

advokatfirmaet
KYRRE

GRANSKING AV BARNEVERNTJENESTEN

I

SAMNANGER KOMMUNE

Avgitt 18. desember 2013 fra Advokatfirmaet Kyrre ANS

Til kommunestyret i Samnanger

Kommunestyret i Samnanger fattet i møte 20. juni 2013 vedtak om å granske barneverntjenesten i kommunen. Oppdraget ble utlyst som offentlig anskaffelse. Formannskapet vedtok 10. september 2013 å tildele Advokatfirmaet Kyrre ANS oppdraget med å gjennomføre granskingen.

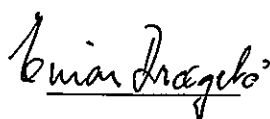
Arbeidet med informasjonsinnhenting, vurderinger og utskriving av rapporten er gjennomført i perioden 27. september til 16. desember 2013.

Etterspurt informasjon og dokumentasjon har vært fremlagt, og er gjort tilgjengelig for granskingsutvalget, på en effektiv og god måte. 52 enkeltpersoner har velvillig stilt opp til intervju.

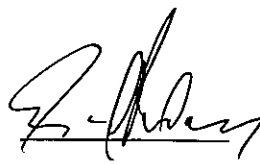
Granskingsutvalget har hatt tilgang til alt relevant informasjonsmateriale. Informasjonsinnhenting har vært dekkende for å avklare de forhold som er beskrevet i oppdraget fra kommunestyret.

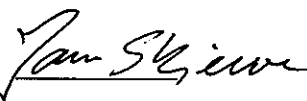
Med dette overleveres den enstemmige rapporten til kommunestyret. Rapporten er offentlig.

Tysse i Samnanger 18. desember 2013


Einar Drægebø


Stig Åkenes Johnsen


Eivind Pundsnes


Jan Skjerve

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	4
1.1	Oppnevning av Granskingsutvalg.....	4
1.2	Strukturen i rapporten	4
1.3	Kort sammendrag.....	5
2.	Granskingsutvalgets oppnevning, sammensetning og mandat	6
2.1	Kommunestyrets beslutning om granskning og mandatet.....	6
2.2	Antakelse av granskingsutvalget, presisering av mandatet	7
2.3	Granskingsutvalgets arbeidsform og medlemmer	7
2.4	Habilitet	9
2.5	Granskingsutvalgets kompetanse til å klargjøre fakta og tilgang til informasjon	10
2.6	Taushetsplikt som begrensning for offentliggjøring	10
3.	Granskingsutvalgets arbeidsmetode og informasjonsinnhenting	11
3.1	Arbeidet i Granskingsutvalget	11
3.2	Intervjuer.....	13
3.2.1	Intervjupersoner	13
3.2.2	Intervjuing av barn.....	13
3.2.3	Intervjumanualer	14
3.2.4	Gjennomføring av intervjuene	15
3.2.5	Analyse av intervjuene	16
3.3	Arkivmateriale	16
3.2.1	Gjennomgang av arkivmateriale.....	16
3.3.2	Prinsipper for faktavurderinger.....	16
4.	Barneverntjenesten i Samnanger sett i et regionalt perspektiv	18
5.	Rettslige rammer for barnevernets funksjon og oppgaver	21
5.1	Fylkesnemndene	21
5.2	Barneverntjenesteloven i et rettslig perspektiv	22
5.3	Barnevernets taushetsplikt	24
5.4	Gangen i en barnevernsak.....	26
5.4.1	Meldinger.....	26
5.4.2	Undersøkelser	26
5.4.3	Sakkyndige utredninger	27

5.4.4	Hjelpetiltak	28
5.4.5	Tiltaksplaner	30
5.4.6	Akuttvedtak.....	32
5.4.7	Omsorgsovertakelse.....	34
5.4.8	Plassering.....	35
5.4.9	Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse.....	35
5.4.10	Omsorgsplaner	37
5.4.11	Tilbakeføring	37
5.5	Oppfølging og tilsyn med barneverntjenesten.....	38
5.6	Forsvarlighet av barneverntjenestens tjenester.....	38
6.	Granskingsutvalgets funn og vurderinger om de rettslige rammene er etterlevd for saksbehandlingen.....	40
6.1	Innledning	40
6.2	Barneverntjenestens saksbehandling	41
6.2.1	Meldinger og undersøkelser	41
6.2.2	Barnevernets opptreden overfor foreldre.....	43
6.2.3	Møtoreferater	44
6.2.4	Bruk av sakkyndige	45
6.2.5	Varigheten av undersøkelsessakene	46
6.2.6	Hjelpetiltak	47
6.2.6.1	Råd og veiledning	47
6.2.6.2	Støtte-/fritidskontakt.....	47
6.2.6.3	Praktisk hjelp, bistand og avlastning	48
6.2.6.4	Friplass i barnehage og SFO.....	48
6.2.6.5	Sammenfattende vurdering av utprøving av hjelpetiltak.....	48
6.2.7	Akuttvedtak.....	52
6.2.8	Omsorgsovertakelse.....	54
6.2.9	Plassering og godkjenning av fosterhjem.....	55
6.3	Taushetsplikt.....	55
6.4	Barnevernets internkontroll og bruk av systemverktøy.....	56
6.5	Utvalgets vurderinger av faglig nivå og forsvarlighet.....	57
7	Barnevernets samarbeid med andre tjenester	58
7.1	Samarbeid som en forutsetning for god barneverntjeneste. Taushetsplikt som begrensning for samarbeid	58

7.2	Organisering av barneverntjenesten i Samnanger	59
7.3	Vurdering.....	59
8.	Arbeidsmiljøet for de ansatte i barnevernet	63
8.1	Bakgrunn.....	63
8.2	Det individuelle arbeidsforholdet	63
8.3	Arbeidsmiljøet og arbeidsgiveransvaret etter mars 2013	65
8.4	Vurdering.....	66
9.	Barnevernets behandling av flyktninger og innvandrere fra den	
	tredje verden	67
9.1	Omfang og behov	67
9.2	Kulturforskjellers relevans.....	68
9.3	Særlige krav – bruk av tolk.....	69
9.4	Særlige behov til kommunikasjon	69
9.5	Vurdering.....	70
10	Sammenfattende beskrivelse av funn og hovedkonklusjoner.....	71

1. Innledning

1.1. Oppnevning av Granskingsutvalg

Med bakgrunn i en hendelse fra januar 2013, ble det i Samnanger et betydelig engasjement i forhold til barnevernet i kommunen. En rekke personer hadde innlegg i avisene og det ble skrevet mye på sosiale medier. Barnevernets tjenester og arbeidsutførelse ble bredt diskutert. Deler av saksforholdet ble også behandlet i Samnanger kommunestyret. Det ble i februar 2013 arrangert fakkeltog som rettet seg mot barnevernet i kommunen. Det må antas at dette var hovedgrunnen til at det ble oppnevnt et granskingsutvalg.

1.2. Strukturen i rapporten

Beskrivelse av utvalgets oppnevning, mandat og sammensetning er beskrevet i kapittel 2. Granskingsutvalgets arbeidsmetode og informasjonsinnhenting er omtalt i kapittel 3. Barneverntjenesten i Samnanger sett i et regionalt perspektiv er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Rettslige rammer for barnevernets funksjon og oppgaver er beskrevet i kapittel 5. Granskingsutvalgets funn og vurderinger om de rettslige rammene er etterlevd for saksbehandlingen er nærmere beskrevet i kapittel 6.

Barnevernets samarbeid med andre tjenester er beskrevet i kapittel 7.

Arbeidsmiljøet for de ansatte i barnevernet og barnevernets behandling av flyktninger og innvandrere fra den tredje verden er nærmere vurdert i kapitlene 8 og 9.

Avslutningsvis i kapittel 10 har utvalget gitt en sammenfattende beskrivelse av funn og hovedkonklusjoner.

1.3. Kort sammendrag

Barneverntjenesten i Samnanger har som et overordnet bilde en tilfredsstillende saksbehandling. Barnevernet har god ressurstilgang.

Barnevernet har ikke etablert et internkontrollsystem med tilhørende rutinebeskrivelse. I noen av sakene er det konstatert mangler ved tiltaksplaner og dokumenterbare evalueringer. Lovgitt frist for gjennomføring av undersøkelsessaker, som i utgangspunktet er tre måneder, er i flere tilfeller forlenget uten at dette fremstår som velbegrunnet. Det bildet som fremstår av saksbehandlingsrutinene til barneverntjenesten i Samnanger skiller seg ikke vesentlig fra det inntrykket som er konstatert etter det landsomfattende tilsynet som Helsetilsynet gjennomførte med kommunale barnevern i 2011.

Utvalget finner ikke holdepunkter for at innvandrere eller flyktninger fra den tredje verden blir behandlet på en annen måte enn etnisk norske personer.

Barnevernet har fulgt opp barn etter omsorgsovertakelser med tilsyn og veiledning til fosterforeldre. Oppfølgingen av biologiske foreldre etter omsorgsovertakelse har i noen tilfeller vært mangelfull.

Utvalget finner at alternativ frivillig plassering burde vært grundigere vurdert som alternativ til akutt plassering i beredskapshjem i en av de mest omtalte sakene.

I flere av de mest omtalte barnevernssakene har hjelpetiltak vært etablert i større omfang, og over lengre tid, enn det som fra flere hold har vært hevdet i samfunnsdebatten.

Barnevernets samarbeid med enkelte andre offentlige instanser har vært hemmet av dårlige samarbeidsrelasjoner fra barnevernleders side.

Barnevernets praktisering av taushetsplikt og den organisatoriske ledelse av barnevernet i kommunen har noen ganger virket negativt inn på muligheten for å etablere et åpent og tillitsfullt samarbeid med familier, andre etater og fagpersonell.

En noe mer utdypende sammenfatning av utvalgets funn og vurderinger er gitt i kapittel 10.

2. Granskingsutvalgets oppnevning, sammensetning og mandat

2.1. Kommunestyrets beslutning om granskning og mandatet

Kommunestyret i Samnanger fattet i møte 20.06.2013 vedtak om å granske barneverntjenesten.

I samme møte ble det vedtatt hvilke forhold som i hvert fall måtte bli gjenstand for granskning:

- *Ei vurdering av om barnevernstenesta i Samnanger er innafor ramma av lovverket når det gjeld utprøving av hjelpetiltak før omsorgsovertaking vart vedteke, og om det vert sett i verk gode nok hjelpetiltak i dei sakene der omsorgsovertaking ikkje vert gjennomført.*
- *Ein gjennomgang av om barnevernsloven og forvaltningsloven vert følgde*
- *Ei utgreiing om barnevernet si handsaming av innvandrarar og flyktningar fra den tredje verda.*
- *Ei undersøking av korleis borna og biologiske foreldre vert følgde opp etter at omsorgsovertaking er sett i verk. Her vil det vera naturleg at granskarane gjennomfører samtale med dei borna som det i høve til alder og utvikling er tilrådeleg å intervjua.*
- *Ei kartlegging av dei tilsette i barnevernstenesta, inkludert korleis den einskilde fungerer i stillinga si. Her må en òg sjå på det psykososiale miljøet blant dei tilsette.*
- *Ei vurdering av korleis samarbeide er mellom barnevernet og andre tenester, t.d. barnehage, skule, lege/helsesøster.*

Granskarane må ha ein viss fridom til, i samarbeid med styringsgruppa, å vurdere fokus og retning på arbeidet undervegs»

2.2. Antakelse av granskingsutvalget, presisering av mandatet

Samnanger kommune kunngjorde, etter vedtaket i kommunestyret, oppdraget med å granske barneverntjenesten i kommunen. Oppdraget ble kunngjort i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser.

Konsulentselskapet Inventura AS bistod med tilrettelegging og gjennomføring av anbudsprosessen.

Advokatfirmaet Kyrre ANS ble, etter vurdering, tildelt oppdraget. Deltakelse fra psykolog Jan Skjerve var i tilbudet fra advokatfirmaet Kyrre ANS trukket inn som en del av det samlede tilbud.

Kontrakt for oppdraget ble formelt undertegnet 01.10.2013 og 03.10.2013.

Granskingsutvalgets rapport avgis innen den fastsatte frist og innenfor den avtalte kostnadsramme.

2.3. Granskingsutvalgets arbeidsform og medlemmer

Arbeidet med granskingen har vært gjennomført som en prosjektstyrt arbeidsprosess. I all hovedsak er arbeidet gjennomført av psykolog Jan Skjerve og advokatene Einar Drægebø, Stig Åkenes Johnsen og Eivind Pundsnes. Noe arbeid, mest administrativ støtte og enkelte juridiske avklaringer, har andre advokater og advokatassistenter i advokatfirmaet Kyrre ANS bistått med.

Samarbeid og de faglige diskusjonene mellom advokat(er) og psykolog har fungert godt. Temaene for granskingen, og de mellommenneskelige relasjonene i forhold til barneverntjenestens lovpålagte oppgaver, tilsier at en flerfaglig tilnærming har vært både nødvendig og nyttig for de konklusjonene som utvalget har kommet til. Einar Drægebø har vært prosjektleder.

Saksdokumenter har vært oppbevart på avlåst kontor med begrenset tilgang. Skrivning og elektronisk saksbehandling har skjedd på skjermet område med sperret tilgang for andre enn de personene som direkte har vært involvert i granskingen.

Taushetsbelagt informasjon har vært behandlet i samsvar med formålet som har begrunnet taushetsplikt.

Advokat Einar Drægebø har deltatt i og ledet flere granskingsoppdrag. I perioden 1999-2000 var han medlem i den regjeringsoppnevnte undersøkelseskommissjonen etter MS Sleipners forlis, som ledet til NOU 2000:31. I 2001 ble han oppnevnt av Fylkesmannen i Hordaland som leder av utvalget som skulle granske barnehjem i Bergen i perioden 1953-1980. Utvalget avga en grundig rapport i 2003 som førte til etablering av kommunens egen billighetserstatningsordning, og ble retningsgivende for egne granskinger og erstatningsordninger både nasjonalt og i andre kommuner og regioner.

Senere har han etter oppdrag av Utenriksdepartementet og Spesialenheten for politisaker gjennomført gransking av Kystvaktens bruk av politimyndighet overfor spanske fiskefartøy i Norsk Økonomisk sone, og to granskinger av økonomiske misligheter i større borettslag.

Einar Drægebø hadde verv som leder for Spesialenheten for politisaker i region Vest-Norge i perioden 2005-2010. Spesialenheten gjennomfører granskinger/etterforskning av politiet, både av politiet som virksomhet og i forhold til ansatte.

I relasjon til den barnevernrettslige kompetansen, har advokat Einar Drægebø prosedert flere saker for private parter i Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og for domstolen.

Advokat Eivind Pundsnes var i perioden 1994-1999 ansatt ved kommuneadvokaten i Bergen, og var i en periode nestleder hos kommuneadvokaten. Han har lang erfaring med offentligrettslige problemstillinger. I perioden fra 1994 til 2012 har han prosedert ca 150 barnevernssaker for barneverntjenester i Hordalandskommuner for Fylkesnemnda og domstolene. Han har også prosedert en rekke saker for private parter.

Eivind Pundsnes er fast bobestyrer i konkurssaker for Bergen og Nordhordland tingretter siden henholdsvis 2002 og 2012. Slike bobestyreropdrag har et betydelig element av gransking i seg.

Advokat Stig Åkenes Johnsen har fra 1996 til i dag prosedert ca 200 barnevernssaker for fylkesnemnda og domstolene, hovedsakelig på vegne av offentlig part i flere Hordalandskommuner, men også for private parter. I 2011 ble han oppnevnt som medlem i regjeringens ekspertutvalg for utredning av det biologiske prinsipp i barnevernet; det såkalte Raundalenuutvalget. Utvalget avga sin rapport 6. februar 2012 (NOU 2012:5). Johnsen har vært mye benyttet som foredragsholder om barnevernrettslige problemstillinger. Stig Åkenes Johnsen har møterett for Høyesterett fra 2011.

Jan Skjerve er spesialist i klinisk psykologi med fordypningsområdene klinisk barnepsykologi og psykologisk habilitering. Han har i perioden 1980-2009 vært klinikkleder for Poliklinikk for barn ved Universitetet i Bergen og professor i klinisk barnepsykologi ved Universitetet i Tromsø i tiden 1995-2005.. Han var medlem av utvalget som gransket Bergen kommunes barnehjem i 2001-03 og har følgelig erfaring med gransking av barnevern. Han har også vært medlem av utvalg oppnevnt av Oppegård kommune for å granske påstander om overgrep mot en klient i kommunal institusjon.

Skjerve har vært departementsoppnevnt som medlem i Røkke-utvalget (NOU 1991:20) som utredet behovet for regler om rettssikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemming og Østrem-utvalget (NOU 1994:8) for utredning av kompetansebehov for personer som yter tjenester innen PU-området.

2.4. Habilitet

Ingen av granskerne har hatt bindinger til Samnanger kommune, personer ansatt i kommunen, kommunestyrerepresentanter, ansatte i barneverntjenesten, brukere, eller andre personer eller foretak som medfører inhabilitet.

Eivind Pundsnes har i en enkeltsak skrevet et brev som advokat på vegne av en far. Saken har vært vurdert som ukomplisert i forhold til de tema granskingen skal omhandle. Eivind Pundsnes har ikke deltatt i diskusjoner omkring denne saken.

2.5. Granskingsutvalgets kompetanse til å klargjøre fakta og tilgang til informasjon

Granskingsutvalget har fått sitt mandat fra kommunestyret. Granskingen har fulgt offentligrettslige prinsipper for informasjonsinnhenting.

Ansatte i Samnanger kommune har hatt forklaringsplikt til utvalget. Forklaringsplikten rekker imidlertid ikke lengre enn det som dekkes av formålet med, og mandatet for, granskingen. Ansattes forklaringsplikt er også begrenset av det som kan tenkes å være selvinkriminerende.

Ansatte er før intervjuet gjort kjent med forklaringspliktens omfang og begrensninger, slik dette er nærmere beskrevet i punkt 3.2.4.

Anonymisert brev med avtale om intervju, samt formalia nedtegnet i intervjuutskriftene finnes som eget vedlegg til granskingsrapporten.

2.6. Taushetsplikt som begrensning for offentliggjøring

Granskingsutvalget har gjennomgått og mottatt informasjon som er taushetsbelagt.

Granskingsutvalget har lagt til grunn at verken styringsgruppen (som ikke kan anses som et klientutvalg etter bvl. § 2-1) eller kommunestyret skal eller bør gjøres kjent med opplysninger som er direkte underlagt barneverntjenestens taushetsplikt, jf. barneverntjenesteloven § 6-7 jf. forvaltningsloven § 13 til 13 e.

Denne problemstillingen reiser en del metodiske og pedagogiske utfordringer for utvalget. Ideelt sett ville det vært hensiktsmessig for oppdragsgivers, berørte parter og opinionens mulighet for bedømmelse av granskingsutvalgets vurderinger at det var full åpenhet om alle opplysninger som granskingsutvalget har innhentet og vurdert. Det er imidlertid ikke mulig.

Granskingsutvalget har vurdert om opplysninger i enkeltsaker kunne gjøres kjent for oppdragsgiver i anonymisert form, slik forvaltningsloven § 13a nr. 2 åpner for. Samnanger

er en forholdsvis liten kommune, og granskingsutvalget har vurdert at man i liten grad kan omtale konkrete saker uten at opplysninger i enkeltsaker likevel vil kunne settes i sammenheng med bestemte barn eller familier. Granskingsutvalget har derfor, etter vurderinger med styringsgruppen, funnet det vanskelig å beskrive enkeltsaker detaljert i rapporten. For saker som allerede er kjent i allmennheten, har Granskingsutvalget funnet å kunne være noe mer konkret.

3. Granskingsutvalgets arbeidsmetode og informasjonsinnhenting

3.1. Arbeidet i granskingsutvalget

Granskingsutvalget har benyttet to hovedlinjer for informasjonsinnhenting. Det har vært gjennomført en grundig gjennomgang av alle saksmappene og all skriftlig dokumentasjon for saker som har vært aktive de siste tre årene. Saksmappene for de eldste sakene går tilbake til 2002.

I tillegg har utvalget foretatt omfattende intervjuer av personer som har hatt klientforhold eller en annen relasjon til barnevernets arbeidsområde. Intervjuene har gitt et viktig og utfyllende bilde av det som fremkommer i saksmappene. Utvalget har også intervjuet en rekke personer som ikke er omhandlet i saksmappene. Utvalget har på noen felt et bredere og mer omfattende informasjonsmateriale enn det som har vært gjenstand for behandling i fylkesnemnda eller i domstolen.

Det har regelmessig vært gjennomført arbeidsmøter i granskingsutvalget.

Informasjonsinnhenting, arbeidsmetode, funn og vurderinger har vært bredt diskutert.

Ansatte i barnevernet og i administrasjonen i kommunen har på en effektiv og imøtekommende måte bidratt med fremleggelse av saksmapper og andre dokumenter som granskingsutvalget har etterspurt.

Det er gjennomført noen stikkprøver i barnevernets saksbehandlersystem, «Acos barnevern». Utvalget har, etter avklaring med styringsgruppen, engasjert person med datakompetanse som har kontrollert om det er samsvar mellom opprettelse av dokumenter

i datasystemet og datering i de arkiverte papirsakene. Det har ikke vært noe grunnlag for å anta at det har skjedd feil eller irregularet. Undersøkelsen har heller ikke avdekket noen irregulære forhold i så måte.

Utvalget har gjennomført tre møter med styringsgruppen. På møtene har arbeidsmetode, fremdrift og rammene for granskingen vært diskutert. Forståelse av mandatet har også blitt gjennomgått og avklart. Styringsgruppen har ikke mottatt informasjon fra utvalget om utvalgets funn eller vurderinger underveis i granskingsarbeidet.

Det har vært et godt samarbeid om praktiske forhold med styringsgruppens sekretær, advokat Arve Hæreide.

De forhold granskingen har omhandlet, har medført et stort engasjement for mange mennesker i Samnanger. En rekke personer som er intervjuet, har forklart til utvalget at saken har splittet bygden, og at mange mennesker har hatt vonde opplevelser. Ansatte i barnevernet har forklart at alt fokuset har vært belastende.

I intervjusituasjonen har utvalget søkt å tilrettelegge for at denne skulle bli best mulig for de personer som er intervjuet. For noen av intervjupersonene har intervjusituasjonen vært vanskelig. Det er forhold granskingsutvalget har vært oppmerksom på, og er tatt opp med styringsgruppen. Utvalget har derfor tatt initiativ til en samarbeidsavtale med en erfaren klinisk psykolog. Personer som har vært til intervju har hatt anledning til, kostnadsfritt, å ta kontakt med den engasjerte psykologen. Oppfølging av eventuelle samtaler har skjedd helt uavhengig av utvalget.

Granskingsutvalget har i sitt arbeid lagt stor vekt på å opptre objektivt, imøtekommende og å søke å avklare de faktiske forhold på en grundig og etterprøvbar måte. Utvalget har følt seg fri til å gjennomføre arbeidet uten bindinger eller styring fra oppdragsgiver, eller fra andre involverte parter eller interesser.

3.2. Intervjuer

3.2.1. Intervjupersoner

Som ledd i innhenting av informasjon om barnevernets virksomhet ble det foretatt i alt 54 intervjuer med 52 personer. To personer ble intervjuet to ganger. Det ble intervjuet ansatte i barneverntjenesten, i helsetjenesten, i skolen og i administrasjonen i Samnanger kommune. Det ble også gjennomført intervjuer med foreldre og andre representanter for familier som har hatt et klientforhold til barnevernet. Enkelte fagpersoner som ikke har hatt et ansettelsesforhold i Samnanger kommune, men som har samarbeidet med eller bistått barneverntjenesten, ble spurt om sine erfaringer fra kontakten. Granskingsutvalget formidlet gjennom Styringsgruppen, gjennom personer som ble intervjuet og gjennom avisen Samningen at alle som hadde opplysninger om barnevernets virksomhet i kommunen var velkomne til å ta kontakt med utvalget. Utvalget fikk på denne måten kjennskap til enkelte personer som enten henvendte seg selv eller som ble kontaktet og sa seg villige til å bli intervjuet.

3.2.2. Intervjuing av barn

I mandatet for granskingen er det vist til at det kan være aktuelt å intervju barn. I en undersøkelsesfase vil det være viktig å få bred informasjon om barnets omsorgssituasjon, inklusive barnets opplevelse av den. Det kan også være et formål å høre barnets syn på foreslåtte tiltak. I evalueringsfasen kan barna høres om opplevelsen av hjelpetiltak som har vært rettet mot deres behov.

I de fleste sakene utvalget har gjennomgått, har hjelpetiltak direkte rettet mot barna hatt form av for eksempel dekning av barnehage eller SFO, dekning av utgifter til forbruk, etablering av besøkshjem eller tildeling av støttekontakt. I de fleste klientmappene har det vært dekkende rapporter om det utbyttet barna har hatt av tilbudet, og utvalget har lagt til grunn at det ikke har vært påkrevd med ytterligere høring av barnas opplevelse av tiltakene.

Utvalgets mandat innebærer gransking av barneverntjenestens utførte arbeid. Det har derfor ikke vært aktuelt å gå inn i pågående undersøkelser for å undersøke barnas opplevelse, kun å vurdere om barna har vært hørt i samsvar med lovfestede rettigheter.

Etter mandatet er det mest aktuelt å skulle intervju barn etter omsorgsovertakelser. I undersøkelsesperioden for utvalget har det vært få saker der omsorgsovertakelse har vært gjennomført, og det er et mindre antall barn som har vært plassert utenfor hjemmet.

Utvalget har gått grundig gjennom disse sakene for å se hvilken dokumentasjon som foreligger om barnas reaksjoner og ønskemål, og hvilke kilder informasjonen bygger på. For de fleste barnas vedkommende er vurderingen at det er godt opplyst hvordan de har reagert på omsorgsovertakelsen og på plasseringen, og at nærstående personer for barnet inngår blant kildene, enten gjennom rapportene i mappene eller gjennom intervjuer. Det har derfor vært utvalgets vurdering at det ikke har vært påkrevd eller ønskelig med intervjuer av de aktuelle barna, når en ser muligheten for ytterligere opplysning av sakene opp mot den belastningen det ville vært for barna å bli intervjuet. En ungdom som selv ønsket å få legge fram opplysninger knyttet til plassering utenfor hjemmet, er blitt intervjuet av utvalget.

3.2.3. Intervjumanualer

Det ble utarbeidet intervjumanualer tilpasset de ulike gruppene som ble intervjuet. Manualene inneholdt stikkord for hvilken informasjon som skulle innhentes, men de hadde ikke detaljerte spørsmålslistor. Hensikten med manualene var å sikre at sentrale tema ble dekket, og at det ble mulig å sammenligne informasjon fra flere av de intervjuede om samme saksforhold.

I de intervjuene hvor fokuset var på enkeltsaker under barnevernet, ble det som hovedregel intervjuet i forhold til tidslinjen i saken, der de ulike fasene og tiltakene ble gjennomgått. Intervjuene bygde på opplysninger fra klientmappene, og det ble gått særlig grundig inn på punkter som utvalget ut fra mappene fant behov for å gå dypere inn i.

I noen få intervjuer var formålet å få tilsvar fra den intervjuede om opplysninger fra andre om vedkommendes konkrete handlinger og utsagn, herunder å ivareta hensynet til kontradiksjon.

3.2.4. Gjennomføring av intervjuene

Før intervjuene ble det orientert om eventuell forklaringsplikt, begrensninger som følge av taushetsplikt og av mandatets avgrensninger, og at ingen har plikt til å forklare seg om forhold som kan virke belastende for dem selv eller deres nærmeste. Plikten til å forklare seg sannferdig ble påpekt, og alle ble bedt om å ta stilling til om de var villige til å forklare seg. Hvor intervjuet ble gjennomført, tidspunktet for intervjuet og hvem som representerte granskingsutvalget ble notert.

Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene, bortsett fra noen av dem som ble gjort over telefon. Det ble gjort notater underveis under intervjuingen. Etter intervjuet ble det skrevet et sammendrag basert på notatene og med støtte i lydopptaket. Sammendragene ble sendt dem som var intervjuet til gjennomgang, eventuell korrigerings og underskriving. Også intervjuerne skrev under på sammendraget. For noen av telefonintervjuene, som enten har vært korte eller som er opptatt like før avgivelse av rapporten, er intervjuutskrift opplest for vedtakelse per telefon, og ikke oversendt for underskrift.

Det ble orientert om klausulering av intervjumaterialet og overlevering av sammendrag og lydopptak til godkjent arkivinstitusjon etter at granskingsoppdraget er avsluttet. Det ble understreket at ingen utover granskingsutvalget har innsynsrett i materialet, og at utskrivningen av funn basert på materialet vil anonymisere taushetsbelagt informasjon. Avslutningsvis ble alle spurt om de hadde bemerkninger til gjennomføringen av intervjuet. Ingen hadde slike bemerkninger.

Dersom intervjueren fant det ønskelig, kunne det bli opplyst at intervjupersonen selv kunne ta kontakt med en psykolog for å samtale om opplevelsene sine relatert til kontakten med barnevernet og gjennomføringen av granskingen. Utgiftene til samtaler ville bli dekket. Denne psykologen er uavhengig av granskingsutvalget og har full taushetsplikt.

3.2.5. Analyse av intervjuene

Alt intervjumateriale ble gjennomgått av to eller flere av granskerne. Materialet ble gruppert i temaområder, slik at en kunne sammenholde informasjon fra flere intervjuer om samme saksforhold. Innen for hvert temaområde ble det formulert hvilke sentrale synsmåter som ble uttrykt. Disse synsmåtene ble så diskutert mellom granskerne, med formål å få frem hvilken felles forståelse av formuleringene det var grunnlag for. Denne fremgangsmåten i analysen fulgte i hovedtrekkene retningslinjene for kvalitative analyser som forskningsmetode. I noen intervjuer kom det frem ulike oppfatninger om samme saksforhold. I de tilfellene ble det nøye diskutert hva som kunne legges til grunn for konklusjoner basert på intervjumaterialet.

3.3. Arkivmateriale

3.3.1. Gjennomgang av arkivmateriale

Granskingsutvalget har gjennomgått det skriftlige materialet i alle barnevernsaker som har vært «åpne» i tiden mellom 1. august 2010 til 1.oktober 2013. Enkelte av sakene kan ha en historikk som strekker seg over mange år før saken ble avsluttet. Denne eldre historikken i enkeltsaker har vært omfattet av granskingen. Granskingsutvalget har med andre ord også et inntrykk av barneverntjenestens virksomhet også i tiden før 1. august 2010.

Granskingsutvalgets arbeid omfatter barneverntjenestens arbeid med 62 barn i til sammen 39 familier. Hvert barn har sin egen saksmappe med eget saksnummer (PID). Enkelte barnevernssaker gjelder alle eller flere barn i samme familie, mens andre saker kan gjelde ett enkelt barn i en familie med flere barn. Dokumentomfanget i mappene varierer fra de helt enkle sakene med tre dokumentsider til de mest omfattende sakene med flere tusen dokumentsider.

3.3.2. Prinsipper for faktavurderinger

Granskingsutvalgets vurderinger av faktum baserer seg på gjennomgang av opplysninger fra ulike kilder.

Ved vurdering av opplysninger som fremkommer fra ulike kilder, har granskingsutvalget måttet forholde seg til at slike opplysninger kan ha ulik vekt. Kildeopplysninger kan påvirkes av avgiverens forbindelse til en part, vedkommendes holdning til et bestemt tvistepunkt, informasjon fra omgivelsene osv. Også skriftlig materiale kan påvirkes av forfatterens holdninger til det tema som omhandles i det skriftlige materialet. Noen kildeopplysninger vil kunne basere seg på skjønn. Også slike skjønnsmessige vurderinger vil kunne avhenge av hvilken person som foretar skjønn.

I rettspraksis er det utviklet en standard for vurderinger av opplysninger som har vært retningsgivende også for granskingsutvalgets arbeid. Kjernen i denne standarden er at opplysninger fra kilder som er uavhengige til partene normalt vil tillegges større vekt enn opplysninger fra kilder som har bindinger til partene eller tvisten. I tillegg vil opplysninger som er «tidsnære» normalt ha større vekt enn opplysninger som er kommet til i ettertid, og som gir en beskrivelse av en fortidig situasjon.

Utvalget har innhentet informasjon fra intervjupersoner som selv har tatt kontakt, eventuelt også etter oppfordring fra andre. Utvalget har også tatt direkte kontakt med personer som er navngitt i saksdokumentene eller av andre intervjupersoner. Utvalget har vært oppmerksom på at det er en risiko for at personer som har tatt kontakt med utvalget, kan være mer negative eller positive til barnevernet enn det deres erfaringer med barnevernet faktisk gir grunnlag for. Utvalgets intervjuer av personer som ikke selv har tatt kontakt med utvalget, har ført til et mer nyansert og til dels annerledes bilde av de faktiske forhold.

Noen av intervjupersonene har ikke selv hatt egne erfaringer med barnevernet, men baserer sine forklaringer på sitt kjennskap til enkeltsaker, eller til utsagn fra personer som har hatt slik kontakt.

Granskingsutvalget har hatt særlig for øye at noen av kildene vil kunne «vinne» eller «tape» på at granskingen konkluderer i den ene eller annen retning. Slike konsekvenser kan svekke betydningen av kildeopplysningene. Granskingsutvalget har i slike tilfeller undersøkt nærmere om kildeopplysningene understøttes av andre kilder, som formodentlig er mer uavhengige og har mer distanse til temaene. Det har i slike tilfeller ofte fremkommet en nokså stor forskjell på detaljnivå med hensyn til informasjonen fra

førstehånds- og annenhånds kilder. Utvalget erfarer også at det kan være til dels stor forskjell i det intervjupersonene har kommunisert til utvalget, og den informasjonen de samme personene har gitt uttrykk for i tidsnære skriftlige kilder.

Nøyaktigheten i informasjonen kan tenkes å være påvirket av tiden som har gått, holdninger, påvirkning fra andre kilder og av at et faktisk forhold kan oppfattes ulikt av forskjellige personer. Ved faktavurderingene har utvalget måttet forholde seg til slike feilkilder i informasjonen. Granskingsutvalget vil understreke at det ikke foreligger opplysninger som indikerer at noen av intervjupersonene har forklart seg bevisst uriktig for utvalget. Selv om intervjupersoner har fremstått som *troverdige* for utvalget, er det ikke gitt at utvalget har kunnet stole fullt og helt på *påliteligheten* av det vedkommende har formidlet.

Ved faktavurderinger legges normalt det mest sannsynlige alternativ til grunn. Det er imidlertid allment akseptert at kravene som stilles til bevis i domstolene vil kunne variere. Dersom vurderingen kan føre til et resultat som vil være sterkt belastende eller infamerende (f.eks. beskyldninger om straffbare forhold), vil det stilles strengere krav til bevisene enn ellers.

4. Barneverntjenesten i Samnanger sett i et regionalt perspektiv

Statistisk sentralbyrå fører oversikt over tall som er innrapportert fra stat og kommune (KOSTRA). Barnevern er et eget statistikkområde i KOSTRA.

Granskingsutvalget har innhentet statistikk fra Samnanger kommune. Statistikken er for sammenligningens skyld sammenstilt med andre kommuner i regionen i årene 2010 til 2012.

Folketall 2012

1235 Voss	13 978
1238 Kvam	8 522
1241 Fusa	3 811

1242 Samnanger	2 417
1243 Os (Hord.)	17 726

Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barneverntjenesten

	2010	2011	2012
1235 Voss	6 221	6 726	6 664
1238 Kvam	5 903	7 773	9 452
1241 Fusa	2 356	2 349	2 271
1242 Samnanger	5 127	7 958	5 672
1243 Os (Hord.)	4 034	3 644	4 152

Netto driftsutgifter per innbygger under 18 år varierer fra år til år, men ligger i Samnanger omtrent på nivå med kommunene Voss og Kvam. Fusa kommune har markert lavere netto driftsutgifter pr. innbygger under 18 år.

Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år

	2010	2011	2012
1235 Voss	2,4	2,7	3,3
1238 Kvam	2,7	3,5	4,0
1241 Fusa	1,5	1,9	2,2
1242 Samnanger	2,6	4,5	4,5
1243 Os (Hord.)	2,1	2,5	2,6

Samnanger er den av kommunene i regionen som har best dekning av fagutdannede stillinger pr. 1000 barn under 18 år med 4,5 stillinger. Siden Samnanger kommune har færre enn 1000 innbyggere i denne aldersgruppen, er ikke 4,5 stillinger et reelt tall. Kvam kommune har dekning av fagutdannede stillinger omtrent på nivå med Samnanger, mens de øvrige kommunene har klart dårligere dekning.

Barn med undersøkelse ift. antall innbyggere 0-17 år

	2010	2011	2012
1235 Voss	3,2	3,6	4,8
1238 Kvam	2,7	3,2	2,7
1241 Fusa	1,9	2,3	2,3
1242 Samnanger	3,7	4,2	4,3
1243 Os (Hord.)	3,0	3,1	3,2

Man vil se av tallene i tabellen at Samnanger er blant de kommunene i regionen som har høyest antall undersøkelser i forhold til antall barn under 18 år. Det er imidlertid ikke store avvik mellom kommunene.

Barn med undersøkelser eller tiltak pr årsverk:

	2010	2011	2012
1235 Voss	22,5	20,1	19,5
1238 Kvam	21,9	17,2	13,3
1241 Fusa	18,1	16,0	14,5
1242 Samnanger	21,9	13,1	14,2
1243 Os	22,0	17,9	19,4

Tallene for barn med undersøkelser eller tiltak pr. årsverk viser at det ikke er store forskjeller mellom kommunene. I 2011 var Samnanger den av kommunene i utvalget som hadde færrest undersøkelser og tiltak pr. årsverk.

Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder

	2010	2011	2012
1235 Voss	50,0	42,5	30,2
1238 Kvam	6,2	44,4	53,2
1241 Fusa	12,5	0,0	11,8
1242 Samnanger	20,0	25,0	66,7

1243 Os (Hord.)	42,0	34,4	25,7
-----------------	------	------	------

Etter barnevernloven § 6-8 skal undersøkelsessaker vanligvis være avsluttet innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen forlenges til seks måneder. Det er store variasjoner fra år til år, men tabellen viser at Samnanger barneverntjeneste har hatt moderate overskridelser i 2010 og 2011. Utviklingen til 2012 har vist en markert negativ tendens.

Andel undersøkelser som fører til tiltak

	2010	2011	2012
1235 Voss	42,1	47,1	51,6
1238 Kvam	56,2	66,7	80,9
1241 Fusa	43,8	35,3	47,1
1242 Samnanger	40,0	70,0	44,4
1243 Os (Hord.)	34,8	35,9	37,5

Tallene i Samnanger og Kvam varierer betydelig fra år til år, noe som sannsynligvis har sammenheng med det forholdsvis lave innbyggertallet, som gjør at relativt små variasjoner i antallet undersøkelser fører til at tiltak får store utslag i statistikken. En kunne muligens forvente det samme i Fusa, men også dette kan skyldes tilfeldigheter. Man ser imidlertid av tabellen at de store kommunene Voss og Os har en jevnere profil fra 2010 til 2012, enn det de mindre kommunene har. Statistikken skiller ikke mellom hjelpetiltak i hjemmet og tiltak som innebærer plassering utenfor hjemmet.

5. Rettslige rammer for barnevernets funksjon og oppgaver

5.1. Fylkesnemndene

Flere av de kildene som granskingsutvalget har vært i kontakt med under granskingen, har sådd tvil om fylkesnemndenes uavhengighet, upartiskhet og evne til selvstendig vurdering av den kommunale barneverntjenestens anførsler og bevis. Fylkesnemndenes - og for den saks skyld domstolenes - virksomhet ligger utenfor granskingsutvalgets mandat, og

granskingsutvalget foretar ikke noen vurdering av de avgjørelser som fylkesnemnda eller domstolene har truffet i de barnevernssaker som er omfattet av granskingen.

I Ot.prp. nr. 76 (2005-06) s. 12-13 er det gitt en presentasjon og analyse av fylkesnemnda som beslutningsorgan i barnevernssaker. Med unntak for det som er beskrevet om fylkesnemndenes sammensetning, har fremstillingen fortsatt aktualitet. Utvalget nøyer seg med å vise til denne fremstillingen, som er offentlig tilgjengelig på internett.

5.2. Barneverntjenesteloven i et rettslig perspektiv

Avgjørelser etter barneverntjenesteloven innebærer utøvelse av forvaltningsvirksomhet. Den kommunale barneverntjenesten, Bufetat, fylkesmannen og fylkesnemnda anses derfor som forvaltningsorganer, når det utøves myndighet etter loven. Fylkesnemndas sammensetning og prosessregler har likhetstrekk med det som gjelder for tingretten. Fylkesnemndas avgjørelser treffes imidlertid som vedtak og ikke som dom eller kjennelse. Fylkesnemnda karakteriseres derfor som et domstollignende forvaltningsorgan.

I tillegg følger det av barneverntjenesteloven at slike forvaltningsavgjørelser i visse tilfeller kan bringes inn for domstolene til rettslig overprøving. Slik rettslig overprøving reguleres av domstolsloven og tvisteloven, og er ikke forvaltningsvirksomhet.

Barneverntjenesten utøver spesiell forvaltningsrett. Det finnes enkelte spesialregler i barneverntjenesteloven som beskriver hvordan barneverntjenesten skal utøve sine forvaltningsmessige oppgaver. For øvrig gjelder saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og i alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige regler for barneverntjenestens virksomhet.

Det følger av forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler at barneverntjenesten har plikt til å undersøke og utrede saken før vedtak treffes, enkeltvedtak skal begrunnes og skriftliggjøres, og partene har innen visse grenser rett til innsyn i sakens dokumenter. Disse reglene suppleres av uskrevne regler om god forvaltningsskikk, som for ansatte i barnevernet må anses for å utgjøre en del av en profesjonsetisk standard. Saksbehandlingen skal være forsvarlig, forvaltningen skal ivareta hensynet til kontradiksjon (dvs. at parten skal ha mulighet til å bli hørt før vedtak treffes) og

saksbehandlingen skal være hensynsfull og ivareta rettssikkerhet for de berørte. I kravet til hensynsfullhet ligger det også at den som utøver forvaltningsmyndighet ikke skal opptre krenkende, nedlatende eller arrogant overfor brukerne.

Barneverntjenesten og fylkesnemnda kan treffe vedtak som etter sin art kan være svært inngripende. Det følger da av det såkalte legalitetsprinsippet at vedtakene må være hjemlet i lov. Barneverntjenesteloven har slike bestemmelser i lovens kapittel 4, bl.a §4-6 og §4-25 (akuttvedtak), § 4-8 (flytteforbudsvedtak), § 4-12 (omsorgsovertakelse) og § 4-24 (tvangsmessig plassering i institusjon). Disse vedtaksformene kan bare treffes dersom vilkårene som er formulert i loven er oppfylt. Det bemerkes imidlertid at flere av de begreper som er knyttet til lovens vilkår kan være skjønnsmessige: Hva skal til for at det foreligger omsorgssvikt, og når er omsorgssvikten alvorlig?

Barnevernloven bygger på «det biologiske prinsipp». Kjernen i det biologiske prinsipp er at barnets foreldre har det primære ansvaret for å gi barna omsorg, mens barneverntjenestens ansvar kan beskrives som sekundært. Det er bare når foreldrene ikke kan gi barna tilfredsstillende omsorg at det er aktuelt for barnevernet å gripe inn i den private sfæren. Vi finner elementer av det biologiske prinsipp i barnevernloven § 4-4, ved at barnets behov primært skal søkes dekket gjennom hjelp i hjemmet, i § 4-12 første ledd ved at det først er ved *alvorlig* omsorgssvikt det kan gripes inn med omsorgsovertakelse, i samværsbestemmelsen i § 4-19 og bestemmelsen om oppfølgingstiltak for foreldre i § 4-16 og i tilbakeføringsbestemmelsen i § 4-21.

I tillegg følger det som et barnevernrettslig (men også et alminnelig forvaltningsrettslig) prinsipp at forvaltningen ikke kan treffe mer inngripende vedtak enn det som etter omstendighetene er nødvendig. Dette omtales normalt som «det mildeste inngreps prinsipp». Vi kan finne elementer av det mildeste inngreps prinsipp i § 4-12 andre ledd, som bestemmer at det ikke kan vedtas omsorgsovertakelse dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet gjennom hjelpetiltak. Det er også et generelt trekk i loven at hjelpetiltak primært skal gis gjennom frivillighet og ikke ved tvang.

Etter barnevernloven § 4-1 skal utøvelse av myndighet basere seg på den løsningen som er best for barnet. Vi finner tilsvarende bestemmelse i FNs barnekonvensjon art. 3. Også i barnekonvensjonen er det imidlertid forutsatt at myndighetene må ha adgang til å benytte

omsorgsovertakelse som virkemiddel hvor det er nødvendig for å gi barna tilfredsstillende omsorg, bl.a i art 9.

Etter så vel barneverntjenesteloven som barnekonvensjonen har barn rett til å gi uttrykk for sin mening før det blir truffet avgjørelser som vedrører dem. I norsk terminologi er det vanlig å omtale dette som barnets «rett til å bli hørt».

Til sist finner granskingsorganet grunn til å vise til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen art 8, som verner borgernes rett til familieliv og privatliv. Inngrep i borgernes familieliv og privatliv kan imidlertid rettferdiggjøres når det er i samsvar med loven, og dessuten er nødvendig i et demokratisk samfunn, blant annet for å beskytte andres rettigheter. Praksis fra den europeiske menneskerettsdomstolen tar som utgangspunkt at ethvert inngrep (som f.eks. omsorgsovertakelse) i prinsippet skal anses som midlertidig, men aksepterer at også definitive inngrep som adopsjon kan være berettiget der det er lite sannsynlig at foreldrene over tid vil være i stand til å gi barna tilfredsstillende omsorg. EMD har anlagt en strengere norm for inngrep i tilfeller der foreldre avskjæres fra samvær eller annen kontakt med barn, enn ved omsorgsovertakelser.

5.3. Barnevernets taushetsplikt

Det følger av barnevernloven § 6-7 at barneverntjenesten er bundet av taushetsbestemmelsene i forvaltningsloven §§13 til 13 e. § 6-7 skjerper imidlertid taushetsplikten i forhold til forvaltningsorganer ellers ved at det i andre ledd er slått fast at taushetsplikten også gjelder *«fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted. Opplysning om en klients oppholdssted kan likevel gis når det er klart at det ikke vil skade tilliten til barneverntjenesten, institusjonen eller senteret for foreldre og barn å gi slik opplysning»*.

Helse- og sosialetaten i Samnanger kommune er organisert med felles ledelse, hvor enhetslederen også er barnevernleder. Dette er en organisering som er i overensstemmelse med forutsetninger som lovgiver la til grunn i forarbeidene i barnevernloven, særlig for mindre kommuner. En slik organisering medfører imidlertid utfordringer i forhold til taushetsplikt mellom de ulike forvaltningsorganene innenfor helse- og sosialenheten.

Det følger av barnevernloven § 6-7 tredje ledd at «*opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barns eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse*». Forarbeidene forutsetter at barneverntjenesten har eget arkiv, og det er ikke generell adgang for barneverntjenesten å gi eller innhente opplysninger f.eks. fra eller til den kommunale helse- og sosialtjenesten. Samtidig gir denne bestemmelsen mulighet for at barnevernet kan formidle opplysninger som ellers ville være taushetsbelagte, for å ivareta hensynet til den aktuelle familien eller barnet. I enkelte tilfeller har barneverntjenesten opplysningsplikt, for eksempel hvis barneverntjenesten er kjent med at en gravid kvinne misbruker rusmidler på en slik måte at fosteret kan ta skade. Enkelte forvaltningsorganer kan i bestemte tilfeller pålegge barneverntjenesten å gi opplysninger uavhengig av taushetsplikten, f.eks. den kommunale helse- og sosialtjenesten og utlendingsmyndighetene.

Det anses ikke hensiktsmessig å gjennomgå taushetsreglene i forvaltningsloven i detalj. Granskingsutvalget vil imidlertid fremheve noen sider av taushetsplikten som har vært særlig aktuelle i forbindelse med granskingen:

De opplysninger som er beskyttet av taushetsbestemmelsene er opplysninger «om noens personlige forhold». I barnevernssaker vil det som nevnt ovenfor også være taushetsbelagt at en person har et klientforhold til barneverntjenesten.

Det er ikke i strid med taushetsbestemmelsene at opplysningene gis til parter i en barnevernssak, eller til personer som opplysningene direkte gjelder. Partene i en barnevernssak er normalt de personer som har foreldreansvar for barnet, eller barnet selv dersom det er fylt 15 år. Dersom barneverntjenesten innhenter opplysninger om barnets øvrige familie og nettverk, vil personer som hører til denne kretsen kunne ha rett på opplysninger som gjelder dem selv. Med mindre partene fritar barneverntjenesten for taushetsplikten, vil verken samboere, søsken eller besteforeldre ha rett til opplysninger om saken.

Taushetsplikten gjelder opplysninger vedkommende får kjennskap til i forbindelse med tjenesten eller arbeidet. Opplysningene kan likevel være unntatt taushetsplikten «når ingen

berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», jf. fvl. § 13 a nr. 3. Det kan for eksempel være tilfelle dersom opplysninger er gjort offentlige ved avisinnlegg, ved publisering i sosiale medier osv. Taushetsplikten kan likevel være til hinder for at barneverntjenesten gir opplysninger som bekrefter en antakelse eller et mer eller mindre usikkert rykte. I tilfeller der den som er beskyttet av taushetsreglene har uttalt seg om sensitive personopplysninger til medier, kan det legges til grunn at vedkommende har samtykket til at saksforholdet drøftes offentlig, eller at barneverntjenesten kan beriktige eller kommentere påstander som er fremsatt, se Jan F. Bernt i Gyldendal rettsdata, note 287 og 298 til forvaltningsloven.

5.4. Gangen i en barnevernsak

5.4.1. Meldinger

Etter barnevernloven § 4-2 skal *«barneverntjenesten ... snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser»*. Loven definerer ikke selv begrepet «meldinger» men det følger av juridisk teori at enhver henvendelse til barneverntjenesten om bekymring for et barn er en melding i lovens forstand, uavhengig av form og hvem som er avgiver, se Ofstad/Skar, Barnevernloven kommentarutgave (5. utg.) s. 62. Meldinger omtales også ofte som «bekymringsmeldinger». Et skriftlig notat fra en ansatt i barneverntjenesten om observasjoner vedkommende har gjort, kan derfor måtte anses som en melding. Det samme gjelder henvendelse fra foreldre som ønsker hjelpetiltak for sitt barn, selv om det ikke er grunnlag for bekymring for foreldrenes omsorgskompetanse.

5.4.2. Undersøkelser

Etter barnevernloven § 4-3 skal barneverntjenesten iverksette undersøkelse *«dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet»*. Ofte baseres undersøkelser på meldinger fra f.eks. helsestasjon, barnehage, skole, politi eller familie. Forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter lovens kapittel 4, viser til alle tiltak; fra lite inngripende hjelpetiltak til omsorgsovertakelse.

Undersøkelser skal etter loven gjennomføres slik at den minst mulig skader noen som den berører, og den skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Opplysninger skal så langt som mulig innhentes i samarbeid med den saken gjelder eller slik at vedkommende har kjennskap til innhenting, jf. § 6-4. Formuleringene «så langt mulig» og «minst mulig» innebærer at hovedregelen ikke er uten unntak. I slike unntakstilfeller kan det for eksempel være at det ikke er mulig å gjennomføre undersøkelsen om foreldrene kjenner innholdet i bekymringen. I tilfeller hvor det antas å være motstrid mellom barnets og foreldrenes interesser, er det barnas interesser som går foran.

Ved å pålegge helsepersonell, barnehage, skole og andre opplysningsplikt til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikt, jf § 6-4, kan barneverntjenesten utøve myndighet av nokså inngripende art.

Barneverntjenesten kan foreta undersøkelse ved besøk i hjemmet, og foreldrene kan ikke motsette seg at barneverntjenesten gjennomfører samtale med barnet i enerom. På denne måten er barnevernet gitt en kompetanse som må anses for å være inngripende i forhold til familiens private sfære og foreldrenes foreldremyndighet. Samtaler med barn i enerom kan også skje på andre arenaer enn i hjemmet, f.eks. i barnehagen eller på skolen. Siden samtaler i enerom kan skje uten foreldrenes samtykke, er det heller ikke påkrevd å innhente andres samtykke.

Barneverntjenesten kan imidlertid ikke ta seg inn i en brukers bolig mot vedkommendes samtykke uten politiets bistand. Barneverntjenesteloven §6-8 gir barnevernet adgang til å kreve bistand fra politiet til å gjennomføre undersøkelse eller tvangsvedtak etter en rekke særlig oppregnede bestemmelser. Det er barnevernadministrasjonens leder som har kompetanse til å kreve slik bistand, og det må foreligge et skriftlig vedtak som kan tvangsgjennomføres.

5.4.3. Sakkyndige utredninger

I tillegg til den formelle vedtakskompetansen etter barnevernloven, kan barneverntjenesten utøve valg eller beslutninger som ellers kan ha betydning for en sak etter barnevernloven. Barneverntjenesten velger i praksis ofte hvilken sakkyndig som skal

utrede saken forut for at saken eventuelt sendes til fylkesnemnda, samt hvilket mandat den sakkyndige skal få.

Formelt må en slik sakkyndig utredning anses som en del av den forvaltningsmessige utrednings- og undersøkelsesplikt. Valget av sakkyndig kan påvirkes av en oppfatning fra barneverntjenestene av at den sakkyndige har «rette holdninger». Slike vurderinger vil som regel stride mot prinsippet om at forvaltningsorganet skal opptre objektivt. Så vel valget av sakkyndige som kvaliteten av sakkyndiges arbeid har vært debattert. Lovgiver har derfor etablert Barnesakkyndig kommisjon for å avhjelpe eventuelle svakheter ved sakkyndiges arbeid. Kommisjonen skal uttale seg om alle sakkyndige erklæringer før de benyttes i fylkesnemnda eller domstolene.

Barneverntjenestene var i 2011 største oppdragsgiver for sakkyndige erklæringer som ble vurdert av Barnesakkyndig kommisjon, med 63%. Domstolenes andel var 25% og fylkesnemndenes andel var bare 3%.

Resultatet av Barnesakkyndig kommisjons arbeid fremkommer i nedenforstående tabell som er hentet fra Barnesakkyndig kommisjon sin årsrapport for 2011:

Oversikt over kommisjonens bemerkninger/krav om tilleggsrapport i 2011 % andel		
Ingen bemerkninger	535	62,4
Mindre bemerkninger	27	3,1
Bemerkninger	271	31,6
Krav om tilleggsrapport	21	2,4
Alvorlige bemerkninger	3	0,3
Sum	857	

5.4.4. Hjelpetiltak

Det følger av barnevernloven § 4-4 at «barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien». «Særlige grunner», som nevnt i bestemmelsen,

trenger ikke å ha sammenheng med omsorgssvikt. For eksempel vil barnehageplass eller støttekontakt kunne tilbys et barn med sosiale vansker, uavhengig av om foreldrene har høy eller lav omsorgskompetanse.

Hjelpetiltak forutsetter normalt at foreldrene samtykker til hjelpen. Barneverntjenesten kan ikke pålegge noen hjelpetiltak, men må forholde seg til de avtaler som det er mulig å inngå med foreldrene. Det skjer ikke sjelden at foreldre avviser enhver form for hjelpetiltak fra barneverntjenestens side. Granskingsorganet er kjent med at barneverntjenester har tvunget frem avtaler om hjelpetiltak med foreldrene under trussel av mer inngripende tiltak. Man kan stille spørsmål ved frivilligheten av slike avtaler. Forutsatt at barneverntjenestene ikke ellers kan oppnå en tilfredsstillende løsning for barnet, kan det etter granskingsorganets oppfatning ikke anses for å være kritikkverdig å stille slike ultimatum.

I noen få tilfeller kan barnevernet fremme sak for fylkesnemnda med begjæring om å pålegge hjelpetiltak uten foreldrenes medvirkning. Det gjelder pålegg om barnehage eller annet egnet dagtilbud og pålegg om tilsyn. Vilkåret for å pålegge tilsyn i hjemmet er de samme som vilkårene for å treffe vedtak om omsorgsovertakelse.

Når barnet er frivillig plassert utenfor hjemmet i medhold av barnevernloven § 4-4 femte ledd, kan barneverntjenestens leder i enkelte akutte tilfeller fatte vedtak om at barnet ikke skal kunne flyttes av foreldrene. Slike vedtak må imidlertid godkjennes av fylkesnemnda for å opprettholdes over tid.

Normalt skal hjelpetiltakene ha som formål å gjøre forelderen eller foreldrene i stand til å gi barnet forsvarlig omsorg, eller i det minste å kunne kompensere for foreldrenes manglende omsorgskompetanse. Råd og veiledning er en type hjelpetiltak som hyppig benyttes for å bedre foreldrenes omsorgskompetanse - såkalte omsorgsendrende tiltak. Det finnes en rekke strukturerte veiledningsprogrammer som kan tilbys gjennom barnevernmyndighetene, f.eks. Circle of Security, «De utrolige årene». Marte Meo, PMTO, MST osv . En årsak til at barneverntjenesten avslutter slike veiledningstiltak, kan være at foreldrene over noen tid har vist å ikke kunne nyttiggjøre seg slik veiledning.

Barnehage, SFO, besøkshjem, støttekontakt og annen avlastning er også hyppig benyttede hjelpetiltak. Slike kompenserende hjelpetiltak *«iverksettes for å sikre at barnet er i et utviklingsstøttende miljø (barnehage), at foreldrene har økonomisk spillerom til å sikre barnet nødvendig ernæring, hygiene, opplevelse og tilfredsstillende fysisk standard, (økonomisk støtte), pause fra omsorgsarbeid for å kunne hente seg inn eller for å styrke sin kompetanse i omsorgsarbeid (avlastning og besøkshjem). Målene med disse tiltakene er i seg selv klare og veldefinerte. Slike tiltak bedrer imidlertid ikke uten videre foreldrenes omsorgskompetanse, men kan legge betingelsene til rette for at den kan bedres»* (NOU 2012:5 s. 62).

Det foreligger ikke noen tidsmessig grense for hvor lenge hjelpetiltak kan eller skal utprøves.

Barneverntjenesten er ikke forpliktet til å prøve ut hjelpetiltak, dersom disse med liten grad av sannsynlighet vil kunne føre til en bedret situasjon for barnet. Dersom en forelder på grunn av kognitive begrensinger, psykisk sykdom eller lignende viser en klart mangelfull evne til å omsette veiledning i praktisk handling, vil barneverntjenesten kunne være berettiget til å avslutte hjelpetiltak straks.

Dersom hjelpetiltak kan avhjelpe en alvorlig omsorgssviktsituasjon, og foreldrene samtykker til hjelpen, kan omsorgsovertakelse ikke vedtas, jf. barnevernloven § 4-12 andre ledd. På den annen side vil foreldrenes manglende medvirkning til nødvendige hjelpetiltak kunne begrunne vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12.

5.4.5. Tiltaksplaner

Barnevernloven gir pålegg om at tjenestene utarbeider tiltaksplaner. Det følger av barnevernloven § 4-5 at *”Når hjelpetiltak vedtas, skal barneverntjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Barneverntjenesten skal holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak”*. Barne- og familiedepartementets veileder *”Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder”* (Q-1104 B, 03/2006) gir departementets forståelse av hvilke krav som stilles til en tiltaksplan. Selv om en veileder

ikke nødvendigvis presenterer lovbestemte krav, innebærer den en rettslig standard som en må forvente at barneverntjenestene tilstreber å etterleve.

Tiltaksplanen skal i følge veilederen tydeliggjøre hva som er barnets særlige behov og hvordan disse skal imøtekommes. Tiltaksplaner skal utarbeides for barn under tiltak både for dem som bor hjemme og for dem som er under omsorg utenfor hjemmet. Tiltaksplaner er ikke enkeltvedtak eller del av vedtak, men de skal foreligge samtidig med vedtaket. Et viktig formål med planen er å sikre barneverntjenestens oppfølging av hjelpetiltak overfor både barn og foreldre. Også tiltak som det ikke er fattet vedtak om, dette kan for eksempel være konkrete gjøremål eller råd og veiledning, bør inngå i tiltaksplanen.

For mange barn og familier er det flere samtidige tiltak, som alle skal inngå i samme tiltaksplan. Nye tiltak som kommer til, skal innarbeides i eksisterende tiltaksplan og være i tråd med målsettingene for planen. Hensikten med tiltaksplaner er å styrke faglig kvalitet i arbeidet, å understøtte dialog og myndiggjøring og å sikre god forvaltning og rettssikkerhet. Tiltaksplanen gir et helhetlig bilde av behov og tiltak, og muliggjør en realistisk vurdering av målformuleringer og rammer og ressurser for gjennomføringen av planen.

Utarbeiding av tiltak og tiltaksplaner er et samarbeidsprosjekt mellom barneverntjenesten og familien. Den skriftlige fremstillingen av planen kan lette samtalen om vanskelige tema og legge til rette for åpenhet og tydelighet i kommunikasjonen og samarbeidet.

Barneverntjenesten er lovpålagt å evaluere tiltaksplaner. Barnevernloven er ikke eksplisitt med hensyn til at evalueringen skal være skriftlig. Av lovforarbeidene fremgår imidlertid at evalueringen skal være dokumenterbar, noe som i praksis vil måtte innebære at den er skriftliggjort.

Kommunesektorens organisasjon har utarbeidet hjelpemidler for bruk i evalueringen av effekten av tiltak, publisert i heftet *”Nå vet vi bedre hva vi gjør. Evaluering av hjelpetiltak i barnevernet – med tiltaksplaner som praktisk forankring”* (Oktober 2012).

Evalueringer kan lede til nye målformuleringer og tiltak, eller korrigeringer og justeringer av planen. Også nye mål og tiltak innarbeides i tiltaksplanen. Tiltaksplanen skal ha et gjennomtenkt tidsperspektiv, med planlagt evaluering hvor både barnets utvikling og situasjon vurderes sammen med tiltakenes utforming og fungering. Ut fra tiltaksintensitet

og mottakerens forutsetninger bør det være anslått hvor lang tid tiltaket vil være påkrevd. Det bør evalueres jevnlig for å vurdere om forutsetningene som var lagt til grunn for tiltaket, var realistiske. Hvis ikke bør tiltaket endres eller avsluttes. Den som står for tiltaket må ha nødvendig kompetanse for å kunne gjennomføre tiltakene på en måte som sannsynliggjør måloppnåelse.

En kan skille mellom formativ og summativ evaluering. Den formative evalueringen har som formål å gi grunnlag for korrigerende og justering av mål og tiltak underveis i tiltaksperioden. I den summative evalueringen tar en stilling til om oppsatte mål er nådd. Vurdering av tiltaksintegritet vil si vurdering av om tiltakene er gjennomført slik de var planlagt. Kom de i gang på det tidspunktet som var forutsatt, slik at tiltaksperioden fikk det forutsatte omfang? Var tiltakene gjennomført med nødvendig kompetanse, slik at sannsynligheten for å oppnå effekt var til stede? En må også vurdere om evalueringsmetoden var tilfredsstillende, slik at den informasjonen som ble innhentet om effekt var pålitelig og representativ. En må ta stilling til om kriteriene for framgang og måloppnåelse er formulert slik at de gir et dekkende bilde av om resultatet var som ønsket. Informasjon fra flere kilder gir det beste evaluering grunnlaget. Barneverntjenesten må innhente opplysninger fra familien og samarbeidspartnere som deltar i gjennomføringen av tiltakene.

5.4.6. Akuttvedtak

Barneverntjenesten har som utgangspunkt ikke kompetanse til å beslutte omsorgsovertakelse av et barn. Dersom det oppstår en akutt situasjon, og barnet står i fare for å bli vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barneverntjenestens leder likevel fatte midlertidig akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6.

Etter barnevernloven § 4-6 annet ledd er inngrepsvilkåret at «*det er fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet*». Normalt kan det legges til grunn «*vesentlig skadelidende*» innebærer at omsorgssvikten som barnet kan utsettes for er mer alvorlig enn det som skal til for en ordinær omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12. Omsorgssvikten må være så alvorlig at det ikke er forsvarlig å avvente en ordinær behandling av omsorgsovertakelsessak i fylkesnemnda. Typetilfeller hvor det treffes akuttvedtak vil kunne være vold, overgrep, rusepisoder eller alvorlig psykiatrisk sykdom

hvor forelderen er helt ute av stand til å dra omsorg for barnet, eller andre hendelser som medfører en alvorlig belastning for barnet.

På den annen side er beviskravet for at et barn vil bli vesentlig skadelidende mindre strengt. Ved ordinær omsorgsovertakelse må det være sannsynlighetsovervekt for at det foreligger alvorlig omsorgssvikt, mens det for akuttvedtak er tilstrekkelig at det foreligger «fare for» at barnet blir vesentlig skadelidende. Dette innebærer for eksempel at det vil kunne være innenfor lovens vilkår at akuttvedtak treffes, hvor det foreligger en uavklart mistanke om overgrep.

Akuttvedtaket skal bare opprettholdes så lenge en slik fare fortsatt er tilstede. Ved fare for at barnet utsettes for vold eller seksuelle overgrep fra en av foreldrene, vil faren kunne elimineres dersom denne forelderen er satt i varetekt eller flytter ut av hjemmet. Barnet skal i tilfelle tilbakeføres til den gjenværende forelderens omsorg. I mange tilfeller kan man derfor oppleve at barneverntjenesten stiller som betingelse for å unnlate å treffe akuttvedtak eller å tilbakeføre barnet fra plassering etter akuttvedtak, at den ene forelderen flytter ut av hjemmet. Et slikt ultimatum kan ikke anses som myndighetsmisbruk fra barneverntjenestes side. Det vil normalt være mindre inngripende for barnet at den ene forelderen flytter ut av hjemmet, enn at barnet flyttes til beredskapshjem.

Enkelte av grunnlagene for akuttvedtak vil kunne være mistanke om straffbare forhold. I slike tilfeller vil hensynet til bevissikring kunne veie tyngre enn foreldrenes rettigheter som utøvere av foreldreansvar for barnet. I slike tilfeller kan det være berettiget at barneverntjenesten ikke på forhånd orienterer foreldrene om undersøkelser og samtaler som barneverntjenesten har med barna for å avklare grunnlaget for mistanken nærmere, eventuelt i samarbeid med politiet.

Når barneverntjenestens leder fatter akuttvedtak, skal vedtaket skal nedtegnes skriftlig og sendes fylkesnemnda for foreløpig godkjenning innen 48 timer. Spørsmål om godkjenning av akuttvedtaket treffes av en fylkesnemndsleder alene. Ved godkjenningen undergis akuttvedtaket legalitetskontroll. Det innebærer at fylkesnemndsleder ikke fører noen kontroll med bevisene i saken, men at den begrunnelsen som er gitt i akuttvedtaket oppfyller de krav som loven stiller. Dersom vedtaket gis foreløpig godkjenning, kan den private parten klage. Fylkesnemnda skal behandle klagen innen en uke. Klagen behandles

i et forhandlingsmøte der partene har en viss mulighet til bevisførsel. En part som er misfornøyd med fylkesnemndas avgjørelse i klagesaken, har adgang til å kreve rettslig overprøving av domstolene.

Granskingsorganet har innhentet statistikk fra fylkesnemnda vedrørende klagesaker i Hordaland og Sogn og Fjordane i perioden 1.1.-23.10.2013. I perioden behandlet fylkesnemnda 84 saker. Medholdsprosenten til private parter var 18,5% .

Når det er truffet akuttvedtak, har barneverntjenesten frist til å fremme begjæring om ordinær sak for fylkesnemnda. Fristen er to eller seks uker regnet fra den dato vedtaket ble truffet, avhengig av vedtakets karakter. Dersom fristen ikke overholdes, faller akuttvedtaket bort.

5.4.7. Omsorgsovertakelse

Under henvisning til Den europeiske menneskerettighetsdomstolens dom fra 1996 i saken Adele Johansen mot Norge, har Høyesterett i Rt. 2002 s. 908 uttalt at *«omsorgsovertakelse normalt bør være et foreløpig tiltak med sikte på gjenforening, og at det må finnes en rimelig balanse mellom barnets og forelderens interesse»*. Ved denne avveiningen vil domstolene legge *«spesiell vekt på hva som er best for barnet, noe som, avhengig av art og alvor, kan gjøre at forelderens interesser må settes til side, og at det i særdeleshet ikke skal treffes tiltak som ville skade barnets helse og utvikling»*. Tiltak som ikke er i samsvar med målet om gjenforening, bør bare anvendes *«i ekstraordinære tilfeller»* og bare *«hvis de er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste»*.

Vilkårene for omsorgsovertakelse fremkommer av barnevernloven §4-12, og hovedinnholdet i bestemmelsen er at omsorgsovertakelse bare kan vedtas dersom barnet utsettes for alvorlig omsorgssvikt, og det ikke kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet gjennom hjelpetiltak.

Kompetansen til å fatte avgjørelse om omsorgsovertakelse ligger kun hos fylkesnemnda og domstolene.

5.4.8. Plassering

Det følger av barneverntjenesteloven § 4-15 at barneverntjenesten i sitt forslag til fylkesnemnda skal redegjøre for synspunkter som bør legges til grunn for plasseringssted. Normalt tar fylkesnemnda bare stilling til om barnet skal plasseres i f.eks. fosterhjem eller institusjon (se § 4-14), og ikke om barnet skal plasseres i et bestemt fosterhjem. Etter § 4-15 andre ledd kan fylkesnemnda stille vilkår om at barnet plasseres i et bestemt fosterhjem, men dette gjøres sjelden. Noe av bakgrunnen for denne reservasjonen er at fylkesnemnda etter gjeldende regelverk neppe har kompetanse til å godkjenne fosterhjem, og heller ikke har ressurser til dette.

I henhold til fosterhjemsforskriften § 4 andre ledd skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Bestemmelsen kan ikke oppfattes slik til at barneverntjenesten har plikt til å velge slikt slektsfosterhjem. Det vil avhenge av hvilken plassering som etter omstendighetene vil være best for barnet. Ved godkjenning av fosterhjem må barneverntjenesten følge det regelverk som foreligger, og saksbehandlingen skal være i tråd med god forvaltningsskikk. Departementet har lagt til grunn at avgjørelse av søknad om å bli godkjent som fosterhjem ikke er et enkeltvedtak. En som får avslag på sin søknad om å bli fosterhjem, har derfor ikke krav på begrunnelse for vedtaket, og kan ikke påklage vedtaket til overordnet forvaltningsorgan. Granskingsutvalget er imidlertid kjent med at barneverntjenestene i praksis ofte begrunner sine avslag.

Etter en plassering vil fosterhjemmet utøve omsorg for barnet på vegne av barneverntjenesten, og er bundet av de beslutninger som treffes av barneverntjenesten innenfor rammen av fylkesnemndas vedtak. Det innebærer for eksempel at det vil kunne være problemfylt å velge fosterhjems plassering i et fosterhjem hvor samarbeidsforholdene til barneverntjenesten er vanskelige, eller hvor det er tvil om fosterhjemmets lojalitet er nærmest foreldrene eller barneverntjenesten.

5.4.9. Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse

Etter § 4-16 i barnevernloven har barneverntjenesten et oppfølgingsansvar etter omsorgsovertakelse som innebærer at det skal vurderes om plasseringen fungerer etter sitt

formål. I tillegg skal barnevernet følge utviklingen til foreldrene og uoppfordret kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Formålet med oppfølgingen skal være å gjøre foreldrene i stand til å få tilbake omsorgen for barnet som er plassert utenfor hjemmet. Hvor dette ikke synes å være mulig, kan oppfølgingen for eksempel ta sikte på å gjøre foreldrene i bedre stand til å gjennomføre positive og utviklingsfremmende samvær med barna.

Tiltaksplaner forutsetter at tiltak som har som formål å styrke foreldres omsorgsevne og omsorgskompetanse blir evaluert. Nye omsorgsoppgaver som følger av at barna blir eldre, kan kreve nye ferdigheter hos foreldrene og dermed formuleringer av nye mål og tiltak. Det overordnede målet for barnevernets tiltak er å sikre barnet best mulige oppvekst- og utviklingsvilkår, og den primære lojaliteten hos den barnevernansatte skal være i forhold til barnet som den svakeste part. Dette overordnede formålet kan måtte fremmes på bekostning av foreldrenes interesser. Men prioriteringen av å sørge for barnets beste betyr ikke at barnevernet kan se bort fra de konsekvenser tiltak kan få for foreldres velferd og helse. Prinsippet om å velge minst mulig inngripende tiltak som kan sikre formålet med inngrepet, gjelder også i forhold til foreldrenes interesser og livssituasjon. Ethiske prinsipper for barnevernansatte krever at det vises respekt, åpenhet, tillit og omsorg overfor alle mennesker en møter i en profesjonell sammenheng. Så langt råd skal alle få mulighet og bistand til å ta i bruk egne ressurser.

Etter omsorgsovertakelse skal det følges nøye med i utviklingen til foreldre. Formålet er først og fremst å vurdere om vilkårene for å holde barna plassert utenfor hjemmet fremdeles er til stede. Men bestemmelsen innebærer også at barneverntjenesten har et selvstendig ansvar for om mulig å hjelpe foreldre til igjen å makte omsorgsoppgavene. Det siste innebærer at barneverntjenesten må være oppmerksom på om selve omsorgsovertakelsen innebærer en belastning for foreldrene som medfører svekket omsorgsevne, og at en må vurdere tiltak som kan lette slike reaksjoner.

Akuttvedtak om omsorgsovertakelse vil for mange foreldre innebære en stressende eller traumatisk situasjon. Barneverntjenesten plikter å bidra til at gjennomføringen av vedtaket

er minst mulig belastende også for foreldrene, til å redusere risiko for alvorlige eller langvarige psykiske reaksjoner og til å medvirke til at samarbeidssituasjonen mellom foreldre og tjenesten ikke skal bli varig skadelidende.

Ofte vil samarbeidsforholdene mellom foreldre og barnevern være vanskelig etter en omsorgsovertakelse. Raundalenutvalget har derfor i NOU 2012:5 foreslått at familievernkontorene overtar oppfølgingsansvaret i slike tilfeller, og at det dessuten skal lovfestes en rett til foreldre å få oppnevnt en uavhengig støtteperson, som også kan være et bindeledd mellom foreldre og barnevern.

5.4.10. Omsorgsplaner

I barnevernloven § 4-15 heter det: *”Allerede ved omsorgsovertakelsen skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningen for den er falt bort. Denne planen skal forelegges fylkesnemnda til eventuell uttalelse”*. For ungdommer skal planen vurderes i god tid før de fyller 18 år. Omsorgsplanen formidler hvor barnet/ungdommen skal bo og tilretteleggingen av oppvekstvilkårene framover.

Departementets veileder forutsetter at omsorgsplanen også omhandler hvilken relasjon og kontakt det skal være med familien. Formålet med plasseringen skal fremgå og vil være retningsgivende for det videre arbeidet med tilrettelegging for barnet/ungdommen. Klare intensjoner med planarbeidet er å skape forutsigbarhet og kontinuitet. Vilkår for tilbakeføring skal tydeliggjøres, noe som kan styrke samarbeid og dialog, men som også kan skjerpe uenighet. Klargjøring av meningsforskjeller muliggjør mer konstruktiv håndtering av uenighet og kan gi grunnlag for mer realistiske planer og forventninger.

5.4.11. Tilbakeføring

Etter barnevernloven § 4-21 skal fylkesnemnda vedta tilbakeføring når det er «overveiende sannsynlig» at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg. I tilfeller hvor barnet har knyttet seg sterkt til fosterfamilien, f.eks. hvor barnet har bodd lenge i

fosterhjemmet, skal tilbakeføring likevel ikke skje dersom en tilbakeføring en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet.

Kravet om at forsvarlig omsorg skal være «overveiende sannsynlig», kom inn i bestemmelsen i 2009 og innebar en skjerpelse av kravene for tilbakeføring i disfavør av de biologiske foreldrene.

5.5. Oppfølging og tilsyn med barneverntjenesten

I 2011 gjennomførte Helsetilsynet et landsomfattende tilsyn med kommunale barneverntjenester. Tilsyn ble gjennomført i 44 kommuner. Kommunene var utvalgt på grunnlag av kunnskap om i hvilke kommuner det kunne være svikt, eller fare for svikt. Samnanger var ikke blant de utvalgte kommunene. Det ble funnet avvik av ulik alvorlighet i 40 av de utvalgte kommunene.

Det ble påpekt manglende eller mangelfull planlegging, gjennomføring og oppfølging av undersøkelser i en rekke kommuner. Det var eksempler på at alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok. I flere kommuner ble det ikke innhentet relevant og nødvendig informasjon fra instanser som kjente barnet og familien. Det kunne også være mangelfulle barnevernfaglige vurderinger av barnets situasjon eller foreldrenes omsorgsevne. Mangelfulle evalueringer av hjelpetiltak medførte i en del kommuner at barn over lengre tid mottok lite tjenlige tiltak. Det var sviktende systematikk med hensyn til å sikre barns rett til medvirkning i undersøkelsene. Sviktende internkontroll ble påpekt i mange kommuner, og også mangelfullt utviklede rutinehåndbøker.

5.6. Forsvarlighet av barnevernets tjenester

Barneverntjenesten skal yte forsvarlige tjenester. Det er redegjort for gjeldende lovkrav om forsvarlighet i tjenestene, herunder faglig forsvarlighet, i Prop. 106L (2012-2013), «Endringer i barnevernloven».

Forsvarlighet av tjenestene innebærer at de har vært utført i samsvar med krav etter lover og forskrifter, at de har innfridd en allment akseptert faglig standard og at de har vært i tråd med faglig etiske prinsipper. Den faglig etiske standarden for barnevernansatte er

nedfelt i ”Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere”, vedtatt av FO. Noen barnevernfaglig fagstandard er ikke formulert. Faglighet må derfor vurderes ut fra allmenne prinsipper for metodeanvendelse, dokumentasjon og faglige slutninger med relevans for arbeidsmåtene innen barnevernet.

I en drøfting av krav til faglig forsvarlighet, må det skilles mellom det kvalitetsnivået som skal kreves som et laveste nivå for at tjenestene ikke skal være uforsvarlige, og hva en kan omtale som et godt eller høyt faglig nivå på tjenester. I proposisjonen referert til ovenfor blir det argumentert for at tjenestene skal ha høy kvalitet. Veilederne for utarbeidelse av tiltaks- og omsorgsplaner, anvisningen for utforming av evaluering, retningslinjer for gjennomføring av utredninger og forskriften om internkontroll, som det er referert til andre steder i denne rapporten, har alle som formål å bidra til en kvalitetsutvikling som løfter tjenestene over minimumskravet for forsvarlighet.

Høy kvalitet fordrer blant annet at hjelpen skal bidra til positive endringer i barnas liv. Dette innebærer bruk av metoder som er forskningsmessig underbygget eller som bygger på systematisert erfaring. Det gjelder både i utredninger, i valg av tiltak og i gjennomføringen av tiltaksplanene.

Barnevernspedagoger er utdannet til å forstå utsatte barn, unge og deres familiers livssituasjon i en helhetlig sammenheng, og til å handle på basis av denne forståelsen. Å forstå innebærer å foreta fortolkninger av observasjoner av handlinger og utsagn. Det er viktig å skille mellom det som er observert, det vil si det som beskrives på en mest mulig nøytral måte, og hvilken betydning eller mening observasjonen blir tillagt. Ofte vil en måtte fortolke observasjoner ut fra den sammenhengen, det vil si situasjonen eller det sosiale samspillet, som det observerte forekommer i. En må også mange ganger måtte fortolke i lys av den historie en person har eller vedkommendes kulturelle bakgrunn. Det er vanlig at det ikke er selvfølgelig eller entydig hvordan en skal forstå en annen persons handlinger eller utsagn. Derfor må en være på vakt mot kjappe konklusjoner om hvordan observasjoner skal forstås, og dermed mot ureflektert å betrakte en fortolkning som et faktum som kan legges til grunn for et handlingsvalg. Ofte er det påkrevd å foreta observasjoner over tid og i flere sammenhenger for å kunne gi en beskrivelse av personers væremåter og ferdigheter, med gyldighet utover en gitt situasjon.

I forståelsen av barns vansker gjelder det at en ikke kan slutte fra arten av vanskene til hva som er årsaken til dem. Motsatt kan en heller ikke trekke slutninger om hvilke vansker en kjent belastning for barnet vil lede til.

6. Granskingsutvalgets funn og vurderinger om de rettslige rammene er etterlevd for saksbehandlingen

6.1. Innledning

Granskingsutvalget er bedt om å foreta;

«- Ei vurdering av om barnevernstenesta i Samnanger er innafor ramma av lovverket når det gjeld utprøving av hjelpetiltak før omsorgsovertaking vart vedteke, og om det vert sett i verk gode nok hjelpetiltak i dei sakene der omsorgsovertaking ikkje vert gjennomført.

- Ein gjennomgang av om barnevernsloven og forvaltningsloven vert følgde*
- Ei undersøking av korleis borna og biologiske foreldre vert følgde opp etter at omsorgsovertaking er sett i verk».*

Granskingsutvalget har grundig gjennomgått alle barnevernsakene i kommunen som har vært aktive i løpet av de siste tre årene.

Utvalget har vurdert om de rettslige rammene for saksbehandlingen er etterlevd i den generelle saksbehandlingen. Utvalget har også gjennomgått og beskrevet hvilken instans som har gitt melding til barnevernet.

Kvaliteten av saksbehandlingen vil for alle forvaltningsorgan, også barnevernet, være påvirket av internkontroll, bruk av styringssystemer og det faglige nivået til de ansatte. Disse tema er drøftet i punktene 6.4. og 6.5.

Det må antas at fokus på hjelpetiltak og enkelte saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse har medført at kommunestyret besluttet granskingen. Utvalget har derfor i punkt 6.2. særlig gjennomgått og vurdert hjelpetiltak. I punktene 6.7 og 6.8. er omsorgsovertakelse og akuttvedtak beskrevet og vurdert.

6.2. Barneverntjenestens saksbehandling

6.2.1. Meldinger og undersøkelser

Barneverntjenesten i Samnanger har i den perioden som granskingsutvalget har gjennomgått, fått meldinger fra flere kilder. I én sak kan det ha fremkommet bekymringer fra flere kilder. Flest meldinger har kommet fra helseetaten, og da særlig fra spesialisthelsetjenesten (f.eks. BUP). I disse tilfellene har spesialisthelsetjenesten ofte uttrykt stor bekymring for barnet. Helsestasjonen har også inngitt en del meldinger, som i de fleste tilfellene er gitt etter samtykke fra foreldrene og går ut på at barnet eller familien trenger hjelpetiltak. I de forholdsvis få meldingene som lege og legevakt har inngitt, er meldingene ofte knyttet til psykiske vansker eller rus hos foreldrene. Det kan ha sammenheng med at leger først har opplysningsplikt til barnevernet når det foreligger mistanke om alvorlig omsorgssvikt.

Mange av meldingene går ut på at foreldre og/eller barn har et behov for økonomisk eller praktisk bistand som familien selv ikke råder over, eller fortvilelse fra foreldre over barns utagering, skoleskulk eller annen negativ atferd. I noen få av disse sakene har meldingene blitt inngitt i forbindelse med pågående barnefordelingssak, noe som kan gi grunnlag for skepsis med hensyn til om forelderen eller familien ønsker å posisjonere seg i barnefordelingssaken. Granskingsutvalget har ikke holdepunkter for at barneverntjenesten har latt seg utnytte i slike situasjoner.

Barneverntjenesten, sosialtjenesten, politi og andre offentlige myndigheter og hjelpeinstanser har inngitt meldinger. Flere av politiets meldinger er underretninger om at det har blitt iverksatt etterforskning mot en av foreldrene i straffesak knyttet til bruk og/eller befatning med narkotiske stoffer.

Henvendelser fra private ellers utgjør ca.10% av meldingene. En melding var anonym, og denne er i denne sammenheng rubrisert som en «privat» melding.

Kun 8 % av meldingene i Granskingsutvalgets materiale er inngitt av skole eller barnehage, hvorav fjerdeparten av disse meldingene er formidlet av en skole eller barnehage utenfor kommunen. Tallene fra Samnanger er små, og det kan være store variasjoner fra år til år. Omfanget av meldinger fra skole og barnehage er etter granskingsutvalgets oppfatning oppsiktsvekkende lavt, hensett til at omfanget av meldinger fra skoler og barnehager på nasjonalt plan utgjorde ca 19%. I følge opplysninger granskingsutvalget har fått fra barnevernet, har Samnanger ungdomsskole ikke inngitt melding til barneverntjenesten siden høsten 2009.

Meldingene i sakene til 10 av til sammen 62 barn er henlagt uten at barneverntjenesten har iverksatt undersøkelse.

I 18 av 62 saker i den undersøkte perioden har undersøkelsen blitt avsluttet uten at det er truffet vedtak om hjelpetiltak. Bakgrunnen kan være at undersøkelsen har avklart at det ikke er grunnlag for bekymring, eller at foreldrene på egen hånd har innrettet omsorgen slik at bekymringen for barnet er redusert, eller at barnet har mottatt hjelp fra familie eller andre uten barneverntjenestens medvirkning. Det er også tilfeller der undersøkelsen er avsluttet etter at foreldrene har avslått barneverntjenestens tilbud om hjelpetiltak.

Hva går meldingene ut på, og hvordan er sakene løst?

Alkoholmisbruk eller bruk og befatning med narkotiske stoffer er forhold som har ført til mange meldinger. Flere av disse rus-sakene i Samnanger er knyttet til en forelder som ikke har daglig omsorg for barnet. Barneverntjenesten har i slike tilfeller bidratt med råd og veiledning overfor den av foreldrene som barnet bor fast hos, og har gitt støtte til at samvær kan bli gjennomført på en måte som ikke medfører tilsvarende belastning for barnet i fremtiden. Hvor forelderen fortsatt har omsorg for barnet, har barneverntjenesten fulgt opp at forelderen har fått adekvat hjelp fra spesialisthelsetjenesten, samt bidratt med råd, veiledning og støttesamtaler til barnet og andre pårørende. Granskingsutvalgets inntrykk er at barneverntjenestens bistand har vært adekvat og forholdsmessig.

Svært mange av sakene gjelder tilfeller der det ikke har vært noe å si på foreldrenes omsorgsevne, men hvor det er barnet som har hatt behov for særlig bistand. Det kan være tilfeller der barnet har sosiale vansker, lære- og språkvansker eller ulike former for utviklingsforstyrrelser. I slike tilfeller kan barneverntjenesten ha innvilget friplass i

barnehage eller SFO, henvist til PPT eller BUP, eller medvirket til at foreldrene har kunnet få veiledning og hensiktsmessige «verktøy» til bruk i omsorgen.

I det utvalget som barneverntjenesten har undersøkt, har det vært tilfeller av mistanke om voldsutøvelse, rusmisbruk og seksuelle overgrep som gjør at det ikke har vært tilrådelig at barnet bor sammen med den ene av foreldrene. Det samme gjelder tilfeller der forelderen på grunn av psykiske vansker har vist en atferd som kan virke skremmende eller truende for barnet. I noen av sakene har foreldre selv tatt initiativ til at den av foreldrene som mistanken faller på, flytter ut av hjemmet til mistanken er avklart, mens det i andre tilfeller først har skjedd etter betydelig overtalelse fra barneverntjenestens side.

Barneverntjenesten har i flere slike tilfeller gjort det klart for foreldrene at alternativet til en slik utflytting er at det treffes akuttvedtak for barnet etter barneverntjenesteloven § 4-6 andre ledd, og at barnet plasseres utenfor hjemmet mot foreldrenes vilje.

Granskingsutvalget har forståelse for at foreldre i en slik situasjon kan oppleve barneverntjenestens ultimatum som et betydelig press, og at foreldrene oppfatter det slik at de er blitt «pålagt» å separere seg. Det er klart dokumentert at det medfører et stort skadepotensiale for et barn å bli utsatt for vold eller andre overgrep, å oppleve at familiemedlemmer utsettes for slike overgrep, eller å utsettes for alvorlig psykisk omsorgssvikt.

Etter granskingsutvalgets oppfatning er det derfor i enkelte saker gode grunner til å stille slike ultimatum, dersom det foreligger en slik risiko for barnet. Avgjørelsen ligger imidlertid hos foreldrene. Dersom foreldrene ikke innretter seg på den situasjonen som oppstått, vil barneverntjenesten måtte treffe beslutning om akuttvedtak eller at det skal fremmes sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse.

6.2.2. Barnevernets opptreden overfor foreldre

Granskingsutvalget har søkt å få klarhet i konkrete utsagn eller handlinger som kan oppfattes som kritikkverdige. I Granskingsutvalgets intervjuer er barnevernleder beskrevet som arrogant, nedlatende og med en «ovenfra-og-ned»-holdning av flere personer. Flere av disse har bekreftet at de aldri har møtt barnevernlederen selv. I ett tilfelle er en

forelders påstand om hvordan barnevernleder har tiltalt ham på en krenkende måte, blitt tilbakevist av tingretten. I et annet tilfelle er barnevernlederens opptreden beskrevet nokså kritisk i Granskingsutvalgets intervju, mens beskrivelsen fra samme intervjuperson var betydelig mer nøytral i en tre år eldre sakkyndig utredning. Det har også forekommet at det er beskrevet i intervju at barnevernlederen har vist arroganse ved sitt kroppsspråk.

Det er lett å tenke seg at personer som har vært utsatt for inngripende tiltak fra barneverntjenestens side, eller som står i risiko for slike tiltak, er i en sårbar situasjon. Samtidig kan utøvelse av barneverntjenestens oppgaver forde at den som representerer barneverntjenesten kan opptre tydelig og bestemt overfor forelderen. Det kan være en vanskelig balansegang mellom tydelighet og hensynsfullhet.

Utvalget har på eget initiativ kontaktet og intervjuet foreldre som etter undersøkelse har fått hjelpetiltak som har virket positivt inn på familiens situasjon. Disse intervjupersonene gir et helt annet bilde av barnevernet og barnevernleders opptreden. Det kan indikere at opplevelsen av barneverntjenestens opptreden i stor grad påvirkes av om barneverntjenestens tiltak er frivillige og ønsket, eller om de er ufrivillige og påtvunget.

Utvalget har vurdert barnevernets og barnevernleders samarbeid med andre tjenester i pkt. 7.4 nedenfor. Granskingsutvalget kan ikke utelukke at barnevernleders opptreden overfor foreldre kan variere med hans grad av opplevd motstand fra foreldrenes side. På bakgrunn av den samlede informasjonen finner Granskingsutvalget likevel ikke at det foreligger sannsynlighetsovervekt for at det har foreligget kritikkverdig opptreden overfor klienter og brukere.

6.2.3. Møtereferater

I ulike faser av en barnevernssak holdes det møter mellom barneverntjenesten og foreldre, hjelpeinstanser og andre. Barneverntjenesten utarbeider normalt referater fra slike møter, som kan benyttes til ulike formål, f.eks. huskelister om omstendigheter eller tiltak som er drøftet, evalueringer, oppfølging osv. I saker som gjelder omsorgsovertakelse, kan slike møtereferater også benyttes som bevis i fylkesnemnda eller i retten om tema som har vært drøftet, eller om utsagn som er fremsatt fra en av møtedeltakerne.

Etter det Granskingsutvalget kan se, har barneverntjenesten i Samnanger gjennomgående utarbeidet møtereferater fra ansvarsgruppemøter og andre større samarbeidsmøter. Barneverntjenesten har derimot ikke vært konsekvent når det gjelder utarbeiding av referater fra møter med foreldre og annen familie. I mange tilfeller er det gjort, men ikke i alle.

Utvalget legger også til grunn at barneverntjenesten ikke konsekvent har oversendt referater til deltakerne i slike møter for gjennomgang og eventuelle bemerkninger. I noen saker med stor alvorlighetsgrad, og hvor det har vært sannsynlig at slike referater har kunnet bli benyttet som bevis, kan referatskrivers uriktige oppfatning eller tolking av møtedeltakeres utsagn føre til uheldige resultater.

Granskingsutvalget har mottatt forklaring fra intervjupersoner i én konkret sak, hvor dette har vært en problemstilling. I barneverntjenestens referat fra et møte mellom barnevernet og familiemedlemmer, er det kommet frem opplysninger om det ene familiemedlemmets holdninger til fysisk avstraffelse av barn, som verken familiemedlemmene eller deres støtteperson kunne kjenne seg igjen i. I senere møtereferater fra Bufetat og utsagn fra en behandlende psykolog er opplysningene fra møtereferatet gjengitt eller utlagt på en måte som ikke nødvendigvis er dekkende for det som faktisk ble sagt. I tillegg oppfattes opplysningene som svært krenkende for den familien det gjelder. Også venner og nabolag har oppfattet det som er fremkommet i dokumentene som opprørende, og dette temaet har vært tatt opp av et stort antall intervjupersoner. Utvalget er også kjent med at temaet har versert i flere innlegg på sosiale medier. Det synes å være familien selv som har vært kilde for allmennhetens kunnskap om disse opplysningene.

Det kan være tvil om barnevernet i Samnanger har direkte ansvar for at innholdet i referatet fra Bufetat og utsagnet fra psykologen er blitt som det er blitt. Disse omstendighetene understreker likevel de mulige uheldige virkningene av at barneverntjenestens praksis vedrørende gjennomgang og godkjenning av møtereferater, ikke er konsekvent.

6.2.4. Bruk av sakkyndige

Barneverntjenesten har brukt eksterne psykologer som sakkyndige i utredningen av flere av sakene som utvalget har gjennomgått. Det er utvalgets oppfatning at sakkyndige har

vært engasjert i de sakene der det har vært behov for det, og det synes ikke som om økonomiske begrensninger har vært til hinder for å benytte ekstern bistand.

Det er ulike sakkyndige som har vært brukt i de forskjellige sakene, og utvalget ser ikke noe mønster i hvem som er engasjert. De valgte psykologene har hatt erfaring fra liknende oppdrag. Gjennomføringen av sakkyndigoppdragene og utformingen av rapportene har vært i samsvar med retningslinjer for utførelse av sakkyndigoppdrag. Barnesakkyndig kommisjonen har hatt merknad til to av rapportene. Ingen av rapportene ble underkjent av Barnesakkyndig kommisjon, men merknaden var i det ene tilfellet i alle fall medvirkende til at fylkesnemnda oppnevnte en ny sakkyndig.

6.2.5. Varigheten av undersøkelsessakene

Det følger av barnevernloven § 4-3 at barneverntjenesten snarest skal undersøke forholdet *«dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger tiltak som kan gi grunnlag for tiltak etter lovens kapittel 4»*. Kapittel 4 omhandler tiltak som spenner fra frivillige hjelpetiltak til omsorgsovertakelse, og tvangsplassering av ungdom på grunn av alvorlige atferdsvansker. Lovens § 6-9 bestemmer at fristen for undersøkelser er tre måneder, men at fristen i særlige tilfeller kan være seks måneder. Verken loven eller forarbeidene til loven er spesifikk med hensyn til hvilke omstendigheter som ansees som «særlige forhold». Det er imidlertid lagt til grunn at det skal en del til for at det skal være grunnlag for å forlenge fristen.

Granskingsutvalget har lagt merke til at fristen i noen av undersøkelsessakene i den aktuelle tidsperioden har vært forlenget, og bemerker at grunnlaget for å forlenge undersøkelsesfasen i enkelte av sakene har fremstått som tynt.

Det følger av Kostratallene for 2012 at barnevernet i Samnanger har et forholdsvis høyt antall saker der undersøkelsene har vart lenger enn tre måneder. I utvalgets intervjuer med de ansatte i barneverntjenesten er dette begrunnet med et stort arbeidspress, særlig i 2012. Barneverntjenestens ressursituasjon kan etter granskingsutvalgets oppfatning ikke begrunne at undersøkelsesperioden utvides fra tre til seks måneder. Utvalget antar følgelig at barneverntjenesten – i alle fall i enkelte saker – har brutt fristbestemmelsen i barnevernloven § 6-8.

Granskingsutvalget har i et fåtall av mappene funnet dokumentasjon for at det er gjennomført formell avslutning av undersøkelsessaken i form av en skriftlig sluttevaluering. Det følger av barneverntjenestens eget utkast til rutinehåndbok at slike sluttevalueringer skal utarbeides i alle saker. Etter granskingsutvalgets oppfatning er det en svakhet ved barneverntjenestens arbeid at barnevernets egen rutinehåndbok ikke blir fulgt i praksis. Granskingsutvalget viser om dette også til rapportens pkt. 6.3 om barnevernets plikt til å gjennomføre et internkontrollsystem.

6.2.6. Hjelpetiltak

6.2.6.1. Råd og veiledning

Barneverntjenesten i Samnanger kommune har hatt tilgang til blant annet veiledningsressurser gjennom kommunens engasjement av kommunepsykolog i 20% stilling. Ordningen er etablert gjennom tilskudd av psykiatrimidler, og skal ha særlig fokus på barn og ungdom.

Barneverntjenesten har benyttet kommunepsykologen til samtaler med barn, så vel avdekkende samtaler som støttesamtaler. Kommunepsykologen er også benyttet som veileder overfor foreldre og andre omsorgspersoner.

Barneverntjenesten har også i stor utstrekning innhentet ekstern veiledningsbistand, og særlig i de mer omfattende sakene. Hvor det har vært behov for det har barneverntjenesten søkt om, og fått innvilget, veiledningsressurser fra Bufetat, for eksempel til de strukturerte veiledningsprogrammene og kursene «Marte Meo», PMTO, MST og «De utrolige årene». I tillegg har barneverntjenesten kjøpt inn individuelt tilpasset veiledningstjenester fra ekstern psykolog.

Barneverntjenesten har også tilbudt opphold på Sudmanske Barn og Familiesenter, som tilsvarer det som tidligere ble omtalt som «mødrehjem».

6.2.6.2. Støtte-/fritidskontakt

På grunn av mangel på støttekontakter har mange av barneverntjenestene Hordaland betydelige utfordringer med å etablere støttekontaktordninger. Ofte treffes det vedtak om økonomiske ytelser til støttekontakt, uten at barneverntjenesten er i stand til å skaffe en egnet støttekontakt for barnet. Granskingsutvalgets inntrykk er at Samnanger i mindre grad har slike utfordringer, ettersom barneverntjenesten i de fleste tilfeller har klart å etablere støttekontaktordninger hvor dette har blitt spilt inn eller vurdert som et adekvat hjelpetiltak. Granskingsutvalget har merket seg at støttekontaktordningen i enkeltsaker har hatt meget stor betydning for barn som ellers kan ha svært omfattende vansker.

6.2.6.3. Praktisk hjelp, bistand og avlastning

Granskingsutvalget har notert seg at barneverntjenesten har satt inn støtteperson for foreldre, miljøarbeider/hjemkonsulent og besøkshjem.

6.2.6.4. Friplass i barnehage og SFO

Friplass i barnehage og SFO er hjelpetiltak som hyppig benyttes hvor barnet har et særlig behov for sosial kontakt, stimulans eller pedagogisk støtte som barnet ikke kan få hjemme, og hvor foreldrenes økonomiske situasjon er slik at det er rimelig at barnevernet dekker kostnadene ved friplass. Ved saksgjennomgangen har utvalget merket seg at slik friplass er et hyppig benyttet hjelpetiltak.

6.2.6.5. Sammenfattende vurdering av utprøving av hjelpetiltak

Fra flere av utvalgets kilder som har vært kritiske til barneverntjenesten i Samnanger, har det vært hevdet at barneverntjenesten i for liten grad har prøvd ut hjelpetiltak før omsorgsovertakelse.

Granskingsutvalgets gjennomgang viser at barneverntjenesten har hatt et stort repertoar av hjelpetiltak som har vært vurdert, tilbudt eller prøvd ut. Det virker ikke på utvalget som om økonomiske eller personelle ressurser har virket begrensende på tilbudet av hjelpetiltak. Granskingsutvalgets vurdering er at de hjelpetiltakene som har vært satt inn, har vært adekvate og tilpasset den situasjon familien og det enkelte barnet har vært i. Mange av de sakene som inngår i granskingsutvalgets materiale, har blitt løst gjennom ett

eller flere hjelpetiltak. Granskingsutvalget har merket seg at barneverntjenesten synes å ha en god evne til å foreslå hjelpetiltak som har god effekt på familiens problemer, og at den i en del tilfeller har henvist videre til utredninger i hjelpeinstansene, som har avdekket språkvansker, lærevansker og utviklingsforstyrrelser i en tidlig fase.

I én av sakene har kritikken fra enkelte av utvalgets kilder mot barneverntjenestens arbeid variert fra at det er satt inn for få hjelpetiltak, til at det er satt inn for mange tiltak på kort tid. Utvalgets saksgjennomgang viser at det i denne saken ble satt inn mange og omfattende hjelpetiltak for å avhjelpe ulike og sammensatte utfordringer i barnas omsorgssituasjon. Over 1 ½ år var det satt inn svært mange tiltak av ulik art, herunder flere former for omfattende individuell veiledning av foreldre. I tillegg ble foreldre gitt råd og veiledning fra hjelpere som hadde som hovedoppgave å utføre ulik form for støtte og praktisk bistand i hjemmet.

Ved saker som gjelder omsorgsovertakelse, har fylkesnemndene erfaringsmessig et betydelig fokus på det mildeste inngreps prinsipp og effekten av hjelpetiltak.

Ved første gangs behandling i fylkesnemnda i denne aktuelle saken fant fylkesnemnda under tvil at vilkårene for omsorgsovertakelse ikke var til stede, fordi det burde prøves ut ytterligere konkrete hjelpetiltak. Fylkesnemnda utformet en konkret liste over ti hjelpe- og utredningstiltak som burde settes inn i familien.

Denne aktuelle saken er et konkret eksempel på at fylkesnemnda ikke følger barneverntjenestens forslag om omsorgsovertakelse, dersom det er en viss grad av sannsynlighet for at det kan oppnås tilfredsstillende omsorg ved bruk av hjelpetiltak. Granskingsutvalget bemerker imidlertid at dette er den eneste fylkesnemndsavgjørelsen i det materialet som utvalget er bedt om å gjennomgå, der barneverntjenesten ikke har fått tilslutning til sitt forslag til fylkesnemnda.

Barneverntjenesten fulgte opp fylkesnemndas anvisning av ytterligere hjelpetiltak, men etter noen tids utprøving var barneverntjenesten av den oppfatning at tiltakene likevel ikke var tilstrekkelige til å avverge omsorgsovertakelse. Ved neste gangs behandling i fylkesnemnda var nemnda enig i dette, og vedtok omsorgsovertakelse for barna. Granskingsutvalget finner ikke grunnlag for å kritisere barneverntjenesten for ikke å ha utprøvd hjelpetiltak i tilstrekkelig grad. Utvalget kan ha forståelse for at det er reist

spørsmål ved om det er prøvd ut for mange hjelpetiltak på kort tid, slik også foreldres advokat anførte for fylkesnemnda, og om de burde vært bedre samordnet. Fylkesnemnda fant ikke dette avgjørende. Når det skal vurderes hvor lenge det er forsvarlig å prøve ut hjelpetiltak i en situasjon hvor barna lever under alvorlig omsorgssvikt, vil varigheten primært måtte vurderes ut fra barnas behov for raskt å komme ut av en alvorlig omsorgssvikt-situasjon, og ikke hvor lang tid foreldre trenger for å nyttiggjøre seg hjelpen.

I en annen sak i utvalgets materiale er det fra flere kilder fremført med styrke at familien fikk for få hjelpetiltak, og at omsorgsovertakelse ville kunne vært avverget ved at det var satt inn mer hjelpetiltak, f.eks. i form av praktisk omsorg i hjemmet. En av kildene har hevdet at familien bare fikk to hjelpetiltak, og da i form av støttekontakt og leksehjelp for barna.

Saksgjennomgangen viser etter granskingsutvalgets oppfatning et annet bilde.

Fylkesnemnda vedtok omsorgsovertakelse for barn i familien, og spørsmålet om hvorvidt hjelpetiltak var tilstrekkelig utprøvd, inngår i vurderingen. Foreldre brakte vedtaket inn til tingretten for rettslig overprøving, som stadfestet fylkesnemndas vedtak. Tingretten beskrev i premissene at barneverntjenesten i tidligere fase hadde 90 vedtak på ulike hjelpetiltak, og at det i aktuell fase var satt inn mange tiltak som ikke hadde endret omsorgssituasjonen for barna i nødvendig grad. Foreldres anker til lagmannsretten og Høyesterett førte ikke frem, og det er naturlig å anta at eventuelle alvorlige feil vedrørende utprøving av hjelpetiltak ville blitt fanget opp i alle fall i én av instansene. I den aktuelle saken har foreldre senere prøvd tilbakeføring flere ganger i fylkesnemnd og tingrett, uten å få medhold.

I begge disse sakene er det granskingsutvalgets oppfatning at flere av kritikerne har basert sine uttalelser på et mangelfullt faktagrunnlag. Denne vurderingen bygger granskingsutvalget på at utvalget gjennom saksgjennomgang og intervjuer av mange og ulike kilder, har fått et bredt og dekkende bilde av faktagrunnlaget. Granskingsutvalgets faktagrunnlag er også bredere enn det barneverntjenesten har kunnet bygge på.

6.2.6.6 Frivillig plassering som alternativ til akuttvedtak i «fremmed» beredskapshjem

I en tredje sak er det blant annet fremmet kritikk mot at barneverntjenesten ikke har prøvd hjelpetiltak før hasteplassering i et for barna fremmed beredskapshjem, herunder alternativ frivillig plassering i familie eller vennenettverk. Basert på de opplysningene som forelå på det tidspunktet barneverntjenesten vurderte akutt-plassering, har granskingsutvalget forståelse for at akuttvedtak om plassering utenfor hjemmet ikke kunne avhjelpest ved at det ble satt inn tiltak i hjemmet.

I den aktuelle saken er det svært kort fysisk avstand mellom familiens bolig og boligene til den nærmeste øvrige del av storfamilien. Ut fra de opplysningene som var fremkommet i saken på det aktuelle tidspunktet, kan utvalget forstå at barneverntjenesten har vektlagt den fysiske avstanden mellom boligene som et moment for ikke å velge familie eller naboer som plasseringssted, uavhengig av om disse personene har gode personlige eller faglige forutsetninger for å dra omsorg for barn i alminnelighet, og sannsynligvis også for de aktuelle barna. Men utvalget har ved gjennomgang av saksdokumentene eller i intervjuer ikke funnet dokumentasjon for at barneverntjenesten har vurdert den konkrete og individuelle risikoen for at barna skulle bli vesentlig skadelidende ved å velge en slik plassering. Ut fra de opplysninger som granskingsutvalget har, finner man ikke grunnlag for å vurdere akuttvedtaket som uforsvarlig. Akuttvedtaket ble påklaget til både fylkesnemnda og tingretten, som begge har gitt barneverntjenesten medhold.

Granskingsutvalget stiller likevel spørsmål ved at barneverntjenesten øyensynlig ikke har gjort undersøkelser om det fantes andre personer som barna allerede hadde relasjon til, og som ikke bodde i umiddelbar nærhet til familiens bolig, som kunne hatt omsorgen for barna i en periode. En slik plassering måtte ha skjedd ved at de midlertidige omsorgspersonene måtte ha rettet seg etter de anvisninger som barneverntjenesten ville gitt om omsorgen, herunder bestemmelser om samvær mellom barn og foreldre. Ytre sett ville plasseringen ikke skilt seg nevneverdig fra plassering i et fremmed beredskapshjem. En frivillig plassering ville imidlertid kunnet ivareta tillitsforholdet og samarbeidsforholdene mellom barnevern og familie på en bedre måte. Et annet og vesentlig moment er at belastningen for barna ville kunne blitt redusert ved plassering i et hjem som var trygt og kjent for barna fra tidligere.

Slike undersøkelser kunne blant annet ha skjedd ved at foreldrene ble forespurt om alternative plasseringssteder, samtidig som foreldrene ble informert om det mulige

akuttvedtaket. Granskingsutvalget er blant annet kjent med at denne familien over en periode har hatt dagmamma for barna, som synes å ha hatt en nær relasjon til barna. I intervju med barnevernleder er det formidlet at barneverntjenesten ikke kjente til denne dagmammaen.

Granskingsutvalget viser i den forbindelse til at det i Ofstad/Skar: Barnevernloven kommentarutgave (5. utg.) s. 86 er uttalt at:

«Det må i disse tilfellene foretas en risikoavveining. Det må herunder vurderes om skaderisikoen for barnet kan elimineres helt eller reduseres til et akseptabelt nivå ved at det settes inn hjelpetiltak i hjemmet, eller ved at barnet med foreldrenes samtykke plasseres hos slektning eller annen nærstående person inntil saken eventuelt kan behandles i fylkesnemnda på vanlig måte».

Granskingsutvalget har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at slike undersøkelser ville ha ført til akseptable alternative plasseringssteder for barna, og at de derfor ville ha ført til et annet resultat. Utvalget bemerker også at det ikke synes som om foreldre selv anførte for fylkesnemnda at det var alternative plasseringssteder utenfor nabolaget som kunne være aktuelle.

6.2.7. Akuttvedtak

Barneverntjenesten har i granskingsutvalgets materiale fattet akuttvedtak i to familier. Det er truffet til sammen tre vedtak, som omfatter til sammen seks barn. Alle vedtakene ble påklaget til fylkesnemnda. De tre vedtakene er behandlet av fylkesnemnd og tingrett til sammen fem ganger, uten at barneverntjenestens vedtak er blitt opphevet.

Allerede da granskingsutvalget begynte sitt arbeid forelå det opplysninger i media om at barneverntjenesten skulle ha forsøkt å få kommunelegekontorets medvirkning til å gjennomføre ytterligere ett mulig akuttvedtak ved å forlede barnas foreldre. Denne hendelsen er nærmere vurdert i rapportens pkt. 7.3.

Under utvalgets informasjonsinnsamling fremkom det også rykter om at barneverntjenesten hadde fattet et stort antall akuttvedtak, og at barnevernet i alle - eller de

fleste av - disse sakene hadde benyttet seg av "lureri" for å få gjennomført akuttvedtakene uten at foreldrene kunne motsette seg det. Gjennom utvalgets undersøkelser er det grunnlag for å tilbakevise at det er fattet ytterligere akuttvedtak i perioden enn de tre som er nevnt ovenfor. Utvalget finner heller ikke holdepunkter for å konkludere med at barneverntjenesten har opptrådt manipulerende eller uetterrettelig for å få gjennomført noen av de akuttvedtakene som faktisk er gjennomført. De ryktene som verserer om dette i opinionen, er det med andre ord ikke hold i.

Utvalget finner grunn til å bemerke at det unntaksvis, ut fra rene nødrettsbetraktninger, kan være forsvarlig å gjennomføre akuttsituasjoner ved å utnytte et overraskelsesmoment eller benytte manipulasjon, f.eks. i situasjoner der barnets eller foreldres kunnskap om en akutt omsorgsovertakelse vil kunne sette barnets eller foreldres liv i fare. Utvalget har likevel ikke holdepunkter for at det har vært noen slike risikofaktorer i Samnanger i den aktuelle perioden.

Barneverntjenesten skal oppheve et akuttvedtak dersom det ikke lenger foreligger en fare for at barnet vil bli vesentlig skadelidende ved å bli tilbakeført til hjemmet. I den ene av akuttsakene oppstod en endret situasjon underveis i forløpet *som i prinsippet* kunne ha medført at barneverntjenesten skulle ha vurdert grunnlaget for akutt plasseringen på nytt. Den endrede situasjonen gjorde også at foreldre krevde at fylkesnemnda foretok en ny behandling av grunnlaget for å opprettholde akuttvedtaket. Som det fremkommer av statistikken innledningsvis, ble dette kravet ikke tatt til følge. Fra flere av granskingsutvalgets kilder er det hevdet at det har gått prestisje i saken for barnevernet, og at dette er årsaken til at barneverntjenesten har motsatt seg oppheving av akutt plasseringen.

Granskingsutvalget har gjennomgått sakens dokumenter og kan konstatere at den synes grundigere utredet enn det som er vanlig i slike saker. Da fylkesnemnda behandlet kravet om oppheving av akuttvedtaket forelå et bredere beslutningsgrunnlag enn da akuttvedtaket opprinnelig ble fattet. Senere har fylkesnemnda behandlet den ordinære omsorgsovertakelsessaken i sin fulle bredde, og har kommet til at barnet skal forbli i fosterhjem. På denne bakgrunn legger utvalget til grunn at det forelå forsvarlige faglige grunner til ikke å tilbakeføre barnet på de tidspunktene dette var aktuelt, og at det ikke er holdepunkter for at hensynet til barneverntjenestens prestisje har vært et avgjørende moment.

De konkrete innvendinger som utvalget har i tilknytning til sistnevnte sak, gjelder barnevernets undersøkelse av plasseringsalternativer, og er kommentert i pkt. 7.4 nedenfor.

6.2.8. Omsorgsovertakelse

I de sakene som granskingsutvalget har gjennomgått, er det syv barn som er under barneverntjenestens omsorg etter vedtak i fylkesnemnda. Ytterligere fire barn er plassert i fosterhjem fordi de er uten omsorg av andre grunner, enten fordi foreldre er døde eller fordi foreldre har oppgitt omsorgen for barnet. Av formelle grunner har fylkesnemnda ikke behandlet omsorgsspørsmålet for disse fire siste barna.

De syv barna som er omsorgsplassert etter vedtak i fylkesnemnda, er knyttet til fire familier. I en av sakene ble kravet om omsorgsovertakelse ikke tatt til følge ved første gangs behandling, men ble etterkommet ved andre gangs behandling. I de øvrige sakene er kravet tatt til følge av fylkesnemnda ved første gangs behandling. I en av disse sakene var fylkesnemndas vedtak truffet under dissens, hvor nemndas alminnelige medlem utgjorde mindretallet. Denne saken er brakt inn for domstolene til rettslig overprøving, og vil ventelig bli avgjort i løpet av første halvår 2014.

Granskingsutvalget har i sin gjennomgang av disse fire sakene ikke hatt noen kritiske bemerkninger til at barneverntjenesten har funnet grunn til å fremme sak om omsorgsovertakelse. På det tidspunkt begjæring om tiltak ble inngitt til fylkesnemnda, var det i alle de aktuelle sakene forsvarlig grunn til å få sakene vurdert av fylkesnemnda. Granskingsutvalget konstaterer også at fylkesnemnda har tatt barnevernets begjæring om omsorgsovertakelse til følge i samtlige saker, og at domstolene ikke har endret fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse i tre av sakene.

Når det gjelder den fjerde og siste saken som fortsatt står til behandling for domstolene, finner granskingsutvalget det ikke hensiktsmessig å foreta noen vurdering av om det fremdeles er grunnlag omsorgsovertakelse.

6.2.9. Plassering og godkjenning av fosterhjem

Det hører til barneverntjenestens oppgaver å godkjenne fosterhjem og foreta valg av hvilket fosterhjem som skal benyttes ved plasseringen. Som det fremkommer av pkt. 5.4.8 ovenfor er avgjørelse av søknad om godkjenning av fosterhjem ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om saksbehandling ved enkeltvedtak gjelder ikke, herunder gjelder ikke kravet om at søkeren skal gis en begrunnelse for vedtaket. Søkeren har heller ikke klageadgang.

Under granskingen er det fremkommet at slektninger og naboer har meldt seg som fosterhjem for barna i den ene berørte familien, og at disse har fått avslag uten noen begrunnelse. Barnevernets ubegrunnede avslag er brukt som eksempel av disse kildene på barneverntjenestens arroganse.

Granskingsutvalget har forståelse for at unnlatt begrunnelse på avslaget oppleves som utilfredsstillende både for den berørte familien og for søkerne, men har vanskelig for å gi tilslutning til at det er uttrykk for en arrogant holdning når barnevernet ikke gir begrunnelse ut over de krav som lovverket stiller. I denne konkrete sakstypen er det også et kompliserende element at en utførlig og reell begrunnelse for den konkrete avveiningen muligens ikke kunne gis uten å bryte taushetsplikten vis a vis barnet.

Granskingsutvalget stiller seg imidlertid undrende til at personene det gjelder ikke har fått svar på klage til barnevernet over at de ikke er godkjent som fosterhjem. Det ville være i tråd med god forvaltningsskikk at klageren i alle fall fikk en orientering om at dette avslaget ikke er et vedtak som kan påklages.

6.3. Taushetsplikt

I løpet av granskingen har granskingsutvalget mottatt forklaring fra to personer som har hevdet at barnevernleder i kontakt med dem har brutt sin taushetsplikt ved å formidle informasjon fra enkeltsaker, til personer som ikke har krav på slik informasjon. Utvalget har ikke forfulgt dette ytterligere fordi det vil kreve en tilnærming og bevisvurdering som ligger utenfor granskingsutvalgets mandat.

6.4. Barnevernets internkontroll og bruk av systemverktøy

Utvalget har gjennomgått barneverntjenesten i Samnanger med fokus på de barnevernfaglige og systemrelaterte utfordringene hvor Helsetilsynet i forbindelse med landsomfattende tilsyn fant svikt i mange kommuner, se pkt. 5.5. ovenfor.

Granskingsutvalget har funnet forhold i Samnanger som tilsvarer mangler og avvik som ble påpekt i det landsomfattende tilsynet. De fleste av disse funnene er gjennomgått andre steder i rapporten. Her vil en derfor bare kort sammenfatte situasjonen i Samnanger og jevnføre den med forholdene i kommunene der tilsynet ble gjennomført.

Lovpålagt internkontrollsystem mangler. Det er beskrevet rutiner for barnevernfaglig arbeid, men kravene i Barne- og likestillingsdepartementets «*Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene*» (Q-1101 B, 03/2006) er ikke innfridd.

I mange av de gjennomgåtte enkeltsakene, er undersøkelsene tilfredsstillende utført, men det forekommer at frister er overskredet uten at det er velbegrunnet. Det er ikke alltid klart når en undersøkelsesperiode er over og hva konklusjonen på undersøkelsen er. Det er ikke kommet frem opplysninger om at barnevernet har forsømt å undersøke grunnlaget for meldinger om alvorlig omsorgssvikt.

Undersøkelsene i enkelte saker lider under at ikke alle relevante instanser er hørt, noe som avspeiler vanskelige kommunikasjons- og samarbeidsforhold. Barn er blitt hørt i mange undersøkelser, men dokumentasjonen av hva de har uttalt er variabel. Barnevernet har valgt å se bort fra barns synsmåter i omsorgsovertakelsessaker, uten at det er velbegrunnet hvorfor barnets oppfatninger ikke er tillagt vekt. Evaluering av hjelpetiltak og omsorgsplasseringer foreligger stort sett, men metodene som er brukt kan være faglig mangelfulle, eller de barnevernfaglige vurderingene av effektvurderinger opp mot målformuleringer kan mangle.

Det bildet som fremstår av barneverntjenesten i Samnanger etter gjennomgangen av temaene fra det landsomfattende tilsynet, skiller seg ikke vesentlig fra det inntrykket tilsynsrapporten formidler av situasjonen i kommunene hvor tilsynet ble gjennomført.

Sviktene på systemnivå går igjen i mange kommuner, og det påhviler ikke bare barnevernets leder men også kommunens administrative og politiske ledelse å sørge for at lovpålagt krav om internkontroll blir innfridd.

I en del saker ble det funnet forhold knyttet til undersøkelser, evalueringer og vurderinger som svekket barnevernets konklusjoner og handlingsgrunnlag. Noen utfordringer med hensyn til faglig kvalitet var mer gjennomgående, som metodeutformingen ved evalueringer. Mangler og avvik som ble funnet var ikke til hinder for å konkludere med at arbeidet med mange saker lå på et barnevernfaglig tilfredsstillende nivå, og i enkelte saker på et godt nivå. Det mest alvorlige avviket som utvalget har påvist, er at det ikke er utarbeidet et internkontrollsystem for barneverntjenesten.

6.5. Utvalgets vurderinger av faglig nivå og forsvarlighet

Utvalget har merket seg at det har vært lagt til rette for etterutdanning av personalet i barnevernet i Samnanger, og ser dette som et ønske om å løfte den faglige kvaliteten. Bruken av et bredt spekter av hjelpetiltak, som også innebærer vel underbygde metoder i klinisk arbeid med barn, viser at barnevernet er orientert om og åpne for bruken av metoder som tilfredsstillende høye kvalitetsmål. Samtidig har en merket seg at det ikke i ønskelig grad er gjort bruk av mulighetene som ligger i de faglige veilederne og metodeanvisningene.

I gjennomgangen av vurderingene som er gjort i de ulike sakene, er det funnet eksempler på forståelse av observasjoner som kunne vært problematisert, og som det ikke er klart bare kan forstås på den måten som er lagt til grunn for konklusjoner og handlingsvalg i den enkelte saken. Dette svekker vurderingene som er gjort, uten at en kan hevde at de er feilaktige. Utvalget vil også understreke at slike diskuterbare fortolkninger av observasjoner antas å være ganske vanlige i barnevernarbeid generelt.

I saker som har vært fremmet for fylkesnemnda, som har vært domstolsbehandlet eller vært gjenstand for tilsyn, har det ikke kommet kritikk som har reist spørsmål om den faglige forsvarligheten eller forsvarligheten av tjenestene generelt. Heller ikke utvalget stiller spørsmål ved forsvarligheten av tjenestene. Men utvalget har et mye bredere grunnlag for sine vurderinger enn de andre nevnte instansene, og en finner at det er

grunnlag for å konstatere at på flere områder er det en utfordring fremover for barneverntjenesten med hensyn til å heve det faglige nivået. Andre steder i rapporten er det påpekt at tjenesten har relasjonelle utfordringer som det bør reflekteres over i lys av de faglig etiske prinsippene.

7. Barnevernets samarbeid med andre tjenester

7.1. Samarbeid som en forutsetning for en god barneverntjeneste. Taushetsplikt som begrensning for samarbeid

I barnevernsaker må de faktiske forhold klarlegges så godt som mulig før det vurderes om tiltak skal treffes. Det er derfor viktig at det er godt samarbeid mellom barnevernet, familiene og de instansene som kan bidra til å klarlegge de faktiske forhold.

Etter barneverntjenesteloven § 6-4 plikter offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt å gi opplysninger når det foreligger grunn til å tro at barn blir mishandlet i hjemmet, eller det foreligger andre former for omsorgssvikt, jfr barnevernstjenesteloven § 4-10, § 4-11 og § 4-12. Også ved vurdering av samvær (§ 4-19), fratakelse av foreldreansvar (§ 4-20) og tilbakeføring (§ 4-21) plikter andre offentlige organer å gi opplysninger.

Det foreligger rundskriv fra Barne- og familiedepartementet om barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten, jfr rundskriv Q-24, mars 2005. Taushetspliktreglene bygger på ulike hensyn. Et viktig hensyn er personlig integritet og personvern, herunder det tillitsforhold som må være mellom den enkelte og det offentlige. Men taushetsplikten må ikke være til hinder for en viss videreformidling av personopplysninger for at ulike hjelpetjenester skal få tilgang til opplysninger, som er nødvendig for å utføre deres oppgaver. Videre vil også åpenhet og innsyn i barnevernets virksomhet være et mål i seg selv, da det bidrar til økt forståelse for det arbeidet barnevernet utfører på vegne av samfunnet.

Viktige samarbeidspartnere for barnevernet i Samnanger er den kommunale helsetjenesten, skolene og barnehagene i kommunen, samt eksterne parter som f eks Bufetat, familievernkontorer og PPT.

Etter forvaltningsloven § 13b er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysningene gjøres kjent for sakens parter, eller at de benyttes til å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Det kan gis opplysninger som fremmer barneverntjenestens formål. Dette omfatter opplysninger fra barneverntjenesten til for eksempel skolen og helsetjenesten.

7.2. Organisering av barneverntjenesten i Samnanger

I Samnanger kommune inngår barnevernstjenesten i en Sosial- og helseenhet. Leder for Sosial og helseenheten er også leder for barneverntjenesten. Det er opplyst fra leder at barnevern krever ca 30-40 % av full stilling, NAV ledelse ca 20 % og helsetjenesten opp mot 50 %. Flere mindre kommuner har en tilsvarende organisering, uten at utvalget har oversikt over hvor mange og i hvilket omfang. Ulike kommuner velger ulike måter å organisere virksomheten sin på.

Flere intervjupersoner, særlig ansatte i den kommunale helsetjenesten, har pekt på at den valgte måten å organisere på, kan være utfordrende, både i forhold til utøvelse av ledelse og i forhold til taushetspliktbestemmelser. Bevissthet om hvilken rolle leder har når henvendelser gjøres, er viktig. Det er fremkommet opplysninger om at det kan oppfattes som uklart hvilken rolle leder for enheten har, når han henvender seg til ansatte innenfor ledelsesområdet. Er det som leder av barnevernet eller er det som overordnet innenfor andre etater?

7.3. Vurdering

Utvalget har foretatt omfattende undersøkelser av hvordan samarbeidet med andre offentlige instanser har vært. Det er gjennomført intervjuer med ansatte innen helseetaten, skole og eksterne etater.

Disse andre tjenestene bidrar med opplysninger til barnevernet. Flere av intervjupersonene har beskrevet samarbeidet med barneverntjenesten som dårlig, og har vist til mangelfull og dels ubehagelig kommunikasjon. Det mangelfulle samarbeidet har gått utover blant annet det forebyggende arbeidet som barnevernet skal utføre. Samarbeidsvanskene skal i

all hovedsak være relatert til barnevernleder, og ikke til de ansatte ved barneverntjenestens kontor.

En forutsetning for alt godt barnevernarbeid er en åpen, tillitsfull og gjensidig respektfull samarbeidsrelasjon mellom involverte offentlige instanser. Taushetsplikt er ikke til hinder for dette. Begrensning i påkrevd informasjon for at partene skal kunne utføre sine respektive oppgaver, vil kunne være til hinder for en god barneverntjeneste. Lovverket forutsetter at det skal være den informasjonsflyten som er påkrevd for å yte forsvarlige tjenester. Flere intervjupersoner har beskrevet barneverntjenesten som så tilbakeholdende med å gi påkrevd informasjon om pågående saker, at det har gått utover mulighetene for å ivareta klientenes behov for opplysninger. Ofte ville det kunne vært enkelt å få klientenes samtykke til å informere.

Gjennom intervjuer med ansatte i den kommunale helsetjenesten har utvalget fått et entydig bilde om et dårlig og mangelfullt samarbeid. Ansatte opplever at det er vanskelig å komme i gjensidig dialog med barneverntjenesten. Videre opplever helsetjenesten at barnevernet er lite åpent for å motta opplysninger og synspunkter som kan oppfattes som råd om hvordan barneverntjenesten skal håndtere en sak. Det er gitt eksempler på at invitasjon til samarbeid er avslått. Barneverntjenestens leder oppfattes av mange som granskingsutvalget har intervjuet, også personer utenfor helsetjenesten, å ha en autoritær stil, hvor kommunikasjonsformen kan tendere mot å bli formalistisk.

Den før omtalte organisasjonsstrukturen, hvor barnevernleder også er administrativt ansvarlig for den kommunale legetjenesten, oppfattes som en kompliserende faktor for samarbeidet. Ledelsesmodellen skaper usikkerhet med hensyn til om det i gitte saker foreligger styringsrett for leder gjennom utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner.

En sak som har vært særlig omtalt i media og som har medført sterke reaksjoner, er henvendelsen som barnevernleder foretok til helsesøster/lege i forbindelse med mulig gjennomføring av et akuttvedtak. Det er gitt ulike opplysninger om de faktiske forholdene fra ulike intervjupersoner, men utvalget finner på bakgrunn av de opplysninger som har fremkommet under granskningen, at helsesøster og lege ble utsatt for et press om å kalle inn en familie til legekonsultasjon.

Formålet med telefonhenvendelsene i saken fra barnevernleder, synes for granskingsutvalget å være todelt. Utvalget legger til grunn at det for det første var et ønske om å få gjennomført en medisinsk undersøkelse av barna, for det andre var formålet å forslå å benytte legekontoret som sted for gjennomføring av akuttvedtaket. Det er omstridt hva som er sagt i telefonsamtalene, men både lege og helsesøster opplevde anmodningen som profesjonsetisk problematisk. Dersom helsepersonellet hadde etterkommet barnevernet sin anmodning, ville dette kunne vært et brudd på etiske prinsipper og til vesentlig skade for tilliten mellom pasient og helsepersonell.

Utvalget er kjent med og har hatt innsyn i saksdokumentene hvor Fylkesmannen i Hordaland har gjennomført en tilsynssak. I brev av 21. mars 2013 har Fylkesmannen i Hordaland avsluttet tilsynssaken. Brevet er offentlig.

Fylkesmannen viste til at det var motstridende opplysninger i saken, og at det ikke var noen som helst grunn for å rette kritikk mot barnevernleders handlemåte. I samme brev fremkommer blant annet at *«Fylkesmannen presiserer at alle instanser må gjøre sitt ytterste for å samarbeide til beste for barna i vanskelege saker som dette»*.

På bakgrunn av den oppmerksomheten saken har fått, har utvalget foretatt mange intervjuer og har forsøkt å avklare faktum så langt det er mulig. Utvalget legger til grunn at det i telefonsamtalene ikke fremkom trusler, men at samtalene hadde et innhold som i forhold til helsepersonellens profesjonsetikk, likevel var uheldig, og at forespørselen ble opplevd som press for å handle som barnevernleder ønsket.

Utvalget har også foretatt omfattende undersøkelser vedrørende relasjonen til en annen viktig samarbeidspart for barnevernet, som er skolen i Samnanger. Det fremkommer opplysninger fra skolen, og særlig fra ungdomsskolen, om et svekket samarbeidsklima. Kritikken om manglende samarbeid er sammenfallende med den kritikken som er fremkommet fra helseetaten. Kritikken har blant annet gått på at det er vanskelig å etablere en gjensidighet i samarbeidet, hvor kommunikasjonen går begge veier for å finne gode løsninger. Det er fremkommet at barnevernleder har beskrevet en lærer, som etter barneverntjenestens anmodning har utarbeidet rapport, som udugelig og uvitende, uten at barnevernleder synes å ha tatt et tilstrekkelig ansvar for konkretisere hvilke opplysninger som var ønsket. Utvalget har også mottatt forklaring fra lærere som har forklart at de har hatt telefonsamtaler med barnevernleder som lærerne har oppfattet som svært ubehagelig.

Det er også fremkommet opplysninger fra enkelte fosterforeldre som opplever barneverntjenesten som uforutsigelig og lite støttende, men bildet nyanseres av forklaring fra andre fosterforeldre som har vurdert oppfølgingen av dem som svært god.

Mange av de som utvalget har intervjuet, vurderer at samarbeidet med barneverntjenesten fremstår som formell. Barnevernlederen har en kommunikasjonsstil som blir oppfattet som autoritær. Lederen synes å ha et sterkt engasjement for gjennomføring av barnevernet sine oppgaver, og kan fremstå som lite sensitiv for at han kan krenke andre gjennom sin måte for å fremme barnevernets mål.

Utvalget vil vise til at det er barnevernet sitt ansvar å etablere gode samarbeidsrelasjoner til andre offentlige etater. Et godt samarbeid med andre offentlige etater er i barnevernet sin egen interesse og bidrar til å fremme et godt barnevern, så vel i de saker hvor det iverksettes hjelpetiltak som i saker hvor omsorgsovertakelse er nødvendig.

Utvalget har også innhentet opplysninger fra eksterne etater utenfor kommunen, som gir inntrykk av et formelt, men likevel konstruktivt, samarbeid med barnevernet i Samnanger. Men dette bilde må nyanseres, da det også fra eksterne instanser har fremkommet opplysninger om vanskelige relasjoner. Det er blant annet opplyst fra en viktig samarbeidspart at ansatte har opplevd å bli utskjelt av barnevernleder, og at han også har kommet med antydninger om samarbeidspartens inkompetanse. Den utløsende situasjonen synes å ha vært at de eksterne har utfordret barnevernleders barnevernfaglige vurderinger. Denne faktoren går igjen i så pass mange beskrivelser fra intervjupersoner av hva som har ledet til ubehagelig kommunikasjon, at det fremstår som et mønster.

Granskingsutvalget påpeker at også andre instanser har et ansvar for å sikre gode samarbeidsrelasjoner for at barnevernet skal kunne utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte, selv om barnevernet har et hovedansvar. Utvalget har konstatert at det særlig i forhold til ungdomsskolen over tid har utviklet seg et negativt samarbeidsklima som ikke utelukkende kan lastes barneverntjenesten. Det er utvalgets oppfatning at det dårlige samarbeidsklimaet som har oppstått mellom barnevernet og ungdomsskolen blant annet kan ha en ideologisk side som gjelder synet på barnevernets rolle i samfunnet.

Det samlede bildet av kommunikasjonen og samarbeidsrelasjoner mellom barneverntjenesten og samarbeidspartnerne viser at det i mange enkeltsaker er etablert et konstruktivt og problemløsende samarbeid, som har fungert godt og til barnets beste. Tilfellene hvor det ikke er gode samarbeidsrelasjoner fremstår etter omstendighetene som for mange.

8. Arbeidsmiljøet for de ansatte i barnevernet

8.1. Bakgrunn

Granskingsutvalget er bedt om å foreta «*Ei kartlegging av dei tilsette i barneverntenesta, inkludert korleis den einskilde fungerer i stillinga si. Her må ein og sjå på på det psykososiale miljøet blant dei tilsette*».

8.2. Det individuelle arbeidsforholdet

Etter avklaring med styringsgruppen er det klargjort at granskerne ikke skal vurdere stillingsvernet for ansatte i barnevernet, eller konkludere med om det er grunnlag for - eller ikke grunnlag for - arbeidsrettslige sanksjoner etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.

På den bakgrunn har utvalget ikke vurdert den enkelte tilsattes konkrete arbeidsutførelse og fungering i stillingen. Den konkrete saksbehandlingen som den enkelte ansatte har vært delaktig i, er grundig beskrevet over i kapittel 7.

Arbeidsforholdet til ansatte i barnevernet reguleres gjennom arbeidsmiljølovens system, inngått arbeidsavtale og arbeidsinstruks eller stillingsbeskrivelse. I tillegg vil kollektive avtaler, som blant annet Hovedtariffavtalen og lokale tariffavtaler, få innvirkning for de ytre rammene for ansettelsesforholdet. For selve utøvelsen av den ansattes arbeidsoppgaver er det gitt retningslinjer både i barneverntjenesteloven og i retningslinjer for profesjonsutøvelsen fastsatt i profesjonsetiske standarder og regler for internkontroll. Dette er nærmere beskrevet over i pkt. 5.6.

De ansatte i barnevernet har arbeidsavtaler som fremstår som dekkende. Innholdet er i overensstemmelse med arbeidsmiljølovens krav. Det er ikke fastsatt egne stillingsbeskrivelser for de ansatte.

Utvalget har intervjuet alle de ansatte i barnevernet om deres arbeidssituasjon og arbeidsmiljøet. De gir alle uttrykk for at de vurderer arbeidsmiljøet som godt og utviklende. Medarbeiderkartlegging fra 2012 gir et tilsvarende inntrykk. Granskingsutvalget har fått tilgang til denne i anonymisert utgave.

De ansatte formidler at de har selvstendige arbeidsoppgaver, og at de selv kan ta stilling til problemstillinger som oppstår i møte med brukere.

Barnevernet i kommunen har gode praktiske rutiner for at saker som innkommer til barnevernet, blir godt og bredt diskutert blant de ansatte. Dette bidrar til involvering og deltakelse fra de ansatte og vil kunne sikre at sakene blir godt diskutert i initialfasen. Opplæring og involvering av nytilsatte har vært god. Granskerne har ikke sett at det er utarbeidet introduksjonsprogram, men oppfølging og veiledning av nytilsatte har vært ivaretagende og preget av en forsvarlig påbygging av arbeidsoppgaver i forhold til egen kompetanseoppbygging og erfaring.

De ansatte i barnevernet har fått tilbud om, og har deltatt på kurs og i faglig utvikling. Kommunen har ikke lagt begrensninger i forhold til deltakelse på relevante kurs, snarere har de ansatte kunnet delta på kurs som de selv har vurdert som relevante. Arbeidsgiver har gjennomført medarbeidersamtaler.

De ansatte har vurdert barnevernleder som en god sjef. Barnevernleder er av de ansatte vurdert som lyttende, veiledende og støttende. De ansatte beskriver barnevernleder som en person som taler barna og barnevernets sak.

Innleide konsulenter som kommunen har benyttet, og som er intervjuet av granskingsutvalget, gir den samme beskrivelse av det interne arbeidsmiljøet som de ansatte.

Barnevernet i Samnanger har ikke etablert internkontroll med rutinebeskrivelser som forutsatt i barnevernloven § 2-1 og i retningslinjer fra 2006. Det vises til nærmere redegjørelse i pkt. 6.3.

Utvalget mener at et etablerte internkontrollsystem med rutinebeskrivelser ville sikret fagligheten og medarbeidernes trygghet i saksbehandlingen på en bedre måte.

Granskingsutvalget oppfatter at det kan fremstå som motsetningsfylt hvordan barnevernleder beskrives som sjef av de ansatte og hvordan han er omtalt av en rekke samarbeidspartnere og klienter. Etter utvalgets syn er likevel disse beskrivelsene vel forenlige. En leder som fremstår som sikker i sine vurderinger og med formelle argumenter for sin saksbehandling, vil ofte skape en trygg atmosfære for de ansatte i utøvelsen av vanskelige arbeidsoppgaver. Når rammene for hva som er korrekt praksis er tydelige, gir det rom for selvstendighet og meningsutveksling, så lenge rammene ikke utfordres. Det kan gi opplevelse av raushet, støtte og ivaretagelse, som bidrar til tilfredshet med miljøet og tjenesten. Baksiden av en slik utvikling av arbeidsmiljøet kan være en lojalitet overfor leder og medarbeidere som er til hinder for nødvendige korrektiver. Fremgangsmåter som personer utenfor tjenesten oppfatter som autoritære og krenkende, kan av ansatte oppleves som påkrevd fasthet for å ivareta arbeidsoppgaver og mål. En fare er at det kan oppstå en modelleffekt som påvirker flere medarbeideres kommunikasjonsstil, og som kanskje kan forklare at tjenesten som helhet av en del oppfattes som svært formell, med unødvendig begrenset åpenhet og lydhørhet.

8.3. Arbeidsmiljøet og arbeidsgiveransvaret etter mars 2013

De ansatte har opplevd fokuset på barnevernet og de politiske behandlingene av saken som belastende.

Kommunestyret besluttet i møte i mars 2013 å frata rådmannen deler av arbeidsgiveransvaret for barneverntjenesten

Til arbeidsgiveransvaret ligger både å instruere og å lede tjenesten. For barnevernleder er det i barnevernloven § 2-1 gitt særskilt bestemmelse om at utøvelse av den kompetanse som er pålagt barnevernleder i enkeltsaker etter barneverntjenesteloven ikke kan overtas,

eller instrueres, fra overordnet ledd. Det samme gjelder for eksempel for kompetanse tillagt kommunens brannsjef etter brannsikkerhetsloven.

En annen sentral del av arbeidsgiveransvaret er å sikre et «fullt forsvarlig» arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven kapittel 4 gir regler som forutsetter at både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet skal ivaretas for alle ansatte.

De ansatte i barnevernet har gitt uttrykk for at de opplever at overordnet arbeidsgiver, gjennom kommunestyret, ikke har hatt nødvendig fokus på å sikre det psykososiale arbeidsmiljøet etter at deler av arbeidsgiveransvaret ble «overtatt» av kommunestyret. Flere av de ansatte formidler til granskingsutvalget at de opplever enkelte av kommunestyrets vedtak og uttalelser fra enkelte representanter som underlige og krenkende.

Granskingsutvalget er kjent med at deler av denne siden av arbeidsgiveransvaret er behandlet i Arbeidsmiljøutvalget i kommunen og senere oversendt til Arbeidstilsynet. Utvalget har ikke hatt foranledning til å forfølge dette tema.

8.4. Vurdering

De ansatte i barnevernet gir alle uttrykk for at de vurderer arbeidsmiljøet som godt og utviklende. Medarbeiderkartlegging fra 2012 gir et tilsvarende inntrykk.

De ansatte synes å ha selvstendige arbeidsoppgaver. De ansatte er involvert og deltar ganske bredt i kontorets saksbehandling. Opplæring og involvering av nytilsatte har vært god. De ansatte i barnevernet har fått tilbud om, og har deltatt på relevante kurs og fått faglig utvikling.

De ansatte har vurdert barnevernleder som en god sjef. Barnevernleder er av de ansatte vurdert som lyttende, veiledende og støttende. De ansatte beskriver barnevernleder som en person som taler barna og barnevernets sak. Den samme beskrivelse er gitt om barnevernleder fra innleide konsulenter som kommunen har benyttet, og som er intervjuet av granskingsutvalget.

Utvalget mener at et etablerte internkontrollsystem med rutinebeskrivelser ville sikret fagligheten og medarbeidernes trygghet i saksbehandlingen på en bedre måte.

Granskingsutvalget oppfatter at det kan fremstå som motsetningsfylt hvordan barnevernleder beskrives som sjef av de ansatte og hvordan han er omtalt av enkelte samarbeidspartnere og klienter. Etter utvalgets syn er likevel disse beskrivelsene vel forenlige. Det vises til punkt 8.2. på side 65.

De ansatte i barnevernet har opplevd fokuset på barnevernet og de politiske behandlingene av saken som belastende. Etter at kommunestyret i mars 2013 besluttet å frata rådmannen deler av det administrative arbeidsgiveransvaret for barnevernleder er det ikke klart for utvalget om kommunestyret eller rådmannen, som arbeidsgiver, har hatt nødvendig fokus på å sikre at det psykososiale arbeidsmiljøet for de ansatte i barnevernet er fullt forsvarlig.

9. Barnevernets behandling av flyktninger og innvandrere fra den tredje verden

9.1. Omfang og behov

Granskningsutvalget oppfatter mandatet slik at barnevernet sin behandling av saker hvor en eller begge foreldre ikke er etnisk norske skal vurderes, jfr følgende beskrivelse i mandatet:

«Ei utgreiing om barnevernet si handsaming av innvandrarar og flyktningar frå den tredje verda».

I den tidsperioden utvalget har vurdert, dreier granskingsutvalgets materiale seg om sju familier hvor enten én eller begge foreldre anses å falle inn under dette punktet i mandatet. Granskningsutvalget oppfatter mandatet slik at det skal vurderes i hvilken grad barnevernet vektlegger kulturforskjeller når vedtak skal treffes, samt i hvilken grad kulturforskjeller vektlegges i saksbehandlingen.

9.2. Kulturforskjellers relevans

Under granskingsutvalgets intervjuer er det kommet frem påstander om at barnevernet har grepet inn for tidlig overfor familier hvor en eller begge foreldre har opprinnelse i et annet lands kultur. Det er hevdet at barnevernet har vist begrenset forståelse for at det i slike kulturer kan være tradisjon for fysisk avstraffelse av barn i en helt annen utstrekning enn det som er akseptert i Norge.

Etter introduksjonsloven § 2 har nyankomne innvandrere rett og plikt til å delta i et introduksjonsprogram, og som etter lovens § 4 blant annet skal gi innvandreren grunnleggende ferdigheter i norsk språk og grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv. Etter det granskingsutvalget har forstått, er det normalt at norske normer om bl.a. fysisk avstraffelse av barn inngår i introduksjonsprogrammet. Bistand fra barnevernet til opplæring i norsk språk og kultur kan være et godt forebyggende tiltak, selv om dette ansvar primært tilligger andre etater.

Behovet for inngripen overfor en familie på grunn av fysisk korreks eller avstraffelse vil avhenge av voldens karakter. I mange tilfeller vil mindre omfattende fysisk avstraffelse føre til at foreldre veiledes om at dette ikke er akseptabelt etter norsk lov og kultur. Er volden grov, vil akutt plassering og omsorgsovertakelse kunne bli resultatet selv om foreldre ikke har mottatt noen veiledning. Fører veiledning ikke frem, vil dette kunne være et moment i vurderingen av omsorgsovertakelse.

Når det gjelder i hvilken grad kulturforskjeller har relevans når barnevernet skal vurdere tiltak, er dette flere ganger vurdert av fylkesnemndene og domstolene. Det klare utgangspunktet er at ved spørsmål om omsorgsovertakelse må norsk lovgivning legges til grunn for hva som anses som forsvarlig barneoppdragelse, og at barn av foreldre med innvandrerbakgrunn ikke skal måtte tåle mer av omsorgssvikt og mishandling enn norske barn. Selv om vold og andre typer av mishandling kan være vanlig i andre kulturer, må dette tillegges begrenset vekt ved spørsmål om omsorgsovertakelse.

Når det gjelder saksbehandlingen i saker hvor foreldrene ikke er etnisk norske, stilles det krav utover det som er vanlig. Saksbehandlingen for barnevernet kan i saker hvor

foreldrene ikke er etnisk norske være krevende for barnevernet. Mange kryssende hensyn skal ivaretas.

9.3. Særlige krav – bruk av tolk

En særlig utfordring er bruk av tolk, noe som kan skape ytterligere problemer i kommunikasjonen. Det har også vært krevende å skaffe tolk. I de saker hvor det har vært bruk for tolk, er utvalget av den oppfatning at det er benyttet tolk i de tilfeller hvor dette er nødvendig. I noen tilfeller har det vært vanskelig å finne tolk. Det er da benyttet tolk pr telefon, men en slik løsning kan lett medføre misforståelser. Utvalget har ikke holdepunkter for at bruk av telefontolk har vært uforsvarlig i de tilfeller hvor det ikke har vært mulig å skaffe tolk på annen måte.

9.4. Særlige krav til kommunikasjon

Også når det gjelder hjelpetiltak er det viktig med veiledning om hva som kreves når det gjelder forsvarlig omsorg, samt iverksetting av hjelpetiltak som kan medføre at omsorgssituasjonen endres. Det krever også veiledning om barnevernet sin rolle, saksbehandlingsregler som gjelder, samt hvem som treffer vedtak og hvilke klagemuligheter som gjelder.

Ut fra det mildeste inngreps prinsipp skal hjelpetiltak først prøves, jfr barnevernsloven § 4-12, 2. ledd. Hjelpetiltak skal først prøves dersom det kan skape tilfredsstillende forhold i hjemmet. For fremmedkulturelle kan veiledning og avlastningstiltak ha større effekt enn ellers grunnet manglende kunnskap om norske forhold for foreldrene. Fremmedkulturelle kan derfor ha stor nytte av hjelpetiltak, selv om de opplysninger som fremkommer isolert sett kan fremstå som alvorlige. Hjelpetiltak kan avklare i hvilken grad det foreligger endringspotensiale innen rimelig tid, slik at omsorgsovertakelse likevel ikke fremstår som nødvendig.

Møte med minoritetsforeldre stiller også store krav til kommunikasjonsprosessen, da fremmedkulturelle ofte har et svært negativt syn på offentlige myndigheter grunnet erfaring fra eget hjemland. Granskningsutvalget har fått flere opplysninger om at barnevernet har hatt en mangelfull kommunikasjonsprosess med fremmedkulturelle

foreldre hvor tiltak skal vurderes og iverksettes. For fremmedspråklige vil mangler ved kommunikasjonsprosessen kunne være særlig negativt.

Et sentralt punkt er den ubalanse som foreligger for fremmedkulturelle i møte med barnevernet. Barnevernet bør i slike saker være nøye med å redegjøre for retten til å la seg bistå av advokat ved ethvert trinn i saken, slik at foreldrene kan ha en samtalepart om sitt eget rettslige ståsted.

9.5. Vurdering

Granskingsutvalget har funnet eksempler på at barnevernet, foruten to saksbehandlere, lot seg bistå med advokat som også representerer barnevernet i møte med foreldre med foreldre som er etnisk norske. Dette bidrar trolig til et ujevnt styrkeforhold i møte med barnevernet. Det hadde kanskje vært nærliggende at barnevernet i stedet bidro med dekning til at privat part kunne latt seg bistå av advokat, særlig må dette gjelde i forhold til fremmedkulturelle.

Granskingsutvalget har i sitt materiale vurdert to saker som involverer minoritetsforeldre, der fysisk avstraffelse av barn har vært et sentralt, men ikke nødvendigvis avgjørende tema i saken.

I den ene saken legger utvalget til grunn at foreldre i lang tid før omsorgsovertakelse, var blitt uttrykkelig informert om norske normer knyttet til fysisk avstraffelse av barn. Opplysninger i saken ga sterke holdepunkter for at volden fortsatte etter at foreldre var blitt uttrykkelig informert om at omsorgsovertakelse var en nærliggende konsekvens av fortsatt voldsutøvelse.

Det fremkommer av sakens dokumenter at barneverntjenesten og hjelpeinstansene rundt familien hadde et særlig fokus på om foreldre hadde fått informasjon og veiledning om dette temaet.

I den andre saken var det holdepunkter for at foreldre hadde kunnskap om norske normer om dette temaet. Det fremkommer av forklaring til utvalget fra medlemmer av den øvrige etnisk norske familie at minoritetsforelderens tidligere bruk av muntlig irettesettelse av

barnet var inadekvat i forhold til barnets forgåelse, og at dette ble påtalt overfor vedkommende. Ettersom fysisk avstraffelse for de fleste tilfeller vil fremstå som en mer dramatisk reaksjon overfor et barn enn muntlig irettesettelse, er det i alle fall indikasjoner for at denne minoritetsforelderen har forstått at også fysisk avstraffelse er uakseptabelt i norsk samfunnsliv.

Basert på gjennomgang av alle de syv sakene som involverer minoritetsforeldre, ser granskingsutvalget ikke grunn for å kritisere barneverntjenesten for mangelfull kulturforståelse og for i for liten grad å ha prøvd veiledning i norske normer som hjelpetiltak før omsorgsovertakelse.

Utvalget kan heller ikke se at det har vært noen forskjellsbehandling av foreldre som har vært etnisk norske og foreldre som ikke er etnisk norske.

10. Sammenfattende beskrivelse av funn og hovedkonklusjoner

Granskingsutvalget har følgende hovedkonklusjoner for den tidsperiode som er gjennomgått;

1. Barneverntjenesten i Samnanger har som et overordnet bilde en tilfredsstillende saksbehandling. Barnevernet har gjennomgående etablert gode og adekvate tiltak, som i det alt vesentlige er i samsvar med lovgivningen.
2. Barnevernet har hatt god ressurstilgang. Sakkyndige utredninger fra psykolog og bruk av andre fagpersoner i gjennomføringen av tiltak har vært benyttet ved behov. Den formelle faglighet til ansatte i barnevernet er god.
3. Barnevernet har ikke etablert et internkontrollsystem med tilhørende rutinebeskrivelse. Det følger av barneverntjenesteloven § 2-1 og tilhørende veileder fastsatt av daværende Barne- og familiedepartement i januar/mars 2006 at det skulle vært vedtatt og implementert.

4. I noen av sakene er det konstatert mangler ved tiltaksplan og dokumenterbar evaluering. Lovbestemt frist for gjennomføring av undersøkelsessaker, som er tre måneder, er i flere tilfeller blitt forlenget uten at fristforlengelsen fremstår som velbegrunnet. Det bildet som har dannet seg av barneverntjenestens etterlevelse av saksbehandlingsrutiner, skiller seg ikke vesentlig fra det inntrykket som er beskrevet i rapport etter Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med kommunale barnevern i 2011.
5. Arbeidsmiljøet internt, blant de ansatte i barneverntjenesten, beskrives som meget bra. De ansatte har opplevd økende psykisk press og belastninger etter januar 2013. Etter mars 2013 er det tvil om kommunestyret som kollegium i nødvendig grad har vært opptatt av å sikre de ansatte et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø.
6. Utvalget finner ikke holdepunkter for at innvandrere, eller flyktninger fra den tredje verden, blir behandlet på en annen måte enn etnisk norske personer. Barnevernet har benyttet tolk i den grad det har vært nødvendig og praktisk mulig.
7. Barnevernet har fulgt opp barn etter omsorgsovertakelser med tilsyn og veiledning til fosterforeldre. Oppfølgingen av biologiske foreldre har vært mangelfull med hensyn til bistand for å styrke omsorgsevnen med sikte på tilbakeføring av barna.
8. Utvalget finner at alternativ frivillig plassering burde vært grundigere vurdert som alternativ til akutt plassering i beredskapshjem i en av de mest omtalte sakene.
9. Hjelpetiltak har, i flere av de mest omtalte barnevernssakene, vært etablert i større omfang, og over lengre tid, enn det som fra flere hold er hevdet i samfunnsdebatten.
10. Barnevernleder har hatt dårlige samarbeidsrelasjoner, særlig med hensyn til muntlig kommunikasjon, med ansatte i kommunehelsetjenesten, med enkelte lærere og skoleledere og med noen eksterne fagpersoner. Barnevernleder har hovedansvaret for å sikre gode og smidige samarbeidsrelasjoner.
11. Barnevernets praktisering av taushetsplikt har noen ganger virket negativt inn på muligheten for å etablere et åpent og tillitsfullt samarbeid med familier, andre etater og annet fagpersonell.

12. Kommunens organisering ved at barnevernleder også er helse- og sosialsjef beskrives som utfordrende av flere ansatte i den kommunale helsetjenesten,