

Bufdirs høringsvar – NOU 2017:12 Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt, del 1

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til Barne- og likestillingsdepartementets brev av 11. august 2017 hvor «NOU 2017: 12 Svikt og svik. Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt» sendes på høring. Bufdir avgir med dette vårt høringsvar, som vi har valgt å dele i tre deler:

1. Overordnede betraktninger og anbefalinger
2. Kommentarer til sentrale forslag fra barnevoldsutvalget
3. Utdypende innspill til noen av kommentarene

Direktoratet vil starte med å rose barnevoldsutvalget for den omfattende jobben de har gjort på et komplisert fagfelt. Utvalget har lyktes med å synliggjøre hvordan svikt skjer på mange plan og innenfor mange felt. Utvalget viser hvordan tjenesteapparatet bør utvikles på områder som omhandler kunnskap, kompetanse, samarbeid og samordning.

Utvalget understreker selv at utredningen ikke avdekker så mye nytt, men heller dokumenterer momenter som allerede er godt kjent. En del av anbefalingene er allerede ivaretatt, blant annet i opptrappingsplanen mot vold og overgrep (Prop 12 S). For å unngå at nye tiltak kommer på toppen av allerede igangsatte tiltak, har vi valgt å synliggjøre Bufdirs pågående arbeid som kan relateres til utvalgets forslag. Disse kommentarene finner dere i del to, med utdypende innspill i del tre.

Direktoratet vil starte med å løfte fram noen overordnede betraktninger og fremheve det vi mener er de viktigste prioriteringene som bør gjøres for å forebygge vold og overgrep mot barn, og forhindre svikt av barn som utsettes for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt i fremtiden:

Styrking og samordning av ordinære strukturer på alle nivå

Bufdirs vurderinger og anbefalinger tar utgangspunkt i en overordnet forståelse av vold og seksuelle overgrep mot barn og unge som fenomen. Vold og overgrep kan ha omfattende konsekvenser på mange livsområder som helse, økonomi, sikkerhet, utdanning og sosial deltakelse, og opptrer ofte sammen med andre sosiale utfordringer som rusmisbruk, psykiske lidelser og fattigdom. Siden voldsfeltet er så kompleks, finnes det ingen enkle eller raske måter å løse dette samfunnsproblemet. Både forebyggende innsatser og hjelp til utsatte/utøvere må derfor være langsiktige, tverrfaglige og tverretatlige, noe som er utfordrende for et tjenesteapparat organisert etter prinsippet om sektoransvar. Dette har etter direktoratets oppfatning tre sentrale konsekvenser:

1. Innsatsen mot vold og overgrep må omfatte et godt samarbeid mellom alle *sektorer* på oppvekstfeltet (BLD/HOD/KD/JD).
2. Innsatsen mot barn og mot voksne må samordnes bedre på tvers av sektorene, og sees i et livssituasjons-, livsløps- og generasjonsoverskridende perspektiv

3. Innsatsen på alle nivåer (nasjonalt/ regionalt/ kommunalt) må samordnes bedre

Bufdir er enig med barnevoldsutvalget om at det er behov for å ta mer strukturelle grep for å sikre et godt grunnlag for samarbeid og samordning i innsatsen mot vold og overgrep mot barn. Bufdirs overordnede anbefaling er likevel at den videre innsatsen mot vold og overgrep mot barn må rettes mot en langsiktig, finansiert og målrettet styrking av de sektorer, nivåer og instanser som allerede finnes, heller enn at det iverksettes nye initiativ og enkelttiltak.

Evaluere bruken av handlingsplaner som virkemiddel på voldsfeltet

Det er mange planer på voldsfeltet som delvis har overlappende målsettinger og tiltaksområder. I dag jobber direktoratene med tiltak i en rekke handlingsplaner, tiltaksplaner og opptrappingsplaner. Erfaringen er at det er vanskelig å ha en god oversikt over alle de pågående innsatsene. Konsekvensen av dette er manglende overblikk og målstyring fra direktoratenes side. Innsatsen fremstår som uoversiktlig for tjenesteapparatet, og staten fremstår som ukoordinert. Handlings- og tiltaksplaner er i stor grad konsentrert rundt det statlige nivået, og er ikke nødvendigvis med på å styrke det forebyggende arbeidet og hjelpeinnsatsen i kommunene for utsatte og utøvere. Det sentrale spørsmålet er om den økte politiske innsatsen reelt fører til et bedre hjelpetilbud for de utsatte.

Bufdir har foreslått et forskningsprosjekt som undersøker erfaringene med å organisere så mye av arbeidet på voldsfeltet i ulike temainndelte planer. Vi ønsker å evaluere hvordan planene har blitt fulgt opp og hvilken virkning/ effekt planene har hatt for målgruppene.

Styrking av kommunale og forebyggende tjenester gjennom en langsiktig nasjonal og tverrsektoriell programsatsing

I en gjennomgang av egen virkemiddelbruk i voldsarbeidet, fant Bufdir at primærforebyggende arbeid var underprioritert, blant annet som følge av manglende kunnskap om hvilke forebyggende innsatser som er mest hensiktsmessige. Dette bør være et sentralt fokus i det videre arbeidet på feltet.

Et viktig premiss er hvilke virkemidler som i størst grad blir brukt på voldsfeltet i dag. Statlige tilskuddsordninger for å stimulere kommuner til å jobbe voldsforebyggende er utbredt, og det tildeles mange tilskuddsmidler innenfor ordninger som «Foreldrestøttende tiltak», «Modellkommune-arbeid» og «Bedre Tverrfaglig Innsats». Utfordringer ved utstrakt bruk av tilskudd som virkemiddel, er at det gir kort tidshorisont for kommunene, lite forutsigbarhet, det styrker ikke nødvendigvis det ordinære hjelpeapparatet og vi vet ikke om det når de som trenger det mest.

Bufdir anbefaler at det gjøres en vurdering av om dagens tilskuddsordninger knyttet til samordning rundt utsatte barn og forebygging av vold og overgrep, bør samles i en større og mer langsiktig nasjonal programsatsing rettet mot kommunale tjenester (jfr. Folkehelseprogrammet). Målsettingen med en slik programsatsing kan være at kommunene skal utvikle måleparametre, systematiske

metoder og gode verktøy for å styrke samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Den kan også bidra til å utvikle kompetanse og sikre erfaringsdeling på tvers av kommuner og regioner.

Tilrettelegge for utvikling av gode hjelpetiltak i kommunalt barnevern, særlig rettet mot barn med flere risikofaktorer

Når det gjelder vold og overgrep som rammer barn og unge, har barneverntjenesten et sentralt ansvar. Bufdir stiller derfor spørsmål ved at barnevernet i liten grad nevnes i de nasjonale voldsplanene på feltet. Det synes å være lite samspill mellom barnevernfeltet og voldsfeltet på departementsnivå, noe som forplanter seg nedover. Regjeringen har bevilget nærmere 600 mill. til arbeidet med opptrappingsplanen mot vold og overgrep, men ingen av disse midlene er tiltenkt barnevernet, så langt Bufdir har kjennskap til.

Mer kunnskap, kompetanse, fagutvikling og kvalitetsarbeid på voldsfeltet vil føre til at flere voldssaker identifiseres. De senere årene har Statens barnehus og politiet fått økt ressurser til arbeidet mot vold i nære relasjoner. En tilsvarende økning er ikke bevilget til kommunalt barnevern. Det hjelper lite for barnet at politiet har ressurser til å gjennomføre tilrettelagt avhør på barnehuset, dersom barneverntjenesten ikke har ressurser til å følge opp det voldsutsatte barnet etterpå. Den økte innsatsen innenfor noen deler av forvaltningen, må sees i sammenheng med et påfølgende økt behov for ressurser og tiltaksutvikling i andre deler av forvaltningen. Det må være god hjelp å tilby, der vold identifiseres, både for å beskytte barnet her og nå, og for å kunne bryte voldsarven i fremtiden.

Oslo Economics har på oppdrag av Bufdir gjort [en samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i barnevernet](#). Oslo Economics konkluderer med at hjelpetiltakene barnevernet tilbyr samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Rapporten viser at hjelpetiltakene blant annet bidrar til bedre oppvekstvilkår og redusert sannsynlighet for omsorgsovertagelse. Den viser samtidig at kommunenes tiltaksportefølje og tiltaksarbeid på noen områder er utfordrende og utilstrekkelig. Blant annet trengs flere egnede og tilpassede tiltak for barn med sammensatte utfordringer og behov for flere tjenesters innsats. Dette kan gjelde barn med flyktningebakgrunn eller innvandrerbakgrunn, barn med foreldre med kognitive vansker, rusmiddelvansker eller psykiske vansker, samt barn med psykiske vansker/lidelser. Dette er de samme barna som har økt risiko for voldsutsatthet.

Bufdir er i ferd med å utarbeide en nasjonal plan for hjelpetiltak. Planen skal legge føringer for kunnskapsbasert hjelpetiltaksarbeid, inkludert kommunenes tilgang på hjelpetiltakene. Hjelpetiltaksområdet er i dag lite regulert og at det er stor variasjon i tilgang, tilbud og kvalitet på hjelpetiltak i de ulike kommunene. Foreløpige arbeid har vist at de barna og familiene som trenger det mest, får minst adekvate tiltak. Det er behov for å utvikle gode hjelpetiltak for barn som utsettes for og lever med vold. Bufdir anbefaler at det rettes en særlig innsats mot de mest utsatte barna, og at utvikling av hjelpetiltak tilpasset disse målgruppene prioriteres.