommunikasjonsbasert rettleiingsmetode som blir nytta i arbeid med foreldre som har problem med barna sine. Marte Meo er ein løysingsorientert metode basert på kunnskap om kva som verkar utviklingsstøttande i foreldre-barn-samspelet. Rettleiinga til dei vaksne blir gjeven i heimen og baserer seg på bruk av videoopptak av ulike samspelssituasjonar mellom barn og vaksne. I rettleiinga blir det fokusert på kva som fungerer og kvifor, heller enn kva som ikkje fungerer. Fleire tenester bruker metoden: barneverntenesta, barnehagane, skolen, psykisk helsevern for barn og unge osv. Metoden krev sertifisering.

Familierådslag er ein metode som representerer det ein kan kalle ein myndiggjerande praksis. Målet for metoden er å samle og aktivere storfamilien for å drøfte og planleggje korleis ein best kan hjelpe til med å betre livssituasjonen for barnet. Avhengig av alderen på barnet er det meininga at barnet sjølv skal vere til stades under familierådet. Utgangspunktet er at det er familien som best kjenner problema og dermed bør kunne kome med framlegg til relevante løysingar. Målet er å finne fram til tiltak som er forankra i familiens eigen definisjon av situasjonen. Under eit familieråd diskuterer ein mellom anna kva som kan gjerast når det gjeld dei behova barnet har for omsorg, oppseding og utvikling. Ulike kompetansemiljø har delteke i utviklinga av metoden, medan NOVA har eit hovudansvar for vidareutvikling i større skala.

Foreldrerettleiingsprogrammet høyrer med si vektlegging av foreldreressursar også med innanfor denne generelle tendensen. På behandlingssida høyrer metodar som *Webster-Stratton*, *PMT* og *MST* til den same perspektivdreinga. Enkelt uttrykt søkjer ein på alle nivå å utvikle tilnærmingmå-

tar som fører til at barn og familiar sjølve blir aktive i løysinga av problema, framfor at hjelpeapparatet einsidig skal prøve å løyse problema for dei. Universitet i Oslo, Psykologisk Institutt, har ansvar for implementeringa av MST og PMT. Utviklingssentra for barnevern og psykisk helsevern for barn og unge i Trondheim og Tromsø har ansvaret for å prøve ut Webster-Stratton.

6.3.4 Avslutning – barnevernet i velferdssamfunnet

Barnevern som fagområde spring ut av behov for å yte ei særleg hjelp til utsette barn og unge. Det er ikkje noko mål i seg sjølv å setje i verk barneverntiltak for barn som har det vanskeleg, det avgjerande er i kva grad tiltaka verkar med til at dei som tek imot hjelpa, kan leve eit så godt liv som mogleg, i familien (eventuelt i fosterheim eller på institusjon), på skolen, blant venner og seinare i yrkeslivet. Ein parallell som gjeld alle barn, er at pedagogikk og undervisning heller ikkje er noko mål i seg sjølv, men spring ut av behovet for at den oppveksande generasjonen treng oppseding og kunnskap. På same måten som pedagogikken må stø seg til ei rekkje andre fag og disiplinær, kan ikkje barnevernet oppfylle si målsetjing på eiga hand. Løysinga på problema til vanskelegstilte barn må i stor grad finnast på dei vanlege arenaene, med barnevernet som støttespelar. Derfor er det så viktig at det formelle samarbeidsansvaret barnevernet har, blir omsett i praktisk samarbeid med andre etatar og tenester.

Den første barnevernlova (verjerådslova) var kriminalpolitisk og til dels skolepolitisk motivert. Barn og unge i drift skulle få oppseding i egne anstaltar i staden for fengsel når formaningar ikkje hjelpte. 1953-lova var prega av sosialpolitisk tenking og behandlingssideologi. Desse elementa er også til stades i dagens barnevernlovgjeving, men det mest synlege perspektivet i dag kan kallast «barnet i kontekst», som også inkluderer familieperspektivet. For barnevernet inneber dette ei aktiv og sentral samarbeidsrolle i forhold til alle dei instansane som til saman utgjer konteksten til det enkelte barnet. Organiseringa av barnevernet vil i stor grad verke inn på dette samarbeidet (jf. kapittel 7).

6.4 Framtidige utfordringar og tiltak til oppfølging

I kapittel fem blei dei tenestene barnevernet samarbeider med, omtalte med tanke på kor viktig samhandlinga mellom barnevernet og desse tenestene er i eit moderne velferdssamfunn. I dei aller fleste tilfella vil problema til barna og familien kunne dempast eller løysast på ulike arenaer utan inngripande tiltak frå barnevernet si side. Spørsmål om koordinering og ansvar for at dei rette tinga skjer til rett tid, vil ofte vere avgjerande for eit godt resultat.

Regjeringa vil understreke kor viktig det er at kommunen legg til rette for god samhandling mellom tenestene og gjev barnevernet ei sentral nok rolle i dette samarbeidet, slik intensjonen i barnevernlova også er.

I kapittel seks blir levekåra til særleg utsette grupper i velferdssamfunnet omtalte. Barn og familiar kan utvikle problem av svært ulike grunnar. Ein fellesnemnar i tilnærminga til alle utsette barn og familiar bør likevel vere at det som hovudregel skal arbeidast ut frå eit ressursperspektiv. I den seinare tida er det dokumentert lovande resultat med ulike metodar som er kjenneteikna av at ressursane i familiane blir kartlagde og brukte aktivt. Barne- og

familiedepartementet vil stimulere til at denne typen metode- og tiltaksutvikling held fram.

Dei viktigaste tiltaka som regjeringa og departementet gjer framlegg om å setje i verk for å styrkje ei ressursorientert tilnærming til utsette barn og familiar, er:

- Det er utarbeidd ein strategiplan mot eteforstyrningar som mellom anna inneheld ulike framlegg til førebyggjande tiltak. Målet med tiltaka er å hjelpe ungdom til meir forståing og innsikt og bevisttgjering om eigne val
- Regjeringa vil vidareføre foreldrerettleiingsprogrammet overfor foreldre med små barn og foreldre med barn i skolealder. Programmet vil også bli vidareført i forhold til grupper med særlege behov, til dømes i forhold til familiar i flyktning- og asylmottak og overfor barn og unge med eteproblem. I tillegg blir det planlagt prøveprosjekt i barnehagar for foreldrerettleiing retta mot minoritetsfamiliar
- Barne- og familiedepartementet har lagt fram og vil følgje opp ein plan for kompetanseutvikling av familievernet
- Regjeringa vil i løpet av hausten 2002 leggje fram ein tiltaksplan mot fattigdom
- Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med Helsedepartementet arbeide for at familiar med barn som har eller står i fare for å utvikle alvorlege åtferdsproblem, får hjelp gjennom metodane «Parent Management Training» (PMT) og «Multisystemic Therapy» (MST)
- Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med andre nærliggjande styresmakter ta initiativ til å utarbeide ulike former for materiell om barn som opplever vald i heimen
- Dei aktuelle departementa vil innan utgangen av 2002 ta stilling til korleis arbeidet for å kjempe mot ulike former for vald mot barn og korleis hjelp til utsatte barn skal integrerast med liknande tiltak der vaksne og eldre er målgruppene
- Barne- og familiedepartementet vil setje i verk kompetansetiltak på krisesentra slik at dei betre i stand til å hjelpe barna. For dette formålet vil det bli arbeidd ut ein rettleiar som legg vekt på barneperspektivet og samarbeidet med aktuelle hjelpeinstansar
- Det vil bli sett av midlar til utviklingsprosjekt som har som mål å innarbeide kunnskap om samisk kultur i barnevernet og samarbeidande tenester
- Det vil bli utarbeidd ei kunnskapsoversikt om barn og unge frå dei nasjonale minoritetane
- Barne- og familiedepartementet vil arbeide ut ein informasjonspakke til kommunane om adopsjon, og det vil bli arbeidd ut ein eigen kompetanseplan for utanlandsadopsjon
- Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med aktuelle fagmiljø setje i gang tiltak for å styrkje rettleiing og konsultasjon til tilsette i barnevernet som arbeider med «etniske barnevernsaker»
- Regjeringa har starta opp eit arbeid for å greie ut alternative mottaks- og busetjingsmodellar for einslege mindreårige og vil arbeide ut rutinar for godkjenning og oppfølging av private plasseringar / plasseringar hos slekt
- Barne- og familiedepartementet vil setje i verk tiltak som kan hjelpe til å rettleie og kvalifisere slektninga til å ta imot einslege mindreårige. Rekrutterings- og opplæringsprogrammet for fosterforeldre, PRIDE, skal tilpassast opplæring av både fosterforeldre som ikkje er etnisk norske og norske fosterforeldre som tek imot einslege mindreårige

- Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til at det blir oppretta kontaktfora for kommunane om einslege mindreårige og føre vidare støtte til kvalifiseringa av fagfolk
- Regjeringa vil hjelpe til med å gje betre traumebehandling til krigsskadde barn i mottak og kommune
- Regjeringa vil hjelpe til at alle enslege mindreårige får eit tilbod om samtalegruppe, andre tilpasssa aktivitetar og/eller psykologibehandling som svarer til behovet hos den enkelte. Sosial- og helsedirektoratet er i gang med ei utgreiing om oppbygging av kompetanse og organisering av tjenestetilbodet til grupper med ulike traume
- Barne- og familiedepartementet vil i løpet av 2002 gjennomføre og/eller starte tiltaka i dokumentet «Innsats mot tvangsekteskap 2002»
- Barne- og familiedepartementet vil i løpet av våren 2002 leggje fram ein tiltakspakke mot kjønnskamfaring som skal gjennomførast eller setjast i gang i løpet av året
- Barne- og familiedepartementet vil vidare vurdere ordlyden i barnelova § 31 i forhold til barnekonvensjonen, her medrekna aldersgrensa for når barnet skal ha rett til å gje uttrykk for sine synspunkt.

7 Organiseringa av barnevernet og samarbeid med andre instansar

7.1 Innleiing

Ansvar for å utføre oppgåver og yte tenester etter barnevernlova er fordelt mellom dei tre forvaltningsnivåa: kommune (i nokre store kommunar til bydelar), fylkeskommune og stat (departement, fylkesmenn), jf. barnevernlova kapittel 2.

Samstundes skal barneverntenestene utførast i samarbeid mellom kommunen og fylkeskommunen. I forhold til kommunane sine oppgåver utgjer fylkeskommunen andrelinjeansvaret først og fremst med ansvar for kvantitet, breidde og kvalitet i tiltaka (sikre dekning av omsorgsplassar, ha ansvar for kvalitet og kontinuitet i tilboda osv.)

For å innfri ansvaret for omsorgs- og behandlingsplassar var barnevernet tidlegare avhengig av institusjonstilbod gjennom skoleverket (spesialskolane) og treng framleis tilbod frå psykisk helsevern for barn og unge (behandlingssheimar og klinikkar). Rundt 1990 blei dei fleste statlege spesialskolane nedlagde eller omorganiserte. På denne tida kom mange rapportar som tydde på at samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge ikkje fungerte godt nok når det gjaldt særleg hjelpetrengjande barn og unge som til dømes åtferdsvanskeleg ungdom. For å rette opp dette arbeidde fylkeskommunane i samarbeid med statlege styresmakter på 90-talet for å styrkje samarbeidet mellom dei ulike tenestene for barn og unge i fylka. Samstundes bygde barnevernet ut eigne tilbod. For åtferdsvanskeleg ungdom blei det fram mot hundreårsskiftet meir og meir vanleg at fylkeskommunen kjøpte plassar på private barneverninstitusjonar.

I den framtidige organiseringa av barnevernet vil regjeringa halde fram tre viktige målsetjingar. For det første må tilboda i barnevernet styrkjast og det førebyggjande arbeidet prioriterast høgare. For det andre må samarbeidet mellom forvaltningsnivåa vitaliserast i retning av at andrelinjetenestene (i dag fylkeskommunen) bruker meir av ressursane sine i kommunen i samarbeid med det kommunale barnevernet, til dømes som forsterking av heimebaserte tiltak og fagleg rådgjeving. For det tredje må samarbeidet mellom dei ulike tenestene for barn og unge haldast oppe og utviklast vidare.

I dei følgjande tre avsnitta omtaler vi dei viktigaste oppgåvene til kommunane, fylkeskommunane og staten i barnevernet.

7.2 Oppgåver og organisering i kommunane

Ansvar kommunen har etter barnevernlova er negativt avgrensa på den måten at kommunen har ansvaret for å utføre alle oppgåver etter lova som ikkje uttrykkeleg er lagde til fylkeskommunen eller eit statleg organ, jf. barnevernlova § 2-1, 1. ledd. Dei fleste barnevernoppgåvene er såleis eit kommunalt ansvar.

I kvar kommune skal det vere ein administrasjon med ein leiar som har ansvaret for oppgåver etter barnevernlova, jf. lova § 2-1 tredje ledd, jf. kapittel 9.7. Administrasjonen skal utføre det daglege, regulære barnevernarbeidet. Dette inneber mellom anna råd og rettleiing til folk som kjem i kontakt med barneverntenesta, å gjennomføre undersøkingar og gjere vedtak (eventuelt innstille til vedtak i dei tilfella der kommunestyret har lagt vedtaksmakta til eit folkevalt organ). I sakstypar der lova har lagt makta til å gjere vedtak til fylkesnemnda, er administrasjonen ansvarleg for å førebu saka og arbeide ut framlegg til tiltak.

Kommunen har også ansvar for å setje i verk tiltak og følgje opp barnet og familien. Oppfølgingsansvaret inkluderer ei vurdering av om det aktuelle tiltaket fungerer tilfredsstillande for barnet og eventuelt om det skal setjast inn fleire eller andre tiltak. Kommunen har i tillegg ansvaret for å godkjenne, følgje opp fosterheimar og føre tilsyn med barn i fosterheimar.

Kommunestyret kan vedta at ei eller fleire av dei oppgåvene som følgjer av barnevernlova, skal leggjast til eit folkevalt organ. Dersom kommunestyret vel å nemne opp eit slikt organ, skal organet ved behandling av klientsaker ha fem medlemmer (barnevernlova § 2-1 andre ledd). I praksis har få kommunar nemnt opp slike folkevalde organ. For nærmare omtale, sjå avsnitt 7.8 i dette kapitlet.

Kommunane har organisert barneverntenesta på ulike måtar. I 2000 var 91 distrikt (19 prosent) av dei 481 barneverndistrikta i landet (stort sett identisk med kommunar eller bydelar) organiserte som generalistteneste saman med sosialtenesta. Dette var dei aller minste kommunane. 152 distrikt (32 prosent) hadde øyremerkte stillingar til barnevernet innanfor ein felles barnevern- og sosialetat. Dette er også hovudsakleg kommunar med under 5 000 innbyggjarar. 102 distrikt (21 prosent) var fråskilde einingar med eigne leiarar, men likevel ein del av ein sosialetat. 69 barneverndistrikt (14 prosent) var i 2000 organiserte som eigne tenester. 39 distrikt (8 prosent) var del av ein oppvekstetat «med PPT og/eller helsestasjonen». 28 distrikt (6 prosent) var organiserte på andre måtar som ikkje blir spesifiserte i statistikken (Kjelde: SSB).

På grunn av endra svarkategoriar i barnevernstatistikken på dette punktet og ein viss reduksjon i talet på barneverndistrikt (frå 519 i 1995 til 481 i 2000), er det vanskeleg å dra eintydige konklusjonar om utviklingstrekk når det gjeld kommunale organisasjonsformer etter at den nye barnevernlova tok til å gjelde. Det er i alle fall klart at det har skjedd ein reduksjon i talet på barneverndistrikt som ikkje har øyremerkte stillingar. Delen og talet på barneverndistrikt som er organiserte under sosialkontora, er også blitt redusert. Organisering av barnevernet som eiga teneste er blitt vanlegare. Delen av barneverndistrikt som er organiserte innanfor ein eigen oppvekstetat, har vakse, men er framleis liten og har lege på om lag same nivået sidan 1997 (Kjelde: SSB).

I 1995 og 2000 hadde dei kommunale barneverntenestene 2 101 og 2 327 tilsette i fagstillingar (i tillegg til kontorpersonell) ved slutten av året. Nærmare informasjon om yrkesgruppene i barnevernet kjem i kapittel 10.1.

Barnevernlova kapittel tre gjeld dei generelle oppgåvene for barnevernet. Nokre av oppgåvene som gjeld førebygging, er lagde til kommunen, medan andre er lagde uttrykkjeleg til barneverntenesta. Etter § 3-1 første ledd skal kommunen følgje nøye med i dei forholda barn lever under, og kommunen har

det generelle ansvaret for å finne tiltak som kan førebyggje omsorgssvikt og åtferdsproblem. Barneverntenesta har etter andre leddet i paragrafen eit spesielt ansvar for å avdekkje omsorgssvikt, åtferds-, sosiale og emosjonelle problem hos det enkelte barnet eller den enkelte familien, og skal setje inn tiltak ut frå dette. Barneverntenesta har vidare ansvar etter § 3-2 for å medverke til at barns interesser blir tekne vare på også av andre offentlege organ og til å samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivå i den grad slikt samarbeid kan hjelpe til å løyse oppgåver som barneverntenesta er pålagt etter lova.

Ansvarsfordelinga mellom kommunen og barneverntenesta i kommunen er omtalt i forarbeida til barnevernlova av 1992. Det går fram av Innst. O.nr. 80 (1991-92) at fleirtalet i den dåverande Forbrukar- og administrasjonskomiteen meinte at når det gjaldt generell førebygging, måtte det vere ei arbeidsdeling mellom ulike etatar, slik at andre etatar enn barnevernet som dagleg er i kontakt med barn, ikkje fråskriv seg dette ansvaret, sjølv om barnevernet har eit stort sjølvstendig ansvar. § 3-2 i lova blei vedteken i samsvar med synspunkta hos fleirtalet.

7.3 Oppgåvene til fylkeskommunen

Fylkeskommunen har etter gjeldande lov ansvaret for etablering og drift av institusjonar for barn og ungdom som er omfatta av barnevernlova (jf. § 2-2), og for å hjelpe kommunane med plassering av barn utanfor heimen. Hjelpa til kommunane ved plassering utanfor heimen inkluderer ansvar for rekruttering og formidling av fosterheimar og for at fosterheimane får nødvendig opplæring og generell rettleiing.

Det er barneverntenesta i kommunen som gjer vedtak om, eventuell kjem med framlegg til fylkesnemnda om, plassering utanfor heimen. Fylkeskommunen si rolle er å hjelpe kommunane med å finne eigna tiltak og utvikle eigna omsorgstiltak i fylket.

Ansvaret og oppgåvene til fylkeskommunen har i hovudsak vore dei same sidan inngangen til 1980-talet. I 1979 blei ansvaret for barneverninstitusjonane overført til fylkeskommunen. Tidlegare var barneverninstitusjonane eit kommunalt ansvar. Ansvaret for drift og tilsyn med institusjonane, og ansvaret for godkjenning av fosterheimane og tilsyn med dei, var lagt til barnevernsnemnda i den enkelte kommunen. Hovudformålet med å overføre ansvaret for barneverninstitusjonane til fylkeskommunen var å sikre barneverninstitusjonane ein betre økonomi, få ei betre geografisk fordeling av institusjonsplassane og betre samordninga av institusjonstilbodet for vanskelegstilte barn og unge. Samstundes fekk fylkeskommunane ansvar for å opprette ein formidlingssentral som skulle arbeide for å skaffe gode fosterheimar og hjelpe barnevernsnemndene i kommunane med plassering av barn utanfor heimen.

Etter gjeldande rett kan fylkeskommunen inngå avtalar med private og kommunale institusjonseigarar om at fylket skal disponere plassane og såleis utgjere ein del av det fylkeskommunale institusjonstilbodet, jf. barnevernlova §§ 5-2 og 5-5. Eit vilkår for å innpasse ein privat institusjon i fylkeskommuneplanen, er at det blir inngått ein driftsavtale med institusjonen. Ved at det blir inngått ein slik driftsavtale, får fylkeskommunen langt på veg same ans-

varet, både økonomisk og fagleg, for desse institusjonane som dei har for dei institusjonane dei sjølv eig. Barn som det blir gjort vedtak om omsorgsavtale for, kan berre plasserast i private institusjonar som er innpassa i fylkeskommuneplanen. Barn og unge som blir plasserte i institusjon på anna grunnlag enn vedtak om omsorgsovertaking, kan etter gjeldande rett også plasserast i institusjonar som ikkje er innpassa i fylkeskommuneplanen. Dette gjeld barn og unge som blir plasserte i institusjon på grunnlag av alvorlege åtferdsvanskar og barn som blir plasserte i institusjon etter vedtak om frivillige hjelpetiltak.

Lova har ikkje reglar som pålegg fylkeskommunane å organisere denne verksemda på ein bestemt måte. Dei fleste fylkeskommunane har valt å organisere barnevernet som ei eiga eining. Fire fylkeskommunar og Oslo kommune hadde før 1. januar 2002 organisert dei fylkeskommunale barnevernoppgåvene som ei av fleire avdelingar i ei felles teneste for barn og unge. Kva for etatar som inngår i dei samorganiserte barne- og ungdomstenestene, varierer noko. Samorganiseringa har gjennomgåande hatt som formål å få til ei betre samordning og eit betre samarbeid mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge. Reforma i helsespesialisttenesta som blei sett i verk 1. januar 2002, inneber at ansvaret for psykisk helsevern for barn og unge og andre spesialisthelsetenester er overført til staten ved dei regionale helseføretaka. Dei delane av tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukarar som er regulerte etter lov om spesialisthelsetenester, er også omfatta av reforma. Regjeringa vil følgje opp tenestene for barn og unge med tanke på å få eit best mogleg samarbeid mellom tenestene. Erfaringane så langt tyder på at samarbeidsavtalar kan vere eit like viktig verkemiddel som samorganisering.

Fylkeskommunane har det primære ansvaret for å sørge for at institusjonane har rett bemanning, og at dei faglege kvalifikasjonane hos personalet er gode nok sett i forhold til målgruppa for institusjonane. Dette er likevel også forhold som fylkesmannen må halde seg orientert om, fordi det kan ha noko å seie i ei vurdering av spørsmål om drifta er forsvarleg.

Som omtalt i avsnitt 7.6, blir det no vurdert alternative former for organisering av oppgåvene i barnevernet og familievernnet som i dag ligg i fylkeskommunen.

7.4 Oppgåvene til staten

7.4.1 Innleiing

Staten har eit generelt overordna ansvar for barnevernet. Statens ansvar skal departementet sjølv delvis ta seg av, og dels er det lagt under fylkesmannen. Kva som er statens oppgåver og maktområde, går i hovudsak fram av barnevernlova § 2-3.

Barne- og familiedepartementet har mellom anna ansvaret for at lover og forskrifter og andre reglar som gjeld tenester og tiltak etter lova, blir brukte rett og på ein måte som fremjar formålet i barnevernlova. For dette formålet skal departementet arbeide ut nødvendige retningslinjer og instruksar. Departementet skal vidare sørge for at erfaringane med lova blir vurderte, og for at det blir gjort nødvendige endringar i regelverket. Ansvaret for å initiere forskning, sørge for at det finst eit forsvarleg tilbod for utdanning av personell, utar-

beide informasjonsmateriell til bruk for barneverntenesta og sørgje for at dei som skal bruke lova, får god nok rettleiing, ligg også i departementet. Dersom det blir sett i verk forsøksverksemd, jf. § 2-4, skal departementet føre overordna tilsyn med verksemda.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevernverksemda i dei enkelte kommunane og fylkeskommunane (forvaltningstilsyn). Dette tilsynet omfattar både ein råd- og rettleiingsfunksjon og ein kontrollfunksjon. Råd- og rettleiingsfunksjonen gjeld mellom anna tolkingar av regelverket og generell rettleiing om organisering og drift av barneverntenesta i kommunen. Her har fylkeskommunen også eit ansvar. Kontrollfunksjonen inneber at fylkesmannen skal sjå til at kommunane og fylkeskommunane utfører dei oppgåvene dei er pålagde etter lova. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med barneverninstitusjonane, både dei offentlege og dei private. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak som er gjorde av barneverntenesta og som ikkje høyrer under ansvarsområdet til fylkesnemnda, jf. barnevernlova §§ 6-5 og 6-6. Dette inneber at fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunen om frivillige hjelpetiltak.

Fylkesnemnda er eit uavhengig, statleg forvaltningsorgan som har ansvar for å gjere vedtak om ei rekkje tiltak etter barnevernlova, jf. barnevernlova kapittel 7. Fylkesnemndene blir omtalte i kapittel 8 i denne meldinga.

7.4.2 Utfordringar når det gjeld dei tilsynsoppgåvene fylkesmannen har

Fylkesmannen skal etter barnevernlova § 2-3 tredje ledd føre tilsyn med at kommunar og fylkeskommunar utfører oppgåvene dei er pålagde etter barnevernlova. For å kunne gjennomføre eit effektivt og forsvarleg tilsyn må fylkesmannen ha god kompetanse om tilsyn og barnevern, solid lokalkunnskap og nærleik til tiltaksapparatet. Fylkesmannen driv i ei viss utstrekning rådgjeving i tilknytning til tilsynet. Gjennom mellom anna kontaktmøte søker fylkesmennene å sikre at kommunar og fylkeskommunar har ei adekvat og mest mogleg einskapleg oppfatning av krava frå styresmaktene. Rådgjeving retta mot dei same områda som er omfatta av tilsynsansvaret, stiller krav om at fylkesmannen har ei klar oppfatning av si rolle.

Når det gjeld det ansvaret fylkesmannen har for institusjonane, kan fylkesmannen velje å utføre tilsynet sjølv eller oppnemne eit tilsynsutval til å ta seg av denne oppgåva. Tilsynsansvaret omfattar etter barnevernlova § 5–7 institusjonar som inngår i fylkeskommuneplanen. Med heimel i barnevernlova § 5–8 har departementet i forskrift avgjort at tilsynsansvaret også skal omfatte private institusjonar som blir nytta for plassering etter barnevernvedtak, og som ikkje er tekne inn i fylkeskommuneplanen.

Fylkesmannen skal kontrollere at institusjonane blir drivne forsvarleg og i samsvar med barnevernlova, forskrifter til lova og den planen som er fastsett. Ut over kravet om forsvarleg drift inneheld ikkje barnevernlova nærmare reglar om kva fylkesmannen skal føre tilsyn med. Det er likevel på det reine at tilsynsansvaret omfattar situasjonen for bebuarane og behova deira under institusjonsopphaldet.

Rapporteringar frå fylkesmennene for dei siste åra viser at mange embete ikkje greier å gjennomføre så mange tilsynsbesøk på institusjonane som forskriftene tilseier (det vil seie fire eller åtte avhengig av plasseringsgrunnlag).

Bakgrunnen for dette er strammare økonomiske rammer og at det ikkje er eit godt nok samsvar mellom oppgåver og ressursar. Samstundes melder embeta at dei meiner å ha god oversikt over tilsynsobjekta sine og veit å skilje mellom dei «gode » og » dårlege » tiltaka. Departementet har fleire gonger bede embeta å prioritere tilsynsoppgåvene.

På bakgrunn av mellom anna årsrapportane frå fylkesmennene om tilsynsbesøk, finst det ein del indikasjonar på kva slags problemstillingar som reiser seg og kva kritikkverdige forhold som blir avdekte. Fylkesmennene tok under tilsynsbesøka i 2000 opp spørsmål om tvangsbruk, føring av tvangsprotokoll, ransaking, ulovleg telefonkontroll, rømming, tilbakehalding, rutinar for avrusing, manglande vedtak eller oppfølging frå kommunane, manglande tiltaksplanar eller samtykkeerklæringar, ulovleg flytting innanfor tiltaket, forvaltning av barnetrygd og lommepengar til bebuarane, teieplikt, manglande politiattest og andre faglege og juridiske problemstillingar. Stort sett opplyser fylkesmennene at merknadene deira i tilsynsrapportane blir følgde opp og utbetra av institusjonane. I dei mest alvorlege tilfella gjer fylkesmennene pålegg om å rette på forholda eller eventuelt pålegg om å legge ned drifta. Fleire fylkesmenn har peikt på alvorlege manglar både ved dei fylkeskommunale og private tiltaka.

Utan at ein slik tanke lèt seg dokumentere i streng forstand, finst det ein del indikasjonar på at dersom fylkesmennene hadde kunne nytta fleire ressursar til forvaltningstilsynet med barnevernet i kommunane, kunne fleire kritikkverdige forhold bli avdekte. Til dømes gjekk fylkesmannen i Troms i ein tre månaders periode rundt årsskiftet 2000/2001 systematisk gjennom 50 barnevernsaker. Manglar som ofte kom fram i desse sakene, var særleg: for få besøk i fosterheimar frå barnevernet, tidsoverskridingar når det gjaldt å reise sak for fylkesnemnda og sviktande overhald av reglane i lova når det gjeld omsorgsplanar. Det fanst også ein del manglar når det gjaldt tilsynsrapportar frå fosterheimar, kontakt med barn som var plasserte utanfor heimen og sviktande rutinar når det gjaldt å gje førebelse svar i enkeltsaker. Konklusjonen var at det er store manglar i barnevernsarbeidet i kommunen.

Sjølve gjennomføringa av tilsynet varierer mellom dei ulike embeta. For å få eit meir einsarta tilsyn av høg kvalitet blir det arbeidd med å utvikle ein meir systematisk og «felles tilsynsmodell» som truleg vil føre til meir lik praksis både når det gjeld institusjonane og forvaltningstilsynet.

Systemrevisjon er ein metode for systematisk undersøking av tilsynsobjekta (her: tilsyn med barneverninstitusjonar og forvaltningstilsyn med kommunar og fylkeskommunar) for å fastslå om aktivitetar og tilhøyrande resultat er i samsvar med krav som er fastsette gjennom lov eller forskrift.

Innføring av systemrevisjon som metode viser vegar til å betre og effektivisere dagens tilsyn, særleg i forhold til forvaltningstilsynet med det kommunale og fylkeskommunale barnevernet, men også i forhold til barneverninstitusjonane. Men dersom ny tilsynsmetodikk basert på systemrevisjon også fører med seg ein reduksjon av den tida tilsynet er på institusjonane eller at tilsynspersonane får mindre direkte kontakt med barna, er det vanskeleg å sjå at systemrevisjon kan erstatte dagens individbaserte tilsyn. Systemrevisjon bør derfor bli ein integrert del av ein ny og heilskapleg tilsynsmetodikk, som også inkluderer direkte kontakt med bebuarane gjennom samtalar, bru-

karundersøkingar og liknande. Dei førehandsmelde tilsynsbesøka ved institusjonane kan ved grundig bruk av systemrevisjon truleg reduserast.

Mellom anna som oppfølging av NOU 2000: 12 » Barnevernet i Norge » blir det no arbeidd med å utvikle ein tilsynsmetodikk i barnevernet etter prinsipp om systemrevisjon. Det blir framheva frå enkelte fylkesmenn at forvaltningstilsynet blir grundigare og betre ved å bruke tilsynsmetodikk etter prinsippet om systemrevisjon. Ved denne metoden avdekkjer ein avvik frå krava frå styresmaktene. Kvar barneverntenesta må setje inn prioriteringar og ressursar, kjem også tydelegare fram. Barne- og familiedepartementet har gjeve midlar til eit forprosjekt i Hordaland. Enkelte fylkesmenn har prøvd ut denne måten å utøve tilsyn på overfor nokre barneverntenester. Dersom denne metodikken skal nyttast på ein meir permanent basis, bør dette innarbeidast i gjeldande lovverk og sjåast i samanheng med praksis på andre tilsynsområde som til dømes helsestellet.

Statlege styresmakter har avgjort at tilsynet frå fylkesmannen og andre regionale statlege styresmakter skal samordnast betre. Dette skal hjelpe til å redusere ressursbruken og gjere tilsynet meir målretta. Den komande integreringa mellom utdanningskontora, fylkeslegane og fylkesmannsembeta vil gjere slik samordning enklare. I tillegg til konkrete samordningstiltak som fylkesmannen tek initiativ til i kvart enkelt fylke, har nærliggjande departement og direktorat innleidd eit samarbeid for å skape større einskap i det statlege tilsynet. Barne- og familiedepartementet har sett ned ei arbeidsgruppe for å betre og modernisere tilsynet både med forvaltninga og med institusjonane. Arbeidsgruppa vil levere rapport i løpet av 2002.

7.5 Økonomisk ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåa

Den gjeldande økonomiske ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa samsvarer i utgangspunktet med den faktiske oppgåvefordelinga. Fylkeskommunen skal dekkje kostnadene med å etablere og drive institusjonar, medan kommunen har det økonomiske ansvaret for tiltak utanfor institusjon, jf. §§ 9-4 og 9-1. Når barn blir plasserte i fosterheimar eller institusjon, skal fylkeskommunen dekkje den delen av utgiftene ved plasseringa som overstig ein kommunal eigendel som blir fastsett årleg av Barne- og familiedepartementet, jf. § 9-4 andre ledd og § 9-5. I 2002 er eigendelen 22 000 kroner per månad.

Når barn blir plasserte i fosterheimar eller institusjon i ein annan kommune, er kommunen som reiste sak for fylkesnemnda eller vedtok plasseringar etter § 4-4 femte ledd eller § 4-26, ansvarleg for å dekkje den kommunale eigendelen, jf. §§ 9-1, 8-4 og 8-1.

Staten gjev årlege tilskot til dekning av utgiftene kommunane og fylkeskommunane har til barneverntenesta, jf. § 9-7. Overføringane inngår i det årlege rammetilskotet.

Kommunar og fylkeskommunar kan i avgrensa grad krevje at utgiftene til tiltak blir dekte av andre. Kommunane kan krevje at foreldra til barn som er plasserte utanfor heimen, skal betale oppfostringsbidrag for den tida plasseringa varer, jf. § 9-2. Slik refusjon kan berre krevjast dersom dette må reknast som rimeleg ut frå den økonomiske situasjonen til foreldra. Etter § 9-3 kan kommunane også krevje eigenbetaling frå barnet sjølv. Denne eigenbetalinga

er også avhengig av ei vurdering av om det er rimeleg. Kommunen kan ikkje krevje dekning i formuen til barnet, avkastning av denne formuen eller i barnets egne opparbeidde midlar. Dersom grunnlaget for plasseringa høyrer inn under fylkesnemnda sitt fullmaktsområde, jf. § 7-2, er det fylkesnemnda som avgjer kravet. Elles skal eventuell eigenbetaling fastsetjast av kommunen.

Staten refunderer i samsvar med barnevernlova § 9-8 dei utgiftene fylkeskommunen har til tiltak for flyktningbarn og asylsøkjande barn som er komne til landet utan foreldre. Staten gjev også eit fast tilskot (kr 93 000 i 2002) til dei kommunane som tek imot barn som er komne utan foreldre. Både refusjon og tilskot blir ytt også sjølv om barna har foreldre, dersom det er nødvendig med omsorgsovertaking. (For ein meir detaljert omtale av reglar for finansiering og eigenbetaling, sjå kapittel 9 i barnevernlova.)

Befringutvalet (NOU 2000: 12, side 59) og Fosterhjemsforeningen er opptekne av betalingsordningane for funksjonshemma barn som er plasserte i fosterheimar. Det blir vist til at usemje om betalinga særleg oppstår der fosterheimen ligg i ein annan kommune og eventuelt også i ein annan fylkeskommune enn plasseringskommunen. Det blir vidare peikt på at det i praksis er ein del problem knytte til å bli einige om kva for forsterkingsbehov hos fosterbarnet som er spesielt knytte til funksjonshemminga og kva som kjem av omsorgssvikten. I tillegg er det arbeidskrevjande for fosterheimen å måtte innrette seg etter to kommunar.

At eit barn er funksjonshemma, gjev i seg sjølv ikkje grunnlag for inngrep frå barnevernet si side overfor barnet eller familien. Barnevernlova har i § 4-11 rett nok ein eigen regel for vedtak om behandling av barn som har særlege behandlings- og opplæringsbehov. Etter denne regelen kan fylkesnemnda vedta at dersom foreldra ikkje sørgjer for at eit funksjonshemma eller spesielt hjelpetrengjande barn får dekt særlege behov for behandling og opplæring, skal barnevernet hjelpe slik at det får det. Ut frå forarbeida til barnevernlova er barneverntenesta av subsidiaer karakter: Det er først når foreldra av ulike årsaker ikkje maktar eller evnar å fylle foreldrefunksjonen, at ansvaret til barneverntenesta kjem inn anten barnet er funksjonshemma eller funksjonsfriskt. Barnevernlova tek sikte på å regulere forholdet mellom foreldra og barneverntenesta og ikkje forholdet mellom barneverntenesta og andre offentlege styresmakter når det gjeld ansvar for tiltak for funksjonshemma barn. Det at eit funksjonshemma barn har vore utsett for omsorgssvikt og dermed er plassert i fosterheim, inneber med andre ord inga endring i ansvarsforholda etter anna lovverk. Etter gjeldande rett vil såleis det økonomiske ansvaret for fosterheimsplasserte funksjonshemma barn vere delt mellom barneverntenesta og sosialtenesta. Det er barnevernet i den kommunen som har omsorga for barnet, som har ansvaret for å dekkje dei utgiftene som gjeld *barnevernsaka*. Dette gjeld sjølv om barnet er plassert i ein annan kommune. Dei andre tiltaka som kjem av *funksjonshemminga*, følgjer anna lovverk både når det gjeld ansvar og økonomi. Her kan ein mellom anna nemne at kommunen etter sosialtenestelova og kommunehelsetenestelova har eit særleg ansvar for tilbod til funksjonshemma barn. Det forholdet at barnet er plassert i fosterheim, har såleis ikkje noko å seie for kva hjelp ein har rett til etter til dømes sosialtenestelova. Det dåverande Sosial- og helsedepartementet presiserte ved fleire høve at i dei tilfella der barnet er plassert i ein annan kommune (opphaldskom-

munen) enn omsorgskommunen, vil opphaldskommunen sitt ansvar for eventuelle tiltak på grunn av funksjonshemming hos fosterbarn vere det same som for andre barn i kommunen. I rundskriv I- 43/99 presiserte dette departementet at ein kommune ikkje kan avvise eller avslå ein søknad om tenester med den grunngjevinga at vedkomande ikkje bur eller held til i kommunen på søknadstidspunktet.

Både etter barnevernlova § 8-1 og etter sosialtenestelova § 10-1 skal tenesene under lova gjevast til alle som held til i kommunen. Det er såleis barnevernet i den kommunen som barnet heldt til i da det blei utsett for omsorgssvikten, som har ansvar for å reise sak for fylkesnemnda, og som sit med ansvaret for barnevernsaka sjølv om barnet heldt til i kommunen berre ei kort tid. På same måten vil det vere den kommunen der fosterheimen ligg — det vil seie der barnet er plassert — som har ansvar for utgifter etter sosialtenestelova. I motsetnad til barneverntenesta finst det for den kommunale sosialtenesta inga refusjonsordning frå fylkeskommunen for utgifter over eit visst nivå. Ulikskapen i refusjonstilgangen kan derfor verke inn på korleis dei ulike kommunane og eventuelt fylkeskommunen ser på spørsmålet om forsterkingsbehovet hos det funksjonshemma barnet skal heimlast i barnevernlova eller sosialtenestelova.

Som det går fram av kapittel 6.1.3, må foreldre til funksjonshemma barn innrette seg etter mange hjelpeinstansar og hjelparar. For foreldre til funksjonshemma barn kan kvardagen by på store og samansette oppgåver. Det same gjeld for fosterforeldre til funksjonshemma barn. Ein må derfor ved val av slike fosterforeldre finne fosterheimar som både er innstilte på den ekstra krevjande oppgåva det er å ha omsorga for funksjonshemma barn, og som er innforstått med at det blir fleire hjelparar å ha kontakt med. Fleire hjelparar inkluderer somme gonger ei barnevernteneste i den kommunen barnet kom frå, og ei sosialteneste i den kommunen der fosterheimen ligg.

Barne- og familiedepartementet og Sosialdepartementet er opptekne av at funksjonshemma barn i fosterheimar får nødvendig hjelp til rett tid. Det er svært uheldig dersom usemje om betaling mellom kommunar og fylkeskommunar fører til at barnet ikkje får den hjelpa det treng, eller at fosterheimen ikkje lenger ser seg i stand til å ta på seg oppgåva fordi dei ikkje får nødvendig forsterking eller avlastning. Det er viktig at kommunen ser ansvaret sitt, slik at fosterforeldre ikkje slit seg ut på grunn av konflikhtar om betaling og ansvarsforhold. Dermed vil ein kunne hindre at barnet blir påført ei ekstra flytting på grunn av slike konflikhtar. Kommunane må eventuelt også kunne finne fram til mellombelse løysingar slik at barnet og fosterfamilien får hjelpa dei treng når dei treng henne. Partane er ofte einige om at barnet og fosterfamilien treng hjelp. Partane må deretter bli samde om kven som har ansvaret, og i ettertid ordne eit eventuelt økonomisk oppgjør.

Departementa vil også peike på at etter utgjevinga av NOU 2000:12 er det skjedd to endringar som kan vere med på å redusere konfliktane knytte til funksjonshemma barn i fosterheimar. Den eine er at nivået for den kommunale eigendelen i barnevernet er dobla (frå 11 000 til 22 000 kroner per månad). Dette vil seie at kommunen sjølv må betale kr 22 000 før fylkeskommunane får økonomisk ansvar i barnevernsaka. Hevinga av den kommunale eigendelen hjelper noko til å redusere kommunane sitt økonomiske motiv for

å definere flest mogleg problem som barnevernet sitt ansvar, fordi kommunen i alle høve må betale dei første 22 000 kronene sjølv. Den andre er at fosterheimsavtalen er revidert. Fosterheimsavtalen er ein standardavtale mellom fosterforeldre og barneverntenesta. Det går no direkte fram av avtalen at ved fosterheimsplassering av barn som også har rett til tenester etter lov om sosiale tenester, til dømes funksjonshemma barn, skal barneverntenesta i omsorgskommunen før plassering skjer, ha prøvd å avklare kva for tenester til barnet og fosterfamilien som skal dekkjast etter denne lova. Slik avklaring skal også drøftast med fylkeskommunen i samband med eventuelle forsterkingstiltak. Dette skal gjerast for å unngå usemje om kven som skal ha ansvaret for ulike tenester overfor barnet. Etter Barne- og familiedepartementet si oppfatning har denne presiseringa i fosterheimssavtalen alt hjelpt til å gjere ansvarsforholda tydelege og dermed redusere konflikhtar mellom partane. Barneverntenesta i omsorgskommunen må likevel også etter at avtalen er inngått, ha eit ansvar for å støtte og hjelpe fosterheimane i diskusjonar og eventuelle konflikhtar med opphaldskommunen.

Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med fylkesmennene følgje nøye med i situasjonen for fosterheimane som har funksjonshemma barn. Departementet vil vurdere om dei nemnde endringane er gode nok til å klargjere ansvaret for funksjonshemma barn i barnevernet. Om nødvendig vil Barne- og familiedepartementet i samarbeid med andre ansvarlege statlege styresmakter vurdere ytterlegare presiseringar av aktuelle reglar. Usemje mellom kommunar og eventuelt fylkeskommunar om økonomi skal ikkje føre til at denne særleg sårbare gruppa barn ikkje får den hjelpa dei og fosterheimen treng.

7.6 Framlegg om endringar i ansvarsforhold og organisering mellom fylkeskommune og stat

Kommunen har ansvaret for alle de oppgåvene som er omhandla i barnevernlova som ikkje er lagt til fylkeskommunen eller eit statleg organ. Dette inneber at dei fleste barnevernoppgåvene er eit kommunalt ansvar. Kommunen skal gi råd og rettleiing til dei som kjem i kontakt med barneverntenesta og den skal gjere undersøkingar og sette i verk tiltak der dette er naudsynt. Kommunen har også ansvaret for førebygging og alle frivillige hjelpetiltak. Kommunen har også ansvaret for saksførebuing og for å utarbeide forslag til tiltak for saker som høyrer under fylkesnemnda sitt ansvarsområde. Etter at vedtak er fatta har kommunen ansvaret for å setja i verk tiltak og for å følgje opp barnet og familien. Dette gjeld også når barnet er plassert i institusjon eller fosterheim. Kommunen har også ansvaret for å godkjenne fosterheimar og for å føre tilsyn med barn i fosterheim.

Fylkeskommunane har ansvaret for andrelinjetenesta, det vil seie for etablering og drift av institusjonar, for barn og unge som fell inn under barnevernlova og for å assistere kommunane med plassering av barn og ungdom utanfor heimen. Andrelinjetenesta har også ansvaret for å rekruttere og formidle fosterheimar. Det er likevel ingenting i vegen for at kommunane gjer dette arbeidet sjølv. Fleire kommunar gjer dette i dag.

Dei fleste barn får nok hjelp gjennom frivillige hjelpetiltak i kommunane. I 1990 var det 10 502 barn som fekk slike hjelpetiltak, medan det i 2001 var

heile 20 522 barn som fekk hjelpetiltak. Det må satsast endå meir på førebyggjande tiltak i kommunane i åra som kjem. Det vil likevel vere ein del barn og unge som treng tiltak utanfor heimen. Tiltak utanfor heimen er som nemnd eit fylkeskommunalt ansvar etter gjeldande oppgåvefordeling. Dei barna som treng ein institusjonsplass eller ein fosterheim er i ei særst vanskeleg livssituasjon. Det er derfor naudsynt at desse tiltaka er gode og forsvarlege. Det er ikkje alltid tilfellet i dag.

Barne- og familiedepartementet sende 13. februar 2002 ut eit høyringsnotat med alternative framlegg til framtidig organisering av dei oppgåvene fylkeskommunen etter gjeldande rett har ansvaret for på barnevernområdet og familievernområdet. Høyringsfristen blei sett til 5. april 2002.

Bakgrunnen for at departementet har utgreidd spørsmålet om den framtidige organiseringa av desse oppgåvene, er at andre omfattande reformer har endra rammevilkåra for barnevernet og familievernnet. Ei eventuell ny organisering av det fylkeskommunale barnevernet og familievernnet må ein sjå i samanheng med overføring av ansvaret for spesialisthelsetenesta (her medrekna psykisk helsevern for barn og unge og delar av tiltak for rusmiddelmissbrukarar) til statleg eigde helseføretak. Samstundes blir det lagt opp til fleire endringar i ansvars- og oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa, jf. Innst. S. nr. 307 (2000–2001) til St.meld. nr. 31 frå 2000–2001 og St. meld. nr. 19 (2001–2002) «Nye oppgaver for lokaldemokratiet — regionalt og lokalt nivå».

Ei medverkande årsak til at departementet greidde ut spørsmålet om eventuell ny organisering av oppgåvene til fylkeskommunen på barnevernområdet, er at det er til dels store problem og utfordringar knyta til ein del av dei oppgåvene fylkeskommunen har ansvaret for. I høyringsnotatet blei det mellom anna vist til at fylkeskommunen ikkje har klart å byggje ut eit stort nok og differensiert nok tiltaksapparat, og at det er manglar både ved institusjonsverksemda og fosterheimsverksemda.

I høyringsnotatet er fire alternative modellar for organisering i framtida utgreidd. Desse fire er:

- Framleis fylkeskommunalt ansvar. (Dagens oppgåvefordeling og organisering blir halden oppe)
- Statleg overtaking av alle oppgåvene fylkeskommunen har
- Kommunal overtaking av alle oppgåvene fylkeskommunen har
- Oppgåvene fylkeskommunen har, blir delte mellom stat og kommune på den måten at kommunen får ansvaret for frivillige plasseringar utanfor heimen, medan staten får ansvaret for tiltak for barn som blir plasserte utanfor heimen utan samtykke.

Regjeringa tok i høyringsnotatet ikkje stilling til kven av dei fire modellane som bør veljast, men har oppmoda høyringsinstansane til å vurdere alle dei fire modellane og til å uttale seg om kva for ein modell dei helst vil ha.

Ved dei to modellane som inneber at staten skal overta fylkeskommunen sine oppgåver heilt eller delvis, oppstår spørsmålet om kva for tilknytingsform som er eigna for dei statlege oppgåvene: statsføretaksforma eller forvaltningssorgan. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at ei eventuell statleg verksemd bør organiserast som forvaltningsorgan.

Ved utgangen av april 2002 hadde det kome inn totalt 154 høyringsfråsegner om framtidig organisering av barnevernet. Av desse går 19 instansar inn

for den fylkeskommunale modellen, 11 går inn for den kommunale modellen, 10 går inn for ansvarsdelingsmodellen medan 87 ønskjer ein statleg modell. 27 høyringsinstansar har ikkje konkludert når det gjeld val av modell.

Som nemnt ovanfor er det berre 19 høyringsinstansar som går inn for den fylkeskommunale modellen. Åtte av desse er fylkeskommunar. Ein del av dei som går inn for denne modellen, gjer det fordi dei ikkje fullt ut er einige i dei andre alternative modellane, eller meiner at dei ikkje er godt nok utgreidde.

Høyringsinstansane sine viktigaste innvendingar mot vidare fylkeskommunalt ansvar er at dette vil vere i strid med den framtidige oppgåvefordelinga som er vedteken av Stortinget. Ein del høyringsinstansar peiker også på at det er lite ønskjeleg at barnevernet skal bli liggjande att i «den nye» fylkeskommunen som restoppgåve når fylkeskommunen vil rette merksemda si mot nye typar oppgåver. Mange høyringsinstansar peiker på at fylkeskommunen ikkje har greidd å ta seg av oppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte. Dette gjeld mellom anna fleire av kommunane som peiker på at det særleg er manglar ved tiltaksapparatet. Nokre høyringsinstansar peiker likevel på at dei er nøgde med samarbeidet med og hjelpa frå fylkeskommunen.

Berre 11 høyringsinstansar går inn for kommunal overtaking av oppgåvene fylkeskommunen har. Dette gjeld mellom anna nokre av dei største kommunane. Grunngevinga deira er at den kommunale modellen er i samsvar med lokaldemokratiske verdiar knyta til sjølvstyre og deltaking. Desse høyringsinstansane meiner også at den kommunale modellen vil føre til betre utnytting av dei samla ressursane og at modellen er i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet.

Somme av dei 11 høyringsinstansane som går inn for den kommunale modellen, meiner at kommunane kan klare desse nye oppgåvene gjennom interkommunale løysingar. Men det store fleirtalet av høyringsinstansane meiner at kommunestrukturen i dag, med det relativt store talet på småkommunar, inneber at ei slik løysing ikkje er realistisk. Mange høyringsinstansar peiker på at ein slik modell vil føre til dårlegare barnevern i mange små kommunar, store ulikskapar mellom kommunane og svakare fagmiljø. Fleire høyringsinstansar meiner at desse problema ikkje kan løysast gjennom interkommunalt samarbeid.

Nokre høyringsinstansar, mellom anna nokre store kommunar og enkelte fylkesmenn, meiner at dei største kommunane bør kunne få overta fylkeskommunane sine oppgåver som ei forsøksordning dersom den statlege modellen blir vald.

Berre 10 høyringsinstansar går inn for ansvarsdelingsmodellen. Åtte av desse er kommunar. Av desse meiner enkelte at det foreslåtte skiljet mellom frivillig ordning og tvang ikkje utan vidare er det mest formålstenlege. Svært mange høyringsinstansar er klart kritiske til denne modellen. Ein av grunnane til dette er at mange meiner kommunane ikkje er i stand til å ta på seg nye oppgåver. Ein annan grunn som blir framheva av svært mange, er at ei slik løysing vil føre til gråsoner og kan føre med seg uklar og usikker oppgåvefordeling, ansvarspulverisering og auka bruk av tvang. Det blir også understreka at denne løysinga gjev rom for lite heilskapstenking mellom anna fordi grunnlaget for ei plassering kan endre seg fleire gonger.

Eit klart fleirtal av høyringsinstansane, 87 av dei 127 (ca. 70 %) som har konkludert når det gjeld val av modell, går inn for ei statleg overtaking av andrelinjetenesta i barnevernet. Eit lite mindretal av desse har likevel som føresetnad at oppgåvene i så fall blir lagde til helseføretaka. Tilsvarende er det fleire høyringsinstansar som klart har som føresetnad ei forvaltningsorganisering.

Mange av dei høyringsinstansane som går inn for denne modellen, framhevar at det er nødvendig å etablere eit likeverdig tilbod i heile landet og meiner at dette berre kan sikrast gjennom ei statleg organisering. Fleire peiker også på at ei statleg organisering vil gje rom for samarbeid med spesialisthelsetenesta fordi tenestene da vil liggje på same nivå.

Fleire av høyringsinstansane framhevar at det er nødvendig at det blir etablert rutinar for samarbeid mellom kommunane og statlege styresmakter.

Dei høyringsinstansane som går imot den statlege modellen, grunnlegg dette med at modellen er i strid med lokaldemokratiske prinsipp, og at han vil føre med seg sentralisering og byråkratisering.

Parallelt med høyringa blei det sett ned ei interdepartemental arbeidsgruppe som skulle sjå nærmare på framtidig organisering og samarbeid mellom barnevernet, familievernnet og tiltak for rusmiddelmissbrukarar, også sett i forhold til det psykiske helsevernet. Arbeidsgruppa har ikkje sett det som fruktbart å tilrå *eins* spesiell samarbeidsmodell for barnevernet, familievernnet, tiltak for rusmiddelmissbrukarar og psykisk helsevern. Tenestene kan organiserast på mange måtar, men likevel få til eit godt samarbeid. Det er viktig at dei tenestene som samarbeider mest ligg på same forvaltningsnivå. Ein legg vekt på at ein heilskapleg strategi for samarbeid og samhandling må femne om tiltak på alle nivå : departementsnivå, einingar med ansvar for statlege spesialisttenester og kommunalt nivå. Det vil vere aktuelt med både tiltak som oppmoder til frivillig samarbeid og formalisert samordning.

Regjeringa har etter ei samla vurdering kome til at andrelinjetenesta sine oppgåver på barnevernområdet og familievernområdet bør overførast til staten. Regjeringa har lagt stor vekt på kva høyringsinstansane har meint. Eit stort fleirtal av høyringsinstansane meiner klart at det ikkje er mogeleg å overføre desse oppgåvene til kommunane på grunn av det store talet små kommunar. Av dei 434 kommunane i landet har berre 10 over 50 000 innbyggjarar, og over halvparten har under 5 000 innbyggjarar. 1. januar 2001 var det i alt 158 småkommunar som hadde færre enn 3000 innbyggjarar.

Kommunene har eit stort ansvar på barnevernområdet etter gjeldande oppgåvefordeling. Regjeringa meiner at det ansvaret kommunane har i dag må utviklast vidare. Dette vil føre med seg at det må satsast meir på forebygging, slik at fleire barn får tidleg hjelp og at slik hjelp kan gis lokalt i kommunane. Dette inneber at kommunane framleis skal vera den viktigaste aktøren på barnevernområdet i framtida, men at tida ikkje er inne for å overlata ansvaret for dei fylkeskommunale oppgåvene til kommunane no. Regjeringa vil opne for forsøk der nokre store kommunar eller fleire mindre kommunar saman kan ta ansvar for fleire oppgåver enn dei har i dag. Oslo kommune er i en særstilling. Regjeringa vil derfor føre vidare Oslo sitt heilskapsansvar slik dei i dag har som kommune og fylkeskommune.

Når Regjeringa går inn for den statlege modellen har dette også samanheng med at dette er den einaste måten å sikre eit heilskapleg og likeverdig tilbod i heile landet. I dag er det slik at staden ein bur er avgjerande for det tilbodet barn og unge i ein vanskeleg livssituasjon får, fordi det er stor ulikskap mellom fylkeskommunane når det gjeld mellom anna institusjonstilbodet. Institusjonane i barnevernet må bli betre.

Regjeringa vil foreslå at den statlege verksemda blir organisert som gjort greie for i høyringsnotatet. Det vil seie at verksemda blir organisert etter forvaltningsmodellen. Eit mindretal av høyringsinstansane har tatt til orde for at den statlege verksemda bør samorganisert med dei statlege helseforetaka. Fleirtalet av høyringsinstansane har likevel ikkje innvendingar mot at verksemda organiserast etter forvaltningsmodellen. Regjeringa vil derfor oppretthalde forslaget frå høyringsnotatet på dette punkt. Forvaltningsorganisering gjer det mogleg å drive politisk og økonomisk styring med alle sider av verksemda. Særleg på grunn av dei problem og utfordringar som pregar deler av det fylkeskommunale barnevernet i dag, meiner regjeringa at det er behov for målretta og overordna politisk styring av verksemda. Dei politiske styringsbehova når det gjeld institusjonsomsorga generelt og forholdet til kommunane og den hjelp dei bør få, og forsøksverksemda med mellom anna interkommunalt samarbeid, gjer at dette området er lite i samsvar med formålet med føretaksorganisering.

Den statlege verksemda skal etter forslaget ha fem regionale einingar, lokalisert same staden som dei regionale helseforetaka, med ansvar for mellom anna institusjonsverksemda i eigen region. Dette vil i første rekke vere eit administrativt nivå. Verksemda skal samordnast sentralt med departementet som øvste styresmakt. Den faglege verksemda ute i distrikta skal styrkast og desentraliserast ved at einskilte institusjonar blir tilført faglege ressursar og blir bygd ut til «kompetansesentra» til nytte for kommunane. Frigjorde administrative ressursar frå dei 19 fylkeskommunane skal med andre ord kanalisert til fagleg verksemd lokalt.

Ei viktig oppgåve for kompetansesentra vil vere å gje fagleg bistand til kommunane i vanskelege barnevernsaker. Mange små kommunar har vanskar med å ivareta dei oppgåvene dei har på barnevernområdet etter gjeldande oppgåvefordeling. Dette skuldast mellom anna manglande faglege ressursar. Det vil vere viktig å syte for at desse kommunane i framtida får bistand både til å løyse vanskelege saker og til å satse meir på førebyggjande verksemd.

Mellom anna arbeidet med MST har vist at nærmiljøbaserte tiltak både er billigare og meir effektive enn institusjonstilbod. Samfunnet kan derfor spare pengar om staten hjelper kommunane både fagleg og økonomisk i utviklinga av slike tilbod. Det viktigaste er likevel at det vil vere best for det fleste barn at sakene løysast lokalt. Målet er at behovet for institusjonsplassar skal reduserast. Samarbeidet mellom forvaltningsnivåa må vitaliserast i retning av at andrelinjetenestene bruker meir av ressursane sine i kommunen i samarbeid med det kommunale barnevernet, til dømes som forsterking av heimebaserte tiltak og fagleg rådgjeving.

Barne- og familiedepartementet vil også kontinuerleg vurdere den økonomiske delinga av utgiftene mellom staten og kommunen slik at dette ikkje blir

avgjerande for val av omsorgsform. Det må alltid vere barnet sitt beste som skal ligge til grunn for val av tiltak.

Det er fleire tilhøve i barnevernet som må bli betre når staten tek over andrelinjeansvaret:

- betre og meir differensiert tilbod om institusjonsplass og spesialtenester til dei barna som treng det
- betre fagleg og materiell bistand til kommunane slik at ingen barn blir svikta av det offentlege, og færrest mogleg barn får behov for langvarig institusjonsplass
- betre koordinering av tenestene
- betre kvalitetssikring av tiltaka
- betre økonomisk kontroll

Regjeringa vil leggje fram ein proposisjon med forslag til statleg overtaking av andrelinjetenesta i barnevernet. Samstundes vil Regjeringa også foreslå at fylkeskommunen sine oppgåver på familievernområdet blir overført til staten frå same tidspunkt. Etter forslaget skal familievernet organiserast etter same modell som barnevernet.

7.7 Samarbeid mellom tenester for barn og unge

7.7.1 Samarbeid mellom etatar og yrkesgrupper i enkeltsaker og i førebyggjande verksemd

I møte med det offentlege hjelpeapparatet opplever ofte foreldre og barn at dei må innrette seg etter fleire ulike tenester med skiftande personell. Mange kan oppleve det som ei krevjande slalåmløype mellom profesjonelle med ulike problemoppfatningar, og som seg imellom kan ha problem med å bli samde om ansvarsfordelinga når det gjeld økonomi og avgjerdsrett.

Barnevernet samarbeider med mange offentlege etatar, institusjonar og forvaltningsnivå. Dei vanlegaste samarbeidspartane er helsestasjonen, barnehagar, skolen, pedagogisk-psykologisk teneste (PPT), skolefritidsordninga (SFO), barne- og ungdomspsykiatrien (psykisk helsevern for barn og unge), kommunelege, politi og sosialkontor (økonomisk sosialhjelp, rusproblem m.m.). Samarbeidet kan gå føre seg i fleire fasar i løpet av saksbehandlinga. I *meldingsfasen* mottok barnevernet melding frå andre instansar eller enkeltpersonar om forhold som kan vere av ein slik karakter at barnevernet bør gripe inn. I *utgreiingsfasen* hentar barnevernet inn opplysningar frå andre offentlege styresmakter med kunnskap om situasjonen for det aktuelle barnet. Til slutt, i *tiltaksfasen*, samarbeider barnevernet med fleire andre instansar i oppfølginga av barnet. Behovet for å arbeide på tvers, er stort, fordi mange av barna og familiane held til på mange arenaer og har problem i forhold til mange av desse arenaene, slik at problema berre kan løysast av fleire etatar i fellesskap.

Det er stor variasjon frå kommune til kommune når det gjeld kor godt det tverretatte samarbeidet fungerer. Reglane om utveksling av informasjon mellom ulike forvaltningsorgan og etatar kan verke kompliserte. Befringutvalet reiser spørsmålet om det trass i den positive haldninga styresmakterne har til tverrfagleg samarbeid, er behov for lovreglar som gjev eit klarare juridisk grunnlag for at samarbeidet skal fungere i praksis.

Dei fleste innanfor barnevernfeltet ser likevel ut til å vere samde om at grunnlaget for vellykka samarbeid er mykje meir enn spørsmål om regelverket. Det er diskutabelt om sjølve regelverket er noka stor hindring. Kulturen på arbeidsplassen, haldninga hos personane som arbeider der, forståinga av kor viktig samarbeid er og opplevinga av kva som er behova hos den enkelte, er faktorar som er minst like viktige.

Erfaringar tyder også på at velfungerande tverretatleg samarbeid generelt sett er avhengig av at samarbeidet er sentralt forankra i den administrative og politiske leiinga i kommunen. Med forankra meiner vi her at ein på høgt nivå må sjå det som legitimt å setje av tid og ressursar til forpliktande samarbeid.

Barnevernstatistikken frå Statistisk sentralbyrå inneheldt i perioden 1995–1999 opplysningar om møte og kontakt barneverntenesta hadde med andre instansar i *klientsaker*. (Dei møta barnevernet har med andre instansar i generelle saker, blir tekne opp i lenger ut i dette avsnittet under tabell 7.1. Vi gjer merksam på at statistikk om samarbeidet barnevernet har med andre instansar, berre finst for perioden 1995–1999.)

I *klientsaker* hadde barneverntenester i 1999 oftast faste møte med helsestasjonar/skolehelsetenester, skolar og PPT. Ein mindre del av barneverntenestene hadde faste møte med barnehagar og barne- og ungdomspsykiatrien (psykisk helsevern for barn og unge), og enda færre med politi/lensmenn. Over halvparten av barneverntenestene oppgav at dei hadde møte etter behov i klientsaker med politi/lensmenn, barnehagar, BUP, skolar og helsestasjonar/skolehelsetenester. Samanlikna med 1995 hadde barneverntenestene i 1999 generelt sett sjeldnare faste møte med andre etatar og oftare møte etter behov. Endringane med omsyn til etatar barnevernet hadde liten kontakt med, var små. Mesteparten av kontakten er med andre ord knytt til arenaer der dei aller fleste barn held til eller har kontakt med, som skolar, barnehagar, skolehelseteneste eller helsestasjon.

Ei av dei viktigaste målsetjingane ved samarbeid er å hjelpe barn og familiar på eit tidleg stadium og dermed fungere førebyggjande. Målet med førebyggjande tiltak er at risikoutsette barn og unge blir integrerte i familie og nærmiljø, og at dei får ein trygg og stimulerande oppvekst på linje med andre barn og unge. Oppgåvene til barneverntenesta i generell førebyggjande verksemd er omtalt i barnevernlova § 3-1 andre ledd. Barneverntenesta har eit spesielt ansvar for å oppdage omsorgssvikt, åtferdsproblem og emosjonelle problem så tidleg som mogleg og setje inn tiltak for det enkelte barnet eller den enkelte familien.

I barnevernlova er samarbeid med andre delar av forvaltninga omtalt i § 3-2. Det går her fram at barneverntenesta skal medverke til at barns interesser også blir tekne vare på av andre organ. Etter § 3-2 andre ledd skal tenesta samarbeide med andre sektorar og forvaltningsnivå når det kan hjelpe til å løyse dei lovpålagde oppgåvene barnevernet har. Som ledd i dette arbeidet skal barneverntenesta kome med fråsegner og råd og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsverksemda og i dei samarbeidsorgana som blir oppretta. Målet med samarbeidet er med andre ord å hjelpe til at barnet får den hjelpa det treng og har behov for, og dermed gjere «løypa» mellom instansane mindre krevjande.

Barnevernstatistikken gjev som tidlegare nemnt òg indikasjonar på i kva grad barnevernet samarbeidde med andre etatar om *generelle saker* (forebygging) i perioden 1995–1999. Svarkategoriane som går fram av tabell 7.2, skil også her mellom «faste avtalte møte», «møte etter behov» og «liten kontakt».

I 1999 var faste møte mellom barneverntenestene og andre etatar i *generelle saker* vanlegast i forhold til helsestasjonar og skolehelsetenester. Relativt mange barneverntenester hadde også faste møte om generelle saker med skolar, PPT og barnehagar. Møte med andre etatar etter behov var vanlegast i forhold til politi/lensmenn, skolar og BUP. Meir enn ein firedel av barneverntenestene oppgav at dei hadde lite kontakt i generelle saker med BUP og politi/lensmenn. Nesten ein åttedel av barneverntenestene hadde lite kontakt med skolar, medan cirka ein av fjorten hadde lite kontakt med helsestasjonar og skolehelsetenester. Ved å gje barnevernet eit større ansvar i det samla forebyggjande arbeidet i kommunen vil samarbeidet og kontakten mellom tenestene kunne bli enda betre.

Samanlikna med 1995 var det ingen større endringar (pluss eller minus 5 %) i mønsteret i forhold til nokon av etatane, med unntak for ein nedgang i faste møte med helsestasjonar og skolehelsetenester. Dei refererte tala gjev ikkje grunnlag for å vurdere i kor stor grad kontakten mellom etatane her dreier seg om generell forebygging eller tiltak for spesielle risikogrupper (sekundærforebygging). Kanskje kan «møte etter behov» dreie seg om tiltak for meir spesifiserte målgrupper, men det kan også dreie seg om til dømes arbeid med sektorplanar, reaksjonar på problemfokusererte oppslag i lokale media, planlegging av tverretattelege kurs m.m. Tala indikerer at dei aller fleste barneverntenestene er involverte i ulike typar forebyggjande verksemd saman med andre etatar.

Både ut frå statistikken og annan tilgjengeleg informasjon blir spørsmålet om i kor stor grad barnevernet i praksis prioriterer oppgåver etter barnevernlova § 3-1 og § 3-2, i stor grad ståande utan svar. Med prioritering siktar ein her både til bruk av tid i forhold til andre oppgåver og til i kva grad barnevernet disponerer midlar til anna enn klientretta arbeid. I motsetnad til andre oppgåver som blir regulerte av barnevernlova, blir det spesifisert lite i forarbeida kva det forebyggjande arbeidet skal gå ut på. Når barnevernet må gjere vanskelege prioriteringar når det gjeld tidsbruk, er det ein fare for at det forebyggjande arbeidet blir skyvt til side av omsyn til reglar om tidsfristar og oppfølging av tiltak i enkeltsakene. Regjeringa vil derfor vurdere nærmare om det er behov for endringar av kapittel 3 i barnevernlova.

Sjølv om det finst mykje godt samarbeid mellom etatane, finst det også tendensar til det motsette. Forebyggjande arbeid kan vere komplisert fordi fleire etatar bør dragast inn. Dette kan føre til oppsplitting av oppgåvene, uklare ansvarsforhold og samarbeidsproblem. Befringutvalet hevdar at kommunane hitil i liten grad har vore i stand til å setje i verk effektive forebyggjande tiltak. Ei av hindringane kan vere at det er vanskeleg å påvise klare årsaker til ulike problem barna slit med. Ei endå større hindring har vore mangel på brei, samordna og langsiktig innsats frå dei involverte etatane. På 1990-talet har det forebyggjande arbeidet innanfor barnevernet hatt preg av prosjekt og kampanjar som er knytte til enkeltområde som rus, mobbing, seksuelt misbruk av barn, kriminalitet og helse. Det forebyggjande arbeidet er ofte blitt gjennom-

ført som sektorprosjekt, der arbeidet på det enkelte problemområdet kan profilerast, men der den førebyggjande effekten ofte uteblir. Tiltaka blir for kortvarige og avgrensa til ein sektor, dei har som regel avgrensa ressursar til disposisjon, og ein del er ikkje treffsikre nok i forhold til dei mest utsette gruppene.

Overdriven sektorfokusering kan ein lettare unngå dersom det førebyggjande arbeidet blir koordinert gjennom ein etat. Førebyggjande oppgåver bør dessutan nedfellast og synleggjerast i rutinane til dei aktuelle etatane, i langsiktige målsetjingar og årsplanar. Viktigast i denne samanhengen er likevel at ein etat har eit slikt ansvar. Dette er avgjerande for å få betre resultat av førebyggingsinnsatsen. Men det bør framleis vere opp til den enkelte kommunen å avgjere kva for etatar som skal ha koordinatoransvar i forhold til generell førebyggjande verksemd og tiltak for nærmare definerte risikogrupper. Ut frå reglane i barnevernlova § 3-2 kan det vere naturleg at barneverntenesta får ei koordinatorrolle.

7.7.2 Behovet for tidlege og koordinerte tiltak

Både Befringutvalet og somme fagmiljø har peikt på behovet for ei kursendring i barnevernet. Siktemålet er på eit så tidleg tidspunkt som mogleg å *oppdage* dei utsette barna og setje *i verk tiltak* for barnet og familien i det lokalmiljøet der barnet høyrer heime. Gjennom i større grad å hindre at utsette barn og familiar utviklar alvorlege problem, kan effekten bli mindre kriminalitet, færre dyre behandlingstiltak og framfor alt: fleire barn og familiar som greier seg. Dette arbeidet med å oppdage problem og setje i verk tiltak er hovudsakleg oppgåver for barneverntenesta.

Det er grovt sett snakk om to hovudmålgrupper for kursendringa: Den eine er barn i familiar der det skortar på omsorgsevna hos foreldra. Den andre er barn og unge med åtferdsvanskar. For den siste gruppa er ikkje alltid omsorgsevna hos foreldra hovudproblemet.

Når barn blir plasserte utanfor heimen, kan det ha samanheng med at hjelpeapparatet har gjort ein lite formålstenleg innsats i tidlegare fasar. Lite formålstenleg innsats tyder i denne samanhengen ikkje utan vidare at få tiltak er sette i verk, men heller at tiltaka ikkje er godt nok tilpassa behova hos dei involverte barna og familiane. Gjennom sterkare tidleg innsats vil fleire kunne få hjelp. Dette må vere hjelp som dekkjer alle sider av livet: økonomi, bustad, arbeid, barnehage, avlasting, nokon å snakke med når ting er vanskelege — og eventuelt terapeutisk tilbod.

Gjennom foreldrerettleiingsprogrammet er det gjort erfaringar med å gje frivillige tilbod til foreldre for å førebyggje problemutvikling gjennom å bevisstgjere om ulike sider ved foreldrerolla. Det ligg også føre lovande erfaringar med andre foreldre- og familieretta metodar i barnevernet. Som nemnt fleire stader i denne meldinga er det i gang eit landsdekkjande utviklingsarbeid der foreldre til barn med begynnande åtferdsproblem på eit tidleg tidspunkt kan få adekvat rettleiing og støtte (PMT - Parent Management Training, jf. kapittel 9.8.3).

Sjølv om førebyggingsinnsatsen må setjast inn med tanke på å betre oppvekstvilkåra for særleg utsette grupper, bør denne verksemda så langt

mogleg integrerast i normaltilboda for barn og unge. Tiltaka bør vere langsiktige og ha eit slikt innhald at dei kan stoppe begynnande problemutvikling.

7.8 Barnevernet og folkevalde lokalpolitikarar

Etter barnevernlova av 1953 hadde barnevernsnemnda ansvaret for barnevernet i kommunen. Dermed fekk lokalpolitikarane direkte informasjon om korleis barnevernet i kommunen fungerte. Dei fekk også direkte innsyn i korleis vanskelegstilte barn og familiane deira levde og strevde. Lekfolka er etter 1992-lova blitt borte som obligatorisk innslag i det kommunale barnevernet, og hovudmønsteret er at barnevernet i dag er prega av lite deltaking frå folkevalde organ, med unntak av arbeidet med kommunebudsjettet. Dette kan ha ført til at politikarane er dårlegare informerte og derfor i mindre grad kjenner eit ansvar for det som skjer i barnevernet.

Utsiktene for at politikarar kan få eit meir aktivt forhold til barnevernsarbeidet, heng til ein viss grad saman med korleis det politiske arbeidet er organisert i kommunen. Nokre kommunar har komitear med eit overordna ansvar for bestemte område. Barnevernet sorterer som oftast under oppvekst- og levekårskomitear, helse- og sosialkomitear eller nokre gonger skole- og kulturkomitear. Plasseringa av barnevernet kan verke inn på den politiske merksemda fagfeltet får. Det kan vere ein viss fare for at barnevernet «druk- nar» i komitear som har ansvaret for andre tunge fagområde (som helse og eldre). Barnevernet kan derfor bli meir synleg i komitear som har mindre tunge fagområde. Det er ei politisk vurdering kva for ein komite som skal ha ansvaret for dei ulike områda.

Uavhengig av kor aktivt politikarane deltek i barnevernet, ligg det overordna ansvaret for barnevernet hos dei folkevalde. Dette inneber mellom anna at politikarar har ansvaret for å vedta forsvarlege budsjett. Gjennom budsjettet, årsmeldingar frå det kommunale barnevernet og høyringar har politikarane gode sjansar til å halde seg orienterte om problem hos barn og unge i kommunen. Rapportar og statistikk er også viktige reiskapar for å følgje med i utviklinga. Dette er likevel til dels overordna informasjon som det kan vere vanskeleg å få eit aktivt forhold til, og som ikkje skaper slikt engasjement som enkeltsaker lettare gjer. Det er i alle fall nødvendig å vurdere om andre tiltak kan takast i bruk for å auke det lokalpolitiske engasjementet i dei sakstypene barnevernet arbeider med.

Tilstandsrapportar frå fylkesmennene gjev grunnlag for å vurdere om forvaltning og institusjonar under barnevernet held mål i forhold til krava i barnevernlova. Gjennom tilsynet har fylkesmannen kontakt med dei tilsette i barnevernet. Rapportar frå tilsynsbesøk blir likevel sjeldan formidla til dei folkevalde, kanskje med unntak av dei tilfella der fylkesmannen varslar bruk av mulkt. Dette er uheldig fordi tilsynsrapportane kan vere interessante og nyttige styringsreiskapar.

Fylkesmannen i Hordaland har prøvd ut tilsyn basert på systemrevisjon, der det blir ført tilsyn med heile ansvarskjeda frå toppleiinga i kommunar og fylkeskommunar og ut til førstelinjepersonell. Målet med prosjektet er at statleg tilsyn skal stå fram som heilskapleg, og at tilsynsdata skal bli meir tilgjengelege for statsetatane og folk flest — og ikkje minst dei folkevalde. Som ein del av tilsynet med den kommunale barneverntenesta er det lagt opp

til å gje tilbakemeldingar til barnevernadministrasjonen som igjen skal orientere om sluttresultatet til kommunestyret. Gjennom denne forma for tilsyn vil også folkevalde få innsikt i konkrete manglar og avvik ved tenestene.

Befringutvalet kjem i NOU 2000:12 med framlegg om at kvar kommune bør ha eit folkevalt organ med særleg ansvar for førebyggjande oppgåver etter barnevernlova § 3-1 første ledd, («Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer»). I høyringsfråsegnene hevdar enkelte kommunar at det bør vurderast tiltak som sikrar at lokalpolitikarar får oversikt over og tek ansvar for tenestetilbodet til det kommunale barnevernet. Enkelte kommunar støttar framlegget om at det bør vere eit folkevalt organ som har eit særleg ansvar for førebyggjande oppgåver. Andre meiner at kommunane framleis må stå fritt til sjølve å organisere sine tenester, og meiner at det å opprette eit eige folkevalt organ går i motsett retning av den oppryddinga som har skjedd dei seinare åra når det gjeld å fjerne særlovsorgan i kommunal sektor. Samstundes blir det støtta opp om kor viktig det er med informasjon til politikarane for å sikre ansvar og fokus på prioriteringar.

Kommunen har eit lovpålagt ansvar i forhold til den førebyggjande verksemda barneverntenesta skal stå for. Regjeringa meiner likevel at det er den enkelte kommunen som må avgjere på kva måte dei, eventuelt gjennom folkevalde organ, skal organisere og gjennomføre oppgåvene sine ut frå barnevernlova § 3-1 første og andre ledd.

I og med at eigne folkevalde organ (stort sett) er blitt borte frå det kommunale barnevernet, er ein meir avhengig av forvaltninga når det gjeld tilgang på informasjon. Det er grunn til å tru at dei fleste tilsette i barnevernet har stor interesse av å få fram formål og verdigrunnlag, både overfor politikarar, men også dei tenestene barnevernet er i samspel med, og overfor publikum. Ikkje minst er dette viktig i forhold til legitimitet og aksept hos folk flest.

For at folkevalde skal ha høve til å gjere reelle val i arbeidet med kommunebudsjettet, er det viktig at informasjon om barnevernet sine disposisjonar, arbeidsmåtar og valalternativ blir synleggjort. I den samanhengen kan det vere formålstenleg å lage faste informasjonsrutinar, til dømes i samband med behandlinga av neste års budsjett for barnevernet. Her kan det inngå planlegging når det gjeld førebygging, korleis kommunen handterer kompetansebygginga i barnevernet (etterutdanning, rettleiing og vidareutdanning), korleis samarbeidet er organisert i forhold til andre tenester, korleis samarbeid med andre tenester fungerer m.m. Kommunestyret kan til dømes minst ein gong per år få ein rapport frå barneverntenesta om situasjonen i barnevernet og framlegg til førebyggingstiltak. Gode innarbeidde rutinar er viktig også fordi lokalpolitikarar ofte blir bytte ut ved val kvart fjerde år.

7.9 Styrkt samarbeid gjennom lovendringar?

Barne- og familiedepartementet meiner at lov- og regelverket i seg sjølv ikkje er eit vesentleg hinder for samarbeid om førebyggjande tiltak i barnevernsaker. Hindringane kan stort sett knytast til andre forhold, som til dømes praktiseringa av regelverket. Slike synspunkt er også i samsvar med vurderingane Befringutvalet har om dette spørsmålet.

Utvalet foreslår likevel ei endring i barnevernlova som i tillegg til informasjonsgrunnlaget for somme av avgjerdene i barnevernet kjem inn på samarbeidsforholdet til andre etatar, (NOU 2000: 12, side 238). Framlegget går for det første ut på at regelen i barnevernlova om *opplysningsplikt* skal utvidast til å gjelde fleire situasjonar (reglar i barnevernlova) enn i dag. For å sikre barna sine interesser viser utvalet til at det er nødvendig at barneverntenesta får kunnskap om når barn lever under vanskelege forhold. *Opplysningsplikta* bør etter utvalet si vurdering derfor ikkje avgrensaast til dei alvorlegaste sakene som gjeld § 4-12 (omsorgsovertakingar) eller § 4-24 (åtferdstiltak utan samtykke) i barnevernlova, men også omfatte spørsmål om samvær (§ 4-19), fråtaking av foreldreansvar og adopsjon (§ 4-20) og oppheving av vedtak om omsorgsovertaking (§ 4-21).

Utvalet foreslår også at teieplikta innanfor forvaltninga ikkje skal vere til hinder for å gje opplysning til barnevernet dersom barnet er i ein situasjon som kan føre med seg tiltak etter barnevernlova (*opplysningsrett*). Dei fleste høyringsinstansane som uttalte seg til framlegget, var positive.

Barne- og familiedepartementet er kjent med at barnevernet i nokre saker etter barnevernlova §§ 4-19, 4-20 og 4-21 har vanskar med å hente inn opplysningar fordi foreldra ikkje samtykkjer. I slike tilfelle er det viktig for barnevernet å få informasjon slik at desse vesentlege spørsmåla kan vurderast på eit fullstendig og forsvarleg grunnlag. Denne problemstillinga vil derfor bli nærare vurdert i ein odelstingsproposisjon om endringar i barnevernlova.

Når det gjeld framlegget om å gje personer med forvaltningsmessig teieplikt utvida tilgang til å gje meldingar til barnevernet, kjem personvernet sterkare inn i biletet. I dag har personar med forvaltningsmessig teieplikt opplysningsplikt til barnevernet dersom dei har grunn til å tru at eit barn blir utsett for alvorleg omsorgssvikt eller mishandling i heimen (jf. barnevernlova § 4-12) eller der barn har vist «vedvarande åtferdsvanskar» (jf. § 4-24). I tillegg kan dei gje barnevernet opplysningar i samsvar med reglane i forvaltningslova, mellom anna slike som er nødvendige for å «fremme avgiverorganets oppgaver», jf. forvaltningslova § 13 b nr. 5.

Endringsframlegget frå utvalet om opplysningsrett ville innebære at alle personar med forvaltningsmessig teieplikt uavhengig av denne plikta ville få høve til å gje opplysningar til barnevernet dersom dei blei kjende med forhold som kan føre til tiltak etter barnevernlova. Dei ville altså kunne velje å gje opplysningar til barnevernet i dei mindre alvorlege sakene, der det berre vil vere tale om å setje inn hjelpetiltak. Endringsframlegget vil etter departementet si vurdering auke farane for at foreldre lèt vere å søkje hjelp hos andre delar av hjelpeapparatet fordi dei ikkje ønskjer at barnevernet skal bli drege inn. Ein kan gjerne hevde at dette atterhaldet eller kanskje frykta somme kan ha for barnevernet, i dei aller fleste slike saker ville vere ugrunna. Likevel må ikkje regelverket stimulere til unødvendige sperrer mot at foreldre søker hjelp frå andre delar av hjelpeapparatet enn barnevernet. På den andre sida er det viktig at barnevernet kjem så tidleg inn i sakene som mogleg, slik at det kan setjast i verk hjelpetiltak før situasjonen blir meir alvorleg. Framlegget frå Befringutvalet inneber at personar med forvaltningsmessig teieplikt sjølve ville kunne vurdere når saka er av ein slik karakter at barnevernet bør få informasjon. Denne tilgangen til å gje opplysningar til barnevernet ville kome i tillegg

til den tilgangen forvaltningsorgan i dag har til å gje opplysningar til andre forvaltningsorgan når det er nødvendig for å fremje oppgåvene til avgjevarorganet, jf. forvaltningslova § 13 b nr. 5.

Regjeringa er oppteken av å ta vare på personvernet til den enkelte, og er oppteken av at foreldre og barn må kunne ha tillit til hjelpeapparatet. Samstundes må teiepliktreglane opne for nødvendig kommunikasjon mellom samarbeidspartnarar. Barne- og familiedepartementet vil derfor vurdere nærmare framlegget om opplysningsrett for personar med forvaltningsmessig teieplikt i samband med utarbeiding av ein odelstingsproposisjon om endringar i barnevernlova.

Også teieplikta innanfor barnevernet er viktig for å sikre at dei som kjem i kontakt med tenesta, har den nødvendige tilliten til at opplysningar ikkje kjem uvedkomande i hende. Barnevernet vil, mellom anna på grunn av at offentlege styresmakter og ei rekkje yrkesutøvarar har opplysningsplikt til tenesta, ofte sitje inne med svært mange personfølsame opplysningar. Dette krev at barnevernet er spesielt fokusert på å ta vare på interessa til den enkelte i at slike opplysningar ikkje blir gjevne ut i større utstrekning enn det som er nødvendig. Samstundes er det slik at teieplikta i barnevernet av somme kan oppfattast som eit hinder for samarbeid med andre etatar. Samarbeidspartnarane til barnevernet har også sett det som eit problem at dei gjev informasjon til barnevernet utan å få noko tilbake.

Barnevernet kan likevel i samsvar med barnevernlova § 6-7 gje opplysningar til andre forvaltningsorgan når dette er «nødvendig for å fremme barneverntjenestens eller institusjonens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse». Dette inneber at barnevernet vil kunne gje opplysningar til andre forvaltningsorgan i alle saker der dette er nødvendig av omsyn til dei oppgåvene barnevernet er sett til å løyse. Oppgåva til barnevernet er å verne og ta vare på barnet. Der det av omsyn til barnet er viktig å samarbeide med andre, vil barnevernet altså kunne gje nødvendige opplysningar til samarbeidspartnarane sine. Dersom barnevernet til dømes sørgjer for at eit barn får plass i barnehage som eit hjelpetiltak etter barnevernlova, kan barnevernet gje barnehagen dei opplysningane som er nødvendige for at barnet skal ha utbytte av tiltaket. Det kan dreie seg om opplysningar om heimen til barnet, kva for problemstillingar barnet har osv. Kva slags opplysningar som skal gjevast, må ein vurdere konkret i kvart enkelt tilfelle. Barnevernet kan også gje opplysningar der det er viktig at andre instansar observerer utviklinga hos barnet, til dømes i saker med fysisk vald.

Barnevernet er ofte avhengig av å få til eit godt samarbeid med foreldra til barnet, og for å få til dette er det viktig at foreldra kan ha tillit til at dei opplysningane dei gjev frå seg, ikkje blir spreidde unødige. Dei fleste barneverntiltaka er frivillige og krev samtykke frå foreldra for å kunne setjast i verk. At det blir etablert eit tillitsforhold mellom barneverntenesta og foreldra har derfor mykje å seie for utsiktene til å setje i verk tiltak på eit tidleg tidspunkt. Tilsvarende kan manglande tillit føre til at tiltak ikkje kan setjast i verk før situasjonen for barnet er så alvorleg at vilkåra for tvangstiltak er til stades. Omsynet til at ein skal kunne ha tillit til barnevernet er då også ein av grunnane til at ein innanfor barnevernet, som innanfor resten av helse- og sosialområdet, har reglar om i kva grad informasjon kan gjevast til andre. Samstundes sikrar

lovgjevinga, som nemnt ovanfor, interessene til barnet i at opplysningar blir gjevne vidare til andre etatar som barnevernet samarbeider med. Lovgjevinga opnar likevel ikkje for at opplysningar kan gjevast vidare til andre når dette ikkje vil hjelpe til å fremje dei oppgåvene barneverntenesta skal løyse. Barnevernet har såleis ikkje høve til å gje ein meldar teiebundne opplysningar der dette ikkje er nødvendig for å fremje oppgåvene til barnevernet, og der den som har krav på teiing, ikkje har samtykt. Departementet er klar over at somme som gjev melding til barnevernet, opplever det som utilfredsstillande å ikkje få noka stadfesting på at saka blir følgd opp. Departementet legg likevel vekt på verdien av eit sterkt personvern innanfor barnevernet. Men departementet vil oppmode barnevernet til å gje tilbakemeldingar i den grad regelverket opnar for det. Dersom meldaren ikkje mottek noka tilbakemelding i det heile, vil dette kunne føre til at meldaren blir i tvil om barnevernet vurderer innkomne meldingar, noko som kan føre til at han ved eit seinare høve vil vere meir atterhalden med å gje melding til barnevernet. Der det ikkje lykkast å få samtykke, og der unntaka frå teieplikta ikkje passar inn, bør barneverntenesta derfor gje meldaren tilbakemelding om at meldinga er motteken, og at saka blir følgd opp i samsvar med reglane i lova. I dei fleste tilfella vil dette vere ei god nok tilbakemelding så lenge meldaren ikkje er ein samarbeidspart i den aktuelle saka.

Departementet meiner at barnevernet i dag er for restriktive når det gjeld å gje opplysningar til samarbeidspartnarar. Det er både prisverdig og nødvendig at barnevernet tek vare på eit sterkt personvern, men slik departementet ser det, bør barnevernet samstundes gjere sitt til å få til eit godt samarbeid til beste for barnet. Departementet meiner derfor at barnevernet bør vere positive til å gje opplysningar til samarbeidspartnarar når lova opnar for slik kommunikasjon. Departementet vil arbeide ut eit rundskriv om teieplikt i barnevernet der regelverket blir omtalt nærmare.

Barneombodet seier i høyringsfråsegn til NOU 2000:12 at gjeldande regelverk skaper problem for eit godt samarbeid mellom ulike etatar. I fråsegna foreslår Barneombodet mellom anna å skilje det tunge «myndighetsbarnevernet» frå det generelle ansvaret kommunen har for å tryggje oppvekstkår og for å gjere vedtak og følgje opp hjelpetiltak. Med «myndighetsbarnevernet» meiner dei her dei delane av oppgåvene og ansvarsområda til barnevernet som handlar om å sikre at barn som lever under forhold som kan skade helsa og utviklinga deira, får rett hjelp til rett tid.

Barneombodet foreslår vidare at ansvaret for barn og unges levekår, forebyggjande tiltak og hjelpetiltak, blir lagde til ei kommunal oppvekstteneste. Oppveksttenesta meiner ombodet bør omfatte barnehagar, skolar, pedagogisk-psykologisk rådgjeving, helsetenester, familievern og eventuelt andre rådgjevingssorgan for barn, unge og foreldre/føresette. Ombodet foreslår at det ansvaret kommunane har for denne oppveksttenesta, blir fastlagt gjennom ei ny oppvekstlov med klare minstestandardar.

Slik Barne- og familiedepartementet forstår høyringsfråsegna, er dei viktigaste grunngjevingane for endringsframlegget både å leggje til rette for heilskaplege oppvekst- og forebyggjingsstiltak i kommunane og å skilje hjelpefunksjonane innanfor barnevernet frå kontrollfunksjonane denne same tenesta har.

Ei felles oppvekstlov kunne kanskje hjelpe til betre samordning av dei tenestene for barn og familiar som er nemnde ovanfor. Isolert sett kunne ei fråkopling frå kontrolloppgåvene til barnevernet tenkjast å verke med til at terskane hos foreldra blir lågare når det gjeld å be om hjelpetiltak som støttekontakt, fritidstiltak, avlastningstiltak m.m. Den delen av meldingane (jf. barnevernlova § 4-3) til barnevernet som kjem frå mødrer og fedrar, gjev ein viss indikasjon om tersklar for å søkje tiltak frå barnevernet. I følgje tal for 2000 frå Statistisk sentralbyrå kom 25 prosent av undersøkingssakene i stand etter oppmoding («melding») frå mødrer og fedrar. Ca. 2 prosent av desse meldingane til barnevernet kom frå barn og unge sjølv. Somme vil truleg hevde at denne delen burde ha vore høgare. Men det er også slik at meldingar til barnevernet frå andre instansar kan kome i samråd med foreldra. Etter måten mange av meldingane til barnevernet som kjem frå andre offentlege instansar, gjeld «forholda i heimen» (jf. barnevernlova § 4-4), det vil seie på eit område der det ikkje er meldeplikt til barnevernet. Barnevernstatistikken frå Statistisk sentralbyrå kan derfor tolkast som ein indikasjon på at foreldre i relativt mange saker har samtykt i at andre etatar kontaktar barnevernet.

Som det går fram av denne meldinga, er regjeringa oppteken av å styrkje og leggje til rette for samarbeid mellom ulike instansar som møter barn og unge. Regjeringa kan vanskeleg sjå at det finst indikasjonar på at ei slik organisering som Barneombodet gjer framlegg om, har vist seg særleg veleigna i praksis. Som tidlegare nemnt meiner regjeringa at det skal svært sterke grunnar til for å gripe inn i det kommunale sjølvstyret slik den oppvekstlova det er framlegg om, ville gjere. Regjeringa finn ingen grunn til å tru at ei eiga oppvekstlov eller eventuelle påbod om ei bestemt organisasjonsform ville løyse utfordringane som er knytte til å få til ein heilskapleg barne- og ungdomspolitik i kommunane.

Det er blitt hevda at barneverntilsette i mindre kommunar med «tette sosiale forhold» har problem med å gå inn i saker der omsorgsovertaking kan vere aktuelt. Deling av hjelpeoppgåvene og kontrolloppgåvene kunne føre med seg enkelte spesialiseringsfordelar, der kvar av etatane får meir erfaring med sin «spesialitet» på den måten at dei bevisst kan målrette eiga kompetanseutvikling. Befringutvalet drøftar i NOU 2000: 12 side 232 om tvangssaker bør skiljast organisatorisk ut frå andre barnevernoppgåver. Utvalet tilrår ikkje ein slik løysingsmodell av omsyn til at ein og same instans i størst mogleg grad bør ha ansvaret for barnevernsaker.

Etter Barne- og familiedepartementet si oppfatning ville ei avgrensing av oppgåvene til barnevernet til berre å gjelde potensielle tvangssaker, truleg verke til å gje barnevernet svekt legitimitet i befolkninga generelt og hos andre hjelpeinstansar. Den positive haldninga som finst til barnevernet i dag, kan nettopp kome av at tenesta også blir oppfatta som ein god hjelpar som kjem inn der barnet og familien har behov for tiltak. Legitimiteten til barnevernet kan såleis henge saman med at dei aller fleste tiltak i barnevernet i dag er hjelpetiltak.

Sjølv med ei todeling vil tilsette i «oppvekstetaten» alltid måtte ha ein kontrollfunksjon. Dei vil ikkje kunne sleppe unna ansvaret for at alvorlege saker blir melde til og følgde opp av «tvangs- eller myndighetsbarnevernet». Dilemmaet hjelp og kontroll får dermed inga fullgod løysing ved ei todeling. Ein

annan verknad av ei todeling der oppgåvene til barnevernet berre omfattar tvangssakene, vil i tillegg kunne føre til ei viss stigmatisering av dei aktuelle barna og familiane. Dette vil kunne skje fordi kontakten med eit einsidig «tvangs- eller myndighetsbarnevern» synleggjer at saka er svært alvorleg, og at styresmaktene ikkje lenger trur at barnet kan oppnå ein akseptabel omsorgssituasjon eller få god nok hjelp gjennom frivillige hjelpetiltak. Slike verknader av todelinga kan kanskje også føre til at tilsette i «oppvekstetaten» som har opparbeidd seg eit nært forhold til familien, vegrar seg mot å melde saka til «tvangsetaten». Ei eventuell vegring kan føre til at barnet ikkje får den hjelpa det treng når det treng henne.

Ei slik todeling av hjelpetiltaka og «omsorgs-/tvangstiltaka» vil vidare kunne føre til at det enkelte barnet og den enkelte familien må innrette seg skiftevis etter to etatar og til fleire saksbehandlarar enn når det er barnevernet som har ansvaret for å følgje barnet og familien gjennom heile saka. Dette vil til dømes gjelde for barn som etter fleire hjelpetiltak blir tekne under omsorg og plasserte i fosterheim ein periode før dei kanskje blir førte tilbake til heimen att. Ei oppdeling vil kunne bli upraktisk og lite formålstenleg for både barnet og foreldra og styresmaktene.

Barne- og familiedepartementet reknar vidare med at mange truleg ville bli meir atterhaldne enn dei er no, med å melde saker til eit barnevern som berre undersøker saker der omsorgsovertakingar skal vurderast nærmare. I følgje Statistisk sentralbyrå var eit klart mindretal av meldingane (19 prosent) som barnevernet undersøkte i 2000, grunngjevne med mistankar om barnemishandling eller omsorgssvikt (og 20 prosent tilknytte åtferdsproblem). Også eit slikt «tvangs- eller myndighetsbarnevern» ville truleg i etter måten mange undersøkingssaker konkludere med at barn treng hjelp, men ikkje omsorgstiltak. Om eller i kva grad barnevernet skulle kunne instruere den kommunale tenesta som fekk ansvar for hjelpetiltak, ville bli eit sentralt spørsmål dersom ein slik modell blei vald. Departementet vil understreke at ei utskiljing av eit eige «tvangs- eller myndighetsbarnevern» fører med seg nye organisatoriske skiljelinjer og utfordringar knytte til samarbeid mellom etatane. Nye etatsgrenser kan verke med til å skape nye gråsoner mellom ansvarsfelta til etatane.

Etter ei samla vurdering går regjeringa derfor ikkje inn for verken framlegget om ei eiga oppvekstlov eller framlegget om å skilje ut kontrollfunksjonane i barnevernet i eigne einingar. Regjeringa meiner at det snarare er samarbeid enn samordning som er løysinga på utfordringane. Det er likevel viktig at det er ein etat som tek ansvaret for at etatane planlegg og gjennomfører gjeremåla sine i dialog med kvarandre og involverte barn og familiar.

Mange og kanskje særleg små kommunar, vil kunne løyse oppgåvene sine på ein betre og meir effektiv måte gjennom å etablere samarbeidsordningar med andre kommunar. Barnevernlova er ikkje til hinder for at ein går inn i eit breitt samarbeid mellom kommunar på barnevernområdet. Kommunane står fritt til å dele fagressursar og kan til dømes ha felles personell på utgreiarsida. Mange kommunar har oppretta eit slikt interkommunalt samarbeid. Det er heller ingenting i vegen for at fleire kommunar deler på ein leiar, slik at han er tilsett ein viss del av stillinga i éin kommune og resten i éin eller fleire andre kommunar.

Enkelte kommunar ønskjer likevel å gå inn i eit meir utvida interkommunalt samarbeid. Dette kan til dømes gå ut på at ein kommune overfører avgjerdsmakta og ansvaret for barnevernet til ein annan kommune, eller at fleire kommunar i samarbeid skipar ein eiga interkommunal verksemd som får ansvar og forvaltningsmakt på tvers av kommunegrensene. Dette vil vere i strid med gjeldande barnevernlov. Barne- og familiedepartementet er likevel ope for at også samarbeid av denne type kan vere nyttig. Departementet vil derfor i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet setje i gang eit arbeid med å greie ut om det er mogleg å endre barnevernlova på dette punktet.

Ei slik utgreiing og eventuell lovendring vil ta noko tid. Kommunar som er interesserte i å starte slikt samarbeid no, kan søkje om å få setje i verk forsøk med heimel i forsøkslova. Etter departementa si meining vil slike forsøk kunne gje nyttige erfaringar som vil kunne inngå i vurderingane av om lova bør endrast.

7.10 Samspel og samarbeid – mellom etatar og i forhold til barn og foreldre

Det offentlege ansvaret for heilskapen i barne- og ungdomspolitikken kjem til uttrykk i eit samspel mellom sentrale og lokale styresmakter. Ansvars- og oppgåvefordelinga på oppvekstområdet stiller store krav til samarbeid mellom forvaltningsnivåa og innanfor kvart forvaltningsnivå. Sjølv om det har skjedd mykje dei seinare åra, er samspelet mellom statlege, fylkeskommunale og kommunale styresmakter om utvikling av ein heilskapleg politikk for barn og ungdom framleis ikkje god nok. Dette er særleg uheldig for dei utsette barna og familiane deira.

Oppvekstvilkåra for barn og unge blir i stor grad fastsette ut frå kommunale avgjerder og gjennom kommunale tilbod og tenester. Barne- og familiedepartementet vil stimulere til å setje barn og unge sentralt på dagsorden i kommunar og fylke. Og når barn og ungdom blir sette i sentrum, må dei organisatoriske løysingane formast ut frå kva som er best for dei. Tverrsektorielt samarbeid og betre utnytting av ressursane må stå sentralt i arbeidet med å vidareutvikle det barne- og ungdomspolitiske arbeidet lokalt. Lokale styringsmakter må leggje opp eit planfast arbeid for å styrkje oppvekstmiljøet, og dei må sjå i samanheng dei offentlege tiltaka og det arbeidet frivillige organisasjonar gjer. Innsatsen frå frivillige krefter, frå foreldre og frå barn og ungdom sjølv, er ein sentral føresetnad for å utvikle eit godt oppvekstmiljø.

Det skjer i dag mykje godt arbeid lokalt for å styrkje oppvekstmiljøet. Dette er tiltak og aktivitetar som er drivne fram av frivillige lag og organisasjonar, av foreldre, ressurspersonar, barn og ungdom og av offentlege instansar. Mykje av arbeidet har fellestrekk og samanfallande målsetjingar. Det er viktig at lokale tiltak kan verke saman, spele på lag og gjensidig stimulere kvarandre. Stimulering til lokal deltaking og medverknad vil vere ei utfordring for kommunale etatar som er engasjerte i det lokale førebyggjande arbeidet. Den generelle førebyggjande innsatsen må rettast inn slik at alle grupper av barn og unge får nok støtte og hjelp. Mobilisering av ressursane i lokalsamfunna er nødvendig for å kunne kombinere eit breitt førebyggjande arbeid

med målretta innsats for enkeltindivid og grupper. I denne samanhengen kan det også vere ein styrke at barnevernbarn har organisert seg i ei landsforeining.

Som oppfølging av Sem-erklæringa er det eit viktig mål for regjeringa å tilpasse det offentlege tenestetilbodet til individuelle ønske innanfor rimelege grenser.

I barnevernet, og særleg med omsyn til arbeidet med enkeltsaker, lèt det seg neppe gjere å gje generelle og detaljerte råd om kva rimeleg tilpassing til ønske frå barn og foreldre bør vere i ulike saker. Kortfatta formulert vil rollene til barn og familiar i forhold til barnevernet skilje seg frå ordinære (for) brukarroller på fleire hovudpunkt. I ein del saker, kanskje særleg omsorgs- og åtferdssaker, kan det vere interesse- og meningsmotsetnader mellom brukarane (barn og foreldre). Barneverntenesta si avgjerdsmyndighet og moglege kontrollmakt i forhold til barn og foreldre skil barnevernet frå dei fleste andre offentlege tenesteytarane. Til og med i saker der både foreldre, barn og barnevernet er samde om at hjelpetiltak er ønskjeleg, kan det vere delte meininger om kva slags typar tiltak som er best.

Som ledd i arbeidet med å modernisere, effektivisere og forenkle offentlig sektor (jf. publikasjon P-0907 frå Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2002), vil regjeringa krevje at statlege etatar og tenesteytarar skal gjennomføre systematiske undersøkingar. Evalueringane skal vere ein del av årlege rapporteringar og brukast som samanlikningsgrunnlag mellom tenester. Regjeringa vil ikkje påleggje kommunane å gjennomføre slike evalueringar. Samstundes reknar regjeringa med at evalueringar vil vere nyttige for å gjere kommunale tenester betre.

Både i forhold til generell barne- og ungdomspolitik og til barnevern må involverte barn, unge og familiar vere i fokus for det daglege arbeidet. Regjeringa meiner behova hos enkeltmenneska må vere grunnlaget som resultat blir målte opp mot. Organisering, forvaltningsrutinar, økonomistyring og rapportering er støttefunksjonar for å nå slike mål.

7.11 Enklare tilgang til tenester som dekkjer ulike behov

Både regjeringa og kommunane er opptekne av å styrkje det førebyggjande arbeidet retta mot familiar og oppvekstmiljø. At det er nødvendig med eit godt tverrfagleg og tverrsektorielt samarbeid, blir ofte framheva. Befringutvalet hevdar at førebyggjande verksemd på oppvekstområdet er eit forsømt og undervurdert samfunnsområde, sett i lys av dei mange risikofaktorane og påkjenningane barn og ungdom blir utsette for. Utvalet seier at for å få stor nok breidd og tyngd i dette arbeidet, må den førebyggjande verksemda bli ein fast og integrert del av barne- og ungdomsarbeidet på alle nivå i samfunnet, ikkje minst i kommunane. Regjeringa vil på dette punktet framheve kor viktig det er at ein etat får eit hovudansvar for å koordinere det førebyggjande arbeidet i kommunen.

Frå brukarhald blir hjelpeapparatet ofte kritisert for at barn og foreldre må «springe frå den eine tenesta til den andre» og innrette seg etter stadig nye (saks)behandlarar. Frå regjeringa si side er det viktig å understreke at det ikkje skal trenge å vere slik. Tenestene skal tilpasse seg brukarane, ikkje omvendt. Dette gjer det nødvendig med fleksible løysingar baserte på lokale føre-

setnader. Når fleire yrkesgrupper arbeider saman nær barna og foreldra, kan det gje eit meir heilskapleg bilete av familiesituasjonen og dermed gje fleire alternativ for hjelp og støtte. Tverrfagleg samarbeid skal sikre heilskapleg tenking, heve kvaliteten og sikre god innretning på tiltaka. Samlokalisering og ulike former for omorganisering av tenestene er i seg sjølv ikkje nok for å sikre god kvalitet på det førebyggjande samarbeidet. I tillegg må hovudansvaret vere klart forankra.

Barnevernet har klare saksbehandlingsreglar. Meldingar skal undersøkjast innan ei veke og saker skal utgreiast innan gjevne fristar (tre månader), og ved omsorgsovertaking skal tilbod skaffast innan seks veker. Dette skil barneverntenesta frå andre tenester. Dersom eit barn har alvorlege åtferd-sproblem eller omsorga for barnet ikkje er god nok, *må* barnevernet hjelpe barnet. Barnevernet kan ikkje seie, som andre etatar med eit anna lovverk, at tenesta dessverre ikkje har noko tilbod. Dersom barnevernet ikkje sjølv kan løyse oppgåvene til det enkelte barnet, skal barnevernet hjelpe barnet gjennom andre etatar. På den måten skal ikkje dei barna barnevernet tek ansvar for, bli kasteballar mellom ulike etatar. Dette kan vere eit større problem i høve til andre etatar sitt møte med barn. Departementa vil derfor i samarbeid med kommunane setje i gang ei brei utgreiing for å sjå barnevernet, barnehagen, skolen, fritidssektoren, PPT, helsestasjonane og skolehelsetenesta i samanheng og vurdere heilskapen i tilboda til barn ut frå behova hos brukarane.

7.12 Framtidige utfordringar og tiltak til oppfølging

I dette kapitlet synleggjer vi at ansvaret for å utføre oppgåver og yte tenester til barn og unge og familiane deira er fordelt mellom ulike instansar og forvaltningsnivå. Kapitlet byggjer på fråsegn i Sem-erklæringa om at regjeringa vil satse sterkare på førebyggjande barnevern.

Barne- og familiedepartementet legg til grunn at førebyggingsinnsatsen må setjast inn med tanke på å betre oppvekstvilkåra for særleg utsette grupper. Verksemda må så langt som mogleg integrerast i normaltilboda til barn og unge. Ein kan lettare unngå overdriven sektorfokusering dersom det førebyggjande arbeidet blir koordinert gjennom ein etat. Samarbeid er viktig for å nå målet om gode oppvekstkår for alle barn, for å førebyggje skeivutvikling og problem og for å finne fram til gode tiltak for dei barna, unge og familiane som treng det. Tversektorielt samarbeid og betre utnytting av ressursane må stå sentralt i arbeidet med å vidareutvikle det barne- og ungdomspolitiske arbeidet lokalt. Her må ein også sjå dei offentlege tiltaka i samanheng med det arbeidet frivillige organisasjonar gjer, fordi innsatsen frå frivillige krefter, frå foreldre, barn og unge sjølve er ein sentral føresetnad for å utvikle eit godt oppvekstmiljø. Det er ein stor fordel om det er ein etat som tek ansvaret for at etatane planlegg og gjennomfører gjeremåla sine i dialog med kvarandre og brukarane. Ut frå regelen i barnevernlova § 3-2 om at barnevernet skal medverke til at barna sine interesser også blir tekne vare på av andre offentlege etatar, og at desse etatane skal delta i planleggingsverksemd og samarbeidsorgan, kan det vere naturleg at barneverntenesta tek ei slik koordinatorrolle. Viktigast i denne samanhengen er det likevel at ein etat har eit slikt ansvar.

Det bør framleis vere opp til den enkelte kommunen å avgjere kva for etatar som skal ha koordineringsansvar i forhold til generell førebyggjande verksemd og tiltak for nærmare definerte risikogrupper.

Førebyggjande oppgåver bør dessutan nedfellast og synleggjerast i rutiane til dei aktuelle etatane, i langsiktige målsetjingar og i årsplanar. For at folkevalde skal kunne ha høve til å gjere reelle val i arbeidet med kommunebudsjetta, er det viktig at informasjon om barnevernet sine disposisjonar, arbeidsmåtar og valalternativ blir synleggjorde. I denne samanhengen kan det vere formålstenleg å lage faste informasjonsrutinar til kommunestyret, til dømes ein årleg presentasjon av mål og strategiar hos barnevernet der mellom anna situasjonen i barnevernet, kompetanseoppbygginga, samarbeidet med andre instansar og framlegg til førebyggingsarbeid blir tekne opp.

- Departementet vil støtte arbeidet med å få eit meir einsarta tilsyn av høg kvalitet gjennom å utvikle ein meir systematisk og felles tilsynsmodell
- Tilsynet frå fylkesmannen og andre statlege styresmakter skal samordnast betre. I tillegg til konkrete samordningstiltak som fylkesmannen tek initiativ til i kvart enkelt fylke, skal aktuelle departement og direktorat innleie eit samarbeid med sikte på å leggje til rette for større grad av felles tiltak når det gjeld delegering, metodikk, gjennomføring og reaksjonsmåtar i tilsynet med kommunale tenester
- Departementet vil i samarbeid med fylkesmennene følgje opp spørsmålet om ansvarsfordelinga når det gjeld funksjonshemma barn under omsorg etter barnevernlova. Om nødvendig vil departementet i samarbeid med andre ansvarlege statlege styresmakter vurdere ytterlegare presiseringar av aktuelle reglar
- Fosterheimsavtalen er endra mellom anna med sikte på å unngå at det blir eit usikkert ansvarsforhold når det gjeld funksjonshemma barn under omsorg som har rett til tiltak både etter barnevernlova og lov om sosiale tenester
- Departementet vil vurdere om det er behov for endringar i barnevernlova §§ 3-1 og 3-2 for å styrke det førebyggjande arbeidet
- Departementet vil stimulere til å setje barn og unge sentralt på dagsorden i kommunar og fylke
- For at folkevalde skal ha høve til å gjere reelle val i arbeidet med kommunebudsjetten, er det viktig at informasjon om barnevernet sine disposisjonar, arbeidsmåtar og valalternativ blir synleggjorde. Kommunestyret bør til dømes minst ein gong per år få lagt fram for seg ein rapport frå barneverntenesta om situasjonen i barnevernet og med framlegg til førebyggjande tiltak
- Barne- og familiedepartementet er kjent med at barnevernet i nokre saker etter barnevernlova §§ 4-19, 4-20 og 4-21 har vanskar med å hente inn opplysningar fordi foreldra ikkje samtykkjer. Også her er det likevel viktig for barnevernet å få informasjon. Denne problemstillinga vil derfor bli nærmare vurdert i ein odelstingsproposisjon om endringar i barnevernlova
- Barne- og familiedepartementet vil vurdere nærmare framlegget om opplysningsrett for personar med forvaltningsmessig teieplikt i samband med utarbeidinga av ein odelstingsproposisjon om endringar i barnevernlova
- Barne- og familiedepartementet er av den oppfatning at barnevernet i dag er for restriktive når det gjeld å gje opplysningar til samarbeidspartnarar.

Departementet vil arbeide ut eit rundskriv om teieplikt i barnevernet der regelverket blir nærmare omtalt

- Aktuelle departement vil i samarbeid med kommunane sette i verk ei brei utgreiing for å sjå barnevernet, barnehagen, skolen, fritidssektoren, PPT, helsestasjonane og skolehelsetenesta i samanheng og vurdere dei heilska-plege tilbodet til barn ut frå brukarane sine behov
- Departementet er oppteken av at barneverntenesta og dei andre hjelpe-tenestene skal tilpasse seg behova hos brukarane. I denne samanhengen er det viktig at tenestene samordnar hjelpa si. Ideelt burde det vere slik at det er nok at brukarane vender seg til ein instans, til dømes barnevernet.
- Ein etat i kommunane bør ha koordineringsansvaret i det førebyggjande arbeidet. Ut frå barnevernlova § 3-2 vil det vera naturleg at barneverntenesta tek ei slik rolle.

8 Fylkesnemndene for sosiale saker

8.1 Innleiing/bakgrunn

Med den nye barnevernlova blei avgjerdsmakta i ei rekkje saker flytt frå kommunale nemnder til fylkesnemndene for sosiale saker. Dette gjaldt saker som omsorgsovertakingar, tvangsinngrep ved alvorlege åtferdsvanskar, samvær-sordningar og oppheving av omsorg. Samstundes med at barnevernlova tok til å gjelde 1. januar 1993, blei det oppretta 12 fylkesnemnder (nokre nemnder dekkjer to fylke). Eit viktig formål med innføring av fylkesnemndsbehandling var å styrkje rettstryggleiken i barnevernsaker. Fleirtalet i sosiallovutvalet uttalte i NOU 1985:18 at dei med fylkesnemndsordninga ønskte å finne eit saksbehandlings- og avgjerdsopplegg som best mogleg tilfredsstilte desse krava:

- avgjerdsinstansen må ha ei sjølvstendig og uavhengig stilling i forhold til sosialtenesta, fylkesmannen og departementet
- det må leggjast opp til ei saksbehandling der partane møter med kvar sine representantar, og der sakene blir behandla og avgjorde etter dei grunnreglane for god saksbehandling som også gjeld for domstolane
- avgjerdsorganet må setjast saman slik at ein best mogleg kan kombinere juridisk og fagleg innsikt og lekmannsskjønn
- det må leggjast opp til at sakene kan få ei rask avgjerd.

Fylkesnemnda er i dei fleste sakene (forhandlingsmøta) sett med ein leiar som er jurist, to medlemmer utpeikte frå eit sakkunnig utval og to medlemmer frå eit allment utval. Nemnda utgjer derfor fem medlemmer i den enkelte saka, og alle medlemmene har ei stemme kvar. Det er også høve til forenkla behandling av saker for fylkesnemnda. Der partane er samde om forenkla behandling, kan leiaren for nemnda la vere å oppnemne sakkunnige medlemmer eller/og avgjere saka utan munnlege forhandlingar. Saksbehandlinga i fylkesnemnda følgjer reglane i forvaltningslova, og regelverket i tvistemålslova og domstolslova så langt dei passar. Avgjerder i nemnda er ikkje underlagde instruksjonsmakt frå andre forvaltningsorgan, og avgjerdene kan berre overprøvast gjennom saksanlegg for dei vanlege domstolane. Administrativt ligg fylkesnemndene under Barne- og familiedepartementet.

Den største delen av sakene i fylkesnemnda blir avgjort etter barnevernlova (ca. 95 prosent), men fylkesnemndene behandlar også tvangssaker etter lov om sosiale tenester og lov om smittevern. Det første året fylkesnemndene var i funksjon, 1993, var talet på saker 1 945. Sakstalet har auka til 2 645 i 2001.

Etter barnevernlova § 7-1 g) skal forhandlingsmøtet gjennomførast snarast, og dersom mogleg innan fire veker etter at fylkesnemnda fekk saka. Statistikken for åra 1995 til 2001 viste at denne saksbehandlingstida gjennomsnittleg har lege på mellom 55 og 63 dagar. Det er fleire årsaker til den lange behandlingstida. Den vanlegaste er at den private parten eller kommunen, eventuelt advokatane deira, ikkje har høve til å møte tidlegare, men også manglande kapasitet i fylkesnemnda har sitt å seie. Statistikken for 2001 viste at saksbehandlingstida har gått ned, og gjennomsnittet for 2001 var på 55 dagar.

Når forhandlingsmøtet er avslutta, skal vedtak gjerast snarast mogleg, jf. barnevernlova § 7-1 h) og sosialtenestelova § 9-9. Statistikken viste at det også har vore ein gradvis reduksjon av den tida det tek før vedtak blir gjorde, frå gjennomsnittleg 17 dagars saksbehandlingstid i 1995 til 11 dagar i 2001.

For å oppnå ei mest mogleg formåls- og kostnadseffektiv utnytting av dei ressursane som står til rådvelde, blei fylkesnemndene omorganiserte frå hausten 2000. Det blei oppretta tre regionale, administrative einingar samstundes som den geografiske plasseringa av nemndene blei verande som før. Ein fylkesnemndsleiar er tilsett som leiar med administrativt ansvar for kvar region. Omorganiseringa har så langt ført til større grad av harmonisering av saksbehandlinga og dermed gjort det lettare for brukarane å vite kva dei går til. Ordninga har vidare vist seg å vere økonomisk rasjonell. Som vist over har også saksbehandlingstida gått ned, både når det gjeld den tida det tek før saka kjem opp for nemnda, og den tida det tek frå behandling i nemnda til vedtak ligg føre. Saksbehandlingstida bør reduserast endå meir, men systemet vil likevel alltid vere avhengig av ein del ytre faktorar som verken fylkesnemndene sjølve eller departementet har kontroll over. Departementet vil i alle fall arbeide vidare med effektivisering av arbeidet i fylkesnemnda.

8.2 Rettstryggleik m.m.

Hovudgrunngevinga for å opprette fylkesnemndene var å styrkje rettstryggleiken for barn og foreldre i barnevernsaker. Grunnen til at dåverande by- og heradsretten ikkje blei vald som avgjerdsorgan for desse sakene, var ønsket om ei raskare saksbehandling (særleg for akuttsakene) enn ein ville få i domstolane. Det blei også lagt til grunn at talet på saker i første instans neppe ville bli så stort at domstolane ville arbeide seg opp den erfaringa og innsikta på saksfeltet som er særleg viktig i tvangssaker.

Ei fylkesnemndssak (forhandlingsmøte) fungerer i hovudtrekk som ei rettssak med ei tilsvarende saksbehandling som for domstolane. Dette har mykje å seie for rettstryggleiken. Viktig i denne samanhengen er det å ta vare på det kontradiktoriske prinsippet ved at partane i saka får høve til å uttale seg før vedtak blir gjorde etter munnlege forhandlingar. For nærmare omtale av det kontradiktoriske prinsippet ved behandling av hastesaker i fylkesnemnda, sjå kapittel 8.3.

Departementet vil også vise til at rettstryggleiken for barnet blei styrkt gjennom ei lovendring i 1999 som også gav kommunen høve til å krevje rettsleg overprøving av vedtak i fylkesnemnda.

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo har, på oppdrag for Barne- og familiedepartementet, gjennomført prosjektet «Evalueringsprosjektet om rettssikkerheten ved behandling av barnevernsaker i fylkesnemnda». Prosjektet har vore eit ledd i Noregs forskingsråds delprogram «Evalueringsprosjektet om velferdslovene», og er ei tilbagemelding på om fylkesnemndene har svart til forventningane når det gjeld rettstryggleik. Det blei skriva fem avhandlingar i dette prosjektet, i eit historisk, eit rettsteoretisk, eit nasjonalt komparativt, eit internasjonalt komparativt og eit menneskerettsleg perspektiv. Prosjektrapportane blei publiserte i 2000 og 2001. Boka kom ut våren 2002.

Ein av konklusjonane i forskingsprosjektet er at rettstryggleiken er betre i fylkesnemnda enn i den tidlegare barnevernsnemnda/helse- og sosialutvalet og det enda tidlegare verjerådet. Både organiseringa og samansetjinga av fylkesnemnda, saksbehandlinga der og reglane om den etterfølgjande behandlinga av vedtaka som blir gjorde, inneber større rettstryggleik for alle partane i saka enn tidlegare ordningar. Ein annan konklusjon er at fylkesnemnda tek vare på dei formelle krava til rettstryggleik best, samanlikna med andre organ i landet som arbeider etter ein prosess ein kan samanlikne med. Samstundes blir det peikt på at fylkesnemnda gjennom si organisering og grundige saksbehandling kanskje «overoppfyller» krava til rettstryggleik, noko som fører til at behandlinga i fylkesnemnda blir ein svært dyr og omstendeleg prosess.

Ser ein på fylkesnemndsbehandling av barnevernsaker i eit menneskerettsleg perspektiv, er konklusjonane at behandlinga i fylkesnemnda av barnevernsaker tilfredsstiller dei menneskerettslege krava. Det blir stilt spørsmål om ein av omsyn til FNs barnekonvensjon bør vurdere om barn under 12 år skal få betre høve til å bli høyrde enn dei har i dagens system. Dette arbeidet er i gang, sjå kapittel 6.3.2.

Ein tilsvarande omstendeleg og trygg prosess som den fylkesnemnda representerer, finn ein ikkje i dei andre skandinaviske landa, jf. NOU 2000:12 kapittel 17 Barnevern i andre land. Ulempene med ordninga er at ho legg beslag på store økonomiske og til dels knappe personellressursar samstundes som partane kan tyngjast med lang saksbehandlingstid. Eit framlegg til betring av saksgangen for tvangsvedtak i barnevernet er derfor å innføre eigne prosessuelle reglar for fylkesnemndene og ei delvis skriftleg saksbehandling. Det er også stilt spørsmål ved om dagens ordning med to sakkunnige medlemmer i alle forhandlingsmøta er den beste måten å bruke dei sakkunnige ressursane på. Ved å redusere talet på sakkunnige medlemmer i fylkesnemnda frå to til ein, ville fleire psykiatrar, psykologar og røynde sosionomar og barnevernarbeidarar kanskje kunne auke innsatsen på førebyggjande og behandlande område?

Rettstryggleiken i fylkesnemndene er også eit tema i ei spørjeskjemaundersøking som omfatta alle saksbehandlarane i den kommunale barneverntenesta. At saka blir godt opplyst, er ein nødvendig føresetnad både for eigne avgjerder og for at avgjerdene skal bli oppfatta som legitime. 93 prosent av saksbehandlarane meiner at sakene blir godt opplyste i fylkesnemnda. Saksbehandlarane meinte vidare at synspunkta hos aktørane kjem ulikt fram i ei fylkesnemndssak. Medan dei i utprega grad meinte at synspunkta hos barneverntenesta kjem godt fram, og langt på veg synspunkta hos mor, meinte færre det same når det gjaldt synspunkta til far og barnet sjølv. Det mest påfallande er at så vidt få meinte synspunkta hos barnet kom godt fram. Det kan vere fleire grunnar til dette. Det kan vere at barnet ikkje har eit synspunkt, veksler mellom fleire synspunkt, eller ikkje er blitt spurt. Grunnen kan også vere at både saksframlegg og nemndsforhandlingane fokuserer på foreldra sin situasjon og åtferda deira. Det kan elles vere verdt å merke seg at slik saksbehandlarane oppfatta det, kom synspunkta hos barnet verken betre eller dårlegare fram når det var oppnemnt ein talsperson for barnet, eller når det var oppnemnt psykologisk sakkunnig for å greie ut saka (Havik, 2000).

Fylkesnemndene har ført til ei rettsleggjering i barnevernet. Rettsleggjering viser til at heile avgjerdssprosessen (frå den kommunale saksbehandlinga til prosedyren og vedtaket i fylkesnemnda) skal vere styrt av rettslege prinsipp. Dette inneber ei endring som var meint å styrkje rettstryggleiken for klienten og legitimiteten hos barnevernet gjennom styrking av dei juridiske premissane. Denne rettsleggjeringa har verka med til auka rettstryggleik i saksbehandling, forhandlingar og vedtak, og dessutan gjort sitt til å auke legitimiteten både hos klientane og hos folk flest (Falck, 2000).

Befringutvalet har i si innstilling oppsummert nokre resultat i enkelte empiriske studiar av fylkesnemnda som system. I oppsummeringa skriv utvalet at studiane gjennomgåande konkluderer med at fylkesnemndene representerer ei betring i rettstryggleiken for individet i forhold til ordninga med kommunale barnevernsnemnder. Det blir likevel reist fleire problemstillingar som utvalet finn relevante: Fører fylkesnemndene til foreldrevenn framfor barnevern, lèt fylkesnemnda tvilen kome foreldra til gode i dei usikre sakene, og er det berre dei mest opplagde sakene som blir fremja for nemnda?

Statistikken for fylkesnemnda viser at kommunen får medhald i vel 80 prosent av sakene. Er medhaldsprosenten høg, kan ein både stille spørsmål ved om nemndene viser sjølvstendig overprøving og vurdering, og om kommunane er for atterhaldne med å reise sak. Er medhaldsprosenten låg, kan ein stille spørsmål ved den kommunale saksbehandlinga eller om nemnda vurderer annleis enn barneverntenesta. Kva som er ein «rett» medhaldsprosent i fylkesnemnda, er det i alle fall vanskeleg å ha ei klar mening om. Mykje truleg skjer det ein gjensidig tilpassingsprosess mellom fylkesnemnder og kommunar. Kor ofte nemnda avviser eller godkjenner framlegga frå kommunane i ein bestemt sakstype, verkar truleg inn på kommunane sitt syn på kor alvorleg situasjonen skal vere for å fremje tilsvarende saker seinare, og blir slik normjevande for seinare framlegg om tiltak (Vogt Grinde, 1999).

Befringutvalet meiner det er behov for ein gjennomgang og ei avklaring av kva for saksbehandlingsreglar som skal gjelde for fylkesnemndene. Mellom anna viser utvalet til at det kan vere vanskeleg for brukarane på førehand å skjønne korleis sjølve den prosessuelle framgangsmåten vil vere.

Saksbehandlinga i fylkesnemnda følgjer i dag reglane i forvaltningslova, og reglane i tvistemålslova og domstolslova så langt dei passar. På bakgrunn av forskingsresultata kan ikkje departementet sjå at rettstryggleiken ved behandling av ei sak for fylkesnemnda kan betrast (vesentleg) ved at det blir gjeve eigne saksbehandlingsreglar for fylkesnemndene. Dei saksbehandlingsreglane som gjeld i dag, fører, som utvalet peiker på, til fleksibilitet ved behandling av sakene. Etter departementet si oppfatning vil eigne saksbehandlingsreglar for nemndene kunne føre til at ein del av fleksibiliteten går tapt, og at ein får eit meir rigid system som ikkje på same måten tek vare på behova som finst ved behandlinga av dei ulike sakstypene. Særleg er saksbehandlinga i forhandlingsmøta tent med den fleksibiliteten som dagens regelverk inneber. Rasjonaliseringa av fylkesnemndene har samstundes ført til at det no blir lagt opp til ei meir einsarta saksbehandling i fylkesnemndene. Ein har sett at det er behov for ein større grad av rettseinskap og at brukarane på førehand kan kjenne seg meir trygge på korleis sjølve prosessen går føre seg. Ei intern arbeidsgruppe i fylkesnemnda har derfor greidd ut spørsmål i tilknytning til

saksbehandling i fylkesnemnda. Utgreiinga blei ferdig i februar i 2002 og vil bli følgt opp av departementet i samarbeid med fylkesnemndsleiarane i løpet av året.

Befringutvalet konkluderer med at den allmenne oppfatninga er at overgangen til fylkesnemndene som avgjerdsorgan i tvangssakene har ført til auka rettstryggleik. Tvangssakene får no ei grundig og domstolliknande behandling av eit uavhengig avgjerdsorgan. Den prosessuelle rettstryggleiken synest å vere godt sikra, og dei private partane kjenner seg godt tekne vare på i forhandlingsmøtet i fylkesnemnda. Utvalet vurderer fylkesnemndsordninga som vellykka når det gjeld prosessuelle rettstryggleiksforhold. Departementet er einig i desse vurderingane.

8.3 Særlege utfordringar ved behandling av hastesaker i fylkesnemnda

Etter barnevernlova § 4-6 andre ledd kan barneverntenesta i akutte og svært alvorlege situasjonar gripe inn og gjere mellombels vedtak om omsorgsovertaking inntil fylkesnemnda har behandla saka. Dette inneber at dersom barnet blir vesentleg skadelidande ved å bli verande i heimen, kan leiaren i barnevernadministrasjonen eller påtalemakta mot foreldra sin vilje vedta å plassere barnet utanfor heimen. Også i forhold til barn som har vist alvorlege åtferdsproblem som til dømes ved alvorleg eller vedvarande kriminalitet eller ved vedvarande misbruk av rusmiddel, kan det gjerast mellombelse vedtak. Dette går fram av barnevernlova § 4-25. Hastevedtak når det gjeld nyfødde barn, er nærare regulert i barnevernlova § 4-8 andre ledd.

For å sikre rettstryggleiken for dei involverte partane på best mogleg måte er det nedfelt i lova at vedtaka i akuttsituasjonane skal meldast til fylkesnemnda. Vedtaket skal snarast, og innan 48 timar, førebels godkjennast av leiaren i nemnda. Som godkjenningssmakt skal fylkesnemnda berre prøve om dei situasjonane som er omtalte i lova, er til stades på grunnlag av den skriftlege dokumentasjonen som ligg føre. Det er ikkje lagt opp til noka kontradiktorisk behandling av saka på dette stadiet. Fylkesnemnda utfører såleis i realiteten ein rein legalitetskontroll av det vedtaket som er gjort.

Framlegget til tiltak i saka frå barneverntenesta skal sendast fylkesnemnda snarast og seinast innan seks veker. Når det gjeld åtferdstiltak, er fristen derimot sett til to veker.

Eit mellombels vedtak kan påklagast til fylkesnemnda. Slike klagar blir i dag behandla raskt etter at vedtaket er sett i verk. I praksis skjer det likevel at fylkesnemnda i samarbeid med partane ordnar eitt forhandlingsmøte til behandling av både klagesak og framlegget til tiltak frå kommunen, der dette ligg føre.

Det har frå ulike hald vore reist spørsmål om dei reglane som gjeld ved behandlinga av akuttsakene, er gode nok for å sikre ei forsvarleg saksbehandling. Det er peikt på at hastevedtak er særdeles inngripande overfor dei det gjeld, og at dei byr på store utfordringar når det gjeld rettstryggleik.

Mellom anna har fylkesnemndene i ei felles høyringsfråsegn til utgreiinga frå Befringutvalet gjeve uttrykk for at lova legg opp til eit komplisert system for behandling av akuttsaker som både dei enkelte barneverntenestene og fylkesnemndene kan ha vanskeleg for å følgje på ein tilfredsstillande måte. Dei viser

særleg til at fylkesnemndsleiaren gjev godkjenning utan kontradiksjon, og at resultatet i stor grad vil vere prisgjeve den evna og det høvet barneverntenesta har til å utforme vedtaket på ein måte som tilfredsstillar dei materielle krava lova stiller til plassering. Vidare framhevar dei at behandlinga av klagesaker i fylkesnemnda relativt lett vil kunne få eit omfang som minner om behandling av ei ordinær fylkesnemndssak, som igjen blir repetert nokre veker seinare når ordinær sak blir behandla. Dei foreslår på denne bakgrunnen at det blir vurdert om det bør innførast ein «forhøyrerettsmodell» for behandling av akuttsaker i fylkesnemnda.

Departementet er samd i at behandlinga av akuttsakene reiser nokre utfordringar omkring rettstryggleiken, og at det er svært viktig at kravet til ein ryddig og god saksgang blir sikra på ein fullt ut tilfredsstillande måte. Det kan synast å vere uheldig at det i så alvorlege saker som til dømes der ein ungdom blir tvangsplassert mellombels i institusjon på grunn av alvorleg kriminell åtferd, blir gjort vedtak utan noka form for bevisføring og utan at partane får høve til å uttale seg. Departementet ser det derfor slik at det kan vere grunnlag for å vurdere nærmare behandlinga av akuttsakene med tanke på ein «forhøyrerettsmodell» slik fylkesnemndene har gjort framlegg om. Ei slik løysing må ein likevel vurdere i eit heilskapleg perspektiv og mellom anna sjå det i samheng med det klagesystemet som gjeld for akuttsaker og behandlinga av den ordinære saka for fylkesnemnda. Det er også grunn til å understreke at innføring av kontradiksjon ved behandlinga av desse sakene vil kunne bli til dels ressurskrevjande. Etablering av eit slikt system har som føresetnad at advokatar som representerer partane, har høve til å møte i nemnda på kort varsel, noko som vil kunne krevje ei form for vaktordning. Likeins må nemnda ha kapasitet, både når det gjeld personellressursar og lokale, til å behandle sakene. Departementet vil likevel på bakgrunn av det fylkesnemndene peiker på når det gjeld omsynet til rettstryggleiken, foreslå at det blir utgreidd nærmare om det er mogleg å innføre ein slik «forhøyrerettsmodell».

8.4 Talsperson for barna i saker som skal behandlast i fylkesnemnda

Etter barnevernlova § 7-4 kan fylkesnemnda oppnemne ein eigen talsperson for barnet i saker som skal behandlast i nemnda. Ordninga er meint å skulle gje barn betre høve til å få fram sine synspunkt i saker for fylkesnemnda. Av forarbeida går det fram at intensjonen med ordninga er å styrkje rettstryggleiken for barnet ved at ønska frå barnet blir høyrde, og at saka blir opplyst frå andre enn foreldra og barneverntenesta. I 1993 blei det gjeve forskrift om ordninga. Det går her fram at talspersonen skal vere talerøyr for barnet i fylkesnemnda og samstundes gje si eiga sjølvstendige vurdering av saka.

Befringutvalet meinte at ordninga ikkje bør gjerast obligatorisk og kom med framlegg om at talspersonen ikkje skal vere pliktbunden til å formidle barnet si fråsegn vidare til nemnda mot barnet sin vilje. Utvalet meinte òg at talspersonen ikkje bør gjere seg opp ei eiga meining om saka, men berre vere talerøyr for barnet. Fleirtalet av høyringsinstansane gjev si støtte til dette.

Framlegga er i tråd med tilrådingar som kom fram i ei evaluering av ordninga. Evalueringa blei gjort på bakgrunn av data frå spørjeskjema og intervju. Eit spørjeskjema blei sendt til alle oppnemnde talspersonar frå ordninga kom

i stand og fram til våren 1997, i alt 204 personar. 157 svarte på spørjeskjemaet. Skjemaet blei også sendt til alle dei 34 fylkesnemndsleiarane. Av desse svarte 27 på spørjeskjemaet. I tillegg intervjuar forskarane nemndsleiarane ved dei to nemndene som hadde nytta talspersonar mest og minst, talspersonane som var blitt brukte i desse nemndene, nokre advokatar og nokre barnevernarbeidarar.

Forskarane fann mellom anna dette: Talsperson blei oppnemnd i 15 prosent av sakene som gjaldt omsorgsovertaking, samvær og oppheving av omsorg. Ulikskapen mellom nemndene var stor og hadde vore det under heile perioden. Ei fylkesnemnd nemnde opp talsperson i 30 prosent av sakene, medan ei anna fylkesnemnd nemnde opp talsperson i berre 2 prosent av sakene. Ordninga blei i hovudsak brukt for barn i alderen 7–14 år. Så vidt talspersonane visste, hadde to av tre barn snakka med andre instansar om saka før møtet med talspersonen, som regel barnevernet. Lærarar og førskolelærarar var dei yrkesgruppene som oftast blei nytta som talsperson. Dei fleste talspersonane brukte meir tid på oppdraget enn dei totalt seks timane som er fastsett i retningslinjene. Talspersonane definerte og praktiserte oppgåva som ei talerøyr-rolle der barnet si uttalte meining blei formidla. Dei færreste meinte at talspersonen skulle gje si vurdering av saka. Også nemndsleiarane såg på talerøyr-rolla som den viktigaste. Svært få meinte at talspersonen skulle gjere seg opp ei meining om saka. Dei fleste talspersonane meinte at ordninga var nyttig for barna, og at barna forstod formålet med henne og opplevde møtet med talspersonen som positivt. Ein av tre meinte at barna ikkje forstod formålet, og ein av fire meinte at barnet hadde ei negativ eller ambivalent oppleving av møtet.

Forskarane tilrådde at barna sjølve bør få velje om dei vil ha ein talsperson eller snakke direkte med fylkesnemnda, og at talspersonane bør få betre opplæring. Forskarane peikte vidare på kor viktig det er med informasjon til barnet og at talspersonen sikrar at barnet kan gje eit aktivt og informert samtykke. Forskarane meinte barn under 6–7 år i hovudsak ikkje er i stand til å gje eit slikt samtykke, og at det derfor er tvilsamt om barn under 6–7 år bør få oppnemnt talsperson (Moldestad/Havik/Backe-Hansen, 1998).

I tråd med framlegget frå Befringutvalet meiner departementet det er viktig at forskriftene i større grad enn i dag sikrar at talspersonen berre skal vere talerøyr for barnet. Utforminga av nye reglar i forskrifta blir også sett i samanheng med dei foreslåtte endringane i barnevernlova § 6-3 om å setje ned aldersgrensa til til dømes 7 år når det gjeld den retten barna har til å bli høyrde, jf. kap 6.3.2.

8.5 Overprøving av vedtak i fylkesnemnda

Ettersom vedtak i fylkesnemnda er eit forvaltningsvedtak, kan det leggjast fram for dei ordinære domstolane til overprøving. Det ligg ein vesentleg rettstryggingsgaranti for partane i at dei kan få overprøvd inngrep gjennom tingretten, lagmannsretten og eventuelt Høgsterett. Opphavleg var det berre den private parten som hadde høve til å leggje vedtak i nemnda fram for herads- eller byretten, no tingretten. Etter ei lovendring i 1999 har også kom-

munen høve til å krevje rettsleg overprøving. Dette inneber ei styrking av rettstryggleiken for barnet.

I praksis kan ei barnevernsak behandlast i fire instansar (fylkesnemnd, tingretten, lagmannsrett og Høgsterett) før endeleg avgjerd ligg føre. Det er likevel sjeldan sakene blir slepte gjennom til Høgsterett. Samstundes kan ei sak leggjast fram for fylkesnemnda på nytt etter eitt år. Retten til å få overprøvd vedtak er heilt grunnleggjande når det gjeld kravet til rettstryggleik både for barn og foreldre. Samstundes er det viktig å sjå på korleis systemet fungerer, tidsfaktoren for barna som er involverte, deira behov for stabilitet og kva overprøvinga krev av ressursar.

Då fylkesnemndene blei oppretta, skulle sakene få ei kvalitativt betre behandling enn dei hadde fått tidlegare. Det blei derfor rekna med at behovet for ei rettsleg overprøving av vedtaka ville bli redusert. Dette har ikkje slått til. I 2001 blei 328 saker sende vidare til dåverande by- og heradsretten til overprøving. Dette svarer til ca. 25 prosent av dei sakene som fekk realitetsavgjerd dette året eller ca. 35 prosent av sakene som blei avgjorde etter forhandlingsmøte.

Ein så omstendeleg prosess som den som gjeld for barnevernsaker i dag, legg beslag på knappe økonomiske ressursar, samstundes som partane kan tyngjast av svært lang saksbehandlingstid. Ei kanskje viktigare innvending er likevel omsynet til barnet. Det er grunn til å tru at tida som går medan saka blir prøvd, fører til at mange fosterbarn ikkje blir tekne godt nok vare på når det gjelder deira behov for stabilitet og tryggleik. Sjølv uroa som oppattakingane og ankane skaper, vil ofte ha ein negativ effekt på barnet og omsorgssituasjonen det er i.

Eit framlegg som vil korte ned saksgangen for tvangsvedtak i barnevernet, er å innføre færre ankeinstansar. Dette er eit framlegg som Befringutvalet og fylkesnemndene sjølv har gjeve uttrykk for at ein bør følgje opp.

Det er i denne samanhengen viktig å nemne at Tvistemålsutvalet la fram si utgreiing i desember 2001. Mandatet for utvalet var å ta for seg ein «bred gjennomgang av regelverket for domstolenes behandling av sivile saker, som i hovedsak baserer seg på lov om rettergangsmåten for tvistemål fra 1915». Utgreiinga, som også tek for seg prøving av forvaltningsvedtak, mellom dei prøving av vedtak i fylkesnemnda, blei send på høyring i april 2002.

Det skal etter Tvistemålsutvalget si vurdering svært mykje til for å akseptere at organ av denne typen, forvaltningsorgan som i dei fleste tilfella er første administrative instans – om ikkje formelt, så i realiteten – blir integrerte i domstolssystemet, ved at avgjerdene deira kan leggjast direkte fram for lagmannsretten. I den grad det er ønskeleg med ei omlegging, må dette skje ope og i tråd med grunnfesta prinsipp mellom administrative og dømmende organ. Tvistemålsutvalet går ikkje nærmare inn på dei aktuelle alternativa i så måte: at oppgåvene til fylkesnemndene blir overførde til domstolane i første instans, eller at fylkesnemndene blir omlaga til særdomstolar.

Departementet vil vurdere å fremje eit lovframlegg som inneber at ei rettsleg overprøving av vedtak i fylkesnemnda skjer direkte for lagmannsretten.

8.6 Open saksgang i fylkesnemnda

Barnevernsaker er lukka for publikum og pressa, og vedtaka i nemnda er ikkje offentlege. Befringutvalet uttaler i NOU 2000:12 på side 224 at det bør setjast i verk tiltak for å synleggjere formål, verdigrunnlag og arbeidsoppgåver for barnevernet, både overfor dei tenesta arbeider i forhold til, og overfor det offentlege rommet. Utvalet uttaler vidare at det vil vere av verdi å gje ålmenta, her medrekna pressa, innsyn i og tilgang til referat av enkeltsaker i fylkesnemnda, men på ein slik måte at omsynet til personvernet omkring partane blir sikra.

Ved bruk av offentlig makt overfor private borgarar reknar ein normalt med at innsynet media får, og kontrollfunksjon deira, er ein sentral garanti for rettstryggleiken. Når det gjeld barnevernsaker, tilseier omsynet til personvern og teieplikt at det berre blir gjeve avgrensa og tilrettelagd informasjon. Derimot taler omsynet til pressa sine vilkår for å referere og kontrollere eit offentlig maktapparat som det fylkesnemnda er, for mykje meir open informasjon. Befringutvalet meiner ein kan reise spørsmål ved om det er rett å konstatere at barnevernsakene er så vidt spesielle at dei må skjermast for innsyn, til skilnad frå til dømes straffesaker, her medrekna sedskapssaker.

Departementet ser det også som nødvendig at det blir meir ope omkring vurderingane og behandlinga av sakene i fylkesnemnda. Dette har også mykje å seie for legitimiteten til barnevernet og fylkesnemnda. Avgjerder i fylkesnemnda omhandlar viktige saker som bør vere emne for offentlig diskusjon. Utfordringa blir å finne måtar som kombinerer omsynet til personvern og teieplikt med omsynet til den tilgangen pressa får til å referere og kontrollere.

Eit viktig tiltak som blir gjennomført med det første, er å leggje eit utval av fylkesnemndsvedtak ut på Lovdata. Barne- og familiedepartementet meiner at dette langt på veg vil møte behovet for ein meir open prosess. Tilgangen til vedtaka vil vise kva partane og nemnda legg vekt på i dei ulike sakene, kvar «lista ligg» og vidare leggje grunnlag for ein viktig og nødvendig debatt om verdigrunnlaget for barnevernet. Vedtaka vil sjølvstøtt vere anonymiserte for å hindre identifikasjon og brot på teieplikta.

Departementet er kjent med at nokre fylkesnemnder følgjer den praksisen at det ikkje er høve for kommunar til å ha både leiaren for barneverntenesta og saksbehandlar til stades under forhandlingsmøte. Grunngevinga for dette er at den offentlege partssida ikkje skal bli for dominerande. Med å vise til teieplikta avviser dei også andre saksbehandlarar som i opplæringssamanheng ønskjer å følgje saker i fylkesnemnda. Departementet ser at denne praksisen kan ha uheldige sider, og vil vurdere om fylkesnemnda bør «opnast» også på denne måten.

8.7 Samansetjinga av fylkesnemnda

Fylkesnemnda er samansett av ein leiar som er jurist, to medlemmer utpeikte frå eit sakkunnig utval og to medlemmer frå eit allment utval.

Dei til saman 35 fylkesnemndsleiarane har ein relativt variert juridisk bakgrunn, med erfaring frå domstolane, forvaltninga og politiet. Ved tilsetjing blir det mellom anna lagt vekt på erfaring frå domstolarbeid og kjennskap til

fagfeltet. Gruppa fylkesnemndsleiarar inneheld i dag ei stabil gruppe høgt kompetente juristar med særleg innsikt i sosialrettslege forhold.

Barne- og familiedepartementet skreiv i Ot.prp. nr 44 (1991–92) at departementet må følgje med på korleis ordninga med nemndsmedlemmene fungerer. Spesielt var ein noko usikre til den relativt store bruken av sakkunnige som ordninga med fylkesnemnder ville føre med seg. Det har i praksis vist seg at det i delar av landet har vore vanskeleg å rekruttere sakkunnige som er psykologar og psykiatrar. Dette har i stor grad samanheng med at det mange stader i landet er underskot på denne kompetansen. Samstundes viser det seg at fylkesnemndene konkurrerer med domstolane om den same kompetansen.

Departementet er oppteke av og arbeider for at dei sakkunnige utvala blir styrkte med fleire medlemmer som har utdanning som psykologar eller psykiatrar. Samstundes må dei sakkunnige utvala styrkjast med både samisk kompetanse og kompetanse om innvandrarar.

Departementet vil også vurdere om talet på sakkunnige ved fylkesnemndsbehandlinga kan reduserast i enkelte eller alle saker. Som ei følgje av ei slik eventuell endring må talet på allmenne medlemmer reduserast tilsvarende. Ei slik endring (i sosialtenestelova § 9-6) vil innebære at nemnda blir sett saman med ein leiar, eit sakkunnig medlem og eit medlem frå det allmenne utvalet.

8.8 Oppsummering og tiltak

I dette kapitlet går det fram at evalueringa av fylkesnemndene viser at ordninga i det store og heile sikrar rettstryggleiken for partane på ein god måte. Kort oppsummert kan ein hevde at nemndsordninga har medverka til auka rettstryggleik for barn og foreldre i saksbehandlinga, under forhandlingane og i vedtaka. I tillegg har ordninga verka med til å styrkje legitimiteten til barnevernet både hos klientane og mellom folk flest. Denne legitimiteten kan styrkjast endå meir ved meir open tilgang til arbeidet og avgjerdene i fylkesnemndene og gjennom tilgang på anonymiserte vedtak.

Rettstryggleiken for barnet ved behandlinga av tvangssaker i fylkesnemnda vil bli styrkt dersom dei framlegga blir vedtekne som gjeld talspersonordninga og endringa i barnevernlova § 6-3. Endringsframlegget i barnevernlova § 6-3 gjeld at barn som har fylt 7 år, skal ha rett til informasjon og høve til å uttale seg før det blir teke avgjerd i sak som vedkjem dei.

Slik departementet ser det, tilseier ikkje forskingsresultata frå evalueringa av nemndene at det bør gjevast eigne saksbehandlingsreglar for behandling av fylkesnemndssaker. Dei saksbehandlingsreglane som gjeld i dag, gjev etter departementet si meining ein fleksibilitet som sakene er tente med.

Barne- og familiedepartementet vil framover arbeide for endå meir effektivisering av arbeidet i fylkesnemndene, her medrekna ein reduksjon av saksbehandlingstida.

- Tiltak som vil bli følgde opp:
- Departementet vil gjennomgå talspersonordninga med sikte på eventuelle endringar i forskrifta for i større grad å sikre at talspersonen skal vere talerøyr for barnet, og for å sjå ordninga i samanheng med framlegget om å endre aldersgrensa i barnevernlova § 6-3 om barns rett til å bli høyrd
- Departementet vil vurdere å foreslå endring i sosialtenestelova § 9-6 for å

reducere talet på sakkunnige medlemmer og dermed også talet på allmenne medlemmer i fylkesnemnda

- Ei intern arbeidsgruppe i fylkesnemnda har greidd ut spørsmål i tilknytning til saksbehandling i fylkesnemnda. Utgreiinga vil bli følgd opp av departementet i samarbeid med fylkesnemndsleiarane i løpet av 2002
- Departementet vil følgje opp spørsmålet om å avgrense den rettslege overprøvinga av vedtak i fylkesnemnda. Departementet vil vurdere eit lovframlegg som inneber at vedtaka blir overprøvde direkte for lagmannsretten
- Departementet vil arbeide for at eit tilfeldig utval av vedtak blir lagt ut på Lovdata, for å gjere vurderingar og arbeid i fylkesnemnda meir opne for innsyn
- Departementet vil sjå nærmare på vilkåra for å gje pressa ein avgrensa tilgang til å følgje enkeltsaker i nemnda
- Departementet vil vurdere å «opne» fylkesnemndene ved at tilsette i barn-everntenesta i opplæringssamanheng får høve til å følgje saker i nemnda.
- Departementet vil arbeide for at dei sakkunnige utvala blir styrkte gjennom rekruttering av fleire psykologar og psykiatrar som medlemmer
- Departementet har som mål å rekruttere fleire sakkunnige med samisk språk- og /eller samisk kulturkompetanse
- Departementet har som mål å rekruttere fleire sakkunnige med kompetanse om innvandrarar.

9 Tiltaka i barnevernet

9.1 Kort om prinsippa i barnevernlova

Eit viktig prinsipp for gjeldande barnevernlov er å sikre at barn og unge som lever under skadelege forhold, får hjelp til rett tid. Det blir lagt vekt på at barnevernet skal koplast tidleg inn for dermed å kunne byggje på ressursane hos foreldra som omsorgspersonar. Barnevernlova har som mål å styrkje familien, slik at barn kan fungere på tilfredsstillande måte og ha akseptable oppvekstvilkår i sitt vanlege miljø. Hjelpa skal først og fremst gjevast i familien, og på ein slik måte at dei problema som lagar konfliktane, kan fjernast eller reduserast.

Tiltaka som blir sette i verk etter barnevernlova, skal vere grunngjevne ut frå interessa til barnet, og det er det beste for barnet som skal vere utgangspunktet for vurderinga av kva slags tiltak som skal setjast i verk. I tillegg presiserer lova at ein skal leggje vekt på å gje barn ein stabil og god vaksenkontakt.

Gjeldande barnevernlov gjev barneverntenesta høve til å gripe inn på eit tidlegare tidspunkt enn etter barnevernlova av 1953. Målet med dette, og formålet med hjelpetiltak generelt, er å betre omsorgsevna hos foreldra slik at det kan skapast tilfredsstillande forhold for barnet i heimen, og slik at det er mogleg å førebyggje ei negativ utvikling i omsorgssituasjonen for barnet som kan føre til seinare omsorgsovertaking. Tidleg intervensjon kan dermed vere i godt samsvar med prinsippet om at det ikkje skal setjast i verk meir inngripande tiltak enn nødvendig.

Utgangspunktet for barnevernlova og regjeringa er at det er best for barn å vekse opp hos dei biologiske foreldra. Dette ser ein på som ein eigenverdi for barnet, sjølv om det er manglar ved dei oppvekstvilkåra foreldra kan tilby barnet, og sjølv om det finst andre som er betre skikka enn foreldra til å ta seg av det. Sjølv om det blir påvist svikt i foreldra si omsorgsevne, og sjølv om svikten kan vere av til dels alvorleg karakter, er hovudregelen at ein primært skal prøve å betre situasjonen ved hjelpetiltak i heimen. Berre dersom det gjennom hjelpetiltak ikkje er mogleg å skape tilfredsstillande forhold for barnet i heimen, kan ein gjere vedtak om omsorgsovertaking eller særtiltak for barn med alvorlege åtferdsvanskar.

9.2 Førebygging

Førebyggingsoppgåvene for barnevernet er omfattande og varierte. Kommunen skal følgje nøye med i dei forholda barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan førebyggje omsorgssvikt og åtferdsproblem, jf. barnevernlova § 3-1 første ledd. Barnevernet har eit spesielt ansvar for å søkje å oppdage omsorgssvikt, åtferds-, sosiale og emosjonelle problem så tidleg at ein kan unngå varige problem, og setje inn tiltak ut frå dette, jf. § 3-1 andre ledd. I tillegg skal barneverntenesta medverke til at barna sine interesser blir tekne vare på også av andre offentlege organ, og samarbeide med andre sektorar og

forvaltningsnivå når dette kan hjelpe til å løyse oppgåver etter barnevernlova, jf. § 3-2. Barneverntenesta bør også samarbeide med frivillige organisasjonar som arbeider med barn og unge, jf § 3-3.

Sentrale mål for den førebyggjande verksemda er å gjere sitt til å skape trygge oppvekstvilkår for barn og unge, hindre problemutvikling og unødige omsorgsovertakingar. Førebyggjande tiltak skal hjelpe til med å integrere barn og unge i familie og nærmiljø og gje dei ein trygg og stimulerande oppvekst. For å oppnå dette er det nødvendig både å redusere risikofaktorar og å styrkje ressursar og kompetanse blant barn og unge, familiar, det uformelle nettverket deira og dessutan blant aktuelle hjelpeinstansar.

Barnevernet bruker ulike nemningar på førebyggingsarbeidet. Det skil mellom generell og individuell førebygging. Frå det medisinske fagområdet har barnevernet henta omgrepa primær, sekundær og tertiær førebygging. Primærførebygging viser til kva som blir gjort for å hindre at problem eller skadar oppstår og skildrar eit breitt spekter av tiltak som skal ut til alle eller eit stort tal barn og unge og deira miljø. Sekundærførebygging kallar vi dei tiltaka som blir sette i verk for å hindre at problem utviklar seg hos identifiserte risikogrupper, medan tertiærførebygging viser til tiltak som prøver å motverke ei forverring av situasjonen der problema er manifesterte. Det har vore prøvd å finne eigna omgrep og kategoriar som er meir tilpassa oppgåvene og fagterminologien i barnevernet. Eit slikt framlegg er tiltak for alle barn og familiar, tiltak for utsette grupper og hjelpetiltak i tråd med lov om barneverntenester.

I barnevernet blir den førebyggjande innsatsen retta både breitt mot barnefamiliar generelt, men også meir målretta mot enkelte eller grupper av familiar. Ein søker på denne måten å finne fram til gode tiltak for mange barnefamiliar, men med eit særleg fokus på dei som ein ut frå erfaring reknar med vil trenge hjelpa mest. I den siste gruppa finn ein mellom anna einslege forsørgjarar med låg utdanning og låg levestandard, foreldre som sjølv har vore under omsorg frå barnevernet, foreldre som har gjort lovbrøt og foreldre som har rusproblem eller alvorlege psykiske lidingar. Når ein vurderer vanskaner for foreldra, er det alltid i lys av kva slags negative konsekvensar desse vanskaner har eller kan tenkjast å ha for barna. Sviktande omsorgsutsikter og mangelfull foreldreevne utgjør i den samanhengen risikofaktorar. Det vil sjeldan seie at foreldra sviktar på alle relevante område, eller at relasjonen mellom barn/ungdom og foreldre ikkje har kvalitetar som det er verdt å verne om og utvikle.

Dei førebyggjande tiltaka frå barnevernet bør i stor grad rette seg mot foreldre som omsorgspersonar og oppsedarar og mot barna som kompetente aktørar. Førebygging av understimulering, omsorgssvikt og mishandling er viktig. Men den førebyggjande innsatsen inngår også i ei meir langsiktig målsetting for å motverke at barn og unge utviklar åtferdsproblem, alvorleg kriminalitet, rusmisbruk eller psykiske lidingar. Forsking viser lovande resultat for familieretta og andre opne og lokalbaserte tiltak som foreldrerettleiing, foreldreopplæring og sosial utvikling og læring i skolen osv. Ressursorientert arbeid i grupper for mødrer og barn høyrer til dei seinaste bidraga under førebyggjande tiltak frå barnevernet si side. Tiltaka byggjer på prinsipp for bru-

karmedverking og brukarpåverknad, myndiggjering av foreldre («empowerment») og vern om familiane.

Førebyggjande innsats starter ikkje sjeldan med oppfølging av mødrer under graviditet og fødsel. Det er grunn til å framheve kor viktig det er med tidleg kartlegging når det gjeld medfødde skadar, sjukdom og funksjonshemmingar og med adekvate tiltak for desse barna og foreldra deira. Førebyggjande tiltak retta mot barn i førskolealder har teke sikte på å stimulere barna si kognitive utvikling og styrkje føresetnadene for å kunne meistre skolegangen. Nokre av tiltaka har også vist seg å ha langsiktige positive verknader på den sosiale funksjonsevna hos barna. Tidleg intervensjon med ein dokumentert effekt synest å ha visse kjenneteikn: Opplæring, rettleiing og støtte til foreldra går som ein raud tråd gjennom vellykka prosjekt der vekta er lagd på å fremje handlingsevne, initiativ og sjølvstende hos foreldre og barn (NOU 2000:12 kapittel 10).

Tidleg intervensjon er svært viktig. Å dra parallellar til generelt verksame vaksinar, ville likevel vere å overdrive effekten. I skolealder blir mykje av det førebyggjande arbeidet konsentrert om å byggje og styrkje personlege nettverk rundt barn og gje grunnlag for meistring gjennom skolefagleg og sosial kompetanse. Gjennom eit breitt og oppsøkjande foreldrearbeid vil også skolen kunne styrkje det viktige samarbeidet mellom skole og heim.

Erfaringar viser at dersom førebyggjande tiltak skal vere vellykka, må dei fremje personlege og sosiale evner i tillegg til kunnskap. Opplæringsprogram som tek sikte på å styrkje sosiale evner hos barn og unge, reknar ein med har ein betre førebyggjande effekt enn til dømes bruk av straff. Det store talet på program som finst tilgjengelege i skoleverket, tilseier at dette er eit område det blir arbeidd mykje med, og at slike program utgjer ei vesentleg hjelp når det gjeld arbeidet i skolen med å løyse oppgåvene sine knytte til sosial og personleg utvikling hos elevane.

Det er store behov for å prøve ut og fornye ei rekkje tenester og tiltak når det gjeld å førebyggje og redusere problem hos barn, ungdom og familiar. Mellom dei tenestene som for tida gjennomgår store omleggingar, kan ein nemne helsestasjons- og skolehelsetenesta. Behovet for fornying er likevel generelt og allment, sjølv om mange kommunar har kome langt på området.

Det pågår fleire prosjekt og utviklingsprogram som tek sikte på å betre oppveksten for barn og unge. Dette skjer i stor grad gjennom auka tverrfagleg og tverrsektorielt samarbeid. Regjeringa vil understreke kor viktig det er å samarbeide på tvers av profesjonar, etatar, sektorar og forvaltningsnivå for å løyse dei omfattande og komplekse utfordringane som mange barn og unge står oppe i. I nokre kommunar pågår det no til dømes ei treårig utprøving av såkalla familiesentralar (jf. kapittel 6.3.3).

Generelt er det behov for større medvit om korleis ein kan ta i bruk barna, dei unge og familiane sine eigne og fornybare ressursar. Vektskåla kan fyllast med sjølvtilit, kunnskap, evner, venner og dei ressursane som bur i omgjevnadene, og dermed bli ei viktig motvekt og ein nøkkel til handteringa av problem som mobbing, vanskelege familieforhold, synlege og usynlege funksjonshemmingar og uheldig miljøpåverknad. I denne samanhengen ønskjer regjeringa å stimulere til bruk av utradisjonelle løysingar anten i form

av å dra inn nye yrkesgrupper eller ved å nytte nye samarbeidsformer eller metodar.

Regjeringa legg til grunn at den førebyggjande innsatsen som hovudregel bør vere ein integrert del av det ordinære arbeidet for barn og ungdom. Det er særleg viktig å styrkje føresetnadene i barnehagane og skolane for organisatorisk integrering og sosial inkludering av utsette barn og unge. For å oppnå dette trengst det varige tiltak som fangar opp risikogrupper på eit tidleg stadium. I tillegg til opplæring og rettleiing på helsestasjonar, i barnehagar, i skolen og så vidare er det behov for kompetanseutviklande tilbod i barnehagar og skolar, individuelt tilrettelagd opplæring og alternative opplæringstiltak, og dessutan tilpassa fritids- og aktiviseringstilbod til barn og unge. For å unngå at førebyggjande innsats blir tilfeldig og fragmentert, er det nødvendig at verksemda fell inn i ein formalisert struktur slik at han set varige spor. Mange kommunar har erfart at uformelle samarbeidsrelasjonar kan føre til at mykje godt arbeid blir utført, men faren ligg i at det blir sårbart og lettare fell bort dersom ein av hovudaktørane blir borte. Førebyggjande tiltak bør derfor inngå i eit program eller ein verksemdsplan. Tiltak bør integrerast i dei førebyggjande planane i kommunane og prioriterast når det gjeld bruk av arbeidstid og materielle ressursar. Det er likevel opp til kommunane å velge kva for dokument dei vil omtale den forebyggjande innsatsen i.

9.3 Hjelpetiltak

9.3.1 Nærmare om hjelpetiltak etter barnevernlova

Som nemnt i kapittel 2 har hjelpetiltaka i lang tid klart vore dei tiltaka som har vore mest brukte i barnevernet. Per 31.12.00 mottok 19 681 barn hjelpetiltak frå barnevernet. Av desse var 2 225 barn og unge plasserte utanfor heimen som frivillig hjelpetiltak, fordelt på 1 545 i fosterheimar og 680 i institusjon. I tillegg budde på dette tidspunktet 181 barn på institusjonar for barn og foreldre. Statistikken gjev likevel ikkje grunnlag for å fastslå heilt nøyaktig kor mange av mottakarane av hjelpetiltak som bur i foreldreheimen (kjelde: SSB). I nokre tilfelle ville det vore meir presist å bruke uttrykket tiltak «i nærmiljøet» heller enn «i heimen», fordi somme tiltak ikkje kan karakteriserast som tiltak i heimen. Dette gjeld til dømes hjelpetiltak i form av støtte til bustad for ungdom over 18 år. Grovt rekna var det per 31.12.00 om lag 17 000 barn og unge som tok imot hjelpetiltak i foreldreheimen.

I barnevernlova § 4-4, andre, tredje, fjerde og femte ledd blir desse hjelpetiltaka nemnde eksplisitt:

- Støttekontakt
- Plass i barnehage eller «andre egnede dagtilbud»
- Avlastningstiltak i heimen
- Tiltak som stimulerer barnet til fritidsaktivitetar
- Tiltak som hjelper til at barnet får tilbod om utdanning eller arbeid
- Tiltak som gjev barnet høve til å bu utanfor heimen
- Setje heimen under tilsyn ved at det blir oppnemnt tilsynsførar for barnet
- Økonomisk støtte i form av pengar, naturalia eller tenester
- Formidling av plass i fosterheim, mødreheim eller institusjon.

Tiltaka som blir nemnde, er verken formelt eller i praksis ei fullstendig oversikt over moglege hjelpetiltak. Det blir understreka i retningslinjer om hjelpetiltak frå Barne- og familiedepartementet av 10. desember 1998 at dei tiltaka som blir nemnde eksplisitt, ikkje er uttømmende. Ut frå retningslinjene (side 9), er det ein fordel »- – om barneverntjenesten utviser fleksibilitet og kreativitet i opprettelsen av hjelpetiltak slik at det kan settes inn tiltak som ivaretar den enkelte families og det enkelte barns særlige behov for hjelp. Utgangspunktet er å styrke familiens muligheter til å gi barna en god oppvekst. Derfor blir det viktig å finne frem til tiltak som styrker familiens ressurser. Bare fantasien begrenser valg av tiltak. Forutsetningen er imidlertid at familien samtykker til tiltaket og at barneverntjenesten mener tiltaket vil kunne ha den ønskede effekt».

9.3.2 Hjelpetiltak i heimen

Statistikk frå Statistisk sentralbyrå om bruk av hjelpetiltak blir presentert i dei to tabellane nedanfor. Den første tabellen tek for seg fordelinga på ulike hjelpetiltak per 31.12.00 fordelt etter alder. Som det går fram av tabellen, varierer naturleg nok bruken av ulike typar hjelpetiltak sterkt ut frå alderen til barn og unge. Nokre av alderskategoriane er her slegne saman i forhold til materialet frå SSB. (Til saman 11 tiltak med uoppgjeven alder er her rekna med).

Den andre tabellen gjev ei oversikt over utviklinga og bruken av ulike typar hjelpetiltak i 1993, 1998, 1999 og 2000.

Ein må vere klar over at somme barn tek imot fleire hjelpetiltak samstundes, og at summen av tiltak derfor er større enn talet på barn og unge. Tabellane inkluderer også forsterkingstiltak i form av til dømes barnehageplass og støttekontakt til barn som er under offentlig omsorg.

Tabell 9.1: Barn og unge med hjelpetiltak «i heimen» per 31.12.00 etter tiltak og alder

Alder	0-6	7-13	14-17	18-22	I alt
Besøksheim/ avlastningsheim	2 059	3 487	965	115	6 627
Økonomisk støtte	1 084	2 208	1 702	629	5 625
Støttekontakt	272	2 025	1 110	196	3 604
Barnehage	3 289	111			3 401
Tilsyn	629	1 066	655	111	2 461
Fritidsaktivitetar	212	1 471	411	59	2 154
Heimkonsulent/ avlastning i heimen	472	568	208	24	1 272
Bustad	17	19	118	179	336
Utdanning/arbeid	3	29	90	47	169
Andre tiltak (uspesifisert)	1 866	3 637	2 287	516	8 307

Kilde: SSB

Tabell 9.2: Barn og unge med hjelpetiltak «i heimen» på slutten av 1993, 1998, 1999 og 2000

År	1993	1998	1999	2000
Besøksheim/avlastningsheim	4 384	6 414	6 218	6 627
Økonomisk støtte	3 356	3 965	4 607	5 625
Støttekontakt	4 134	3 718	3 618	3 604
Barnehage	3 896	3 384	3 268	3 401
Tilsyn	2 645	2 200	2 137	2 461
Fritidsaktivitetar	1 070	1 652	1 753	2 154
Heimkonsulent/avlastning i heimen	1 247	1 187	1 100	1 272
Bustad	250	257	318	336
Utdanning/arbeid	222	132	146	169
Andre tiltak (uspesifisert)	2 792	6 579	7 438	8 307

Kilde: SSB

Boks 9.1 Familierådslag

Det er ei utbreidd oppfatning at barneverntenesta i det førebyggjande arbeidet i for liten grad har nytta seg av ressursane i den utvida familien. Derfor blir det no prøvd ut alternative tilnærmingar i arbeidet med utsette barn og familiar som byggjer på såkalla myndiggjerande praksis. Ein metode blir kalla «familierådslag». Metoden inneber at den utvida familien, det vil seie slektningar og/eller «nære andre», tidleg blir dregne inn i arbeidet med å diskutere og planleggje aktuelle tiltak. Deretter deltek dei i gjennomføringa av tiltak for å betre situasjonen for barnet eller ungdommen. Resultatet blir ein handlingsplan der familien og nettverket tek aktivt del i det vidare arbeidet. Familieråd er utvikla som metode for å hjelpe barnet/ungdommen og familien til sjølv å vere delaktig og ha innverknad på dei avgjerdene som blir tekne. Målet er også å finne løysingar som fungerer over tid i tillegg til å betre samarbeidet mellom familien, barneverntenesta og andre tenester. Metoden er til dømes aktuell i forhold til barn og unge som står i fare for å utvikle kriminell åtferd eller andre åtferdsproblem. NOVA (Norsk senter for oppvekst, velferd og aldring) har fått midlar frå Barne- og familiedepartementet til å prøve ut vidare og setje i verk familierådslag i Noreg. Ulike fagmiljø arbeider for tida med å prøve ut metoden i nokre av kommunane i landet.

Barneverntenesta har blitt kritisert for å ha for lite fokus på familieøkonomien og for lita forståing for krava som blir stilte til barnefamiliar i kvardagslivet. Barneverntenesta møter i sitt daglege virke barn og familiar utan arbeidsinntekt og med svak økonomi som også skårar lågt på andre velferdsindikatorar. Ofte vil det derfor vere ein føresetnad at dei materielle

vilkåra blir betra for at foreldra skal kunne styrkje omsorgsevna si. Barne- og familiedepartementet meiner barneverntenesta også må vurdere den økonomiske situasjonen i familien med tanke på å sikre nødvendig hjelp som kan føre til at fokus blir flytt frå økonomiske problem til oppgåva med å ta nødvendig omsorg for barn. Her er det viktig at barnevernet samarbeider med arbeidsmarknadsetaten, sosialkontoret og trygdekontoret.

Departementet vil framheve at det er viktig å vurdere undervegs om hjelpetiltaka verkar med til å skape ei positiv utvikling hos det enkelte barnet i familien, og om det eventuelt er behov for andre og/eller supplerande tiltak jf. barnevernlova § 4-5 Oppfølging av hjelpetiltak. Målretta og handlingsorientert vurdering har som vilkår mellom anna at det er sett klare og konkrete målsetjingar for hjelpetiltaka, at det blir lagt fram ei tydeleg grunngjeving for val av hjelpetiltak, og at tiltaka heile tida jamleg blir vurderte med tanke på justeringar undervegs. Barn og foreldre bør takast med når ein skal arbeide ut tiltaksplanar, og når desse planane skal justerast og evaluerast. Innsyn og open saksgang i avgjerdsprosessar kan gjere sitt til å gje foreldra auka ansvar i eiga sak. Meir open innstilling omkring det faglege skjønnet innanfor barnevernet kan også hjelpe til at barnevernet får større legitimitet hos folk flest og hos politikarar.

9.3.3 Hjelpetiltak utanfor heimen

Som nemnt har talet på barn med hjelpetiltak utanfor heimen stige kraftig i perioden etter at den nye barnevernlova blei sett i verk. Det manglar likevel tal som kan samanliknast med tal frå den gongen barnevernlova av 1953 gav heimel for plasseringar utanfor heimen med samtykke frå foreldra. Det som finst av tal om omsorgsplasseringar etter den gamle barnevernlova, kan indikere at delen av frivillig plasserte barn utanfor heimen var minst like stor den gongen som rundt år 2000. (Sjå Vogt Grinde, 1989, side 172–175) At barneverntenesta sjølv var usikker når det gjaldt å tolke og praktisere den nye barnevernlova, kan vere ei viktig delforklaring på det etter måten låge talet på plasseringar etter § 4-4 femte ledd dei første åra etter at lova tok til å gjelde.

Ut frå retningslinjene frå Barne- og familiedepartementet om Hjelpetiltak – barnevernlova § 4-4, tek regelen i § 4-4 femte ledd sikte på korte heiltidsplasseringar. Plasseringar etter denne regelen er primært tenkte brukt der barnet *mellombels* ikkje kan bu hos foreldra på grunn av sjukdom eller andre forbigåande vanskar. Det blir poengtert i retningslinjene at lengda på plasseringstida ikkje er eit sjølvstendig argument mot slike plasseringar, dersom ei slik plassering etter ei konkret vurdering står fram som det beste alternativet for barnet/ungdommen i enkeltsaker.

Plasseringar i institusjonar for barn og foreldre (i barnevernlova kalla mødreheimar, jf. kapittel 9.7.2) er annleis enn andre plasseringar etter § 4-4 femte ledd ved at foreldre /mødrer og barn er saman i plasseringsperioden. Tiltaket er etter måten lite, men meir og meir brukt. Ved utgangen av 1993, 1996 og 2000 var i rekkjefølgje 117, 135 og 181 barn plasserte i slike institusjonar. Barnevernstatistikken indikerer at slike plasseringar er etter måten kortvarige. Til dømes var 335 barn og unge i institusjon for barn og foreldre i løpet av 2000. 142 av desse barna var under 3 år, og 97 av barna var mellom 3 og 6 år.

Det fanst inntil nyleg ingen nærmare opplysningar om kor lenge barn og unge blir plasserte utanfor heimen med heimel i barnevernlova § 4-4 femte ledd. Tal frå Statistisk sentralbyrå for perioden 1993–2000 viser no at 60 prosent av barna som blei plasserte i fosterheimar (ikkje inkludert fosterheimsplasseringar hos slektningar) etter denne paragrafen, var plasserte i inntil eitt år. 13 prosent av desse fosterheimsplasseringane varte tre år eller meir (Clausen, 2002 a).

Den avgrensa forskinga om plasseringar etter § 4-4 femte ledd kan ikkje slå fast om utanforliggjande omsyn (til dømes spare seg for bry eller spare seg for konfliktar og arbeid med saker der det er usikkert om fylkenemnda vil vedta omsorgstiltak) er eit sentralt motiv der barnevernet vel slike plasseringar. I ei landsomfattande spørjeundersøking til barneverntenestene om kva som får saksbehandlarane til å velje plassering som hjelpetiltak heller enn omsorgstiltak, blir det kortvarige ved hjelpetiltaksplasseringane rekna som særleg viktig i eit fleirtal av sakene. Alderen på barnet eller ungdommen blir også framheva som viktig i nær halvparten av sakene. (Dette kan ein delvis forstå på bakgrunn av at tre fjerdedelar av desse plasseringane gjaldt ungdom i alderen 13–17 år.) Andre argument som ofte blir brukte i favør av frivillige plasseringar, er ønsket om å ta vare på foreldresamarbeidet og samarbeidet med barnet eller ungdommen. Svara indikerer også at i dei fleste av sakene der kommunen valde ei plassering etter § 4-4 femte ledd, meinte barnevernet at krav om omsorgsovertaking ikkje ville ha fått medhald i fylkesnemnda. Denne indikasjonen harmonerer med at dei fleste respondentane fann avveginga mellom hjelpe- og omsorgstiltak lett. Funna tyder på at i alle fall dei fleste tilsette i barnevernet ikkje oppfatta den hyppige bruken av § 4-4 femte ledd som styrt hovudsakleg av utanforliggjande omsyn, slik ein del av debatten om regelen kan gje inntrykk av (Næss o.a., 1998).

9.3.4 Innføring av tidsavgrensing ved plasseringar utanfor heimen etter § 4-4 femte ledd?

Befringutvalet legg stor vekt på at frivillig plassering av barn utanfor heimen etter barnevernlova § 4-4 femte ledd er den plasseringstypen som har auka sterkast etter at den nye barnevernlova tok til å gjelde. Utgangspunktet for slike plasseringar er at barnet skal flytte tilbake til foreldra dersom dei dreg tilbake samtykket sitt.

Befringutvalet kjem med framlegg om at frivillige plasseringar etter § 4-4 femte ledd maksimalt skal vare i seks månader, og at plasseringar ut over dette tidsrommet må avgjerast av fylkesnemnda for sosiale saker. Som grunngjeving for framlegget viser utvalet til at ein kan reise spørsmål ved om barneverntenesta i nokon grad nyttar frivillige plasseringar utanfor heimen for å unngå ei kostbar og arbeidskrevjande fylkesnemndsbehandling, at rettstryggleiken for barna kan bli dårleg ved at det blir uklart og vanskeleg å vite kor lenge plasseringa skal vare, og at også rettstryggleiken for foreldra kan bli svekt.

Som nemnt tidlegare i dette kapitlet lèt det seg ikkje dokumentere at utanforliggjande omsyn veg tungt ved valet av frivillige plasseringar. Når det gjeld spørsmålet om kva som er ei rimeleg plasseringstid, ligg det ikkje føre forsk-

ing som kan gje svar på dette. Ei eventuell lovregulert tidsavgrensing ville derfor måtte byggje på eit usikkert grunnlag.

Det følgjer av ordlyden til § 4-4 femte ledd og forarbeida til regelen at frivillig plassering først og fremst skal nyttast i tilfelle der foreldra forbigåande er ute av stand til å gje barnet forsvarleg omsorg. Det heiter i § 4-4 femte ledd at dersom ein må rekne med at foreldra i lengre tid ikkje vil kunne gje barnet forsvarleg omsorg, bør det likevel vurderast om det med ein gong bør gjerast vedtak om omsorgsovertaking. I forarbeida til regelen, jf. Ot. prp. nr. 44 (1991-92), er det uttalt at omgrepet «i lengre tid» blir å vurdere etter skjønn, og at ein ved vurderinga må leggje vekt på dei konkrete forholda ved situasjonen barnet er i. Alderen på barnet vil vere eit viktig moment. Barne- og familiedepartementet uttaler i retningslinjer (10. desember 1998, Hjelpetiltak – barnevernlova § 4-4) at det i dei fleste tilfella er viktig å skape større stabilitet og grunnlag for planlegging av framtida når det gjeld omsorgssituasjonen barnet er i, enn det plasseringar etter § 4-4 femte ledd gjev rom for. Departementet viser til at frivillige plasseringar utanfor heimen i fem til seks månader kan vere for lenge for små barn, medan det for større barn og ungdommar vil vere mogleg å skape nok stabilitet og framtidsvurdering også ved denne typen plasseringar. For større barn og ungdom kan derfor seks månaders plassering vere for kort tid.

Det at kvar sak må vurderast konkret og individuelt ut frå kva som er den beste løysinga for barnet, gjer det problematisk å innføre ein absolutt tidsfrist. Ein utilsikta sideverknad av ein gjeven tidsfrist kunne dessutan bli at enkelte barn og unge fleire gonger blei plasserte utanfor heimen og tilbakeførte, kvar gong innanfor ramma av tidsfristen.

Ein tidsfrist kan også innebere fare for at barneverntenesta blir stimulert til hastige og dårleg grunnngjevne tilbakeføringar til heimen eller forhasta avgjerder om å fremje tvangssaker for nemnda. Ein annan fare er at foreldra kan bli atterhaldne med å samtykkje til frivillige plasseringar av frykt for kva som kan skje når tidsfristen går ut. Framlegget kan av den grunn verke til å svekkje utsiktene til å oppnå gode løysingar i samarbeid med familien. Det kan derfor stå i motstrid både til det biologiske prinsippet og prinsippet i barnevernlova om det mildaste inngrepet, det vil seie at det ikkje skal setjast i verk meir inngripande tiltak enn nødvendig. Framlegget synest heller ikkje å harmonere heilt med den vekta utvalet legg på å utvikle og fokusere på framgangutsiktene i familien, og vil kunne føre til ei unødvendig svekking av samarbeidet med familien.

Spørsmålet om tidsavgrensing må ein også sjå i samanheng med barnevernlova § 4-5, som pålegg barneverntenesta å arbeide ut ein tidsavgrensa tiltaksplan og å halde seg orientert om korleis det går med barnet og foreldra. Barneverntenesta skal då også vurdere om hjelpa er tenleg både i innhald og lengd, og om det er nødvendig med nye tiltak. Av omsyn til behovet barn har for tryggleik og stabilitet, vil departementet understreke kor viktig det er at det kommunale barnevernet lagar slike tiltaksplanar og vurderer nøyre korleis tiltaket fungerer. Fylkeskommunane er ofte involverte i desse plasseringane, og har også eit ansvar for å vurdere korleis slike hjelpetiltak fungerer.

Barne- og familiedepartementet finn på denne bakgrunnen at ei tidsavgrensing i lova slik Befringutvalet gjer framlegg om, vil bli for absolutt og ikkje

gie rom for nødvendig fleksibilitet. Fleirtalet av høyringsinstansane gjekk også imot framlegget med denne grunnngjevinga. Det er likevel viktig at barneverntenesta sørgjer for at frivillige plasseringar blir brukte etter formålet sitt. Barne- og familiedepartementet finn derfor at ein i retningslinjer bør utdjupe barneverntenesta si plikt til jamleg å vurdere den enkelte plasseringa.

9.3.5 Når hjelpetiltak ikkje er nok

For fleirtalet av dei familiane som er i kontakt med barneverntenesta, er hjelpetiltak nok. I forhold til andre familiar er det meir usikkert om hjelpetiltak vil føre til nødvendige betringar for barnet, men for å spare barnet for brot med familien skal eller bør hjelpetiltak prøvast ut. For nokre familiar vil det, som dagens lovgjeving også presiserer, ikkje vere realistisk med hjelpetiltak fordi omsorgsevna og omsorgspraksisen er for avvikande. Dette kan spissformulerast på den måten at desse familiane uansett innsatsar tilbyr barna sine ein omsorgssituasjon som er utanfor den normalvariasjonen ein vil finne for omsorgspraksis i eit bestemt samfunn. I så fall vil overdriven tru på hjelpetiltak, særleg av primært normative grunnar, føre til at enkelte barn blir verande for lenge i uhaldbare omsorgssituasjonar og mister sjansen til alternativ og god nok omsorg i tide. Det er alt slik at gjennomsnittsalderen når barn blir plasserte utanfor heimen, er relativt høg, rundt 8–9 år i vanlege fosterheimar (og høgare for institusjonsplasseringar) – med den moglege følgja at barnet er meir skadd når det først blir teke under omsorg fordi (eventuelle) forsøk med hjelpetiltak har vore i gang for lenge eller vore for dårlege.

Sjølv om problema knytte til omsorgssituasjonen eit barn er i, eventuelt til barnet sjølv, er alvorlege, skal hjelpetiltak vere vurderte og om mogleg prøvde før ein går til det steget å foreslå omsorgsovertaking. Dersom hjelpetiltaka er tilstrekkeleg verksame, kan ein unngå å skilje barn og foreldre. Samstundes gjev faglitteraturen klare indikasjonar på at barn blir sterkt skadelidande av å leve lenge under utilfredsstillande forhold i heimen. Unntak i denne samanhengen er dei såkalla «løvetannbarna» – barn som trass i klart mangelfulle forhold i heimen klarer seg bra.

Undersøking av barnevernkarrierar i NIBR – rapport 2000:7 (jf. kapittel 4.8) tyder på at minst kvart femte barn som blir plassert i fosterheim eller institusjon, har teke imot hjelpetiltak i mellom eitt og fem år før omsorgsovertakinga blei gjennomført. Tida og barndommen kan kome til å gå fort medan ein held på med å prøve stadig nye hjelpetiltak for å hjelpe foreldre og barn, og stor skade kan skje undervegs. I nokre tilfelle verkar ikkje hjelpetiltak, og omsorgsovertakingar blir nødvendige. Dette vil sjølvstykke ikkje seie at barnevernet skal la vere å hjelpe familiar så langt som mogleg til å ta godt nok vare på egne barn. Barnevernet kan overvurdere ressursane i familien.

9.4 Auka satsing på familieutvikling og fokusering på framgangsutsiktene

Barnevernlova fokuserer på kor viktig det er å førebyggje både generelt og i forhold til det enkelte barnet. I forarbeida til lova blir det lagt vekt på at barneverntenesta må prioritere sterkare å bruke tid og ressursar på å følgje opp foreldre og heimesituasjon med sikte på å setje foreldra i stand til å gje barna god nok omsorg.

Befringutvalet set også søkjelyset på at det er viktig med familieutvikling og fokusering på det som kan utvikle seg positivt. Utvalet viser her til NOU 1995:26 Barneombud og barndom i Norge der det blir uttalt at det må vere ei overordna oppgåve at foreldre får så gode arbeidsvilkår i forhold til sine barn som råd er, utan at ein stiller opp nokon motsetnad mellom slik tilrettelegging og det å setje i verk nødvendige tiltak for å skjerme barn mot skadelege familieforhold. I tråd med denne tankegangen har Befringutvalet kome med fleire framlegg som går på det arbeidet barnevernet driv både med og i familien, sjå kapittel 9.4.1 til og med kapittel 9.4.4.

9.4.1 Bør ein lovfeste gratis og anonym rettleiing for barn, unge og familiar?

Eitt av framlegga i NOU'en er å greie ut nærmare ein eventuell lovregel om at det skal gjevast tilbod om gratis og anonym rettleiing for barn, unge og familien deira – enkeltvis eller samla. Utvalet uttaler at eit slikt tilbod må omfatte både rettleiing knytt direkte til barn og unge si utvikling og framtid, og til rettleiing knytt til praktisk-økonomisk planlegging og andre sider ved familien som oppvekstbase.

Framlegget er inspirert av den danske lova om sosiale tenester § 5, der kommunen får ansvar for å sørge for at foreldre, barn og unge kan få gratis, open og – om dei ønskjer det – anonym familieorientert rådgjeving til løysing av vanskar i familien. Ut frå rettleiinga til lovteksten (VEJ 208 af 19/12/2000 Vejledning om særlig støtte til børn og unge) omfattar den familieorienterte rådgjevinga både enkeltmedlemmer og heile familien. Alle tema som har å gjere med barn, unge og familien deira, kan takast opp. Rådgjevinga kan gå ut på at barnet, den unge eller familien blir vist til andre delar av det kommunale hjelpeapparatet eller til andre styresmakter som kan gje relevant rådgjeving og rettleiing. At rådgjevinga er open, inneber at alle – også barn og unge – kan vende seg dit på eiga hand. At rådgjevinga er anonym, inneber at det ikkje blir stilt krav om å oppgje namn eller andre data. Av omsyn til anonymiteten og ønske hos somme om ikkje å vende seg direkte til den kommunale forvaltninga, blir det tilrådd at rådgjevinga som eit ope tilbod blir etablert geografisk skilt frå den allmenne kommunale forvaltninga. Høve til rådgjeving på telefon blir også nemnt i rettleiaren.

Den danske rettleiaren behandlar særleg dei tilfella der det under samtalar med barn og unge kjem fram alvorlege opplysningar om barnet sin situasjon som tilseier at barnet treng særleg støtte. I slike saker vil dei allmenne reglane i lova om opplysningsplikt kome inn.

Barne- og familiedepartementet ser det slik at tidleg tilgang på råd og rettleiing er viktig for å førebyggje alvorlege problem. Sjølv om det i Noreg ikkje finst noka lovpålagd plikt for kommunane til å etablere rådgjevingsskontor eller telefonar for open, anonym og gratis rettleiing til barn, unge og familiar, er det mogleg å ta kontakt med dei ordinære tenestene i kommunen for å få råd og rettleiing. Både barneverntenesta, sosialtenesta og spesielt familievernkontora kan gje slik rettleiing anonymt, mellom anna på telefon. Instansane kan også gje råd og rettleiing om kvar ein kan søkje vidare hjelp. Det finst også ulike telefonar der barn og unge kan ringje inn for å få råd og rettleiing eller for å snakke med ein vaksen. Til dømes har Røde Kors etablert

kontakttelefon der barn og unge kan ringje inn og vere anonyme viss dei vil. Barne- og familiedepartementet har også oppretta ein informasjonstelefon om tvangsekteskap som har som mål å gje informasjon, råd og rettleiing til ungdom som er utsett for tvangsgifte. Vidare driv Senteret for ungdom, samliv og seksualitet ein rettleiingstelefon for ungdom (SUSS-telefonen).

Barne- og familiedepartementet ser ikkje behov for å greie ut spørsmålet om lovfesting av gratis og anonym rettleiing for barn, unge og familiane deira. Departemente vil likevel gje ut ein brosjyre der dei ulike informasjons-, råd- og rettleiingstelefonar og –instansar blir presenterte samla.

9.4.2 Bør regelverket endrast for at barnevernet skal kartleggjje kva som er best for barnet, og korleis familien kan betre si omsorgsevne?

Eit anna av framlegga frå Befringutvalet i NOU 2000:12 handlar om barnevernet si utgreiing av familien. Framlegget lyder:

«Det presiseres i regelverket at en utredning i barnevernet skal kartlegge hva som er best for barnet, og hvordan foreldrene kan hjelpes til å forbedre sin omsorgsevne. Mangler ved foreldrenes omsorgsevne og barnas omsorgssituasjon skal kun vektlegges når dette er av betydning i forhold til lovens vilkår for å iverksette tiltak.»

Utvalet viser her til at det både nasjonalt og internasjonalt er i gang eit perspektivskifte i arbeidet med barn og foreldre, frå sterk problemfokusering til meir empowerment-orienterte tiltak og tenking. Utvalet meiner ei slik erkjening ligg til grunn for ei rekkje nye hjelpetiltak som har det til felles at dei bygger på ressursar barn og foreldre har. Målet er å hjelpe barn og foreldre til å identifisere og vidareutvikle ressursane sine slik at dei på ein betre måte kan meistre kvardagslivet. Hjelparen si rolle i ein slik tilnærmingssmåte vil meir vere støttespelar og medhjelpar for familien, enn (det utvalet omtaler som) ein fjern og utrygglikeksskapande ekspert. Trass i perspektivskiftet og utviklinga av nye metodar meiner utvalet at det framleis også vil vere behov for tiltak utanfor heimen. Behovet vil vere der så lenge det finst foreldre som mishandlar og misbruker barna sine, og som av andre grunnar ikkje maktar å leggje til rette oppveksten for barna på eit akseptabelt minimumsnivå. Av dei 30 instansane som har uttalt seg om framlegget, er 20 for og 10 i mot.

Barne- og familiedepartementet er til liks med Befringutvalet oppteke av å styrkje og støtte familien slik at familien får gode utsikter til å gje barna det dei treng av omsorg, fostring og læring. Som det også går fram av kapittel 9.3.4 i meldinga, Faglege utviklingslinjer i bruken av hjelpetiltak, deler Barne- og familiedepartementet bekymringa om at barneverntenesta ikkje bruker nok tid og ressursar på å hjelpe foreldra til å skape ein god nok omsorgssituasjon i heimen. Mykje av den metodeutviklinga og satsinga som har skjedd på barnevernområdet i løpet av dei ti siste åra, har nettopp hatt familieutvikling og fokusering på framgangsutsikter for auge. Døme på slike empowerment-orienterte tiltak som er i bruk i Noreg i dag, er mellom anna foreldrerettleiinga, Home- Start, Marte Meo, Familierådslag, intensiv familierettleiing. Likevel kan barneverntenesta bli endå flinkare til å hjelpe familien til å bli best mogleg i stand til å ha hovudansvaret for omsorg, tryggleik, utvikling og oppseding. Departementet er samd med utvalet i at det er behov for vidare styrking av fokuset på det grunnlaget for positiv utvikling som finst i foreldra og familien.

Departementet meiner derfor at den tilnærmingsmåten utvalet gjer framlegg om når det gjeld utgreiing av familien, kan vere fornuftig, og vil omtale dette prinsippet i nye retningslinjer om det arbeidet barnevernet gjer i utgreiingsaker.

Departementet meiner at barneverntenesta i større grad enn i dag bør hjelpe familien til å bli best mogleg i stand til å ha hovudansvaret for å gje barna omsorg, tryggleik, utvikling og oppseding. Ei av hovudutfordringane vil vere å gje førebyggjande tiltak og hjelpetiltak i heimen eit tydelegare og meir omfattande innhald.

9.4.3 Bør § 4-16 endrast slik at barnevernet får eit sjølvstendig ansvar for å følgje opp foreldra etter ei omsorgsovertaking?

Befringutvalet kjem også med framlegg som går på det arbeidet barnevernet gjer for familiar *etter at* barnevernet har teke over omsorga for barnet. Utvalet viser til at barneverntenesta har eit sjølvstendig ansvar for å hjelpe foreldra til å kome i ein slik posisjon at dei på nytt kan makte omsorga for barnet. Utvalet meiner er det ei vanleg oppfatning at foreldra til barnet ofte er den parten som får minst hjelp i slike saker. Konsekvensen av dette kan bli at det som var tenkt som ei mellombels plassering, blir varig. Utvalet foreslår derfor at det i barnevernlova § 4-16 om oppfølging og vedtak om omsorgsovertaking, blir presisert at barnevernet skal ha eit sjølvstendig ansvar for å sørge for at foreldra får nødvendig hjelp og støtte til å betre sin livssituasjon. 34 av høyringsinstansane som har uttalt seg om framlegget, støttar det, og 11 er imot.

Det ligg i premissane til barnevernlova § 4-16 at barneverntenesta har ei plikt til å hjelpe foreldra etter ei omsorgsovertaking der foreldra framleis har foreldreansvaret. Regelen byggjer på ei erkjenning av at foreldra er i ein vanskeleg situasjon når barna blir plasserte utanfor heimen. Ut frå forarbeida til regelen, Ot. prp nr 44 (1992–92), bør barneverntenesta ha ei slik plikt til å hjelpe foreldra både ut frå det formålet å hjelpe foreldra til å kome i ein slik posisjon at dei på nytt kan ha omsorga for barnet, men også generelt. Regelen er forstått slik at det ansvaret barnevernet har i forhold til biologiske foreldre omfattar både eit ansvar for heile tida å vurdere foreldra sin situasjon etter omsorgsovertakinga, og eit ansvar for å hjelpe foreldra til å kome i ein slik posisjon at dei på nytt kan makte omsorga for barnet. Denne hjelpa vil til dømes kunne gå ut på å hjelpe foreldra med å kome i kontakt med andre delar av hjelpeapparatet, til dømes tiltak for rusmiddelmissbrukarar, psykiatrien, familievernet og sosialomsorga.

Barne- og familiedepartementet er samd med utvalet i at det er viktig at barneverntenesta etter ei omsorgsovertaking står opp om dei foreldra som ønskjer hjelp. Det er i seg sjølv uheldig om foreldra opplever at dei ikkje får den støtta dei treng. Problema kan lett bli forsterka dersom den manglande støtta verkar med til å halde oppe uklare førestellingar om hendingane og bakgrunnen for plasseringa, samstundes som foreldra ikkje får gjennomarbeidd sine eigne reaksjonar og kjensler.

Oppfølginga av foreldre etter ei omsorgsovertaking burde vore betre. Det bør rettast meir søkjelys mot denne oppgåva. Barne- og familiedepartementet vil foreslå ei lovendring i § 4-16 for å presisere det ansvaret barnevernet har for å følgje opp foreldre etter ei omsorgsovertaking.

9.4.4 Bør det innførast ei ordning med støtteperson for foreldra etter ei omsorgsovertaking?

Befringutvalet har også eit anna framlegg retta mot foreldre med barn plasserte utanfor heimen. Utvalet foreslår som ein ide til fornyingstiltak i barnevernet at det i nokre fylke blir prøvd ut ei ordning med støtteperson for foreldra. Utvalet viser her til eit dansk lovframlegg (våren 2000) om ei ordning med støtteperson for foreldre som frivillig eller ufrivillig har barn plasserte utanfor heimen.

Denne ordninga er no vedteken i Danmark. Regelen inneber at kommunen i samband med plassering av barn utanfor heimen skal tilby ein støtteperson til den som har «foreldremyndigheten» (Lov om social service § 40 a). Ut frå forarbeida til ordninga er oppgåva til den lønna støttepersonen å vere til stades for foreldra si skyld og hjelpe dei på ein fleksibel måte avhengig av dei behova dei har. Å avklare situasjonen, forklare korleis det offentlege systemet fungerer, hjelpe til med å førebu møte og lese og forstå skriftleg materiale omkring plasseringa, er mellom døma i rettleiinga for praktiske oppgåver for støttepersonen. (VEJ 208 af 19/12/2000 Vejledning om særlig støtte til børn og unge). Støttepersonen skal også kunne støtte foreldra i til dømes å løyse dei problema som har medverka til at barnet måtte plasserast utanfor heimen. Støttepersonen skal likevel ikkje ta seg av oppgåver av behandlingskarakter, til dømes når det gjeld rusmisbruk eller psykiske problem hos foreldra.

Formålet med ordninga er at støttepersonen skal gje hjelp til betring av foreldrefunksjonane («forældreskabet»), og at kontakten mellom barnet og foreldra blir styrkt. Ved å gje foreldra ein person dei kan snakke med om frustrasjonane sine omkring plasseringa, barnevernet, og seg sjølv som forelder, er tanken at plasseringa kan bli mindre smertefull for foreldra, og at barnet dermed kan oppleve ein mindre grad av kløyving og avstand mellom foreldra og plasseringsstaden.

Den danske ordninga med støtteperson er eit tilbod til foreldra som dei kan velje om dei vil nytte seg av. Dersom dei ønskjer støtteperson, skal dei sjølve kunne velje person. Det er likevel ein føresetnad at støttepersonen er uavhengig av forvaltninga. Det er kommunen som fastset tidsforbruket for støttepersonen etter ei konkret vurdering av behovet hos foreldra. Ordninga tok til å gjelde 1. januar 2001, og danske styresmakter har derfor så langt svært avgrensa erfaring med ordninga.

Barne- og familiedepartementet ser at ei ordning med støtteperson for foreldra kan vere ein av fleire moglege måtar å ta vare på foreldra på, ikkje minst fordi ho kan hjelpe til auka felles forståing av saka, til at partane samarbeider betre og til at kontakten mellom barn og foreldre fungerer etter intensjonen. Dette er også viktige føresetnader for tilbakeføring til foreldra når det er til beste for barnet. Barne- og familiedepartementet vil derfor følgje med på korleis ordninga blir praktisert og eventuelt evaluert i Danmark, og vurdere om støttepersonordninga eller liknande ordningar bør regelfestast her til lands. Uavhengig av arbeidet i departementet bør kommunane også merke seg støttepersonordninga og vurdere korleis ordninga eller tankegangen bak henne kan brukast i samband med oppfølginga etter barnevernlova § 4-16. Det er etter gjeldande barnevernlov ingenting i vegen for at kommunen tilbyr fore-

ldre ei form for støttekontakt eller støtteperson i samband med ei omsorgsovertaking eller frivillig plassering av barn utanfor heimen.

Barne- og familiedepartementet vurderer å arbeide ut eit rundskriv der støtteperson for foreldre bli omtalt som ei god ordning som ein vil tilrå. Samstundes vil barneverntenesta måtte følgje opp foreldra betre.

9.5 Fosterheimar

9.5.1 Nærmare om fosterheimar

Fosterheim er det mest brukte plasseringsalternativet når barnevernet tek over omsorga. Ca. 80 % av alle barn og unge som er plasserte utanfor heimen, bur i fosterheim. Ved utgangen av 2000 var det registrert 6 007 barn i fosterheim. Av desse var 4 462 under omsorg medan dei andre 1 545 var plasserte i fosterheim som hjelpetiltak. Tendensen viser ein markert auke i bruk av fosterheim som hjelpetiltak dei siste åra.

Barnevernlova § 4-22 første ledd definerer kva som er ein fosterheim i lovas forstand. Etter denne regelen er fosterheim ein privat heim som tek imot barn til oppfostring. Grunnlaget for plasseringa er anten avgjerd i barneverntenesta om hjelpetiltak etter § 4-4 femte ledd eller omsorgsovertaking etter §§ 4-12 og 4-8 andre og tredje ledd. Også andre plasseringar i private heimar kan falle inn under fosterheimsomgrepet sjølv om barneverntenesta ikkje har ordna med plasseringa. Dette gjeld plasseringar som barneverntenesta kan krevje å godkjenne etter § 4-7.

Definisjonen av fosterheim i lova dekkjer eit vidt spekter av private heimar som tek imot barn til oppfostring. Fosterheimane varierer frå vanlege heimar via forsterka heimar der det til dømes blir stilt krav til kvalifikasjonar og erfaring hos fosterforeldra og til at ein er heime på full tid, til dei endå meir «profesjonelle» fosterheimane som har klare likskapstrekk med institusjonar i innhald og form. Nokre heimar tek imot eitt barn ein gong, andre heimar kan vere fosterforeldre i svært mange år og ha fleire barn etter kvarandre eller samstundes. Nokre fosterheimar tek imot barn på kort varsel for å dekkje eit akutt plasseringstilbod eller i påvente av ledig institusjonsplass eller godkjenning av annan fosterheim. Nokre barn er plasserte i fosterheimar i ei kortare tid, andre har heile eller store delar av oppveksten sin i fosterheim. Nokre fosterforeldre er i familie med barnet, andre kjende ikkje til barnet før det blei aktuelt med plasseringa. Meir detaljerte opplysningar om bruken av forsterka fosterheimar, «vanlege» fosterheimar og fosterheimar hos slektningar finst i barnevernstatistikken frå Statistisk sentralbyrå.

Det følgjer av § 4-15 at plasseringsstaden for barn skal veljast ut frå omsynet til det beste for barnet og til eigenart og behov for omsorg og opplæring i eit stabilt miljø. Dei personane som blir valde som fosterforeldre, skal etter § 4-22 ha særleg evne til å gje barn ein trygg og god heim. Dei skal også kunne løyse oppfostringsoppgåvene i samsvar med dei føresetnadene som er lagde til grunn om kor lenge opphaldet skal vare m.m. jf. § 4-15. Retningslinjene frå Barne- og familiedepartementet om fosterheimar utdjupar krava. Det går her fram at fosterforeldra må ha ein stabil livssituasjon. Dei må også ha interesse, evne, tid og overskot til å ta seg av eit barn som ikkje er deira eige. Vidare krevst det at fosterforeldra har vanleg god økonomi og

helse, og at bustaden og det sosiale nettverket omkring fosterfamilien er slik at barnet får høve til livsutfalding både i og utanfor heimen. Retningslinjene seier at barnet bør plasserast i eit miljø der det kan ta vare på og vidareutvikle sin identitet, til dømes når det gjeld spørsmål som etnisitet og religion. I eit rundskriv frå Barne- og familiedepartementet (Q-9/00 frå 23. oktober 2000) går det fram at også einslege personar, sambuarar og homofile og lesbiske par vil kunne nyttast som fosterheimar. Ved val av fosterheim må ein likevel alltid gjere ei individuell vurdering av om fosterheimen og fosterforeldra har dei nødvendige kvalifikasjonane i forhold til behova hos det aktuelle barnet. Sjølv om fosterforeldra har nødvendige kvalifikasjonar til å makte oppfostringsoppgåvene i forhold til eitt barn, vil ikkje det utan vidare seie at dei har nødvendige kvalifikasjonar i forhold til eit anna barn med andre behov. Også foreldra til barnet kan ha spesielle ønske om plasseringa.

Barne- og familiedepartementet har i eit høyringsnotat om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett (sjå kapittel 6.3.2) foreslått at delar av barnekonvensjonen artikkel 20 nr. 3 blir teken inn i barnevernlova § 4-15. Framlegget inneber ei lovfesting av at barneverntenesta ved val av plasseringsstad også skal ta omsyn til at det er ønskjeleg med kontinuitet i oppsedinga av barnet og til den etniske, religiøse, kulturelle og språklege bakgrunnen barnet har. Framlegget som har fått stor støtte hos høyringsinstansane, vil saman med andre framlegg bli fremja av Justisdepartementet i ein odelstingsproposisjon om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk rett.

9.5.2 Tilsyn og godkjenning

Oppfølging og tilsyn frå barneverntenesta med det enkelte barnet i fosterheim er viktig for å kunne møte behova hos barnet. Ved ei lovendring i 1993 blei det vedteke at barneverntenesta skal oppnemne tilsynsførarar for barn i fosterheim. Formålet med ordninga er at alle barn i fosterheim skal ha ein person som dei kan vende seg til i samband med problem i høve til barneverntenesta eller fosterforeldra. Tilsynsføraren skal ha ein uavhengig funksjon i høve til fosterforeldra og barneverntenesta. Vedkomande skal derfor ikkje vere tilsett i barneverntenesta, med mindre særlege tilhøve talar for det. Tilsynsføraren skal likevel samarbeide med barneverntenesta til beste for barnet. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillande omsorg i fosterheimen. Ordninga med tilsynsførarar er regulert i barnevernlova § 4-22 fjerde ledd og forskrift av 21. desember 1992 om fosterheimar og tilsyn med barn i fosterheimar.

Barne- og familiedepartementet er kjent med at det somme stader er vanskeleg å rekruttere mange nok tilsynsførarar til fosterheimane. Det er derfor nødvendig å gå fleire vegar for å finne gode løysingar. Fleire barneverntenster prøver å rekruttere tilsynsførarar ved å vende seg direkte til til dømes skolar og lærarar med interesse for sosialt arbeid. Med midlar frå Barne- og familiedepartementet har fylkesmennene gjennomført kurs for tilsynsførarar. Kursa hjelper til å tydeleggjere og avklare tilsynsførarrolla og understreke ansvaret den enkelte tilsynsføraren har overfor barnet.

Kommunen der fosterforeldra bur, har ansvaret for å godkjenne fosterheimen og for tilsynet med barnet i fosterheimen. Den kommunen som har ansvaret for plasseringa, har ansvaret for oppfølging og kontroll av barnet sin sit-

uasjon i fosterheimen og for å gje fosterforeldra nødvendig råd og rettleiing i samband med plasseringa av det enkelte barnet.

Fylkeskommunen har etter gjeldande barnevernlov ansvar for rekruttering og formidling av fosterheimar. Fylkeskommunen skal også sørgje for at fosterheimane får nødvendig opplæring og generell rettleiing, sjå nedanfor. Fylkesmannen har ansvaret for å føre særleg tilsyn med barnevernverksemda i dei enkelte kommunane og fylkeskommunane. Dette inneber mellom anna at fylkesmannen skal sjå til at kommunar og fylkeskommunar utfører dei oppgåvene dei er pålagde etter lova.

Fosterforeldre mottak arbeidsgodtgjering og utgiftsdekning som blir fastsett av Kommunenes Sentralforbund. Forsterka fosterheimar mottak i tillegg spesielle tenester og ytingar. Forsterkingstiltaka kan til dømes dreie seg om avlastning, støttekontakt, ekstern rettleiar eller ekstra lønnskompensasjon som gjer det mogleg at ein eller begge fosterforeldra kan redusere arbeidstida si utanfor heimen. Ekstra lønnskompensasjon inneber i mange tilfelle at barneverntenesta set som krav at ein av fosterforeldra skal vere heimeverande. Det blir inngått ein skriftleg avtale mellom fosterforeldre og barneverntenesta.

Når det er gjort vedtak om omsorgsovertaking, tek barneverntenesta over omsorga for barnet. Når barnet er plassert i fosterheim, tek fosterforeldra seg av den daglege omsorga på vegner av barneverntenesta. Barneverntenesta kan avgjere at fosterforeldra også skal avgjere andre spørsmål enn dei som gjeld den daglege omsorga, jf. § 4-18 første ledd. Har foreldra mist foreldreansvaret, kan barneverntenesta avgjere at fosterforeldra skal ha avgjerdsrett i saker som elles høyrer inn under foreldreansvaret. Dersom foreldra framleis har foreldreansvaret, har ikkje barneverntenesta høve til å gje fosterforeldra avgjerdsrett i spørsmål som ligg under foreldreansvaret.

I samsvar med lovgjevinga er omsorgsovertakingar mellombelse. Det inneber at omsorgsovertakinga skal vurderast jamleg med tanke på tilbakeføring av barnet. Ifølgje Clausen (2000) var om lag 56 prosent av barna som blei plasserte under omsorg i perioden 1991–1993, barnevernklientar i mindre enn to år. Som nemnt i kapittel 4.3 finst det førebels ikkje nøyaktige statistikkbaserte utrekningar av kor stor del av barna som blir tekne under omsorg, som blir verande under omsorg fram til dei blir myndige.

Seinast to år etter vedtak i fylkesnemnda skal barneverntenesta vedta ein plan for den framtidige omsorgssituasjonen for barnet i samsvar med barnevernlova § 4-15. Utsiktene for tilbakeføring og den retten barnet har til stabile oppvekstvilkår er sentrale vurderingstema for denne planen.

Det er behov for metodar for systematisk vurdering av tilbakeføringsspørsmålet, og for at dei kan setjast i gang raskt etter omsorgsovertakinga. Dette må ein sjå i samanheng med at foreldre som er fråtekne omsorga, må følgjast opp av barneverntenesta, gjerne av ein annan person enn den som var ansvarleg for omsorgsovertakinga, jf. kapittel 9.4.4.

Befringutvalet har drøfta dei utfordringane som oppstår når det er tale om langvarige plasseringar utanfor heimen. Det kan til dømes dreie seg om små barn som vil få heile oppveksten sin i ein fosterheim, og som har behov for størst mogleg tryggleik og visse om eiga framtid. Eit framlegg i denne samanhengen er å innføre «open adopsjon» slik at det kan påleggjast samvær mellom

barn og biologiske foreldre også etter ein adopsjon. Dette vil bli nærmare omtalt i kapittel 9.9.3.

9.5.3 Opplæring og oppfølging av fosterforeldre

For å styrkje fosterheimsarbeidet i kommunane og fylkeskommunane arbeidde departementet i 1997 ut «Handlingsplanen for styrking av fosterhjemsarbeidet» (jf. rundskriv Q-0013/97). Denne planen skulle sikre ei meir regelfast oppfølging av fosterforeldre og fosterbarn. Dei fleste kommunane og fylkeskommunane har i dag arbeidd ut fosterheimsplanar. Planane blir jamleg gjennomgådde og reviderte.

Boks 9.2 PRIDE

PRIDE er utvikla i USA ved University of New York. Akershus fylkeskommune har på vegner av fylkeskommunane rettane til programmet i Noreg, og har også ansvaret for å implementere programmet i fylkeskommunane. Målet med programmet er mellom anna å få fosterheimar som er betre førebudde på oppgåvene sine. Programmet er delt i to delar. Den første, rekrutteringsdelen, greier ut og førebur familiar som er interesserte i å bli fosterforeldre. Den andre, kompetansehevingsdelen, er for dei som alt er fosterforeldre, og er prega av systematikk og progresjon for å nå dei måla som er sette for arbeidet. Rekrutteringsprogrammet gjev både fosterforeldre og fagkonsulentar eit godt grunnlag for å vurdere om familien kan bli fosterforeldre. Opplæringa tek for seg fem kompetanseområde. Områda er omsorg og oppfostring, møte med utviklingsbehova hos barnet og «handtering» av forstyrringar i utviklinga, korleis støtte relasjonar mellom barna og familiane deira, korleis gje barna tilgang til tryggleik og utviklande relasjonar som skal vare livet ut, og korleis ein skal arbeide som medlem i eit profesjonelt team.

Med bakgrunn i handlingsplanane er det etablert eit samarbeid mellom alle fylkeskommunar som i dag gjennomfører rekrutterings- og opplæringsprogrammet PRIDE (Parents, Resources, Information, Development, Education).

PRIDE-programmet er blitt positivt vurdert både av fylkeskommunane som har nytta programmet, og av fosterforeldre som har vore med. Erfaringane har vist at programmet set deltakarane betre i stand til å møte krevjande oppgåver som fosterforeldre. Barne- og familiedepartementet støttar vidareføringa av PRIDE i år 2002 og vil stille opp med ekstra midlar for å tilpasse dette programmet til deltakarar med annan enn norsk etnisk bakgrunn.

Fylkeskommunane gjennomførte i 2000 ein rekrutteringskampanje for potensielle fosterheimar. Rekrutteringa av nye fosterforeldre skjedde gjennom annonsar og andre medieoppslag i kvart enkelt fylke. Fosterheimstesta i fylkeskommunane hadde ulike behov før kampanjen, og derfor blei dei konkrete måla fylkeskommunane imellom også ulike. Resultatet av kampanjen var positiv. Mange tok kontakt for å få informasjon og for å melde si interesse for å bli fosterheim. Fylkeskommunane har etablert ei felles heimeside

for det fylkeskommunale barnevernet på Internett der ein kan få informasjon om fosterheimsordninga (www.fosterhjem.no) Informasjon om fosterheimar kan ein også få ved å vende seg til Norsk Fosterheimsforening (www.fosterhjemsforening.no)

9.5.4 Den arbeidsrettslege stillinga for fosterforeldre

Barne- og familiedepartementet har ved fleire høve uttalt at fosterforeldre etter gjeldande forståing av lovverket ikkje er å sjå på som arbeidstakarar i arbeidsrettsleg forstand. På grunn av graden av sjølvstende og arbeidets art ser ein på dei som sjølvstendige oppdragstakarar i forhold til barneverntenesta. Dette gjeld også for dei såkalla forsterka fosterheimane.

For alle fosterheimar vil formålet med plasseringa i utgangspunktet vere at det blir etablert ei ordning som er mest mogleg lik eit vanleg familieforhold. Barnet skal i størst mogleg grad gå inn i fosterfamilien som ein vanleg familiemedlem og delta i dei same aktivitetane som andre familiemedlemmer, til dømes når det gjeld feriar.

Som oppdragstakarar for barneverntenesta har fosterforeldre ei relativt fri og sjølvstendig stilling i gjennomføringa av oppgåvene sine, og ein ser det ikkje slik at kommunen har den styrings- og kontrollretten som er vanleg mellom arbeidsgjevar og arbeidstakar. At fosterforeldra ikkje blir rekna som arbeidstakarar, inneber rett nok at dei fell utanfor mange av dei allmenne reglane og rettane i arbeidsforhold etter arbeidsmiljølova og folketrygdlova. Begge lovverka har likevel reglar som er utforma nettopp med sikte på å ta vare på oppdragstakarar som ikkje blir rekna som arbeidstakarar eller sjølvstendige næringsdrivande. Om rettane til fosterforeldra viser vi også til fosterheimsavtalen.

Ved fosterheimsplasseringar etter vedtak om omsorgsovertaking skal barneverntenesta og fosterforeldra inngå ein avtale om plikter og rettar hos både fosterforeldra og barneverntenesta. I samsvar med forskrift av 21. desember 1992 om barn i fosterheim og tilsyn med barn i fosterheim, skal avtalen vere skriftleg og blir inngått på eit eige skjema utarbeidd av Barne- og familiedepartementet.

Skjemaet bør nyttast så langt det passar også ved frivillige plasseringar i fosterheimar etter § 4-4 femte ledd, og når ei privat plassering blir godkjend som fosterheim etter § 4-7. Ved desse plasseringane har fosterforeldra den daglege omsorga for barnet på vegner av foreldra – og ikkje på vegner av barneverntenesta som ved ei omsorgsovertaking. Det er derfor viktig at foreldra til barnet også blir dregne inn når det gjeld innhaldet i avtalen.

Fosterheimsavtalen er av privatrettsleg karakter, og usemje må løysast i samarbeid med partane. For i størst mogleg grad å unngå mistydingar bør barneverntenesta før avtalen blir inngått, opplyse fosterforeldra om korleis tenesta tolkar punkta i avtalen. Oppstår det usemje om korleis ein inngått avtale skal vere å forstå, kan partane be fylkesmannen om hjelp til å løyse konflikten. Fylkesmannen kan likevel ikkje avgjere saker på dette området. Barne- og familiedepartementet vil vurdere om fylkesmannen skal få slik avgjerds-makt.

Som tidlegare vist er plasseringane i fosterheimar svært ulike, og skjemaet kan ikkje fange opp den variasjonen som finst. Det er derfor ein føre-

setnad at barneverntenesta i samarbeid med fosterforeldra jamleg gjennomgår og reforhandlar fosterheimsavtalen, alt tilpassa den enkelte plasseringa.

Rekruttering av gode fosterforeldre er svært viktig. Det same er vidareutvikling av fosterheimsarbeidet. I samband med dette har departementet nyleg innleidd eit endå tettare samarbeid med Sosialdepartementet om presisering av dei rettane fosterforeldre har som oppdragstakarar for barneverntenesta. Dette samarbeidet gjeld i hovudsak: Retten til omsorgspermisjon når barnet flytter inn, permisjon og omsorgspengar når barnet er sjukt og retten til sjukepengar for fosterforelderen dersom fosterheimsforholdet må avsluttast og barnet må flytte ut av heimen på grunn av sjukdommen. Mange fosterheimar er såkalla forsterka på den måten at ein av fosterforeldra må slutte i (eller ta permisjon frå) anna arbeid for å vere heime med barnet på heiltid. Tapt arbeidsforteneste i samband med dette vil som regel bli kompensert i form av auka arbeidsgodtgjering til fosterheimen. Dersom den andre fosterforelderen blir permittert eller arbeidsledig, risikerer vedkomande trekk i dagpengar eller avkorting i arbeidsløysetrygd på grunn av den auka arbeidsgodtgjeringa som fosterheimen mottek. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil gjennomgå regelverket for dagpengar under arbeidsløyse for personar som tek imot godtgjering som fosterforeldre med sikte på å rette opp dette.

At fosterforeldre ikkje blir sett på som arbeidstakarar etter dagens tolking av ferielova, inneber at dei ikkje har rett til feriepengar, heller ikkje om dei får lønn som forsterka fosterheim. Derimot mottek fosterforeldre arbeidsgodtgjering i 12 månader i året, medan ein «vanleg» arbeidstakar får lønn i 11 månader og feriepengar i tillegg. Det er dessutan ikkje uvanleg at barneverntenesta betaler avlastning eller ferieopphald for barnet, slik at fosterforeldre kan ha ferie og reise bort aleine. Arbeidsgodtgjeringa fell ikkje bort under slike vilkår, og fosterforeldra mottek da indirekte ytingar som kan samanliknast med ei form for feriepengar. Når det gjeld opptening av pensjonspoeng, vil arbeidsgodtgjeringa som fosterforeldra mottek, inngå i grunnlaget for opptening av pensjonspoeng etter folketrygdlova på same måten som anna skattepliktig inntekt. Frå og med 1. januar 1992 blei det etablert ei ordning med godskriving av pensjonspoeng (omsorgspoeng) for personar som har omsorg for små barn. Dåverande Sosial- og helsesepartementet har arbeidd ut ei eiga forskrift om denne ordninga der det går fram at ordninga også omfattar fosterforeldre, jf. Forskrift om godskriving av pensjonspoeng (omsorgspoeng) for personar som har små barn.

Det er likevel viktig å understreke at det å vere ein fosterheim ikkje er eit vanleg arbeidsforhold. Fosterheimen skal vere i staden for foreldra, og barnet kan trenge omsorg til alle tider på døgnet. Derfor er og må oppgåva som fosterforeldre byggje på noko anna og noko meir enn eit reint arbeidstakar/arbeidsgjevarforhold. Fosterforeldra tek eit viktig samfunnsansvar for eit utsett barn, og det ansvaret bør dreie seg om noko mykje meir enn rettar og pengar. Derfor er det viktig at barnevernet samarbeider godt med fosterforeldra og er lydhøyre for deira behov og ønske.

9.5.5 Spørsmål om lov- eller forskriftsfesting av at barnevernet først må søkje etter fosterheim i familie og nettverk omkring barnet

Befringutvalet kjem med framlegg om at det blir lov- eller forskriftsfesta at barnevernet ved rekruttering av fosterheimar først må søkje etter moglege fosterheimar i familien og nettverket omkring barnet. Det blir vidare sagt at fosterheimar i familie og nettverk omkring barnet må få like god oppfølging frå barneverntenesta som ordinære fosterheimar, og at også slektningar må få godtgjering og oppfølging.

I utgreinga er framlegget sparsamt grunngjeve. Ein liknande regel i svensk lovgjeving blir nemnd. Fleirtalet av høyringsinstansane som har uttalt seg til dette framlegget, er negative.

Barnevernlova § 4-22 stiller opp krav om at det til fosterforeldre skal veljast

«personer som har særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og som kan løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet m.m.»

Utover dette stiller verken lova eller forskrift opp spesielle krav til fosterforeldre. I retningslinjene frå departementet av 23. november 1993 om fosterheimar er det likevel gjeve nokre få generelle tilrådingar, mellom anna når det gjeld alder og familiesamansetjing. Fosterheimplassering hos slektningar eller andre i nærmiljøet til barnet er ikkje omtalt, bortsett frå at det blir sagt at alderskravet ikkje bør vere til hinder for at besteforeldre kan vere fosterforeldre for barnet dersom forholda elles tilseier ei slik løysing.

Barne- og familiedepartementet er på same måten som Befringutvalet oppteke av å styrkje og støtte familien, og av at familien får dei beste vilkåra for å gje barna det dei treng av omsorg, fostring og læring. Departementet er derfor samd med utvalet i at det er behov for å fokusere på dei ressursane som finst hos foreldra og familien.

Ved val av fosterheim skal det etter gjeldande rett gjerast ei konkret vurdering der formålet med plasseringa og omsynet til barnet skal vere avgjerande. Dagens regelverk og retningslinjer inneheld verken forbod mot eller plikt til å søkje etter fosterheim i familie og nettverk omkring barnet.

Det er mogleg at barneverntenesta i større grad burde vurdert plassering hos biologisk familie/nettverk. Ei lov- eller forskriftsfesting kunne kanskje sikra at barneverntenesta blei meir bevisst / kjende seg meir pliktig til å vurdere dette alternativet. Det finst ingen forskingsbasert kunnskap om slike plasseringar burde vore gjorde oftare. Når biologisk familie ikkje blir vald som fosterheim, kan dette ha fleire årsaker. Ei årsak kan vere at det ikkje finst personar i familien/nettverket som oppfyller dei minimumskrava som bør stillast til fosterforeldre. Ei anna årsak kan vere faren for lojalitetskonflikt og vanskeleg dobbeltrolle i familien/nettverket som kan gå ut over barnet. Vidare kan kultur eller vilkår gjere at slik plassering ikkje er ønskeleg frå familien si side. Barnevernet må derfor sikre at ønsket om fleire familieplasseringar ikkje går ut over omsynet til kva som er den beste løysinga for barnet i det enkelte tilfellet. Dersom det skulle lov- eller forskriftsfestast ei plikt til å søkje etter fosterheim i biologisk familie og nettverk, måtte det i så fall takast ein del atterhald. Dette er vanskeleg å gjere i ei lov- eller forskriftstekst, mellom anna på grunn av den generelle forma i slike dokument. Barne- og familiedepartementet finn det derfor mest formålstenleg at spørsmålet om bruk av biologisk fam-

ilie og nettverk som fosterheim blir behandla i retningslinjer, der det vil vere mogleg å gje denne problemstillinga ein brei nok omtale. Departementet vil likevel alt no understreke kor viktig det er at barneverntenesta vurderer om slik plassering er aktuell i det enkelte tilfellet.

9.6 Samvær

Etter barnekonvensjonen art. 9 pkt. 3 pliktar staten å respektere at barn som er skilde frå ein eller begge foreldra, har rett til å halde oppe ein personleg kontakt med begge foreldra på eit regelfast grunnlag. Føresetnaden er at dette ikkje er i strid med prinsippet om det beste for barnet.

Barnevernlova § 4-19 slår fast hovudregelen i lova om at barn og foreldre har rett til samvær med kvarandre også når barnet bur utanfor heimen som ei følgje av vedtak etter barnevernlova. Retten til samvær inneber ut frå forarbeida til barnevernlova ein rett for barn og foreldre til å vere saman reint fysisk, det vil seie ein rett for barnet til å besøkje foreldra og ein rett for foreldra til å besøkje barnet.

Barnevernlova § 4-19 andre ledd blir å bruke når det er gjort vedtak om omsorgsovertaking. Omsorgsovertakingssakene er dei einaste sakene der barnet og foreldra sitt samvær med kvarandre kan regulerast av styresmaktene. I desse sakene skal fylkesnemnda ta stilling til omfanget av samværsretten. I vurderinga av samværsspørsmålet er omsynet til det beste for barnet, jf. barnevernlova § 4-1, det avgjerande. Ved fastsetjinga av omfanget av samværet er relevante omsyn kva slags plan det er for plasseringa av barnet, alderen på barnet, relasjonen barnet har til foreldra sine og kor sårbart barnet er – om det er forhold ved barnet som tilseier at det til dømes toler mindre stress og endringar i dei daglege rutineane enn andre. Årsaka til omsorgsovertakinga er også mellom dei faktorane som kan ha innverknad på omfanget av samværet. Omfanget av samværet kan såleis stille seg annleis der omsorgsovertakinga skyldast manglande evne og vilje til å dekkje behovet barnet har for personleg kontakt og tryggleik enn der årsaka er vald, mishandling eller seksuelle overgrep.

Fylkesnemnda kan også avgjere at det av omsyn til det beste for barnet ikkje skal vere samvær, eller at foreldra ikkje skal ha rett til å vite kvar barnet bur, jf. § 4-19 andre ledd. I samband med samværsfastsetjinga kan fylkesnemnda også stille ulike vilkår eller føresetnader for korleis samværet skal gå føre seg. Dette kan til dømes gå ut på at barneverntenesta skal føre tilsyn under samværet, at samværet skal gå føre seg på ein nærmere fastsett stad dersom foreldra ikkje skal vite kvar barnet er, eller at foreldra ikkje skal vere påverka av rusmiddel under samværet. Er derimot barnet plassert utanfor heimen på andre grunnlag enn omsorgsovertaking, til dømes plassert i fosterheim som eit frivillig hjelpetiltak, eller i institusjon etter vedtak om særtiltak for barn med åtferdsvanskar, har ikkje barneverntenesta høve til å avgjere spørsmålet om samvær. I desse tilfella gjeld prinsippet om retten barn og foreldre har til samvær med kvarandre fullt ut. Her skal omfanget av samværet avtalast mellom dei partane saka gjeld (barneverntenesta, fosterforeldre/institusjon, foreldra til barnet og eventuelt barnet sjølv).

Barnevernlova § 4-19 tredje ledd opnar for at fylkesnemnda kan avgjere at også andre enn foreldre skal ha rett til samvær. I Hauglis undersøking av fylkesnemndspraksis i saker om omsorgsovertaking og samværsrett var desse «andre» som fekk samværsrett, sysken, besteforeldre, mors sambuar eller stefar til barnet, tanter, onklar eller «øvrig slekt». Lova er likevel ikkje til hinder for at andre enn familien og slektningar får samværsrett. Også andre med nær tilknytning, til dømes nære venner av familien, kan få rett til samvær. Når det gjeld spørsmålet om kva som skal til for å kunne fremje eit krav om samværsrett etter barnevernlova § 4-19 tredje ledd, er dette no nærmare avklart i ei avgjerd frå Høgsteretts kjæremålsutval (Rt 2001 s. 835). Her går det fram at for at eit krav om samværsrett skal kunne avvisast, må tilknytninga vere så fjern at det er openbert at det ikkje er rettsleg høve til å gje vedkomande samværsrett. Det må også understrekast at fosterforeldre har ei plikt til å hjelpe barnet med å ha kontakt med foreldre sine eller andre nærstående personar når det er bestemt.

Fylkesnemnda skal ved omsorgsovertakingar ta stilling til kor ofte det skal vere samvær og kor lenge, men kan overlate til barneverntenesta å utforme det nærmare innhaldet av samværet. Det er understreka i forarbeida at regelen ikkje er til hinder for at samvær blir praktisert i større omfang eller meir fleksibelt enn det som er fastsett i vedtaket frå fylkesnemnda. Samvær utover vedtaket i fylkesnemnda kan likevel berre skje i forståing med barneverntenesta og berre dersom det ikkje er i strid med eller bryt med føresetnadene som er lagde til grunn for vedtaket i fylkesnemnda. Barneverntenesta kan ikkje avgrense den retten til samvær som er fastsett i fylkesnemnda. Dersom det oppstår noko som gjer at barneverntenesta meiner at samværet bør avgrensast, må tenesta leggje fram framlegg til nytt vedtak for fylkesnemnda. Kjem barnet i ein reell faresituasjon under samværet, kan barnevernet nekte foreldre samvær med barnet ved å vise til eit nødrettsgrunnlag. Nekting av samvær vil berre kunne skje i dei mest alvorlege situasjonane, til dømes når det er tale om mishandling av barnet.

Når fylkesnemnda har slått fast omfanget av samværet, vil barneverntenesta ofte ha ei viktig rolle i den nærmare utforminga av samværet. Utfordringa er å gjere samværsordninga så god som mogleg, og da med særleg vekt på prinsippet om det beste for barnet. Det er viktig å ta vare på hovudmålet med samværet, nemleg at barnet skal ha utbytte av samvær ut frå sine behov og føresetnader. Det kan til dømes vere formålstenleg om barneverntenesta inngår ein samarbeidsavtale om gjennomføringa av samværet. Ein slik avtale må vere realistisk i forhold til det ein kan vente av oppfølging frå biologiske foreldre. Mange foreldre kan trenge hjelp, til dømes til å planleggje innhaldet i samværet og til å møte opp til rett tid. Ei anna stor utfordring for barneverntenesta er at det ikkje sjeldan oppstår problem og konflikhtar rundt samværsordninga. Årsakene kan vere mange. Ei problemstilling som ofte dukkar opp, er usemje mellom biologiske foreldre, fosterforeldre/tilsette på institusjon og barneverntenesta om kva slags samvær som er til det beste for barnet. I slike situasjonar er det fare for at barnet vil oppleve ein lojalitetskonflikt. Barneverntenesta må erkjenne at slike konflikhtar kan oppstå og ta opp problemstillingane med både vaksne og barn. Særleg viktig vil det vere å drøfte med fosterforeldre kor viktig samvær er for fosterbarnet. Opplæring-

sprogrammet PRIDE, sjå kapittel 9.5.3, som er retta mot fosterforeldre, er også ein viktig arena for å drøfte slike problemstillingar.

Det ligg føre noko norsk forskning om samværsordningar for barn og unge under omsorg (Backe-Hansen 1994, Havik 1996, 2001, Havik & Moldestad 2002). Som Havik (1996, 2001) peiker på, har synet på verdien og på kor nødvendig samvær mellom barn og foreldre er når barn er plasserte utanfor heimen, variert over tid. Nyare norsk praksis har gått i retning av oftare og meir langvarig samvær for barn under omsorg. Det kan verke som det biologiske prinsippet står sterkare no enn før barnevernlova av 1992.

NOU 2000:12 hevdar at den generelle påstanden om at samvær er bra for barnet, ikkje kan seiast å ha støtte i nyare psykologisk teori og forskning. Det blir vist til ein gjennomgang (Quinton m.fl.1997) av 14 sentrale utanlandske studiar, der ein verken fann sterke prov for at kontakt er positivt eller at fråvær av kontakt er negativt for barnet. Gjennomgangen sår dermed tvil om kva samvær eigentleg har å seie for barn reint psykologisk. Det blir sagt i NOU-en at verdien av samvær for barn under omsorg truleg er avhengig av mange samansette faktorar. Med utgangspunkt i nyare utviklingspsykologi er det lagt vekt på faktorar som relasjonen barnet har til foreldra, konstitusjonen til barnet og kor sårbart det er, fosterforeldra si evne til å vere emosjonelt tilgjengelege og kulturell identitet. Det blir konkludert med at ut frå det ein veit i dag, vil det vere villeiande å rekne med at ein kan seie noko generelt om nytten av samvær uavhengig av konkrete saksforhold. (For utfyllande opplysningar om forskning på samværsområdet, sjå kapittel 13 i NOU 2000:12.)

Det blir frå tid til anna hevda at «vanleg samvær» etter barnelova bør vere rettleiande norm for samvær mellom barn og foreldre etter omsorgsovertaking. Høgsterett har i ein dom (Rt 1996 s 1684) uttalt at ved fastsetjing av omfanget av samværet i saker om omsorgsovertaking kan dei omsyna som gjer seg gjeldande, vere andre enn i samband med separasjon og skilsmisse. Den normalordninga som følgjer av barnelova, er derfor ikkje eit utgangspunkt for fastsetjinga av samvær i barnevernsaker.

Kriteria for å ta frå foreldra omsorga for eit barn er strenge, likevel er altså hovudregelen at det skal vere samvær etter omsorgsovertaking. Dette inneber, som peikt på av Haugli (Samværsrett i barnevernsaker1998), at det blir stilt strengare krav til omsorgsevna hos foreldra for at dei skal få behalde omsorga, enn for at dei skal få innvilga samværsrett. Grunngevinga for dette er at det er både kvalitative og kvantitative skilnader på dagleg omsorg og samvær. Det er mykje lettare å strukturere og føre kontroll med samværsrett enn det er å føre effektivt tilsyn med den daglege omsorga i heimen. Dersom ein i barnevernsaker skulle ha som utgangspunkt ei samværsordning tilsvarende den ein har etter barnelova, måtte ein stille strengare krav til den omsorga foreldra kan gje under samværet.

Barne- og familiedepartementet vil peike på at det ved samvær etter barnelova som oftast vil vere snakk om to foreldre som begge er skikka til å ha barnet buande hos seg. Er ikkje dette tilfelle, vil det også i desse sakene vere aktuelt å redusere omfanget av samvær i forhold til vanleg eller utvida samvær. I barnevernsaker er utgangspunktet foreldre som er vurderte som uskikka til å ha dagleg omsorg for kortare eller lengre tid. Mellom anna på grunn av dette blir det misvisande å samanlikne med meir vanlege skilsmis-

esaker. Ei samanlikning som ville hatt meir for seg, ville vore ei samanlikning med saker etter barnelova der samværet er redusert i forhold til vanleg samvær. I slike saker vil problematikken gjerne vere meir lik den ein kan finne i barnevernsaker.

Barne- og familiedepartementet meiner det bør leggjast til rette for samvær mellom barn under omsorg og foreldre, så lenge samvær er til det beste for det enkelte barnet. Reglane i barnevernlova om samvær byggjer på at kontakten mellom barn i fosterheim og foreldra er svært viktig. Dette gjeld både fordi det ofte er kjensleband mellom barnet og foreldra, og fordi barnet gjennom samvær kan få ei kjensle av kontinuitet i relasjonane sine, noko som vil vere viktig for at barnet skal utvikle ei forståing av seg sjølv som ein heil person med ei samanhengande historie. Dette gjeld også der det ligg an til langsiktige plasseringar. Samvær og andre former for å halde oppe kontakt kan vidare ha mykje å seie i spørsmålet om tilbakeføring til foreldra. Det er dessutan ein verdi i seg sjølv å ha og halde oppe kunnskap om det biologiske opphavet ein har, sjølv om studiar om samvær verken viser at det er sterke prov for at kontakt er positivt for barnet eller at fråvær av kontakt er negativt.

Ved ei omsorgsovertaking vil det også ofte vere andre viktige personar i livet til barnet, til dømes besteforeldre. Barne- og familiedepartementet ser det slik at ein ved avgjerder om samvær må ta omsyn til den livshistoria barnet har, slik at barnet får høve til framleis å ha kontakt også med andre det har hatt nær tilknytning til. Ved fastsetjinga av omfanget samværet skal ha og kven barnet skal ha samvær med, er det av omsyn til barnet viktig å finne fram til ei samla samværsordning som gjer at dagleglivet for barnet ikkje blir (for) oppstykkja og uroleg. Blir samværa for mange, kan det føre til at barnet ikkje greier å gjere seg nytte av dei nye erfaringane det får i sin nye omsorgsbasis, og at målet med plasseringa blir vanskeleg å oppnå. Barn under omsorg har ofte emosjonelle og sosiale problem, dei har derfor behov for samværsordningar som kan tilpassast deira behov og justerast over tid. Barneverntenesta bør vurdere samværsordninga og eventuelt samværsavtalen undervegs, slik at dette kan justerast av barnevernet sjølv eller av fylkesnemnda gjennom ny sak om samvær. Det er viktig at stemma til barnet også får ein plass under gjennomgangen, på same måten som når samværsordninga skal utformast første gongen.

9.6.1 Kort om gjennomføring av samvær etter barnelova

Barnelova gjev barn rett til samvær med begge foreldra, også når foreldra ikkje bur saman. Foreldra kan fritt avtale kva slags samværsordning dei ønskjer, og avtalen kan fritt endrast på – dersom begge foreldra er samde om det. Utgangspunktet er at samværet skal vere til beste for barnet. Barn som har fylt 12 år, har rett til å få seie si meining før det blir teke avgjerd om samværsavtale. Også barn under 12 år bør høyrast i tilfelle der barnet har nådd ein slik alder og ei slik modning at han eller ho kan ha eigne synspunkt som det bør leggjast vekt på.

Somme gonger oppstår det problem når samværet skal gjennomførast. Den som barnet bur saman med, kan til dømes hindre at samværsretten blir oppfylt, og samværsforelderen kan til dømes la vere å stille opp.

I nokre saker kan det vere mistanke om at barnet blir utsett for overgrep under samværet. Dersom samvær i slike saker blir bestemt, må barnet vernast. Dette er eit overordna omsyn. Da må det offentlege, til dømes barnevernet, hjelpe til under gjennomføringa av samværet. Spørsmålet om korleis barn best kan sikrast i slike situasjonar, vil bli teke opp i Familiemeldinga som skal fremjast for Stortinget vinteren 2002/2003.

I nokre få saker som gjeld avgjerder om flytting av barn mellom omsorgspersonar, kan det vere aktuelt å hente barnet med tvang fordi foreldra eller omsorgspersonane set seg imot flyttinga. Ei arbeidsgruppe med representantar frå Barne- og familiedepartementet, domstolen og politidirektoratet har sett på tiltak som betre enn i dag kan ta vare på barnet sin situasjon i saker der barn med bakgrunn i barnelova og tvangsfullbyrdingslova skal flyttast frå ein omsorgsperson til ein annan. At barnet er sårbart og kjenner lojalitet til begge foreldra, gjer dette til svært vanskelege saker, samstundes som den av foreldra som set seg imot avgjerda i domstolen om kvar det er best for barnet å bu, ofte har store personlege problem. Gjennomføringa av flyttinga skal skje på ein så skånsam måte som mogleg. Dette krev stor kompetanse hos namsmannen og helst også røynsle frå behandling av denne typen saker. Røynsle på dette området er det likevel vanskeleg å byggje opp fordi det årkeg er svært få saker som endar med tvangshenting. Barne- og familiedepartementet er samd med arbeidsgruppa i at det må gjevast reglar som slår fast at offentlig tilsette tenestemenn med barnefagleg kompetanse har plikt til å hjelpe namsmennene i denne typen saker. Aktuelle instansar kan vere familievernnet, psykisk helsevern for barn og unge, pedagogisk-psykologisk teneste eller barnevernet. Problemstillinga vil bli følgd opp av Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

9.7 Institusjonar

9.7.1 Nærmare om barneverninstitusjonar

Tidlegare blei institusjonane sett på som erstatning for vanlege heimar. I dag vurderer ein institusjonane meir som mellomstasjonar mellom foreldreheim, fosterheim og eigen bustad. Det er som regel betre for barn som ikkje kan bu hos foreldra sine, å bu i fosterheim. Fosterforeldre kan som regel gje meir nærleik og varme enn ein institusjon der barnet må innrette seg etter fleire vaksne. Institusjonsplassering kan likevel i ein del tilfelle vere det beste; institusjonane spelar framleis ei viktig rolle innanfor andrelinjetenesta i barnevernet og har mange tilsette, jf. statistikk om tilsette i barnevernet, kapittel 10.1.

Institusjonsplassering kan til dømes vere aktuelt når ein reknar med at plasseringa blir kortvarig og/eller dersom det er tale om eldre barn som ikkje ønskjer å etablere seg i ein ny familie. Nokre barn og foreldre har behov for ein periode der dei skal omstille seg og finne fram til nye relasjonar seg imellom. Dette vil ein institusjon lettare kunne hjelpe dei med enn fosterheim, mellom anna fordi dei tilsette på ein institusjon ikkje kjem i same konkurranseforholdet til foreldra som fosterforeldre. Ein annan grunn til at nokre barn og unge treng institusjonsopphald, kan vere at dei ikkje meistarar livet i ein vanleg familie. Ein institusjon kan tilby omsorg og miljøterapi innanfor rammer som ikkje lèt seg etablere i ein vanleg familie eller fosterfamilie. For nokre få ung-

dommar er institusjonen definert som base for resten av oppveksten, og dermed som ei førebuing til å bu for seg sjølv.

Plassering på institusjon kan skje som eit hjelpetiltak etter § 4-4 femte ledd. Er det gjort vedtak om omsorgsovertaking etter §§ 4-12 eller 4-8 andre og tredje ledd, er også institusjonsplassering eit alternativ, men det krevst her at institusjonen er på den fylkeskommunale planen. Barn med alvorlege åtferdsvanskar som skal plasserast utanfor heimen, blir plasserte på institusjon, jf. §§ 4-24 og 4-26, eller eventuelt i fosterheim med særlege føresetnader, jf. § 4-27.

I 2000 var det registrert i alt 183 barneverninstitusjonar med til saman 1 724 plassar fordelte på barneheimar, ungdomsheimar, kombinerte barne- og ungdomsheimar, institusjonar for foreldre og barn (mødreheimar), bu- og arbeidskollektiv, akutt- og utgreiingsinstitusjonar og andre institusjonar for barn og ungdom.

Ved inngangen til 2000 var det i alt 1 326 barn og unge i institusjon (mot ca. 6000 i fosterheimar). Litt fleire gutar enn jenter er plasserte på institusjon, og aldersgruppa 14–17 år er den største gruppa. Om lag seks av ti har budd på institusjonen under eitt år, og om lag åtte av ti har budd der under to år.

9.7.2 Ulike typar institusjonar

Det offentlege eig og driv totalt sett seks av ti institusjonar, medan private, organisasjonar og stiftingar driv resten. Seks av ti barne- og ungdomsheimar er fylkeskommunale, medan det offentlege berre eig to av tolv bu- og arbeidskollektiv. Private organisasjonar eig nær halvparten av mødreheimane.

Barneverninstitusjonane i Noreg er etter måten små, frå fire til vel tretti plassar. Dei største institusjonane (ofte omtalte som senter) har fleire avdelingar. Talet på bebuarar på ei avdeling er sjeldan meir enn åtte. Institusjonar som har knytt til seg familiebasar/fosterheimar, har samla sett ansvar for ei større gruppe barn enn dei som til kvar tid bur på institusjonen.

Mødreheimane er bu-/omsorgstilbod for mødrer og komande mødrer. Tilbodet er aktuelt der ein alt kjenner situasjonen godt nok til å setje i verk hjelpetiltak med tanke på at mor skal ha omsorga. Spedbarnsheimar/senter er nemningar på institusjonar med liknande oppgåver. Ved nokre institusjonar er det etablert familieavdelingar som tek imot heile familiar. Desse driv som regel med sikte på utgreiingsopphald med tanke på å styrkje kompetansen hos foreldra.

Akutt- og utgreiingsinstitusjonane er tilbod for barn og unge som blir plasserte på kort varsel. Bakgrunnen for slike plasseringar er ulike former for kriser, gjerne knytte til vald og rusmiddelbruk. Akutt- og utgreiingsinstitusjonane er laga for korttidsopphald med tanke på å finne ut kva som er best for barnet på lang sikt.

Barneheimar er institusjonar med fire til åtte plassar som tek imot barn frå eitt til tolv år. Nokre barneheimar er planlagde for korttidsopphald. Andre tek imot barn på lengre sikt i tilfelle der til dømes fosterheim ikkje blir sett som formålstenleg. Barneheimane har ofte knytt til seg familiar utanfor institusjonen der nokre av barna bur ein stor del av tida. Nokre institusjonar for barn

har nemninga oppvekstheimar og tek sikte på at enkelte barn kan bu der til dei er vaksne (svært få). Her prøver ein å rekruttere særleg stabilt personale.

Ungdomsheimar er nemning på institusjonar for ungdom frå ca. 13 til 18 år. Dette er den største gruppa, og det finst ulike typar av slike institusjonar. Nokre er baserte på korttidsopphald, andre på lengre opphald (2–4 år). Dei sistnemnde har ofte eigne hyblar/husvære der ungdommane bur i siste fase av opphaldet. Nokre ungdomsinstitusjonar blir kalla tobase-institusjonar. Det inneber at ungdommen vekslar mellom å bu på sjølv institusjonen og i fosterheim som er knytt til institusjonen. Også ungdomsheimar kan vere oppvekstheimar i den tyding at målet med opphaldet er overgang til eigen bustad. Nokre av ungdomsheimane engasjerer seg også i ettervern.

Bu- og arbeidskollektiva tek i hovudsak imot ungdom frå ca. 14 år med rusproblem. Kollektiva skil seg frå ungdomsheimane ved at personalet i periodar på opptil fleire månader bur på institusjonen. Kollektiva har ofte pedagogiske opplæringstilbod som ein del av verksemda si, og mange av dei ligg i landlege strøk. Fleire kollektiv har avdelingar eller husvære i tettstader eller byar der ungdommen bur i siste fasen av opphaldet.

9.7.3 Utviklingstrekk

Utviklinga i barnevernet dei siste par tiåra har også ført til endringar i institusjonane. I gjeldande barnevernlov er samarbeidet mellom barnevernet og foreldra sterkt vektlagt, til dømes ved at barn kan plasserast i både institusjon og fosterheim utan at barnevernet tek over omsorga for barnet. Dette inneber nye utfordringar for barnevernet med tanke på samarbeid med foreldra til barnet.

Institusjonane har utvikla faglege haldningar der dei ser på foreldra som viktige samarbeidspartnarar. Institusjonane har også gradvis blitt meir opne mot omverda. Eit breitt samarbeid med andre instansar har tvinga seg fram, ikkje minst fordi barn og unge som i dag er på institusjon, har problem som krev meir tverrfagleg innsats enn det ein barneverninstitusjon kan tilby aleine.

Ei anna side ved utviklinga av arbeidet i barneverninstitusjonane er at det tradisjonelle skiljet mellom omsorg og behandling er blitt mindre tydeleg. Institusjonane og samarbeidspartnarane deira arbeider derfor målretta med individuelle tiltak for kvart enkelt barn med tanke på å gje god omsorg og god behandling i eitt og same tiltak. Nokre av barna i barneverninstitusjonane har så store traume at samarbeid med det psykiske helsevernet (BUP) er nødvendig. Samarbeidet mellom barnevernet og det psykiske helsevernet har utvikla seg positivt dei siste åra. Regjeringa vil følgje opp samarbeidet mellom psykisk helsevern for barn og unge og barnevernet for å sjå til at dei to tenesene blir best mogleg koordinerte.

Samanfattande kan ein seie at oppgåva for barneverninstitusjonane er at dei saman med fosterheimane er den garantien barnevernet har for at alle barn og unge skal kunne få eit trygt omsorgstilbod når dei treng det. Opphald i institusjon er ofte eit kombinert omsorgs- og behandlingstilbod, forsterka med hjelp frå andre hjelpetenester. Det overordna målet med institusjonsopphaldet er tilbakeføring til eigen heim eller plassering i fosterheim – eventuelt etablering på eiga hand.

9.7.4 Effekten av institusjonsopphald

Det er grunn til å tru at ei rekkje faktorar er med og avgjer verknadene av institusjonsplassering, og det kan vere vanskeleg å vurdere effekten av institusjonsopphald. Dette heng mellom anna saman med mangfaldet av institusjonar, ulike behandlingsmåtar- og kulturar, at formåla og lengda av plasseringane varierer, og at barna og dei unge har varierende behov – frå reine omsorgsbehov til behandlingsbehov for alvorlege åtferdsvanskar eller rusproblem.

Vi har lite forskning om effekten av institusjonsopphald, særleg er det lite norsk empirisk forskning om utgreiings- og omsorgsinstitusjonar. Men funn frå ulike land er relativt samsvarande og viser at kulturen ved den enkelte institusjonen er sentral når det gjeld effekten av opphaldet. Det finst ikkje noka enkel oppskrift på korleis institusjonane bør vere for at opphaldet skal vere vellykka. Det viktige synest å vere at det konkrete tilbodet er tilpassa behova hos det enkelte barnet. I tillegg til at det må arbeidast ut frå ressursane og problemet hos det enkelte barnet, må institusjonstilbodet vere variert, og behandlingssopplegget må vere mangfaldig. Utvalet i NOU 2000: 12 peiker i kapittel 14.8.5 på at ulike grupper har nytte av ulike sider ved eit institusjonstilbod, og at det derfor er lite formålstenleg å blande ungdommar med ulike problem i same tiltak.

Befringutvalet peiker på at dei dårlegaste resultata ved institusjonsplassering er funne der ungdom for kortare eller lengre tid er tvangsplasserte på institusjon og derfor er lite motiverte til å gjere seg nytte opphaldet. Institusjonar som tek imot unge med mindre alvorlege og meir varierte problem, rapporterer på den andre sida om positive resultat med ei overvekt av ungdom som greier seg bra ved oppfølging. Det blir vidare sagt at basert på objektive mål som talet på kontaktar med politi og så vidare, synest ikkje institusjonsopphaldet å gje nokon positiv effekt for dei vanskelegaste ungdommane, men basert på meir subjektive mål som familieevaluering synest resultata å vere betre.

Utvalet seier på side 176: «Alt i alt har foreliggende undersøkelser vist dårlige resultater av institusjonsbehandling (Noregs forskingsråd, 1998). Resultatene fra internasjonal forskning tyder som nevnt på at institusjonsopphold for de vanskeligste gir dårlige resultater, særlig på lengre sikt. En mulig forklaring på dette kan være at ettervernet er for dårlig og at det legges for lite vekt på å endre økologien som barn og ungdom vender tilbake til. Men forklaringen kan også være at institusjonene i seg selv skaper problemer gjennom å føre til «sosial smitte» og forsterke ungdommens problematferd».

9.7.5 Innføring av godkjenningsordning

Barne- og familiedepartementet sende i mars 2001 ut eit høyringsnotat der det blei foreslått å ta inn ein paragraf i barnevernlova som gjev departementet heimel til å gje forskrifter om kvalitetskrav til barneverninstitusjonar. Framlegget omfatta både dei fylkeskommunale og private institusjonane. Det blei vidare foreslått ei særskild godkjeningsordning for private institusjonar som ikkje er innpassa i fylkeskommunen sin plan. Framlegget fekk brei støtte frå høyringsinstansane. Framlegget blei fremja for Stortinget (Ot.prp. nr.103 (2000-2001)), men blei trekt tilbake hausten 2001 fordi det er nødvendig å sjå spørsmålet i samanheng med utgreiinga av den framtidige organiseringa av oppgåvene som i dag ligg i fylkeskommunen. Som det går fram av kapittel 7.6, vil regjeringa tidleg om hausten legge fram ein odelstingsproposisjon med for-

slag om statleg overtaking av fylkeskommunen sine oppgåver på barnevernområdet og familievernområdet. I proposisjonen vil det også bli lagt fram forslag om å innføre ein ny heimel for departementet til å gje forskrifter om kvalitetskrav til barneverninstitusjonar. Det vil i tillegg bli lagt fram forslag om ei særskild godkjenningsordning for private institusjonar. Etter forslaget vil statlege, regionale styresmakter i barnevernet bli godkjenningsinstans.

9.7.6 Revisjon av forskrifta om rettar

Befringutvalet gjorde framlegg om at forskrifta som regulerer tvangsbruk under opphald i barneverninstitusjon, bør gjennomgåast med sikte på om det er i barnet si interesse med dagens avgrensingar. Det gjeld mellom anna i retten til kroppsvisitering ved mistanke om våpen, og korleis ein kan stoppe barn dersom dei rømmer. Tvangsbruk i institusjon blir i dag regulert av forskrift av 9. februar 1993 om rettar og bruk av tvang under opphald i barneverninstitusjon.

Barne- og familiedepartementet sende 14. februar 2001 ut på høyring framlegg til revisjon av denne forskrifta. Bakgrunnen for framlegget var eit ønske om å kome behovet for meir presise reglar på området i møte, og dessutan gjere forskrifta brukarvennleg. Ein såg også behovet for visse realitetsendringar. Samla sett er formålet med revisjonen å leggje forholda til rette for god og formålstenleg omsorg og behandling under opphald i barneverninstitusjon, samstundes som rettstryggleiken for barna blir teken vare på.

Av realitetsendringar kan ein nemne at beviskravet for å kontrollere post, gå til ransaking og kroppsvisitasjon er foreslått sett ned frå «skjellig grunn til mistanke» til «begrunnet mistanke». Det er også foreslått å utvide retten institusjonen har til å gjennomføre kroppsvisitasjon til å omfatte alle barn som er i institusjon, uavhengig av grunnlaget for opphaldet. Etter gjeldande forskrift er det berre løyve til å kroppsvisitere barn som er i institusjonen med heimel i dei såkalla åtferdsparagrafane, det vil seie barnevernlova §§ 4-24 og 4-26. Vidare er det framlegg om regulering av telefonbruk, og det er foreslått ein regel om beslaglegging og tilinkjesgjerding av rusmiddel og farlege gjenstandar. Det er også foreslått å utdjupe og presisere rutinane for tilfelle der barn rømmer frå institusjonen.

Departementet har fått inn mange høyringsfråsegner og vil på bakgrunn av det som har kome fram i høyringsrunden, vurdere kva for framlegg som bør følgjast opp.

9.8 Særlege tiltak for barn og unge med åtferdsvanskar

9.8.1 Åtferdsvanskar hos barn og unge

NOU 2000:12 omtaler åtferdsvanskar hos barn og unge som eit utfordrande problemområde. Utvalet seier på side 163 : «Betegnelsen alvorlige atferdproblemer blant barn og unge refererer til vedvarende konfliktfylte forhold til omgivelsene, noe som vises ved svak sosial fungering, skoleskulk, dropout, dårlig mestring av skolegangen, rusmiddelmisbruk osv. I forskningslitteraturen benyttes ofte begrepet «antisosial atferd» som et samlebegrep for utagerende handlinger som krenker andres eller samfunnets rettigheter. Fra

et legalt perspektiv er antisosial atferd ofte identisk med lovbrudd og kriminalitet.»

Utvalet viser til at omgrepet åtferdsvanskar rommar eit vidt repertoar av problem og symptom av ulike slag, og at området står fram som eit felt med mange teoriar, forståingsmåtar og tiltak. Barn og unge som er særleg vanskelige og utagerande, kan kome i kontakt med fleire instansar, mellom anna barnevernet, psykisk helsevern for barn og unge, den pedagogisk-psykologiske rådgevingstenesta og politiet. Dei ulike fagmiljøa og instansane bruker varierende omgrep og rettar fokus på ulike forhold. Til dømes fokuserer barnevernet i åtferdsreglane, §§ 4-24 og 4-26, på ungdom som har delteke i alvorleg eller vedvarande kriminalitet, som vedvarande har misbrukt rusmiddel og som har delteke i prostitusjon og/eller vagabondering over tid. Barnevernet er også oppteke av dei faktorane som på lengre sikt kan føre til åtferdsvanskar, så som omsorgssvikt, mishandling, overgrep og skoleproblem. Utvalet viser vidare til at skoleverket og pedagogisk-psykologisk teneste varierer omgrepsbruken og mellom anna nyttar diagnostiske omgrep frå psykisk helsevern for barn og unge, samstundes som skoleverket også bruker omgreper som meir spesifikt skildrar mobbing, trakassering og problemåtferd knytt til opplæringsmiljøet.

Befringutvalet er også oppteke av at det må gjerast mindre attraktivt for kommunane å «eksportere» barn og unge bort frå nærmiljøet. Utvalet seier at kommunane må stimulerast til å prøve ut lokale tiltak for ungdom med åtferdsvanskar for å redusere behovet for institusjonar. Tilskots- og refusjonsordningar bør også leggjast slik til rette at dei stimulerer til nærmiljøbaserte hjelpetiltak i staden for plasseringar utanfor heimen.

Departementet er samd med Befringutvalet på dette punktet. Det er derfor sett i gang eit omfattande arbeid med å innføre nærmiljøbaserte tiltak for denne gruppa barn og unge i alle fylka. Samstundes blir kommunane stimulerte til å nytte slike tilbod ved at eigendelen ved desse tiltaka er halvparten av eigendelen kommunen må betale ved bruk av fylkeskommunale tiltak utanfor heimen (institusjonar og forsterka fosterheimar). Samstundes vil departementet oppmode fylkeskommunen til å bruke ein større del av ressursane sine i samarbeid med kommunane til familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Fleire fylkeskommunar er alt inne i ein slik dreingsprosess.

9.8.2 Handlingsplanen for arbeidet med barn og unge med alvorlege åtferdsproblem

I 1997 blei det laga ein handlingsplan for arbeidet med barn og unge med alvorlege åtferdsproblem. For å sikre barn og unge med alvorlege åtferdsproblem betre hjelp blei det gjeve eit tilskot til det arbeidet barnevernet driv for denne gruppa. Midlane blei brukte til fagleg opprusting, til dømes kvalitetssikring av institusjonar. I dei fleste fylka blei det etablert ei fylkeskommunal konsultasjons- eller rettleiingsteneste for å styrkje oppfølginga av barn og unge i barne- og ungdomsheimar, forsterka fosterheimar og andre tiltak etter åtferdsparagrafane i barnevernlova. Konsultasjonstenesta skal også hjelpe det kommunale barnevernet i dei vanskelegaste sakene slik at ein i størst mogleg grad unngår drastiske tiltak.

I 1997 fekk Noregs forskingsråd i 1997 i oppdrag frå Barne- og familiedepartementet og dåverande Sosial- og helsedepartementet å arrangere ein konferanse om nasjonal og internasjonal forskning omkring årsaksforhold, behandlingsmetodar og resultat av ulike typar tenester og tiltak for barn og unge som er spesielt vanskelege og utagerande. Ei ekspertgruppe blei sett ned for å følgje opp konferansen med tilrådingar. Hovudkonklusjonen frå ekspertgruppa var at institusjonstilbod aleine ikkje eignar seg for denne gruppa. I tillegg må ein satse intensivt på tiltak der ulike delar av hjelpeapparatet blir drege inn saman med familie, skole, arbeidsliv og fritidsmiljø. Som eit resultat av dette er det sett i gang opplæring i alternative metodar for å førebyggje og stoppe problemåtferd hos barn og unge. Barne- og familiedepartementet og Helsedepartementet samarbeider om å implementere desse metodane i alle fylka. Alvorlege adferdsproblem blant barn og unge er ei felles oppgåve og utfordring for de to departementa. Samarbeidet vil bli vidareført gjennom forskning, evaluering og iverksetting av dei aktuelle behandlingsmetodane mellom anna i samarbeid med region- og kompetansesentra for barn og unge.

9.8.3 Behandlingsmetodane PMT – Parent Management Training og MST – Multisystemisk terapi

Parent Management Training, PMT, rettar seg mot familiar med åtferdsvanskelege barn i alderen 5 til ca. 12 år. Metoden er utvikla gjennom 30 år ved Oregon Social Learning Center i USA. PMT har som mål å endre samhandlinga mellom foreldre og barn slik at prososial åtferd blir framelska og støtta opp om. Samstundes skal ein bryte og redusere fastlåste negative mønster. Metoden har både eit førebyggjande og behandlande siktemål. Han skal førebyggje og stoppe utvikling av åtferdsproblem hos barn i den aktuelle aldersgruppa. Satsinga på PMT vil skje i eit samarbeid mellom barnevernet og det psykiske helsevernet for barn og unge, og tilbod om denne metoden vil bli gjeve av både tenestene.

Gjennom metoden lærer foreldra spesifikke framgangsmåtar i samhandlinga deira med barnet. Det blir tilrådd ei behandlingstid på opp til 50 timar, utan at det er noka absolutt tidsavgrensing. Forskingsresultat viser at intervensjonen gjev ein klar reduksjon av åtferdsproblem både heime og på skolen. Alle fylka har i dag kvalifiserte PMT-terapeutar.

Implementeringa av PMT i Noreg er fagleg og administrativt knytt til Psykologisk Institutt, Universitetet i Oslo (Senter for studiar av problemåtferd og innovativ praksis). Ved senteret er det i tillegg til prosjektleiar fire nasjonale PMT-konsulentar som saman med ei forskningseining har eit fagleg ansvar for implementering, vidareutvikling og evaluering av metoden i Noreg. I tilknytning til dette driv senteret undervisning, rettleiing og sertifisering av nye terapeutar. Metoden skal først vidare til andre omsorgsmiljø som barnehage, skole, fosterheim og institusjon.

Det førebyggjande perspektivet står sentralt i PMT. Familiar som har barn med åtferdsvanskar, skal få tidleg hjelp. Kunnskap om PMT må derfor vere tilgjengeleg i dei instansane barnefamiliane møter, til dømes på helsestasjon, i barnehage og skole. Dei tilsette skal kunne bruke prinsippa i metoden i arbeidet med barna og eventuelt i rådgjevinga til foreldra. Når problema har eit omfang som krev meir aktiv og direkte intervensjon i familien, må dei tilsette

kunne vise til kommunale hjelpetenester som PPT og barnevern. Ved komplekse saker eller når PMT-kompetanse ikkje er utvikla på kommunalt nivå, vil det vere nødvendig å vise vidare til dei spesialiserte tenestene som psykisk helsevern for barn og ungdom, familievern eller fylkeskommunalt barnevern.

I tillegg til å behandle familiar er senteret i gang med å utvikle modellar for arbeid med åtferdsvanskelege barn i barnehagar og skolar, og barn som er plasserte utanfor heimen, til dømes i beredskapsheimar, fosterheimar og institusjonar.

Gjennom tilrettelegging for programmet i barnehage og skole kan ein intervenere tidleg og gje rettleiing til omsorgspersonar. Problemutvikling kan hindrast og negative åtferdsmønster kan brytast både i forhold til enkeltbarn og grupper. PMT rettleiingsprogram i barnehage og skole vil gjennom bevisstgjeriing og rettleiing av dei tilsette gje auka kunnskap om førebygging og utvikling av åtferdsproblem, styrkje omsorgsevna overfor dei vanskelegaste barna og gje meir dugleik til å handtere utfordringar med dei åtferdsvanskelege barna i barnehage- og skolemiljøet.

Boks 9.3 Eit døme på bruk av PMT-behandling

Barnet med åtferdsproblem er ein gut på ti år. Han bur saman med sine biologiske foreldre og to yngre sysken. Foreldra har hatt ein del konflikthar og vurderte ein periode separasjon, men har valt å halde saman.

Foreldra skildrar sonen som eit vanskeleg barn heilt sidan førskolealderen. Dei fekk tidleg klager på han frå barnehagen. Han hadde stadige sinneutbrot, sette seg opp mot eller nekta å følgje beskjedar frå dei vaksne og var stadig i konflikthar med andre barn. Dette har halde fram i skolealder, og foreldra får stadige klager frå lærarane fordi sonen bryt reglar og er kranglete og aggressiv mot medelevar. Det hender at naboar ringjer på og klagar over at sonen har vore i konflikt med deira barn eller har øydelagt noko. Sonen har ingen nære venner, noko foreldra knyter til det heftige temperamentet hans og det at han alltid vil bestemme.

Heime blir han sint viss foreldra ber han om noko, argumenterer eller nekter å gjere det han blir beden om. Mor er blitt redd for raserianfalla til sonen etter at han har slått, og seier ho sjeldan ber han om noko. Når sonen blir sint, dreg ho seg unna med ein gong. I forholdet til faren går det noko betre, men far må kjeffe mykje og slå i bordet i mange situasjonar for å få roa han. Foreldra har også oppdaga at sonen kan lyge i fleire situasjonar.

Guten er flink i sport, men meistarar best aktivitetar som ikkje er prega av lagspel. Foreldra omtaler han som uthaldande når det er noko som interesserer han, og seier at han kan vere snill mot veslesystera si.

Tidlegare har PPT vore inne og gjeve råd både til barnehagen, skolen og foreldra utan at det gav effekt.

Foreldra er no svært slitne av stadige konflikthar heime og klagar dei får frå skole og nærmiljø. Det har nyleg vore ein episode der sonen var innblanda i ein alvorleg slåstkamp på skolen der han tok kvelartak på ein medelev. Rektor har varsla at noko må gjerast, og foreldra har blitt tilrådde å vende seg til barnevernet og be om PMT-behandling.

Vidare arbeid: Arbeidet til PMT-terapeuten vil vere retta mot å styrkje dei ressursane familien sjølv har. Dette gjer ein gjennom å trene foreldra i å gje gode beskjedar, gje mykje oppmuntring for positiv åtferd og milde negative konsekvensar for negativ åtferd. I tillegg arbeider ein med korleis familien kan løyse problem og regulere kjensler i vanskelege situasjonar. Foreldra får trening i korleis dei kan hjelpe til med å følgje opp utviklinga av det barnet greier både heime og ute blant andre. PMT-behandlinga involverer også arbeid med skolesituasjonen og om nødvendige andre delar av nærmiljøet barnet lever i.

Behandlingsmetoden «Multisystemisk terapi» er ein familiebasert metode som byggjer på «familiebevaring» og «myndiggjering» av foreldra. Metoden, som er utvikla i USA, har som målgruppe barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlege åtferdsproblem eller som alt har utvikla slike problem. Metoden rettar seg dermed både mot barn og unge som er i ferd med å innfri, og dei som alt innfrir, kriteria i barnevernlova for plassering i institusjon etter åtferdsparagrafane, jf. §§ 4- 24 og 4- 26 i barnevernlova. Utgangspunktet for metoden er at den mest effektive måten å hjelpe barn og unge på, er gjennom å hjelpe familien og dra dei aktivt med i handlinga frå formuleringa av måla til handlinga er gjennomført. Behandlinga som er eit alternativ til institusjonsplassering, blir gjeven i heimen og nærmiljøet til den unge. Sjølv om MST først og fremst er eit tilbod til barn og unge som framleis bur heime, kan handlinga også brukast overfor barn og unge som bur i fosterheimar med særlege føresetnader jf. barnevernlova § 4-27.

MST er eit intensivt, tidsavgrensa og familiebasert tilbod til barn og unge som er kriminelt belasta og/eller har utvikla eit rusproblem. Tilbodet er retta mot den unge og familien hans eller hennar og blir gjennomført i lokalmiljøet der alle aktuelle instansar blir dregne med i handlinga.

Metoden, som er kjenneteikna av å vere ei heilskapleg omsorgs- og behandlingsform, tek utgangspunkt i at åtferdsproblem blir haldne oppe av uheldige omgangsformer i eller mellom sosiale system. Dei vanlegaste døma på eit slikt system er familien, skolen, arbeidsstaden og jamaldringsmiljøet, men kan også vere andre sosiale/kulturelle institusjonar og omgjevnadene til familien. Foreldra ser ein på som likeverdige samarbeidspartnarar i handlinga, og dei har hovudansvaret for å formulere konkrete behandlingsmål og hjelpe til at desse måla blir nådde. Familien ser ein på som ein verdifull ressurs sjølv om dei har mange og alvorlege problem. Gjennom foreldrestøtte og aktivt nærvær i familien søker behandlarane å setje familien i stand til å løyse sine egne problem. For å redusere åtferdsproblema må ofte oppsøkingssaksen hos foreldra bli betre, skoleprestasjonane til den unge utviklast vidare, kontakten med avvikande ungdomsmiljø reduserast og kontakt med ikkje- kriminelle jamaldrande byggjast opp att. Gjennomsnittleg behandlingstid er fire månader. Behandlarane er tilgjengelege heile døgnet under behandlingsperioden. Etter avslutta behandling blir familien eventuelt følgd opp av det lokale hjelpeapparatet.

Det ligg føre mykje dokumentasjon frå USA som viser at MST er ein av dei mest lovande metodane i handlinga av slike problem. Sjølv om nordisk behandlingssøking er sparsam innanfor dette området, viser dei få under-

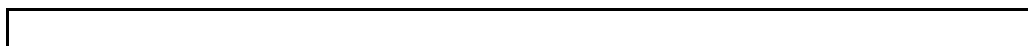
søkingane som ligg føre, at familieintensive, nærmiljøretta tiltak kan gje gode resultat. MST er for tida under evaluering i Noreg, og resultata så langt er svært lovande.

Tilbod om MST kjem i dag i regi av fylkeskommunen. Metoden inneber ei utviding av tilboda frå andrelinjetenesta til barn og unge med alvorlege åtferdsproblem. I løpet av dei siste par åra har Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet tilbode alle fylkeskommunane i landet opplæring i MST-behandling. Responsen har vore svært positiv. I dag er det minst eitt MST-team i dei aller fleste fylka. Kvart team har tre behandlarar og ein rettleiar. Eitt team kan behandle opp til 25–30 familiar i året. MST er i første rekkje eit alternativ til institusjonsplassering.

Behandlinga er å rekne som hjelpetiltak etter barnevernlova § 4-4, andre ledd. Normalt er det barneverntenesta i kommunen som har ansvaret for tiltak i heimen, men ved bruk av MST får kommunen behandlingsstøtte frå fylkeskommunen. Ettersom problemnivået i MST-saker tilsvarende saker etter reglane i åtferdsparagrafane i barnevernlova, er det naturleg at den fylkeskommunale konsultasjonstenesta blir dregen inn på førehand, slik at dei saman med barneverntenesta og familien kan vurdere om det er MST, institusjonsplassering eller andre tiltak som er best eigna for ungdommen. Sidan ansvaret for å gjennomføre tiltaka ligg hos fylkeskommunen, bør konsultasjonstenesta vere med i vurderinga av kven som skal få kva av fylkeskommunale tilbod, inklusive MST. Det er likevel kommunen som må gjere vedtak om å setje i verk MST i den enkelte familien. Sidan MST er eit alternativ til institusjon, blir utgiftene delte mellom kommune og fylkeskommune som ved institusjonsplassering. Dersom MST-teamet vurderer at det trengst andre hjelpetiltak i behandlingsperioden, betaler kommunen utgiftene som er knytte til dei. MST-behandling fører med seg mykje mindre kostnader samanlikna med behandling i institusjon.

For å kunne lykkast med behandlinga arbeider teama tett saman med barneverntenesta og andre aktuelle tenester. Barneverntenesta i kommunen har ansvar for å gjere ein avtale mellom kommunen og foreldra medan MST blir gjennomført. Barnevernet har også oppfølgingsansvar i behandlingsperioden og må hjelpe til med å sikre familien dei praktiske og økonomiske vilkåra som krevst for å halde ungdommen i det heimebaserte tiltaket. Kommunen må også heile tida vurdere behovet for eventuelle akutt-plasseringar medan MST-behandlinga er i gang. Sidan MST skjer i kommunen den unge bur i, vil også faginstansane i denne kommunen få tilført verdifull kunnskap og kompetanse.

Etter barnevernlova er det eit overordna prinsipp at ein først og fremst skal prøve å løyse dei behova barn har for hjelp, gjennom tiltak i heimen. Tilsvarende skal tiltak utanfor heimen berre nyttast når det ikkje er mogleg å skape tilfredsstillande forhold for barnet i heimen. Målet for departementet er at MST skal bli så godt utbygt at alle med åtferdsproblem i den aktuelle alderen som kan ha nytte av det, skal få tilbod om denne behandlingsforma.



Boks 9.4 Eit døme på bruk av MST

Gut 14 år med minoritetsbakgrunn. Bur saman med mor, far og tre yngre sysken. Eldre bror er på rusinstitusjon.

Guten er vist til MST-behandling fordi han har teke kontrollen heime. Han rettar seg ikkje etter reglane til foreldra, kjem og går som han vil. Samhandlinga med foreldra er prega av konflikhtar og trugsmål. Guten er valdeleg heime, øydelegg inventar, kastar gjenstandar. Han har dytta mor, truga far med kniv og syskena er redde for han.

Guten har også skoleproblem med skulking, liten innsats i timane, tru-gande haldning. Han bruker dagleg hasj og tablettar, og det er mistanke om bruk av heroin. Guten er medlem av ein kriminell gjeng og har drive med biltjuveri, barneran og omsett hasj. Politiet har stadfesta og ustad-festa saker på han siste det siste halvtanna året.

Ønskt behandlingsresultat: Foreldra ønskjer at guten skal gå på skole og få seg ei utdanning, slutte med trugsmål og vald heime, at han kan bli ein god storebror for småsyskena att, hjelpe til i huset (handle, rydde kjøkken, vaske trapp), ete middag med familien, slutte med rusmisbruk og rette seg etter lover og reglar.

Barnevernet ønskjer at foreldra skal få tilbake sin autoritet over guten, at han gjennomfører skolegang, får positive fritidsaktivitetar og venner, reduserer rusbruk og sluttar med kriminalitet.

Skolen ønskjer at han gjennomfører grunnskolen, styrkjer sosiale evner (evne til samarbeid, ikkje-trugande haldning). Ønskjer også å avklare om andre skoleopplegg kan vere betre tilpassa hans behov.

Politiet meiner at guten må vekk frå kriminalitet, få andre interesser og venner og at ungdomsgjengen må bli oppløyst.

To veker inn i saka: Guten er svært utprøvande heime. Fleire gonger siste veka har han overtalt/krangla/truga mor til å gje han pengar utover faste vekepengar. Far står imot og gjev han ikkje meir pengar enn tidle-gare avtalt. Foreldra trur han bruker pengane på rusmiddel. Mor gjev etter for å unngå at han finansierer rusbruk på kriminelt vis. Far meiner at dette ikkje hjelper guten, og vil at mor skal slutte å gje etter.

Terapeuten har jobba med å kartleggje forventningane foreldra har til guten på ulike område (inntider, deltaking heime, vekepengar, skole-gang, rusfridom, reglar i samfunnet osv). Han arbeider saman med foreldra med å finne privilegium foreldra kan bruke som belønning i ein fam-iliiekontrakt. Terapeuten jobbar også med tryggleiksplanlegging. Det går tungt med å finne personar i det naturlege miljøet

omkring familien som kan inngå i tryggingsplanen og elles vere eit støt-teapparat rundt mor og far. Far er lite open på å vise omverda at familien strevar med guten. Far uttrykkjer sinne overfor sonen, og han forstår ikkje kvifor gutten ikkje set meir pris på alle goda han får. Terapeuten jobbar saman med foreldra for å få fram kor viktig det er at dei begge står samla bak reglane i familiekontrakten. Det er viktig at sosial støtte og tryggingsplanlegging er på plass før familiekontrakt kan setjast ut i livet.

12 veker inn i saka: familiekontrakt og tryggingsplan har vore på plass i fleire veker, og foreldra jobbar godt saman. Guten er meir heime. Han rettar seg etter inntider og oppfører seg meir høfleg i forhold til forel-dra. Den vonde sirkelen med kjefing og klagemål er broten. Han har fleire gonger den siste tida sete barnevakt medan foreldra har vore ute på sosiale aktivitetar. Skolen melder også om betring. Den stygge munnbruken og trugsmåla er borte. Han kjem på skolen stort sett kvar

dag og deltek meir aktivt i timane. Skolen framhevar det gode samarbeidet dei har etablert med foreldra om skolesituasjonen til guten, som den viktigaste faktoren for at han viser betre åtferd på skolen. Dei har jamleg kontakt med foreldra med tilbakemelding om åtferda hans. Skolen har gjort forventningane sine til guten tydelege, og dei følgjer opp med konsekvensar og privilegium. I tillegg har han fått eit meir tilpassa undervisningsopplegg som han ser ut til å profitere på. Foreldra har fått hjelp av bror til far og ein vennefamilie i nabolaget til å overvake guten og gjennomføre kontrakten. Dei har skaffa seg oversikt over kven han vankar saman med, og dei har fleire gonger teke kontakt med foreldra til vennene hans. Saman med støttespelarane sine har dei drege ut og henta guten når han har blitt borte frå avtalar. Negative konsekvensar som inndraging av mobiltelefon, lommepengar og bruk av internett, og i tillegg bruk av husarrest ved negativ åtferd, medan han tener økonomisk på reine urinprøver og etterleving av reglar, har hatt tilsikta effekt. Han har begynt å trene fast på treningsstudio saman med ein gut i klassen som ikkje er knytt til kriminelt miljø, og han har hatt fire reine urinprøver på rad. Far har teke han med på jobben nokre gonger, der han har vore til god hjelp.

MST-terapeuten tenkjer no at saka kan avsluttast om ein månads tid. Framleis står det att tett oppfølging omkring rus, og det er vanskeleg å bryte all kontakt med det kriminelle miljøet. Målet er at familien sjølv og støttespelarane deira skal vere i stand til føre vidare det arbeidet dei med godt resultat har gjort dei siste månadene.

9.8.4 Institusjontiltak som behandling av alvorlege åtferdsvanskar

Bruk av institusjonar som behandlingstiltak retta mot ungdom med åtferdproblem har generelt vore mykje omdiskutert. Dersom barneverninstitusjonar skal nyttast til dette formålet, bør eit minstekrav vere at dei kan vise til at det er sannsynleg at det vil få positive effektar for ungdommane som blir plasserte. Ingen skal kunne påleggje barnevernet å administrere tiltak som i realiteten er straff. Dette gjeld alle plasseringar, men særleg vil tvangsplasseringar i institusjonar som fungerer dårleg eller negativt for utviklinga hos ungdommane, vere prinsipielt gale og uetisk.

Generelt lågare effektar av institusjonsbehandling samanlikna med gjenomsnittsresultat frå behandlingstiltak utanfor institusjon ser det ut til at ein delvis kan forklare med at ungdommane blir samla i grupper, og at behandlinga skjer borte frå nærmiljøet. Samling av ei gruppe ungdommar med alvorlege åtferdsvanskar fører alltid med seg ein risiko for at det kan utvikle seg ein ungdomskultur som er prega av antisosiale haldningar og åtferd, og som verkar med til auka åtferdsvanskar. Risikoen for at det skal utvikle seg ein slik ungdomskultur, ser ut til å vere størst ved bruk av lukka institusjonar som isolerer ungdommane frå verda utanfor, og ved for høg grad av ekstern kontroll av åtferda til ungdommane. Dermed blir det tronge grenser for dei til å ha medverknad sjølve. Ved val av behandlingstiltak bør institusjon derfor vere det siste valet, og berre brukast for dei ungdommane som viser ei åtferd som gjer det nødvendig med dei fysiske rammene som ein institusjon inneber. Institusjonsoppchalddet bør dessutan vere så kort som mogleg. Også for ung-

dommar med alvorlege åtferdsvanskar bør tiltak som nærmiljøbaserte, spesialiserte fosterheimar eller mindre famieliknande tiltak nyttast i dei tilfella dette gjev gode nok rammer rundt ungdommane.

Ein fersk forskingsgjennomgang stadfestar at ein bør velje tiltak som MST framfor institusjon (Kunnskapsoversikt over forskning om institusjonsbehandling av utagerande ungdommar, Andreassen 2002). Men for nokre ungdommar vil nærmiljøbaserte tiltak ikkje vere nok, og for dei vil institusjonsplassering i mange tilfelle vere det neste alternativet. Dette inneber at ungdommane kan vere greidde ut som del av MST. På denne bakgrunnen synest det naturleg å utvikle eit samarbeid mellom MST og institusjonstiltak, til dømes ved at institusjonen for ein periode tek over rolla til familien og nærmiljøet som den settinga behandlinga går føre seg i. MST eller MST-liknande tiltak kan også vise seg fruktbart i ettervernet. Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med andre aktuelle departement følgje opp denne typen tilnærmingar gjennom «Senter for studier av atferdsproblemer og innovativ praksis».

Alvorlege åtferdsproblem er svært vanskelege å behandle. Innsatsen bør derfor først og fremst setjast inn som førebyggjande hjelp til barn og familiar, dernest som behandling i settingar som har dokumentert evne til betring hos klientane. Institusjon bør berre brukast i avgrensa grad, og då som ledd i ei heilskapleg behandling som kan dokumentere at det er sannsynleg med ein positiv effekt på dei ungdommane som blir plasserte der.

9.8.5 Bør inngrepskriteria ved alvorlege åtferdsvanskar takast inn i barnevernlova § 4-12 om omsorgsovertaking?

Etter gjeldande barnevernlov kan barn plasserast utanfor heimen mot barnet og/eller foreldra sin vilje på to ulike grunnlag: Omsorgssvikt frå foreldra si side, jf. §§ 4-12 og 4-8, og alvorlege åtferdsproblem hos barnet, jf. § 4-24. Vedtak om omsorgsovertaking er retta mot foreldra, medan vedtak om særtiltak for barn med alvorlege åtferdsvanskar er retta mot barnet sjølv. Bakgrunnen for at ein i barnevernlova innførte eigne reglar om åtferdsvanskar, var mellom anna at barnevernet og foreldra ofte vil vere einige om – og derfor kan samarbeide om – tiltaket, og at det var nødvendig å betre rettstryggleiken for den unge i desse sakene.

Befringutvalet kjem i NOU 2000:12 med framlegg om at inngrepskriteria i barnevernlova skal behandlast under eitt, slik at omsorga blir overteken også der inngrepskriteriet knyter seg til åtferdsvanskane hos ungdommen. Utvalet uttalte at ei eiga ordning for barn og unge med åtferdsavvik kan føre til ei underkommunisering av bakanforliggjande omsorgssvikt eller bakanforliggjande psykiske problem. Praktiseringa av ordninga har, slik utvalet ser det, ført til eit perspektivskifte på barnet ut frå alder: Opp til ca. 12 år blir barn vurderte i lys av omsorgssituasjonen sin, og etter det blir dei meir vurderte som vanskelege eller kriminelle.

38 høyringsinstansar har uttrykt støtte til framlegget om at inngrepskriteria ved alvorlege åtferdsvanskar blir tekne inn i barnevernlova § 4-12, slik at det blir nødvendig å ta over omsorga. 26 går imot.

Barne- og familiedepartementet vil understreke at det ikkje utan vidare er ein samanheng mellom åtferdsproblematikk hos barn og unge og omsorgssvikt hos foreldra. I dei tilfella der det ikkje er ein slik samanheng, vil det etter

regjeringa si oppfatning vere uheldig dersom barneverntenesta også må overta omsorga for å kunne tilby barnet behandling for åtferdsvanskane. Barne- og familiedepartementet legg også til grunn at utsiktene til eit godt samarbeid mellom barneverntenesta og foreldra vil kunne bli vanskelegare dersom barneverntenesta må fokusere på omsorgsevnene til foreldra framfor problema til barnet. Barne- og familiedepartementet er, som Befringutvalet, oppteke av å styrkje autoriteten til foreldra og gjere dei meir sjølvtrygge. Ei endring som krev at foreldra blir fråtekne omsorga, er etter Barne- og familiedepartementet sitt syn ikkje i samsvar med auka fokus på foreldreautoritet og samarbeid mellom barnevern og familiar.

Barne- og familiedepartementet er oppteke av at det også for barnet kan føre med seg ei ekstrabelastning dersom foreldra mister omsorga. Vidare kan barn som er under omsorg av foreldra sine, men som det er sett i verk åtferdstiltak overfor, bu heime i periodar der dei ikkje held til på institusjonen. Framlegget i Befringutvalet er etter Barne- og familiedepartementet sitt syn i dårleg samsvar med «det mildeste inngreps prinsipp» som inneber at barneverntenesta ikkje skal setje inn meir inngripande tiltak enn nødvendig. Det er også i dårleg samsvar med det «biologiske prinsipp» som blir lagt til grunn i barnevernlova. At den biologiske tilknyttinga er viktig, blir også lagt vekt på i andre delar av utgreiinga frå Befringutvalet.

Barne- og familiedepartementet vil peike på at dersom det er ein samanheng mellom problema hos barnet og foreldra si omsorg, gjev alt dagens lov fylkesnemnda høve til å gjere vedtak om omsorgsovertaking og åtferdstiltak samstundes. For 1998 og 1999 blei slike dobbelte vedtak gjorde i ca. 25 % og 20 % av sakene. Slik departementet ser det, tek dagens ordning derfor vare på den nødvendige fleksibiliteten. Ho gjev også handlingsrom til å behandle sakene ut frå dei ulike føresetnadene hos dei unge og på bakgrunn av den samansette problematikken omkring dei. Dagens ordning sikrar vidare det viktige omsynet til samarbeid med foreldra og styrking av foreldreautoriteten. Barne- og familiedepartementet meiner derfor at dagens ordning bør stå ved lag.

9.9 Adopsjon som barneverntiltak

9.9.1 Vilkår og verknad

Barnevernlova § 4-20 regulerer spørsmålet om fråtaking av foreldreansvaret og høvet fylkesnemnda har til å samtykkje i ein adopsjon. Dersom fylkesnemnda har vedteke å ta over omsorga for eit barn, kan nemnda ut frå denne regelen også vedta at foreldreansvaret i det heile skal takast frå foreldra. Fylkesnemnda kan i desse sakene også gje samtykke til adopsjon i staden for foreldra. Samtykket kan ein gje mot dei biologiske foreldra sin vilje.

Adopsjon mot foreldra sin vilje er eit særdeles inngripande tiltak. Ordninga er likevel ikkje ny ved barnevernlova av 1992. Også barnevernlova av 1953 gav heimel for adopsjon jamvel om dei biologiske foreldra ikkje gav sitt samtykke. Dette gjekk ikkje fram av ordlyden i lova, men blei slått fast av Høgsterett i 1982 (Rt. 1082 s. 1687).

Vilkåra for å gje samtykke til adopsjon etter gjeldande barnevernlov § 4-20 er strenge. Foreldreansvaret må vere teke frå foreldra. Det er vidare eit krav

at det må reknast som sannsynleg at omsorgsovertakinga vil bli varig, anten fordi foreldra varig ikkje vil kunne gje barnet forsvarleg omsorg, eller fordi barnet har fått slik tilknytning til fosterforeldra sine og miljøet der det er, at det etter ei samla vurdering kan føre til alvorlege problem for barnet om det blir flytt tilbake til foreldra sine. Det krevst vidare at adopsjon vil vere til det beste for barnet, og at fosterforeldra har vist seg skikka til å oppdra barnet som sitt eige. Når desse vilkåra er til stades, kan fylkesnemnda i staden for foreldra gje samtykke til adopsjon. Årsaka til at vilkåra er strenge, er dei omfattande rettsverknadene ein adopsjon har for barnet, dei biologiske foreldra og for adoptivforeldra. Sjølv adopsjonen følgjer reglane i adopsjonslova, og det er Barne-, ungdoms- og familieforvaltninga som gjev adopsjonsløyve.

Verknadene av ein adopsjon er regulert i lov av 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon. Lova byggjer på det prinsipielle grunnsynet at alle adoptivbarn, same kva årsaka til adopsjonen er, og eignefødde barn skal likestillast i juridisk forstand. I Noreg er det såleis sidan 1957 berre gjeve løyve til såkalla sterke adopsjonar. Det følgjer av adopsjonslova § 13 at adoptivbarnet ved adopsjonen får same rettsstilling som om det hadde vore adoptivforeldra sine eignefødde barn. Ved adopsjonen går såleis alle dei plikter og rettar som biologiske foreldre har, og som følgjer av foreldreansvaret, over på adoptivforeldra. Samstundes fell rettsforholdet til dei biologiske foreldra og familien deira bort. Ein konsekvens av dette er at foreldra ikkje har nokon *retttil* samvær med barnet etter at adopsjonen er gjennomført. Eit adopsjonsforhold kan ikkje opphevast. Forholdet mellom adoptivforeldre og adoptivbarn kan berre endrast ved tiltak etter barnevernlova eller ved ein ny adopsjon.

Det går ikkje fram av adopsjonsstatistikken frå Statistisk sentralbyrå kor mange adopsjonar som blir gjennomførte kvart år etter at fylkesnemnda har gjeve sitt samtykke etter § 4-20. Undersøkinga til Lena Lauritsen, «Barnevernloven § 4-20, fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon», som omfattar vedtaka frå 10 fylkesnemnder etter § 4-20 for åra 1994 og 1998, viser likevel at spørsmålet om samtykke til adopsjon var oppe for til saman 58 barn i desse to åra. Som det går fram av kapittel 2.4, ligg den store hovudvekta av innsatsen i det norske barnevernet på det førebyggjande området. Adopsjon utan foreldra sin vilje er derfor sett under eitt eit lite brukt tiltak i barnevernet.

9.9.2 Fylkesnemndene si praktisering av § 4-20

Stortinget vedtok hausten 1996 å sende over til regjeringa eit oversendingsframlegg utan realitetsvotering der Stortinget oppmoda regjeringa til å vurdere om barnevernlova § 4-20 fungerer etter sitt hovudformål. Framlegget blei sett fram i samband med behandlinga i Stortinget av St. meld. nr. 39 (1995–96) Om barnevernet, jf. Inst. S. nr. 6 (1996–97).

I ein høgsterettsdom frå 1997, innteken i Rt. 1997 s. 534, uttalte førstvoterande at lovgjevar burde vurdere «om det bør åpnes for en rett til samvær mellom biologiske foreldre også etter en adopsjon.» Førstvoterande sa vidare: «*Dette ville medføre at fordelene for barnet ved en adopsjon ikke måtte avveies mot fordelene ved fortsatt rett til samvær med biologiske foreldre.*» I den aktuelle barnevernsaka som var bakgrunnen for fråsegna frå førstvoterande, kom fleirtalet i Høgsterett til at adopsjonssamtykke ikkje burde gjevast. Dommen blei avsagt under dissens: tre-to. Førstvoterande, som tilhørde fleirtalet,

grunngav sitt standpunkt med barna sitt behov for samvær med si biologiske mor.

På bakgrunn av oppmodinga frå Høgsterett om å vurdere å opne for rett til samvær også etter ein adopsjon, og oversendingsframlegget frå Stortinget, tok departementet initiativet til forskingsprosjektet «Fratakelse av foreldreansvar og adopsjon». Prosjektet har vore ein del av programmet Velferd og Samfunn / Evaluering av velferdslovene. Sjølve forskingsprosjektet «Fratakelse av foreldreansvar og samtykke til adopsjon» er til no ikkje avslutta, og arbeidet blir ført vidare som eit doktorgradsprosjekt ved juridisk fakultet ved Universitetet i Tromsø.

Forskaren Lena Lauritsen gjennomgår i rapporten som er nemnd framfor, avgjerdene i fylkesnemndene om fråtaking av foreldreansvar og adopsjon etter barnevernlova § 4-20 for åra 1994 og 1998. Rapporten inneheld også ein artikkel, trykt i Hefte for Kritisk juss 2000 (27) nr. 3, der det blir drøfta om det bør opnast for høve til å avgjere at det skal vere samværsrett mellom biologiske foreldre og barn etter ein såkalla tvangsadopsjon.

På grunn av oppmodinga frå Høgsterett finn departementet det rett å gå så grundig inn i vurderinga av spørsmålet: Til grunn for undersøkingsdelen i rapporten ligg vedtak frå 10 av 12 fylkesnemnder for åra 1994 og 1998. Vedtaka som er gjennomgått, gjeld både saker om fråtaking av foreldreansvar, saker om fråtaking av foreldreansvar og samtykke til adopsjon, og saker om samtykke til adopsjon (der foreldreansvaret tidlegare er teke frå foreldra). Materialet omhandlar 84 barn, fordelte på 66 saker. Talet på barn er større enn talet på saker fordi nokre vedtak omhandlar fleire sysken. 43 av vedtaka (som gjaldt 57 barn) blei gjorde i 1994, og 23 vedtak (som gjaldt 27 barn) blei gjorde i 1998. Resultata i undersøkinga viser til talet på barn og ikkje til talet på vedtak.

Bakgrunnen for at barnevernet blei kopla inn i dei sakene som blei gjennomgått, var i all hovudsak knytt til dei biologiske foreldra. To forhold som svært ofte går att, er psykiske problem hos ein eller begge biologiske foreldre og rusproblem av ulik art. Andre forhold som blir nemnde av barnevernet, er umodne foreldre, problem i parforholdet, økonomiske problem og vald.

Som nemnt ovanfor gjeld undersøkinga også saker som berre gjeld fråtaking av foreldreansvar. Resultata av denne delen av undersøkinga vil ikkje bli nærmare omtalt her utover at undersøkinga viser at det er store skilnader mellom vurderingane av dette spørsmålet frå dei ulike fylkesnemndene. Dette kan tyde på at rettstilstanden knytt til fråtaking av foreldreansvaret er for uklar. Dette spørsmålet vil departementet følgje opp og vurdere nærmare før det tek stilling til kva skritt som bør takast for å avhjelpe denne situasjonen.

Det er fylkesnemnda som gjer vedtak om fråtaking av foreldreansvar og adopsjon etter framlegg frå barneverntenesta i kommunane. I dei vedtaka som utgjer grunnlaget for undersøkinga, var det i 1994 og 1998 reist sak om samtykke til adopsjon for til saman 58 barn. For 42 barn gjaldt saka både fråtaking av foreldreansvar og adopsjon. For 16 barn var det tidlegare reist sak om fråtaking av foreldreansvaret, slik at vedtaket berre gjaldt samtykke til adopsjon. I 1994 blei det fremja framlegg om samtykke til adopsjon for 41 barn, for 31 av desse barna gjaldt saka både fråtaking av foreldreansvar og samtykke til adopsjon. Fylkesnemndene gav samtykke til adopsjon for 34 av dei 41 barna. For 1998 er dei tilsvarande tala 16 samtykke av 17 moglege.

I dei sakene som gjaldt både fråtaking av foreldreansvar og samtykke til adopsjon, er det ein markant nedgang i talet på saker frå 1994 til 1998. I 1994 blei det gjeve samtykke til adopsjon for 26 barn av framlegg om 31. I 1998 blei det gjort framlegg om samtykke til adopsjon for 11 barn, og fylkesnemndene gav samtykke til adopsjon for 10 av dei. Undersøkinga gjev ikkje grunnlag for å kunne seie noko sikkert om årsaka til den klare nedgangen i talet på saker.

Etter forskaren si meining er alle vedtaka frå 1998 grundig og godt nok behandla, i motsetnad til det ho meiner er tilfellet for alle vedtaka frå 1994. I rapporten blir det vist til at 1998-sakene framhevar og vektlegg det biologiske prinsippet og verdien av samvær mellom dei biologiske foreldra og barna i mykje større grad enn det som var tilfellet i sakene frå 1994. I rapporten blir det vist til at det ikkje har vore noka lovendring i denne perioden, men at avgjerder frå Høgsterett og avgjerda frå Den europeiske menneskerettsdomstolen (Johansen mot Noreg) kan ha verka inn.

I 10 av dei 26 sakene frå 1994 der foreldreansvaret blei fråteke og adopsjonssamtykke blei gjeve, hadde det vore samvær mellom dei biologiske foreldra og barna. Dette samværet blei dermed brote for dei 10 barna desse sakene gjaldt, ved at det blei gjeve adopsjonssamtykke. Sju av dei 10 barna det blei gjeve samtykke til adopsjon for i 1998, hadde hatt samvær med sine biologiske foreldre. Både i sakene frå 1994 og 1998 ser det ut som om fylkesnemndene legg relativt stor vekt på lovnader frå fosterforeldra om å halde oppe kontakten mellom barnet og dei biologiske foreldra etter at ein adopsjon er gjennomført.

Undersøkinga viser at også i dei sakene som berre gjaldt samtykke til adopsjon, var det ein nedgang i talet på saker frå 1994 til 1998. Tala er 10 (1994) og 6 (1998). I dei 10 sakene frå 1994 blei det gjeve samtykke til adopsjon for 8 barn. Ei sak blei avvist på grunn av prosessuelle feil, og i ei sak blei adopsjonssamtykke ikkje gjeve. I dei seks sakene frå 1998 blei det gjeve samtykke i alle. Undersøkinga viser at når det gjeld desse sakene, er det liten skilnad i måten fylkesnemndene vurderer dei på. Alle sakene blir etter forskaren si meining drøfta godt, og alle sakene står fram som nokså klare. Desse sakene dreier seg i hovudsak om små barn som ikkje har hatt nokon kontakt med sine biologiske foreldre.

9.9.3 Bør lova endrast slik at ein kan vedta samværsrett mellom barn og dei biologiske foreldra etter ein adopsjon mot foreldra sin vilje?

Rapporten om fråtaking av foreldreansvar og samtykke til adopsjon (sjå førre avsnitt) drøftar også spørsmålet om det bør opnast for samværsrett for biologiske foreldre etter ein adopsjon (såkalla open adopsjon som byggjer på at partane er kjende med kvarandre i motsetnad til det som er vanleg ved adopsjonar mot foreldra sin vilje). Omsyna for og imot ei slik endring blir grundig gjennomgått i rapporten. Når det gjeld omsyn som taler for å opne for samvær, blir det mellom anna drege fram at barnet både kan få tryggleiken og stabiliteten ved å bli adoptert og sleppe å vekse opp som fosterbarn, samstundes som barnet kan ha fordelen av å få ha noko kontakt og kjennskap til sine biologiske foreldre. Når det gjeld omsyn som taler mot ei slik løysing, blir det peikt på at sjansane til å handheve ein slik samværsrett vil bli svært problematisk dersom barnet eller adoptivforeldra saboterer samværsretten. Vidare blir det peikt på at kombinasjonen av adopsjon og samværsrett kan opplevast konfliktskapande og opprivande for barnet dersom det ikkje er semje om ordninga. Eit

anna viktig motomsyn som blir drege fram, er risikoen for at ein slik regel kan føre til auka tal på adopsjonar etter barnevernlova § 4-20. Det blir her vist til at i dei sakene der adopsjonssamtykke i dag ikkje blir gjeve fordi ein finn at barnet har behov for kontakt med sine biologiske foreldre, vil resultatet kunne bli annleis med ein regel som opnar for samvær. I rapporten blir det konkludert, under noko tvil, med at ei slik endring ikkje er å tilrå. Det blir presisert at føresetnaden for denne konklusjonen er at praksisen med å gje samtykke til adopsjon når det er ønskeleg med samvær med biologiske foreldre, tek slutt.

Befringutvalet tilrår i si innstilling at spørsmålet om samværsrett etter adopsjon blir vurdert nærmare. På s. 152 i innstillinga heiter det mellom anna om dette:

« ...Tidligere forskning, blant annet Bohman og Sigvardssons (1980), har konkludert med at barn som blir adoptert, klarer seg bedre enn barn som har varig fosterhjemsstatus, og at adoptivbarna skiller seg minst fra barn som vokser opp under vanlige vilkår. Tolkninger av dette peker bl.a. på fosterbarnas uvisshet om fremtiden og den utryggheten som vil følge av fosterforeldrenes uklare status. Samtidig som adopsjon mot foreldrenes vilje er et svært inngripende tiltak som bryter mot barnevernets premiss om det biologiske prinsipp, kan det være grunnlag for å diskutere nærmere om det bør være en økt bruk av adopsjon i de tilfelle der det likevel er klart at det er snakk om langsiktige fosterhjemsplasseringer. I denne sammenheng bør man også stille spørsmål ved om adopsjoner bare kan være lukket, i den forstand at en avskjærer all forbindelse mellom foreldre og barn (slik det i dag er ved adopsjoner), eller om det også bør være mulighet for å gjennomføre åpne adopsjoner, der barn og foreldre kan ha kontakt og treffes også etter adopsjonen. ...»

Enkelte høyringsinstansar har uttalt seg til dette spørsmålet. I og med at Befringutvalet i si innstilling ikkje gjorde framlegg om noka endring, men berre tilrådte ei vidare utgreiing av dette spørsmålet, er det vanskeleg å oppsummere synet hos høyringsinstansane på spørsmålet om det bør gjennomførast ei endring.

Slik Barne- og familiedepartementet ser det, er det ut frå den kunnskapen ein har om dette spørsmålet i dag, ikkje godt nok grunnlag for å opne for ei endring som inneber høve til å fastsetje ein samværsrett for biologiske foreldre etter at adopsjonen er gjennomført. Etter Barne- og familiedepartementet sitt syn er det fleire viktige innvendingar mot å innføre ein rett til samvær etter ein adopsjon. Den viktigaste innvendinga er at ei slik endring kan føre til ein auke i talet på adopsjonar etter barnevernlova. Slik departementet ser det, er dette ikkje ei ønskeleg utvikling. Adopsjon mot viljen til dei biologiske foreldra er særdeles inngripende både overfor barnet og foreldra. Det vil det framleis vere sjølv om det skulle innførast ein samværsrett for biologiske foreldre i somme av sakene.

Ei anna viktig innvending er at ein lovfesta tilgang til samvær etter adopsjon som følgje av at foreldreansvaret er fráteke etter barnevernlova § 4-20, vil føre til at ein i Noreg får to former for adopsjonar: Ei form der nokre få barn skal stå i rettsleg forhold både til biologiske foreldre og til adoptivforeldre, og dagens ordning der alle juridiske band blir brotne og alle adopterte barn får same rettsstilling overfor adoptivforeldra som om dei var deira eignefødde barn. Ein kan hevde at ei ordning med adopsjon med samvær vil innebere ei

«utholing» av adopsjonsinstituttet som er meint å vere ei endeleg og varig rettsleg tilknytning mellom barnet og adoptivforeldra og eit like endeleg brot mellom barnet og dei biologiske foreldra.

Ytterlegare argument mot ei slik endring er dei uheldige konsekvensane det kan ha for barnet i dei tilfella der det ikkje er semje mellom adoptivforeldra og dei biologiske foreldra om samværsretten. Ein slik situasjon kan opplevast utrygg og belastande for barnet. I denne samanhengen må ein også vurdere korleis ein slik samværsrett skal handhevast dersom han blir sabotert av barnet sjølv eller av adoptivforeldra. Det er knapt noka god løysing for barnet dersom samværsretten blir gjennomført med tvang. Så langt Barne- og familiedepartementet kan sjå, finst det heller ikkje andre sanksjonsalternativ som står fram som heldige med tanke på omsynet til barnet. Usemje og konflikhtar mellom biologiske foreldre og adoptivforeldre om ein samværsrett vil kunne undergrave dei fordelane for barnet som i andre samanhengar blir dregne fram når det gjeld adopsjon, nemleg stabilitet, tryggleik og grunnlag for framtidsvurderingar i omsorgssituasjonen rundt barnet.

Barne- og familiedepartementet meiner det er svært viktig å følgje utviklinga når det gjeld spørsmålet om adopsjon etter barnevernlova nøyte. Ein har merka seg at forskingsrapporten viser ei utvikling i fylkesnemndene si behandling av desse sakene frå 1994 til 1998. Det har skjedd ein tydeleg nedgang i talet på saker som blir fremja av kommunen. Samstundes har vedtaka i fylkesnemndene blitt mykje grundigare og konkrete, og viktige prinsipp er tekne med i vurderinga. Det er ikkje usannsynleg at dommen mot Noreg frå Den europeiske menneskerettsdomstolen i 1996 og avgjerder frå Høgsterett har verka inn på utviklinga. Dommen frå menneskerettsdomstolen har vekt stor interesse i dei aktuelle fagmiljøa, og det er grunn til å tru at dommen har ført til ein større grad av bevisst tenking rundt spørsmåla. Det er også grunn til å tru at den forskingsrapporten som er omhandla her, vil føre til ei endå sterkare bevisstgjerjing og meir diskusjon rundt temaet. Barne- og familiedepartementet følgjer nøyte utviklinga når det gjeld desse spørsmåla og vurderer heile tida om det er forhold som tilseier at det bør gjerast endringar i lova. Slik departementet ser det, er det likevel ikkje eit sikkert nok grunnlag som taler for slike endringar no. Adopsjon etter barnevernlova § 4-20 er eit særdeles inngripande tiltak, og ein bør vise varsemd med å gjere endringar som kan innebere ein auke i talet på slike adopsjonar. I den omtalte rapporten blir det hevda at adopsjonssamtykke etter barnevernlova ikkje bør gjevast i dei tilfella der ein ser det som bra for barnet å ha kontakt med sine biologiske foreldre. Barne- og familiedepartementet deler dette synspunktet og er oppteken av korleis ein best kan sikre at adopsjonssamtykke ikkje blir gjeve der det er ønskeleg med samvær med biologiske foreldre. Det blir vurdert om ein skal gje retningslinjer for dette.

9.10 Lovfesting av barns rett til barneverntenester

Barnevernlova inneheld i dag ikkje ein lovbestemt rett for barn til å motta barneverntenester, sjølv om lova slik ho er i dag, legg plikt på barnevernet på fleire område.

Befringutvalet kjem med framlegg om at ein lovbestemt rett bør innførast for å gjere det tydeleg at det er barn og barns interesser som står i fokus, og som ledd i ei harmonisering med sosialtenestelova og kommunehelsetenestelova. Utvalet meiner likevel det kan vere grunn til å ta ein reservasjon for «rett til tvang», i alle fall med omsyn til åtferdstiltak for ungdom. Det store fleirtalet av høyringsinstansane har gjevet si støtte til framlegget.

Utvalet viser til rapporten Rettigheter og rettslige forpliktelser i barnevernet (Holgersen, 2000). I rapporten drøftar Holgersen den rettslege posisjonen barnet har overfor barneverntenesta etter dagens lov, og vurderer om det bør gjerast endringar for å klargjere og styrkje barnet si stilling. Spørsmålet om «rett til tvang» blir behandla særskilt. Holgersen går ikkje inn for lovfesting av tvangstiltak. Rapporten er eit ledd i evalueringa av barnevernlova.

Holgersen peiker på at det i gjeldande lov er innebygd element av rettar av varierende styrkegrad, for det meste av nokså svak karakter. Ho er av den oppfatning at ein bør lovfeste retten til frivillige hjelpetiltak, som til dømes støttekontakt, avlastning, barnehageplass, økonomisk hjelp med meir. Som grunngeving legg ho vekt på signaleffekten dette gjev og den positive psykologiske verdien for brukarane. Ei slik lovfesting av rettane meiner ho også vil markere at barnet og barnet sine interesser og behov står i fokus, og at dette er eit felt som er nødvendig å prioritere. Ho seier likevel at den rettslege verdien av ei lovfesting ikkje vil vere så stor. Dette mellom anna fordi rettane vil vere utforma nokså mykje etter skjønn, og fordi det i dag alt er lovfesta omfattande plikter for barneverntenesta og klare plikter for kommunane til å sørge for nødvendige løyvingar. Holgersen går ikkje inn for lovfesting av tvangstiltak.

Spørsmålet om å innføre rett til barneverntenester blei drøfta i samband med vedtaket av gjeldande barnevernlov. Fråsegnene i forarbeida kastar i stor utstrekning lys over dei problemstillingane spørsmålet om lovfesting reiser. (Sjå NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.v., Ot. prp. nr. 44 (1991–92) Om lov om barneverntjenester og Innst. O. nr. 80 (1991–92).)

Det ville vore positivt om ein gjennom ei lovfesting av rettane kunne klargjere brukarane sin posisjon andsynes kommunen ved at området for bruk av skjønn blir avgrensa. Ei lovfesting av rettane ville også gjere tydelegare det høvet brukarane har til å nytte seg av rettsapparatet for å få tiltak og tenester, og eventuelt for å fremje krav om erstatning for manglande inngrep frå barnevernet si side. I tillegg kunne ei lovfesting også understreke klarare det som normalt er gjeldande situasjon, nemleg at budsjettomsyn ikkje kan brukast som grunngeving for å avgrense tiltak og tenester.

Etter departementet sitt syn er det viktigaste likevel at barn og unge som har behov for hjelp etter lova, får slik hjelp i rett tid. Dette er i dagens lov søkt oppnådd ved at den kommunale barneverntenesta innan gjevne tidsfristar er pålagd å gjere undersøkingar og setje i verk tiltak som fell inn under lova. Kommunane har også plikt til å løyve dei midlane som er nødvendige for at barneverntenesta skal kunne gje hjelp til dei barn og unge som fell inn under vilkåra i lova. Vidare er Fylkesmannen pålagd å føre tilsyn med at kommunane utfører pliktene sine etter lova, og den private parten har høve til å klage vedtak gjorde av den kommunale barneverntenesta inn for Fylkesmannen. Når ein ser på dei pliktene som alt ligg på kommunane i dag, er det departementet

sitt syn at ei lovfesting av rettar vil ha liten reell verdi for brukarane av tenesene. Dette peiker også Holgersen på, jf. tidlegare omtale av rapporten hennar.

Lovfesting av rettar vil by på store juridiske utfordringar. Som peikt på i forarbeida til gjeldande barnevernlov vil lovfesting krevje eit detaljert regelverk med konkrete definisjonar av kva slags situasjonar som skal utløyse retten, og kva retten skal gå ut på. Denne typen regelverk er etter regjeringa sitt skjønn verken mogleg eller formålstenleg på eit område som barnevernet, der ein nødvendigvis må bruke skjønn når ein skal vurdere om vilkåra for tiltak er til stades, og ved vurderinga av kva slags tiltak barnet har behov for. Holgersen seier om dette i sin rapport at det neppe vil vere mogleg eller formålstenleg å gå svært langt i å gje ei detaljert regulering i barnevernlova, og at ein del vurderingar vil ein måtte overlate til eit konkret skjønn.

Departementet finn det vidare noko uheldig å bruke ordet rettar i lova all den tid avgjerdene må byggje på skjønn og vere avhengige av prioriteringa innanfor barneverntenesta. Ordet rett vil da kunne vere eigna til å villeie brukarane til å tru at dei har krav på meir enn dei faktisk har. Vidare er det unaturleg å definere noko som eit gode dersom rettshavaren, det vil seie barnet, ikkje utan vidare er av same oppfatning. Dette vil vere ei aktuell problemstilling ved bruk av tvangstiltak etter lova, og i dei tilfella foreldra, men ikkje barnet, oppfattar eit tiltak som eit gode.

Vurderinga av om vilkåra for ytingar er til stades, er etter regjeringa sitt syn meir konkret etter kommunehelsetenestelova § 2-1 og i dei aktuelle reglane i sosialtenestelova, enn den som blir gjort etter barnevernlova når det gjeld behovet barnet har for hjelp. Det er i prinsippet også klarare etter dei to førstnemnde lovene kva slags innsatsar som bør setjast i verk. At sosialtenestelova og kommunehelsetenestelova gjev rett til ytingar, kan derfor etter regjeringa si vurdering ikkje vere eit avgjerande argument for å innføre same ordninga i barnevernlova.

Ei eventuell lovfesting av rettar ville truleg få innverknad på overføringane til kommunane, fordi ein må rekne med at utgiftene til barneverntiltak i så fall vil auke. Det er all grunn til å tru at krava mot kommunane frå foreldre som ønskjer støttetiltak i form av avlastningstiltak, økonomisk hjelp med meir, vil bli fleire ved ei lovfesting. Ei lovfesting vil vidare kunne føre til den uheldige vridingseffekten at det er dei mest vanskelegstilte som vil bli dårlegast prioriterte, fordi dei mest ressurssterke lettast vil få fremja sine krav.

Etter ei samla vurdering finn departementet at det ligg føre såpass tungtvegande argument mot ei lovfesting av rett til barneverntenester, at framlegget frå Befringutvalet på dette punktet ikkje bør følgjast opp. Som det også går fram av NOU 2000:12, må ein ikkje overvurdere den reelle verdien for barn av ei lovfesting av retten til hjelp frå barneverntenesta, så lenge barneverntenesta alt har plikt til å setje i verk undersøkingssak og tiltak. Etter departementet sitt syn tek reglane om dei pliktene barneverntenesta og kommunane har, saksbehandlingsreglane – her medrekna klageretten til Fylkesmannen og det tilsynet Fylkesmannen har med kommunane – vare på omsynet til barnet på ein tilfredsstillande og formålstenleg måte.

9.11 Framtidige utfordringar og tiltak til oppfølging

Kapitlet gjennomgår og understrekar kor viktig generelt førebyggjande arbeid er for barn, unge og familiar. Teksten i dette kapitlet bør ein sjå i samanheng med det som blir skriven om førebygging i kapitlet om barnevernet og velferdspolitikken og i kapitlet om organiseringa av barnevernet og samarbeidet med andre instansar.

I mesteparten av dette kapitlet oppsummerer vi det vi veit om korleis reglane i barnevernlova og tiltaka frå barnevernet fungerer. Sjølv om hovudbodskapen i teksten vanskeleg kan samanfattast i nokre få setningar, vil departementet likevel framheve kor viktig det er å satse endå meir på å utvikle gode, fleksible og behovstilpassa hjelpetiltak i nær dialog med involverte barn og foreldre.

I dei tilfella barn og unge må plasserast utanfor heimen, er det som oftast til beste for barna at barn og biologiske foreldre har samvær. I mange tilfelle vil det også vere aktuelt å føre barna tilbake til heimen. Som det vil gå fram av enkelte av oppfølgingsframlegga, ser departementet behov for at barneverntesta må arbeide meir systematisk og målretta når det gjeld spørsmåla om samvær og tilbakeføring til heimen.

Kapitlet drøftar også dei lovendringsframlegga frå Befringutvalet som gjeld tiltak frå barnevernet. Som det går fram av teksten, finn ikkje departementet grunnlag for å støtte framlegga om å lovfeste retten til barneverntester eller til å innføre ei tidsavgrensing når det gjeld plasseringar utanfor heimen som hjelpetiltak.

Departementet går heller ikkje inn for å *lovfeste* retten til gratis og anonym rettleiing til barn og foreldre etter dansk modell slik Befringutvalet gjer framlegg om. Vi må understreke at vi her berre avviser framlegget om å lovfeste ei ny teneste, men samstundes er positive til denne typen tiltak.

Dei viktigaste tiltaka som regjeringa gjer framlegg om å setje i verk for å betre tiltaka i barnevernet, er desse:

- Besøks- og avlastningsheimar er ikkje spesifikt nemnde i lova, men har i fleire år vore det mest brukte hjelpetiltaket. Barne- og familiedepartementet vil synleggjere dette tiltaket ved å ta det inn som eitt av døma på hjelpetiltak i barnevernlova § 4-4
- Førebyggjande innsats bør som hovudregel vere ein del av det ordinære arbeidet kommunen gjer for barn, unge og familiar. Det er behov for tiltak som fangar opp risikogrupper på eit tidleg stadium. Tiltaka bør integrerast i dei førebyggjande planane i kommunane og prioriterast når det gjeld tid og ressursar. I denne samanhengen ønskjer departementet å stimulere til utradisjonelle løysingar og ny kompetanse anten i form av å dra inn nye yrkesgrupper eller ved å nytte nye samarbeidsformer eller metodar
- Barne- og familiedepartementet meiner det er behov for å vidareføre og styrkje førebyggjande tiltak i familiar med barn som er i ein vanskeleg livssituasjon. Departementet vil derfor føre vidare støtta til nasjonal samordning og oppfølging av mellom anna Home-Start Familiekontakten (sjå kapittel 6.3.3). Departementet vil også støtte vidareutvikling og spreiding i bruken av andre familiebaserte førebyggjande tiltak og hjelpetiltak i barnevernet
- Helsedepartementet vil i samarbeid med Barne- og familiedepartementet vurdere forsøket med familiesentralar (sjå kapittel 6.3.3) med tanke på

vidareutvikling der ein mellom anna vil ta stilling til kva rolle barnevernet bør ha i eit slikt lågterskeltilbod

- Barne- og familiedepartementet vil gje ut ein brosjyre der dei ulike informasjons-, råds- og rettleiingstelefonar og -instansar blir presenterte samla.
- Barne- og familiedepartementet meiner at det er behov for vidare styrking av fokuset på ressursane hos foreldra og familien. Departementet vil omtale desse verdiane i nye retningslinjer om barnevernet sitt arbeid i utgreiingssaker
- Barne- og familiedepartementet er oppteke av at barnevernet i utgreiinga av barnevernsaker bør styrkje fokuset på ressursane hos foreldra og familien og på spørsmålet om korleis foreldra kan få hjelp til å betre omsorgsevna si. Dette vil bli utdjupa i retningslinjer frå Barne- og familiedepartementet som omhandlar arbeidet til barnevernet i utgreiingssaker
- Oppfølginga av foreldre etter ei omsorgsovertaking burde ha vore betre. Barne- og familiedepartementet vil kome med eit framlegg til lovendring i § 4-16 for å presisere det ansvaret barnevernet har for å følgje opp foreldre etter ei omsorgsovertaking
- Barne- og familiedepartementet ser at bruk av støtteperson for foreldra etter ei plassering utanfor heimen kan vere ein måte å styrkje oppfølginga av foreldra på, og vil omtale dette tiltaket i rundskriv. Departementet vil også ta initiativ til å få arbeidd ut eit temahefte om arbeid med foreldre når barn blir plasserte utanfor heimen
- Justisdepartementet vil leggje fram ein odelstingsproposisjon om innarbeiding av FNs barnekonvensjon i norsk lov. Dette vil mellom anna få innverknad på barns rett til å bli høyrde, noko som mellom anna vil verke inn på bruken av tiltak i barnevernet
- Barne- og familiedepartementet er oppteke av at frivillige plasseringar etter § 4-4 femte ledd blir brukte etter formålet. Departementet ønskjer ikkje å innføre noka lovpålagd tidsavgrensing på frivillige plasseringar som hjelpetiltak (§ 4-4 femte ledd), men vil presisere kor viktig det er at barneverntenesta sørgjer for at frivillige plasseringar blir brukte etter sitt formål. Departementet vil i retningslinjer utdjupe den plikta barneverntenesta har til med jamne mellomrom å vurdere den enkelte plasseringa
- Barne- og familiedepartementet vil avklare kva rammevilkår fosterheimane skal ha når det gjeld sosiale rettar, og vil sjå nærmare på spørsmål knytte til den arbeidsrettslege situasjonen deira
- I den vidare oppfølginga av planen for fosterheimstenesta vil Barne- og familiedepartementet mellom anna leggje vekt på dette: Betre samordning og organisering av opplæringa av fosterforeldra, høgare fagleg kvalitet på oppfølginga av fosterforeldra, styrking av tilsynsførarfunksjonen og opplæringa av tilsynsførarane, tilpassing av PMT og MST til den spesielle situasjonen fosterforeldra er i
- Opplæringsprogrammet PRIDE for fosterforeldre skal utviklast vidare og mellom anna tilpassast fosterforeldre med annan enn norsk etnisk bakgrunn.
- Barne- og familiedepartementet vil vurdere om fylkesmannen også skal få avgjerdsrett til å avgjere usemjer om punkt i fosterheimsavtalen
- Regjeringa vil sikre vidare samarbeid og koordinering mellom barnevernet og det psykiske helsevernet for barn og unge.
- Barne- og familiedepartementet vil nøye følgje utviklinga når det gjeld spørsmål om adopsjon etter fråtaking av foreldreansvar, jf. barnevernlova § 4-20. Departementet vil på denne bakgrunnen vurdere behovet for å gje

retningslinjer som sikrer at det ikke blir gjeve samtykke til adopsjon der det er til beste for barnet å ha samvær med biologiske foreldre.

10 Yrkesgrupper, kompetanse, utdanning og forskning

10.1 Yrkesgruppene i barnevernet

Som tabell 10.1 viser, er det stort sett barnevernspedagogar og sosionomar som arbeider i barnevernet. Men også andre yrkesgrupper arbeider i barnevernet. Under kategorien personar med «anna høgskole- og universitetsutdanning» finn ein psykologane og juristane saman med til dømes lærarane og førskolelærarane.

I tillegg til desse fast tilsette leiger kommunane inn støttekontaktar, tilsynsførarar, avlastningsheimar, heimekonsulentar o.a. Ein del kommunar kjøper også tenester frå mellom anna psykologar og psykiatrar i samband med sakkunnige utgreiingar og førebuingar til behandling av saker i fylkesnemndene. Opplysningar om innleigde årsverk frå sakkunnige er ikkje tilgjengelege.

Utviklinga av tilsette i det kommunale barnevernet for ulike yrkesgrupper blir nærmare spesifisert i tabellen nedanfor. (Talet på stillingar er avrunda nedover til nærmaste heile tal for dei enkelte utdanningskategoriane.) Tabellen startar i 1995 fordi tala frå Statistisk sentralbyrå om tilsette i barnevernet frå før dette året, ikkje direkte kan samanliknast.

Tabell 10.1: Årsverk i det kommunale barnevernet per 31.12

Årstal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tilsette i stillingar	2 360	2 384	2 442	2 477	2 523	2 586	2 618
Kontor- / merkantil utdanning	25 9	25 7	26 0	25 9	26 9	25 9	25 9
Sosionom	87 5	87 9	91 0	92 9	93 6	94 4	94 4
Barnevernspedagog	76 7	79 8	85 3	90 5	96 2	1 018	1 018
Anna høgskole-/ universitetsutd.	31 6	32 1	29 7	26 6	25 2	26 3	26 3
Anna utdanning / ufaglært	14 1	12 8	12 1	11 5	10 3	10 1	10 1
Tilsette per 1 000 barn og unge 0–17 år	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4

Kilde: SSB

Mellom dei til saman 2 586 tilsette i stillingar i kommunale barneverntester per 31.12.00 var 1 018 barnevernspedagogar og 944 sosionomar. Delen av barnevernspedagogar og sosionomar utgjorde då til saman 76 prosent av stillingane. På same tidspunkt hadde 10 prosent av personellet anna høgskole- eller universitetsutdanning. 4 prosent av personellet var kategorisert som ufaglærte eller «med anna utdanning».

Fem år tidlegare, 31.12.95, var den tilsvarande delen av sosionomar og barnevernspedagogar 70 prosent. Inntil 1999 arbeidde nokre fleire sosionomar enn barnevernspedagogar i det kommunale barnevernet. Både talet på / delen av «ufaglærte / med anna utdanning» (6 prosent i 1995) og personar med anna høgskole- og universitetsutdanning (13 prosent i 1995) er redusert kvart år i tidsrommet. Personell med kontor- eller merkantil utdanning utgjorde 10 prosent i 2000. Som tabellen viser, har talet på tilsette med slik utdanning vore svært stabilt mellom 1995 og 2000.

I alt steig talet på tilsette totalt med 226 stillingar eller i underkant av ti prosent i perioden 1995–2000. Delen av tilsette i barnevernet i forhold til innbyggjarar i alderen 0–17 år var 2,3 promille i 1995, steig til 2,4 i 1997 og har etter det lege på same nivå. Fylkesvis har desse stillingsratane variert i heile tidsperioden. På slutten av 2000 hadde Oslo den høgaste stillingsraten med 3,5 og Sogn og Fjordane den lågaste raten med 1,7 per 1000 barn i alderen 0–17 år. I perioden 1995–2000 steig stillingsraten i 10 fylke, medan han gjekk noko ned i 6 fylke (Kjelde: SSB).

Talet på tilsette i barnevernet har auka markant meir i barneverninstitusjonane enn i det kommunale barnevernet dei siste åra. Som det går fram av tabell 10.2, inneheld institusjonsstatistikken opplysningar om fleire yrkesgrupper enn i det kommunale barnevernet.

Tabell 10.2: Tilsette/årsverk i barneverninstitusjonane per 15.01

Utdanning	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ufaglært	684	730	718	820	841	935
Faglært	266	233	260	311	406	385
Barnevernspedagog	572	648	700	820	851	882
Sosionom	233	259	264	277	325	331
Lærer/ førskolel.	261	274	287	291	303	316
Anna høgare utdanning	110	121	123	158	158	191
Vernepleiar	107	109	114	98	108	139
Hjelpepleiar	95	89	84	84	95	112
Sjukepleiar	51	41	37	33	52	40
Psykolog	36	36	43	32	30	27
Aktivitør	23	13	13	13	17	13
Ergoterapeut	5	6	4	7	7	8
Lege	1	3	4	-	2	1
I alt	2	2	2	2	3	3
	442	552	647	946	196	379

Kilde: SSB

Talet på tilsette i barneverninstitusjonar steig med 937 stillingar eller 38 prosent mellom byrjinga av 1996 og 2001. Samla sett utgjorde barnevernspedagogar og sosionomar 33 prosent av dei tilsette i barneverninstitusjonane i 1996 og 36 prosent i 2001. Delen av ufaglærte låg på 28 prosent i begge åra. Delane «faglært personell» og personell med «anna høgare utdanning» heldt seg også relativt stabilt på 10–11 prosent og 4–5 prosent. Av andre større personellgrupper gjekk delen av lærarar og førskolelærarar svakt ned (frå 11 til 9 prosent) i perioden. Talet på vernepleiarar og tilsette frå dei seks helsepersonellgruppene var til saman 328 (13 prosent) i 1996 og 340 (10 prosent) i 2001. Statistikken til Statistisk sentralbyrå inkluderer ikkje dei tilsette i barnevernadministrasjonen i fylkeskommunane.

10.1.1 Kontinuitet og stabilitet i personellet

Befringutvalet tilrår at det blir utvikla ordningar som sikrar kontinuitet og stabilt personell i barnevernet. Utvalet viser i denne samanhengen til ei landsomfattande spørjeundersøking blant personell i det kommunale barnevernet (Næss o.a., 1998). Undersøkinga viser at tilsette i kommunale barneverntjenester gjennomsnittleg hadde arbeidd med barnevernsaker i 5,8 år og vore 3,3 år i dåverande stilling med dåverande arbeidsoppgåver (tal for 1997). 30 prosent av saksbehandlarane hadde den gongen arbeidd med barnevern i 2 år eller

mindre. Ut frå ei liknande undersøking frå 1997 blant 2 500 tilsette i kommunale pleie- og omsorgstenester hadde til samanlikning dei tilsette arbeidd 9 år på noverande arbeidsplass.

Barne- og familiedepartementet er samd i at det er viktig å sikre kontinuitet og stabilt personell i barnevernet. Dei enkelte verksemdene er avhengige av å ha eit grunnfjell av erfarne medarbeidarar for å kunne utføre arbeidet på ein god måte. Så lenge personalgjennomtrekken ikkje blir for høg, er det likevel også positive sider ved at tilsette i kommunalt barnevern periodevis vel å arbeide i til dømes barneverninstitusjonar og anna arbeid med barn og unge.

Tiltak for å sikre stabilitet og kontinuitet er eit ansvar for arbeidsgjevarane. Kommunane bør utforme slike tiltak i samsvar med lokale utfordringar og føresetnader, gjerne i samarbeid med nabokommunane, jf. kapittel 9.7. I tillegg til tilrettelegging for etterutdannings- og rettleingsverksemd kan personalarbeidet til dømes inkludere lokalt kvalitetsutviklingsarbeid, organisering av tverretatlege fora, system for jobbrotasjon/hospitering og oppretting av velferdsordningar og arbeidsmiljøtiltak.

10.2 Kompetanse

Kompetanse blir ofte delt inn i tre samanhengande hovuddelar, nemleg teoretisk og metodisk kunnskap, praktiske dugleikar og etikk og moral for yrkesutøvarane.

Kompetanse er meir enn fagleg dugleik i snever forstand. I barnevernet krevst også personlege eigenskapar som berre i avgrensa grad kan formaliserast eller kategoriserast. Det er vanleg å skilje mellom formalkompetanse og realkompetanse. Formalkompetanse er knytt til bestemte utdanningar og ein eventuell autorisasjon. Realkompetanse er i tillegg knytt til læring gjennom arbeid og andre livserfaringar.

Barnevernet må ha kompetanse om til dømes arbeid med ulike former for omsorgssvikt og mishandling av barn, åtferdsproblem hos unge, rusproblem eller psykiske lidningar hos foreldre, og ikkje minst kompetanse om arbeid med barn og familiar på eit tidleg stadium av problemutvikling. Brukarperspektivet bør ha stor gjennomslagskraft også i kompetansespørsmål. Kompetanseutvikling må styrkje føresetnadene hos barnevernet for å arbeide med oppgåvene som tenesta ut frå lovverket og behova hos brukarane skal ta seg av. Nedanfor følgjer ein kort gjennomgang av nokre område barnevernet må ha kompetanse i.

NOU 2000:12 Barnevernet i Norge framhevar samarbeidskompetanse som ein særleg viktig føresetnad for eit godt barnevern. Samarbeidskompetansen hos den enkelte barnevernarbeidaren vil avhenge av fleire forhold, mellom anna generell fagleg kompetanse, tru på eigen fagleg dugleik, kunnskap om andre profesjonar og tenesteeiningar, personlegdom og erfaringsgrunnlag. Korleis den enkelte barneverntenesta blir organisert for å fremje samarbeid, og korleis det blir arbeidd for å vidareutvikle samarbeidskompetansen hos barnevernarbeidaren, vil også vere viktig. Ikkje minst vil den overordna strategien i kommunen for å fremje samarbeid på tvers av faggrupper og etatar ha mykje å seie. Samarbeidskompetanse er ikkje ein dug-

leik som personar og organisasjonar har eller ikkje har. Kompetansen må stadig formast og utviklast vidare i tråd med nye utfordringar.

Den enkelte barnevernarbeidaren må vere i stand til å skape tillit, utøve fagleg skjønn i komplekse og til dels kritiske situasjonar, setje i verk tiltak og føre dei vidare. Omfattande samarbeid er viktig for å ta vare på heilskapen i dei mange vanskelege og komplekse sakene barneverntenesta møter. Departementet deler synet i utvalet på at samarbeidskompetanse er sentralt i barneverntenesta. Det må setjast fokus på å øve opp evne til kommunikasjons- og relasjonsbygging både undervegs i utdanningsløpet og i det daglege arbeidet. Vidare ser departementet det som viktig at det blir etablert arenaer for samarbeid. Samarbeidspartnarane til barnevernet må kjenne til kva barneverntenesta arbeider med.

Barnevernpersonell må kunne møte problemstillingar knytte til dei tyngste sakene i barnevernet, det vil seie ulike typar mishandlings- og omsorgssviktsaker. Slike saker krev kompetanse i å oppdage problema og i å ta vare på barna for å hindre ytterlegare mishandling eller omsorgssvikt. Dette inneber kompetanse i og kunnskap om å forstå signal og teikn som kan tyde på at barna sin situasjon i heimen er uhaldbar, og kompetanse til å snakke med barn og unge som barneverntenesta møter. Kompetanse i kommunikasjon og dialog er generelt sett viktige element i det faglege arbeidet. Barnevernet må saman med tilknytte tenester auke tryggleiken og kompetansen sin på dette området. Departementet vil også understreke behovet for at barnevernet sit inne med kompetanse i forhold til dei mest utsette barna. Fysisk, psykisk og seksuell mishandling og ulike typar omsorgssvikt rører ved mange problemstillingar som barnevernet må ha kompetanse i.

Førebygging er sentralt i barnevernet og inneber arbeid med å hindre vidare utvikling av vanskar og at problem oppstår. Førebyggjande arbeid i barneverntenesta kan mellom anna dreie seg om å auke foreldrekompetansen hos omsorgspersonane, og det kan innebere arbeid med heile familien. Det er viktig at tilsette i barnevernet har nødvendig kompetanse om ulike metodiske tilnærmingar for å ha nødvendig handlingsrom i møtet med ulike familiar og problemområde. Døme på ulike metodar er familierådslag, Marte-meo, PMT og MST. Det er vidare viktig at barnevernet har kompetanse til i å gje foreldra og miljøet rundt familiane betre evner og framtidsutsikter til å løyse eigne problem.

Kort oppsummert er kanskje den største utfordringa at kompetansebehova i barnevernet inkluderer både stor breidd og djupn. Det blir venta av tilsette i barnevernet at dei «kan litt om alt» og samstundes har kompetanse til å prioritere førebyggjande tiltak, setje inn hjelpetiltak på eit tidleg stadium av problemutviklinga tilpassa individuelle behov, og kunne arbeide med vanskelege saker som gjeld åtferdsproblem, omsorgssvikt og mishandling. For å makte dette må barnevernet ha fagleg tryggleik og opne kanalar til andre etatar.

10.2.1 Reglar i barnevernlova om kompetanse

Befringutvalet foreslår at barnevernlova § 2-1 sjette ledd første setning blir endra til:

Kommunane har ansvar for å etablere ordningar som sikrar tilsette i barnevernet kontinuerleg utvikling og vedlikehald av sin kompetanse.

Barnevernlova § 2-2 fjerde ledd blir dermed endra tilsvarende.

Utvalet gjev inga direkte grunngjeving for endringsframlegget. Det blir heller ikkje presisert kva ein ventar at den nemnde endringa skal resultere i.

I gjeldande barnevernlov er § 2-1 sjette ledd formulert slik (første setning er her utheva): «*Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell.* Personalet er forpliktet til å delta i opplæring som blir bestemt, og som anses som nødvendig for å holde deres kvalifikasjoner ved like. Kommunen kan gi forskrifter om opplæring». Slike forskrifter er ikkje gjevne. § 2-1 sjette ledd gjeld tilsvarende for fylkeskommunar, jf. § 2-2 fjerde ledd.

54 av dei høyringsinstansane som uttalte seg om framlegget, støtta det. 7 av høyringsinstansane gjekk imot, mellom andre Kommunal- og regionaldepartementet. Departementet viste til at regjeringa ved gjennomgangen av det statlege regelverket retta mot kommunesektoren har lagt vekt på at reglar som fører til at kommunane må sørje for nødvendig opplæring og etterutdanning, i utgangspunktet bør fjernast. Kommunal- og regionaldepartementet fann det derfor uheldig om det samstundes blir innført reglar av denne typen på enkelte sektorar. Eit slikt framlegg vil ha både økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane, og vil derfor måtte følgjast av løyvingar over statsbudsjettet.

Forarbeida til barnevernlova seier lite om korleis den aktuelle regelen skal tolkast. I Ot. prp. nr. 44 (1991-92) Om lov om barneverntenester, er det ikkje framlegg om ein slik regel. Fleirtalet i stortingskomiteen viste til ein tilsvarende regel i den nye sosiallova og meinte det var grunn til å innføre ein slik regel også for personellet innanfor barneverntenesta. Fleirtalet la til:

«Også på dette området er det viktig at personalet er oppdatert faglig » (side 11 i Innst. O. nr. 80 for 1991-92).

Slik regjeringa vurderer det, vil framlegget frå Befringutvalet om lovendring innebere ei viss skjerping av pliktene til kommunane fordi framlegget også framhevar utvikling av kompetanse. Regjeringa meiner at det generelt sett må ligge føre svært tungtvegande behov for å gje statlege reglar om kompetansestyrking som høyrer inn under arbeidsgjevaransvaret til kommunane og fylkeskommunane.

Som det vil gå fram av avsnitt 10.6, går Barne- og familiedepartementet inn for å prøve ut andre måtar for å utvikle og halde ved like kompetansen til dei tilsette i barnevernet. Eitt av alternativa som vil bli vurdert, er å innføre ei autorisasjonsordning for sosialpersonell som stiller krav om fagleg oppdatering. Barne- og familiedepartementet går derfor ikkje inn for at dette framlegget til lovendring blir følgt opp.

10.3 Utdanning (grunn-, vidare-, etter-) og rettleiing

Asplan Analyse konkluderte i ei utgreiing frå 1992 om kompetanse- og utdanningsbehova i barnevernet at verken sosionom-, barnevernspedagogutdanning, psykologistudiet, jusstudiet eller andre utdanningar gjev god nok kompetanse til å arbeide med alle arbeidsoppgåvene og funksjonane i barnevernet. Dei aktuelle utdanningane er ikkje blitt grunnleggjande endra etter det. Den

nemnde konklusjonen ser no, ti år etter, framleis ut til å vere generelt akseptert i barnevernet og tilknytte miljø.

10.3.1 Grunnutdanning

Barnevernspedagogar og sosionomar er dei største utdanningsgruppene i barnevernet. Ut frå informasjon frå Universitets- og høgskolerådet, blei det i 2001 utdanna barnevernspedagogar ved 10 høgskolar og sosionomar ved 11 høgskolar. Desse utdanningane er regulerte av kvar si forskrift og kvar sin rammeplan på 60 vektal kvar (Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet 28. januar 1999). I tillegg til delar som er spesifikke for kvar av dei to utdanningane (40 vektal), inneheld rammeplanane delar som er felles for fleire helse- og sosialarbeidarutdanningar (10 vektal) og delar som er felles for barnevernspedagog- og sosionomutdanningane (10 vektal). Forenkla uttrykt blei rammeplanane for barnevernspedagogane og sosionomane frå 1999 meir tilpassa dei arbeidsoppgåvene dei to yrkesgruppene no arbeider med. Den førre rammeplanen for barnevernspedagogar var i større grad enn den gjeldande retta inn mot å kvalifisere barnevernspedagogar til å arbeide med miljøarbeid i og utanfor institusjon.

(For nærmare detaljer om rammeplanane, sjå web-sidene til Norgesnetttrådet: www.nnr.no/).

Ut frå ei undersøking frå forskingsstiftinga NIFU opplyser barnevernspedagogar (og sosionomar) at dei på fleire område opplever dels store gap mellom kompetansen som blei gjeven i grunnutdanninga og kompetansebehovet i arbeidet. I tillegg til datakunnskap framheva barnevernspedagogane særleg kompetansegapet når det gjeld «evne til å arbeide under press» og «forhandlingsevner» (Arnesen/Næss, 2001).

10.3.2 Vidareutdanning

Vidareutdanning er utdanning etter grunnutdanning som gjev formell kompetanse og eksamensvitnemål frå ein høgskole eller eit universitet. Ei godkjend vidareutdanning må omfatte minst ti vektal, som svarer til eit halvt års heiltidsstudium. Ut frå den siste vidareutdanningskatologen frå Norgesnetttrådet, gav i år 2000 åtte høgskolar og Universitetet i Bergen vidareutdanningstilbod i barnevern på 10 vektal (fire stader) eller 20 vektal (fem stader). Ved to høgskolar er det høve til å ta hovudfagseksamen i sosialt arbeid.

Nokre høgskolar gjev også vidareutdanningstilbod i barnevern med fem vektal. Slike kurs må supplerast med fleire vektal for å kunne godkjennast som vidareutdanning. Særleg aktuelle i denne samanhengen er kursa om barnevern og etnisitet, som høgskolen i Oslo har arrangert i fleire år med støtte frå Barne- og familiedepartementet. Fagmiljø i barnevernet har i fleire år etterlyst vidareutdanning, spesielt om kompliserte saksområde som seksuelle overgrep og mishandling. Som svar på denne utfordringa starta høgskolen i Agder hausten 2001 ei tverrfagleg vidareutdanning om arbeid med barnemishandling og seksuelle overgrep. Også i forhold til fosterheimsarbeid har fagfeltet etterlyst meir spesialisert utdanning. Barne- og familiedepartementet gjev derfor støtte til utprøving av ei eiga vidareutdanning i fosterheimsarbeid (2001–2004) ved Universitetet i Bergen.

Andre aktuelle typar vidareutdanningar for barnevernspersonell gjeld rettleiing, administrasjon og leiing og miljøarbeid. Ut frå ei landsomfattande spør-

jeundersøking blant tilsette i det kommunale barnevernet i 1997 hadde 18 prosent av dei vidareutdanning over minst 10 vektal og i tillegg hadde 19 prosent vidareutdanning over minst 20 vektal. (Næss o.a., 1998) Truleg varierer den delen som har teke vidareutdanning, med tidspunkt for avslutta grunnutdanning. Etter Arnesen/Næss (2001) hadde rundt rekna ein femdel av sosialarbeidarane (gjeld med små skilnader både barnevernspedagogar, sosionomar og vernepleiarar) som blei uteksaminerte i 1995, teke ei vidareutdanning 3–4 år etter.

10.3.3 Etterutdanning

Etterutdanning kan dreie seg om oppdatering av kunnskap og om opplæring i emne og tema som deltakarane har lite kjennskap til på førehand. Målgruppane for etterutdanning varierer sterkt. Det blir arrangert både separate kurs for tilsette i det kommunale barnevernet og det fylkeskommunale barnevernet og kurs på tvers av forvaltningsnivåa. Til dels er etterutdanninga tverretatleg, med deltakarar både frå barnevernet og til dømes psykisk helsevern for barn og unge, tiltak for rusmiddelmissbrukarar, barnehage-, skole- og fritidsetatane, politiet, frivillige organisasjonar o.a. Når det gjeld lengd, varierer etterutdanningstilbod frå nokre timar til omfattande kursrekkjer. Enkelte etterutdanningstilbod skil seg berre frå vidareutdanning ved at dei ikkje gjev formelle kvalifikasjonar.

Det finst lite av systematiske og generaliserbare opplysningar om omfanget eller tema for etterutdanningane som tilsette i barnevernet deltek i. I ei landsomfattande spørjeundersøking i 1997 oppgav 76 prosent av saksbehandlarane i det kommunale barnevernet at dei hadde delteke i enkeltstående kurs/kursrekkjer og 16 prosent at dei hadde «etterutdanning over minst eitt år» (Næss o.a., 1998).

10.3.4 Rettleiing/konsultasjon

Ei anna form for kompetanseutvikling som ofte blir brukt i barnevernet, er rettleiing og konsultasjon. Skiljelinjene mellom rettleiing og konsultasjon er noko flytande. Faglitteraturen reknar ofte med at konsultasjon skil seg ut ved å vere (meir) kortvarig, og fokusert på avgrensa problem og oppgåver. Det kan til dømes dreie seg om regelfaste møte for å drøfte vanskelege saker med personar som har ekspertkompetanse i psykologi eller jus.

Rettleiing er ei tidsavgrensa, støttande og kontrollerande fagleg verksemd. Under rettleiinga hjelper rettleiaren ein mindre erfaren kollega med å integrere faglege kunnskapar og haldningar, slik at den som får rettleiing, betre skal kunne bruke faglege teoriar og metodar i vanskelege yrkessituasjonar. (For ei utfyllande drøfting, sjå Killén/Christiansen (red.), 1998).

I om lag halvparten av fylkeskommunane i landet har det i fleire år eksistert tverrfaglege og tverretatlege konsultasjonsteam. Nokre av teama har som oppgåve å arbeide spesielt med saker der det ligg føre mistankar om eller er stadfesta at barn er blitt utsette for seksuelle overgrep. Andre team arbeider med vidare saksfelt som andre former for barnemishandling og omsorgssvikt, og i dei siste åra særleg åtferdsproblem blant barn og unge.

Statens helsetilsyn har som ledd i arbeidet sitt for å styrkje tiltaka for barn som er utsette for seksuelle overgrep, sjå kapittel 6.1.5, nyleg gjennomgått

korleis desse konsultasjonsordningane fungerer i praksis. Ifølgje helsetilsynet har 3–4 av dei 10 eksisterande teama få saker. Det blir arbeidd med å styrkje eller revitalisere denne konsultasjonsverksemda i regionar og fylke.

Ut frå omsynet til at ein bør kaste lys over saker utan førehandsmeiningar om bakgrunnen for problema, kan det argumenterast for at den fylkeskommunale konsultasjonsverksemda bør omfatte alle typar vanskelege barnevernsaker, og ikkje berre til dømes seksuelle overgrep eller åtferdsproblem. Medlemmene i teamet kan eventuelt variere noko i forhold til kva slags typar problem det dreier seg om. Motargumenta mot generalistteam er at ulike typar barnevernssaker krev ulik ekspertise. Særleg tilsette i kommunar med få saker (ofte i små kommunar) kan ha lite erfaring med saker som gjeld seksuelle overgrep, fysisk mishandling eller alvorlege åtferdsproblem.

Som utprøvingstiltak tilrår NOU 2000:12 at «det settes i gang forsøksvirksomhet med regional bistand til kommuner i tvangssaker og andre kompliserte saker». Utan at utvalet skriv dette eksplisitt, reknar vi med at utvalet ønskjer ei verksemd som dekkjer fleire saksområde og fylke enn dei noverande konsultasjonsordningane gjer. Behovet for styrkt hjelp er kanskje særleg stor under førebuing av saker for fylkesnemndene. Særleg tilsette i ein del mindre kommunar har lita erfaring med å leggje fram saker for fylkesnemndene. I 1997 hadde berre litt over halvparten av saksbehandlarane nokon gong hatt oppe ei sak for full fylkesnemndsbehandling (Næss o.a., 1998).

Konsultasjon og hjelp til kommunane må bli ei endå viktigare oppgåve for andrelinjetenestene. Korleis dette arbeidet skal organiserast og utformast, bør ein drøfte nærmare med kommunane og kanskje formalisere i skriftleg form. Departementet vil også understreke at det i første rekkje er kommunane sitt ansvar å gje dei tilsette i barnevernet strukturerte og behovstilpassa rettleiingstilbod. Tilsette og leiarar i det kommunale barnevernet spør etter rettleiing både frå personell som har solid erfaring frå arbeid i førstelinjetenesta i barnevernet, og frå spesialistar innanfor mellom anna psykiatrien, familievernnet, tiltak for rusmiddelmissbrukarar og barneverninstitusjonane.

NOU-en kjem også med denne tilrådinga til kommunale og fylkeskommunale styresmakter: Det bør leggjast til rette ordningar som sikrar kontinuerleg vidare- og etterutdanning og rettleiing av personalet i barnevernet.

Både fagmiljø og statlege styresmakter har vore og er samde om at tilsette i barnevernet treng å oppdatere og vidareutvikle eigen kompetanse gjennom vidareutdanning, etterutdanning og rettleiing.

Høyringsrunden etter NOU-en viser at fleire kommunar støttar framlegget om å leggje til rette ordningar som sikrar kontinuerleg vidare- og etterutdanning. Andre vil innføre autorisasjonsordningar (sjå neste avsnitt) og ønskjer ei vurdering av kompetanskriteria for yrkesutøvarar innanfor barnevernet. Nokre kommunar gjev uttrykk for at det bør innførast ein individuell opplærings- og rettleiingskontrakt. Andre ønskjer eit meir direkte samarbeid med dei fire kompetansesentra i barnevernet.

Også når det gjeld etterutdanning, vil departementet understreke det ansvaret kommunane har. Mindre kommunar kan samarbeide om slike oppgåver. Systematisk kartlegging av etterutdanningsbehov og planlegging av differensierte kurs er ei verksemd som lettare kan gjerast i einingar med

relativt mange tilsette. Det å planleggje og arrangere liknande kurs i mange kommunar, kan innebere mykje unødvendig administrativt dobbeltarbeid.

Å sørge for behovstilpassa vidareutdanningstilbod med stor nok kapasitet er ei oppgåve for høgskolane og universiteta. Kommunar og fylkeskommunar /statlege regionar kan stimulere tilsette i barnevernet til å ta vidareutdanning til dømes gjennom heilt eller delvis å gje tilsette lønn i studieperioden.

10.4 Lengre utdanning og autorisasjon for tilsette i barnevernet?

NOU 2000:12 tilrår at det blir sett i verk vidare utgreiingsarbeid om desse to framlegga:

«Det bør vurderes å innføre en ordning med målrettet videreutdanning og veiledet praksis» for tilsette i barnevernet. I denne sammenhengen foreslår utvalet anten at grunnutdanningane blir påbygd med eit fjerde år eller at barneverntilsette blir pålagde å ta minst eitt års målretta vidareutdanning. Utvalet tilrår også at dei tilsette tek eitt år med rettleidd praksis. Samla sett meiner utvalet dagens grunnutdanningar på denne måten bør bli påbygd med minst to år.

«Kompetansekriteriene for yrkesutøvere i barnevernet bør vurderes, og det bør utredes om autorisasjonsordninger for relevante yrkesgrupper er aktuelle å innføre».

Det første framlegget blir grunngjeve med at dei noverande treårige høgskoleutdanningane verken gjev god nok formalkompetanse eller realkompetanse i forhold til dei oppgåvene barneverntenesta skal ta seg av.

Utvalet dreg parallellar til tilsvarande grunngjevingar for autorisasjon av helsepersonell. Formålet med autorisasjon er ifølgje utvalet å gje ein garanti for eit visst kunnskapsnivå og for at yrkesutøvarane har personlege kvalifikasjonar som gjer at dei har tillit hos styresmaktene og samfunnet. Det blir mellom anna peikt på at det ikkje er innført vurderingar av om studentar er personleg skikka under sosialarbeidarstudia.

I eit høyringsnotat frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet i 2001, foreslo departementet endringar i reglane om personvurdering. I Odelstingsproposisjon nr. 40 (2001–2002) frå Utdannings- og forskingsdepartementet, blir det gjort framlegg om å gje ein forskriftsheimel med sikte på at personvurdering skal kunne innførast i helse- og sosialfagutdanningane.

Det går ikkje fram av NOU-en kva ei eventuell autorisasjonsordning for personell bør innebere. Utan å konkludere eksplisitt når det gjeld kven ei slik ordning skulle omfatte, går det fram at utvalet siktar til «bestemte grupper innen barnevernet». Som døme nemner utvalet saksbehandlarar, miljøarbeidarar, institusjonsleiarar og andre faglege leiarar som har direkte kontakt med barn, ungdom og familiar. Personell som ville bli unnateke frå ordninga, ville mellom anna vere grupper som alt har offentleg godkjenning knytt til yrkestittel slik som psykologar, juristar, helsesyster og andre sjukepleiarar.

Det er fullt mogleg å tenkje seg at anten framlegget om målretta vidareutdanning og rettleidd praksis i tillegg til grunnutdanningane blir gjennomført isolert, eller at framlegget om autorisasjon blir gjennomført isolert. Eit sentralt spørsmål blir då om det å innføre ein autorisasjonsprosedyre knytt til dei

noverande grunnutdanningane for sosialarbeidarar (sosionomar og barnevernspeagogar) vil føre til kompetanseheving. Her bør ein skilje mellom generell kompetanse og kompetanse i barnevern. Eit anna viktig spørsmål blir om eit valfritt tillegg til grunnopplæringa vil bli stort meir enn eit tilbod til sosialpersonell som ønskjer auka kompetanse i barnevern. Etter Barne- og familiedepartementet si vurdering er svaret på begge desse spørsmåla eit tilnærma ja. Dei to framlegga bør likevel vurderast i nær samanheng med kvarandre. Barne- og familiedepartementet vil i samråd med andre nærliggjande departement vurdere nærmare om ei autorisasjonsordning for tilsette i barnevernet er formålstenleg.

Barne- og familiedepartementet vurderer det i utgangspunktet ikkje som formålstenleg å stille meir spesifiserte krav til kommunale og regionale styresmakter når det gjeld kvalifikasjonar for tilsette i barnevernet. Dette gjeld i første rekkje innhald og form i etterutdannings- og rettleiingstilbod til dei tilsette, men også når det gjeld eventuelle krav om ein bestemt type grunnutdanning.

Eit generelt prinsipp for forholdet mellom stat og kommune er at staten i minst mogleg grad skal detaljregulere lokale styresmakter. Samstundes er behovet for auka real- og formalkompetanse i barnevernet veldokumentert. Ei mogleg løysing på denne utfordringa er å følgje tilrådingane frå Befringutvalet fullt ut på dette punktet. Ei alternativ løysing kan til dømes vere å innføre krav til vurdering av om studentane er personleg skikka under sosialarbeidarutdanningane, kombinert med mellom anna meir strukturerte regionale rettleiingsordningar.

Sosialdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet er i ferd med å vurdere behovet for autorisasjonsordningar for sosialpersonell. I dette arbeidet er det aktuelt å vurdere om ein skal stille krav om individuell oppdatering i form av vidare- og etterutdanning.

Regjeringa vil at desse spørsmåla skal bli nærmare utgreidde av aktuelle departement og ekspertorgan. Ei slik vurdering bør også sjå på kva slags utilsikta verknader framlegga frå Befringutvalet eventuelt kan få for sosialarbeidarutdanningane og andre utdanningar.

10.5 Forsking

Oppdatert kunnskap om og nyskapande analysar om levekåra til både «vanlege» og «utsette» barn og familiar er viktige for å utvikle best moglege tiltak og tenester i barnevernet. Forsking med høg kvalitet er ein av dei sentrale føresetnadene for å halde ved like og vidareutvikle kompetanse i barnevernet. Forskingsmiljøa må kjenne til viktige nye forskingsresultat frå andre land og helst ha gode kontaktar med tilsvarende utanlandske forskingsmiljø. I enda større grad må forskingsmiljøa sørge for å gjennomføre empiriske undersøkingar av korleis barnevernet i Noreg fungerer. Den kanskje viktigaste utfordringa for forskingsmiljøa er å formidle forskingsresultat til praktiskarane i barnevernet på ein lett tilgjengeleg og samstundes presis måte. På eit saksfelt som barnevernet vil forskarar måtte leve med delvis motsetningsfylte krav og forventningar.

Skiljelinjene mellom forskingsformidling, konsultasjon, faglege dialogar og meir generell informasjon er til dels flytande. Informasjonsteknologien

opnar her nye framtidsutsikter, også for å kombinere internasjonal og nasjonal formidling.

Boks 10.1 IT-nettverk om utsette barn og unge

Barne- og familiedepartementet har i samarbeid med det svenske Socialdepartementet utvikla eit regionalt IT-nettverk, «The Child Centre for Children at Risk in the Baltic Sea Region», der alle medlemslanda i Austersjørådet deltek (Estland, Danmark, Finland, Island, Latvia, Litauen, Noreg, Polen, Russland, Sverige og Tyskland).

IT-nettverket har fokus på utsette barn og unge i regionen med siktemål å bruke nettverket til å styrkje kontakt, samarbeid og erfaring-sutveksling mellom medlemslanda i regionen. Nettverket vil vere eit viktig bidrag til å auke kommunikasjonen og det faglege samarbeidet på tvers av landegrensene mellom grupper som arbeider med problematikken utsette barn og unge. Grupper kan i denne samanhengen gjelde alt frå fagpersonar til frivillige organisasjonar. Adressa til dette nettverket er : www.baltinfo.org . Kvart medlemsland har ein nasjonal koordinator med eit hovudansvar for å leggje inn aktuelt stoff, publikasjonar og så vidare på dei nasjonale sidene i dette nettverket.

Når det gjeld forskingsformidling generelt, har Noregs forskingsråd i samarbeid med fleire forskingsinstitusjonar nyleg oppretta nettstaden <http://forskning.no/>.

Forskinnsinnsatsen om barnevern har for ein stor del vore kanalisert gjennom program i regi av Noregs forskingsråd. Det siste delprogrammet har lagt vekt på at forskinga i større grad enn tidlegare forskning på feltet skal fokusere på korleis verksemda til barnevernet blir oppfatta og forstått av barn og foreldre som kjem i kontakt med tenestene. Fleire av prosjekta er dessutan opptekne av samspelet mellom empirisk og teoretisk vitskap og normer og verdier i avgjerdene til barnevernet og i anna praktisk verksemd. (For ei oversikt over og ein kort omtale av prosjekta, sjå denne web-sida: www.program.forskningsradet.no/vfo/prosjekter/)

Delprogrammet om evaluering av velferdslovene, inkludert barnevernlova, blei formelt sett avslutta i januar 2001. Mange av dei sentrale funna frå dette delprogrammet er oppsummerte i NOU 2000:12. Vi kan likevel vente fleire publikasjonar i etterkant av delprogrammet, mellom anna frå eit prosjekt om hjelpetiltak i barnevernet.

Befringutvalet etterlyser meir forskning på mange område. Utvalet etterlyser mellom anna meir kunnskap om dei grunnleggjande forståingsmåtane (tolking av problem, situasjonar og løysingar) til barnevernet og samarbeidspartnarane, og empiri om samvær mellom foreldre og barn som er plasserte utanfor heimen.

Noregs forskingsråd (Velferdsprogrammet) går inn for studiar av:

- Velferd og levekår blant barn og unge som er i kontakt med barneverntenesta.
- Den plassen profesjonelle kunnskaper har i barneverntenesta, og forholdet mellom normer og slik kunnskap

- Samsvaret mellom kompetansen hos yrkesutøveren og korleis den bidreg til ei heilskapleg yrkesutøving innanfor barnevernet
- Kva brukarmedverknad og medråderett inneber for barn og unge som er i kontakt med barneverntenesta, og avveginga mellom interessene til dei vaksne og barna
- Kortsiktige og langsiktige effektar av dei ulike tiltakstypene frå barnevernet, også sett i samanheng med årsakene til at dei blir sette i verk
- Samvær mellom barn og unge under omsorg av barnevernet og opphavsfamilien deira
- Overgangen frå barneverntiltak til eit sjølvstendig vaksentilvære
- Kva skolen har å seie for barn og unge som er i kontakt med barneverntenesta.
- Det beste for barnet i avvegingane i barneverntenesta, fylkesnemnda og domstolane
- Grensene mellom frivillige tiltak og tvang i barnevernet.

(www.program.forskningsradet.no/vfo/dokumenter/dokument 3.doc). Desse tilrådingane er i stor grad i samsvar med prioriteringane i NOUen når det gjeld forskingsbehov.

I tillegg til forskning som blir kategorisert som barnevernforskning, kjem ein del prosjekt under andre temaområde også inn på barnevernet i varierende grad.

Grunnen til at departementet kanaliserte mesteparten av forskingsmidlane gjennom midlar til Noregs forskingsråd og som basisløyvingar til utviklingssentra (jf. neste avsnitt) er at ein vil kvalitetssikre prosjekta. I nokre tilfelle er det likevel behov for forskingsbasert kunnskap om bestemte problemstillingar både innan etter måten kort tid og om tema som ikkje passar godt inn i etablerte forskingsprogram. Departementet har derfor ved somme høve leigt inn forskingsmiljø for å ta seg av avgrensa forskingsoppdrag. Dette kan også bli aktuelt i framtida.

10.5.1 Utviklingssentra i barnevernet og NOVA

I tilknytning til «Program for nasjonal styrking av barnevernet» blei det etablert utviklingssenter for barnevernet i Nord-Noreg, Midt-Noreg og på Vestlandet, i tillegg til Barnevernets Utviklingssenter i Oslo. Senteret i Oslo blei i 1996 ein del av eit nytt Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

Sentra er organiserte som sjølvstendige einingar med eigne styre og vedtekter. Målet med oppretting av dei regionale utviklingssentra var å styrkje forskning og utviklingsarbeid, og å ta seg av kompetanseutvikling i barnevernet, mellom anna gjennom å styrkje kontakten mellom forskning og praksisfeltet. Hovudverksemda er retta mot regionale problemområde og tilpassa lokale forhold. Sentra har også spesialisert seg på temaområde i barnevernet. Drifta av sentra har hovudsakleg vore basert på finansiering frå Barne- og familiedepartementet og Stiftelsen Wøyen. I dei seinare åra har inntekter i aukande grad vore knytte til eksternt finansierte oppdrag.

Den overordna målsetjinga for sentra er at dei skal «utføre og formidle kvalifisert og handlingsrelevant utviklingsarbeid innanfor barnevernets sentrale områder og handlingsfelt», slik det er nedfelt i vedtektene. Dei sentrale

oppgåvene for sentra er knytte til generell utvikling og styrking av faget barnevern, praksisrettleiing, metodeutvikling, systematisering av erfaringar, utgreiingsoppgåver, forskning, kurs og undervisning. Sentra har utvikla ulik spisskompetanse på ulike felt innanfor barnevern.

Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Noreg peiker på tre hovudområde for arbeidet ved senteret i det faglege programmet for perioden 1998 til 2002: barnevernet i møte med det fleirkulturelle Nord-Noreg med vekt på samisk barnevern, barnevernet i møte med familiar og barn, og institusjons- og organisasjonsutvikling innanfor barnevernet i Nord-Noreg.

Barnevernets Utviklingssenter på Vestlandet prioriterer utviklingsarbeid knytt til fosterheimsarbeid, samhandlingskompetanse (foreldrerettleiing og tverretatleg samarbeid) og barnevernfagleg arbeid med vekt på kommunalt barnevern.

Barnevernets Utviklingssenter i Midt-Noreg har profilert si verksemd innanfor tre hovudområde: arbeid for å styrkje barnevernet i dei mindre kommunane, arbeid for å styrkje kompetansen/effektiviteten i kommunale hjelpetjenester der ulike profesjonar og instansar samarbeider, og dessutan å fremje fagutvikling innanfor dei fylkeskommunale barneverntenestene med sikte på å betre vilkåra for barn og unge under offentleg omsorg.

NOVA skal ut frå vedtektene «ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særleg vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering». NOVA's gruppe for forskning og utviklingsarbeid innanfor barne- og ungdomsvernet har prosjekt som spenner frå dei lovregulerte kjerneoppgåvene som barnevernet har, og til ei utvida forståing av rolla og funksjonen barnevernet har i samfunnet i dag. Den faglege profilen rettar seg både mot grunnforskning og mot utviklingsretta prosjekt i samarbeid med barnevernfeltet. NOVA har ein koordineringsfunksjon i forhold til sentra og arrangerer mellom anna eit årleg fellesseminar mellom dei regionale utviklingssentra.

Både NOVA og dei tre regionale sentra er lokaliserte i byar der også kompetansesentra på andre fagområde (til dømes psykisk helsevern for barn og unge) og ulike universitets- og høgskolemiljø har høg kompetanse om barn, ungdom og foreldre. Det er viktig å utvikle og vidareutvikle samarbeidet mellom ulike fagmiljø både når det gjeld forskning, utviklingsarbeid og forskingsformidling i skriftleg og munnleg form. I dette inngår også undervisning og rettleiing av hovudfags- og doktorgradsstudentar. Samarbeidet bør også omfatte kompetansemiljø (til dømes innanfor tiltak for rusmiddelmissbrukarar) utanfor regionsentra.

Det forskings- og utviklingsarbeidet som blir gjort ved dei regionale utviklingssentra og ved NOVA, er sentralt for den vidare utviklinga i barnevernet. Desse forskings- og utviklingseiningane er særleg viktige for lokalt utviklingsarbeid og for å ta vare på kontakten mellom forskning og praksisfeltet. Det er også viktig å verne om spisskompetansen ved sentra, som til dels er retta mot regionale forhold.

Barne- og familiedepartementet vil derfor saman med utviklingssentra og NOVA sjå på korleis verksemdene kan utvikle samarbeidet sitt, og korleis dei eventuelt kan samordne arbeidet sitt. Korleis sentra og NOVA i større grad kan involvere seg i lokalt utviklingsarbeid, vil også vere eit tema. Samstundes

må sentra få handlingsrom til å utvikle seg og vidareutvikle spisskompetanse på aktuelle område.

Region- og kompetansesentra for barn og unge skal også ha ei samarbeidsrolle når det gjeld utvikling av tiltak for barn og unge med alvorlege adferdsproblem, sjå kommande avsnitt.

10.5.2 Senter for studiar av problemåtferd og innovativ praksis

Arbeidet med å førebyggje, redusere og behandle problemåtferd hos barn og unge foregår innanfor fleire fagområde. Det er utvikla ei rekkje metodar og program retta mot ulike typar av problemåtferd. Ei viktig oppgåve er å utvikle forskingsbasert kompetanse for å hjelpe praksisfeltet med å plukke ut og implementere dei beste metodane. Dette inkluderer evaluering, mellom anna for å finne ut korleis ulike tiltak verkar i forhold til ulike grupper.

I Noreg har det ikkje vore noko samla miljø som har ansvar for forskning om problemåtferd blant barn og unge. Derfor har dei relevante departementa oppretta eit eige senter ved Universitetet i Oslo. For å hjelpe fylke og kommunar i arbeidet med åtferdsvanskelege barn og unge er det alt sett i gang eit femårig forskings- og undervisningsprosjekt om barn og unge med alvorlege åtferdsproblem (1999–2003). Siktemålet er å etablere eit nettverk mellom universitet, høgskolar og kompetansesenter for å utvikle kunnskap og metodar. Senteret vil innebere ei brei fagleg utviding der fleire relevante fag blir dregne inn i eit tverrfagleg samarbeid.

Oppgåvene for det nye senteret skal vere studiar av «problemåtferd og innovativ praksis.» I dette ligg studiar av korleis problemåtferd oppstår, omfanget av problema, utvikling av teori for førebygging og metodar for å avhjelpe problemåtferd, og vitskapeleg evaluering av metodane. Ei slik målsetjing krev både bruk av teoretiske studiar og utvikling av handlingsretta strategiar. Dette gjer det nødvendig med kontakt både med grunnforskningsmiljø og relevante praksisfelt og krev ei tverrfagleg tilnærming.

Senteret er tenkt bygt opp på tre hovudpilarar eller grunnoppgåver:

- Forsking om utbreiing og utvikling av åtferdsproblem blant barn og unge.
- Tiltaksforskning knytt til evaluering og utvikling av nye metodar.
- Iverksetjing, opplæring og vidare utvikling av nye metodar i arbeidet med alvorlege åtferdsproblem.

Desse tre pilarane må organisatorisk vere tett knytte saman.

Opplæringa i PMT og MST er lagt til dette senteret. Senteret skal drive forskning, utviklingsarbeid, opplæring, rettleiing og undervisning. Arbeidet tek utgangspunkt i ei overordna målsetjing om å styrkje kunnskapen om og høgde kompetansen i arbeidet med åtferdsproblem blant barn og unge. Senteret skal styrkje sambandet mellom forskning og praksis. Ei viktig oppgåve skal også vere å byggje eit nasjonalt nettverk for forskning og metodeutvikling på dette feltet.

10.6 Behov for tiltak på nasjonalt nivå

Kort oppsummert har kommunane og fylkeskommunane i dag eit fagleg ansvar for kompetanseutvikling i kraft av at dei er arbeidsgjevarar og forvaltarar

av tenestene. Som forvaltar av lova har departementet eit overordna ansvar for utvikling av tenestene. Departementet har også eit ansvar for å ha eit overordna perspektiv på kompetansespørsmål.

Statlege tiltak for å styrkje kompetansen i barnevernet kan baserast på lovgjeving, økonomiske stimuleringstiltak eller informasjonsverksemd. Alle desse tre typane verkemiddel har sine fordelar og ulemper.

Meir spesifikke føringar til kommunar og fylkeskommunar gjennom forskrifter vil kunne gjere sitt til ein høgare minimumsstandard i kommunar og fylkeskommunar. Det er eit ope spørsmål om detaljerte reglar vil føre til at mange kommunar og regionale styresmakter vil leggje standarden nær dette minimumsnivået. Meir detaljert lovregulering bryt dessutan med prinsippet om lokal autonomi og kan lett føre til dårlegare tilpassing til lokale kompetansebehov.

I samband med behandlinga i Stortinget av dokument 8:19 (1999–2000) – Forslag om en handlingsplan for barnevernet, blei spørsmålet om det er behov for ein eigen plan for kompetansestyrking i barnevernet spesielt understreka. Frå den dåverande regjeringa blei det argumentert for at ei slik vurdering burde gjerast som del av ei komande stortingsmelding. Ein nasjonal plan og eit satsingsprogram for styrking av kompetansen i barnevernet kan ha mange av dei same fordelane og ulempene som ei sterkare lovregulering. Dersom fordelinga av midlar ikkje blir utforma slik at ho stimulerer til ei sterk standardisering, vil likevel ei slik løysing kunne tilpassast lokale behov i større grad. Avhengig av omfang vil ei slik løysing føre med seg ein del økonomiske og administrative konsekvensar i programperioden. Utover dette er det ei stor utfordring ved ei slik løysing å sikre systematikk og kontinuitet utover programperioden.

Informasjon som verkemiddel kan brukast innanfor gjeldande økonomiske rammer og bryt ikkje med prinsipp om lokal tilpassing og lokalt sjølvstyre. Aktuelle tiltak kan til dømes vere temahefte, prøveprosjekt, utvikling av faglege modellar og informasjonsteknologiske system m.m.

Å byggje ut ordningar knytte til rettleiing og konsultasjon vil hjelpe til å sikre utvikling av og halde ved like kompetansen til barneverntilsette. Gjennom gode rettleiings- og konsultasjonsordningar blir det større rom for at personell i barnevernet får hjelp til å bruke dei teoretiske kunnskapane sine i det praktiske arbeidet. Rettleiing knytt til konkrete metodar og konkrete saker vil kome brukarane til gode. Departementet vil gå igjennom og vurdere korleis rettleiing og konsultasjon kan byggjast ut.

NOU 2000:12 etterlyser ordningar som sikrar systematisk kompetanseheving og stabilt personell blant yrkesutøvarane. Slike ordningar kan integrerast i kommunalt/regionalt arbeid med internkontroll og kvalitetssikring. Ei utbygging av rettleiings- og konsultasjonsverksemda kan også hjelpe til å auke stabiliteten i tenesta.

Det ligg i dag føre mange etterutdanningstilbod som er relevante for barnevernet. Ofte kan slike tilbod opplevast som fragmenterte. Det er ei stor utfordring for kursarrangørar å utvikle heilskaplege kompetansebyggjande kursrekkjer for tilsette i barnevernet. Vidare er det ei utfordring å utvikle heilskaplege kursrekkjer som er relevante også for liknande tenester, som til dømes pedagogisk-psykologisk teneste, helsetenesta, sosialtenesta og fami-

lievernet. I denne sammenhengen har også høyskolane ei utfordring knytt til sine vidare- og etterutdanningstilbod. Slike tilbod kan ofte famne fleire målgrupper.

For å gje barn og familiar tidleg og rett hjelp er det viktig at kommunane har nødvendig kompetanse knytt til metodar i førebyggjande arbeid. For barnevernet og andre tenester som arbeider direkte med barn og familiar, inneber dette kompetanse knytt til førebyggjande metodar for å hindre ytterlegare forverring av situasjonen. Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med andre aktuelle departement spreie kunnskap og kompetanse om verksame førebyggjande metodar til kommunane.

10.7 Tiltak og vidare utgreiingsarbeid

Det er i dette kapitlet peikt på at kompetansebehova i barnevernet er mange og samansette.

Barne- og familiedepartementet vil framheve den lovpålagde og etiske plikta kommunane har til å sørgje for å halde oppe og styrkje kompetansen til dei tilsette i barnevernet. Dette kan også hjelpe til å sikre kontinuitet og stabilt personell i barnevernet.

Andrelinjetenestene i barnevernet har eit stort ansvar for å sørgje for at spesialkompetanse om problemstillingar som barnevernet arbeider med, er tilgjengeleg, mellom anna i form av rettleiings- og konsultasjonstilbod. Den framtidige ansvarsfordelinga mellom fylkeskommunale og statlege styresmakter når det gjeld kompetansestyrking, vil vere avhengig av kva slags løysingar som blir valde når det gjeld dei oppgåvene i barnevernet som fylkeskommunane i dag utfører.

I forhold til grunnutdanningsbehova for barnevernpersonell vil regjeringa følgje opp Ot. prp. nr. 40 (2001–2002) frå Utdannings- og forskingsdepartementet når det gjeld vurderingar av kor personleg skikka studentane i sosialfagutdanningane er. Aktuelle departement og ekspertorgan vil også vurdere behova for eventuelle endringar i grunnutdanningane, fleire vidareutdanningstilbod og/eller autorisasjon for personell som arbeider i barnevernet. Behova for endringar må vurderast i lys av dei nye behova for kompetanse i barnevernet som er omtalte i mellom anna denne meldinga.

Når det gjeld forskings- og utviklingsarbeid, vil Barne- og familiedepartementet:

- Føre vidare satsinga på barnevernforsking i regi av Noregs forskingsråd utover programperioden (2002–2004)
- Stimulere til fagleg vidareutvikling av NOVA og dei tre regionale utviklingssentra i barnevernet
- Føre vidare arbeidet med å byggje opp Senter for studiar av problemåtferd og innovativ praksis til eit dynamisk knutepunkt i arbeidet med å førebyggje og endre problemåtferd blant barn og unge.

Om det ligg føre viktige kompetansebehov som vanskeleg kan dekkjast på anna vis, vil Barne- og familiedepartementet framleis gje direkte støtte til enkelte forskingsprosjekt, vidareutdannings- og etterutdanningstiltak.

På nasjonalt nivå går regjeringa inn for at Barne- og familiedepartementet, andre aktuelle departement og fagmiljø skal :

- Hjelpe til med å utvikle og spreie kunnskapar om verksame førebyggjande metodar og velfungerande hjelpetiltak i barnevernet
- Hjelpe til å styrkje kompetansen i hjelpeapparatet om ulike former for (fysisk, seksuell, psykisk) vald mot barn i familiar. Dette kan gjerast både gjennom informasjonsmateriell og vidareutvikling av nasjonale og regionale spisskompetansemiljø (jf. kapittel 6.1.4 og 6.1.5). Kompetansestyrkinga bør vere tverretatleg innretta, og i tillegg til barnevernet omfatte til dømes første- og andrelinjetenestene i helsestellet, tenester for rusmiddelmissbrukarar, familievernet og politiet
- Gjennomgå og vurdere nærmare korleis rettleiingstilboda til tilsette i barnevernet kan styrkjast. Rettleiing bør ein sjå i nær samanheng med etterutdanningstilbod. Nasjonale styresmakter skal derfor sørgje for at det blir utvikla informasjonsmateriell som gjer sitt til å sikre systematikk, kvalitet og kontinuitet i etterutdannings- og rettleiingsverksemda innanfor barnevernet
- Vurdere nærmare om ei autorisasjonsordning for tilsette i barnevernet er formålstenleg.

11 Barnevernet i det nye hundreåret

11.1 Barnevernet i sentrum

Mot slutten av det hundreåret vi nyleg gjekk ut av, skjedde det mykje positivt med barnevernet. Fleire barn og unge fekk hjelp, spekteret av tiltak blei breiare og meir nyansert, og det blei rekruttert fleire fagfolk til feltet. Det er denne utviklinga som har blitt karakterisert som ein periode då barnevernet kom ut av velferdspolitikken sin skugge. I eit slikt perspektiv ser regjeringa det som ei utfordring å sikre at barnevernet blir verande utanfor skuggen i åra som kjem. Barnevernet i det nye hundreåret bør og skal vere ein integrert og sentral del av tilbodet frå velferdssamfunnet til problemutsette barn og unge og familiane deira.

Trass i den positive utviklinga på 1990-talet tyder ein gjennomgang av dagens situasjon på at barnevernet framleis er ei relativt tilbaketrekt teneste. På den bakgrunnen kan det vere grunn til å hevde at barnevernet enno ikkje er heilt ute av skuggen. Dette kan ha fleire uheldige konsekvensar:

- Barnevernet kjem ofte for seint inn til å kunne yte den hjelpa utsette barn og familiane deira har behov for
- Samarbeidet med andre etatar og tenester fungerer for dårleg
- Legitimiteten til barnevernet i befolkninga blir verande relativt låg
- Det er for lite politisk medvit og engasjement rundt arbeidet til barnevernet i kommunane.

11.2 Førebyggjande hjelp til barn og familiar

I dei aller fleste tilfella der det er aktuelt å kople inn barnevernet, vil det å hjelpe familien også vere den beste hjelpa barnet kan få. Det er då også alt slik at det er hjelpetiltaka som aukar mest i barnevernet. Spørsmålet som blir reist i denne meldinga, er likevel om den hjelpa som blir ytt, kjem tidleg nok og er nok heilskapleg og systematisk. Ofte synest det å vere slik at dei enkelte hjelpetiltaka blir sette inn for seint til å få den ønskete effekten, samstundes som hjelpa ikkje i stor nok grad blir sett inn i samanheng med den totale situasjonen familien er i. I dag innser fagfolk meir og meir kor viktig det er å stimulere den heilskaplege situasjonen i familien og ressursane som finst der, samstundes som det blir sett inn hjelpetiltak der familiane har særleg behov. Dette krev eit visst fokusskifte i det kommunale barnevernet både når det gjeld haldningar og metodisk opprusting. Dette inneber også eit mindre tilbaketrekt barnevern. Meldinga drøfter ei rekkje konkrete tilnærmingar som er eigna til å hjelpe barn og unge i familien på ein heilskapleg måte, og der samarbeidet med familien er vesentleg. Etter regjeringa si oppfatning er det behov for at slike metodar i større grad skal inngå i tilnærminga til utsette barn og familiar enn tilfellet er i dag. Ei slik perspektivdreining er også i tråd med den politiske plattformen til regjeringspartia (Sem-erklæringa). På kort sikt vil dette innebere ein viss kostnadsvekst i form av auka ressursar til det kommunale barnevernet. På lang sikt vil ein slik snunad kunne føre til innsparingar, fordi

ein etter alt å dømme vil kunne førebyggje mange av dei dyraste tiltaka utanfor heimen.

11.3 Barnevernet som koordinator i arbeidet for utsette barn og unge

Lova pålegg barnevernet eit vidt samarbeidsansvar med andre tenester, mellom anna fordi barnevernet er avhengig av samarbeid for å kunne utføre det arbeidet det etter lova er sett til å gjere: oppdage problem og setje inn tiltak som kan førebyggje ytterlegare problemutvikling. Den store gjennomstrøyminga av barn og unge i barnevernet gjer det også naturleg med eit breitt samarbeid. For dei aller fleste skal problema finne løysinga si utanfor barnevernet sine eigne arenaer. I dag er det ingen etat som har eit klart hovudansvar for å samordne innsatsen for utsette barn og unge i kommunane. Regjeringa meiner det er viktig å sikre ein slik funksjon i framtida, mellom anna for å unngå dobbeltarbeid og gråsoner mellom tenestene, men først og fremst for å sikre ein koordinert førebyggjande innsats når det gjeld utsette barn og unge. Ein slik koordinerande instans skal sørge for god kommunikasjon mellom tenestene, og for at det skjer noko i tide. Etter regjeringa sitt syn er det mykje som taler for at barnevernet bør kunne ta på seg denne oppgåva. Det kan her vere ein fordel at barnevernet ikkje har sektorinteresser i vanleg forstand (skole, helse, kultur), men har som hovudoppgåve nettopp å sikre at problemutsette barn og unge kan leve eit liv som er så godt som mogleg. Koordinatoren skal også i nokon grad sjå til at andre etatar og tenester gjer ein innsats for spesielt utsette. Eit kommunalt barnevern med denne formelle og reelle koordinator- og pådrivarrolla vil nødvendigvis måtte bli eit nærverande og synleg barnevern. Gjennom å leggje dette ansvaret til ei av tenestene i kommunen (barnevernet), vil det førebyggjande arbeidet samstundes bli lyfta fram i lyset, både politisk og som eit tverretatleg satsingsområde i kommunane.

11.4 Legitimiteten til barnevernet

Det er eit mål at barnevernet skal bli respektert for dei oppgåvene tenesta utfører, og at barnevernet dermed oppnår legitimitet hos brukarar, samarbeidspartnarar (andre tenester), i samfunnet og befolkninga elles. For å oppnå ein slik status er det viktig at barnevernet er tydeleg og kommuniserer mest mogleg ope om sine verdiar og si rolle, ikkje minst om kva for prinsipp som ligg til grunn for avgjerder og tiltak. Den dobbeltrolla barnevernet har som hjelpar og kontrollør, står sentralt i dette biletet. I dei fleste sakene er det samsvaret mellom prinsippet om det beste for barnet og det biologiske prinsippet, som tilseier at det skal svært mykje til for å ta barnet ut av familien. Men samstundes har barnevernet plikt til å seie ifrå når nok er nok og familien ikkje er ein god nok omsorgsbasis lenger. Tryggleik i forhold til denne dobbeltrolla må vere ein del av den profesjonelle identiteten hos barnevernet. Regjeringa vil ikkje gå inn for ei deling av barnevernet, til dømes i ei hjelpeteneste og ein annan del for å setje i verk tiltak utanfor heimen. Regjeringa ser det slik at eit barnevern som har den nødvendige kompetansen i førebyggjande familiearbeid, også vil oppnå legitimitet når det viser seg nødvendig med tvangsinngrep. Ei eventuell rolle som sentral koordinator i kommunen vil på same måten kunne få positiv effekt på legitimiteten.

11.5 Politisk medvit og engasjement

Nærmiljøstudiar har vist at oppvekstmiljøet for barn og unge er eigna til å engasjere og samle både politikarar og lekfolk. Det bør gje grunn til optimisme også når det gjeld å skape større engasjement rundt barnevernet og det førebyggjande arbeidet for utsette barn og unge. Når medvitet om arbeidet til barnevernet i dag synest å vere for lågt, kan det ha samanheng med at barnevernsnemdene og helse- og sosialstyra i stor grad har falle bort, utan at det har kome noko nytt organ som sikrar behovet for å setje barnevernet på den politiske dagsorden. Under den førre barnevernlova med barnevernsnemder og helse- og sosialstyre, fekk lokalpolitikarane direkte informasjon om korleis vanskelegstilte barn og familiane deira hadde det. Når lekfolka no er blitt borte som obligatorisk innslag i det kommunale barnevernet, kan det ha ført til at politikarane er dårlegare informerte, og dermed i mindre grad kjenner ansvar for verksemda til barnevernet. Det overordna ansvaret ligg i alle fall like fullt hos dei folkevalde.

Auka forståing av kor viktig førebygging er, vil kunne auke motivasjonen og handlingsrommet hos lokalpolitikarane. Førebygging av barne- og ungdomsproblem er eit område som ingen har ansvar for aleine. Ei meir sentral rolle for barnevernet i det førebyggjande samarbeidet i kommunen vil kunne hjelpe til å auke det politiske engasjementet på dette området.

11.6 Barnevernet i framtida

Det nye barnevernet har høg kompetanse på ulike former for førebyggjande familiearbeid og kjem tidleg inn med tiltak til utsette barn og familiar. Ein viktig grunn til at det førebyggjande arbeidet fungerer bra, er at barnevernet samarbeider godt med andre etatar og tenester i kommunen (særleg skole og helse). I mange kommunar har barnevernet fått ei koordinerande pådrivarrolle i forhold til samarbeidspartnarane sine. Denne sentrale posisjonen i arbeidet for oppvekstvilkåra for barn og unge fører til at tenesta til kvar tid står høgt oppe på den politiske dagsorden.

I det nye barnevernet spelar nivået over kommunen på lag med barnevernet i kommunane. Forsterkningstiltak blir sette inn saman med kommunale ressursar, og ikkje i etterkant av hjelpetiltaka når det kanskje er for seint. Særleg småkommunane har stor nytte av ulike konsultasjonstenester og behandlingsmetodar for barn og unge og familiar, tenester som i forvaltningssystemet ligg til fylkeskommunen eller staten.

Det nye barnevernet har som målsetjing å arbeide heilskapleg – til beste for barnet, og ikkje kvar for seg ut frå etats- eller profesjonsgrenser. Gode resultat hjelper til å forsterke denne tendensen i åra som kjem.

12 Økonomiske og administrative konsekvensar

Meldinga gjev ein heilskapleg gjennomgang av barne- og ungdomsvernet i Noreg. Meldinga argumenterer for ein snunad av barne- og ungdomsvernet i retning mot meir førebyggjande familiearbeid til beste for barnet. Dette inneber at hjelp frå barnevernet i enda større grad skal skje i samarbeid med brukarane av tenesta. Tidleg og heilskapleg hjelp til barn og familiar er viktig for å førebyggje problemåtferd, mishandling og omsorgssvikt. Utsette barn og familiar har ofte problem på fleire område. Det kan derfor vere avgjerande at barnevernet går inn i eit tett samarbeid med andre etatar og hjelpeinstansar. For å få til ein samla og målretta innsats kan det vere behov for at éin instans tek på seg ei koordinerande rolle i forhold til dei samarbeidande hjelpetenestene for barn, unge og familiar. Meldinga tek til orde for at barnevernet kan ha ei slik rolle. Regjeringa vil styrkje ei kompetanse- og ei tiltaksutvikling som harmonerer med dreininga mot større vekt på tidleg og god hjelp til barn og familiar.

Regjeringa ønskjer også eit større politisk engasjement rundt barnevernet i kommunane. Dette vil kunne føre til at oppvekst- og familiepolitikken i kommunen blir styrkt, og at det førebyggjande arbeidet blir oppvurdert. Barnevernet har til no hatt for låg legitimitet i befolkninga. Dersom barnevernet får ei meir framskoten rolle i det samla førebyggjande arbeidet i kommunen, vil dette kunne føre til auka legitimitet.

Sjølv med auka vekt på førebygging og utvikling av tiltak tilpassa ulike brukarar, vil det framleis vere nødvendig at barnevernet plasserer barn utanfor heimen, eventuelt mot foreldra sin vilje. Å ta vare på desse barna som har det aller vanskelegast, vil framleis vere ei sentral oppgåve for barnevernet.

Kommunen har stor fridom til å organisere førebyggingsarbeidet på den måten dei finn mest formålstenleg. Regjeringa vil oppmode kommunane til å leggje til rette for tverretatleg og tverrfagleg samarbeid.

Ein tendens i dei seinare åra har vore auka behov for tyngre og meir kostbare tiltak i barnevernet. Det er uklart korleis utviklinga vil bli når det gjeld dei tiltaka i barnevernet som kostar mest, det vil seie institusjonsplassar og forsterka fosterheimar. Om behovet for kostbare tiltak vil halde fram med å auke, avheng mellom anna av kor godt ein lykkast med å utvikle og implementere familie- og nærmiljøbaserte tiltak. Gjennom styrkt innsats i familiane vil fleire kunne få hjelp, samstundes som dei omfattande og dyre tiltaka kan bli sjeldnare. Gjennom ei sterkare satsing på førebyggjande familiearbeid vil samfunnet på sikt også kunne oppnå stor innsparing i form av fleire funksjonsdyktige familiar, færre omsorgs- og behandlingstiltak utanfor heimen og mindre kriminalitet og andre alvorlege åtferdsproblem. Det vil likevel ta noko tid og krevje ein viss ressursauke før effekten av ei slik satsing på førebygging gjev resultat. Dette inneber at sjølv om innsatsen blir snudd mot meir førebygging, vil det framleis vere barn som alt er så skadde eller utagerande at dei vil ha behov for kostnadskrevjande tiltak frå barnevernet.

Meldinga inneheld ei rekkje konkrete framlegg til tiltak, både nye tiltak og tiltak som alt er i gang. Mange av tiltaka vil ikkje medføre auka kostnader, eller dei kan langt på veg finansierast gjennom dei ordinære budsjetta. Forutan

tiltak som ligg inne i Barne- og familiedepartementet sitt eige budsjett, gjeld dette til dømes tiltaka innanfor Opptrappingsplanen for psykisk helse og Handlingsplanen mot barne- og ungdomskriminalitet. For ein del av tiltaka vil det likevel vere nødvendig med auka ressursar. Dette vil regjeringa kome tilbake til i dei årlege budsjettframlegga. Det er særleg på to område det kan bli nødvendig med auka ressursar. Det eine gjeld styrking av kapasiteten og kompetansen hos det kommunale barnevernet når det gjeld det førebyggjande arbeidet med barn og familiar. Det andre gjeld vidareutvikling av familie- og nærmiljøbaserte metodar for å førebyggje, dempe og behandle alvorlege åtferdsproblem hos barn og unge.

Barne- og familiedepartementet

tilrår:

Tilråding frå Barne- og familiedepartementet av. 5. juli 2002 om barne- og ungdomsvernet blir send Stortinget.
