

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2014/63321-4

Arkivkode: 008

Dato: 01.12.2014

## Høringsuttalelse vedrørende forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til departementets brev 20.10.2014 hvor det inviteres til høring vedrørende forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak etter Lov om barneverntjenester (bvl.).

### Innledning

Vi vil innledningsvis bemerke at vi i all hovedsak støtter departementets forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i barnevernloven. Bufdir er enig med departementet i at hjelpetiltak så langt mulig skal være kunnskapsbaserte og bygge på den til enhver tid best tilgjengelige kunnskap.

Når det gjelder de enkelte tiltak, mener vi at disse må vurderes i forhold til den bekymring som barneverntjenesten har for barnet og barnets omsorgssituasjon. Dette kan innebære at det ikke er avgjørende å kategorisere de enkelte tiltak. Begrepet «kompenserende tiltak» kan gi et inntrykk av at man skal kompensere for foreldrenes manglende omsorg. Imidlertid er ikke dette nødvendigvis tilfelle, f.eks. der hvor man vedtar å plassere et barn i barnehage. Et slikt tiltak er rettet direkte mot barnet, for å bedre barnets sosiale kompetanse, språkutvikling mv.

Tiltak overfor barnet vil være aktuelt på flere områder, f.eks. for å mestre skole, fritidsaktiviteter og andre sosiale arenaer. Slike tiltak settes inn fordi tiltaket styrker barnets utvikling i seg selv enten det er kognitivt, sosialt, helsemessig, emosjonelt eller dreier seg om mer materielle forhold.

### Om tiltakene

Det er generelt lite forskning på kommunale hjelpetiltak, og lite kunnskap på om tiltakene virker eller ikke. Konkret betyr dette at vi vet lite om de forskjellige tiltakene har god virkning for det enkelte barn og barnets omsorgssituasjon. Vi har i enda mindre grad kunnskap om effekten av pålagte hjelpetiltak (tilsyn og barnehageplass eller andre egnede dagtilbud), da disse i dag benyttes i svært liten grad.

Et hovedformål med pålegg om tiltak, må være at man jobber med å motivere foreldrene til videre frivillige tiltak. Selv om det gis adgang til å pålegge tiltak i inntil 12 måneder, må det være et mål at man jobber mot å få foreldrene til å akseptere tiltakene, og se nytten av dem. Til sammenligning kan

det vises til Helse- og omsorgstjenestelovens § 10-2, som gir adgang til at en rusmiddelmissbruker kan tas inn i institusjon og holdes tilbake i opptil 3 måneder for undersøkelse og tilrettelegging av behandling. Et viktig formål med tvangen er da å motivere vedkommende til videre frivillig behandling.

Dersom foreldrene ikke aksepterer eller ikke samarbeider om tiltakene, må barneverntjenesten være åpen om at konsekvensene vil kunne bli forslag om omsorgsovertakelse.

Når det gjelder de enkelte tiltak, og departementets forslag om å kategorisere tiltakene, ønsker direktoratet å påpeke at de tiltak som settes inn, vil være rettet mot den bekymring som er meldt i forhold til barnet, og barnets omsorgssituasjon. Noen av tiltakene vil være direkte knyttet mot barnet, mens andre vil rette seg mot foreldrene. Det vil også ofte være slik at en kombinasjon av tiltak vil være nødvendig for å bidra til en positiv endring hos barnet eller i familien, jf. bvl. § 4-4, første ledd.

Buudir ser at det i flere sammenhenger er benyttet varierende betegnelser på samme type tiltak, som er rettet mot å bedre foreldrefunksjonene: Strukturendrende tiltak, strukturendrende universelle tiltak og omsorgsendrende tiltak. Det vises her blant annet til «*Utkast til reviderte retningslinjer om hjelpetiltak*», oversendt BLD september 2014. Vi ber departementet vurdere om det er mer hensiktsmessig å omtale tiltakene kun som hjelpetiltak snarere enn å kategorisere tiltakene.

Tiltaksbruken i barnevernet er i stadig endring, og dette er en utvikling som vil fortsette. Det bør derfor vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig å lage en *uttømmende liste* over (kompenserende) hjelpetiltak. Vi vil i denne sammenheng nevne det arbeidet som pågår om kunnskapsstatus om hjelpetiltak i barnevernet, i regi av RKBU Vest og NOVA på oppdrag fra Buudir. En av målsettingene med dette arbeidet er å sammenstille forskningskunnskap om hjelpetiltak, og ha fokus på forskning som har kartlagt virkninger av de ulike tiltakene. Vi imøteser resultatene fra arbeidet, som kunne vært nyttige å ta med seg i den videre vurderingen av lovforslaget.

### **Hjelpetiltak overfor barn og familier med annen etnisk opprinnelse enn norsk**

Når det gjelder spesifikke hjelpetiltak til barn og familier med annen etnisk opprinnelse enn norsk, nevnes ikke dette i forslaget. Selv om tilgjengelig forskning på området hverken bekrefter eller avkrefter om denne «gruppen» skal ha egne hjelpetiltak eller metoder, bekrefter forskningen at det er nødvendig med god kulturkompetanse og kultursensitivitet samt god situasjonsforståelse, også når det gjelder anvendelse og bruk av hjelpetiltak for denne gruppen. Det bør vurderes hvorvidt ansattes kompetanse på dette området bør inngå. Kunnskapen på dette området er også under utvikling. NTNU samfunnsforskning AS utarbeider i forskningsprosjektet: «Møte mellom innvandrere og barnevernet» en kunnskapsstatus som bygger videre på kunnskapsstatusen NIBR gjorde i 2007 (se NIBR- rapport 2007:10). Resultater fra den pågående kunnskapsstatusen bør om mulig inngå.

### **Tolk**

For øvrig er vi enig i at bruk av tolk, jf. pkt. 7.3 bør inngå. Vi er også enige i at barn ikke skal brukes som tolk i barnevernets saksbehandling.

### **Beviskrav ved pålegg om tilsyn i hjemmet**

Når det gjelder BLD's forslag om å senke beviskravet for det eksisterende tiltaket om pålegg om tilsyn i hjemmet, vil Buudir bemerke at dette i realiteten må dreie seg om et forslag om å stille mindre strenge vilkår for å kunne pålegge tilsyn i hjemmet, og ikke at det er snakk om å senke beviskravet (for eksempel til under 50 % sannsynlighet osv). Buudir støtter at det stilles mindre strenge vilkår for å kunne pålegge tilsyn i hjemmet. Når en av hovedhensiktene med lovendringen er å forebygge mer inngripende tiltak, som blant annet omsorgsovertakelse, blir det viktig å kunne pålegge foreldrene

mindre inngripende tiltak, uten at vilkårene for omsorgsovertakelse skal være til stede. Da vil barneverntjenesten ha større muligheter for å komme tidligere på banen, mot foreldrenes vilje, og få innblikk i barnets situasjon i hjemmet. Forhåpentligvis vil en slik tilgang ha en positiv effekt, i den forstand at foreldrene ser nytten i et nærmere samarbeid med barneverntjenesten for å hindre videre negativ utvikling av omsorgssituasjon og forebygge et mer inngripende tiltak. Samtidig kan man komme tidligere inn for å kartlegge og forbedre barnets situasjon.

Når det gjelder forslaget om å ta inn også andre tiltak av kontrollerende karakter, slik som meldeplikt og urinprøver, er vi av den oppfatning at bruken av slike tiltak bør inngå i en *sammenheng*. Det bør etter vår oppfatning alltid vurderes om dette skal følges opp av omsorgsfremmende tiltak eller tiltak for å løse rusproblemer. Bufdir vil også reise spørsmål om hvorvidt det er barneverntjenesten som skal ha ansvar for gjennomføringen av de nevnte tiltakene selv om det er barnets situasjon som utløser tiltaket.

### **Vilkårene for å pålegge tiltak**

Bufdir anbefaler, som nevnt over, at de aktuelle hjelpetiltakene i § 4-4 ikke omtales som typetilfeller av tiltak. Når det gjelder vilkårene for å pålegge tiltak, er vi enig i at terskelen ikke må være for høy. Samtidig er det stor forskjell på de enkelte tiltakene, og de griper i varierende grad inn i foreldrenes og barnas liv. I høringsnotatet er det foreslått å stille mindre strenge vilkår for de «kompenserende» tiltakene enn for de øvrige. Ved å ta vekk skillet mellom de enkelte kategorier av tiltak, vurderer vi at vilkåret for å pålegge dem i utgangspunktet må være at det anses nødvendig. Ved å gripe inn i en familie og sette inn tiltak etter en bekymringsmelding, vil målet være å bidra til en positiv endring hos barnet eller familien, slik at barnet kan bli boende i hjemmet, jf. § 4-4, annet ledd.

Ved å stille krav om at ethvert pålegg om hjelpetiltak krever at tiltaket anses nødvendig, vil nødvendigheten av tiltaket måtte vurderes forskjellig, avhengig av hvor inngripende tiltaket vil være. Jo sterkere tiltak man vil sette inn, jo strengere må man være ved nødvendighetsvurderingen, fordi det ikke skal settes inn sterkere tiltak enn nødvendig.

Det er i dag et vilkår for omsorgsovertakelse at mindre inngripende tiltak har vært vurdert, jf. bvl. § 4-12, annet ledd. Dersom lovforslaget blir vedtatt, er det av stor betydning at det ikke vil bli vanskeligere å få medhold i saker om omsorgsovertakelse i fylkesnemnda når det ikke er forsøkt å pålegge foreldrene hjelpetiltak. Det er derfor viktig å presisere at det ikke skal være en forutsetning for omsorgsovertakelse at det er forsøkt å pålegge foreldrene hjelpetiltak, men at dette skal være vurdert.

### **Varigheten av pålagte hjelpetiltak**

De tiltak som foreslås er svært forskjellige, og vi er enig i at det må være åpning for at lengden på tiltakene skal kunne være forskjellig. Når det gjelder den ytre grensen for hvor lenge et pålagt hjelpetiltak skal kunne opprettholdes, synes det fornuftig å sette denne til inntil ett år, regnet fra vedtakstidspunktet. Det gis da en skjønnsmessig adgang til å fastsette lengden på tiltaket, samtidig som barneverntjenesten fortløpende må vurdere om det er grunnlag for å opprettholde det pålagte vedtaket.

I de tilfellene der kommunen vurderer at tiltaket har hatt en positiv effekt, og ønsker å forlenge dette, bør det være en mulighet til å forlenge perioden med pålagt tiltak så lenge foreldrene ikke samtykker til videre frivillig tiltak. Hvilke type tiltak som det vil være hensiktsmessig å videreføre ved pålegg, må det tas konkret stilling til i hvert enkelt tilfelle.

Riksrevisjonen har bemerket at det er manglende oppfølging og evaluering av hjelpetiltak i det kommunale barnevernet<sup>1</sup> selv om det er en lovfestet plikt til regelmessig å evaluere slike tiltak. Det må derfor stilles klare krav til jevnlige, skriftlige evalueringer av tiltakene (hver 3 måned), jf. bvl. § 4-5. Selv om det er fattet vedtak om pålagte tiltak i inntil 12 måneder, er det viktig at barneverntjenesten kontinuerlig vurderer om tiltakene har den ønskede effekt. Dersom foreldrene etter 3 måneder har blitt positive til tiltaket, må barneverntjenesten vurdere om tvungen skal bortfalle, og om tiltaket skal videreføres på frivillig grunnlag. Alternativt at man etter 3 måneder ikke ser noen effekt av hjelpetiltaket, og at barneverntjenesten da må vurdere om det er hensiktsmessig å fortsette med tvungne hjelpetiltak. Det må også fortløpende vurderes hvorvidt det bør fremmes en sak om omsorgsovertakelse.

Det er viktig at barneverntjenesten, i den perioden vedtaket gjelder, jobber med å motivere foreldrene til å ta imot tiltak. Målet bør være at foreldrene selv ser nytten i tiltaket, og at de derfor samtykker til tiltaket. Det vil vel også være en grense for hvor lenge man kan opprettholde pålagte hjelpetiltak overfor foreldrene, og at dette vil være til barnets beste. Her vil barnets alder, og forståelse av egen og foreldrenes situasjon, spille inn.

### **Beslutningsmyndighet**

I høringsnotatet åpner BLD opp for innspill i forhold til om det skal være fylkesnemnda eller barneverntjenesten som skal kunne fatte vedtak om pålegg om hjelpetiltak. Bufdir vurderer at det kan argumenteres for begge løsninger.

Vedtak om tvang skal i all hovedsak fattes av fylkesnemnda. Begrunnelsen for dette er blant annet det kommunale barnevernets dobbeltrolle som både tjenesteytende og tvangsutøvende organ. Fylkesnemnda er et frittstående og uavhengig organ, og rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier at det er fylkesnemnda som skal fatte vedtak om tvang.

I dag fattes det svært få vedtak om tvangsmessige hjelpetiltak. Vi har ikke forskningsbasert kunnskap som kan forklare årsakene til dette, men det kan reises spørsmål ved om ikke dagens krav om fylkesnemndsbehandling av pålegg om hjelpetiltak kan være en sperre for å fremme slike saker for fylkesnemnda. Den lange saksbehandlingstiden i fylkesnemnda innebærer at man ikke raskt kan iverksette et pålegg om hjelpetiltak, og da kan det være at barneverntjenesten likevel ikke fremmer sak for fylkesnemnda. Dette kan gi uheldige konsekvenser. Andre årsaker kan være at det anses vanskelig å gjennomføre hjelpetiltak uten foreldrenes samtykke, manglende håndhevingsmuligheter, og strenge vilkår (ved pålegg om tilsyn).

Dersom det fremdeles skal være fylkesnemnda som fatter vedtak om pålagte hjelpetiltak, må man påregne økt sakstilfang. Dette forutsetter at fylkesnemnda tilføres økte ressurser, slik at forslag om pålagte hjelpetiltak kan få en rask behandling.

For at vedtak om pålegg om hjelpetiltak skal kunne fattes snarest mulig, er vi enige i at behandlingsmåten i fylkesnemnda som utgangspunkt bør være skriftlig, jf. bvl. § 7-14. Fortrinnsvis bør saken behandles av nemndsleder alene, jf. bvl. § 7-5 tredje ledd. De foreslåtte hjelpetiltakene er av mindre inngripende art enn de alvorligste tvangstiltakene, og som utgangspunkt bør derfor disse sakene kunne behandles skriftlig, etter en mindre omfattende prosess. Dersom kompleksiteten i saken tilsier at saken helt eller delvis må gjennomføres ved muntlige forhandlinger, er det viktig at saken snarest mulig blir berammet i fylkesnemnda, gjerne med en tidsfrist.

---

<sup>1</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler side 71

Barneverntjenesten har i dag kompetanse til å fatte meget inngripende vedtak, blant annet midlertidige vedtak om plassering utenfor hjemmet. Disse vedtakene skal sendes fylkesnemnda for foreløpig godkjenning. Dersom vedtaket godkjennes, og det ikke er påklaget, plikter barneverntjenesten å fremme sak for fylkesnemnda innen henholdsvis seks eller to uker etter at det midlertidige vedtaket ble fattet. Hvis saken ikke sendes fylkesnemnda innen disse absolutte fristene, faller det midlertidige vedtaket bort. Deretter skal saken berammes i fylkesnemnda, og fylkesnemnda fatter til slutt et vedtak i saken. Statistikken viser at denne prosessen kan ta lang tid. Dette innebærer at barneverntjenestens midlertidige vedtak i mange saker blir stående i månedsvis, frem til fylkesnemnda fatter vedtak i saken, så lenge det midlertidige vedtaket ikke er påklaget.

De midlertidige vedtakene etter §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd annet punktum er av alvorlig karakter. Selv om vedtak om å pålegge hjelpetiltak også er av inngripende karakter, innebærer de ikke den samme inngripen i familiens liv som de midlertidige vedtakene. Barneverntjenesten har god trening i å vurdere, og fatte vedtak om, hjelpetiltak etter § 4-4. De skal ta stilling til om barnet, på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner, har et særlig behov. Dette er skjønnsmessige vurderinger, som gjøres individuelt i forhold til det enkelte barn og barnets foreldre.

Dersom barneverntjenesten skal ta stilling til om vilkårene for å pålegge hjelpetiltak er oppfylt, må det i tillegg vurderes om det er nødvendig å fatte et slikt vedtak. Særlig viktig vil det være å vurdere hensiktsmessigheten av bruk av tvang, og hvorvidt det heller bør fremmes et vedtak om omsorgsovertakelse. Fordelen med å gi barneverntjenesten denne kompetansen vil være at disse vurderingene kan gjøres raskt, slik at nødvendige tiltak raskt kan settes inn i familien.

Etter en avveining av om fylkesnemnda eller barneverntjenesten skal kunne pålegge hjelpetiltak, anbefaler Bufdir at BLD nærmere utreder om barneverntjenesten v/barnevernleder skal gis denne kompetansen. I denne sammenheng må det også drøftes behandlingen av evt. krav om utsatt iverksettelse av barneverntjenestens vedtak.

Hvis barneverntjenesten skal fatte denne type vedtak, og vedtaket påklages, vil fylkesnemnda være klageinstans. Det vil da være adgang til å bringe nemndsvedtaket inn for tingretten.

Bufdir er for øvrig enig i at pålegg om hjelpetiltak ikke skal kunne gjennomføres med politibistand, og deler BLD's begrunnelse for dette.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Økt adgang til bruk av pålagte hjelpetiltak vil trolig føre til flere tiltak. Vi anser det som sannsynlig at det vil bli flere tiltak dersom beslutningsmyndigheten legges til barneverntjenesten, og ikke til fylkesnemnda.

Buudir er for øvrig i all hovedsak enig i BLDs redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvenser for kommunen og fylkesnemnda ved valg av beslutningsmyndighet.

Med hilsen

Mari Trommald  
direktør

Hege Hovland Malterud  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.*