

# Terskelen for meldeplikt til barnevernet når ansatte i Nav blir bekymret for klientens omsorgsevner

3.10.2023 (2023/287)

Saken gjelder et Nav-kontor som sendte melding til barnevernet fordi de opplevde en klient som konfliktskapende og ble bekymret for hennes omsorgsevner.

Ansatte i Nav har taushetsplikt om klientenes personlige forhold. Både taushetsplikten og meldeplikten til barnevernet ivaretar viktige samfunnshensyn. Offentlig ansatte har etter loven under visse omstendigheter rett og plikt til å melde til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikt. Vilkårene er oppfylt hvis det er «grunn til å tro» at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen «alvorlig omsorgssvikt».

Sivilombudet fant under tvil ikke grunnlag for å konkludere med at det var brudd på taushetsplikten å sende melding til barnevernstjenesten i saken her. Ombudet mente imidlertid at det var brudd på personvernforordningen å ta med en sensitiv personopplysning som ikke var nødvendig og ikke tjente noe legitimt formål. Ombudet mente også at klageren skulle ha blitt informert om at det ble sendt melding om henne til barnevernstjenesten.

Saken avdekket mangler ved Arbeids- og velferdsetatens ivaretagelse av sitt myndighetsansvar. Etatens rutinebeskrivelser gir for lite veiledning, og gir inntrykk av at

**terskelen for å melde til barnevernet uten hinder av taushetsplikt er lavere enn det som følger av loven. De ansatte ved det lokale Nav-kontoret virket å ha fulgt de interne rutinene, men tok utgangspunkt i feil informasjon om terskelen for å melde. Ombudet har bedt Arbeids- og velferdsetaten om å gjennomføre flere tiltak, herunder å endre de interne rutinene og vurdere behovet for mer opplæring. Vi har bedt om tilbakemelding innen 15. november 2023.**

## **1. Sakens bakgrunn**

(1) A klagde 13. januar 2023 til Sivilombudet, og anførte at Nav X (heretter Nav-kontoret) hadde brutt taushetsplikten ved en melding til barnevernstjenesten i Y om henne og hennes barn. Meldingen var udatert og skal ha blitt mottatt av barnevernstjenesten den 16. februar 2022. Meldingen er skrevet av klagerens tidligere veileder/saksbehandler i samråd med overordnede, men er signert av avdelingsledelsen ved Nav-kontoret.

(2) Navs skjema for melding har et fritekstfelt, der det ikke står noe om vilkårene for å melde, men den ansatte oppfordres til å beskrive «det du har sett eller hørt, og hvorfor du er bekymret for barnet». Der har Nav-kontoret skrevet en lengre begrunnelse for meldingen, i hovedsak om inntrykket Nav-kontoret over mange år har dannet seg av klageren. Nav-kontoret skriver at klageren er vanskelig å samarbeide med og lett kommer i konflikt. Hun skal hyppig ha byttet veileder/saksbehandler og sendt en rekke klager på Nav-ansatte. Nav uttrykker bekymring for at mor med sin konfliktskapende adferd er alene med omsorgen for barn, og om hun er en god rollemodell. Nav-kontoret fremhever at klageren «ble gravid med donor» og at det ikke er noen «far inne i bildet». Nav-kontoret har ellers blant annet vist til at klageren «tidligere» skal ha hatt flere psykiatriske diagnoser, som hun er uenig i, og har «kjempet hardt for å få diagnoser fjernet».

(3) Meldingen ble sendt etter at klageren hadde inngitt serviceklage på den aktuelle saksbehandleren og byttet til et annet Nav-kontor. Det skal ha vært om lag et halvt år siden siste kontakt mellom klageren og saksbehandleren som ønsket å melde bekymring. Det forelå ikke noen ny informasjon om barnas omsorgssituasjon eller klagerens situasjon på tidspunktet da meldingen ble sendt.

(4) De ansatte ved det lokale Nav-kontoret fulgte to rutinebeskrivelser fra Nav sentralt da de sendte meldingen. Begge rutinene inneholder henvisninger til lovbestemmelser om meldeplikten, men vilkårene for å melde er ikke nærmere beskrevet eller gjengitt.

(5) Klageren kontaktet Nav angående mulig brudd på taushetsplikten i e-post 16. mai 2022. Hun opplyste at saken var blitt henlagt hos barnevernstjenesten, men reagerte på at det var sendt

melding og på innholdet i den. Hun sendte klage til Nav over brudd på taushetsplikten 9. august 2022.

(6) Nav-kontoret sendte 26. august 2022 et brev til Statsforvalteren i Z, Helse- og sosialavdelingen, og ba dem vurdere om bekymringsmeldingen eller elementer i den utgjorde brudd på taushetsplikten. Statsforvalteren svarte i brev 8. september 2022 at de kun fører tilsyn med de kommunale sosialtjenestene i Nav. Saken falt utenfor statsforvalterens tilsynsansvar fordi klageren hadde mottatt arbeidsrettet oppfølging, som hører under den statlige delen av Nav. Nav-kontoret ba deretter Nav Z om å vurdere om bekymringsmeldingen utgjorde brudd på taushetsplikten. Nav Z sendte 20. desember 2022 et brev til klageren, med tittelen «Svar på klage om brudd på taushetsplikt», der klagerens anførsler om brudd på taushetsplikten ble imøtegått.

(7) I klagen hit 13. januar 2023 anførte klageren at både innholdet i meldingen og tidspunktet for meldingen tilsier at den ble inngitt på grunn av en konflikt mellom klageren og hennes tidligere saksbehandler, snarere enn en konkret bekymring for klagerens barn. Klageren anfører at vilkårene for opplysningsplikt til barnevernstjenesten ikke var oppfylt og at taushetsplikten er brutt. Videre er det anført at meldingen inneholder taushetsbelagte og sensitive opplysninger om personlige forhold som ikke er nødvendige for å vurdere barnas omsorgssituasjon, blant annet at barna er unnfanget ved donor.

## 2. Våre undersøkelser

(8) I brev 4. mai 2023 herfra ble Nav Z bedt om å besvare spørsmål om hvordan forholdet mellom taushetsplikten og meldeplikten til barnevernet er ivaretatt i saken. Vi viste til at meldeplikten til barnevernet er et selvstendig ansvar som påligger den enkelte ansatte i forvaltningen, men at bekymringsmeldingen i dette tilfellet var signert av avdelingsledelsen ved Nav-kontoret som dermed hadde påtatt seg ansvaret for at den ble sendt. Vi spurte blant annet om:

- De ansatte ved Nav-kontoret hadde foretatt noen vurdering av om lovens kriterier for å melde var oppfylt? Og i så fall – om denne vurderingen var nedtegnet noe sted?
- Hvilke tiltak som er gjort for å sikre at ansatte ved lokale Nav-kontor har tilstrekkelig kjennskap til lovens vilkår for å melde bekymring uten hinder av taushetsplikt? Herunder spurte vi om det finnes rutiner for å sikre at det foretas en vurdering av om vilkårene er oppfylt før bekymringsmelding til barnevernstjenesten blir sendt.
- Det var adgang til å dele alle de detaljerte personopplysningene som kom frem av bekymringsmeldingen, herunder at klagerens barn var unnfanget ved donor?

(9) Nav, ved rettsseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (heretter direktoratet), svarte 30. mai 2023 på vårt undersøkelsesbrev. Direktoratet skrev at det lokale Nav-kontoret var bekymret for klagerens omsorgsevne etter erfaringer og observasjoner gjennom flere år i oppfølgingen av henne. Det ble blant annet vist til hennes atferd i møte med veileder og uenighet rundt psykiske diagnoser. Veileder/saksbehandler vurderte at det kunne være en fare for alvorlig omsorgssvikt «i fremtiden», og at lovens vilkår for å melde derfor var oppfylt. Videre skriver direktoratet at

meldingen «var ment som en informasjon til barnevernet slik at de kunne vurdere om det forelå et behov for støtte i familieforholdet eller ikke».

(10) Direktoratet opplyste at ansatte ved lokale Nav-kontor ikke har dybdekompetanse om de rettslige vilkårene for å melde bekymring til barnevernet, men bare at det skal meldes dersom man har «en reell bekymring». Direktoratet ga likevel uttrykk for at innholdet i meldingen «med fordel kunne ha vært knyttet nærmere opp mot lovens vilkår».

(11) Sammen med svaret sendte direktoratet kopi av to rutinebeskrivelser for melding til barnevernet som er tilgjengelig på Navs intranett, og opplyste at det lokale Nav-kontoret har fulgt disse i saken. Direktoratet opplyste at rutinene «i stor grad omhandler det administrative, og ikke går i dybden på vurderingen av de rettslige vilkårene». Direktoratet erkjente at det var behov for omarbeiding av rutiner og rundskriv, slik at «rutinene i større grad setter Navs ansatte i stand til å foreta riktige rettslige vurderinger knyttet til meldeplikt til barnevernet».

(12) Klageren fikk oversendt svaret fra Nav. Hun svarte i brev 15. juni 2023 at også svaret fra direktoratet tydet på manglende forståelse av hva som kreves for at meldeplikt til barnevernstjenesten skal utløses. Hvis det var riktig at meldingen ble sendt «som informasjon» for at barnevernet skulle vurdere om det var behov for «støtte i familieforholdet», var det påfallende at Nav-kontoret ikke hadde bedt om hennes samtykke til å kontakte barnevernstjenesten med sikte på mulige hjelpetiltak. Klageren fastholdt at omstendighetene og tidspunktet for meldingen samlet sett tilsa at den var blitt sendt som gjengjeldelse for hennes klager på den aktuelle saksbehandleren.

(13) Direktoratet fikk oversendt klagerens brev til orientering, og har ikke hatt merknader.

### **3. Sivilombudets syn på saken**

(14) Spørsmålet i saken er om Nav-kontoret har fulgt reglene som gjelder for å sende melding til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikt, jf. barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11. Mer overordnet, og av betydning også for andre saker, reiser saken spørsmål om Navs rutiner og retningslinjer gir ansatte ved lokale Nav-kontor riktig anvisning på ansattes rett og plikt til å melde fra om bekymring til barnevernstjenesten.

#### **3.1 Rettslige utgangspunkter**

##### **3.1.1 Taushetsplikt og meldeplikt**

(15) De ansatte i Nav har taushetsplikt, jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 7 og forvaltningsloven § 13 flg. Taushetsplikten skal blant annet gi tillit til at personlige opplysninger blir behandlet på en forsvarlig måte og ikke spres mer enn nødvendig. Slik tillit er nødvendig for at borgerne skal føle seg trygge når de gir opplysninger om personlige forhold til forvaltningen. Ansatte i Nav kommer jevnlig i kontakt med klienter som har ulike utfordringer, og en del av disse har barn. For å bistå klientene best mulig, er Nav avhengig av at klientene deler opplysninger om private forhold, også sensitive personopplysninger. Det er viktig at

barnefamilier som trenger det får nødvendig bistand fra Nav. Foreldre som har utfordringer, skal kunne dele opplysninger om sin livssituasjon, uten bekymring for at informasjonen blir gitt videre. Unntak fra taushetsplikten gjelder bare der vilkårene i loven er oppfylt, blant annet hvis det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen.

(16) Nav-ansatte kan bli kjent med forhold som gjør at de blir bekymret for barns omsorgssituasjon. Den ansatte møter normalt bare foreldrene, ikke barna, og vil derfor ofte ha begrenset kunnskap om barnas situasjon, utover det klienten eventuelt selv har fortalt. Det er dermed ikke en utypisk situasjon at veileder/saksbehandler kan reagere på en klients opptreden, og bli bekymret for omsorgsevnene, uten å ha konkret kjennskap til barna eller hvilke forhold de lever under.

(17) Nav-ansatte har samtidig meldeplikt til barneverntjenesten både etter barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11. Foreligger det meldeplikt, går meldeplikten foran taushetsplikten. Vilrårene for meldeplikten er beskrevet slik i Elisabeth Gording Stang, Karnov lovkommentar (Lovdata), note 2 til barnevernloven § 13-2:

«Meldeplikten innebærer et inngrep i foreldres og barns privat- og familieliv etter EMK artikkel 8 jf. Grunnloven § 102. Lovgiver har bestemt at hensynet til å sikre barn nødvendig omsorg, beskyttelse og hjelp skal gå foran retten til privatliv og personvern i de tilfellene som er nevnt. De materielle vilrårene i bokstavene a til e er derfor strenge; de omfatter bare alvorlige forhold. Det er ikke tilstrekkelig at melder er bekymret for et barn, eller mener at et barn kan ha behov for hjelpetiltak etter lovens kapittel 3; bekymringen må gjelde ett eller flere av de forhold som er uttrykkelig nevnt i bokstavene a til e, og som knytter seg til vilrårene for å treffe tvangsvedtak etter lovens kapittel 5 og 6. Beviskravet er derimot ikke strengt; det er tilstrekkelig at det er grunn til å tro at slike alvorlige forhold foreligger.»

(18) Meldeplikten, både etter barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11, inntreer bare der det er «grunn til å tro» at barnet er i en slik alvorlig situasjon som beskrevet i loven, dvs. at barnet er utsatt for f.eks. mishandling, alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt.

(19) Barnevernloven § 13-2 første ledd lyder:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, skal uten hinder av taushetsplikt melde fra til barnevernstjenesten uten ugrunnet opphold i følgende tilfeller:

- a. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller utsatt for annen alvorlig omsorgssvikt
- b. når det er grunn til å tro at et barn har en livstruende eller annen alvorlig sykdom eller skade og ikke kommer til undersøkelse eller behandling
- c. når det er grunn til å tro at et barn med nedsatt funksjonsevne eller et spesielt hjelpetrengende barn ikke får dekket sitt særlige behov for behandling eller opplæring
- d. når et barn har vist alvorlige atferdsvansker ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, ved problematisk bruk av rusmidler, eller ved å ha vist annen form for utpreget

normløs atferd

e. når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel»

(20) Folketrygdloven § 25-11 andre ledd pålegger på samme måte «enhver som gjør tjeneste i trygdens organer», å melde fra til barnevernstjenesten uten hinder av taushetsplikt når de opplistede vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Vilrårene er de samme som i barnevernloven § 13-2 første ledd bokstav a-e, gjengitt ovenfor.

### 3.1.2 Meldeplikt – krav til alvorlighetsgrad

(21) Barnevernloven § 13-2 og kriteriet «alvorlige mangler ved den daglige omsorgen» er en videreføring av § 6-4 i den tidligere barnevernloven 1992, jf. Prop. 133 L (2020-2021) på side 585. I Prop. 169 L (2016-2017) side 147 heter det, om den tidligere bestemmelsen (§ 6-4):

«Det er ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva som omfattes av begrepet «alvorlig omsorgssvikt». Vurderingen vil alltid avhenge av forholdene rundt det enkelte barnet, og med utgangspunkt i [den offentlig ansattes] egen faglige vurdering og det som er tilgjengelig av opplysninger og dokumentasjon. I en del tilfeller vil det være klart at barnet befinner seg i en situasjon som utløser plikt til å melde fra til barneverntjenesten. I andre tilfeller vil dette være vanskeligere å vurdere. Det er ikke lett å trekke absolutte grenser mellom akseptabel og uakseptabel omsorg. Alvorlighetsgraden og antallet forsømmelser barnet utsettes for, må vurderes. Det er også av betydning om forsømmelsene er sporadiske eller vedvarende.»

(22) Uttrykket «alvorlige mangler ved den daglige omsorgen» sikter blant annet til den daglige praktiske omsorgen, med trygge boforhold, mat, klær og den oppfølging som er nødvendig for barnets fungering i hverdagen. Uttrykket dekker også alvorlige mangler i den emosjonelle og psykiske kontakten mellom barn og foreldre, jf. Prop. 133 L (2020-2021) s. 203. Psykiske lidelser hos foreldrene er nevnt som et av flere eksempler på forhold som kan forårsake utrygghet hos barnet.

### 3.1.3 Meldeplikt – beviskravet «grunn til å tro»

(23) Beviskravet for at meldeplikt skal inntre er, både etter barnevernloven § 13-2 og etter folketrygdloven § 25-11 at det er «grunn til å tro» at et barn blir utsatt for slike forhold som er opplistet, for eksempel «alvorlig omsorgssvikt». Hva som skal til for det anses å være «grunn til å tro» er også omtalt i Prop. 169 L (2016-2017) på side 147:

«Kravet «grunn til å tro» innebærer at det ikke kreves sikker viten om at situasjonen er så alvorlig som beskrevet, men at det samtidig må foreligge mer enn en vag og udefinerbar mistanke. Kravet er oppfylt dersom det foreligger en bekymring eller mistanke som er begrunnet i konkrete forhold knyttet til det enkelte barnets situasjon. Dette innebærer at det ikke er et krav om sannsynlighetsovervekt eller sikker viten for å utløse meldeplikten.»

(24) Generell bekymring for et barn, eller bekymring som er knyttet til annet enn lovens vilkår, er altså ikke tilstrekkelig til at offentlig ansatte kan inngi melding til barnevernstjenesten uten

hinder av taushetsplikt. Bekymringen må være begrunnet i konkrete forhold knyttet til det enkelte barnets situasjon, som gir «grunn til å tro» at det foreligger omstendigheter som nevnt i loven. Om terskelen for å melde heter det videre i Prop 169 L (2016-2017) på side 148:

«Det er den enkeltes faglige vurdering og de opplysningene vedkommende har om barnet og barnets situasjon som er utgangspunktet for vurderingen av om vilkårene for å melde fra til barneverntjenesten er oppfylt. Dersom det senere viser seg at barnets situasjon er mindre alvorlig enn antatt, eller at mistanken som førte til bekymringsmelding blir avkrefte, har den som meldte fra til barneverntjenesten ikke brutt sin lovbestemte taushetsplikt, men gjort det som var vedkommende melderers lovpålagte plikt. Den som etter en faglig vurdering har vurdert vilkårene for meldeplikt som oppfylt, og sendt melding til barneverntjenesten ut fra denne vurderingen, har derfor ikke brutt sin lovbestemte taushetsplikt.»

(25) Privatpersoner er ikke bundet av taushetsplikt, og kan kontakte barnevernstjenesten på grunn av en udefinert bekymring, uten å gjøre rettslige vurderinger av om det er grunnlag for å melde. Offentlig ansatte, som er bundet av taushetsplikt, kan derimot ikke dele taushetsbelagte opplysninger med barnevernstjenesten uten selv å vurdere om lovens vilkår for å melde er oppfylt. For offentlig ansatte som har taushetsplikt er det ikke nok å være bekymret, jf. ordlyden i barnevernloven § 13-2 og folketrykkløven § 25-11 og forarbeidene til den nåværende og forrige barnevernloven. I Ohnstad/ Gudheim, 2019: «Meldeplikt til barnevernet – Er det nok å være bekymret?», heter det på side 26:

«Loven bruker ikke begrepene «bekymring» og «grunn til bekymring». Loven bruker uttrykket «grunn til å tro». «Bekymring», «melde bekymring» og «bekymringsmelding» er begreper som har festet seg i praksis og fått mange til å mene at når man [som offentlig ansatt] er bekymret for et barn har man meldeplikt til barnevernet, uavhengig av om bekymringen er knyttet til mistanke om alvorlig omsorgssvikt eller øvrige vilkår. Slik er loven ikke utformet, og slik er anvendelsen av den ikke tenkt. Misforståelsen er likevel en gjenganger i mange av sakene vi er kjent med.»

(26) I saken her har ombudet blitt kjent med at Arbeids- og velferdsetatens rutinebeskrivelser, som det lokale Nav-kontoret har fulgt i saken, og som ombudet har fått oversendt, ser ut til å bygge på en slik misforståelse. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

### **3.2 Navs retningslinjer for meldeplikten – misvisende informasjon om terskelen for å melde og forholdet til taushetsplikten**

(27) Meldeplikten er et selvstendig og personlig ansvar. Det er samtidig både et myndighetsansvar og et arbeidsgiveransvar å sikre at de som utfører oppgaver på vegne av det offentlige har tilstrekkelig kunnskap om meldeplikten, hva den innebærer og at de er trygge på praktiseringen av den, jf. Prop. 169 L (2016-2017) side 98. Departementet understreker samme sted betydningen av at «ledelsen i den enkelte tjenesten holder seg løpende orientert og har nødvendig oversikt, sikrer at hver enkelt medarbeider har tilstrekkelig kompetanse om regelverk

og ansvar for å melde fra til barneverntjenesten, og sørger for at nødvendige interne rutiner er på plass».

(28) I sitt svarbrev 30. mai 2023 til ombudet, har direktoratet lagt ved to rutinebeskrivelser, og gir uttrykk for at disse har blitt fulgt av de ansatte ved det lokale Nav-kontoret i saken. Det dreier seg om «Rutine for informasjon til og fra barnevernet» (administrativ rutine for behandling i arkivsystem) og «NKS – fellesrutine – taushetsplikt, Barnevernet og Bufetat» (Nav kontaktsenters rutine for melding til barnevernet). Begge rutinene inneholder henvisninger til lovbestemmelser om meldeplikten, men vilkårene for å melde er ikke nærmere beskrevet eller gjengitt. I tillegg er lovhensvisningene ikke oppdatert etter ikrafttreddelsen av barnevernloven 2021, slik at det fortsatt er vist til barnevernloven 1992 § 6-4.

(29) Flere steder i rutinene er fremstillingen mangelfull eller misvisende. I stedet for at det må være «grunn til å tro» at det foreligger for eksempel «alvorlig omsorgssvikt», er det uttrykket «bekymring» som er brukt. For eksempel heter det i «NKS – fellesrutine – taushetsplikt» at de ansatte har «plikt til å melde fra» til barnevernet «dersom du er bekymret for et barn etter samtale med brukeren», og at dette skal skje uten hinder av taushetsplikt. Arbeids- og velferdsetatens retningslinjer til Navs ansatte gir dermed inntrykk av en annen terskel for å melde bekymring til barnevernstjenesten enn det som er fastsatt i lovverket. Ombudet er ikke kjent med hvor lenge retningslinjene har vært utformet på denne måten, men ser ikke bort fra at Nav-ansatte i lengre tid kan ha fått misvisende informasjon om vilkårene for å melde til barnevernstjenesten.

### **3.2.1 Hadde de ansatte ved det lokale Nav-kontoret riktig forståelse av når meldeplikt inntre?**

(30) I korrespondansen mellom Nav og klageren og i direktoratets svar på ombudets undersøkelsesbrev gjentas formuleringer som bygger på feil forståelse av terskelen for meldeplikt. En formulering som går igjen er at ansatte har plikt til å melde, uten hinder av taushetsplikt, hvis man er «bekymret for barn etter samtale med bruker». Dette står i rutinebeskrivelser fra Nav sentralt. Det lokale Nav-kontoret viste til dette og ga uttrykk for at ansatte i Nav har plikt til å melde til barnevernstjenesten når de er «bekymret for barn etter samtale med bruker».

(31) I undersøkelsesbrevet fra ombudet til Nav i saken her spurte vi om de ansatte ved det lokale Nav-kontoret hadde tilstrekkelig kunnskap om vilkårene for å melde, og hvilke tiltak Nav hadde gjort for å informere om vilkårene. Direktoratet sa i sitt svar til ombudet at lokalt ansatte og enhetsledere ikke har «dybdekompetanse i rettspraksis eller forarbeidene til bestemmelsen, kun at det skal meldes dersom Nav-veileder har «en reell bekymring». I svarbrevet til ombudet er det fremhevet at barnevernet har besøkt det lokale Nav-kontoret, og direktoratet gir i den sammenheng uttrykk for følgende:

«Basert på inntrykk fra barnevernet skal terskelen for å melde være lav, med fokus på barnets beste. Nav kan ikke på egenhånd vurdere om det foreligger omsorgssvikt, og at det er opp til barnevernstjenesten å undersøke om det er reelt eller ikke.»



(32) Dette er til dels misvisende. Terskelen for å melde bekymring uten hinder av taushetsplikt blir ikke fastsatt av barnevernstjenesten, lokalt eller sentralt, men følger direkte av barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11.

(33) Det er riktig at det ikke kreves at Nav-ansatte må være sikre på at barna utsettes for alvorlig omsorgssvikt, og det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt. De Nav-ansatte trenger heller ikke selv vurdere om det er grunnlag for tvangstiltak etter barnevernloven. Før melding blir sendt, må den ansatte likevel ha «grunn til å tro» at det foreligger alvorlig omsorgssvikt eller andre forhold som kan utløse slike tiltak. Den som melder har selvstendig ansvar for å vurdere om det er holdepunkter for at det er tilfelle.

(34) Direktoratet skriver at meldingen i saken her var ment som «en informasjon til barnevernet» slik at de kunne vurdere «om det forelå et behov for støtte i familieforholdet eller ikke».

(35) Det har tidligere vært diskutert om terskelen for offentlige ansattes meldeplikt bør senkes, jf. NOU 2000: 12 der Befring-utvalget foreslo å åpne for at offentlige myndigheter kunne gi opplysninger til barnevernstjenesten i tilfeller der barn og foreldre har behov for ulike hjelpetiltak. Både departementet og et stort flertall av høringsinstansene gikk imot forslaget, jf. Ot.prp. nr. 64 (2004-2005), punkt 8.5 på side 46. Det ble fastholdt at videreformidling av taushetsbelagte opplysninger til barneverntjenesten med sikte på frivillige hjelpetiltak ikke kan skje uten foreldrenes samtykke.

(36) Lovens vilkår for å melde vil altså sjelden være oppfylt hvis årsaken til meldingen er at familien kan ha behov for frivillige hjelpetiltak. Slike tiltak krever uansett samtykke, og det gir da liten mening om det kan meldes til barnevernet uten foreldrenes samtykke.

(37) Det er uansett barnevernet som skal beslutte hvilke tiltak som er aktuelle. Det er derfor den ansattes «vurdering av barnets situasjon som er det sentrale, ikke den enkeltes vurdering av mulige tiltak etter barnevernloven», jf. Prop. 169 L (2016-2017) side 88.

(38) Direktoratet gir uttrykk for at det er uheldig hvis det praktiseres en for høy terskel for å melde fra til barnevernstjenesten, fordi det kan føre til at barn ikke får nødvendig hjelp. Terskelen er imidlertid fastsatt av lovgiver, som har veid ulike hensyn mot hverandre, også hensynene som taushetsplikten ivaretar.

(39) Som direktoratet påpeker, kan spørsmålet om å melde eller ikke melde by på tvil og vanskelige vurderinger. Ombudet er enig i at det er viktig at meldeplikten overholdes. Nettopp derfor er det viktig at ansatte i Nav og andre offentlige tjenester har god kjennskap til lovens terskel for å melde. Offentlig ansatte må settes i stand til å ivareta både meldeplikten og taushetsplikten, og velge riktig handlingsalternativ i den enkelte situasjon. Det er viktig at de ansatte ikke får misvisende signaler i regi av arbeidsgiver om at det er nok med bekymring av mer generell art, når lovens vilkår er strengere.

### **3.3 Den konkrete saken klagen gjelder**

### 3.3.1 Nav-kontorets fremgangsmåte i saken her

(40) I meldingen til barnevernstjenesten i denne saken var det ikke henvisning til lovens vilkår, eller noen vurdering av om de var oppfylt. Loven oppstiller ingen formkrav til meldingen, jf. Prop. 169 L (2016-2017) side 94. Samtidig må lovens vilkår være oppfylt for at ikke meldingen skal bryte taushetsplikten. Nav har som intern rutine at meldinger blir sendt av overordnede i samråd med saksbehandler. Selv om meldeplikten påligger den enkelte ansatte, er det ikke noe til hinder for å etablere praktiske rutiner som innebærer at meldingen «formidles gjennom en bestemt person», jf. Prop. 169 L (2016-2017), side 92. Dette må imidlertid ikke føre til forsinkelser og gir ikke adgang til å overprøve den ansattes vurdering av om vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt. Hvis ledelsen ved Nav-kontoret ikke vil melde, har den underordnede tjenestepersonen ansvar for at melding blir sendt hvis vedkommende anser vilkårene oppfylt.

(41) I alle tilfeller hører det under Navs myndighetsansvar å legge til rette for at det blir foretatt riktige vurderinger, slik at plikten til å melde blir overholdt, men bare der lovens vilkår for å melde er oppfylt.

(42) I svaret til ombudet 30. mai 2023 opplyste direktoratet at Nav-kontoret i saken her har fulgt interne rutiner. Etter rutinene er det ikke nødvendig å nedtegne skriftlig hvorfor lovens vilkår for å melde er ansett oppfylt. Meldingen var her undertegnet av den overordnede, og ikke av saksbehandler. Direktoratet skriver at meldingen skulle ha vært undertegnet av saksbehandleren/veilederen som var bekymret for klagerens omsorgsevner. Loven og forarbeidene stiller ikke krav til hvem som skal undertegne meldingen. Etter Nav kontaktsenters fellesrutiner for taushetsplikt ved kontakt med barnevernet skal imidlertid navnet på den som melder oppgis. Klageren i denne saken reagerte på at meldingen, som inneholdt detaljerte personlige opplysninger og inngående beskrivelser av hennes atferd og væremåte, var underskrevet av en person hun aldri hadde møtt. Først etter korrespondanse mellom hennes advokat og Nav, fikk hun vite hvem som var opphav til informasjonen i meldingen.

### 3.3.2 Var det brudd på taushetsplikten at meldingen ble sendt?

(43) Meldingen i saken her inneholder ingen opplysninger om den konkrete livssituasjonen til klagerens barn. Den har heller ikke noen henvisning til lovens vilkår for å melde uten hinder av taushetsplikt, jf. barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11, eller noen nærmere omtale av hvorfor vilkårene er ansett oppfylt. Mye kan tyde på at verken den ansatte eller dennes leder vurderte om lovens vilkår var oppfylt før meldingen ble sendt. I stedet ble meldingen sendt ut fra veiledningen i rutinebeskrivelser fra Nav sentralt. Disse kan gi feilaktig inntrykk av terskelen for å melde er oppfylt «dersom du er bekymret for et barn etter samtale med brukeren».

(44) Direktoratet skriver at meldingen ble sendt fordi veilederen/saksbehandleren mente at det kunne være fare for alvorlig omsorgssvikt «i fremtiden», jf. barnevernloven § 13-2 om at det må være grunn til å tro at barnet «blir eller vil bli» utsatt for f.eks. alvorlig omsorgssvikt. Alternativet «vil bli» kom inn i tidligere barnevernlov § 6-4 ved lovendring i 2018. Det fremgår av Prop. 169 L (2016-2017) at endringen tok sikte på tilfeller hvor bl.a. alvorlig omsorgssvikt kan oppstå «i nær fremtid», for eksempel ved mistanke om forestående tvangsgifte eller kjønnslemlestelse.

Departementet understreket at forslaget ikke skulle endre eller utvide hvilke tilfeller som omfattes av opplysningsplikten. I Prop. 169 L (2016-2017) heter det på side 128:

«Bestemmelsen gjelder i tilfeller der 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. For at barneverntjenesten skal kunne få tilstrekkelig kunnskap og opplysninger til å kunne ivareta barn i slike situasjoner, er det en forutsetning at meldeplikten også omfatter slike tilfeller.»

(45) Det er dermed ikke gitt at meldeplikten for mulig alvorlig omsorgssvikt i fremtiden omfatter tilfeller som saken her.

(46) Da meldingen ble sendt var det lenge siden det hadde vært kontakt mellom klageren og saksbehandleren. Det var altså ingen ny informasjon om klageren eller hennes barn som førte til at meldingen ble sendt. Klageren skal ha sendt inn tre serviceklager på den aktuelle veilederen/saksbehandleren og byttet til et annet Nav-kontor. I klagen er det vist til at alle opplysningene i meldingen var forhold som veilederen/saksbehandleren hadde kjent til i lang tid, og at dette «forsterker inntrykket av at meldingen er fremprovosert av [klagerens] serviceklager på veilederen».

(47) Direktoratet har ikke kommentert klagerens syn på hendelsesforløpet, men skriver at meldingen bygde på «erfaringer og observasjoner som var gjort over flere år i oppfølgingen av mor». Det er nærliggende å konkludere med at vilkårene for meldeplikt enten ikke var til stede, eller at meldeplikten må ha blitt brutt på et tidligere tidspunkt, jf. at det etter loven skal meldes «uten ugrunnet opphold» når vilkårene er oppfylt. Det fremgår av Prop. 169 L (2016-2017) på side 101 at loven skal tolkes strengt på dette punktet, og at den praktiske hovedregelen er at meldingen skal sendes barneverntjenesten umiddelbart når vilkårene er oppfylt.

(48) Selv om meldingen ikke er sendt tidsnok etter loven, faller likevel ikke plikten til å melde bort når lovens vilkår først er oppfylt. Hvis vilkårene for å melde er oppfylt, gjelder meldeplikten, selv om situasjonen der meldingen blir sendt kan skape usikkerhet om motivet for meldingen.

(49) I Justis- og beredskapsdepartementets veileder 14. februar 2023 om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen heter det, i punkt 2.4:

«Det er viktig at det dokumenteres hvilke vurderinger som er gjort av spørsmålet om det er grunnlag for å melde fra til barnevernstjenesten (Sivilombudsmannen, 2018b). Melderer trenger ikke å ha sikker viten, men må ha «grunn til å tro» at slike forhold er til stede. Her er det viktig å understreke at melderens skjønn er avgjørende. Taushetsplikten er ikke brutt selv om det senere viser seg at melderer feiltolket situasjonen.»

(50) Det avgjørende for om det er meldeplikt er altså om det ut fra den Nav-ansattes faglige skjønn og oppfatning av situasjonen er «grunn til å tro» at lovens vilkår er oppfylt. Flere sider ved saken her skaper usikkerhet om vilkårene var oppfylt. Når man leser meldingen, virker det likevel som den viktigste grunnen til at den ble sendt var alvorlig bekymring for klagerens fungering og omsorgsevner, i lys av konfliktskapende atferd over tid. Klagerens fungering kan ha betydning for barnas omsorgssituasjon. Det er vanskelig for utenforstående å vurdere om bekymringen var av

en slik art at vilkårene for å melde var oppfylt. Loven legger heller ikke opp til at dette skal overprøves av utenforstående.

(51) Der er etter ombudets syn uklart om vilkårene for meldeplikt etter barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11 var oppfylt i denne saken. Flere omstendigheter tyder på at det ikke ble foretatt riktige vurderinger av terskelen for meldeplikt før meldingen ble sendt.

Retningslinjene fra Nav sentralt, som det lokale Nav-kontoret har fulgt, ga ikke tilstrekkelig eller presis informasjon om terskelen for å melde. Det er i seg selv kritikkverdig at spørsmålet om å melde dermed ikke ble vurdert på riktig grunnlag.

(52) Under tvil har ombudet kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere i spørsmålet om saksbehandler faktisk hadde «grunn til å tro» at barna ble utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt. Vi tar derfor ikke endelig stilling til om vilkårene for meldeplikt var oppfylt i denne saken.

### 3.3.3 Særlig om sensitive personopplysninger

(53) Klageren har anført at selv om det skulle ha vært grunnlag for å melde, var omfanget av taushetsbelagte opplysninger som ble delt langt utover det nødvendige, og innebærer brudd på personvernreglene. Meldingen til barnevernstjenesten inneholder en rekke nokså detaljerte personopplysninger om klageren, som det til dels er vanskelig å se relevansen av. Særlig uheldig er det at det står at klageren «ble gravid med donor». Klageren opplyser at hun har vært svært restriktiv med å dele denne opplysningen. Meldingen inneholder også detaljerte opplysninger om psykiske helseproblemer og om en konkret psykiatrisk diagnose som klageren «tidligere» skal ha hatt. Klageren reagerer på at slik informasjon er tatt med, og «uten at Nav skriver noe om at dette er historikk fra over 10 år siden, og ikke har preget henne etter at hun fikk barn».

(54) Forholdet mellom personvernregelverket og bestemmelsene om taushetsplikt er nærmere omtalt blant annet i Justis- og beredskapsdepartementets veileder 14. februar 2023 om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen. Se veilederen kapittel 3 om forholdet til personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR).

(55) I saken her er både informasjonen om klagerens psykiske helseproblemer og at hennes barn er unnfanget ved donor sensitive personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9. Etter artikkel 9 nr. 2 kan slike opplysninger behandles dersom det er «nødvendig» for at den behandlingsansvarlige skal kunne «oppfylle sine forpliktelser» innenfor arbeidsrett, trygderett og sosialrett. Hvis det er nødvendig å ta med en sensitiv personopplysning for at en melding til barnevernstjenesten skal oppfylle sin funksjon, er det altså adgang til dette. Ombudet tar ikke stilling til om det her var adgang til å dele alle opplysningene som er tatt med i meldingen, blant annet opplysningen om en «tidligere» psykiatrisk diagnose. Svaret er ikke opplagt, men usikkerhet om klagerens psykiske fungering er i det minste et spørsmål med tilknytning til hennes omsorgsevne.

(56) Det er vanskelig å se at det var nødvendig, eller tjente noe formål, å ta med opplysningen om at klagerens barn er unnfanget ved donor. Direktoratet har i sitt svarbrev til ombudet gitt uttrykk for at «Veileder anså det som en ikke ubetydelig forskjell på å være unnfanget ved donor

og om det er en far i bildet», og at opplysningen bidro til å belyse at det forelå «manglende nettverk» og «økonomisk støtte» rundt barna. Opplysningen om at barna er unnfanget ved donor gjelder imidlertid barnas genetiske opphav, ikke deres omsorgssituasjon. Opplysningen spiller ingen rolle for barnevernets eventuelle undersøkelse av om barna lever under alvorlig omsorgssvikt. Det ville ha vært fullt ut tilstrekkelig at Nav-kontoret opplyste om at mor har lite nettverk og er alene med omsorgen, uten å ta med en slik, også for barna, sensitiv personopplysning.

(57) Ombudet mener derfor at videreformidlingen av denne opplysningen var i strid med personvernforordningen. Arbeids- og velferdsetaten bør vurdere om det er behov for å styrke de ansattes kunnskap om personvernregelverket, og eventuelt presisere at meldinger til barnevernstjenesten ikke skal inneholde sensitive personopplysninger som er uten betydning for barnas omsorgssituasjon.

#### **3.3.4 Skulle klageren ha blitt informert om at det ble sendt melding til barnevernet?**

(58) Det heter i Prop. 169 L (2016-2017) på side 94 at foreldre, «som et generelt utgangspunkt» bør orienteres om at bekymringsmelding sendes til barneverntjenesten, «inkludert den faglige, faktiske og juridiske bakgrunnen for meldingen». Det nevnes at unntak kan gjøres der det å informere foreldrene kan hindre barneverntjenesten i å gi barnet tilstrekkelig beskyttelse, for eksempel fra vold eller seksuelle overgrep, der tidlig informasjon til foreldrene kan svekke sentrale bevis i saken. Saken her synes ikke å gjelde slike forhold, men Nav-kontoret lot likevel være å informere klageren om at melding ble sendt. I skjemaet er det begrunnet med at hun ikke ønsket kontakt. Det fremgår av sakens dokumenter at klageren hadde gitt beskjed om at hun ikke ønsket å bli kontaktet av sin tidligere saksbehandler, som hun hadde sendt serviceklager på. Hun hadde i stedet flere ganger bedt om å bli kontaktet av ledelsen ved Nav-kontoret om sine serviceklager. Det er også riktig at hun hadde bedt om å bytte til et annet Nav-kontor for den videre oppfølgingen av trygdesaker og arbeidsrettet oppfølging. Ombudet kan ikke se at dette var god nok grunn til å ikke informere om at det tidligere Nav-kontoret sendte melding til barnevernstjenesten.

### **3.4 Ombudet ber Nav om å gjøre endringer i rutinebeskrivelser og skjema for melding til barnevernstjenesten**

(59) I sitt svarbrev til ombudet har direktoratet erkjent at det er behov for å gjennomgå og omarbeide gjeldende rutiner, og også rundskrivet til folketrygdloven § 25-11. Målet er at rutiner og rundskriv «i større grad setter Navs ansatte i stand til å foreta riktige rettslige vurderinger knyttet til meldeplikt til barnevernet». Direktoratet ser at dette er nødvendig for at Navs ansatte skal få bedre støtte i sine vurderinger.

(60) Ombudet er enig i at det er behov for dette. Hvis arbeidet ikke allerede er gjennomført, oppfordrer vi direktoratet til å sørge for at det i løpet av kort tid blir gjort nødvendige endringer i de to rutinebeskrivelsene som ombudet har fått oversendt og som er tilgjengelige på Navs intranett. Misvisende formuleringer i rutinene må fjernes, og en nærmere beskrivelse av lovens vilkår for å melde bør tas inn. Henvisningene må oppdateres, slik at det blir vist til

barnevernloven § 13-2 og folketrygdloven § 25-11, som er de gjeldende bestemmelsene, og ikke til § 6-4 i den tidligere barnevernloven. Direktoratet bes også vurdere om det bør fremgå at meldingen ikke skal inneholde sensitive personopplysninger som er uten betydning for barnas omsorgssituasjon.

(61) Vi ber Arbeids- og velferdsdirektoratet undersøke om det finnes flere retningslinjer eller dokumenter der det er behov for endringer. Vi ber videre om at etaten vurderer om det er behov for mer opplæring av enhetsledere og Nav-ansatte i hvilke regler som gjelder.

(62) Skjemaer for bekymringsmelding til barnevernet bør også gjennomgås. I saken her ble meldingen til barnevernstjenesten fylt ut på et skjema som Nav har til formålet. Skjemaet inneholder ikke informasjon om lovens vilkår for å melde fra uten hinder av taushetsplikt, eller oppfordring til å begrunne meldingen på en måte som viser hvorfor vilkårene er oppfylt. Skjemaet oppfordrer til å beskrive «hvorfra du er bekymret for barnet», og kan slik gi inntrykk av at generell bekymring for et barn er tilstrekkelig grunn til å melde. Ombudet er enig i at skjemaer til et slikt formål bør være enkelt utformet og ikke gi inntrykk av at terskelen for å melde er høyere enn det som gjelder etter loven. Samtidig kan den nåværende formuleringen lett byttes ut med en som gir noe mer veiledning, og som oppfordrer til å beskrive hvilke forhold som gir grunn til alvorlig bekymring for barnets omsorgssituasjon.

(63) I Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R25-00 til folketrygdloven kapittel 25, heter det til § 25-11 om opplysningsplikt til barnevernet: «Rundskrivet er under omarbeiding (16.04. 2019)». Det ser altså ut til at rundskrivet i over fire år har vært uten veiledning om bestemmelsen. Ombudet ber direktoratet opplyse om fremdriften i omarbeidingen av rundskrivet, og når Arbeids- og velferdsetaten ser for seg at arbeidet vil være ferdig.

(64) Ombudet ber om tilbakemelding så raskt som mulig, og innen 15. november 2023, på hvilke endringer som er gjort i de to rutinebeskrivelsene som vi fikk tilsendt sammen med direktoratets svar på vårt undersøkelsesbrev. Innen samme frist ber vi også om tilbakemelding på hvordan de andre tiltakene som ombudet har anbefalt vil bli fulgt opp.

## 4. Konklusjon

(65) Ombudet har vært i tvil, men har ikke funnet grunnlag for å konkludere med at det var brudd på taushetsplikten at det ble sendt melding til barnevernstjenesten. Ombudet mener imidlertid at det var brudd på personvernforordningen å ta med en sensitiv opplysning om at klagerens barn er unnfanget ved donor. Det var ikke nødvendig, og tjente ikke noe formål, å ta med denne opplysningen. Ombudet mener dessuten at klageren skulle ha blitt informert om at det ble sendt en melding til barnevernstjenesten.

(66) Saken har avdekket mangler ved Arbeids- og velferdsetatens ivaretagelse av sitt myndighetsansvar. Etatens rutinebeskrivelser gir for lite veiledning, og etterlater inntrykk av at terskelen for å melde til barnevernet uten hinder av taushetsplikt er lavere enn det som er tilfellet. Det virker som de ansatte ved det lokale Nav-kontoret har hatt feil informasjon om terskelen for å melde, til tross for at Navs interne rutiner er fulgt i saken. Ombudet har bedt

Arbeids- og velferdsetaten om å gjennomføre flere tiltak, herunder å endre de interne rutinene og å vurdere behovet for mer opplæring. Vi har bedt om tilbakemelding innen 15. november 2023.

3.10.2023 (2023/287)