



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

MARO ESARK-03-201400157-97

Hva saken gjelder:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 20. oktober 2014 ut en høring til forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 nr. 100 (barnevernloven). Høringsfrist er satt til 5. desember 2014. På grunn av kort høringsfrist vil ikke saken bli behandlet i Komite for helse og sosial innen fristens utløp. Komiteens vedtak vil bli ettersendt.

Byrådet ser positivt på at departementet med dette lovendringsforslaget bidrar til å møte utfordringene knyttet til foreldres mulighet til å unndra seg anbefalt hjelp fra barneverntjenesten.

Hovedpunktene i høringssvaret

Byrådet er uenig i at det skal gis adgang til å pålegge urinprøver og meldeplikt med hjemmel i barnevernloven. Urinprøver vil kunne være aktuelt i familier der en eller begge foreldre har rusproblemer. Byrådet mener at behov for oppfølging- og kontrolltiltak av foreldres rusmestring først og fremst må løses i et samarbeid med behandlings- og tjenesteapparatet for voksne med rusproblemer, f.eks. LAR. Byrådet viser også til at det alltid vil være knyttet noe usikkerhet til urinprøvers pålitelighet. Byrådet mener at både urinprøver og meldeplikt må ligge utenfor barnevernets tiltaksapparat, men at barneverntjenesten etter avtale kan innhente opplysninger fra andre.

Departementet mener at hjelpetiltak der barn og foreldre sammen gis opphold i institusjon ikke skal kunne pålegges. Et eksempel på et slikt opphold er opphold på barn- og foreldresenter. Byrådet er uenig i denne vurderingen, og kan ikke se at dette unntaket fra pålegg er tilstrekkelig begrunnet. Et slikt hjelpetiltak vil kunne sikre at omsorgen for nyfødte og småbarn er forsvarlig mens foreldrenes omsorgsevne utredes nærmere. Her mener byrådet at hensynet til barnet må veie tyngre enn til hensynet til foreldre.

Byrådet anser det som viktig at pålegg om hjelpetiltak ikke blir et langvarig alternativ hvis barnets behov ville blitt bedre ivaretatt med et plasseringstiltak. Når hjelpetiltak iverksettes etter pålegg mener byrådet det er viktig med tett evaluering av hele saken for å følge med om tiltaket gir den effekten som er ønsket for barnet. Alternativt til departementets forslag foreslår byrådet at adgangen til pålegg av hjelpetiltak begrenses til seks måneder fra vedtakstidspunktet med mulighet for forlengelse inntil seks nye måneder.

Byrådet vurderer at lovendringsforslaget vil kunne medføre økt press på barneverntjenestens saksbehandlingsressurser samt press på finansiering av kommunens tiltaksapparat. En må også anta at forventningene og kravene til den skriftlige dokumentasjonen vil øke. Det vil også være behov for tettere evaluering og oppfølging i saker der hjelpetiltak gis ved pålegg for å sikre at barnet ivaretas på en forsvarlig måte.

Byrådet forventer at staten dekker nye kostnader som påløper kommunen fullt ut ved ikrafttredelse av foreslåtte lovendring.

Begrunnelse for fremleggelse for Komite for helse og sosial:

Byrådets fullmakter, § 7 Høringsuttalelser, vedtatt av bystyret 18. desember 2013 i sak 294-13, med endringer av 23. april 2014, sak 84-14: «Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold til bystyrets kontor til orientering.» Saken vurderes å være prinsipiell.

Forretningsutvalget behandlet saken i møtet 041114 sak 247-14 og fattet vedtak om at høring - forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barnevern skal avgis av Komite for helse og sosial.

Byrådet innstiller til Komite for helse og sosial til å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester», slikt det fremkommer av saksutredningen.

Dato: 18. november 2014

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Martin Smith-Sivertsen
byrådsleder

Hilde Onarheim
byråd for helse og omsorg

Vedlegg:

Høringsbrev av 20. oktober 2014. Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Høringsnotat av 20. oktober 2014. Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Saksutredning:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår en lovendring om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak etter barnevernloven til å omfatte flere tiltak enn i dag samt å senke vilkårene for pålegge eksisterende tiltak. Formålet med lovendringen er å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse. Det vises til at en utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak kan bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid.

Innledningsvis i høringsnotatet orienterer departementet om bakgrunn for lovendringsforslaget. Det vises her blant annet til *NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling* der en utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i barnevernloven ble foreslått av Raundalenuutvalget. Det vises også til at både fagmiljøer og tidligere barnevernsbarn de senere år har 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.

Under forutsetning av at frivillige tiltak er blitt forsøkt eller vurdert foreslår departementet at det med hjemmel i barnevernloven skal kunne pålegges følgende tre hovedkategorier av tiltak for en tidsavgrenset periode.

1. *Kompenserende tiltak* der målet er å redusere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aktiviteter. Tiltak under denne er kategorien er barnehage, besøkshjem, avlastningstiltak, fritidsaktiviteter, leksehjelp eller bruk av støttekontakt. Listen over tiltak skal anses som uttømmende i forhold til hvilke kompenserende tiltak som kan pålegges.
2. *Omsorgsendrende tiltak* der målet er å gi foreldre hjelp til å utføre omsorgsoppgavene på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Tiltakene vil være ulike former for foreldreveiledning,
3. *Kontrolltiltak* der 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.

Departementet foreslår at kompenserende tiltak kan pålegges når dette vurderes som nødvendig, mens kontroll- og/eller omsorgsendrende tiltak skal kunne pålegges når det vurderes som nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4- 12 *Vedtak om å overta omsorgen for et barn* oppstår.

Videre drøftes en utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i barnevernloven i forhold til FNs barnekonvensjon og den europeiske menneskerettskonvensjonen. Barnekonvensjonen fastslår prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I tillegg fremkommer barns behov for omsorg og rett på beskyttelse mot alle former for overgrep av konkrete bestemmelser i konvensjonen. I følge menneskerettskonvensjonen har enhver rett til respekt for privatliv og familieliv. Konvensjonen gir imidlertid offentlige myndigheter adgang til å foreta inngrep i familielivet dersom de oppfyller vilkårene for inngrep som er nærmere regulert i konvensjonen. I den forbindelse er det avgjørende at det offentlige benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). Det konkluderes med at pålegg om hjelpetiltak vil være et inngrep i familielivet, men vil kunne være forholdsmessig og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak.

I kapitlet om gjeldende rett og praksis vises det til at barnevernlovens utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre (*det biologiske prinsipp*). I tillegg følger det av *det mildeste inngreps prinsipp* at frivillige hjelpetiltak i hjemmet alltid skal vurderes før mer omfattende tiltak igangsettes. Departementet viser til at adgangen til å pålegge hjelpetiltak i dag er snever i og med at det kun kan gis pålegge om barnehage eller annet egnet dagtilbud og tilsyn. Det vises også til at pålegg om hjelpetiltak er

lite brukt i praksis og at årsakene til dette kan være mange, herunder er strenge vilkår vært løftet frem som en mulig forklaring.

Departementet har vurdert om myndighet til å fatte vedtak om pålegg om hjelpetiltak bør ligge hos barneverntjenesten eller fylkesnemnda. Det konkluderes med at vedtak om pålegg om hjelpetiltak bør legges til fylkesnemnda. Det vises til at det er viktig at pålegg om hjelpetiltak behandles raskt. Departementet anbefaler derfor en forenklet skriftlig behandling i fylkesnemnda. Tingretten blir klageinstans for vedtak som fattes av fylkesnemnda.

Etter barnevernloven § 6-8 kan barnevernadministrasjonens leder kreve bistand av politiet til gjennomføring av undersøkelser og til fullbyrdelse av tvangsvedtak. En slik adgang gjelder i dag ikke ved fullbyrdelse av pålegg om barnehage eller tilsyn. Departementet viser til at bruk av politi er et svært dramatisk virkemiddel, og bør derfor kun benyttes i unntakstilfeller. Departementet mener derfor at det fortsatt bør være slik at iverksettelse av et vedtak om pålegg ikke kan gjennomføres med politibistand.

Departementet legger til grunn at forslaget kan gi innsparinger på grunn av økt og mer virksomt forebyggende arbeid. Det vises til at 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 omsorgsovertakelse eller andre omfattende tiltak. Det hevdes at innsparingene kan overstige de økte utgiftene til flere hjelpetiltak.

Forslag til endringer i barnevernloven om pålegg av hjelpetiltak

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

På bakgrunn av ovennevnte foreslår departementet følgende endringer i barnevernloven § 4-4, tredje ledd (endringene fremkommer i kursiv):

«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 foreldre. 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 kan 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.»

Bergen kommune har følgende merknader til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsnotat:

- Bergen kommune ser positivt på at departementet med dette lovendringsforslaget bidrar til å møte utfordringene knyttet til foreldres mulighet til å unndra seg anbefalt hjelp fra barneverntjenesten. Samtidig er det behov for mer kunnskap om hvor mange barn og familier dette gjelder, og hva som begrunner foreldres valg om ikke å ta imot hjelpetiltak. Bergen kommune ber departementet vurdere om disse spørsmålene kan inngå i barnevernets faste halvårsrapportering til Fylkesmannen.
- Bergen kommune stiller seg positiv til at hjelpetiltakene – både nye og gamle – deles inn i de tre hovedkategoriene i følge Raundalutvalgets anbefaling. Kategoriene, sammen med målsettingene, gir en god beskrivelse av hva som er hovedformålet med det enkelte tiltak. Det gir også en tydeliggjøring av hvilke barn og familier som har behov for tettere oppfølging.

- Bergen kommune er enig at barnehage fortsatt skal kunne pålegges. Tiltakene i kategorien «kompenserende tiltak» innebærer at barn må etablere nye relasjoner, dette gjelder særlig for besøkshjem, avlastningstiltak eller støttekontakt. Det stilles spørsmål til hvorvidt departementet har vurdert den emosjonelle belastningen det er for barn å etablere seg i nye relasjoner når foreldre ikke ønsker slike tiltak. Det må likevel være fleksibilitet i vurderingen slik at barnets egne ønsker blir hørt og tatt hensyn til. Bergen kommunene mener imidlertid at saken stiller seg annerledes når foreldre trekker samtykke til iverksatte tiltak, og der barnet allerede har etablert en god relasjon. Da vil Bergen kommune foreslå at slike tiltak kan pålegges videreført i en tidsavgrenset periode. Dette begrunnes i at foreldres tilbaketrekking av samtykke kan være svært impulsstyrt, f.eks. knyttet opp til periodevis nedsatt psykisk fungering. Situasjonen kan også fort forandre seg slik at foreldrene likevel ønsker å opprettholde tiltaket. Barn bør ikke bli skadelidende i slike situasjoner.
- Bergen kommune er ikke enig i forslaget om å innføre pålegg om andre kontrolltiltak enn tilsyn. Urinprøver vil kunne være aktuelt i familier der en eller begge foreldre har rusproblemer. Bergen kommune mener at behov for oppfølging- og kontrolltiltak av foreldres rusmestring først og fremst må løses i et samarbeid med behandlings- og tjenesteapparatet for voksne med rusproblemer, slik som for eksempel LAR. Det vil samtidig alltid være knyttet noe usikkerhet til urinprøvers pålitelighet. Bergen kommune mener at både urinprøver og meldeplikt må ligge utenfor barnevernets tiltaksapparat, men at barneverntjenesten etter avtale kan innhente opplysninger fra andre. Urinprøver anses derfor som et lite egnet tiltak til oppfølging fra barneverntjenesten. Det samme vil gjelde for meldeplikt.
- Departementet mener at hjelpetiltak der barn og foreldre sammen gis opphold i institusjon ikke skal kunne pålegges. Et eksempel på et slikt opphold er opphold på barn- og foreldresenter. Bergen kommune er uenig i denne vurderingen, og kan ikke se at dette unntaket fra pålegg er tilstrekkelig begrunnet. Et slikt hjelpetiltak vil kunne sikre at omsorgen for nyfødte og småbarn er forsvarlig mens foreldrenes omsorgsevne utredes nærmere. Her mener Bergen kommune at hensynet til barnet må veie tyngre enn til hensynet til foreldre.
- Bergen kommune er ikke enig i at pålegg om hjelpetiltak skal kunne opprettholdes med inntil ett år fra vedtakstidspunktet med mulighet for forlengelse inntil ett år fra nytt vedtak. Bergen kommune forestår i stedet at det gis adgang til å pålegge hjelpetiltak på inntil seks måneder fra vedtakstidspunktet, med mulighet for forlengelse på inntil seks nye måneder. Det er viktig at pålegg om hjelpetiltak ikke blir et langvarig alternativ hvis barnets behov ville blitt bedre ivaretatt med et plasseringsvedtak. Når hjelpetiltak iverksettes etter pålegg mener Bergen kommune at det er viktig med tatt evaluering av hele saken for å følge med om tiltaket gir den effekten som er ønsket for barnet.
- Bergen kommune er enig i departementets forslag om at myndigheten til å fatte vedtak om pålegg om hjelpetiltak bør legges til fylkesnemnda som kan foreta en forenklet skriftlig behandling. Bergen kommune ser behov for at såpass inngripende tiltak som et pålegg om hjelpetiltak bygger på en mest mulig lik lovforståelse. Dette hensynet vil bli best ivaretatt ved å legge beslutningsmyndigheten til fylkesnemnda. I tillegg vil det være fornuftig å få et skille mellom beslutningsansvar og utføreransvar i saker der en må anta at samarbeidsklima mellom familien og barneverntjenesten kan være vanskelig.
- Bergen kommune støtter departementets syn og vurderinger om at adgangen til å kreve bistand fra politiet ved fullbyrdelse av vedtak ikke utvides til å omfatte verken tidligere eller eventuelle nye hjelpetiltak. Bergen kommune ser at det vil kunne oppstå mange faglig og etiske utfordringer som barnevernet må håndtere i forbindelse med iverksetting av pålagte hjelpetiltak. Bergen kommune ber departementet vurdere om brudd på pålegg obligatorisk skal resultere i at barneverntjenesten igangsetter en ny undersøkelse med en gitt tidsfrist etter at brudd på pålegget ble kjent. Det bør også

vurderes egne saksbehandlingsregler ved brudd på pålegg, for eksempel vedtak om opphør av pålegg om tiltak, automatisk varsel til fylkesnemnda som ved brudd på pålegg o.l.

- Bergen kommune kan ikke si seg enig i departementets vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene hvis lovendringsforslaget trer i kraft. De to mest opplagte konsekvensene vil være knyttet til økt press på barneverntjenestens saksbehandlingsressurser samt press på finansiering av et kommunalt tiltaksapparat som har større kapasitet, er mer variert, har større bredde og kan tilby kunnskapsbaserte og virksomme tiltak. En må anta at både forventningene og kravene til barnevernets skriftlige dokumentasjon vil øke. Det vil også være behov for en tettere evaluering og oppfølging i saker med pålegg om hjelpetiltak for å sikre en forsvarlig ivaretagelse av barnet. Det er vanskelig å anslå størrelsen på kommunens merkostnader ved iverksettelse av foreslåtte lovendring. Det forventes at staten dekker nye kostnader fullt ut.