

Dokument nr. 8:17.

(1995–96).

Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og John Alvheim om tiltak for å gjenopprette tilliten til et barnevern i tillitskrise.

INNHold

| | |
|---|----|
| 1. Innledning | 5 |
| 1.1. Grunnen for å fremme et forslag om endringer i barnevernsystemet | 5 |
| 1.2. Hovedtrekkene i forslaget | 5 |
| 2. Svakheter og mangler i barnevernet | 8 |
| 2.1. Det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet 1991 – 1993 | 8 |
| 2.2. Kunnskapskrisen i barnevernet | 9 |
| 2.3. Feilprioriteringene i barnevernet | 9 |
| 2.4. Barnevernets arbeidsoppgaver | 9 |
| 2.5. Menneskelige, rettslige og økonomiske korreksjonssignaler i barnevernsystemet | 11 |
| 2.6. Barnevernet i et større samfunnsmessig perspektiv | 12 |
| 3. Tilnæringsmåten i barnevernet | 13 |
| 3.1. Behovet for klare formuleringer av inngrepskriteriene i barnevernsaker | 13 |
| 3.2. Kari Killèns prediksjonsmetode for fremtidig omsorgssvikt | 13 |
| 3.3. Drøfting av Killèns prediksjonsmetode for fremtidig omsorgssvikt | 14 |
| 3.4. Alternative tilnæringsmåter | 15 |
| 4. Opplysningsplikten | 16 |
| 4.1. Kulturen innenfor barnevernsystemet | 16 |
| 4.2. Befolkningens forhold til hjelpeapparatet | 17 |
| 4.3. Negative konsekvenser av bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet | 18 |
| 5. Rettshjelpsordningen | 18 |
| 5.1. Rettshjelpsordningen i barnevernsaker | 18 |
| 5.2. Saksbehandlingsreglene | 18 |
| 5.3. Behovet for advokatbistand i barnevernsaker | 19 |
| 5.4. Behovet for kontroll av rettshjelpsordningen | 20 |
| 6. Nedleggelse av fylkesnemndene | 21 |
| 6.1. Fylkesnemndene for sosiale saker | 21 |
| 6.2. Psykologenes kompetanse i barnevernsaker | 22 |
| 7. Bruk av konfliktrådene i barnevernsaker | 23 |
| 7.1. Konfliktrådsordningen: Konfliktløsning utenfor det alminnelige rettsapparatet | 23 |
| 7.2. Forenklet behandling i barnevernsaker | 23 |
| 7.3. Identifikasjon av personer med voldelig adferd | 23 |
| 7.4. Behovet for konfliktdemping i og kunnskap om årsakene til omsorgsovertakelsessaker | 24 |
| 7.5. Videreutvikling av konfliktrådsordningen | 24 |
| 8. Opprettelsen av et barnevernsombud eller -tilsyn. | 25 |
| 8.1. Behovet for kartlegging av barnevernets tjenester | 25 |
| 8.2. Behovet for en klageinstans på grunn av forsømmelser fra barnevernets side | 26 |
| 8.3. Behovet for spisskompetanse i barnevernsaker | 27 |
| 8.4. Behovet for et aktivt tilsyn med barnevernets virksomhet | 27 |

| | | |
|------------|--|----|
| 9. | Omorganisering av barnevernet | 27 |
| 9.1. | Tilbakeslag | 27 |
| 9.2. | Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid | 28 |
| 9.3. | Tidsaspektet i barnevernsaker | 28 |
| 9.4. | Hjelpeapparatets og politiets ulike tradisjoner med seksuelle overgrep | 28 |
| 9.5. | FNs krav til den utredende myndigheten i barnevernsaker | 29 |
| 9.6. | Menneskelige, rettslige og økonomiske korreksjonssignaler etter omorganiseringen | 29 |
| 9.7. | Styrking av det kriminalforebyggende rådet (KRÅD) | 30 |
| 10. | Litteratur og referanseliste | 30 |
| 10.1. | Litteratur | 30 |
| 10.2. | Intervjuer | 31 |
| 11. | Forslag | 31 |

Dokument nr. 8:17.

(1995–96).

Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og John Alvheim om tiltak for å gjenopprette tilliten til et barnevern i tillitskrise.

Til Stortinget.

KAPITTEL 1 INNLEDNING

Det foreliggende forslag til endringer i barnevernets organisering, utdanningsmateriell og virkemåte fremmes av forslagsstillerne, men det baseres for det meste på en omfattende utredning og forslag som Anne Aarskog har forfattet etter oppdrag for Fremskrittspartiets stortingsgruppe. Hennes og stortingsgruppens synspunkter bygger på en utstrakt kontakt med mange personer som har betydelige kunnskaper og delvis førstehånds erfaring med barnevernet fra hele landet.

1.1. Grunnen for å fremme forslag om endringer i barnevernssystemet.

Handlingsplanene for å bedre barnevernet har avløst hverandre i det siste tiåret. Det siste, et 3-årig nasjonalt utviklingsprogram som kan betraktes som en oppfølging av Sosialdepartementets tidligere handlingsplan, ble avsluttet ved utgangen av 1993. Målsettingen var å sikre barn og unge et offensivt og effektivt barnevern som ga rett hjelp til barnas beste. Tiltakene var derimot ikke vesensforskjellige fra tidligere. I hovedsak skulle målsettingen oppnås ved ulike effektiviserings- og omorganiseringstiltak.

Parallelt med at det nasjonale utviklingsprogrammet 1991–93 ble satt i verk, tiltok kritikken av barneverntjenesten. I dag er mistilliten uttalt. Det råder tvil om barnevern er bra for barn, og om det i tilstrekkelig grad bidrar i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Dagens barnevern står overfor store utfordringer. Det råder bred enighet om at det ikke kan aksepteres at barn og unge lever under forhold som preges av meget alvorlig og bevislig omsorgssvikt, overgrep og mishandling. Barn og unge påvirkes derimot ikke bare av forhold innen familien. I langt sterkere grad enn tidligere påvirkes de i dag også av faktorer som ligger utenfor foreldrenes kontroll.

Blant annet anser mange at problemene på arbeidsmarkedet og økt organisert kriminalitet har bidratt til en allmenn forverring av norske barns oppvekstvilkår. Oppløsningen av det nære nettverket omkring familien bidrar til at flere barn mangler en voksen person som de kan snakke med og ha tillit til. Færre grensesettere bidrar også til å øke faren for at etniske motsetningsforhold kan utvikle seg til voldelige konflikter.

Barn og unge trenger uten tvil det barnevernet som det nasjonale utviklingsprogrammet prøvde å sikre dem. Det kan derfor være behov for å drøfte mangler ved dagens barnevern, konsekvenser av disse og tiltak som kan avhjelpe dem.

1.2 Hovedtrekkene i forslaget.

Omsorg og oppdragelse er i første rekke foreldrenes ansvar. De har rett og plikt til å ivareta barnas materielle, psykologiske og sosiale behov. Samfunnets oppgave er å utfylle foreldrenes omsorg ved å ta delansvar blant annet for læring, tilsyn og sosialisering.

I de tilfellene foreldrene ikke makter å ha omsorgen, skal barnevernet utfylle og forsterke den, og om tvingende nødvendig, erstatte den. I denne sammenhengen legges det vekt på at barnevernet ikke setter i gang tiltak som unødvendig bryter båndene mellom barnet og dets biologiske foreldre. I motsetning til tidligere inneholder for eksempel den nye barnevernloven bestemmelser som skal sikre barn og foreldre samvær etter en omsorgsovertakelse.

Det råder stor allmenn enighet om grunnprinsippene i den nye barnevernloven. De vil derfor ikke bli berørt i forslaget. Det vil i første rekke ta opp spørsmålet om loven blir praktisert etter intensjonene, og om vi trenger å vurdere andre og nye tiltak for å sikre barn et barnevern som yter hjelp til deres beste.

Utgangspunktet for forslagene er å bidra til å gjenopprette tilliten til tjenesten ved å bedre barns rettssikkerhet i barnevernsaker. Hensikten er å for-

hindre at barn blir fjernet fra hjemmet på uberettiget grunnlag og mot sin vilje. I de tilfellene det har skjedd, er hensikten å bidra til at barn og foreldrene kan gjenforenes. Hensikten er også å søke å forhindre at barn blir gjort til kasteballer i systemet, og sikre at hjelpeapparatet tar hensyn til barnas egne ønsker og reelle behov.

Kapittel 1: Innledning

Hovedtrekkene i forslaget vil bli behandlet i kapittel 1.

Kapittel 2: Svakheter og mangler i barnevernet

I det nasjonale utviklingsprogrammet 1991-93 behandler Barne- og familiedepartementet en rekke svakheter og mangler ved dagens barneverntjeneste. Til tross for en ambisiøs målsetting, har handlingsprogrammet i liten grad bidratt til å avhjelpe dem. Grunnen kan være at tiltakene i liten grad rettet seg inn mot de alvorlige manglene som forskergruppen Asplan Analyse A/S avdekket hos dagens barnevernarbeider. Gruppen fant at problemene foruten å henge sammen med en generell mangel på rent formelle kunnskaper, også hang sammen med aldersfordelingen blant tjenestens medarbeidere. De manglet tilstrekkelig livs- og felterfaring for å kunne nyttiggjøre seg teoretiske kunnskaper på området.

Det nasjonale utviklingsprogrammet, kunnskapskrisen i barnevernet, konsekvenser av denne og tjenestens ulike arbeidsoppgaver, vil bli behandlet i kapittel 2. I dette kapitlet vil barnevernet også bli satt inn i et større samfunnsmessig perspektiv.

Kapittel 3: Tilnæringsmåten i barnevernet

Noen av de vanligst forekommende lærebøkene ved sosialarbeiderutdannelsen er skrevet av Kari Killén, tidligere Kari Killén Heap. I 1978/79 gjennomførte hun en undersøkelse av 17 barn i omsorgssviktsituasjoner. Målet med undersøkelsen var å finne fram til vurderingskriterier som kunne brukes både til å fastslå og forutsi den enkelte forelders omsorgsevne. Metoden som hun utviklet til dette formålet, har blant annet blitt sterkt kritisert av Gabriel Oxenstierna og Karen Hassel i Nordiskt socialt arbete nr. 1/1992 og nr. 2/1993.

Kollegaer stiller spørsmålsteget både ved det vitenskapelige innholdet i Killéns doktoravhandling, «Omsorgssvikt og barnemishandling - En kasusstudie og etterundersøkelse av barn i omsorgssviktsituasjoner» (1988), og ved hennes valg av begreper og kategorier. De stiller også spørsmålsteget ved om tilnæringsmetoden er etisk forsvarlig.

Utgangsansatkelser, en rekke begreper og kategorier vil bli drøftet i kapittel 3. Det synes som en del av dem kommer i strid med vanlig norsk rettsoppfatning. Det foreslås derfor at Regjeringen fjerner bruken av Killéns lærebøker ved sosialarbeiderutdannelsen i Norge og at lærebøkene og læremateriellet gjennomgås for å bedre utdanningen.

Kapittel 3 vil også inneholde en del alternative

tilnæringsmåter til barnevernarbeid. Videre vil det foreslås at inngrepsparagrafen i den nye barnevernloven blir formulert om etter mer strafferettslige prinsipper.

Kapittel 4: Opplysningsplikten

Den nye barnevernloven inneholder en bestemmelse om at alle som arbeider i det offentlige, har opplysningsplikt til barnevernet. Opplysningsplikten går foran taushetsplikten etter andre lover. Bestemmelsen mener å sikre barn og unge i en vanskelig livssituasjon, nødvendig hjelp.

En av konsekvensene av kunnskapskrisen i barnevernet, er at opplysningsplikten har bidratt til å sette foreldre i en uakseptabel tvangssituasjon. Etter loven er det inngrepskriterium ikke å søke hjelp for funksjonshemmede eller andre spesielt hjelpetrequende barn. Tar foreldrene derimot kontakt med hjelpeapparatet, står de i fare for å bli mistenkelig gjort for ikke å ville sine barns beste. De risikerer å bli meldt til barnevernet og bli fratatt barna sine, jf. 3.4. Mange foreldre uttrykker derfor frykt for og mistillit til hjelpeapparatet, og avstår fra å kontakte det.

I kapittel 4 foreslås det at bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet, blir opphevet.

Kapittel 5: Rettshjelpsordningen

Det gis fri rettshjelp når tvangssaker skal prøves for fylkesnemnda. Ellers eksisterer det ikke klare retningslinjer for hvilken rettshjelp den enkelte er berettiget til i barnevernsaker.

Vanligvis går fylkesmennene ut fra at den enkeltes rettsikkerhet blir ivaretatt av saksbehandlerne. Fylkesmennene forutsetter da at saksbehandlerreglene er vel kjent for barnevernarbeiderne og at de følger reglene nøye. Det er ikke alltid tilfelle. Brudd på saksbehandlerreglene er vanlig forekommende. En av de manglene som forskergruppen Asplan Analyse A/S trekker fram hos dagens barnevernarbeider, knytter seg nettopp til saksbehandlingen.

Foruten barnet omfatter en barnevernsak også ofte en eller flere voksne som mistenkes for ulike straffbare forhold. Resultatet av en barnevernsak kan derfor få store konsekvenser for alle berørte parter.

Saksbehandlingsfeil som fører til at det fremsettes grunnløse beskyldninger og blir foretatt uberettigede inngrep, kan føre til at barn mister tilliten til voksne og voksne blir redde for å ha nærkontakt med barn. På sikt kan slike saksbehandlingsfeil bidra til helt å undergrave befolkningens tillit til myndighetene.

De samfunnsressursene som benyttes til uberettigede inngrep i familier, representerer samtidig ressurser som kunne komme andre hjelpetrequende barn og unge til gode, jf. kapittel 2. Bedret rettsikkerhet kan derfor bidra til bedre ressursallokering i barnevernet. I kapittel 5 foreslås det derfor at det innføres en mer hensiktsmessig rettshjelpsordning som ivaretar barna, foreldrenes og barnevernets behov for juridisk bistand i denne sakstypen.

Det synes som deler av advokatstanden misbruker rettshjelpsordningen. Ifølge klientene gjør visse advokater dårlig arbeid og beregner seg for høye salærer. For å forhindre misbruk av offentlige midler, foreslås det derfor videre i kapittel 5 at Justisdepartementet i samarbeid med Forbrukerrådet og Den Norske Advokatforening oppretter et kontrollorgan for ordningen.

Kapittel 6: Nedleggelse av fylkesnemndene

Fylkesnemndene for sosiale saker er et lavere, domstolsliknende organ som tar avgjørelser i tvangssaker. De ble opprettet i den hensikt å bedre rettssikkerheten i tvangssaker. Nemndene ledes av en jurist og består av et alminnelig og et sakkyndig utvalg. Fagmiljøene er derimot små og tette i Norge. Det er derfor en fare for at den nye ordningen kan skjemmes av en rekke uheldige faglige koplinger.

Rent generelt stiller man seg kritisk til spesialdomstoler i Norge. Ved sin blotte eksistens kan fylkesnemndene gi allmennheten det inntrykk at barnevern- og tvangssaker er vesensforskjellige fra andre typer saker som behandles i rettsapparatet. Det foreslås derfor i kapittel 6 at fylkesnemndene for sosialsaker legges ned slik at det blir full overensstemmelse mellom rettsbehandlingen i barnevern- og straffesaker.

De sakkyndige uttalelsene i barnevernsaker er av sterkt varierende kvalitet. For å bedre kvaliteten, foreslås det derfor videre i kapittel 6 at det innføres statlig autorisasjon for psykologer som skal fungere som rettssakkyndige.

Kapittel 7: Bruk av konfliktrådene i barnevernsaker

I tilfellene partene er enige om det, åpner sosialtjenesteloven for at man kan benytte seg av såkalt forenklet behandling i tvangssaker. Grunnmomentene frivillighet og enighet er derimot de samme som for konfliktrådsbehandling. I kapittel 7 foreslås det at forenklet behandling av barnevernsaker erstattes av konfliktrådsbehandling.

Et problem som stadig framheves når det gjelder personer som misbruker og mishandler barn, er at de fleste helt eller delvis nekter å innrømme handlingen samtidig som de bagatelliserer skadevirkningene. For barna er det derimot viktig at de voksne våger å innrømme og påtar seg ansvaret. Det eksisterer derfor et behov for en instans som gjør det sosialt mulig for overgripere å vedstå seg sine handlinger. I kapittel 7 foreslås det at konfliktrådene får et økt mandat og trekkes aktivt inn i arbeidet. En forutsetning er en videreutvikling og opprustning av tiltakssiden.

Kapittel 8: Opprettelsen av et Barnevernsombud eller -tilsyn

En utilsiktet bivirkning av fokuseringen på seksuelt misbruk av barn, synes å være et økende antall grunnløse beskyldninger. En grunn kan være at temaet ikke er obligatorisk i utdannelsen til de

yrkesgruppene som blir sterkest berørt av problemstillingen. Mangelfulle kunnskaper kan bidra til at man tolker usikre indikasjoner som sikre tegn på at overgrep har funnet sted.

Man vet at feil begås, og at det er fare for at nye feil vil bli gjort. Til tross for dette forholdet er det i dag meget vanskelig å få rettet mangler i førsteinstansbehandlingen. Noe av grunnen kan ligge i klageordningen. I første omgang skal klagen rettes til barnevernkontoret. Det kan virke som dette er en lite hensiktsmessig ordning. Saksbehandlerne som i første instans har fattet vedtaket, er sannsynligvis dårlig motivert for på et senere tidspunkt å forandre det.

Da det er barna som blir skadelidende i tilfelle saksbehandlerne har begått feil, foreslås det i kapittel 8 at det opprettes et Barnevernsombud eller -tilsyn med myndighet til å evaluere og korrigere barnevernets arbeid i enkeltsaker basert på en juridisk tilnærming til saksområdet.

I Sverige har det vist seg at politiets meldinger i stor utstrekning ble henlagt av barnevernet. Signaler fra nettverket rundt barneverntjenesten i Norge tyder på at det kan råde liknende forhold hos oss. Det synes derfor å være behov både for et informasjonsorgan og en klageinstans for barneverntjenestens naturlige samarbeidspartnere, jf. kapittel 9. Ut fra et samfunnssynspunkt virker det også som det er behov for et frittstående organ som på sikt kan opparbeide seg spisskompetanse på barnevern.

Kapittel 9: Omorganisering av barnevernet

Forskergruppen Asplan Analyse A/S anbefaler at man skiller mellom barnevernets hjelpe- og kontrollfunksjon. I sin rapport drøfter gruppen en omorganisering innenfor rammene av dagens system – det kommunale barnevernkontoret. Barne- og familiedepartementet har satt i gang en rekke forsøksprosjekter med ulike alternative organisasjonsformer. Brukerne har derimot ikke fått uttale seg. Signalene fra nettverket omkring barneverntjenesten tyder derimot ikke på at tjenesten i noen større utstrekning har blitt mer brukervennlig eller at omorganiseringen har bidratt til å bryte barnevernets isolasjon i lokalsamfunnet.

I Sverige har man en liknende barneverndejobb som den som foregår i Norge. En rekke strømninger har derimot bidratt til å bedre kvaliteten på barnevernets tjenester. Blant annet har sosial- og kriminalpolitikken over tid blitt underlagt et overordnet mål om å oppnå et narkotikafritt samfunn. Det anser man vil kunne nås ved et nært samspill mellom forebyggende tiltak, kontrollpolitikk, behandling og ettervern. Politiet oppfordres derfor langt sterkere til aktivt å delta som problemløser i lokalsamfunnet enn det som er tilfellet i Norge. Til tross for tidligere motstand blant sosialarbeidere har man utviklet et stadig tettere samarbeid mellom politiet og sosialtjenesten. Denne utviklingen har ført til at man over en 20-årsperiode suksessivt har greid å stoppe opp nyrekrutteringen til de tunge narkotikamiljøene.

Begrepet «barnevern» er flertydig. Det omhandler de generelle rammebetingelsene som settes

rundt barnefamiliene, tiltak rettet mot spesielle risikogrupper og individuelle tiltak overfor utsatte barn og unge. I den nye loven er derfor alle offentlige instanser pålagt oppgaver relatert til barnevernet. Også i Norge legges det opp til et nært samspill mellom forebyggende tiltak, kontroll og et variert tiltaksspekter. Samarbeidet fungerer derimot ikke tilfredsstillende. Til tross for en rekke oppfordringer om økt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, er barnevernet fortsatt isolert i mange kommuner, jf. kapittel 8.

For å bidra til bedre ressursbruk og høyere kvalitet på barnevernets undersøkelser, foreslås det i kapittel 9 at barnevernets kontroll del overføres til politiet underlagt Justisdepartementet. I den hensikt å bidra til bedre tverrfaglig og tverretatlig samarbeid, foreslås det også at det kriminalitetsforebyggende rådet (KRÅD) styrkes.

Kapittel 10: Litteratur og referanseliste

I kapittel 10 er det satt opp en liste med litteratur og referanser som utredningen til Anne Aarskog bygger på.

Kapittel 11: Forslag

I kapittel 11 er det konkrete forslag i flere punkter sammenfattet i normal form for forslag fremsatt til Stortinget.

KAPITTEL 2

SVAKHETER OG MANGLER I BARNEVERNET

2.1. Det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet 1991 - 1993

1. februar 1991 rapporterte kommunene om en kø på nesten 6 000 ubehandlede meldinger til barnevernet. Vi fikk en debatt om de så kalte «mappebarna». Samtidig satte media et kritisk søkelys på hvorledes seksuelle overgrep mot barn ble behandlet i hjelpe- og rettsapparatet.

For å møte utfordringen, ble tidligere handlingsplaner fulgt opp med et nytt utviklingsprogram. I den hensikt å fjerne køene, ønsket Barne- og familiedepartementet å øke effektiviteten og kapasiteten i barnevernet. Tidligere råd ble til en viss grad omgjort til pålegg, og det ble innført tidsfrister. Samtidig ønsket berørte departementer å bedre kompetansen i hjelpeapparatet. Til gjennomføring av programmet gikk staten i en 3-årsperiode inn med ca. 500 millioner kroner pr. år i øremerkede midler.

Det ble antatt at mange av de ubehandlede meldingene gjaldt ungdommer som det manglet tiltak for. En forutsetning for å få til et målrettet arbeid, var derfor at man fikk en balansert styrking av både tiltaks- og undersøkelsessiden i barnevernet. Barne- og familiedepartementet advarte kommunene mot ensidig å satse på å øke bemanningen. Etter departementets syn kunne det bidra til å gjøre galt verre. Kommunene ble derfor rådet til å bruke midlene både til å finne fram til nye tiltak, følge

opp allerede igangsatte samt å øke innsatsene på undersøkelsesområdet.

I strid med departementets råd ble mesteparten av midlene brukt til å opprette nye stillinger i kommunene og fylkeskommunene. I løpet av 1991 og 1992 fikk man totalt 1 411 nye stillinger i barneverntjenesten. 1 014 av disse ble opprettet i kommunene og 397 i fylkeskommunene.

Ifølge Statistisk sentralbyrå fikk totalt 19 590 barn og unge hjelp av barnevernet ved utgangen av 1992. For å undersøke nye saker og administrere hjelpen, brukte kommunene 2 405 årsverk. Til tross for at statistikkene ikke føres på helt likeartet måte, viser tallene at produktiviteten er meget lav i barnevernet. En heltidsansatt har ikke ansvaret for mer ca. 8 barn. Til sammenlikning kan nevnes at en heltidsansatt polititjenestemann tilknyttet Incestgruppa ved Oslo politikammer i løpet av 1992 gjennomsnittlig gjennomførte full etterforskning i 30 saker og bisto i ca. 8.

Fram til 1. oktober 1992 ble det opprettet 464 nye plasseringsplasser. Til tross for at det hovedsakelig manglet plasser for ungdommer, var de fleste av disse for barn under 12 år. 17 var foreldre/barnplasser, der foreldre og barn kan plasseres sammen. Disse plassene er de man regner med gir best resultat. Mødre til incestutsatte barn har blant annet bedt om at slike plasser blir opprettet.

For å øke kapasiteten, ønsket Barne- og familiedepartementet å bedre effektiviteten i saksbehandlingen. Våren 1992 sendte departementet ut en rutinehåndbok til kommunene. Håndboken var ment som et hjelpeverktøy for å bedre rutinene i barnevernet. Både den og selve utviklingsprogrammet tar for seg helt grunnleggende funksjoner som det å behandle meldinger, gjennomføre undersøkelser og utarbeide tiltaksplaner.

For å bidra til å heve kompetansenivået og kartlegge behovene i barnevernet, utarbeidet også berørte departementer en rekke rapportskjemaer, standard brevoppsett, veiledere og opplæringsprogrammer. Prøveprosjekt ble satt i gang sammen med diverse forsknings- og evalueringsprogrammer. Blant annet ble forskergruppen Asplan Analyse A/S engasjert i 1992 for å vurdere kompetansebehovet i barnevernet og peke på konsekvenser for grunnutdannelsen til sosionomer og barnevernpedagoger.

For best mulig å kunne utnytte de samlede menneskelige og materielle ressursene i barnevernet, initierte Barne- og familiedepartementet til tverretatlig og tverrfaglig samarbeid. Pr. 1. oktober 1992 opplyste 70 pst. av kommunene at de blant annet hadde etablert tverretatlige arbeidsgrupper for arbeid mot seksuelle overgrep av barn. En rekke steder viser det seg derimot at barnevernet unnlater å delta på møtene og at de uteblir fra bekymringsmøter på skolene.

En forutsetning for at barneverntjenesten skulle nå utviklingsprogrammets overordnede målsetting, var at kommunene og fylkeskommunene lojalt fulgte opp handlingsplanen. Samtidig med at programmet ble satt ut i livet, økte derimot kritikken av barnevernet. Naturlige samarbeidspartnere uttrykte mistillit til tjenesten. I en rekke kommuner

er derfor barnevernet fortsatt isolert og uten alliansepartnere.

2.2. Kunnskapskrisen i barnevernet

Det synes som problemene i barnevernet i første rekke skyldes en kunnskapskrise. I sin rapport «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» konkluderer for eksempel forskergruppen Asplan Analyse A/S med at grunnutdannelsen for sosionomer og barnevernpedagoger er utilstrekkelig.

Gruppen anser at den ikke vil kunne bli tilfredsstillende selv om man bygger den ut med et fjerde år.

I første rekke kjennetegnes grunnutdannelsen ved en imponerende bredde i de fagområdene som studentene må sette seg inn i. Det er da en fare for at de kunnskapene som studentene tilegner seg, blir forholdsvis overfladiske. I sin rapport peker forskergruppen Asplan Analyse A/S også på at det kan være nødvendig med en viss grad av modning før man er i stand til å tilegne seg bestemte kunnskaper. Mangel både på teoretisk skolering og livserfaring, kan bidra til at sosialarbeidere utvikler dogmatiske holdninger med hensyn til hva de anser kan betraktes som akseptabel omsorg for barn.

Dagens barnevernarbeider kan mangle ikke bare forståelse for barns utvikling, men også for forvaltningsmessige prinsipper. De mangler ikke bare kunnskap om hva saksbehandlerreglene går ut på, men også innsikt i hvorfor det er viktig å overholde dem. Følges ikke regelverket, vil saken bli mangelfullt opplyst, og saksbehandleren vil naturlig komme til å gjøre alvorlige feil.

I sin uttalelse trekker Asplan Analyse A/S også fram at dagens barnevernarbeider synes å ha vanskeligheter med å skille mellom fakta, normative synspunkter og rene synsinger. Fakta, observasjoner, data og vurderinger blir heller ikke godt nok formulert, og det virker som barnevernarbeiderne har vanskeligheter med å prøve vurderingene sine opp mot kriteriene i loven.

Det gjøres en hel del godt barnevernarbeid i Norge. Det eksisterer eksempler på foregangsinstitusjoner med gjennomgående høy faglig standard. Det praktiske barnevernarbeidet derimot foregår ute i kommunene. Avstanden er stor mellom de kunnskapsproduserende institusjonene og det kommunale barnevernkontoret. I det store og hele kan det virke som de kunnskapene vi i dag sitter inne med om barns utvikling og behov, ennå ikke har nådd fram til mange kommunale barnevernarbeidere.

2.3. Feilprioriteringene i barnevernet

Uavhengig av årsak representerer en omsorgsovertakelse en stor belastning på barnet. Etter omplasseringen vil det være hjelpetrengende. Ubertettede omsorgsovertakelser kan høyst sannsynlig bidra til at barnet kan bli både psykisk og sosialt invalidisert. Barn som fjernes fra hjemmet på uberegtiget grunnlag opptar samtidig plasser for andre barn og unge som er i trengende behov av dem.

Barnevernsbarn har en dårligere sosial prognose

enn andre. Grunnene til dette kan være flere. På den ene siden finner vi barn som fjernes fra hjemmet mot sin vilje. På den andre siden finner vi barn som selv ønsker hjelp. I begge tilfeller vil det i første rekke være barnet som får lide for barnevernets forsømmelser.

Det kan være vanskelig å forstå årsaken til hvorfor barnevernet så ofte feilprioriterer. Sterkt hjelpetrengende barn er som oftest kjent i systemet. De har blitt registrert av helsesøstre, naboer, polititjenestemenn, førskolelærere og lærere. Før barnevernet reagerer, viser det seg at de ofte har utviklet så store atferdsavvik at de avvises av den ene institusjonen etter den andre. Noen utvikler alvorlige psykoser, andre rusmiddelmissbruk og atter andre kriminell og voldelig atferd.

De klagenes som Barn og Unges Kontakttelefon mottar på barnevernet fra barna selv, dreier seg hovedsakelig om saker hvor barnevernet har grepet inn for sent. Noen telefoner kommer fra barn som uttrykker at de ikke orker mer. En dag blir de hjemme fra skolen og ber kontakttelefonen om hjelp. Det er derimot bare de mest ressurssterke som greier å finne fram til denne løsningen.

Klagene fra barna stemmer overens med det som har kommet fram i Sverige. Her viste det seg at barnevernet i stor utstrekning henla meldingene til politiet. Det var ikke uvanlig at det kunne gå opp til 8 år eller mer før barnevernet grep inn i saken. Ofte var de tiltakene som ble satt i verk utilstrekkelige. Liknende signaler kommer også fra norske polititjenestemenn, lokalpolitikere, helsesøstre og lærere.

Også økonomisk gir feilprioriteringene i barnevernet opphav til alvorlige negative ringvirkninger. Ikke bare representerer en omsorgsovertakelse en belastning på barnet, men også en belastning på offentlige budsjetter. Bare arbeidsgodtgjørelsen til fosterhjemmet beløper seg til rundt regnet 120 000 kroner pr. år. Institusjonsplasser koster et sted mellom 500 000 og 700 000 kroner pr. år. En familie skal derfor ha meget alvorlige og kompliserte problemer før det blir økonomisk regningsssvarende ikke å satse på foreldrene som ressurs. Da det også er mangel på plasseringsplasser, må det være et krav at de vi har reserveres de mest hjelpetrengende barna.

2.4. Barnevernets arbeidsoppgaver

Barneverntjenestens hovedoppgave er å forebygge omsorgsovertakelser. Trinn for trinn og år for år beskrev derfor det nasjonale utviklingsprogrammet hvorledes barnevernarbeiderne skulle gå fram for suksessivt å legge om arbeidet fra i første rekke å yte krisehjelp til i første rekke å drive forebyggende virksomhet.

Det går det et viktig skille mellom et snevert og et vidt barnevernbegrep. I snever forstand er barneverntjenesten den delen av de samlede offentlige tiltak som retter seg mot vanskeligstilte barn og unge. I vid forstand er barnevernet de samlede barnepolitiske virkemidlene. Alle forvaltningsnivåer er derfor pålagt oppgaver som relaterer seg til barne- og ungdomsvernet.

Statens ansvar for å forebygge omsorgsovertakelser:

Levekårene til barn og unge henger nøye sammen med den generelle samfunnsutviklingen. En negativ samfunnsutvikling som tillater økt arbeidsløshet, segregasjon og sosial misère, vil gi opphav til flere barn og unge som står i fare for å utvikle alvorlige sosiale problemer. I et slikt perspektiv er det et viktig barnepolitisk virkemiddel at samfunnet gir klare signaler om at det ønsker å skape sosial trygghet for menneskene. De faktiske rammebetingelsene som samfunnet setter omkring barnefamiliene, er et annet viktig middel. Fra et barnevernspunkt bør derfor samfunnet legge forholdene såpass godt til rette for barnefamiliene at rekrutteringen til ulike risikogrupper blir lavest mulig.

Visse foreldregrupper synes å være mer utsatt for omsorgsovertakelser enn andre. Spesielt synes aleneforeldre, foreldre til funksjonshemmede barn og foreldre med egen psykisk utviklingshemning å være spesielt utsatt. Foreldre med egen barnevernbakgrunn risikerer også i større grad enn andre å få sine barn satt under omsorg av myndighetene, jf. 3.3. Sannsynligvis er ikke bruk av vold og tvang i hjemmet relatert til sivil status eller forekomsten av funksjonshemning i familien. I tilfelle rammebetingelsene rundt bestemte foreldregrupper er så dårlige at barnevernet anser at barna står i fare for å ta skade, bør samfunnet forebygge omsorgsovertakelser ved å styrke disse familienes omsorgsmuligheter fremfor omsorgsovertagelse.

Foruten å ha ansvar for den generelle samfunnsutviklingen og levekårene til barnefamiliene, har staten også et ansvar for å forebygge omsorgsovertakelser ved å påskynde utviklingen i barnevernet. Det gjøres blant annet ved hjelp av økonomiske tilskudd, plan- og utviklingsarbeid og ved å gi råd, veiledning og informasjon. Avstanden er derimot stor mellom Barne- og familiedepartementet og det enkelte kommunale barnevernkantoret. En grunn til befolkningens uttalte mistillit til barneverntjenesten, kan derfor være at det skjønnet som barnevernarbeiderne utøver stadig kommer i utakt med den alminnelige rettsbevisstheten ved at det gjennomføres omsorgsovertagelse fremfor å styrke og hjelpe familienes omsorgsinnsats eller at det gjennomføres omsorgsovertagelse på et sviktende grunnlag.

Fylkeskommunens ansvar i forhold til barn og unge:

Sammen med kommunene har fylkeskommunen ansvar for å utvikle sammenhengende tiltakskjeder. Det trengs både forebyggende og rehabiliterende tiltak. En forutsetning for målrettet planarbeid er relevant informasjon om de forholdene barn og unge lever under slik at det på et tidlig tidspunkt kan utvikles tiltak som kan forebygge omsorgsovertakelser eller andre omfattende innsatser fra barnevernets side.

En forutsetning for utviklingen av et variert tiltaksspekter er på den ene siden relevant informa-

sjon og på den andre siden at det eksisterer gode samarbeidsforhold mellom ulike forvaltningsorganer og -nivåer. Man antar at mangelen på tiltak for ungdommer var noe av grunnen til kødannelsen i barnevernet. Det kunne virke nytteløst for saksbehandlere å undersøke sakene nærmere når det for eksempel manglet behandlingsplasser.

Det kan virke som den forebyggende tanken har hatt vanskelig for å slå rot hos dagens barnevernarbeider. Dette forholdet synliggjøres blant annet ved at det i liten grad satses på behandlingssopplegg for hele familier, men hovedsakelig på institusjons- og fosterhjemsplasser. Samtidig skjæres det ned på tiltak og stillinger som knytter seg til det forebyggende arbeidet. Foreldre som selv ber om hjelp, har vanskelig for å skaffe seg det. Årsaken til en slik utvikling kan skyldes at personer og etater som har å gjøre med barna i det daglige i liten grad får påvirke planarbeidet.

Foruten tilsynsansvaret med barneverninstitusjonene har fylkeskommunen ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Fylkeskommunen er da avhengig av den kommunale saksberedningen. En forutsetning for å kunne gi fosterforeldrene adekvat oppfølging er at de kommunale barnevernarbeiderne har funnet fram til den faktiske årsaken til barnets problemer. Er saken mangelfullt utredet, kan oppfølgingen vanskeligliggjøres.

Det antas at mangelfull oppfølging kan være en av flere årsaker til at en rekke fosterhjemsplasser ender i utilsiktede flyttinger. Det fins eksempler på at barnevernsbarn i løpet av 11 år har måttet forholde seg til 1 200 ulike offentlige personer. En slik situasjon representerer ikke bare en urimelig belastning på barnet, men også på de som skal prøve å fungere som barnets omsorgspersoner.

Kommunens ansvar for å forebygge omsorgsovertakelser:

På samme måte som den tidligere barnevernloven inneholder den nye loven bestemmelser om barneverntjenestens generelle ansvar for å forebygge omsorgsovertakelser. Barnevernet har derimot forsømt seg overfor sine oppgaver på dette området. I stedet for å rette kravene overfor samfunnet, virker det som barnevernet velger å stille stadig strengere krav til barna og foreldrene, jf. kapittel 3.

Signalene fra våre øverste sentrale myndigheter er derimot helt klare. I samband med avslutningen av det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet ble blant annet kommunene pålagt å utarbeide en forpliktende plan for forebyggende tiltak. Til tross for disse signalene har kommunene flere steder av hensyn til økonomien valgt å skjære ned på nettopp de brukerorienterte tiltakene.

Også i det enkelte tilfellet skal barneverntjenesten bidra til å forebygge omsorgsovertakelser. Meningen er ved ulike former for veiledning å gjøre foreldrene til bedre omsorgsgivere. I en slik situasjon går Barne- og familiedepartementet ut fra at det i liten grad vil eksistere noe motsetningsforhold

mellom foreldrene og barneverntjenesten. Når det likevel gjør det, kan det blant annet ha sin grunn i at en rekke barnevernarbeidere har utviklet dogmatiske holdninger i forhold til hva de anser er akseptabel omsorg for barn, jf. 2.2.

Reell hjelp forutsetter at det eksisterer et tillitsforhold mellom brukeren og det organet personen er i kontakt med. Med hensyn til barnevernet er denne forutsetningen ikke til stede. Barneverntjenesten har ikke befolkningens tillit, men oppleves som en myndighet som ikke finner forankring for sin forvaltningspraksis i vårt demokratiske system, jf. 2.5. og kapittel 3. For menigmann kan det virke som det eksisterer to ulike regelsystemer i Norge; ett for barn og foreldre og et annet for barnevernarbeidere, jf. blant annet 2.5.

I det øyeblikket barneverntjenestens medarbeidere griper inn i en familie, har etaten en rekke forpliktelser overfor familiens medlemmer. I tilfelle en omsorgsovertakelse skal barnevernet blant annet følge opp foreldrene og bidra til at de kan skape et tilstrekkelig omsorgsnivå i hjemmet for at barnet kan tilbakeføres. Som oftest overlates derimot foreldrene til seg selv uten noen form for oppfølging.

For barnet innebærer en omsorgsovertakelse som oftest at det mister kontakten med foreldrene og resten av sin biologiske familie da barnevernet sjelden benytter seg av muligheten til å plassere barnet hos andre i familien. Barnevernet respekterer heller ikke barnas rett til samvær. Vanligvis får barn og foreldre sjelden mulighet til mer enn noen timers samvær under tilsyn pr. måned. Selv i de tilfellene hvor foreldrene har rettens kjennelse, er det ikke uvanlig at barnevernet vanskeliggjør en tilbakeførelse.

Manglende ressurser bruker å angis som årsak når barnevernet ikke følger opp en familie. Det er derimot faglig erkjent at en oppfølging bør skje. Uten en slik, kan barnevernets inngrep komme til å oppleves som en straffereaksjon. Det oppstår et alvorlig misforhold mellom lovens intensjon og faktisk forvaltningspraksis som bidrar til helt å undergrave befolkningens tillit til myndighetene.

Det bør være barneverntjenestens eneansvar å prioritere sine ressurser på en slik måte at de ikke griper inn i flere familier enn de har mulighet til å følge opp. På samme måte som politi- og lensmannsetaten bør de prioritere de alvorligste sakene først, så som barn og unge som utsettes for klare og bevislige overgrep eller mishandling eller er i ferd med å utvikle alvorlige sosiale problemer så som psykoser, rusmiddelmisbruk eller kriminell atferd.

Kommunen er pålagt ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Utbildelsen av sosialarbeidere foregår derimot ikke i kommunen, men ved landets ulike høyskoler. Kommunens politiske eller administrative ledelse er ute av stand til å påvirke høyskolens læreplaner. Ved ansettelser må de gå ut fra at utdannelsen har gitt søkerne de kunnskapene som er nødvendige for å løse de oppgavene som naturlig følger med stillingen.

I de kommunene hvor politikerne har forsøkt å påvirke barnevernets tjenesteutøvelse, har det ofte

oppstått sterke motsetningsforhold mellom barnevernarbeiderne og lokalpolitikere. Noe av årsaken synes å ha sin grunn i at det faglige skjønn som ligger til grunn for barnevernarbeidernes avgjørelser strider mot den alminnelige rettsoppfatningen. Ikke sjelden gir dette misforholdet opphav til mediaomtale og lokal debatt. Spesielt i lokalmiljøet hvor aktørene er kjent, virker barnevernets avgjørelser ofte både urimelige og opprørende. Mange vedtak virker også direkte uøkonomiske.

2.5. Menneskelige, rettslige og økonomiske korreksjonssignaler i barnevernsystemet

Barnevernsystemet består av alle instanser og sektorer som har oppgaver i forhold til barn og unge – barnehager, skoler, helsetjeneste, pedagogiske og psykologiske rådgivningstjenester (PP-tjeneste og BUP), politi, utekontakter, barnevernsvakter, fosterfamilier, barneverninstitusjoner, sakkyndige og ulike familiekuratorer. Alle disse etatene, institusjonene og enkeltpersonene har ressurser som barneverntjenesten kan dra nytte av. Lovmakerne anser at de kan fungere både som rådgivere og informanter for barneverntjenesten. I sin bestrebelse etter å skape et offensivt og effektivt barnevern oppfordrer derfor Barne- og familiedepartementet til utstrakt tverrfaglig og tverretattlig samarbeid.

Avhengig av lokale forhold finner man at oppfordringen i hovedsak har bidratt til å styrke interaksjonen mellom de instansene som domineres av yrkesgrupper med sosionom- eller psykologutdanning. Representanter fra barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet sitter gjerne med i en rekke av de andre instansenes styre og råd. Samtidig gir de råd og veiledning til ansatte i andre deler av systemet.

Yrkesgrupper med en annen faglig bakgrunn er bare i liten grad integrert i det tverrfaglige og tverretattlige samarbeidet. Det savnes jurister med kunnskap om lovverket og innsikt om hvorfor det er viktig å følge det, praktiske kriminologer som polititjenestemenn med etterforskningskompetanse, yrkesgrupper med en mer naturvitenskapelig tilnæringsmåte så som leger og helsesøstre og representanter for befolkningen så som politikere.

Barnevernsystemet fungerer i dag som et lukket system hvor meningsforskjellene er små og tilnæringsmåten likeartet. Som system betraktet mangler det viktige incitament for faglig utvikling. Det står da i fare for å fjerne seg fra utviklingen i resten av samfunnet. Denne situasjonen kan være noe av grunnen til at barnevernets avgjørelser ofte virker urimelige og fremmede på befolkningen.

Spesielt godt merker man avstanden mellom barnevernarbeidernes betraktelsesmåte og allmennhetens når man sammenlikner sakkyndige uttalelser og barnelovens § 31. Barneloven pålegger de som barnet bor hos og alle som har med barnet å gjøre, å ta hensyn til barnets mening i tilfelle barnet forstår hva saken gjelder. Blant menige menn og kvinner er dette prinsippet allment akseptert. Prinsippet er derimot ikke akseptert innenfor barnevernsyste-

met. Der overhøres barn fordi de etter barnevernarbeidernes syn ikke vet sitt eget beste.

Barn og Unges Kontakttelefon mottar henvendelser fra barn om tilbakeførsel. I mange av disse tilfellene har barna heller ikke blitt opplyst om at de har vært berettiget til bistandsadvokat. Selv i de tilfellene de har hatt slik, har retten ofte valgt å overhøre dem. Dette er barn som har bodd begge steder og derfor har et sammenlikningsgrunnlag. De burde derfor oppfylle lovens krav om at de forstår hva saken gjelder, et syn som samsvarer med det som kommer til uttrykk i komitéinnstillingen. På utenforstående virker det derfor som det eksisterer to atskilte regelverk i Norge; et for barn og foreldre og et annet for barnevernarbeidere. Noe av årsaken til at et slikt dobbeltsystem eksisterer, kan skyldes manglende korreksjonssignaler.

I tilfelle feil begås, er det i første rekke barnet som må bære belastningen. I annen rekke blir det foreldre eller andre som har å gjøre med barnet i det daglige. For guttenes del blir det ikke sjelden politiet som i siste instans må ta seg av dem. Når de avhører barn og unge, er det ikke sjelden at de får høre om barn som har flyttet fra det ene fosterhjemmet til det andre. Barnevernarbeiderne derimot har ikke selv den daglige omsorgen for barnet, og vil derfor sjelden bli vitne til de lidelsene som barnevernet kan ha påført barnet. Slik barnevernssystemet fungerer i dag mangler det derfor viktige menneskelige korreksjonsmekanismer.

Når psykologer og psykiatere blir oppnevnt i barnevernsaker, er det meningen at de skal gi en rimelig nøyaktig framstilling av de faktiske forhold i saken uavhengig av hva barnevernet måtte ha innstilt på. Hensikten er også at de rettssakkyndige skal si noe om hvorledes barnevernets inngripen kan ha virket på de berørte parter. Det er derimot barnevernet som oppnevner de sakkyndige. Foreldrene er som oftest ikke i stand til å betale de ca. 50 000 kronene som trengs, for å få oppnevnt en egen.

Utfører psykologen eller psykiateren oppdraget sitt på en samvittighetsfull måte, vil han raskt bli populær på sosialkontoret og frarådes som sakkyndig i senere saker. De sakkyndige bidrar derfor ofte til ytterligere å underbygge barnevernets tidligere konklusjoner. I uttalelsen er det derfor ikke uvanlig å finne direkte sitater fra barneverndokumentene. På denne måten mangler dagens barnevernssystem også faglige korreksjonssignaler. Denne tendensen forsterkes ytterligere når enkelte av aktørene i systemet også vanskeliggjør mulighetene for saklig belysning og faglig debatt, jf. kapittel 3.

Til tross for de uheldige faglige koplingene mellom barnevernkontoret og de sakkyndige, følger retten vanligvis de sakkyndiges råd. Selv om man vet at feil begås, har Høyesterett bare i et fåtall tilfeller valgt å gjøre en egen uavhengig bedømmelse. Dette er ekstra betenkelig med tanke på at nærmere 75 pst. av de som innklager sakkyndige uttalelser, får medhold i Norsk Psykologforening. De undersøkelser som har blitt foretatt av barnevernsaker, konkluderer da også med at avgjørelsene ofte virker vilkårlige. Likeartede tilfeller behandles ikke likt.

Når foreldrene får medhold i at barnevernet har begått feil, er det lite å vinne på å reise erstatnings-sak. I de fleste tilfellene er ikke skaden familien har lidd av økonomisk art, men av menneskelig. Da barnevernloven er sterkt skjønnsmessig, er det også vanskelig å bevise at en barnevernarbeider har for-sømt seg eller utvist grov uaktsomhet. Barnevern-systemet mangler derfor også viktige rettslige korreksjonssignaler.

Sosialisering inn i tradisjonelle kjønnsroller synes å gjelde når en person utsettes for offentlig eller privat omsorgsvikt. Kvinner blir i større grad enn menn pasienter og oppfyller kriteriene for behandling, mens menn synes å bli kriminelle og oppfyller kriteriene for straff. Forsømmelser fra barnevernets side rammer derfor ikke i første rekke kommunale budsjetter, men fylkeskommunale og statlige. På denne måten mangler barnevernssystemet i dag også viktige økonomiske signaler som kan motvirke at feil begås og bidra til at feil rettes.

2.6. Barnevernet i et større samfunnsmessig perspektiv

Mye tyder på at antisosial atferd i ung alder er et signal man skal være på vakt overfor. Selv om de fleste antisosiale barn ikke blir antisosiale eller kriminelle som voksne er det holdepunkter for at vedvarende uønsket atferd er en forløper ikke bare for ungdomskriminalitet og rusmiddelmissbruk, men også for generell og alvorlig voksenkriminalitet. I et slikt perspektiv blir hver krone som ikke investeres i forebyggende arbeid, en krone man senere risikerer å få betale flere ganger over kriminal- eller sosialomsorgens kontoer. Ved de politikamrene hvor man har satset forebyggende, har man vist at forebyggende arbeid gir målbare resultater. Både i Tromsø og på Norrmalm i Stockholm har man hatt en nedgang i ungdomskriminaliteten.

I tilfelle et barn utvikler ulike former for sosiale problemer, er det i dag en tendens innenfor barneverntjenesten til ensidig å legge skylden på foreldrene. Det kan være lett å se bort fra at barn og unge også påvirkes av forhold som ligger utenfor foreldrenes kontroll. Hvilke aktiviteter som den unge vil velge å egne tiden sin til, påvirkes blant annet sterkt av fornøyelsesindustrien, visse massemedia og ikke minst av kameratene. En rekke av de samtalene som Barn og Unges Kontakttelefon mottar, forteller om slike forhold: «Hvis jeg ikke stjæler noe, blir jeg banka av kameratene mine. Stjæler jeg noe, må jeg banka andre, eller så blir jeg banka av butikkvaktene ..».

Barn begynner tidlig å sende ut signaler om at ikke alt står rett til. Polititjenestemenn og barnevernpedagoger som driver utstrakt oppsøkende virksomhet, opparbeider seg fingerfølelse for hvilke barn som er i behov av hjelp. I Sverige har politiet utarbeidet profiler over disse barnas utvikling og hvilke signaler de sender ut på ulike alderstrinn. Hensikten har blant annet vært å gjøre det mulig for kommunene å drive forebyggende virksomhet.

Svensk statistikk viser at man delvis har lyktes med å forebygge alvorlig rusmiddelmissbruk blant barn og unge. Forebyggende arbeid og nært samar-

beid med barnevern og utekontakt har også bidratt til at det har blitt roligere i sentrum av Stockholm med hensyn til ungdomskriminalitet og -vold. Færre barn og unge sender nå ut nødsignaler og det på et senere alderstrinn enn tidligere. I Norge observeres det motsatte forholdet. Her sender stadig flere og stadig yngre barn ut signaler. Et slikt eksempel er de såkalte «taggerne» i Oslo.

Å være medlem av en ungdomskriminell gjeng er et av trinnene på veien til en kriminell karriere. Vanligvis er man ca. 14 år gammel når man debuterer som medlem. «Taggerne» er kriminelle barne- og ungdomsgjenger med «mafiastruktur» som sitatet ovenfor viser. Gjengene omfatter blant annet notorisk kriminelle 10-åringer. Lederne og mange av medlemmene er godt kjent både av barna i lokalmiljøet, skolen og bydelspolitiet. Som fenomen kan de fungere som evaluering av i hvilken grad norsk barnevern fungerer etter intensjonen.

Allerede i 1989 var man i Sosialdepartementet klar over at noe av årsaken til køene i barnevernet skyldtes mangelen på tiltak for ungdommer. Departementet fryktet at en ensidig styrking av undersøkelsessiden i barnevernet, kunne gjøre galt verre. Barneverntjenesten ble derfor oppfordret også til å styrke tiltakssiden og å samarbeide med politiet. Barnevernet har i liten grad fulgt departementets råd. En konsekvens av denne feilprioriteringen er oppkomsten av fenomenet «taggerne» som ifølge Byrådet i Oslo bare i hærverk har kostet kommunen ca. 60 millioner kroner på ett år.

Foruten å være et steg på veien til en kriminell karriere, er det å være medlem av en kriminell ungdomsgjeng også et steg på veien til intravenøst narkotikamisbruk. Misbruket finansieres blant annet ved at barna prostituerer seg eller begår ulike former for vinningsforbrytelser. Midlene som barna skaffer til veie, bidrar til å finansiere organisert voksenkriminalitet. På denne måten representerer etterspørsels- og utbudssiden av narkotikamarkedet en ond sirkel som lar seg bryte ved å styrke de sosiale nettverkene rundt barn og unge.

De fleste landene i Europa har problemer med offentlige kommunikasjoner og ungdomsgjenger som begår hærverk og skaper uro. Som kriminalforebyggende tiltak ansatte man i de tre verst rammede byene i Holland, Amsterdam, Rotterdam og Haag, 1 300 billettører. Tiltaket var dyrt, men viste seg å være lønnsomt. Billetttinntektene økte, skadeverket avtok samtidig som man skapte arbeidsplasser for mennesker som ellers har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet; kvinner, ungdommer og innvandrere. Utbetalingene i arbeidsløshetsstøtte avtok. Tiltaket er et av mange eksempler på hvordan man ved enkle midler kan styrke de menneskelige nettverkene omkring barn og unge.

KAPITTEL 3

TILNÆRMINGSMÅTEN I BARNEVERNET

3.1. Behovet for klare formuleringer av inngrepskriteriene i barnevernsaker

Avgjørelser om å skille barn og foreldre betyr mye for den enkelte. Av rettssikkerhetsgrunner

kunne det derfor være ønskelig å formulere inngrepskriteriene så klart som vel mulig. Blant annet av den grunn har Barnevernets Utviklingssenter arbeidet med å utvikle metoder som kan brukes til å vurdere barns omsorgssituasjon i hjemmet. En teoretisk tilnæringsmåte står derimot i fare for å bli statisk uten evne til å fange opp dynamikken og kompleksiteten i menneskenes psykososiale situasjon. Noe av grunnen til befolkningens uttalte mistillit til barnevernet, kan nettopp skyldes at barnevernarbeidernes tilnæringsmåte virker fremmed og livsfjern på vanlige menn og kvinner.

I barneverndokumenter og sakkyndige uttalelser møter man en begrepsverden som viser seg hovedsakelig å stamme fra Kari Killén, tidligere Kari Killén Heap. I sin avhandling «Omsorgssvikt og barnemishandling - En kasstudie og etterundersøkelse av barn i omsorgssviktsituasjoner» (1988), har hun utviklet en metode til å bestemme og såkalt forutsi omsorgssvikt hos foreldre.

Killéns forfatterskap omfatter en rekke bøker som har fått stor utbredelse i Norge. Blant annet brukes de som lærebøker ved sosionom- og barnevernpedagogutdannelsen. Killéns diagnosemetode er derfor allment akseptert innenfor det såkalte hjelpeapparatet. Metoden hennes er derimot ukjent for de fleste foreldre.

Kari Killéns arbeider har blitt sterkt kritisert i fagtiddsskriftet «Nordiskt socialt arbete» av blant andre Gabriel Oxenstierna og Karen Hassel. De stiller spørsmålsteget både ved det vitenskapelige innholdet i Killéns avhandling og ved hennes valg av begreper og kategorier. Det reiser også tvil vedrørende tilnæringsmåten

3.2. Kari Killéns prediksjonsmetode for fremtidig omsorgssvikt

I Odelstingsproposisjonen nr. 44 (1991–1992) om lov om barneverntjenester foreslo Barne- og familiedepartementet følgende formulering av § 4–12 bokstav d:

«dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene mangler personlige forutsetninger for å ha ansvaret for barnet.»

Komiteen valgte å formulere om bestemmelsen:

«dersom det er overveiende sannsynlig at barnets helse eller utvikling kan bli alvorlig skadd fordi foreldrene er ute av stand til å ta tilstrekkelig ansvar for barnet»

Komiteen ønsket derimot å understreke at den nye formuleringen ikke innebar at komiteen var uenig i de motiver til § 4–12 første ledd bokstav d som fremgikk av proposisjonen.

Kari Killéns diagnose- og prediksjonsmetode brukes til å bestemme om foreldre har de personlige forutsetninger som departementet omtaler i sitt forslag til § 4–12 bokstav d. Det kan derfor være nødvendig å ta stilling til om Killéns oppfatning av hvordan man bør vurdere foreldres omsorgsevne stemmer overens med oppfatningen til flertallet i Stortinget.

Undersøkelsen; metode og målsetting:

Killéns avhandling grunner seg på en undersøkelse av 19 barn som ble innlagt på Barneavdelingen ved Ullevål Sykehus året 1978/79 med spørsmål om de led under vanskjøtsel og/eller var blitt påført fysisk skade. I to tilfeller kunne man utelukke en slik form for omsorgssvikt. Disse to tilfellene fungerer som kontrollgruppe i undersøkelsen.

Datainnsamlingen foregikk hovedsakelig ved at barnas foreldre ble intervjuet under oppholdet på Barneavdelingen og igjen 5-6 år senere. Teoretisk støtter undersøkelsen seg til engelsk og amerikansk forskning på samme eller tilgrensende områder.

Formålet med undersøkelsen var «å utvikle undersøkelses- og behandlingsmetoder såvel som vurderingskriterier når det gjelder foreldres omsorgsfunksjoner og prognose, og de forholdene hos foreldrene, i samlivet og i foreldre/barn-samspillet som påvirker omsorgssituasjonen». Killén anser «at det er av stor betydning at fagfolk, herunder også dommere, samt nemndsmedlemmer blir i stand til å vurdere bedre når det er nok å bygge på i hjemmet til at en med investeringer fra samfunnets side kan sikre barnet en god nok omsorgssituasjon, og når omsorgssituasjonen og prognosen er så dårlig at barnet må sikres en annen og permanent omsorgssituasjon».

Som Killén selv skriver, er målsettingen hennes «å utvikle metoder, begreper og kategorier for undersøkelse og vurdering av omsorgssviktsituasjonen».

Belastningsfaktorer:

Metoden Killén utvikler består i å beskrive foreldrenes bakgrunn, personlighet og deres forhold til barna ved hjelp av en rekke egenskaper kalt belastningsfaktorer. De brukes, skriver Killén, «i analysen av kasus til å betegne faktorer som kan ha vært disponerende, bidragende, forsterkende og/eller utløsende» (s. 84).

I sin bestrebelse etter å skape et forfinet prediksjonsinstrument vurderes egenskapene enkeltvis etter en nærmere angitt poengskala. Visse belastningsfaktorer anses å ha større prediksjonsverdi enn andre, men totalsummen som en person oppnår vil være med på å avgjøre om barnevernarbeideren anser at barnet bør tas under omsorg. Som Killén selv skriver: «Jo flere belastningsfaktorer jo dårligere foreldrefunksjoner.» (s. 209)

Viktige parametere i foreldrenes bakgrunn anses blant annet å være egen kontakt med barnevernet og hvilken form for omsorgssvikt foreldrene selv har vært utsatt for (s. 156). Killén konkluderer med at «det er sannsynlig at foreldres forhold i oppveksten er den mest vesentlige faktor for utvikling av foreldreevne. Grundig undersøkelse av de forhold som har preget foreldrenes oppvekst synes derfor å være viktig. Jo færre belastningsfaktorer jo bedre synes foreldrefunksjonene å være. Jo flere belastningsfaktorer jo dårligere foreldrefunksjoner.» (s. 209). Konklusjonen forklarer hvorfor foreldre med egen barnevernbakgrunn og foreldre som selv har vært utsatt for overgrep i barndommen, er spesielt utsatt for å bli fratatt barna sine, jf. 2.4.

Foreldrenes personlighet vurderes ut fra parametere som umodenhet, psykiske problemer, psykose, psykisk utviklingshemning, alkohol- og stoffmisbruk. Konklusjonen på denne delen av undersøkelsen er: «... de som ble skåret 3 på Psykiske problemer og 1 på Umodenhet har noe bedre foreldrefunksjoner enn de som ble skåret 3 på Psykiske problemer og 2 på Umodenhet. Dette understreker igjen hypotesen om at Umodenhet er av mer sentral betydning for omsorgsevnen enn det Psykiske problemer kanskje er, ...» (s. 269).

En følge av Killéns betraktelsesmåte er at foreldre som har gått på spesialskole eller i «hjelpklasse» tilhører samme risikogruppe som foreldre med egen barnevernbakgrunn. (s. 84) Foreldre som selv søker hjelp for ulike personlige problemer løper samme risiko. Tidligere var også rullestolsbundne foreldre spesielt utsatt for å miste barna sine, jf. 2.4.

Foreldrenes samliv splittes blant annet opp i kategorier som komplikasjoner i samband med svangerskapet. Sammen med en rekke andre regnes også komplikasjoner som bekkenløsning og misdannelser hos barnet som risikofaktorer. (s. 162). Killén anser at disse funnene er interessante: «...sett på bakgrunn av andre funn. Klein og Stern (1971) har funnet at det er en sammenheng mellom disse faktorene og overgrep når forhold som f.eks. psykisk utviklingshemning hos foreldrene, egen opplevelse av deprivasjon tidlig og separasjon fra barnet foreligger.» (s. 167)

Ytre belastningsfaktorer omfatter boligproblemer, økonomiske problemer, sosialt nettverk og belastende arbeidssituasjon. Disse kategoriene forklarer hvorfor aleneforsørgere og uføretrygdede representerer en annen foreldregruppe som også står i spesiell fare for å bli fratatt barna sine, jf. 2.4. De er blant de foreldre som har den dårligste økonomien og minst overskudd til å delta aktivt i samfunnslivet.

3.3. Drøfting av Killéns prediksjonsmetode for fremtidig omsorgssvikt

Killén generaliserer på grunnlag av en meget begrenset populasjon. Undersøkelsen omfatter bare foreldrene til 17 barn. En av disse foreldrene var psykisk utviklingshemmet. Vitenskapelig kan det virke betenkelig å prøve å trekke noen konklusjoner på grunnlag av et så lite materiale.

En annen svakhet med undersøkelsen er at den ikke omfatter noen egentlig kontrollgruppe. Uten at man kjenner til hvorledes de samme belastningsfaktorene fordeler seg i en normalpopulasjon, vet man lite om de er signifikante med hensyn til forekomsten av omsorgssvikt. En av grunnene til frifinnelsen i Bjugn-saken var nettopp at de medisinske funnene på barna ikke kunne sammenliknes med funnene på barn som man visste ikke hadde vært utsatt for seksuelle overgrep.

Killén ønsker å utvikle et diagnose- og prediksjonsinstrument som hun kan bruke til å bestemme når det er riktig å overta omsorgen for et barn og når det er samfunnsøkonomisk forsvarlig å satse på poliklinisk behandling. Vitenskapelig betraktes det

som umulig å forutsi enkeltmenneskers fremtidige atferd. Til det er virkeligheten for kompleks. Slike prediksjoner kan i høyden gjøres på gruppenivå, og da på grunnlag av et empirisk materiale.

Killéns undersøkelse inneholder en rekke betydelige feilkilder. Den viktigste skyldes måten materialet har blitt samlet inn på. Da undersøkelsen hovedsakelig er en intervjuundersøkelse, er faktaunderlaget avhengig av i hvilken grad foreldrene velger å være ærlige når de snakker om privatlivet sitt. Foreldre som lyver eller forstiller seg, vil skære helt andre poeng enn de som velger å snakke sant, jf. kapittel 4. Rent juridisk kan det virke paradoksalt at de foreldrene som velger å fortelle sannheten, er de foreldrene som står i størst fare for å miste barna sine.

Uavhengig av ideologisk legitimering, vil en tvungen omsorgsovertakelse oppleves som en straffereaksjon, jf. kapittel 5. En forutsetning for å oppfylle kriteriet til straff er at individet har hatt et reelt valg mellom en lovlig og en ulovlig handling. En rekke av de kategoriene som Killén arbeider ut fra, representerer ikke slike handlingsalternativer. I stedet representerer de forhold som har ligger utenfor den enkeltes kontroll. Killéns tilnæringsmåte stiller oss derfor overfor en rekke vanskelige etiske og juridiske spørsmål.

Et forhold som ingen voksenperson har vært i stand til å påvirke, er egne oppvekstvilkår. Til tross for det, anser Killén at foreldrefunksjonene er proporsjonale med antallet belastninger i barndommen. Etter 40 år med barnevernlov kan det virke etisk betenkelig å trekke en slik konklusjon. Det har alltid vært barneverntjenestens oppgave å gripe inn overfor forhold som kunne sette et barns helse og utvikling i alvorlig fare. Enhver som i dag får barn og som har fått sin omsorgsevne så ødelagt at barnet må fjernes fra hjemmet, representerer derfor samtidig en barnevernforsømmelse.

I stedet for å klandre tidligere tiders barnevern, velger Killén å straffe ofrene ytterligere ved å frata dem barna. Også en rekke av de andre belastningsfaktorene som Killén benytter seg av, dreier seg om uforskyldte forhold som den enkelte ikke har vært herre over. I et slikt perspektiv får omsorgsovertakelser karakter av en form for sosial fordømmelse. Dette kan være noe av grunnen til at befolkningen reagerer så sterkt på visse av barneverntjenestens vedtak. De synes å krenke den alminnelige rettsbevisstheten.

Da Killén i sin tid introduserte begrepet umodenhet som en egenskap hos foreldre, møtte hun betydelige spørsmål og innvendinger. Begrepet er subjektivt og som sådan umulig å måle. I Bilaget til Fagbladet nr. 9/93 omtaler en av forskerne fra Asplan Analyse, Thomas Gimse, begrepet som «ul-lent» og uegnet som begrunnelse for en omsorgsovertakelse. Killén anser derimot at en persons modenhet er av sentral betydning for vedkommendes omsorgsevne.

Forvringning er et annet subjektivt begrep som stadig gjenfinnes i barnevernets dokumenter. Det benyttes for å vise at foreldrene har en urealistisk oppfatning av barna sine: «Forvrent oppfatning har senere blitt observert av flere. Mash et al. (1983)

fant en diskrepans mellom foreldres utsagn om sine barns atferd og direkte observasjon. Overgrepsmødre rapporterte mer atferdsproblemer hos sine barn enn det observasjoner viste.» (s. 23) Dette har senere utviklet seg til «Von Munchausen by proxy». En betegnelse som brukes når foreldrene «finner på» en sykdom de mener barnet lider av. Spesielt ofte finner man at det er foreldre til MBD-barn som mistenkeliggjøres for å sykeliggjøre barna sine. Det kan tenkes at det de gjør, er å stå på for dem. Barn bruker å våge og vise opp mer av sine problemer overfor personer som de er trygge på enn overfor fremmede.

Killéns tilnæringsmåte virker svært krenkende på den enkelte. Foreldres dom over barnevernet er derfor hard. Undersøkelser viser også at de har fått sine levevilkår alvorlig forringet etter kontakt med etaten. Foreldrene anses derimot ikke å være meningsberettigede i disse sammenhengene. Det vises til at barnevern er til for barn og ikke foreldre. Ungdommers dom er derimot like hard. De forteller også om et barnevern i krise.

Det foreslås derfor at Regjeringen sørger for en nøye gjennomgang av Kari Killéns lærebøker og om nødvendig fraråder dem brukt ved sosialarbeider-utdannelsen i Norge, samt sikrer et forsvarlig læringsgrunnlag.

3.4. Alternative tilnæringsmåter

Dagens barnevern inngyter ofte frykt i befolkningen. Noen hevder at det er en naturlig følge av barneverntjenestens mandat til ved tvang å fjerne barn fra hjemmet. På samme måte som barnevernet har derimot politiet og lensmenn det samme mandatet til å gripe inn i en familie. Lovlydige borgere frykter derimot ikke kontakt med tjenestemenn fra politi- og lensmannsetaten.

Befolkningens frykt for barnevernet kan skyldes at folk flest har fått det inntrykket at i barnevernets øyne er ingen uskyldig i den forstand at ingen er bra nok foreldre. Ved hjelp av Killéns diagnose- og prediksjonsmetode kan dagens barnevernarbeider stort sett vise at enhver forelder vil komme til å utsette sitt barn for omsorgssvikt. Det kan virke nedbrytende å ha et slikt utgangspunkt. Undersøkelser viser at mesteparten av norske barn har det bra, og at ca. 95 pst av foreldrene i Norge gir sine barn tilfredsstillende omsorg.

Killéns teoretiske tilnæringsmåte er både statisk og diskontinuerlig. I stedet kunne det være mer fruktbart å betrakte omsorg som et kontinuum. De to ytterpunktene ville da på den ene siden utgjøres av omsorgssvikt og på den andre siden av et tilstrekkelig bra omsorgsnivå. Avhengig av når man valgte å undersøke, ville situasjonen i hjemmet kunne beskrives ved hjelp av et punkt på en slik skala. Over tid ville man da sannsynligvis observere en rekke variasjoner. Like lite som noen hele tiden er gode foreldre, er noen hele tiden dårlige. I en slik modell ville barnevernets oppgave bli å bidra til at hjemmesituasjonen over så lang tid som mulig lå så nær det optimale som vel mulig.

Killéns tilnæringsmåte bidrar til å flytte barnevernarbeidernes oppmerksomhet fra den faktis-

ke hjemmesituasjonen til en tenkt situasjon i framtiden. Den bidrar også til å flytte oppmerksomheten fra barnet over på foreldrene. De færreste barnevernarbeiderne tar i dag direkte kontakt med barna og utvikler en dialog med dem. Dette til tross for at det er barna som best kjenner sin egen livssituasjon.

Når barnevernarbeidere blir opptatt av å poengbergne psykososiale bakgrunnsfaktorer, forsvinner det pedagogiske elementet fra barnevernets arbeid. I stedet for å bidra til at foreldrene blir bedre omsorgsgivere, bruker saksbehandleren tiden til å bestemme foreldrenes omsorgsfunksjon. Det er da en fare for at rådgivningssaker utvikler seg til omsorgsovertakelser. Barnevernadvokatene anser at mange omsorgsovertakelser kunne vært avverget om foreldrene hadde blitt møtt på en annen måte og mottatt faktisk hjelp. I dag tar barnevernet derimot lite hensyn til foreldrenes egne ønsker og behov, jf. kapittel 4.

En tvungen omsorgsovertakelse oppleves som en straffereaksjon fra samfunnets side. Det er derimot allment akseptert at barn på lik linje med voksne, må vernes mot handlinger som kan skade liv og helse. Den tidligere barnevernlovens inngrepsbestemmelse avspeiler et slikt syn da det het at tvangstiltak kunne settes i verk når:

«barnet blir slik behandlet eller lever under slike forhold at dets helse (fysisk-psykisk) eller utvikling utsettes for skade eller alvorlig fare».

Denne bestemmelsen overensstemmer bedre med prinsippet at en person ikke kan straffes uten at vedkommende har hatt et reelt valg mellom et lovlig og et ulovlig handlingsalternativ. Formuleringene i den nye inngrepsbestemmelsen er til sammenlikning langt mindre klar på dette punktet. Noe av grunnen kan være at den nye lovteksten avspeiler at man i dag er langt mer opptatt av psykologiske og psykososiale forklaringsmodeller enn tidligere. Det kan derimot tenkes at barnevernarbeidet ville vinne på en mer strafferettslig tilnæringsmåte. Barn og foreldre ville da også motta klarere signaler om hva samfunnet anser er akseptabel henholdsvis uakseptabel omsorg.

Det foreslås derfor at § 4-12 formuleres på en slik måte at bestemmelsen tydeligere avspeiler at det strafferettslige kriteriet om reelle handlingsalternativer også ligger til grunn for samfunnets sanksjoner etter barnevernloven.

KAPITTEL 4

OPPLYSNINGSPLIKTEN

4.1. Kulturen innenfor barnevernsystemet

Innenfor dagens barnevernsystem synes man å arbeide ut fra at det eksisterer et grunnleggende dilemma i forholdet mellom effektivitet og rettssikkerhet. I stedet for å betraktes som rettesnor for arbeidet, blir saksbehandlerreglene betraktet som en hindring, jf. kapittel 5.

I den faglig-politiske debatten blir dilemmaet mellom hensynet til produktiviteten og rettssikker-

heten fremstilt som en interessekonflikt mellom barnet på den ene siden og foreldrene på den andre. I virkeligheten er bildet langt mer nyansert. Etter hvert har man blitt mer klar over at nære biologiske tilknytningsforhold er viktige for barn selv i de tilfellene hvor disse ikke fungerer så godt. Omsorgsovertakelser er derfor ikke utelukkende til barnas beste. Først nå virker det derimot som Høyesterett begynner å endre praksis noe, og også ta hensyn til foreldrenes rettigheter.

Manglende korreksjonssignaler fra tilsynsmyndighetene har bidratt til å skape et lukket barnevernsystem med en egen kultur, jf. 2.5. Den karakteriseres blant annet av en rekke dogmatiske holdninger i forhold til hva dagens barnevernarbeider anser er forsvarlig omsorg for barn, jf. 2.2. Det faglige skjønnet som legges til grunn for avgjørelsen, karakteriseres av at det i stor grad forankres i hypoteser mens vurderingene ofte virker subjektive og situasjonsbetinget, jf. kapittel 3.

Tilnæringsmåten som barnevernarbeiderne benytter seg av overfor klientene, virker ofte krenkende. Den kjennetegnes spesielt av to forhold. Det ene dreier seg om barnevernarbeidernes uvilje til å ta hensyn til andres meninger, jf. 2.5 og 2.6. Det andre dreier seg måten psykologisk teori blir brukt til å nøytralisere meningsmotstandere, jf. 3.3.

Barnevernarbeidernes uvilje til å ta hensyn til andres ønsker og behov:

I barnevernsaker har foreldrene i utgangspunktet ingen vernede interesser på bekostning av barnet. Den forkledd interessekonflikten mellom barnet på den ene siden og foreldrene på den andre, kommer blant annet til uttrykk i Kari Killéns avhandling «Omsorgssvikt og barnemishandling – En kasusstudie og etterundersøkelse av barn i omsorgssviktsituasjoner» (1988):

«Foreldrenes mest fremtredende holdninger overfor hjelpeapparatet er preget av benekting, bagatellisering, motstand og aggresjon. De kan også legge for dagen en form for overfladisk «compliance». Umodne foreldre i vanskjøtselssituasjoner er tilsynelatende mer samarbeidsvillige.

Det er behov for å utforske videre om det er noen sammenheng mellom foreldres forhold til hjelpeapparatet og deres prognose som foreldre.» (s. 50)

Våger foreldre å opponere mot det skjønnet som barnevernarbeiderne utøver, tas dette ifølge Killén som en bekreftelse på dårlig omsorgsevne. I et brev til tidligere sosialminister Tove Veierød tar psykolog Lise Valla opp et slikt konkret eksempel. I brevet som er datert 27. desember 1991 skriver Lise Valla blant annet:

«Det het videre at mor heller ikke lyttet til råd. Og realitetene i dette var at mor - i en tidligere barnevernsak om to eldre sønner - hadde hatt bestemte meninger om hvordan hun ønsket at forholdene skulle legges til rette. Det var altså slik at tidligere uenighet om løsninger på et problem ble sett på som grunnlag for omsorgsovertakelse av et nyfødt barn flere år senere.»

Ifølge barnevernadvokatene er dette scenariet en gjenganger i barnevernsammenhenger. Denne holdningen at motstand fra foreldrene ses på som en bekreftelse på deres dårlige omsorgsevne, virker betenkelig i forhold til innholdet i artikkel 2 i FN's barnerettskonvensjon. Der heter det blant annet at barn skal vernes mot enhver form for forskjellsbehandling eller straff på grunn av uttalte meninger hos barnets foreldre, verger eller familiemedlemmer.

I barnevernsammenhenger har vi lært oss til å akseptere at det ikke tas hensyn til foreldrenes ønsker og behov. Barnevernarbeidernes uvilje til å ta hensyn til andres meninger, begrenser seg derimot ikke bare til foreldrene. De tar heller ikke hensyn til barna, jf. 2.3. Foruten over Barn og Unges Kontakttelefon kommer dette fram i en undersøkelse av barns klientkarrierer som gjøres ved Finmark Distrikthøyskole. Ungdommenes dom over hjelpeapparatet er hard. De ble konsekvent overhørt. Dette bidro ytterligere til å svekke et allerede svakt selvbilde. Hjelp opplevde de bare å få de få gangene de traff noen i systemet som tok seg tid til å høre på dem og ta dem på alvor.

Det kan virke som det har utviklet seg en spesiell kultur innenfor det lukkede barnevernsystemet som karakteriseres av at man systematisk ser bort fra andres rettigheter og behov. Er påstanden korrekt, har dagens barnevern få forutsetninger for å kunne yte vanskeligstilte barn og unge service eller hjelp. Til det trengs det en annen form for åpenhet hos medarbeiderne.

Nøytralisering av meningsmotstandere:

Et annet utpreget trekk ved kulturen innenfor dagens barnevernsystemet, er bruken av psykologisk teori. Det kan virke som man har utviklet en metode hvor psykologiske forklaringsmodeller blir brukt til å nøytralisere meningsmotstandere. I sitt brev til tidligere sosialminister Tove Veierød skriver psykolog Lise Valla blant annet:

«Som sakkyndig i den rettssaken som fulgte to år etter, fikk jeg innsyn i denne sakkydige-rapporten, hvor det var anført følgende grunner for omsorgsovertagelsen: Mor hadde ikke virkelighetssans. Denne påstanden bygget på at mor vurderte sin virkelighet annerledes enn fagfolk. Og er forøvrig et meget allment fenomen. Når vi står i konflikt med andre mennesker, vil det alltid oppstå ulik oppfatning av virkeligheten.»

Metoden benyttes ikke bare overfor foreldre, jf. 3.3. Det kan virke som den benyttes forholdsvis systematisk. I sin omtale av Kari Killéns bok «Sveket» i Nordisk sosialt arbete nr. 2/1993 skriver Karen Hassel blant annet:

«Forfatteren stiller seg ikke åpen for at det kan være argumenter for å kritisere hennes valg av og bruk av begreper, uten at det måtte føre til at hun endret dette. I stedet omtaler hun i boken debatten som følelsesladet og avviser alle motargumenter ved å henvise til den enkelte leser eller debattants projiseringer.» (s. 74).

Media har satt et kritisk søkelys på hvordan hjelpeapparatet håndterer barnevernsaker. Dette har bidratt til å avdekke svake sider som det er nødvendig å avhjelpe. På samme måte som Kari Killén velger å overhøre kollegaenes motforestillinger, velger hun å behandle pressens forsøk på å belyse barnevernets arbeid. Blant annet heter det i avhandlingen hennes:

«Det gjelder bl.a. mediernes uforutsigbare og ofte dramatiske og usaklige reaksjoner både på hjelpeapparatets handling og mangel på handling i disse sakene.» (s.9).

De holdningene som Kari Killén uttrykker, er forholdsvis utbredt innenfor dagens hjelpeapparat. De bidrar derimot i liten grad til å skape gode samarbeidsforhold. Slike holdninger kan være noe av årsaken til at barnevernet er isolert i mange kommuner. De kan også være en bakenforliggende årsak til den høye personalrotasjonen ved visse av landets sosialkontorer.

4.2. Befolkningens forhold til hjelpeapparatet

Etter barnevernloven er det inngrepskriterium ikke å søke hjelp for et funksjonshemmet eller på andre måter hjelpetrengende barn. Holdningene innenfor det lukkede barnevernsystemet har derimot bidratt til å skape frykt for hjelpeapparatet. Foreldre har derfor kommet i en uakseptabel tvangssituasjon. Søker de hjelp, kan de mistenkeliggjøres for ikke å ville sine barns beste og miste omsorgen for det. Søker de ikke hjelp, kan de fratas barnet på dette grunnlaget.

En følge av befolkningens mistillit til hjelpeapparatet, er at foreldre nå henvender seg til andre med sine problemer. Foreldre som ønsker å få avkreftet eller bekreftet en mistanke om at et barn har vært utsatt for overgrep, kontakter fortrinnsvis politi eller lensmenn. Er man i behov av råd og veiledning, kontakter foreldre den nyopprettede Bekymringstelefonen. Er de i behov av avlastning, søker de hjelp hos Barn og Unges kontakttelefon eller Bymisjonen.

Gabriel Oxenstierna trekker følgende konklusjon i sin artikkel om Kari Killéns diagnose- og prediksjonsmetode:

«Om hennes (Killéns) tankar sätts i system skulle vi inte bara behöva acceptera en gigantisk uppspårande verksamhet som, om den skall vara effektiv, även förutsätter ett väl utbyggt angiverisystem. Vi skulle också få acceptera en rad övergrepp mot enskilda medborgare för att vara säkra på att alla barn som «borde» omhändertaras verkligen blev omhändertagna. En sådan skön ny värld betackar jag mig för.» (Nordiskt socialt arbete nr. 1/1992, s. 66).

Bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet mener å sikre barn og unge i en vanskelig livssituasjon, nødvendig hjelp. Mange opplever derimot at den nye loven nettopp har satt Kari Killéns tanker i system, og at vi har innført det angiverisystemet som Gabriel Oxenstierna omtaler.

4.3. Negative konsekvenser av bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet

Intensjonen med bestemmelsen om opplysningsplikt til barnevernet er god. En forutsetning for at den nye loven skulle gi ønsket effekt, er derimot at barnevernet innehar tilstrekkelig kompetanse. De undersøkelser som har blitt gjort, viser at denne forutsetningen på langt nær er oppfylt. Innføringen av den nye bestemmelsen har derfor fått en rekke negative konsekvenser.

En konsekvens er at foreldre ikke har noe sted hvor de trygt kan henvende seg i tilfelle de mistenker at et barn har vært utsatt for overgrep. I dag henvender pårørende seg fortrinnsvis til politiet med slike mistanker. Politiet derimot har ikke kapasitet til å gi familien den oppfølgingen som de kan være i behov av. Dette har derfor bidratt til å vanskeliggjøre det viktige arbeidet med å identifisere personer med voldelig atferd.

Barneverntjenestens hovedoppgave er å forebygge omsorgsovertakelser, jf. 2.4. Dette arbeidet vanskeliggjøres når foreldre ved behov ikke våger å be om hjelp. Det eksisterer da en fare for at problemene får utvikle seg dit hen at en omsorgsovertakelse til slutt ikke lenger lar seg avverge. I tilfelle en utilsiktet negativ konsekvens som ville være direkte i strid med intensjonen i den nye barnevernloven.

Å kunne yte reell hjelp forutsetter at det eksisterer et tillitsforhold mellom brukeren og den personen han eller hun er i kontakt med. Bestemmelsen om opplysningsplikten til barnevernet har derimot bidratt til å underminere grunnlaget for dette nødvendige tillitsforholdet. I mye kan loven ha bidratt til å sette hjelpeapparatet ut av stand til å hjelpe.

Ifølge den nye barnevernloven skal hjelpeapparatet i første rekke gi foreldre råd og veiledning. Det eksisterer derimot ulike faglige holdninger. Slik situasjonen er innenfor hjelpeapparatet i dag, er foreldrene helt prisgitt vurderingene til den fagpersonen som de først kommer i kontakt med. Det eksisterer derimot ingen garanti for at dette er den hjelpen familien er i mest behov av. Man vet at hjelpeapparatets oppførsel kan fungere problemøkende eller problemløsende. Foreldre må derfor selv få reell mulighet til uten frykt å evaluere de fagpersonene de har kontakt med innenfor hjelpeapparatet.

Inntil kompetent myndighet overtar barnevernets kontrolloppgaver foreslås det at lovbestemmelser om opplysningsplikt til barnevernet oppheves.

KAPITTEL 5

RETTSHJELPSORDNINGEN

5.1. Rettshjelpsordningen i barnevernsaker

I barnevernsaker har partene rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Etter lov om fri rettshjelp har en part, uavhengig av økonomisk stilling, rett til å få dekket utgifter til advokathjelp i saker som avgjøres i fylkesnemnda. Utover disse reglene eksisterer det ikke klare retningslinjer for hvilken rettshjelp den enkelte er berettiget til i denne typen saker.

Ifølge barnevernadvokatene fører landets fylkesmenn en meget restriktiv praksis med hensyn til å innvilge fritt rettsråd eller fri rettshjelp i barnevernsaker. Ofte begrunnes avslågene med at barnevern ikke er prioritert rettsområde. Denne vurderingen påvirker både behandlingstiden og hvor mange timer advokatbistand som i tilfelle innvilges. I dag er normal behandlingstid hos fylkesmennene ca. 2 måneder, og gjennomsnittlig innvilges det i tilfelle ti timer fritt rettsråd eller fri rettshjelp.

Søknader avslås også med den begrunnelsen at saksbehandlerne skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte. Landets fylkesmenn forutsetter da at saksbehandlerreglene er vel kjent for barnevernarbeiderne og at de følger dem nøye. Det er ikke alltid tilfelle. En av de manglene som forskergruppen Asplan Analyse A/S trekker fram i sin rapport «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet», knytter seg nettopp til saksbehandlingen. I rapporten heter det blant annet på side 43:

«Barnevernarbeiderne har problemer med å tolke regelverket og forankre anbefalingene i henvisninger til lovtekst, rettspraksis og andre rettskilder. Saksframstillingene framstår som en blanding av faglige vurderinger, personlige verdisyn og dårlig underbygde prognoser, der barnevernarbeiderne kan tendere til å tilpasse jusen til sine faglige vurderinger i stedet for omvendt.»

Omsorgsovertakelsessakene berører i første rekke samfunnets ressursvake. Dette gjelder også i økonomisk henseende. Denne gruppen har derfor bare i liten grad reell mulighet til å benytte seg av sin rett til å la seg bistå av advokat på andre trinn i saksbehandlingen enn i tilfelle selve fylkesnemndsbehandlingen. På grunn av barnevernarbeidernes manglende formelle kunnskaper står derfor de økonomisk svake i større fare enn andre for å bli fratatt barna sine, jf. 2.2. og 5.2. Dette forholdet bidrar ytterligere til å forsterke inntrykket av at omsorgs-sviktsaker er en form for sosial fordømmelse av vanskeligstilte, jf. 3.3.

5.2. Saksbehandlingsreglene

Ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S virker det som dagens barnevernsarbeidere av effektivitetshensyn velger å tilsidesette rettssikkerheten i barnevernsaker, jf. 4.1. I realiteten eksisterer det intet slikt dilemma. Følges lovens rutiner vil både kravet til produktivitet og rettssikkerhet oppfylles.

Dårlig saksbehandling gir seg blant annet utslag i at det vil gå med mye tid til å besvare henvendelser fra parter som ikke har blitt holdt underrettet. Samtidig vil antallet klager øke og dokumentmengden vokse. Er beslutningsunderlaget mangelfullt, vil man risikere at det på berettiget grunnlag stadig kan bestrides, jf. 5.1. Sakene får da en tendens til å begynne å «vandre» i hjelpe- og rettsapparatet. Av hensyn til ressursene er en slik utvikling lite hensiktsmessig, jf. 2.3. Noe av årsaken til den lave produktiviteten innenfor norsk barnevern kan nettopp skyldes sosialarbeidernes generelle mangel på juridiske kunnskaper, jf. 2.1.

Nyere forskning viser at familiestress er en av

risikofaktorene for utvikling av antisosial atferd hos barn. Venting og stadig uavklarte avgjørelser i samband med barnevernsaker representerer en stor ekstrabelastning på familien. I stedet for å bidra til å forbedre barnets hjemmesituasjon kan derfor barnevernarbeidere med manglende saksbehandlervkompetanse, bidra til å forverre den. I ekstreme tilfeller kan slike ytre stressfaktorer være den viktigste bakenforliggende årsaken til at et barn utvikler ulike former for alvorlige atferdsavvik.

Det har blitt gjort få undersøkelser av kvaliteten på saksberedningen i barnevernsaker. En undersøkelse som baserer seg på gjennomgåelse av 98 barnevernsaker i fire store og mellomstore kommuner, etterlater ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S følgende inntrykk:

«...en forvaltning som ikke mestrer den juridiske analysemetoden, og derfor ikke bruker den som aktivt redskap i saker om tvungen omsorgsovertakelse ... Eksplisitte avveininger av fordeler og ulemper ved en omsorgsovertakelse inneholder saksdokumentene ikke. Bruken av omsorgsovertakelse får dermed et nokså tilfeldig preg.»

Denne undersøkelsen ble gjennomført i tidsrommet 1980–85. Ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S ser det ut til å råde enighet om at barneverntjenesten siden den tid har lært seg å håndtere saksbehandlingen bedre. Blant annet i den hensikt å bidra til å bedre kompetansen på dette området, sendte Barne- og familiedepartementet i 1992 ut en rutinehåndbok til alle kommunene i samband med avviklingen av det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevernet, jf. 2.1.

Til tross for denne og andre satsninger virker det ifølge Asplan Analyse A/S, klienter og barnevernadvokater fortsatt å være betydelig rom for forbedringer når det gjelder saksbehandling og ivaretagelse av den enkeltes rettssikkerhet. Noe av årsaken til de beskjedene framstegene på dette området, kan skyldes at jus og saksbehandling er emner med beskjeden popularitet i sosialarbeiderkulturen. Dagens barnevernarbeider virker mer interessert i de psykologiske aspektene av barnevernarbeidet enn av de juridiske, jf. 2.5.

I artikkel 9 i FN's barnevernkonvensjon heter det at en forutsetning for å kunne fatte en avgjørelse om å skille barn og foreldre, er at man har fulgt saksbehandlingsreglene. I Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter heter det på side 56:

«Avgjørelser om atskillelse og samvær fattes i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler og ut fra hensynet til barnets beste.»

Konklusjonene i utredningen «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» kan tyde på at det ennå gjenstår en del før forholdene blir så tilfredsstillende som det Barne- og familiedepartementet gir inntrykk av overfor FN.

5.3. Behovet for advokatbistand i barnevernsaker

Barnevernsaker betyr ikke bare mye for den enkelte, men også for samfunnet som helhet. Det er

fare for at barn som blir fjernet fra hjemmet på uberettiget grunnlag og mot sin vilje, kan komme i et uheldig motsetningsforhold til norske myndigheter. Barn som selv ønsker hjelp og ikke får det, kan på samme måte miste tilliten til voksenverdenen, jf. 2.3. Blant annet ut fra hensynet til det kriminallforebyggende arbeidet, bør det være viktig at man unngår feil i barnevernsaker.

I sin utredning «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» stiller forskergruppen Asplan Analyse A/S spørsmålsteget ved om det er tilstrekkelig med kompetanseutvikling alene for å sikre forsvarlig juridisk praksis innenfor dagens barneverntjeneste. I sitt forslag til kompetansestrategi foreslår de derfor blant annet at kommunene gjør større bruk av privatpraktiserende advokater enten ved at de ansettes i bistillinger eller konsulteres på timebasis. Flere sosialkontorer har fulgt opp dette signalet. Hvorledes de har valgt å løse det, varierer derimot sterkt fra kontor til kontor. Rent generelt kan man derimot si at hverken barnevernet, barna eller foreldrene er sikret forsvarlig juridisk assistanse i disse vanskelige sakene.

Forundersøkelsen:

Hensikten med forundersøkelsene er i første rekke å klarlegge årsakene til de forholdene som gjorde det nødvendig å gripe inn overfor familien. På grunnlag av de opplysningene som kommer fram på dette stadiet, skal barnevernarbeiderne finne fram til målrettede tiltak som kan avhjelpe årsaken til intervensjonen. Muligheten til å lykkes er både avhengig av samarbeidsklimaet mellom familien og saksbehandleren og av kvaliteten på beslutningsunderlaget. Det vil danne grunnlaget for alt videre arbeid, jf. 2.4.

Foruten å mangle kvalifikasjoner til å oppfatte og analysere barns behov, knytter ifølge Asplan Analyse A/S en av manglene hos dagens barnevernarbeidere seg til deres personlige kompetanse. På grunn av manglende personlig modenhet hos utredneren er det ifølge forskergruppen, barnevernadvokater og klienter ikke uvanlig at rådgivningssaker utvikler seg til omsorgsovertakelser. En slik utvikling vil i tilfelle være i strid med barnevernlovens intensjoner om nettopp å forebygge slike, jf. 2.4.

Omsorgsovertakelser:

Det råder stor enighet om at det ikke kan aksepteres at barn og unge lever under forhold preget av omsorgssvikt, overgrep, mishandling eller at de overlatt til seg selv. Mishandling og overgrep er dessuten kriminelle handlinger. Omsorgsovertakelsessaker omfatter derfor også ofte voksne som mistenkes for ulike straffbare forhold.

Ifølge forsvars- og barnevernsadvokater øker antallet falske anklager om overgrep mot barn. Saksbehandlerfeil som fører til at det fremsettes grunnløse beskyldninger om alvorlige straffbare forhold og foretas uberettigete inngrep, kan være en av årsaken til at barnevernet har kommet i en alvorlig legitimitetskrise, jf. 2.5. Avgjørelser som samfunnet har fattet på barns vegne, har i for mange tilfeller

krenket befolkningens grunnleggende rettsbevissthet og alminnelige rettferdighetsprinsipper.

Bestemmelsene i barnevernloven om fristen for å avholde forhandlingsmøtet i tvangssaker, skiller seg fra den tilsvarende bestemmelsen i sosialloven. Etter barnevernloven skal møte for gjennomgåelse av saken, samt dokumentasjon og vitneførsel holdes snarest, og hvis mulig innen to uker etter at fylkesnemnda har mottatt saken. Den tilsvarende fristen i sosialloven er en uke. Begrunnelsen for den forlengede fristen i barnevernsaker er at disse sakene vanligvis er langt mer omfattende enn tvangssaker etter sosialloven.

Fristen på maksimalt to uker kan virke utilstrekkelig for å sikre de private partene i en barnevernsak tilstrekkelige tid til nødvendige saksforberedelser. Hensikten med forhandlingsmøtet er å opplyse saken så godt som vel mulig, slik at fylkesnemndas avgjørelse på reelt grunnlag bidrar til å oppfylle lovens formålsparagraf. Bli saken forsvarelig belyst, vil resultatet av forhandlingene sannsynligvis også bidra til å forhindre behov for ytterligere rettsbehandling.

Barn og foreldres rett til samvær:

Nyere forskning viser at det i mange tilfeller er svært viktig for barn i fosterhjem å opprettholde kontakten med sine biologiske foreldre. I den nye barnevernloven tar lovmakerne hensyn til dette ved å lovfeste barn og foreldres rett til samvær etter en omsorgsovertakelse. Samværet skal derimot være til barnets beste. Praksis viser seg å være at barnets beste tolkes til noen timers samvær under tilsyn hver måned, jf. 2.4.

Å bli tvunget til å omgås barnet sitt i bare noen timer hver måned og under tilsyn, oppleves som svært krenkende. Like lite som noen hele tiden er gode foreldre, er noen hele tiden dårlige, jf. 3.4.

Barnevernets måte å praktisere barnets rett til kontakt med sin biologiske familie på, bidrar til å forsterke inntrykket av at omsorgsovertakelser representerer en form for sosial fordømmelse, jf. 3.3. og 5.1. Sammenlikner man dessuten måten samfunnet ellers forholder seg til barns rett til kontakt med opphavet sitt på, forsterkes også inntrykket av at det eksisterer to ulike regelverk i Norge; et for barn og foreldre og et for barnevernarbeidere, jf. 2.5. Slike misforhold kan være noe av årsaken til at befolkningen uttrykker mistillit til tjenesten.

Behovet for en mer hensiktsmessig rettshjelpsordning i barnevernsaker:

Partene i en barnevernsak har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Den enkeltes økonomiske situasjon avgjør derimot i hvilken grad man har mulighet til å nyttiggjøre seg denne retten.

Med dagens rettshjelpsordning og de svakhetene som blant annet forskergruppen Asplan Analyse A/S har avdekket med hensyn til barnevernarbeidernes manglende formelle og personlige kompe-

tanse, står de økonomisk svake i større fare enn andre for å bli fratatt barna sine. Det er da en fare for at barnevernet i stedet for å fungere som barns rettsvern, kan komme til å fungere som en omfordelingsmekanisme av barn mellom de vanskelig til de bedre stille.

Samfunnets nonchalanse med hensyn til å ivareta rettssikkerheten i barnevernsaker kan være en av årsakene til at dagens barneverntjeneste opplever en legitimitetskrise. Et egnet tiltak for å bedre forholdene, ville sannsynligvis være å kanalisere en del av midlene til barnevernet direkte inn i en mer hensiktsmessig rettshjelpsordning.

Det foreslås at det innføres en rettshjelpsordning som bidrar til å dekke barnevernets, barnets og foreldrenes behov for juridisk assistanse i barnevernsaker slik at legitimitetsbehovet til barneverntjenesten dekkes.

5.4. Behovet for kontroll av rettshjelpsordningen

Hensikten med å legge om dagens rettshjelpsordning, er i første rekke å bidra til bedret rettssikkerhet i barnevernsaker slik at barneverntjenesten oppleves som legitim. For å oppnå dette målet, virker det som det ikke vil være tilstrekkelig alene å sikre partene juridisk bistand på alle trinn av saksbehandlingen.

Juristenes faglige og personlige kompetanse i barnevernsaker:

Ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S er ikke barne- og familierett et attraktivt område for hverken jusstudenter eller ferdige jurister. Antallet barnevernadvokater er derfor svært lavt.

Asplan Analyse anser at selv nyutdannede jurister normalt bør være skikket til å vurdere om en barnevernsak er tilstrekkelig belyst og om lovens kriterier for ulike tiltak er oppfylt. Etter deres skjønn bør derfor de fleste jurister være i stand til å gjennomføre nødvendig legalitetskontroll. Som for andre involverte yrkesgrupper, stiller derimot barnevernsaker spesielle krav til aktørenes personlige egnethet.

Forskergruppen anser at på samme måte som visse barnevernarbeidere kan overfokusere på effektivitet til fortrenghet for rettssikkerhet, kan visse jurister overbetone legalitetshensynet på bekostning av hensynet til barnet. I sin utredning «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» viser gruppen til jurister som etter barnevernarbeidernes skjønn takler begge parter - barna og jusen - fremragende, og jurister som fra en distansert posisjon kjører et løp som lite ivaretar barnas behov.

Det inntrykket forskergruppen har fått av juristenes faglige og personlige kompetanse i barnevernsaker, stemmer godt overens med inntrykket til klientene. Fra klientenes side er det forholdsvis stor etterspørsel etter de få egnede barnevernadvokatene som fins i Norge. I disse kretsene uttrykkes det ønske om at samfunnet bidrar til å heve juristenes generelle kompetansenivå.

Kontroll av rettshjelpsordningen:

Rettshjelpsordningen representerer offentlige midler som i første rekke skal bidra til å bedre rettsikkerheten til den enkelte. Blant annet fra klientenes side hevdes det at visse advokater synes å misbruke ordningen. De uttrykker derfor ønske om at kontrollen bedres slik at ordningen fungerer etter hensikten.

Det foreslås at Justisdepartementet i samarbeid med for eksempel Forbrukerrådet og Den Norske Advokatforeningen oppretter et kontrollorgan for rettshjelpsordningen.

KAPITTEL 6**NEDLEGGELSE AV FYLKESNEMNDENE****6.1. Fylkesnemndene for sosiale saker**

I Stortingsmelding nr. 72 (1984-85) omtales tre kjernekrav til barnevernet:

«Barnevernet skal for det første være effektivt for barn og for samfunnet. Det betyr at det skal fremme en formålsrettet sosialpolitikk, der barn i kriser hjelpes til riktig tid og på riktig måte, og der levekår og hjelpetiltak for barn skal fordeles rasjonelt og rettferdig. For det andre skal barnevernet være legalt, det skal sikre de berørte at grunnleggende rettsprinsipper følges, og inngrep eller tiltak skal være hjemlet i en lovgivning som gir utøverne nødvendig handlingsgrunnlag. Men barnevernet må for det tredje også være legitimt. Det betyr at barnevernets virksomhet må være tuftet på befolkningens grunnleggende rettsfølelse og rettferdighetsoppfatninger, eller alminnelig aksepterte prinsipper i forholdet mellom styrende og styrte.»

Tidligere ble tvangsvedtak fattet av helse- og sosialstyret eller av et underutvalg til dette. En rekke utredninger konkluderte derimot med at behandlingen i de lokale barnevern- og edruskapsnemndene ikke fungerte tilfredsstillende. Sosiallovutvalget foreslo derfor enstemmig at behandlingen av tvangssaker for rusmisbrukere skulle flyttes ut av den lokale forvaltningen og over på et uavhengig organ.

I Odelstingsproposisjon nr. 44 (1991-1992) sluttet Barne- og familiedepartementet seg til de betraktningene som Sosialdepartementet hadde gjort gjeldende for behandlingen av tvangssaker etter sosialloven. Barne- og familiedepartementet mente at disse også var relevante for en rekke barnevernsaker. Etter departementets syn hadde ikke behandlingen i de lokale barnevernsnemndene i tilstrekkelig grad bidratt til å oppfylle samfunnets behov for et effektivt, legalt og legitimt barnevern, jf. 5.2.

I innstillingen til ny barnevernlov sluttet Forbruker- og administrasjonskomiteen seg til Barne- og familiedepartementets vurderinger vedrørende behandlingen av tvangssaker etter barnevernloven. Komiteen trekker spesielt fram forslaget om å legge avgjørelsesmyndigheten i denne type saker til den domstollignende fylkesnemnda som meget positivt.

Fylkesnemndene for sosiale saker er hjemlet i den nye sosialloven. Idet de blant annet er frittstående i forhold til sosialtjenesten, fylkesmenn og departement mener de å tilfredsstillende de kravene som

for eksempel den europeiske menneskerettighetskonvensjonen stiller til en domstolsbehandling.

Barnevernets legalitetsbehov:

Ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S er saksbehandling og vedtaksforberedelse i barnevernet flere steder skjemet av en del forvaltningsmessige feil. For eksempel forsømmer barnevernet seg ofte i forhold til informasjonsplikt og partsrettigheter. Dette gjelder ikke bare overfor foreldrene, men også overfor barna, jf. 2.5.

I rapporten «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» refererer forskergruppen Asplan Analyse A/S til en tidligere utredning som konkluderer med at barnevernet ofte treffer hastevedtak uten systematisk utredning, uten forhåndsvarsling og uten særlig mulighet for partene til å influere på saksbehandlingen. Ifølge Asplan Analyse A/S er derimot ikke de viktigste ankepunktene mot barneverntjenestens saksbehandling knyttet til formalia, men til innholdsmessige svakheter.

Både Sosiallovutvalget, Barne- og familiedepartementet og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen har tatt kritikken av saksbehandlingen i barnevernet alvorlig. Hovedargumentet for å flytte avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker ut av den lokale forvaltningen var kravet til forsvarlig saksbehandling.

I Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-94) uttrykker Barne- og familiedepartementet at det virker som den nye ordningen med fylkesnemnder fungerer tilfredsstillende. Signalene departementet får, er at partene i barnevernsakene er tilfreds, og at partenes synspunkter blir hørt. Saksbehandlingen i nemndene synes å være grundig med forhandlingsmøter av gjennomsnittlig 2 dagers varighet.

Ifølge barnevernadvokater og klienter representerer forhandlingsmøter på 2 dager ofte sterke konflikter mellom partene. Mye av tiden går med til å høre såkalte karaktervitner. De er ofte naboer og venner av familien som i sine vitneforklaringer imøtegår barnevernets saksfremstilling, jf. 5.2. Advokatenes erfaring er at lite av tiden under møtene blir brukt til å finne fram til hva som bør gjøres for å sette foreldrene i stand til å ta ansvaret for barna sine.

Barnevernets legitimitetsbehov:

Fra ulike hold ble det stilt spørsmålsteget ved om medlemmene av de kommunale barnevernsnemndene hadde tilstrekkelig faglig innsikt til å vurdere innstillingen og forslaget fra fagadministrasjonen. Flertallet i Sosiallovutvalget la derfor vekt på at sammensetningen av det nye avgjørelsesorganet ble slik at man best mulig kombinerte juridisk og faglig innsikt og legmannsskjønn. Nemndene ledes derfor av en jurist med dommerkvalifikasjoner og består av et sakkynndig og et alminnelig utvalg. Denne sammensetningen er ment blant annet å sikre at avgjørelsene blir i tråd med den alminnelige rettsoppfatningen.

Et annet ankepunkt mot den tidligere ordningen, var at nemdsmedlemmene spesielt i mindre kom-

muner, ofte kjente partene og kunne være påvirket av opplysninger og oppfatninger som ikke var dokumentert. Formålet med den selvstendige fylkesnemnda er derfor også å bidra til en uavhengig behandling av disse sakene som betyr så mye for den enkelte. Sanksjoner etter barnevernloven er sannsynligvis en kraftigere reaksjon enn den en langvarig fengselsstraff representerer.

Ut fra de erfaringer Barne- og familiedepartementet har pr. i dag og som kommer til uttrykk i Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-94), virker det som de fleste av fylkesnemndsavgjørelsene er enstemmige. Dette inntrykket overensstemmer med inntrykket til barnevernadvokatene. I de tilfellene det råder uenighet, er det etter barnevernadvokatenes erfaring en av lekpersonene som dissenterer. Det kan derfor virke som den nye ordningen fungerer etter intensjonen.

Barnevernadvokatene deler derimot ikke ubetinget Barne- og familiedepartementets syn på at ordningen har bidratt til å bedre rettssikkerheten i tvangssakene. I en rekke tilfeller har advokatene erfart at de private partene blir overhørt og at nemndene ikke legger vekt på saksopplysninger og vitnemål som går i barnas og foreldrenes favor, jf. 2.3. Noe av grunnen kan være at det sakkyndige utvalget består av fagfolk med en viss form for tilknytning til barnevernsystemet, jf. 2.5. Mange av medlemmene i utvalget er psykologer, psykiatere, barnevernspedagoger og sosionomer. I sin utredning stiller forskergruppen Asplan Analyse blant annet spørsmålsteget ved hvilke spesielle forutsetninger flere av disse yrkesgruppene har for å vurdere barns atferd og/eller foreldres funksjonsevne.

Fagmiljøene er små og tette i Norge. Selv på fylkesnivå er det totale antallet aktører lite. Slik barnevernsystemet fungerer i dag, er det fare for at også den nye ordningen kan skjemmes av en rekke uheldige faglige koplinger, jf. 2.5. og 4.1.

Barnevernets effektivitetsbehov:

Det råder bred enighet om at det er avgjørende at barn og unge som utsettes for reell mishandling, seksuelle overgrep eller alvorlig omsorgssvikt får riktig hjelp umiddelbart. Det sterkeste argumentet for å opprette et nytt avgjørelsesorgan utenfor det alminnelige domstolsapparatet, var derfor barnas behov for rask saksbehandling. Utvalget kom fram til at dersom avgjørelsene i denne type saker ble overlatt til de alminnelige by- og herredsrettene, ville disse sakene måtte konkurrere med de øvrige sakene som skal avgjøres ved domstolene. Etter utvalgets syn ville det være vanskelig for domstolene å gi tvangssakene den nødvendige prioritet.

De undersøkelser som har blitt gjort, viser at barnevernet i stor utstrekning har brukt blant annet § 11 i den tidligere barnevernloven, uten at man alltid har kunnet se at det har vært lovhjemmel for akuttiltak etter denne paragrafen. Resultatet av disse og andre liknende undersøkelser stemmer overens med det inntrykket som barnevernadvokatene har om at barnevernet innstiller på omsorgsovertakelse på sviktende grunnlag, jf. 5.2. Det kan derfor virke som dagens barnevernarbeidere over-

fokuserer tidsaspektet. Det synes som barnevernets fokusering på rask saksbehandling kan være et uttrykk for en forkledd interessekonflikt mellom kravet til effektivitet og kravet til rettssikkerhet, jf. 4.1. og 5.2.

Et annet moment som også ble tillagt avgjørende vekt da Sosiallovutvalget drøftet fordeler og ulemper ved domstolsmodellen kontra fylkesnemndsmodellen, var at utvalget anså at antallet saker ville bli så stort at domstolene ikke ville få mulighet til å opparbeide seg den nødvendige erfaringen og innsikten som ville være nødvendig for å behandle denne typen saker. Til nå har domstolenes rolle vært å være kontrollører av hva som juridisk sett er den riktige løsningen. Det eksisterer ingen tradisjon på at domstolene skal ta stilling til hva som bør gjøres.

I dag fungerer by- og herredsretten i stedet som overprøvingsinstans for fylkesnemndene. Etter sosialloven og tvistemålsloven gis domstolene ikke bare mulighet til å prøve lovmessigheten i fylkesnemndenes vedtak, men også mulighet til å prøve det faglige skjønnet. Ankegangen kan derfor virke selvmotsigende idet lovmakerne i utgangspunktet betrakter et lavere organ som mer kompetent enn overprøvingsinstansen.

Rent generelt stiller man seg kritisk til spesialdomstoler i Norge. Overdreven spesialisering kan føre til at det dannes spesielle subkulturer omkring særskilte arbeidsoppgaver. Ved sin blotte eksistens kan fylkesnemndene dessuten bidra til å gi allmennheten det inntrykket at barnevernsaker er vesensforskjellige fra andre typer saker som behandles i rettsapparatet. De fleste voksenpersoner er derimot selv foreldre eller nære pårørende til barn og bør på bakgrunn av egen personlig erfaring, være vel så egnet som dagens barnevernarbeidere til å fatte avgjørelser på vegne av barn.

En alminnelig domstol har i dag full mulighet til selv å oppnevne den faglige ekspertisen som den føler behov for. Bedres dessuten saksbehandlingen i barnevernet, vil partene sannsynligvis kunne nå fram til enighet om egnede tiltak allerede i samband med forundersøkelsene, jf. 5.3. En overførsel av avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker til det alminnelige rettsapparatet, vil sannsynligvis bidra til å bedre overensstemmelse mellom behandlingen av denne type saker og de rene straffesakene, jf. 3.4.

Det foreslås at fylkesnemndene for sosiale saker legges ned og at de ressursene som nemndene representerer overføres til det alminnelige rettsapparatet.

6.2. Psykologenes kompetanse i barnevernsaker

I utredningen «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» drøfter forskergruppen Asplan Analyse A/S psykologenes kompetanse for å arbeide med barnevernsaker. Etter forskergruppens skjønn er psykologer godt rustet til å utrede og analysere psykiske vansker og familieproblematikk og til å planlegge og gjennomføre behandlings- og hjelpetiltak.

Forskergruppen anser derimot at det ikke er uvanlig at psykologer er helt utrenet i saksbehand-

ling og ellers ganske naive med hensyn til jus. Ifølge barnevernadvokatene gir denne manglende juridiske kompetansen seg utslag i at psykologene ofte utelater saksopplysninger og vitnemål som kan komme i strid med barnevernets vurdering, jf. 2.5. I dom av 29. februar 1984 i l.nr. 30/1984 heter det blant annet:

«Men det er nødvendig å prøve de sakkyndiges vurdering mot det omfattende bevisstoff og de synspunkter som ellers er fremkommet i saken, og ikke minst mot lovens grunnsyn på når en tilbakeføring av omsorgen skal skje.»

I tråd med psykologenes manglende bakgrunn i jus og saksbehandling, finner forskergruppen Asplan Analyse A/S også en sviktende forståelse hos psykologene av forskjellen på rollen som sakkyndig og rollen som terapeut. Gruppen anser at dette misforholdet kan være noe av årsaken til det høye antallet klager til Psykologforeningens fag-etiske utvalg, jf. 2.5.

Barnevernsaker stiller store krav til personlig og faglig kompetanse hos de involverte. Tverrfaglig samarbeid forutsetter derimot at de ulike aktørene har en viss forståelse og innsikt om hverandres fag. I dag eksisterer det et unødvendig spenningsforhold mellom psykologenes og juristenes tilnæringsmåte i denne type saker. For å bidra til bedre samarbeidsklima mellom de to faggruppene, foreslås det at psykologer som ønsker å ta oppdrag som rettssakkyndige gis mulighet til adekvat opplæring.

De sakkyndige kommer ofte til samme konklusjon som barnevernet. Ifølge barnevernadvokatene virker det som de sakkyndige arbeider ut fra en forhåndskonklusjon. Da det eksisterer en rekke uheldige faglige og økonomiske koplinger mellom barnevernet og de sakkyndige, kan det av rettsikkerhetsgrunner være nødvendig å frikople de rettsakkyndige fra barnevernsystemet, jf. 2.5.

Det foreslås at det innføres krav om statlig autorisasjon for psykologer som ønsker å ta oppdrag som rettssakkyndige i barnevern- og barneforde-
lingsaker.

KAPITTEL 7

BRUK AV KONFLIKTRÅDENE I BARNEVERNSAKER

7.1. Konfliktrådsordningen: Konfliktløsning utenfor det alminnelige rettsapparatet

Domstolsbehandling er ressurskrevende. Etter Justisdepartementets syn kan mange småsaker bidra til å forsinke utviklingen av de større og mer alvorlige sakene. Sen saksbehandling bidrar også til å minske den rehabiliterende effekten som er ment å ligge i samfunnets sanksjoner overfor uakseptabel atferd.

Konfliktrådene ble på den ene siden opprettet for å minske presset på domstolene. På den andre siden ble de opprettet for å bidra til å utvikle alternativer til de tradisjonelle måtene å løse strafferettslige konflikter på. Som alternativ til straff, kan konfliktrådene bare være aktuelle i mindre saker som

vanligvis avgjøres ved forelegg, forhørsrettsbehandling eller behandling i meddomsrett for by- og herredsretten.

Det grunnleggende elementet i konfliktrådsordningen er at den bygger på frivillighet. To vilkår må være oppfylt. Partene må for det første være enige om hovedpunktene i det forholdet som tvisten gjelder og de må være enige om å bringe saken inn for rådet. Det er politiet som må vurdere om en sak egner seg for å bli behandlet i konfliktrådet.

Konfliktrådsbehandling er en samfunnsreaksjon som foruten å sette grenser for uakseptabel atferd, også er ment å inneholde et oppfostrende element. Gjerningsmannen og offeret bringes sammen til et meglingsmøte av en kommunalt oppnevnt megler. Hensikten er at gjerningsmannen skal få et mer umiddelbart inntrykk av virkningene av den skaden han har forvoldt. Gjennom meglingsmøtet oppfordres partene til å komme til forsoning ved å inngå en avtale eller anse saken brakt ut av verden i og med møtet.

7.2. Forenklet behandling i barnevernsaker

Hvis partene er enige om det og lederen for fylkesnemnd samtykker, kan forhandlingsmøtet sløyfes og det kan unnlates å innkalle medlemmer fra det sakkyndige utvalget. Denne fremgangsmåten kalles forenklet behandling, og er hjemlet i sosialtjenesteloven § 9-8 og 9-6. To medlemmer fra det alminnelige utvalget skal derimot alltid delta i fylkesnemndas avgjørelser.

Helt eller delvis å frakjennes retten til å være foreldre, oppleves som et alvorlig inngrep. Uavhengig av ideologi bærer en dom preg av straff, jf. 3.3., 5.1. og 5.3. Et forhandlingsmøte av 2 dagers varighet representerer dessuten ikke bare en stor belastning på de private partene, men også en belastning på offentlige budsjetter. Alle hensyn tilsier derfor at forholdene bør legges til rette slik at man kan unngå sterke konflikter i denne type saker, jf. 6.1. I den nye barnevernloven er det derfor et hovedpoeng at man i langt større grad enn tidligere, skal satse på såkalte hjelpetiltak.

I første rekke går hjelpetiltakene ut på at man ved ulike former for veiledning og behandling, skal gjøre foreldrene til bedre omsorgsgivere, jf. 2.4. Reell hjelp forutsetter både en viss grad av frivillighet og at det eksisterer et tillitsforhold mellom brukeren og det organet/den personen som vedkommende er i kontakt med. Det er en fare for at en straffereaksjon som det en dom alltid vil representere, kan bidra til å underminere selve grunnlaget for å kunne yte familien reell hjelp. Det kan derfor være nødvendig at samfunnet videreutvikler de mulighetene som ligger i den frivillige ordningen for forenklet behandling i barnevernsaker.

7.3. Identifikasjon av personer med voldelig atferd

Når barn utsettes for ulike former for overgrep, virker det som atferden sosialiseres inn i de tradisjonelle kjønnsrollene. Undersøkelser viser at mange jenter som blir slått som barn, går inn i forhold

der de også blir slått som voksne. Gutter som blir slått som barn, slår ofte som voksne.

Kvinner blir i større grad enn menn pasienter, og oppfyller kriteriene for behandling. Menn utvikler i langt større utstrekning kriminell atferd, og oppfyller kriteriene for straff. Dette skjer til tross for at de bakenforliggende årsakene kan være de samme. Dette kjønnsrollemønstret gir seg blant annet utslag i at politiets forebyggende avdelinger hovedsakelig arbeider med gutter, mens jentene i langt større utstrekning henvender seg til Barn og Unges Kontakttelefon.

Barns voksenatferd påvirkes ikke bare av om de selv utsettes for ulike former for overgrep. Deres atferd påvirkes også av de voksnes atferd. Blir de tvunget til å bevitne at andre utsettes for ulike former for mishandel, kan også denne atferden sosialiseres. Dette forholdet kommer blant annet til uttrykk i lovarbeidene ved at Barne- og familiedepartementet benytter seg av betegnelsen «vold og tvang i hjemmet». Foruten mishandel av barnet dekker dette uttrykket også tilfeller hvor barnet blir tvunget til å bevitne kvinne- og eldremishandling.

I Stortingsmelding nr. 53 tar Barne- og familiedepartementet opp problemet med det store antallet unge overgripere og ser det i relasjon til en vanskelig oppvekst. Departementet mener at tidlig identifikasjon og rehabilitering av unge overgripere er viktig for å forhindre en lang overgrepskarriere.

7.4. Behovet for konfliktdeмпing i og kunnskap om årsakene til omsorgsovertakelsessaker

Ca. 90 pst. av omsorgsovertakelsene skjer på frivillig basis. Omsorgsovertakelser representerer derimot store kostnader spesielt for kommunene, men også for fylkeskommunene. Alle instanser har dessuten begrensede ressurser og må prioritere, jf. 2.3. og 2.4. Et av samfunnets mål er å fordele levekår og hjelpetiltak for barn og unge på en rasjonell og rettferdig måte, jf. 6.1. Tegn tyder derimot på at barnevernet ofte feilprioriterer, jf. 2.3. Det kan derfor være behov for bedret kontroll av at barneverntjenestens ressurser når fram til de barna som er i mest behov av hjelp.

Målet med de fleste barnevernsakene er tilbakeførsel til familien. Samfunnet har dessuten en rekke forpliktelser i samband med en omsorgsovertakelse. Barn og foreldre har rett til oppfølging og samvær, og fosterforeldrene har rett til veiledning og hjelp. Det virker derimot som dagens barneverntjeneste forsømmer seg i forhold til disse forpliktelsene. Foreldre får ikke oppfølging, samværsretten neglisjeres og fosterforeldrene får ikke råd og veiledning, jf. 2.4. Disse misforholdene kan være noe av årsaken til den tilitskrisen som barnevernet opplever.

Blant annet i konfliktdeмпende hensikt gikk flertallet i Forbruker- og administrasjonskomiteen inn for omsorgsovertakelse i stedet for ansvars- overtakelse. Flertallets oppfatning var at ansvars- overtakelser kunne medføre en betydelig økning i antallet tvangssaker hvor foreldrene aktivt ville

motsette seg barnevernets inngripen. Å opprette forpliktende avtaler mellom de private og offentlige partene i barnevernsaker, kan være et annet konfliktdeмпende tiltak. Skriftlige avtaler kan sannsynligvis bidra til å øke antallet frivillige omsorgsovertakelser og gjenbruken av fosterhjemmene, jf. 2.4.

I Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-94) vektlegger Barne- og familiedepartementet behovet for kunnskap og statistiske data om barnevernets virksomhet og forhold i samfunnet som for øvrig påvirker barnevernets oppgaver for å bedre samfunnets muligheter til å velge virkemidler og tiltak for utvikling av barnevernet. Bedre kunnskap behøves blant annet for at man i tid skal kunne sette inn generelle og spesielle forebyggende tiltak, jf. 2.4. Barne- og familiedepartementet satser derfor på å videreutvikle barnevernstatistikken i samarbeid med Statistisk sentralbyrå.

Fylkesnemndenes årsrapporter inneholder lite, om ingen informasjon, om de bakenforliggende årsakene i tvangssakene. Disse rapportene egner seg derfor dårlig som styringsverktøy. Skriftlige avtaler mellom de ulike partene i barnevernsaker, kan derimot bidra til å fylle samfunnets behov for bedre kunnskaper om barnevernets virksomhet. Forpliktende avtaler mellom de offentlige og de private partene i en barnevernsak, kan sannsynligvis også bidra til å bringe barneverntjenesten ut av den tilitskrisen som den nå befinner seg i.

7.5. Videreutvikling av konfliktrådsordningen

Konfliktrådsordningen og muligheten i sosialtjenestelovens § 9-8- og 9-6 til forenklet behandling i barnevernsaker, bygger på de samme to grunnelementene; frivillighet og enighet. Forutsetningen for at den offentlige og de private partene skal kunne komme fram til et forlik, er derimot et godt forarbeid fra barnevernet side, jf. 5.3.

I Sverige har man opprettet såkalte häktesteam. De består av medarbeidere både fra sosialtjenesten og kriminalomsorgen. Teamenes oppgave er å informere om hiv og aids, og å motivere til hiv-test og behandling. Etter svenske myndigheters syn er også fengslene strategiske steder for motivasjonsarbeid med narkotikamisbrukere.

I varetekten eller fengslet er misbrukerne avgiftet, isolert og ofte villige til kontakt. For mange representerer et fengselsopphold en oppvåkning. Misbrukerne ser sin egen livssituasjon og sin egen livsførsel med nye øyne, og kan oppleve at det er behov for en forandring. «Häktesteamene» forsøker å bruke denne krisen på en konstruktiv måte ved å motivere vedkommende til rehabilitering.

De svenske «häktesteamene» er et godt eksempel på hvordan det rent politimesige og det rent sosiale ofte glir inn i hverandre i tvangssakene, jf. 2.6. Årsaken til samfunnets inngrep, skyldes nettopp ofte rusmiddelmisbruk og/eller kriminell atferd enten hos foreldrene eller barnet selv. Noen ganger kan både barnet og foreldrene trenge rehabilitering. Mulighetene for å få sin sak behandlet i et konfliktråd i stedet for ved domstolen, kan være

med på å legge forholdene til rette for at samfunnets reaksjon får ønsket effekt.

Et problem som stadig fremheves når det gjelder personer som misbruker barn, er at de fleste helt eller delvis nekter å innrømme handlingen samtidig som de bagatelliserer skadevirkningene. Noe av grunnen til at overgripere sjelden innrømmer, kan være at den sosiale dommen er meget hard. For barna er det derimot viktig at de voksne påtar seg ansvaret for det som har hendt. Det eksisterer derfor et behov for en instans som gjør det sosialt mulig for overgripere å vedstå seg handlingene sine. Behandlingsstilbudet «Alternativ til vold» i Oslo har for eksempel hatt gode resultater med på frivillig basis å rehabilitere voldsutøvere.

En gruppe studenter ved Norges Kommunal og Sosialhøyskole etterlyser i sitt høringsvar til den nye barnevernloven en mulighet for barnevernet til i akutte situasjoner midlertidig å bortvise en voksen person fra barnets hjem i stedet for å fjernet et allerede belastet barn. Barne- og familiedepartementet har vurdert forslaget, men fant ikke at barnevernet bør ha kompetanse til å kreve at en voksen skal flytte hjemmefra. En slik flytting kan i dag bare skje ad frivillig vei.

Gis konfliktrådene utvidet mandat samtidig som tiltaksapparatet rustes opp, kan rådene trekkes aktivt inn i arbeidet med å opprette ulike former for avtaler i barnevernsaker. Koples disse avtalene opp mot egnede tiltak, vil ordningen sannsynligvis bidra til at flere våger å innrømme problemene sine. Poliklinisk behandling eller kriminalomsorg i frihet er langt mindre ressurskrevende enn tvangstiltak. En slik mulighet vil sannsynligvis også bidra til å avlaste domstolsapparatet, jf. 6.1.

Det foreslås at konfliktrådene får et økt mandat og trekkes aktivt inn i behandlingen av barnevernsaker.

KAPITTEL 8

OPPRETTELSEN AV ET BARNEVERN-SOMBUD ELLER ET BARNEVERN-TILSYN

8.1. Behovet for kartlegging av barnevernets tjenester

Det praktiske barnevernarbeidet foregår i kommuner og fylkeskommuner. Barneverntjenesten fungerer derfor ikke likt fra kommune til kommune. I sin rapport «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» hevder forskergruppen blant annet at det ikke er uvanlig at kontakten med familien ødelegges av utrederens egen utrygghet og manglende ferdigheter i å ivareta barn og voksne i en konfliktsituasjon, jf. 5.3. Kvaliteten på barnevernets tjenester er derfor også sterkt personavhengig, jf. 4.1.

Forvaltningsloven skal sikre borgerne mot maktmisbruk fra det offentlige byråkratiet side. Saksbehandlerreglene skal dessuten sikre at like tilfeller behandles likt. Intensjonen er at det skal være mulig for den enkelte å forutberegne sin rettighetsposisjon samtidig som reglene skal sikre at beslutningene skal kunne kontrolleres og overprøves. Noe av hensikten med opprettelsen av fylkesnemndene i

sosiale saker var å bidra til bedre å oppfylle lovens intensjon, jf. 5.2. og 6.1.

I høringssvarene til Barne- og familiedepartementets forslag om å innføre frister for barneverntjenesten, uttrykker blant annet Justisdepartementet bekymring for at fristene kan føre til feilprioriteringer innenfor barnevernet. I denne forbindelsen nevnes det at mindre alvorlige saker kan bli prioritert framfor alvorlige, at nye meldte saker kan bli prioritert framfor oppfølgingsarbeid med barn som allerede er plassert, og at undersøkelsesfasen kan bli prioritert framfor tiltakssiden. Utviklingen av rusmiddelmissbruket og kriminaliteten blant barn og unge kan tyde på at Justisdepartementets bekymring har vært berettiget, jf. 2.6.

Det har vært tradisjon i barnevernet å se omsorgssvikt og utvikling av risikoatferd som et fattigdomsproblem, jf. 5.1. Dette synet kommer blant annet til uttrykk i Kari Killéns metode for å forutsi omsorgssvikt hos foreldre. I hennes diagnosemetode inngår en rekke sosioøkonomiske faktorer, jf. 3.2. Oslo Byråds ensidige satsing på kriminalforebyggende arbeid blant byens østkantungdom, kan ses på som et annet uttrykk for det samme synet. UNGforsk rapport «Fritidsmønster og risikoatferd» motbeviser dette da de fant at ungdommer fra byens mer velstående bydeler var hardest belastet.

I sin rapport konkluderer forskerne med at spesielt fritidsmønstre som var sterkt knyttet til bruk av byens sentrum og en livsstil der diskoteker, snackbarer og andre kommersielle innslag inngikk som viktige bestanddeler, i høy grad bidro til å utvikle atferd som er uheldig for den enkelte og for samfunnet som helhet, jf. 2.6. Denne livsstilen krever høyt pengeforbruk. I et slikt perspektiv blir samvariasjonen mellom utviklingen av uheldig atferd og de vestlige bydelene mer naturlig.

Det kan virke som samfunnet har akseptert at storbyene nødvendigvis må være mer kriminelt belastet enn mindre steder. Arbeidet til ungdomsgruppen ved Norrmalmspolisen i Stockholm viser at dette ikke er nødvendig, jf. 2.6. De forebyggende avdelinger her i landet kan vise til liknende resultater, jf. 2.6. De har ut fra erfaring utviklet arbeidsmetoder som viser at det er mulig å forene kontroll- og hjelpeelementene i barnevernarbeidet.

På Norrmalm i Stockholm har politiet helt siden 1984 hatt 4 sosialarbeidere tilknyttet sin spesielle ungdomsavdeling. Polititjenestemennene uttrykker derimot behov for ytterligere å styrke samarbeidet mellom ungdomsgruppen og andre deler av barneverntjenesten. I dag varierer det fra sosialkontor til sosialkontor. Signaler tyder på likeartede forhold i Norge, jf. 2.5. og 2.6. Den variasjonen i kriminell belastning som UNGforsk registrerer, kan derfor også være et utslag av ulik satsning på kriminalforebyggende arbeid ved det enkelte barnevernkontor og politistasjon.

Ungdommer er mobile. Det går en strøm fra byenes ytterkanter inn mot sentrum, og en fra distriktene inn til byene. Går det en strøm av narkotika i en retning, går det også en strøm av ungdommer i den motsatte. Forsømmer en kommune seg i forhold til sine forebyggende oppgaver, kan konsekvensen bli at andre kommuner får en ekstra be-

lastning, jf. 2.4. Fra et samfunnssynspunkt eksisterer det derfor behov for å føre kontroll med hvorledes det enkelte barnevernkontoret løser sine lovpålagte oppgaver, jf. 7.4.

8.2. Behovet for en klageinstans på grunn av forsømmelser fra barnevernets side

Tilnæringsmåten og manglende formelle kunnskaper i barnevernet har bidratt til at det har blitt stiftet en rekke såkalte barnevernforeninger i både Sverige og Norge, jf. 4.1. og 5.1. Hovedsakelig består disse foreningene av foreldre som har kommet i konflikt med barneverntjenesten. Over tid har en del av disse foreningene utviklet seg fra å være støtteorganisasjoner til å bli uformelle klageinstanser på barnevernets tjenester. Foreningene har derimot hverken kompetanse eller myndighet til å undersøke de meldingene de mottar. De har heller ikke mulighet til å påvirke saksgangen i den enkelte sak.

Klager i enkeltsaker:

I Stortingsmelding nr. 53 (1992-1993) heter det:

«Det kan vere fare for at den aukande merksemda kring problemet (seksuelle overgrep mot barn) skal føre med seg ein straum av grunnlause skuldingar om overgrep, anten gjennom at usikre indikasjonar på overgrep vert tolka som sikre teikn eller gjennom medvetne falske skuldingar».

Både forsvars- og barnevernadvokater hevder at det har skjedd en økning i antallet åpenbart falske beskyldninger. En grunn kan være at temaet seksuelle overgrep ikke er obligatorisk i utdannelsen til de yrkesgruppene som blir sterkest berørt av problemstillingen. Usikre tegn kan da tolkes som sikre.

I Stortingsproposisjonen om seksuelle overgrep uttrykker Barne- og familiedepartementet at de kjenner til at feil begås, og at det er fare for at nye feil vil bli begått. Dette ville i tilfelle være en naturlig konsekvens av den inkompetansen som forskergruppen Asplan Analyse A/S dokumenterer i sin rapport «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» sammen med at det eksisterer en rekke uheldige faglige og økonomiske koplinger innenfor barnevernsystemet, jf. 2.5., 5.2. og 6.1. Høyst sannsynlig vil disse faktorene også bidra til at det ikke bare begås feil i saker som omhandler seksuelle overgrep, men også andre typer barnevernsaker.

Til tross for at Barne- og familiedepartementet kjenner til at barnevernet begår feil, er det meget vanskelig å få rettet mangler i førsteinstansberedningen. Noe av grunnen kan ligge i klageordningen. I første omgang skal klagen rettes til det barnevernkontoret som har behandlet saken. Erfaringen til blant annet helse- og sosialombud Helge Hjort er at det virker som dette er en lite hensiktsmessig ordning. Han anser at de saksbehandlerne som i første omgang har fattet vedtaket, naturlig vil være dårlig motivert for å gjøre det om på et senere tidspunkt.

I barnevernsaker kan enkeltvedtak innklages til fylkesmannen. Saksbehandlerne ved fylkesmannens kontor har ofte tidligere arbeidet rundt om på de kommunale kontorene, og kjenner derfor ofte den enkelte saksbehandleren. Slike uheldige faglige koplinger kan være medvirkende årsak til den lave omgjøringsprosenten innenfor norsk sosialvesen, jf. 6.1. I sin årsrapport for 1991 uttrykker helse- og sosialombudet i Oslo bekymring for at klage- og tilsynsordningen skal forvitte og storkne til et sandpåstrøingsorgan.

Generelle klager på barneverntjenesten:

Feilprioriteringer fra barnevernets side kan gi opphav til negative ringvirkninger i hele lokalmiljøet, jf. 2.6 og 8.1.

Fungerer ikke barnevernet tilfredsstillende kan det føre til at foreldre som er i behov av hjelp, ikke våger å be om den, jf. 4.2. For denne gruppen kan berettiget mistillit til tjenesten, føre til at hverdagen blir tyngre enn det som er ment fra samfunnets side. Mistilliten kan også føre til at arbeidet med å identifisere personer med voldelig atferd vanskeliggjøres, jf. 4.3.

Barn som ikke får den hjelpen de er i behov av, risikerer å utvikle avvikende atferd. Politiets erfaring er at de mest kriminelt aktive, har stor tiltrekningskraft på andre barn og unge. I boligområder hvor det får danne seg kriminelle ungdomsgjenger, representerer gjengene en unødvendig ekstrabelastning på barn og foreldre da hverken skoleveien eller lekeplassene er trygge, jf. 2.6.

Kriminelle ungdomsgjenger kan også bidra til at boligområdene sakte forslummes. Det beboerne investerer i områdene, kan ødelegges av hærverk. Ved ungdomsgruppa på Norrmalm i Stockholm anser derfor politiet at det er et viktig ledd i det kriminalforebyggende arbeidet å splitte opp de destruktive gjengene som danner seg omkring lederskikkelsen. Barna vil da blant annet motta klare signaler på hva som anses som akseptabel respektive uakseptabel atferd.

Barn og unge som er i behov av hjelp, sender ofte ut bekymringssignaler på skolen og gir opphav til uro i klassen. På den ene siden bidrar det til å forringe barnas arbeidsmiljø. På den andre siden representerer det en ekstra belastning på lærerne. Det virker også belastende på lærerne at de ikke vet hvor saken til barna står i forhold til barnevernet når barna henvender seg til dem og stiller spørsmål. Helsesøstre og barneleger kan oppleve samme slags frustrasjoner som lærere i samband med en barnevernsak.

I de tilfellene polititjenestemennene selv har bevitnet omsorgssvikt, virker det ikke like belastende å bistå barnevernet ved en tvangshenting. Det oppleves derimot meget belastende når barnet motsetter seg henting, og politiet får mistanke om at tvangsinngrepet er uberettiget.

Barn som bevitner en politihenting, kan bli reddet for at det samme skal skje dem. Uforsvarlige bruk av politi i samband med barnevernsaker, kan derfor bidra til å underminere barnas tillit til myndighetene. Spesielt uheldig er dette i samband med at

de forebyggende avdelingene i politiet gjennom utstrakt oppsøkende virksomhet, bevisst prøver å opparbeide seg tillit blant barn og unge. Barns tillit til myndighetene kan også undermineres når de bevitner at kamerater som er i behov av hjelp, ikke får det.

Behovet for å utkreve ansvar:

I Stortingsmelding nr. 53 (1992-1993) uttrykker Barne- og familiedepartementet at det er viktig både for barnet, overgriper og samfunnet at forhold som omhandler seksuelle overgrep mot barn, blir anmeldt. Etter departementets skjønne representerer en anmeldelse et sterkt signal både overfor barnet og overgriper om at samfunnet ikke aksepterer slike handlinger. Ved å anmelde forholdet legges også ansvaret på den voksne.

Alt kriminalforebyggende arbeid tar sitt utgangspunkt i barns og unges behov for raske og klare signaler om hva som anses som akseptabel respektive uakseptabel atferd. Barnevernarbeidere er offentlige tjenestemenn og som sådan myndighetens representanter. Deres oppførsel har derfor sannsynligvis en spesielt sterk signaleffekt overfor de unge. De prinsippene som Barne- og familiedepartementet legger til grunn for å anbefale anmeldelse av overgrep mot barn, bør derfor også legges til grunn for samfunnets reaksjoner overfor barnevernarbeidere som ikke respekterer regelverket, jf. 5.2. og 6.2. Barn og unge bør ikke sitte igjen med det inntrykket at det skulle eksistere to ulike regelsystem i Norge, jf. 2.5., 5.3. og 6.2.

Rapportene til blant andre helse- og sosialombudet i Oslo har utviklet seg til å bli et viktig styringsverktøy for lokale politikere. Det kan være behov for å utvikle liknende verktøy for barnevernet. Da tjenestens medarbeidere har myndighet til å benytte seg av metoder som i seg selv oppfyller barnevernlovens inngrepskriterier, bør etaten settes under samme form av kontroll som den som gjelder for politi- og lensmannsetaten. Bedre rapportering og kontroll kan sannsynligvis bidra til å bedre korreksjonsmekanismene innenfor dagens barnevernssystem, jf. 2.5 og 7.4.

8.3. Behovet for spisskompetanse i barnevernsaker

Både i Stortingsmelding nr. 53 (1992-1993) og Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-1994) uttrykker Barne- og familiedepartementet behov for å utvikle spisskompetanse i barnevernsaker. Det gjelder generelt, men spesielt saker som omhandler seksuelle overgrep mot barn. Barne- og familiedepartementet uttrykker derimot også bekymring for at for sterk organisasjonsmessig spesialisering av hjelpeapparatets arbeid med seksuelle overgrep mot barn, kan bidra til utviklingen av spesielle subkulturer omkring denne arbeidsoppgaven. Departementet uttrykker bekymring for at fagfolkene skulle kunne komme til å overse likheten mellom hvorledes man bør arbeide med seksuelle overgrep og andre former for privat vold mot barn.

8.4 Behovet for et aktivt tilsyn med barnevernets virksomhet.

På mange samfunnsområder hvor offentlige eller private bedrifter har betydelig makt og det foreligger mulighet for maktmisbruk eller omgåelse av lover og regler forefinnes det offentlige tilsyn eller ombud som skal kontrollere maktutøvelsen. Det kan vises til Kredittilsynet, Helsetilsynet, Konkurransetilsynet, Arbeidstilsynet, Forbrukerombudet, Ligestillingsombudet, Barneombudet mm. Det er også opprettet et særskilt etterforskningsorgan for politiet for å undersøke saker med mulig maktmisbruk fra politiets side.

Det er også tilstrekkelig med dokumentasjon, se 8.2, for å hevde at grove feil begått av barnevernet idag ikke blir etterforsket og heller ikke medfører noen konsekvenser for de ansvarlige for feilen. Når skadevirkningene som følger av slike feil kan være meget graverende og medføre ødelagte menneskeliv og selvmord eksisterer det et åpenbart behov for et kontrollorgan med barnevernet. Det bør utredes om det er ønskelig med et tilsynsorgan eller et ombud, men hensikten må være at det opprettes et organ eller ombud som kan motta klager, undersøke holdbarheten i disse som i så fall korrigeres samt vurdere konsekvenser for de ansvarlige, samt bidra til utvikling av spisskompetanse som nevnt i 8.3. Det forutsettes at kontrollorganet får normale tilsynsfullmakter og at det bygger på en juridisk tilnærming til barnevernet og dets saksbehandling.

Det foreslås at det opprettes et Barnevernsombud eller -tilsyn med myndighet til å bistå i enkelt saker og korrigere feil, undersøke mer generelle forhold knyttet til barneverntjenesten og utvikle spisskompetanse i barnevernsaker.

KAPITTEL 9

OMORGANISERING AV BARNEVERNET

9.1. Tilbakeslag

I de senere årene har fagfolk som arbeider med seksuelle overgrep, i økende grad blitt oppmerksomme på faren for det som går under betegnelsen tilbakeslag. Definisjonen av dette begrepet er en kraftig, effektiv og urettferdig reaksjon som svar på et initiativ til en rettferdig handling som mener å stoppe en urett.

Fenomenet tilbakeslag er ikke bare knyttet til arbeid med seksuelle overgrep mot barn, men er et allment fenomen. Det er alltid forbundet med fare å anmelde eller gripe inn overfor voldelige personer. Fedre i såkalte «mødresaker» reagerer ofte med å utsette mor og barn for sjikane og voldsbruk. De reagerer også ofte med å reise sak om foreldreansvaret for barnet. Polititjenestemenn risikerer også å bli utsatt for vold og trusler i forbindelse med tjenesteutøvelsen. De har derimot utviklet metoder til å beskytte seg.

I Stortingsmelding nr. 53 (1992-1993) om seksuelle overgrep heter det blant annet:

«Tilbakeslag kan føre til at hjelpeapparatet ve-grar seg for å gå inn i også dei opplagte og grove sakene. Dei vert redde for konsekvensane for dei sjølve.»

Frykten for tilbakeslag kan være noe av årsaken til at barnevernet synes å feilprioritere, jf. 2.3. Det virker som dagens barnevernarbeider har en tendens til å henlegge de alvorlige sakene, og i stedet bruke ressursene på de mindre alvorlige, jf. 2.6. og 8.1.

Blant annet gjennom forebyggende tiltak som såkalte «Trygg og Sterk»-kampanjer, oppfordrer samfunnet i dag barn aktivt til å si ifra i tilfelle de utsettes for alvorlige kriminelle handlinger. Det må da også være samfunnets ansvar å trygge barna, familiene deres og de involverte fagpersonene mot tilbakeslag.

9.2. Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid

I saker som omhandler mishandel og overgrep mot barn eksisterer det et motsetningsforhold mellom hjelpeapparatets og politiets ulike roller. Konklusjonen etter Cleveland-skandalen i Nord-England i 1987 var at det var nødvendig med et nært samarbeid mellom politi og hjelpeapparat i denne type saker. Granskningskommisjonen slår fast at dersom politiet både skal skjøtte sitt ansvar overfor barnet og gjennomføre en grundig etterforskning, må politiet foruten innsamling av bevis også erkjenne og utvikle ansvar for å verne barnet. Etter kommisjonens skjønn er det nødvendig at politiet er med på å utvikle og delta i tverretatlig samarbeid.

I Stortingsmelding nr. 53 (1992-1993) anbefaler Barne- og familiedepartementet hjelpeapparatet å søke råd hos politiet i tilfelle det foreligger mistanke om at et barn blir utsatt for overgrep. Av hensyn til at politiet ikke skal sette i gang etterforskning på egen hånd, anbefaler departementet hjelpeapparatet å anonymisere saken. På små steder anser departementet derimot at det alltid vil være en risiko for at politiet selv om saken anonymiseres, kan gjenkjenne barnet. I slike tilfeller anbefaler departementet hjelpeapparatet selv å vurdere hvilke fordeler eller ulemper som kan følge av en henvendelse. Departementet drøfter derimot ikke faren for at hjelpeapparatet kan avvise saken av frykt for tilbakeslag.

I innstillingen til ny barnevernlov uttrykker Forbruker- og administrasjonskomiteen at godt barnevern er avhengig av at barneverntjenesten har et utstrakt samarbeid med andre etater slik at det kan skapes et forebyggende miljø omkring barn og unge, jf. 2.1., 2.4 og 2.6. For at forslaget ikke skulle komme i konflikt med den nye kommuneloven, overlater komiteen kommunene selv å bestemme hvorledes de ønsker å organisere dette samarbeidet. Det virker som kommunene i ulik grad har fulgt oppfordringen. Til tross for at politiet ofte er de som først er inne i de alvorlige sakene, virker det fortsatt som barnevernet i Norge i stor grad har avstått fra å utvikle et nært samarbeid med dem, jf. 2.5. Det kan derfor virke som det i Norge fortsatt eksisterer et uheldig skille mellom sosialtjenesten på den ene siden og kriminalomsorgen på den andre. I Sverige har man i langt sterkere grad greid å bryte ned denne barrieren, jf. 7.5.

9.3. Tidsaspektet i barnevernsaker

Sosiallovutvalgets sterkeste argument for å opprette de nye fylkesnemndene, var behovet for rask saksbehandling i tvangssaker. På så kort varsel som 1-2 dager anså flertallet at det ville være vanskelig for domstolene å behandle saker av det omfang som enkelte tvangssaker vil være. Utvalget pekte blant annet på at en effektiv arbeidssituasjon for domstolene nettopp besto i at rettsforhandlinger er berammet for lang tid framover. Barne- og familiedepartementet anså at betraktningene som Sosiallovutvalgets flertall gjorde seg også måtte være relevante for barnevernsaker, jf. 6.1. og 7.5.

Noe av årsaken til Barne- og familiedepartementets oppfordring om bedret samarbeid mellom barnevernet og politiet, skyldes den vekten man legger på tidsaspektet i barnevernsaker. Barnevernets hovedoppgave er foruten å forebygge omsorgsovertakelser, også å avdekke omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, jf. 2.4. Skal barnevernet lykkes med denne oppgaven forutsetter det utstrakt samarbeid med andre som har kontakt med barn og unge. Politiet er derfor også av denne grunnen en naturlig samarbeidspartner. Foruten å være først inne i de alvorlige sakene, driver politiets forebyggende avdelinger utstrakt oppsøkende virksomhet. De besøker barnehager og skoler og møter også ellers barna der de ferdes til daglig. Politiet kan derfor bidra til å skape det forebyggende miljø som barn og unge er i behov av, jf. 2.6. og 9.2.

9.4. Hjelpeapparatets og politiets ulike tradisjoner med seksuelle overgrep

Psykologer og polititjenestemenn har ulike tradisjoner i forhold til for eksempel seksuelle overgrep. Hjelpeapparatet har helt fram til i dag i stor grad fornektet at barn kan utsettes for misbruk. Helt fram til de siste ti-årene har pasientenes forklaringer blitt sett på som uttrykk for fantasi. Innenfor psykiatrien har man også sett på pasientenes psykiske skader så som for eksempel hysteri hos kvinner, som uttrykk for en indre svakhet hos vedkommende. Dette til tross for at norsk strafferett alt siden begynnelsen av århundret har erkjent at seksuelt misbruk av barn forekommer. Politiet har derfor lengre tradisjoner med denne formen for voldsutøvelse enn det sosiale hjelpeapparatet.

I motsetning til polititjenestemenn har psykologer vanligvis lite eller ingen felterfaring. Psykologer har derfor sjelden egne personlige erfaringer av ulike former for vold. Dette kan være noe av årsaken til at man innenfor kriminologien og psykiatrien benytter seg av ulik terminologi. Innenfor psykiatrien taler man om behandling, mens man innenfor kriminologien taler om rehabilitering. Det første uttrykket knytter seg til at man anser at pasientens symptomer er et uttrykk for en indre svakhet, mens det andre knytter seg til at kriminologer anser at mennesket naturlig har tatt skade. De to termene kan derfor ses på som et uttrykk for to diametralt motsatte menneskesyn. Dette kan være noe av årsaken til spenningsforholdet mellom psykologer og jurister, jf. 6.2.

9.5. FN's krav til den utredende myndigheten i barnevernsaker

I artikkel 9, punkt 1 i FN's konvensjon om barnets rettigheter heter det:

«1. Partene skal garantere at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når kompetent myndighet, som er underlagt rettslig overprøving og i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, beslutter at slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Slik beslutning kan bli nødvendig i enkelttilfeller som f.eks. der mishandling eller vanskjøtsel fra foreldrenes side har forekommet eller dersom foreldrene lever atskilt og det må treffes en avgjørelse om hvor barnet skal bo.»

Rapporten til forskergruppen Asplan Analyse «Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet» konkluderer med at dagens barnevernarbeidere både mangler formell og personlig kompetanse i forhold til de oppgavene som de har blitt satt til å løse, jf. 5.3. Det virker derfor som vi i dag ikke oppfyller betingelsene i barnevernskonvensjonen. Barne- og familiedepartementet vil satse på en videreføring av arbeidet med å forbedre grunn-, etter- og videreutdanningstilbudene. Disse tiltakene er derimot langsiktige. De kan dessuten vanskelig avhjelpe problemet med at dagens barnevernarbeidere ifølge forskergruppen, er i behov av mer livs- og felterfaring. For å oppfylle konvensjonen kan det derfor være behov for å finne fram til andre yrkesgrupper som bedre oppfyller kompetansekravene.

Ifølge forskergruppen Asplan Analyse A/S er det undersøkelsesfasen som stiller de største kravene til utredere. En polititjenestemann med etterforskningserfaring vil sannsynligvis i større utstrekning oppfylle kravene til formell kompetanse i saksbehandling og jus. Da antallet polititjenestemenn er langt høyere enn antallet sosialarbeidere, vil det sannsynligvis også være mulig å finne fram til interesserte tjenestemenn med den nødvendige livs- og felterfaringen.

Det eksisterer en rekke svakheter ved dagens system hvor barnevernet både skal opptre som hjelper og som påtalemyndighet. Forskergruppen Asplan Analyse A/S anbefaler derfor at man skiller hjelpe- og kontrolldelen i barnevernet. Barne- og familiedepartementet satser på en omorganisering innenfor rammen av det kommunale barnevernkantoret. Denne omorganiseringen kan derimot vanskelig avhjelpe problemet med uheldige faglige koplinger, jf. 2.5. På samme måte som ved opprettelsen av fylkesnemndene, kan det være behov for å øke avstanden mellom de involverte i barnevernsaker, jf. 6.1.

Cleveland-rapporten konkluderer blant annet med at politiet må erkjenne og utvikle ansvar for å verne utsatte barn. Etter kommisjonens skjønn er det nødvendig at politiet er med på å utvikle og delta i tverretattlig samarbeid. Barne- og familiedepartementet peker på at det eksisterer liknende behov i Norge. Det virker derfor som det eksisterer et behov for å videreutvikle Politihøyskolens etterutdanningstilbud i forebyggende arbeid.

Spesielt i samband med bekjempelse av ungdomskriminaliteten, anser Rikspolisstyrelsen i Sverige at politiet på grunn av sin daglige og direkte erfaring kan utgjøre et nav som ulike andre samfunnsinnsanser kan spre seg ut fra. Politiet har også opparbeidet seg en helt annen tillit i befolkningen enn barnevernet. Det kan derfor virke som det er behov for å omorganisere barnevernet på høyere plan enn det kommunale. Legges kontrolldelen av barnevernet inn under de forebyggende avdelingene ved landets ulike politikamre, virker det som samfunnet settes i bedre stand til å ivareta barns behov for et effektivt, legalt og legitimt barnevern, jf. 6.1.

Det foreslås at kontrolldelen av barnevernet overføres til Justisdepartementet og underlegges de forebyggende avdelingene ved de lokale politikamrene, mens barnevernets hjelpedel beholdes i Barne- og familiedepartementet.

9.6. Menneskelige, rettslige og økonomiske korreksjonssignaler etter omorganiseringen

Den foreslåtte omorganiseringen ser ut til å ville bidra til at barnevernssystemet mottar bedre korreksjonssignaler enn det som er tilfellet i dag.

I tilfelle dagens barnevern begår feil, er det i første rekke andre som må ta de menneskelige belastningene, jf. 2.5. og 8.2. Feilprioriterer barnevernet, er politiet en av de gruppene som påføres merarbeid og -belastninger. På grunn av adferdssosialisering, kommer derimot politiet i første rekke i kontakt med guttene. De kommer derimot også i kontakt med en del jenter i samband med oppsplitting av destruktive barne- og ungdomsgjenger. Feilprioriterer de forebyggende avdelingene, vil de sannsynligvis motta negative signaler fra kolleger. Denne mekanismen uteslutter derimot ikke behovet for utstrakt samarbeid mellom foreldre og ulike offentlige etater som er i kontakt med barn og unge. Behovet for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid vil være like stort etter en omorganisering.

De rettslige korreksjonssignalene vil ikke bli nevneverdig berørt av omorganiseringen. De må i tilfelle bedres ved økt kompetanse hos dommerstanden og de tidligere foreslåtte forandringene, jf. 6.1., 7.5. og 8.3.

De økonomiske korreksjonssignalene i dagens barnevernssystem er ikke klare. På den ene siden tas omsorgsovertakelsesavgjørelsene av en statlig uavhengig nemnd, mens utgiftene påføres kommunen og fylkeskommunen. Feilprioriteringer kan påføre hele samfunnet unødvendige kostnader, jf. 8.1. På samme måte som fylkesnemndene og det alminnelige rettsapparatet, er politi- og lensmannsetaten direkte underlagt staten. Det kan derfor synes som om en omorganisering på departementalt plan, vil bidra til å bedre de økonomiske signalene i systemet.

9.7. Styrking av det kriminalforebyggende rådet (KRÅD)

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) ble opprettet ved kongelig resolusjon i oktober 1980 og

er administrativt knyttet til Justisdepartementet. Hovedoppgaven til KRÅD er å bidra til å produsere og distribuere kunnskap om årsakene til kriminalitet samt å foreslå kriminalitetsforebyggende tiltak på ulike sektorer i samfunnet. Et hovedmål for rådet er å avverge at uønsket, asosial og kriminell atferd oppstår og utvikler seg. Derfor er barn og unge en viktig målgruppe for rådets arbeid.

Det eksisterer to ulike tilnæringsmåter til kriminalitet: et strafferettslig og et samfunnsmessig. De to ulike perspektivene uteslutter ikke hverandre, men representerer to komplementære perspektiver. Det samfunnsmessige tar sitt utgangspunkt i at det eksisterer en rekke risikofaktorer som kan påvirkes gjennom kriminalitetsforebyggende tiltak. Det strafferettslig er individorientert og tar sitt utgangspunkt i at kriminalitet i siste instans består av en rekke enkelthandlinger begått av personer som i prinsippet kunne handle annerledes.

Barneverntjenestens hovedoppgave er å forebygge omsorgsovertagelser og at barn kommer i faresonen for å utvikle alvorlige sosiale problemer. I så henseende er alle forvaltningsnivåer pålagt oppgaver som relaterer seg til barne- og ungdomsvern, jf. 2.4. Skal samfunnet ha reell mulighet til å lykkes med denne oppgaven, trenger alle nivåer å motta signaler slik at det kan settes inn egnede tiltak i tide.

KRÅD har tidligere foreslått en strukturert samordning av kommunale og statlige myndigheters kriminalitetsforebyggende tiltak rettet mot barn og unge. Det har vist seg at den nødvendige samordningen på kommunalt nivå har vært helt avhengig av aktiv deltagelse fra etatsjefenes side. Ulik interesse for kriminalitetsforebyggende arbeid hos denne gruppen, kan være noe av årsaken til at graden av samarbeid varierer fra kommune til kommune, jf. 2.1., 2.6., 8.1 og 9.2.

Det foreslås styrking av KRÅD og lovfesting av hensiktsmessige samarbeidsorganer for å drive kriminalitetsforebyggende arbeid.

KAPITTEL 10

LITTERATUR OG REFERANSELISTE

10.1 Litteratur

Alternativ til vold, Oslo, «Foreløpig rapport fra Alternativ til vold», nov. 87 - aug. 90

Aschjem, Øivind, Kriseteam for eldre, Porsgrunn kommune, «Rapport fra kriseteam for eldre, Porsgrunn kommune, 1988-1990», utgivelsesår ikke oppgitt, antatt 1991

Barne- og familiedepartementet: «Barn har rett - Norges første rapport til FN om konvensjonen om barnets rettigheter», Q-0827, 1993

«Betalingsordninger i barnevernet», rundskriv nr. Q-820 TRE, 1992

«Forarbeider til lov om barneverntjenester», Ot.prp. nr. 44, 1991-1992

«Forskrifter om fylkeskommunens rett til å kreve refusjon fra kommunen for opphold i institusjon», rundskriv nr. Q-0817 TRE, 1993

«Innstilling til lov om barneverntjenester», O.nr. 80, 1991-1992

«Kompetanse- og utdanningsbehov i barnevernet», Asplan Analyse, Q-0805, desember 1992

«Lov om barneverntjenester av 17. juli 1992»

«Opplysningsplikt til barnevernet», småskrift, 1992

«Program for nasjonal utvikling av barnevernet 1991, 1992 og 1993», rundskriv nr. Q-4/91, Q-19/91 og Q-4/92

«Seksuelle overgrep mot barn», stortingsmelding nr. 53, 1992-1993

«Stortingsproposisjon nr. 1 (1993-94)», 24. september 1993

Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Kommunenes Sentralforbund, «Rutinehåndbok for barneverntjenesten i kommunene», rundskriv nr. Q-0780, mai 1992

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk i Tromsø, «Årsmelding 1992», 1993

Barnevernets Utviklingscenter, «Fosterhjemsarbeid», ISSN 0803-9798, temahefte nr. 4, 1993

Brinkveien barnehjem, Tromsø, «Årsmelding 1992», 29.3.1993

Brottsforebyggende rådet, Stockholm, Sverige, «Barnens brott och föräldrarnas ansvar», 1990-1

«Some data on BRÅ»

«Apropå», nr. 6/1990

Det kriminalitetsforebyggende råd, «Forebygging av kriminalitet - Styrking og samordning av tiltak på lokalplanet», Oslo, 1989

Dom 29. februar 1984 i l.nr. 30/1984

Fagbladet nr. 10-1992 og nr. 9-1993

Familie- og forbrukerdepartementet, «Foreldreansvar og samværsrett», Oslo, 1990

FNs konvensjon om barnets rettigheter

Folkhälsoinstitutet, «Narkotikapolitik - De svenska erfarenheterna», Stockholm, 1993

Fylkesnemnda for sosiale saker i Troms og Finnmark, «Årsrapport 1993»

Heap, Kari Killén, «Omsorgssvikt og barnemishandling - En kasusstudie og etterundersøkelse av barn i omsorgssviktsituasjoner», Kommuneforlaget, 1988

Hedel, Eyvind, «Klientkarrierer i barnevernet - En beskrivende og evaluerende undersøkelse med basis i 23 kasus - Prosjektbeskrivelse», mai 1993

Brev til informantene i delprosjektet «Omsorgssvikt i systemet»

Helsedirektoratet, «Helsetjenesten og privat vold - Handlingsplan», juni 1986

Helse- og sosialombudet i Oslo kommune, «Årsrapport 1988, 1989, 1990, 1991 og 1992»

Justis- og politidepartementet, «Fri rettshjelp i barnevernssaker, jf. Lov om fri rettshjelp av 13.6.1980 nr. 35 § 22 tredje ledd og § 19 nr. 2», rundskriv G-180/92

«Kriminalpolitisk handlingsplan», 1990

«Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967»

«Politiets forebyggende tjeneste: Idébank, prosjektregister», 1991

Justisdepartementet, Sverige, «Lokalt brottsforebyggende arbete m.m. - Proemoria av arbeidsgruppen med oppgift att främja det brottsforebyggande arbetet (Ju 1991:C)», Ds 1992:93, september 1992

Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Sosialdepartementet, «Sverige, EU och effektiv narkotikabekämpfung», Sverige, utgivelsesår ikke oppgitt, antatt 1993

Landsforeningen for familiens rettigheter (LFFR), diverse brever, møteinnkallelser og årsrapporter

Nordiskt socialt arbete nr. 1/1992 og nr. 2/1993

Norsk Fjernundervisning, «Seksuelle overgrep mot barn og voksne – Et undervisningsprogram med videogrammer og studiehefter, samt lærebok», forlaget Liv, 1987

Oslo Røde Kors, Barn og unges kontakttelefon, «Årsrapport 1993», 1994

Pedagogisk-psykologisk tjeneste for grunnskolen i Tromsø og Karlsøy, «Årsmelding 1993», 30.1.94

Pressens faglige utvalg, «Presseetikk med vær varsom-plakaten», 1992

Polismyndigheten i Stockholm, Norrmalmspolisen, Ungdomsprojektet, «Ettårsrapport från Norrmalmspolisens projekt «För ungdom i framtid», 1990 og 1991

Rapport nr. 3 från Norrmalmspolisens projekt «För ungdom i framtid», 1992

Brottsstatistik om ungdomar med svenkt/utländskt ursprung, 1992

Rikspolisstyrelsen i Stockholm, «Rakt på ungdomsbrotten – Ett manifest från polisen om kampen mot ungdomsbrottsligheten», 1990

Sosialdepartementet: «Effektiviseringstiltak i barnevernet», rundskriv nr. I-0625, 10. oktober 1989

«Saksbehandlingen i barnevernet», rundskriv I-45/84, 15. februar 1980

«Seksuelle overgrep mot barn – Veileder», rundskriv nr. I-0690, 1992

«Stortingsmelding nr. 72 – Om barne- og ungdomsvernet, 1984 – 85»,

«Taushetsplikt i sosialforvaltningen», rundskriv I-14/89, 27. februar 1989

Stockholms Läns Landsting, Omsorgsnämnden, «Nya grepp i praktiken – Seminarium om § 12-vården, Sjudarhöjden, 15–16 mars 1990», 1990

Støttesenteret mot incest, Oslo: «Rapport fra høring for mødre til incestutsatte barn på Støttesenteret mot incest – Oslo 12.12.92», 1993

«Årsrapport 1992», 1993

Svenska Institutet, Sverige, «Some observations on crime prevention in Sweden», november 1992

Tromsø kommune, «Tiltaksplan for edruskapsfeltet 1993 – 1996», 12. oktober 1992

Utekontakten i Tromsø, «Årsrapport 1989, 1990 og 1992», utgivelsesåret ikke oppgitt, antatt 1990, 1991 og 1993

Underveis - En avis for selvhjelp i praksis, nr. 4, årgang 2, 17. mars 1994, «Tema Barnevern»

UNGForsk, «Fritidsmønster og risikoatferd – En undersøkelse av fritids-vaner til 16–19 åringer i Oslo», rapport 1/94, Program for ungdomsforskning, Norges forskningsråd, Oslo

Valla, Lise, Spes. i klinisk psykologi, Brev til stortingsrepresentant Tore A. Liltved av 27.1.87 og brev til sosialminister Tove Veierød av 27.12.91

10.2. Intervjuer

Advokat Knut Horn, Skippergata 8–10, Boks 164 Sentrum, 0102 OSLO

Advokatfullmektig Jens Fredrik Christiansen, Bygdøy allé 10, 0262 OSLO

Barnevernpedagog Aslak A. Ulberget, Barn og unges kontakttelefon, Oslo Røde Kors, Fredrik Stangsgt. 11–13, 0264 Oslo

Dr. philos., førsteamanuensis ved Pedagogisk forskningsinstitutt Stein Erik Ulvund, Universitetet i Oslo

Etterforsker Dan Gustafzon, leder for Norrmalmspolisens ungdomsgruppe, Stockholm

Landsforeningen for familiens rettigheter (LFFR), ved Gerd Augdahl og Per Hansen, Boks 41, 1342 Jar

Riksförbundet för familiens rettigheter (RFFR), Stockholm, Sverige

Dessuten har en rekke lokale politikere og offentlig ansatte bidratt med råd og delgitt egne personlige erfaringer med barnevernet. Da disse personene er i den arbeidssituasjonen at de er avhengig av å samarbeide med barneverntjenesten, ønsker de å være anonyme. Også en rekke journalister og andre privatpersoner har bidratt med personlige erfaringer og egne synspunkter.

KAPITTEL 11

11.1 Forslag.

Det vises til begrunnelsen og forklaringene i dette dokument og på denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

Stortinget ber Regjeringen:

1. sørge for en nøye gjennomgang av lærebøkene ved sosialarbeider- og barnevernspedagogutdannelsen, herunder fjerning av Kari Killéns lærebøker, med sikte på å innføre et forsvarlig utdanningstilbud i samsvar med nødvendige rettssikkerhetshensyn i barnevernssystemet.
2. fremme forslag om å omformulere § 4–12 i barnevernloven på en slik måte at bestemmelsen tydeligere avspeiler at det strafferettslige kriteriet om reelle handlingsalternativer også ligger til grunn for samfunnets sanksjoner etter barnevernloven.
3. fremme forslag om å oppheve lovbestemmelser som gir andre myndigheter og offentlige instanser opplysningsplikt overfor barnevernet, inntil barnevernets kontrolloppgaver er overført til en kompetent myndighet.
4. fremme forslag om å innføre en rettshjelpsordning som bidrar til å dekke barnevernets, barnets og foreldrenes behov for juridisk assistanse i barnevernsaker slik at legitimitetsbehovet til barneverntjenesten dekkes.
5. opprette et kontrollorgan for rettshjelpsordningen i barnevernet i samarbeid med Den Norske Advokatforening og Forbrukerrådet.

6. fremme forslag om å nedlegge fylkesnemndene for sosiale saker og overføre sakene og ressursene til det alminnelige rettsapparat.
7. fremme de nødvendige forslag for å innføre en ordning med offentlig autorisasjon for psykologer som ønsker å ta oppdrag som rettssakkyn-dige i barnevern- og barnefordelingssaker.
8. fremme de nødvendige forslag for at konflikt-rådene får utvidet mandat og trekkes aktivt inn i behandlingen av barnevernsaker.
9. fremme de nødvendige forslag som medfører opprettelsen av enten et Barnevernsombud eller et Barneverntilsyn til å bistå og/eller korri-gere barnevernet i enkeltsaker, undersøke mer generelle forhold i barneverntjenesten og utvikle spisskompetanse i barnevernsaker.
10. fremme de nødvendige forslag for å overføre barnevernets nåværende kontrolldel til de forebyggende avdelingene ved politikamrene, mens barnevernets hjelpedel bibeholdes ved sosialtjenesten.
11. fremme forslag om en styrking av det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) og lovfesting av hensiktsmessige samarbeidsorganer for å drive kriminalitetsforebyggende arbeid.

6. desember 1995.