
Høringsnotat av 20. oktober 2014

Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

1. Innledning og bakgrunn.....	3
2. Forholdet til menneskerettighetene	4
3. Gjeldende rett og praksis.....	5
4. Raundalenuutvalget (NOU 2012:5 ”Bedre beskyttelse av barns utvikling”)	6
5. Bør adgangen til å pålegge hjelpetiltak utvides?.....	6
6. Forslag til endringer i barnevernloven om pålegg av hjelpetiltak	8
6.1 Forslag til nye tiltak som kan pålegges	8
6.1.1 Kompenserende tiltak.....	8
6.1.2 Omsorgsendrende tiltak.....	9
6.1.3 Kontrolltiltak	10
6.2 Endring av vilkårene ved pålegg om tilsyn	11
7. Hvem skal kunne pålegge hjelpetiltak, og sanksjoner ved brudd på pålegg	11
7.1 Saksbehandlingen ved pålegg om hjelpetiltak	11
7.2 Sanksjoner ved brudd på pålegg om hjelpetiltak.....	13
7.3 Særlig om bruk av tolk i barnevernets arbeid.....	13
8. Økonomiske og administrative konsekvenser	14
8.1 Kommunen	14
8.1.1 Økonomiske konsekvenser for kommunen	14
8.1.2 Administrative konsekvenser for kommunen.....	14
8.2 Fylkesnemndene	15
9. Forslag til endringer i barnevernloven	15

1. Innledning og bakgrunn

I dette høringsnotatet foreslår Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet en lovendring om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak etter barnevernloven til å omfatte flere tiltak enn i dag og å senke vilkårene for å pålegge eksisterende tiltak. Formålet med lovendringen er å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse.

I Regjeringens politiske plattform fremgår det at ”Barnevernet må få større adgang til å gi nødvendige hjelpetiltak, også uten samtykke der det er nødvendig for å forebygge omsorgsovertakelse”. Større adgang til å pålegge hjelpetiltak ble også foreslått av Raundalenutvalget i *NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling*. Ved behandlingen av *Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven* sluttet Stortinget seg til forslaget om å utrede om hjelpetiltak i større grad skal kunne pålegges foreldre. De senere år har fagmiljøer og tidligere barnevernsbarn uttrykt at hjelp fra barnevernet kommer for sent. En utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak kan bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid.

Departementet foreslår at det skal kunne pålegges tre nye hovedkategorier av tiltak for en tidsbegrenset periode, under forutsetning av at frivillige tiltak er forsøkt eller vurdert:

- *Kompenserende tiltak*: - Målet er å redusere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aktiviteter. Tiltak vil være opphold i besøkshjem, avlastningstiltak, fritidsaktiviteter, leksehjelp eller bruk av støttekontakt.
- *Omsorgsendrende tiltak*: - Målet er å gi foreldre hjelp til å utføre omsorgsoppgavene på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Tiltak vil være ulike former for foreldreveiledning.
- *Kontrolltiltak*: - Målet er å kontrollere at barn ikke utsettes for overgrep eller mishandling. Tiltak vil være urinprøver og meldeplikt, f. eks. oppmøte på avtalt sted eller pålagt telefonkontakt med barneverntjenesten.

Vilkårene for å pålegge kompenserende tiltak skal være at det anses nødvendig.

Omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak skal pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilstrekkelig omsorg og hindre at omsorgsovertakelse blir nødvendig.

I tillegg foreslås det å senke beviskravet for det eksisterende tiltaket om pålegg av tilsyn i hjemmet. Tilsyn kan i dag først pålegges når de strenge vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Departementet foreslår at beviskravet for pålegg om tilsyn senkes slik at tilsyn skal kunne bli pålagt når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.

Når det gjelder beslutningsmyndighet er det et spørsmål om det fortsatt skal være fylkesnemndene som pålegger hjelpetiltak, eller om det er barneverntjenesten som skal gjøre dette. Dersom fylkesnemnda fortsatt skal kunne pålegge hjelpetiltak bør saksbehandlingen i nemnda forenkles ved at sakene i utgangspunktet behandles skriftlig, med mindre saken tilsier muntlig forhandling. Dersom barneverntjenesten skal pålegge hjelpetiltak bør to personer signere vedtaket og fylkesnemndene være klageinstans.

2. Forholdet til menneskerettighetene

Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent. Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon 7. februar 1991, og er dermed folkerettslig forpliktet til å oppfylle bestemmelsene i konvensjonen. 1. oktober 2003 ble barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år et særlig menneskerettighetsvern.

Sentrale artikler i FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen art. 3 (1) fastslår at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

Hensynet til barnets beste skal tillegges stor vekt. Prinsippet om hensynet til barnets beste får anvendelse både for handlinger som direkte og indirekte berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelte barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Lovgiver må derfor foreta en vurdering av hvilke typer reguleringer som generelt vil være til barns beste.

Barns behov for beskyttelse og omsorg fremgår av konkrete bestemmelser i barnekonvensjonen. Mest eksplisitt fremgår retten til omsorg av artikkel 3 nr. 2. Bestemmelsen pålegger Norge å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barnevernets oppgaver står sentralt i å oppfylle denne forpliktelsen.

Etter artikkel 19 skal barn sikres rett til beskyttelse mot alle former for overgrep. Overgrep omfatter i denne sammenhengen alle former for vold, overgrep og omsorgssvikt, fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnytting, herunder seksuelt misbruk. Det forutsettes at slik beskyttelse helst bør skje ved bistand til forebygging og veiledning for å unngå overgrep, samt effektive mekanismer for avdekking og oppfølging av slike forhold. Barnevernet står sammen med kommunenes øvrige apparat for forebygging, sentralt i oppfyllelsen av disse pliktene. Artikkel 19 omfatter også mindre alvorlige mangler ved omsorgen som kan gi grunnlag for hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4. Artikkelen får derfor betydning for tolkning og praktisering av reglene om hjelpetiltak i barnevernloven § 4-4.

EMK artikkel 8

Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), som er gjennomført i norsk rett med forrang gjennom menneskerettsloven, inneholder i artikkel 8 en bestemmelse om rett til respekt for privat- og familielivet.

Etter EMK artikkel 8 nr.1 har enhver rett til respekt for privatliv og familieliv. Rettighetene til familieliv som følger av artikkel 8 er ikke absolutte. Offentlige myndigheter kan gjøre inngrep i familielivet dersom de oppfyller vilkårene for inngrep som er nærmere regulert i artikkel 8 nr. 2. Inngrepet må være i samsvar med lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn, og med forankring i nærmere angitte hensyn. Hva som anses «nødvendig i et demokratisk samfunn» vil bero på omstendighetene i den enkelte sak av om tiltaket er rimelig og hensiktsmessig og må ses i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen. Det avgjørende her er at staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). Å

pålegge et hjelpetiltak vil være et inngrep i familielivet, men vil kunne være forholdsmessig og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak.

3. Gjeldende rett og praksis

Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp til rett tid. Å kunne sette inn virksomme hjelpetiltak er et viktig element i barneverntjenestens arbeid for å oppnå dette.

Barnevernloven § 4-4 omhandler hjelpetiltak til barn og barnefamilier. Etter bestemmelsens første ledd skal barneverntjenesten bidra til å gi det enkelte barn gode levevilkår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan iverksettes når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har ”særlig behov” for hjelp, jf. annet ledd. Vurderingen av når, og i hvilke tilfeller, hjelpetiltak skal benyttes må bero på skjønn. Barnets behov må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.

Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Det er viktig å finne tiltak som styrker familiens ressurser, og da må det kunne iverksettes tiltak som både er rettet mot barnets behov og tiltak som går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Barnevernloven sitt utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, og at hjelp etter barnevernloven primært skal gis i hjemmet. Frivillige hjelpetiltak i hjemmet skal alltid vurderes før mer omfattende tiltak igangsettes. Dette følger av det mildeste inngreps prinsipp. Prinsippet innebærer at de vedtak som fattes, skal stå i et rimelig forhold til de mål som kan oppnås, og man skal derfor velge det minst inngripende tiltaket dersom det vil være tilstrekkelig for å gi barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Dette innebærer at dersom det er grunnlag for tiltak i en sak, så er barnevernet alltid nødt til å vurdere om mildere tiltak kan anvendes. Prinsippet gjelder alle tiltak etter barnevernloven. Det kan eksempelvis ikke treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4, jf § 4-12 annet ledd. Hjelpetiltak i hjemmet er da også de klart mest brukte tiltakene i norsk barnevern. Nærmere 80 prosent av hjelpetiltakene ble i løpet av 2012 gjennomført i hjemmet.

Adgangen til å pålegge hjelpetiltak er i dag snever. Etter barnevernloven § 4-4 tredje ledd kan det pålegges gjennomføring av to typer hjelpetiltak. For det første kan det pålegges at det skal settes i verk opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud for barnet. For det annet kan det pålegges tilsyn. Vilklårene for hjelpetiltak etter pålegg er strengere enn for hjelpetiltak ellers. Opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud for barnet kan bare pålegges dersom dette anses ”nødvendig”, mens pålegg om tilsyn forutsetter at vilklårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til fylkesnemnda.

Pålegg om slike hjelpetiltak er lite brukt i praksis. Årsakene til dette kan være mange, men problemer med å få til gode tiltak uten at foreldrene samarbeider, manglende håndhevingsmuligheter og strenge vilkår har vært løftet frem som mulige forklaringer.¹ I 2012 ble det totalt fattet fem vedtak i fylkesnemnda om pålegg av hjelpetiltak. I 2013 var tilsvarende antall to.

¹ NOU 2012:5 s. 56, punkt 5.2.2

Det følger videre av barnevernloven § 4-4 tredje ledd at for barn som har vist alvorlige atferdsvansker, jf § 4-24 første ledd, eller som er i ferd med å utvikle slike alvorlige atferdsvansker, kan fylkesnemnda vedta at foreldrestøttende tiltak som har som formål å redusere barnets atferdsvansker gjennomføres uten barnets samtykke. I forarbeidene til bestemmelsen² fremgår det at det her er snakk om metoder som først og fremst retter seg mot foreldrene. Det er særlig den hjemmebaserte behandlingsmetoden «Multisystemic Therapy» (heretter omtalt som MST) som i forarbeidene er omtalt som eksempel på slike foreldrestøttende tiltak. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.

4. Raundalenuutvalget (NOU 2012:5 ”Bedre beskyttelse av barns utvikling”)

I NOU 2012:5 ”Bedre beskyttelse av barns utvikling” fremmet Raundalenuutvalget flere forslag når det gjelder å iverksette hjelpetiltak i familien for å forebygge mer inngripende tiltak. Raundalenuutvalget foreslår at fylkesnemnda i større grad enn i dag skal kunne pålegge foreldrene flere typer hjelpetiltak for en tidsbegrenset periode under forutsetning av at frivillige tiltak er forsøkt eller vurdert. Utvalget sine nye forslag kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Kompenserende tiltak
- Omsorgsendrende tiltak
- Kontrolltiltak

I tillegg foreslår utvalget å senke vilkårene for pålegg om tilsyn og å endre saksbehandlingsreglene.

Utredningen ble sendt på høring 8. mai 2012. 23 høringsinstanser uttalte seg om anbefalingene som gjelder pålegg om hjelpetiltak. Til sammen 17 høringsinstanser gav sin støtte til utvalgets anbefalinger om lovendringer om pålegg hjelpetiltak.

Raundalenuutvalgets anbefaling ble fulgt opp i *Prop. 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven* der departementet uttalte at det vil utrede om hjelpetiltak i større grad enn i dag skal kunne pålegges foreldre, med vekt på både den faglige innretningen og de juridiske sidene.

5. Bør adgangen til å pålegge hjelpetiltak utvides?

Alle tvangsvedtak etter barnevernloven vil være av svært inngripende karakter. Det er tale om å gripe inn i folks privatliv og familieliv på en måte som de selv ikke har ønsket. Behovet for å gripe inn i familielivet må derfor veies opp mot behovet for å ivareta barnet. Som beskrevet ovenfor under punkt 2 har barn gjennom barnekonvensjonen en grunnleggende rett til omsorg og beskyttelse fra omsorgssvikt. Barns grunnleggende rett til omsorg og barns og foreldres rett til privatliv og familieliv vil i noen tilfeller trekke i ulik retning.

Barns rettigheter etter barnekonvensjonen taler for at foreldre skal kunne pålegges flere typer hjelpetiltak for en tidsbegrenset periode. Prinsippet om barnets beste taler også i retning av at flere tiltak bør kunne pålegges. I prinsippet om barnets beste ligger det blant annet at der barnets behov for omsorg og beskyttelse ikke er forenelig med foreldrenes interesser, skal

² Ot.prp. nr 76 (2005-2006), s. 105, punkt 6.4

barnets interesser gå foran.³ Dersom nødvendige hjelpetiltak ikke lar seg etablere gjennom samarbeid med foreldrene, må verdien av frivillighet veies mot barnets behov for trygge oppvekstvilkår og rett hjelp til rett tid.⁴

Prinsippet om barnets beste fremgår også av barnevernloven § 4-1, med en klar prioritering av hensynet til barnet foran andre hensyn. I dette ligger det at hensynet til barnet skal være avgjørende selv om hensynet til foreldrene taler for et annet resultat.

Elisabeth Gording Stang skriver i sin doktoravhandling at manglende samarbeid eller samtykke fra foreldre når det gjelder hjelpetiltak kan føre til følgende typetilfeller: ”1) at barneverntjenesten henlegger sak før tiltak er iverksatt, 2) barneverntjenesten stanser tiltak etter at det er iverksatt og 3) barneverntjenesten iverksetter et annet og mildere tiltak enn det barnet etter saksbehandlers vurdering trenger”.⁵

I dag har barneverntjenesten altså få virkemidler dersom foreldre ikke samtykker til hjelpetiltak, og situasjonen ikke er så alvorlig at det er behov for omsorgsovertakelse. Barneverntjenesten kommer i slike tilfeller ikke i posisjon til å hjelpe familien, og i noen tilfeller vil dette føre til at situasjonen forverrer seg så mye at det blir nødvendig å reise sak om omsorgsovertakelse. Situasjonen kan også endre seg så raskt at det må fattes et akuttvedtak. Omsorgsovertakelse er et betydelig mer inngripende tiltak enn å pålegge hjelpetiltak i hjemmet. Departementet legger til grunn at et så inngripende tiltak i en rekke tilfeller kunne ha vært unngått dersom barneverntjenesten hadde hatt flere virkemidler for å ivareta barnets behov for rett hjelp til rett tid.

Barneverntjenesten kan i dag tilby hjelpetiltak med samtykke fra foreldre og barn over 15 år. Samarbeid og frivillighet fra foreldrenes side vil i de aller fleste tilfeller være en forutsetning for at et hjelpetiltak skal ha en effekt. På den annen side kan pålegg om hjelpetiltak være det som skal til for å få foreldrene til å se alvoret i situasjonen og få dem til å samarbeide. For barnet kan det være verdifullt at barneverntjenesten får en utvidet hjemmel om pålegg i noen spesielle situasjoner. Det at barneverntjenesten har en mulighet til å kunne pålegge hjelpetiltak kan i noen saker føre til at foreldrene likevel samtykker til tilbud om hjelp de ellers ikke ville gått med på. Noen foreldre som i utgangspunktet er negative til bistand fra barneverntjenesten kan endre oppfatning/holdning og se verdien av tiltaket. Dette vil kunne hindre at forholdene i hjemmet forverres og sikre at barnet kan bli boende sammen med foreldrene.

Departementet ser at det å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak kan virke skremmende på noen familier og at en konsekvens kan være at færre henvender seg til barnevernet for å få hjelp. En annen mulig konsekvens av en lovendring på dette området kan være at barneverntjenesten vil oppfatte pålagte hjelpetiltak som tilstrekkelig og dermed ikke gripe inn i rett tid med omsorgsovertakelse når hjelpetiltak ikke fører frem. Departementet mener derfor det vil være viktig med klare saksbehandlingsregler, jf. punkt 7.1 nedenfor.

Slik loven er formulert i dag kan foreldrene hindre at gode tiltak som barnet trenger, iverksettes. En måte å oppfylle barns grunnleggende rett til omsorg på er gjennom å utvide

³ NOU 2012:5 s. 41 punkt 4.6.3

⁴ NOU 2012:5 s. 58 punkt 5.3.5

⁵ Stang Elisabeth Gording, ”Det er barnets sak – En analyse og vurdering av barnevernets hjelpetiltak og barnets rettsstilling i saker etter barnevernloven § 4-4”, Oslo 2007 s. 403.

adgangen til å kunne pålegge flere hjelpetiltak. Departementet foreslår derfor at det skal kunne pålegges hjelpetiltak i større grad enn etter gjeldende rett.

Departementet mener også, i likhet med Raundalenuutvalget⁶, at et pålegg om hjelpetiltak må tidsavgrenses. Raundalenuutvalget foreslår ingen fast tidsbegrensning, men mener at varigheten av pålegget må vurderes skjønnsmessig. Etter deres oppfatning vil det måtte avhenge av flere forhold, blant annet sakens art og alvor, barnets alder og tidligere tiltak. Som nevnt ovenfor kan ikke foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke opprettholdes utover seks måneder. Dette er i forarbeidene blant annet begrunnet i rettssikkerhetshensyn, men også i at MST-metoden foregår over en begrenset periode på seks måneder.

Departementet mener de samme rettssikkerhetshensyn gjør seg gjeldende ved pålegg om andre hjelpetiltak, og at det derfor bør lovfestes en ytre tidsavgrensning også for de pålegg om hjelpetiltak som diskuteres i dette høringsnotatet. Departementet ser imidlertid at det her er tale om typer tiltak hvor det vil være behov for en noe lenger tidsperiode og vil foreslå at de gis en ytre tidsavgrensning på ett år regnet fra vedtakstidspunktet. Tidsavgrensningen vil også omfatte pålegg om barnehage eller andre dagtilbud og pålegg om tilsyn i hjemmet.

Departementet antar at en del foreldre vil akseptere hjelpetiltaket frivillig etter at pålegg om tiltak har utløpt etter ett år. Dersom foreldrene likevel fortsatt ikke samtykker til hjelpetiltaket bør det etter departementets syn kunne forlenges med ytterligere ett år etter en ny vurdering og med et nytt vedtak. Departementet imøteser høringsinstansenes syn på dette.

Departementet vil fremholde at i saker der hjelpetiltak pålegges er det viktig at barneverntjenesten samtidig jobber med foreldrene gjennom å motivere dem til å motta hjelp og til å se hensikten med tiltakene.

6. Forslag til endringer i barnevernloven om pålegg av hjelpetiltak

6.1 Forslag til nye tiltak som kan pålegges

Departementet vil i drøftelsen nedenfor følge Raundalenuutvalgets anbefaling om tre typer hjelpetiltak.

6.1.1 Kompenserende tiltak

Allerede i dag kan kompenserende tiltak som barnehage og dagtilbud pålegges når dette anses som nødvendig. I tillegg til at barnet må ha et særlig behov for hjelp er det et vilkår at det er nødvendig med pålegg. Et tiltak kan være nødvendig å pålegge fordi det ikke er mulig å oppnå et tilfredsstillende samarbeid med foreldrene. Nødvendighetskravet retter seg også mot barnets behov for tiltaket; tiltaket må være å anse som nødvendig for barnet. Hjelpetiltak kan heller ikke settes inn ved pålegg dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet med frivillige hjelpetiltak. Det følger både av nødvendighetskravet og det mildeste inngreps prinsipp.

Departementet er enig med Raundalenuutvalget⁷ i at gode grunner taler for at også andre kompenserende tiltak bør kunne pålegges, og på samme vilkår. Departementet foreslår derfor

⁶ NOU 2012:5 s. 59 punkt 5.3.7

⁷ NOU 2012:5 s. 59 punkt 5.3.6.2

at følgende kompenserende tiltak skal kunne pålegges der dette anses som nødvendig: Opphold i besøkshjem, avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter og bruk av støttekontakt. Denne listen skal anses som en uttømmende liste over hvilke kompenserende tiltak det er mulig å pålegge.

Formålet med besøkshjem og avlastningstiltak vil i noen tilfeller være begrunnet med at foreldrene trenger avlastning, mens det i andre tilfeller kan være barnets behov som begrunner tiltaket. Fritidsaktiviteter er et tiltak som iverksettes for å stimulere barnet sosialt i fritiden. Støttekontakt er et tiltak som er direkte rettet mot barnet. Støttekontakten er en person som barnet kan forholde seg til ved siden av foreldrene. Barnet kan ha behov for en å snakke med eller en som tar barnet med på ulike aktiviteter. Målet med kompenserende tiltak er å redusere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aldersadekvate aktiviteter.

Tiltakene kan innebære at barnet er borte fra hjemmet og kanskje også overnatter borte. Det at barnet overnatter borte fra foreldrene ved tvang kan oppleves som særlig inngripende, men vil likevel være mindre inngripende enn en omsorgsovertakelse. Det er allerede i dag mulig å pålegge tiltak som innebærer at barnet er borte fra foreldrene på dagtid gjennom opphold i barnehage eller andre dagtilbud.

6.1.2 Omsorgsendrende tiltak

Omsorgsendrende tiltak innebærer å endre foreldres omsorgsutøvelse gjennom ulike former for foreldreveiledning. Målet med omsorgsendrende tiltak er å gi foreldre hjelp til å utføre sine omsorgsoppgaver på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Hensikten er å forhindre at problemer eskaleres og at barnet utvikler somatiske og/eller psykiske helsevansker og avvikende atferd. Eksempler på omsorgsendrende tiltak med dokumentert effekt er blant annet; Program for foreldreveiledning 0-18 år (ICDP), Nurse-Family Partnership (0-2 år), De utrolige årene (DUÅ – sped- og småbarns program, tre til fem år), Marte Meo, Circle of Security (COS), Parent Management Training – Oregon Model (PMTO), Multi Systemisk Terapi (MST) og Multifunc (Barnevernsinstitusjoner, Bufetat). Noen av de foreldrestøttende programmene kan gis over en kort periode, mens andre er mer langvarige og intense som ICDP og Nurse-Family Partnership.

Raundalenuutvalget trekker frem at det i dag ikke er mulig å pålegge omsorgsendrende tiltak, ut fra en tanke om at frivillighet er en forutsetning for at tiltakene skal ha en effekt. Utvalget fremhever at manglende kunnskap om tiltakene og frykt for å ta imot hjelp i mange tilfeller kan være foreldrenes begrunnelse for å avvise tiltakene. Gjennom motivasjon, opplysning og tilrettelegging av tiltakene kan det være mulig å fjerne motviljen slik at tiltakene får en effekt og gjør foreldrene i stand til å endre sin omsorgspraksis.⁸ Verdien av frivillighet ved fastsettelsen av hjelpetiltak må veies mot barnets behov for trygge oppvekstvilkår og rett hjelp til rett tid.⁹

Det mildeste inngreps prinsipp og prinsippet om barnets beste taler for at det skal kunne pålegges omsorgsendrende tiltak. Siden formålet med å pålegge hjelpetiltak er å forhindre en omsorgsovertakelse vil det være en fordel å ha mulighet til å anvende tiltak som kan gi varig

⁸ NOU 2012:5 s. 59, punkt 5.3.6.2

⁹ NOU 2012:5 s. 58, punkt 5.3.5

endring til det beste for barnet. Tyngre kurative tiltak kan bedømmes som en sterk inngripen i familielivet¹⁰, men vil likevel fremstå som mindre inngripende enn en omsorgsovertakelse.

Hjelpetiltak som innebærer at foreldre og barn oppholder seg utenfor hjemmet sammen anses som for inngripende til at de bør kunne pålegges. Dette vil typisk være opphold på senter for foreldre og barn. Pålegg om råd og veiledning som har som formål å motivere for slikt opphold, bør likevel kunne gis.

Departementet foreslår at begrepet ”omsorgsendrende tiltak” skal brukes i lovteksten. Slike typer hjelpetiltak omfatter et bredt register. Tiltaksbruken i barnevernet har endret seg mye den senere tid, og denne utviklingen vil nok fortsette. Det er svært viktig at det benyttes rett tiltak til rett formål. Det er derfor av stor betydning at de tiltak som barnevernet benytter er kunnskapsbaserte. Det vil derfor være en forutsetning at de omsorgsendrende tiltakene som anvendes skal være faglig etisk forsvarlig og bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag.

De omsorgsendrende tiltakene vil kunne omfatte samme tiltak som de foreldrestøttende tiltakene i dagens § 4-4 tredje ledd. Etter departementets oppfatning vil det være ulike situasjoner som betinger hvilken hjemmel som skal benyttes i hvert enkelt tilfelle.

6.1.3 Kontrolltiltak

Et av forslagene til Raundalenuutvalget er at adgangen til å pålegge kontrolltiltak bør utvides til også å omfatte meldeplikt og urinprøver. Meldeplikt kan innebære oppmøte på avtalt sted, men også pålagt telefonkontakt med barneverntjenesten der det vurderes å være tilstrekkelig for å sikre omsorgssituasjonen. Urinprøver kan bidra til å avdekke rusmisbruk. Målet med kontrolltiltak er å dempe anstrengte situasjoner og kontrollere at barn ikke utsettes for forsømmende omsorgspraksis, overgrep eller mishandling.

Rusmisbruk hos foreldre reduserer deres mulighet til å ivareta barna og kan i visse tilfeller gjøre de uegnet som omsorgspersoner. Konsekvensene for barna vil i disse tilfellene kunne være svært alvorlige både på kort og lang sikt. Samtidig er rusmisbruk vanskelig å oppdage og avdekke. Uten sterke kontrolltiltak er det derfor fare for at barn kan bli værende i en skadelig omsorgssituasjon over tid.

Kontrolltiltak som meldeplikt og urinprøvetaking kan på den annen side oppleves som meget inngripende for foreldrene, dette gjelder særlig urinprøvetaking. Det kan hevdes at dersom omsorgssituasjonen er så ille at slike tiltak bør kunne pålegges, burde det heller fremmes forslag om omsorgsovertakelse. Hensynet til barnets beste kan likevel innebære at slike tiltak bør kunne pålegges for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon. I høringen av NOU 2012:5 var også flertallet av de høringsinstansene som uttalte seg positive til at slike kontrolltiltak skal kunne pålegges.

Departementet foreslår at meldeplikt og urinprøver skal kunne bli pålagt når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.

¹⁰ NOU 2012:5 s. 60, punkt 5.3.8

6.2 Endring av vilkårene ved pålegg om tilsyn

Tilsyn gjennomføres av barneverntjenesten ved meldte eller uanmeldte tilsyn i hjemmet. Formålet er å kontrollere at barnet ikke utsettes for forsømmelser, overgrep eller mishandling.

I dag kan tilsyn først pålegges når vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Dagens strenge beviskrav gjør tiltaket lite egnet. Formålet ved å pålegge hjelpetiltak er å avverge en omsorgsovertakelse for barnet, og departementet er enig med Raundalenutvalget i at det da gir liten sammenheng i regelverket at vilkåret for å pålegge avvergende tiltak er like strengt som for å flytte barnet ut av hjemmet¹¹. Foreldrenes rett til å beskytte sitt privatliv og familieliv etter EMK art. 8 er et av hensynene bak dagens strenge vilkår. Barns rettigheter etter barnekonvensjonen taler imidlertid for at vilkårene for å pålegge tilsyn bør senkes. Etter barnekonvensjonen art. 19 har barn rett til beskyttelse mot vanskjøtsel og forsømmelse og rett til helse og omsorgstjenester etter art. 24. Det vil ikke stå i motstrid til menneskerettighetskonvensjonene dersom beviskravet for å pålegge tilsyn blir senket av hensyn til barnets helse og sikkerhet, jf. også punkt 2 ovenfor.

Barneverntjenesten har ved undersøkelser etter barnevernloven § 4-3 adgang til å pålegge foreldre å åpne hjemmet for innsyn. Raundalenutvalget uttaler i denne sammenheng: ”Familien kan ikke motsette seg at barneverntjenesten gjennomfører undersøkelser ved besøk i hjemmet dersom der er *rimelig grunn til å anta* at det foreligger forhold som gir grunnlag for tiltak etter barnevernloven kapittel 4. Lovgiver har her satt en norm for når foreldrenes autonomi må vike for det offentlige plikt til å kontrollere eller undersøke barns omsorgssituasjon.” (...) ”Spørsmålet om å pålegge tilsyn må ses i sammenheng med forutsetningen om at frivillige tiltak skal være forsøkt eller vurdert. Dersom tilsyn i hjemmet fremstår som nødvendig og egnet for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, bør det kunne pålegges i forkant for å hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.”

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger. En senking av vilkårene for å pålegge tilsyn vil også kunne medføre at det fattes færre akuttvedtak, da barneverntjenesten ved å føre tilsyn vil ha større kontroll på omsorgssituasjonen til barnet. Departementet foreslår derfor at beviskravet for pålegg om tilsyn senkes slik at tilsyn skal kunne bli pålagt når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.

7. Hvem skal kunne pålegge hjelpetiltak, og sanksjoner ved brudd på pålegg

7.1 Saksbehandlingen ved pålegg om hjelpetiltak

Raundalenutvalget fremhever at pålegg om hjelpetiltak representerer alvorlige inngrep ovenfor foreldrene og forutsetter betryggende saksbehandling hvor barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas¹². Utvalget mener at dagens ordning der pålegg om tiltak gis av fylkesnemnda bør opprettholdes. Utvalget foreslår imidlertid en forenklet saksbehandling i fylkesnemnda ved at det åpnes for skriftlig behandling av nemndsleder alene. Dette under forutsetning av at det anses ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig saksbehandling. Videre er det foreslått at sakene

¹¹ NOU 2012:5 s. 58 punkt 5.3.6.1

¹² NOU 2012:5 s. 59 punkt 5.3.7

også bør kunne fremmes for muntlig behandling uten omfattende skriftlig forarbeid eller dokumentasjon. Det bør settes en tidsfrist for fylkesnemndas saksbehandling og gis retningslinjer for en forenklet prosess. Utvalget har pekt på at dette er nødvendig for å begrense ressursbruken både i barneverntjenesten og i fylkesnemnda samt av hensyn til behovet for rask saksavvikling.

Departementet har vurdert om myndigheten til å fatte vedtak om pålegg om hjelpetiltak kan legges til barneverntjenesten. En slik ordning ville gi mer myndighet og ansvar til kommunen. De tiltak det er snakk om å kunne pålegge er heller ikke like inngripende som andre vedtak som er lagt til fylkesnemnda, som omsorgsovertakelse og plassering i atferdsinstitusjon. Dette kan tale for et noe lavere behov for å benytte den rettsikkerhetsgarantien som ligger i en nemndsbehandling. Videre vil barneverntjenesten kunne behandle sak om pålegg om hjelpetiltak raskt. En rask iverksettelse av hjelpetiltak kan være av stor betydning for barnets omsorgssituasjon og utvikling. Dersom barneverntjenesten skal kunne pålegge hjelpetiltak er det også grunn til å tro at slike pålegg vil bli hyppigere brukt. Terskelen for å pålegge hjelpetiltak vil av kommunen kunne oppfattes som lavere.

Dersom barneverntjenesten skal pålegge hjelpetiltak er departementet av den oppfatning at to personer bør signere vedtaket. En av disse to bør være barneverntjenesten sin leder, slik ordningen er ved akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd. Fylkesnemndene bør være klageinstans.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at selv om de tiltak det er snakk om å kunne pålegge vil være mindre inngripende enn en omsorgsovertakelse så vil de likevel innebære et stort inngrep i familiens privatliv. Det er derfor viktig at vedtakene er godt fundert og begrunnet. En behandling i fylkesnemnda vil gi en to-trinns prosess hvor barneverntjenesten forbereder saken og nemnda pålegger vedtaket. Dette vil ivareta rettssikkerheten bedre.

Departementet viser i denne sammenheng også til begrunnelsen for opprettelsen av fylkesnemndene. Fylkesnemndene ble opprettet med virkning fra 1. januar 1993. Avgjørelsesmyndigheten ble da flyttet fra helse- og sosialstyret i kommunen. Den tidligere ordningen var gjenstand for kritikk, bl.a. på grunn av det kommunale barnevernets dobbeltrolle som både tjenesteytende og tvangsutøvende organ. Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående. Saksbehandlingen skulle skje etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene.

Videre vil disse sakene komme opp når barneverntjenesten ikke får til så god dialog med foreldrene at det gis samtykke til hjelpetiltak. Når man ikke får til denne dialogen kan det være nyttig at sakene løftes opp til et annet nivå. Et vedtak om pålegg fattet i fylkesnemnda vil også være med på å understreke sakens alvor for foreldrene og kan virke motiverende for foreldre med endringspotensial. Foreldre som i utgangspunktet har svekket tillit til barneverntjenesten vil kunne ha større tillit til et vedtak fattet av fylkesnemnda sammenlignet med et vedtak fattet av barneverntjenesten. Dersom fylkesnemnda skal pålegge hjelpetiltak kan klage på fylkesnemndas vedtak bringes inn for tingretten. Selv om et vedtak påklages, vil det likevel ikke være til hinder for at pålegget gjennomføres, med mindre fylkesnemnda eller tingretten bestemmer noe annet, jf. forvaltningsloven § 42 og tvisteloven § 36-2.

Departementet vil også peke på at det kan være enklere for barneverntjenesten å pålegge hjelpetiltak fremfor å forberede sak om omsorgsovertakelse. Dette fordi det er enklere

saksbehandling ved pålegg av hjelpetiltak enn ved omsorgsovertakelser. Det kan da være en fare for at barneverntjenesten ikke fremmer sak om omsorgsovertakelse i rett tid når pålagte hjelpetiltak ikke bedrer barnets situasjon. Dersom saken behandles i nemnda vil nemnda kunne identifisere de saker der vilkårene for omsorgsovertakelse ser ut til å være til stede, og som derfor etter nemndas vurdering heller bør fremmes som en sak om omsorgsovertakelse. I slike tilfeller bør nemnda ta dette opp med kommunen, slik at kommunen kan vurdere å fremme saken på nytt for nemnda som en sak om omsorgsovertakelse.

Det er viktig at pålegg om hjelpetiltak raskt behandles, slik at tiltaket til de familier dette gjelder kan iverksettes uten unødig opphold. Dersom myndigheten legges til fylkesnemnda anbefaler departementet derfor en forenklet saksbehandling ved at pålegg om hjelpetiltak i utgangspunktet behandles skriftlig i nemnda. Imidlertid kan kompleksiteten i disse sakene noen ganger være omfattende og det må derfor også være mulig å holde muntlige forhandlinger for hele eller deler av saken. Det bør derfor være opp til nemnda å vurdere behandlingsform i det enkelte tilfellet. Dersom myndigheten til å treffe vedtak legges til fylkesnemnda bør det fremgå av barnevernloven § 7-14 at det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte når nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til forsvarlig behandling.

Departementet mener det er sterke argumenter for at myndigheten til å pålegge hjelpetiltak legges til fylkesnemnda. Departementet imøteser imidlertid høringsinstansenes syn på dette og ber også om innspill til andre løsninger dersom det synes mer hensiktsmessig.

7.2 Sanksjoner ved brudd på pålegg om hjelpetiltak

I dag har ikke barneverntjenesten noen håndhevingsmuligheter dersom foreldre ikke følger opp et tiltak som er pålagt av fylkesnemnda. Dette har vært reist som en av flere mulige årsaker til at pålegg om hjelpetiltak er lite brukt i praksis.

Etter barnevernloven § 6-8 kan barnevernadministrasjonens leder kreve bistand av politiet til gjennomføring av undersøkelser etter § 4-3 og til fullbyrdelse av tvangsvedtak etter enkelte bestemmelser i loven. Fylkesnemndas vedtak om pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje ledd kan ikke gjennomføres med politibistand. I forarbeidene til § 6-8 er det vist til at dette er tiltak som for å kunne fungere i størst mulig grad må skje i forståelse med familien, og at en tvangsgjennomføring av slike tiltak derfor vil kunne føre til større skade enn hjelp.

Departementet vurderer at det fortsatt bør være slik at iverksettelse av et vedtak om pålegg ikke kan gjennomføres med politibistand. Bruk av politi er et svært dramatisk virkemiddel, og bør derfor bare benyttes i unntakstilfeller. Bruk av politi for å få gjennomført et vedtak om pålegg om hjelpetiltak vil etter departementets oppfatning ikke være til det beste for barnet.

7.3 Særlig om bruk av tolk i barnevernets arbeid

Barnevernet kan treffe inngripende tiltak og tvangsvedtak. Hensynet til forsvarlig saksbehandling og partenes rettssikkerhet står derfor sterkt. I barnevernets arbeid med den enkelte familie er det avgjørende at alle parter forstår detaljene i og konsekvensene av det som blir sagt og skrevet. Dette er viktig for at barnevernet kan oppfylle sin veilednings- og informasjonsplikt overfor familier og sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes/det tas avgjørelser i en sak. Departementet vil derfor fremholde at også i saker

om pålegg av hjelpetiltak må barnevernet benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer. Barn skal ikke brukes som tolk i barnevernets saksbehandling.¹³

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1 Kommunen

8.1.1 Økonomiske konsekvenser for kommunen

Det er i dag svært liten bruk av pålagte hjelpetiltak etter barnevernloven. Departementet legger til grunn at de faglige vurderinger i NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* vil gi mer bruk av tvungne hjelpetiltak. Det er likevel få holdepunkter for å angi hvor mange saker det kan dreie seg om i året dersom det innføres lovhjemmel til å pålegge hjelpetiltak.

Etter barnevernloven § 4-4 har kommunen i dag plikt til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.

Kommunens plikt til å tilby hjelpetiltak innebærer at kommunen må ha budsjettmessig dekning for hjelpetiltakene de tilbyr. Dette gjelder enten foreldrene ønsker å motta hjelpen på frivillig basis, eller om det skulle vise seg at familiene takker nei til hjelpen.

Det er kommunen selv som skal ta initiativ til å pålegge hjelpetiltak. Forslaget om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak medfører i utgangspunktet ikke flere hjelpetiltak i seg selv, men vil sannsynligvis føre til at flere hjelpetiltak faktisk vil bli gjennomført når tiltakene skal kunne pålegges, og ikke bare tilbys foreldrene. Det kan bety at kommunen får en økning i utgiftene til hjelpetiltak.

Departementet legger på den annen side til grunn at forslaget kan gi innsparinger på grunn av økt og mer virksomt forebyggende arbeid. Når flere barn får hjelp i hjemmet – og dette gir en positiv endring for barnet og familien - kan det i mindre grad bli nødvendig med dyrere tiltak som omsorgsovertagelse eller andre omfattende tiltak. Innsparingene kan overstige de økningene i utgiftene til hjelpetiltak som beskrevet ovenfor og redusere utgiftene til fylkesnemndenes behandling av omsorgsovertakelser. I tillegg kan bedre forebyggende arbeid redusere bruk av andre velferdstjenester i voksen alder.

Lovendringen vil ikke bli satt i kraft før det er budsjettmessig dekning for det.

8.1.2 Administrative konsekvenser for kommunen

Det legges til grunn at saker om pålegg av hjelpetiltak ikke vil kreve mye tilleggsarbeid for kommunene. De har allerede vurdert behovet og begrunnelsen for tiltaket når de tilbyr familien og barnet hjelp. Det skal således ikke være mye mer arbeid med å pålegge selve

¹³ BLD har hatt på høring et forslag til endring i forvaltningsloven om et forbud mot bruk av barn som tolk. Se særlig omtale av forbudets anvendelse i barnevernsaker. Høringsfristen gikk ut 12. september, 2014. Se høringsnotatet på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoeringar/hoeringsdok/2014/Innforing-av-et-forbud-mot-bruk-av-barn-som-tolk-i-forvaltningsloven.html?id=761108>. Se også tolkeutvalgets utredning her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/Tolking-i-offentleg-sektor--eit-sporsmal-om-rettstrygging-og-likeverd.html?id=767892>.

tiltaket. Det gjelder enten det er kommunen selv eller fylkesnemndene som skal pålegge tiltaket. I sistnevnte tilfelle vil kommunen måtte forberede saken for nemnda.

8.2 Fylkesnemndene

Dersom fylkesnemndene skal fatte vedtak om pålegg av hjelpetiltak (som første instans), innebærer det merarbeid for nemndene. Det er i NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* lagt til grunn at behandling av pålegg om hjelpetiltak anslås tidsmessig å kreve om lag det samme som for klagebehandling av et akuttvedtak. Utvalget foreslår forenklet saksbehandling i nemnda når det gjelder pålegg av hjelpetiltak. Det er imidlertid viktig å merke seg at det i NOUen også sies at behandling av saken bør ta høyde for at foreldrenes og eventuelt barnas syn skal innhentes i noen saker. Gjennom den muntlige saksbehandling i fylkesnemnda vil partene kunne få en forsvarlig kontradiksjon i saken.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at en tredjedel av slike saker vil kunne behandles forsvarlig med forenklet og kun skriftlig behandling. En tredjedel av sakene kan følge mønsteret for behandling av klage over akuttvedtak. En tredjedel av sakene bør ha mer ordinære muntlige forhandlinger med full nemnd for å behandles forsvarlig.

Fylkesnemndene vil få en økt saksmengde, noe som vil øke de totale kostnadene til fylkesnemndenes administrasjon. I tillegg vil det være økte kostnader til fri rettshjelp, samt kostnader ved klagebehandling. Dersom kommunen skal pålegge tiltak, vil utgiftene til nemndsbehandling (klage), bli vesentlig lavere.

Som nevnt ovenfor vil ikke lovendringen bli satt i kraft før det er budsjettmessig dekning for det.

9. Forslag til endringer i barnevernloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår følgende endringer i barnevernloven (endringer fremkommer i kursiv):

Barnevernloven § 4-4 tredje ledd skal lyde:

”Fylkesnemnda kan om nødvendig beslutte at tiltak som opphold i barnehage eller andre egnede dagtilbud, opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter eller bruk av støttekontakt skal settes i verk ved pålegg til foreldrene. Når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå, kan fylkesnemnda gi pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver. På tilsvarende vilkår kan fylkesnemnda gi pålegg om omsorgsendrende tiltak. De omsorgsendrende tiltak som anvendes skal være faglig og etisk forsvarlige og bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag. Pålegg om hjelpetiltak etter dette ledd kan opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet. Pålegget kan forlenges med inntil ett år etter nytt vedtak.”

Barnevernloven § 4-4 tredje ledd 3. til 5. setning blir nytt fjerde ledd.

Barnevernloven § 4-4 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

Barnevernloven § 7-14 annet ledd skal lyde:

”Det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte:

- a) når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, eller
- b) når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, *eller saken gjelder pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje ledd*, og nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.”