

Mandat – gjennomgang av barnevernssaker

Bakgrunn og formål

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet er først og fremst en hjelpetjeneste, men barnevernloven åpner samtidig for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til barnevernets arbeid og til at rettssikkerheten til barn og foreldre blir ivaretatt på en god måte.

Sakene er ofte komplekse og vanskelige. Som på andre områder er det også i disse sakene risiko for at det gjøres feil. Konsekvensene for de det gjelder kan imidlertid være svært store dersom feil begås. Barnevernet får ofte kritikk, enten for å ha grepet inn for tidlig eller på feil måte, eller fordi de kommer for sent. Kritikken er ofte basert på oppmerksomhet/oppslag i enkeltsaker og vi mangler et godt kunnskapsgrunnlag for å vurdere barnevernets arbeid. Dette begrunner behovet for å gå inn i et utvalg saker for å vurdere kvaliteten på det arbeidet som gjøres i forkant av de beslutningene som tas.

Både akuttvedtak og vedtak om omsorgsovertakelse berører barn og foreldre på dyptgripende måter. Barne- og likestillingsdepartementet ønsker å få mer kunnskap om kompleksiteten og dilemmaene i barnevernets arbeid og kvaliteten på det faglige grunnlaget barnevernet legger til grunn for sine beslutninger i disse sakene.

Barne- og likestillingsdepartementet ber derfor Statens helsetilsyn iverksette en gjennomgang av et utvalg barnevernssaker som har ført til akuttiltak eller omsorgsovertakelse. Helsetilsynet skal systematisere og analysere informasjon fra sakene.

Formålet med gjennomgangen er å

- få en bred situasjonsbeskrivelse gjennom å se på prosess og innhold i et utvalg enkeltsaker
- få kunnskap om når det svikter eller går bra, hva som eventuelt svikter og hvorfor det svikter eller går bra
- særlig se på kvaliteten i barnevernets faglige avveininger og vurderinger, og om barneverntjenesten og fylkesnemnda er tydelige på hvorfor de fatter beslutning om akuttvedtak og omsorgsovertakelse.

Departementet mener Statens helsetilsyn bør ha tilgang til dokumenter og opplysninger for å kunne vurdere håndteringen av sakene på best mulig måte. For å sikre Statens helsetilsyns tilgang til opplysninger, tilsynets adgang til å behandle relevante opplysninger og tilsynets taushetsplikt ved gjennomgangen vil departementet sende på høring forslag til *Lov om informasjonstilgang, taushetsplikt m.v. for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg saker om akutt plassering og saker om omsorgsovertakelse etter barnevernloven.*

Forholdet til Statens helsetilsyns tilsynsrolle

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet på barnevernområdet. Overordnet faglig tilsyn innebærer å ha en generell oversikt over tilstanden i tjenestene. Statens helsetilsyn gjennomfører derfor rutinemessig overvåking av tilgjengelige data om tjenester og gjennomføre egne innsamlinger av data og kunnskap for å belyse spesifikke problemstillinger.¹ Dette arbeidet betegnes ofte som at tilsynsmyndigheten overvåker sine samfunnsområder, eller områdeovervåking.

Kjernen i tilsyn er kontroll med at lovpålagte krav etterleves. Det innebærer at Statens helsetilsyn og fylkesmennene operasjonaliserer krav som følger av barnevernloven med forskrifter og bedømmer tjenester eller hendelser opp mot disse kravene.

Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak i barnevernloven § 1-4 er sentralt i tilsynssammenheng. Departementet har i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* beskrevet at kjernen i forsvarlighetskravet er vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernfaglig praksis. Når Statens helsetilsyn og fylkesmennene bedømmer om det foreligger lovbrudd tas det konkret stilling til hvor stort avvik fra god praksis som kan aksepteres.

Hovedformålet med oppdraget er ikke å vurdere og konkludere om lovpålagte krav er brutt i den enkelte saken. Statens helsetilsyn skal ta utgangspunkt i faglige anbefalinger fra Bufdir og fag- og forskningsmiljø og anvende disse til å vurdere om barnevernet arbeider i tråd med hva fagmyndigheter og -miljø anser som godt barnevernfaglig arbeid. Statens helsetilsyn skal også se hen til anbefalinger barn i barnevernet har kommet med. Statens helsetilsyn skal videre vurdere kvaliteten i barneverntjenestens og fylkesnemndas saksbehandling, ikke om avviket fra krav til alminnelig godt barnevern er så vidt alvorlig at det foreligger et lovbrudd i den enkelte sak.

Kriterier for utvelgelse

Gjennomgangen skal omfatte saksbehandlingen i det kommunale barnevernet og behandlingen i fylkesnemnda i minimum 100 enkeltsaker. Samtlige saker som benyttes i utvalget skal være behandlet i fylkesnemnda etter lov om barneverntjenester §§ 4-12, 4-6 2. ledd, eller § 4-9, jf § 4-8. Sakene skal ha vært behandlet i fylkesnemnda eller domstolen i løpet av de siste to år, og endelig vedtak eller rettskraftig dom må foreligge.

Gjennomgangen er ikke et forskningsprosjekt. Det skal likevel legges vekt på at sakene som velges ut viser variasjon i alder, kjønn, kommunestørrelse og fylkesnemnd. Sakene skal ha en variasjon og bredde hva gjelder grunnlag for at sakene er fremmet for behandling i fylkesnemnda.

Metoder for gjennomgang av den enkelte sak

Gjennomgangen av sakene begrenser seg til to hovedområder:

- 1) Den kommunale barneverntjenestens arbeid fra første bekymringsmelding frem til akuttvedtak og/eller beslutning om eventuell omsorgsovertakelse, inkludert bruk av sakkyndig kompetanse som del av beslutningsprosessen.
- 2) Fylkesnemndas behandling og beslutning.

¹ Se for eksempel Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.*, side 407 annen spalte.

Beskrive vurderingsgrunnlaget:

Helsetilsynet skal utarbeide et skriftlig grunnlag for å kunne vurdere sakene.

Vurderingsgrunnlaget skal utarbeides på bakgrunn av lov og forskrift, retningslinjer, veiledere, relevant norsk og internasjonal forskning og kunnskapsoppsummeringer, og aktuelle faglige anbefalinger på området.

Dersom det ikke foreligger et fullstendig vurderingsgrunnlag skal vurderingsgrunnlaget utarbeides i samarbeid med Bufdir. I tillegg bør representanter for de aktuelle fagmiljøene (kommunale barneverntjenester, sakkyndige, nemndene), andre relevante fag- og forskningsmiljø, og representanter for barnevernsbarn konsulteres.

Gjennomgang av saker

Gjennomgangen av den enkelte sak vil primært bestå av dokumentgjennomgang. Basert på det skriftlige vurderingsgrunnlaget skal saker leses og vurderes. Vurderinger skal dokumenteres fortløpende.

Dokumentgjennomgangen kan avdekke et behov for å innhente ytterligere opplysninger, både fra andre i og utenfor barnevernet. Det må vurderes konkret om det i den enkelte sak er behov for å gjennomføre intervju eller på annen måte innhente supplerende informasjon. Før det eventuelt hentes inn supplerende informasjon skal foreldre orienteres. Det er barneverntjenestens håndtering av informasjon fra andre, samt barnevernets samarbeid med disse for å gi barn rett hjelp til rett tid, som skal vurderes.

Hva skal gjennomgås

Barneverntjenestens arbeid

Gjennomgangen skal gi kunnskap både om barneverntjenestens arbeidsprosesser, vurderinger, samarbeid og innhenting av informasjon fra andre, barns medvirkning i sakene og om de tiltak barneverntjenesten iverksetter. Basert på det skriftlige vurderingsgrunnlaget skal gjennomgangen også vurdere om de hjelpetiltak, eventuelt fravær av tiltak, barnevernet har iverksatt, har vært til barnets beste. Det skal videre vurderes om og eventuelt på hvilken måte organisatoriske forhold har betydning for svikt og/eller utfall av saken.

Gjennomgangen skal også gi kunnskap om barneverntjenestens begrunnelse for bruk og valg av sakkyndig, mandatet til den sakkyndige, samt vektleggingen av den sakkyndiges rolle.

Fylkesnemnda

Gjennomgangen av fylkesnemndssakene må gi kunnskap om saksbehandlingen i fylkesnemnda, hvordan fylkesnemndene ivaretar partenes rettigheter og barns medvirkning, herunder hvordan barn og foreldres synspunkter og innsigelser synliggjøres og vektlegges i de vedtak som fattes. Det skal vurderes hvordan fylkesnemnda vektlegger den sakkyndiges rapport. Gjennomgangen tar sikte på å gi kunnskap om relativt like saker behandles relativt likt i nemndene og får relativt likt utfall.

I saker som gjelder klage på akuttvedtak må det undersøkes hvordan fylkesnemnda forholder seg til muligheten til supplerende bevisførsel.

Kompetanse

Det trengs både barnevernfaglig, psykologfaglig og juridisk kompetanse for å vurdere sakene. I tillegg trengs analysekompetanse, metodekompetanse og erfaring fra prosjektarbeid.

Gjennomføring

Det skal utarbeides en fremdriftsplan. Prosjektet starter når mandatet er vedtatt og minst en prosjektmedarbeider er tilsatt. Samlet er det forutsatt at arbeidet skal gjennomføres i løpet av to år med avslutning senest 1,5 år etter ikrafttredelse av lov om informasjonstilgang, taushetsplikt m.v. for Statens helsetilsyn ved gjennomgang av et utvalg saker om akutt plassering og omsorgsovertakelse etter barnevernloven.

Høsten 2016 skal arbeidet med det skriftlige vurderingsgrunnlaget starte. Statens helsetilsyn må legge opp til en bred prosess, samarbeide med ulike fagmiljøer og vurdere om dette arbeidet skal skje i form av møter med fagpanel eller som skriftlige prosesser med enkeltfagpersoner. Andre interesserte aktører bør også involveres.

Innhenting av enkeltsaker kan ikke påbegynnes før midlertidig lov er trådt i kraft.

Innhenting, lesing, vurdering og eventuell innhenting av tilleggsopplysninger gjennomføres hele 2017 og i første tertial 2018.

Arbeidet dokumenteres fortløpende. Helsetilsynet skal levere en rapport om gjennomgangen av barnevernssaker til Barne- og likestillingsdepartementet. Rapporten skal inneholde en beskrivelse og analyse av innhentet informasjon. Rapporten skal videre gi en samlet vurdering av de forhold gjennomgangen gir kunnskap om, og som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning og videreutvikling av barnevernet. Innholdet i rapporten skal fremstilles på en måte som ikke gjør at det mulig å identifisere personene som sakene omhandler.

Helsetilsynet skal ikke vurdere hvorvidt straffbare forhold har blitt begått. Hvis gjennomgangen avdekker lovbrudd eller enkeltsaker som gir grunn til bekymring om et barns omsorgssituasjon skal Helsetilsynet varsle barneverntjenesten eller fylkesmannen.

Barne- og likestillingsdepartementet har bevilget kr. 2 000 000 til arbeidet i 2016.

Endelig rapport offentliggjøres av Statens helsetilsyn.

Departementet kan supplere og endre mandatet ved behov.