

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Uttalelse til Høringsnotat av 20. oktober 2014 om
«Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester»

Fra Hans Frivold
Søndre Heggum terrasse 2
3440 Røyken
Tlf: 48218048
email: hans.frivold@online.no

Undertegnede har lang erfaring med kvalitetsledelse og kvalitetsrevisjon i et større norsk foretak og har også mange års erfaring fra forvaltningsrevisjon som medlem av kommunalt kontrollutvalg. Jeg er blitt kjent med en barnevernssak og har hatt anledning til å gå igjennom saken. Gjennomgangen har vist at barnevernloven (BVL) i mange paragrafer gir for stort rom for skjønnsutøvelse som kan svekke rettssikkerheten til den part som blir «fanget inn» i barnevernets saksbehandling. Jeg er klar over at departementet nylig har oppnevnt et utvalg til å vurdere hele BVL. Imidlertid gir den aktuelle høring anledning til å foreslå noen endringer som både vil forbedre saksbehandlingen i barneverntjenesten og bedre og styrke rettssikkerheten til de berørte.

Høringsnotatet peker på at BVL sitt utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine biologiske foreldre, og at hjelpetiltak [i hjemmet] skal alltid vurderes før mer omfattende tiltak igangsettes. *Det er en betydelig svakhet med BVL at dette hovedprinsipp ikke er nedfelt i lovteksten. Departementet bør vurdere om ikke dette hovedprinsipp burde vært tatt inn i BVL kapittel 1.*

BVL bør også nedfelle som et hovedprinsipp at det primære virkemiddel i loven er hjelpetiltak. I den sammenheng er det ikke betenkelig å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Det er imidlertid en betydelig svakhet i dagens BVL at det er tilstrekkelig å vurdere om hjelpetiltak bør iverksettes (kfr. «Retningslinjer om hjelpetiltak», Q-0982, med endringer gitt i Q-9/00, Innledning: «Loven oppstiller imidlertid ikke noe krav om at hjelpetiltak skal være forsøkt. Hjelpetiltak må imidlertid være vurdert og funnet ikke å være tilstrekkelig til å sikre barnet en tilfredsstillende situasjon.»

Når høringsnotatet anfører at pålegg om hjelpetiltak idag er lite brukt og at manglende samarbeid eller samtykke fra foreldre når det gjelder hjelpetiltak kan føre til at barneverntjenesten henlegger saken, eller at et mildere tiltak iverksettes, så er ikke dette den virkelighet som kan erfares i mange barnevernsaker. Det mange opplever er at istedet for å iverksette hjelpetiltak så «vurderes» hjelpetiltak i utgangspunktet til å ha liten effekt og barnevernet iverksetter heller en omsorgsovertagelse. I mange barnevernsaker, og sikkert med ulike motiver, finner barnevernet det enklere å flytte barnet ut av hjemmet enn å iverksette hjelpetiltak som mange barnevern ikke har kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre.

Departementet bør vurdere om den over siterte eksisterende veiledning i Rundskriv Q-0982 er tjenlig, særlig om adgangen til å pålegge hjelpetiltak utvides. Slik sett er teksten i dagens BVL §4-4 tilfredsstillende: «Barneverntjenesten skal, ... , sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.»

Realiteten i denne betingelsen bør heller styrkes i BVL. Det bør være en forutsetning for andre og mer

inngripende tiltak at hjelpetiltak etter §4-4 faktisk er gjennomført og at ulike tilgjengelige tiltak er uttømt (jf. 4. ledd: «.. behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, ..»).

Undertegnede vil si seg enig med departementet at det vil være klargjørende å ha mer presise betegnelser på ulike hjelpetiltak, slik som «kompenserende tiltak», «omsorgsendrende tiltak» og «kontrolltiltak». Imidlertid vil det sterk advares mot å «sause» de ulike typer tiltak sammen og i samme paragrafavsnitt. Erfaringen er at barneverntjenesten bruker hjemmel hentet fra ulike paragrafer og ledd til å fatte vedtak de i utgangspunktet ikke har hjemmel til, eller bruker slike krysshenvisninger som trussel til iverksetting av [tvangs]tiltak som loven ikke gir barneverntjenesten alene hjemmel til i dag. Eksempler vi har sett på dette er bruk av §4-3 med henvisning til §4-4, 3. ledd for å sette iverk kontroll ved uanmeldt tilsyn i hjemmet som et undersøkelsestiltak uten at Fylkesnemda ble varslet, eller vedtak om hjelpetiltak med eksplisitt gitt betingelse at dersom samtykke til tiltaket ikke ble gitt ville det iverksettes omsorgsovertagelse. Det er derfor uheldig at dagens §4-4, 4. ledd henviser direkte til §4-12. Dette gir et alt for stort rom for en skjønnsmessig vurdering av hva slags forutsetninger som kan legges til grunn for at foreldrene ikke vil gi barn forsvarlig omsorg.

I sammenheng med bruk av tilsyn for undersøkelser etter §4-3 kan man godt være enig med departementet at det er lite logisk å ha vilkår for undersøkelser som er like strenge som for omsorgsovertakelse. Imidlertid ser vi ikke at departementet har foreslått noen endring i BVL §4-3 i denne sammenheng. Det advares sterk mot å lage krysshenvisninger mellom §4-3 og § 4-4. Disse to paragrafer omhandler helt forskjellige stadier av saksbehandlingen og bør derfor også hver for seg gi selvstendige vilkår for tiltak.

Dersom departementet ønsker å styrke adgangen til å foreta undersøkelser ved besøk i hjemmet ved f.eks. kontrolltiltak, så bør denne adgangen være selvstendig gitt ved egen hjemmel i §4-3.

Det bør nedfelles som prinsipp i loven at det må gjennomføres undersøkelser for å bringe de faktiske forhold på det rene først, og at hjelpetiltak deretter bestemmes og iverksettes, og at tiltakene deretter evalueres før mer inngripende tiltak iverksettes. Dette kan nedfelles som hovedprinsipp selv om det legges inn muligheter til rask inngripen der det vil være nødvendig (jf. BVL §4-6).

Når det gjelder om spørsmålet beslutningen for et tiltak skal ligge i barneverntjenesten i den enkelte kommune, eller i fylkesnemndene, må spørsmålet ha en bredere begrunnelse enn arbeidsbelastning og tidsbruk. Dagens bestemmelser legger beslutningen for de mer inngripende tiltak, dvs tvangstiltak, til fylkesnemndene. Det er derfor logisk at også tvangstiltak om hjelpetiltak legges til fylkesnemndene. Fylkesnemndene har en viktig funksjon, ikke bare i å treffe vedtak etter innstilling fra de ulike kommunale barnevern, men også som kontrollorgan ved å etterprøve de handlinger og vedtak som barnevernet har iverksatt og som har gått forut for og danner grunnlaget for en innstilling om et mer inngripende tiltak. Barneverntjenesten avspeiler kommunestrukturen i landet. Det er stor variasjon i kompetanse, måter å tolke regelverket på og i utførelse mellom tjenesten i ulike kommuner. Fylkesnemndene har en helt vesentlig oppgave i å se etter at barnevernloven med forskrifter og retningslinjer er enhetlig og konsistent implementert innen hvert nemnddistrikt og i landet. Imidlertid viser erfaringer at fylkesnemndene ikke utøver denne kontrolloppgaven. Undertegnede kjenner eksempel på at barnevern på egen hånd har iverksatt uanmeldt tilsyn som undersøkelsestiltak med henvisning til §4-4,3. ledd uten å innhente fylkesnemndas godkjenning; at barnevernet iverksetter det de kaller et [omsorgsendrende] hjelpetiltak, men bruker en sakkyndig

undersøkellesmetode (WMCI), men ingen av de veiledningsprogram som departementet viser til med dokumentert effekt; eller at ny forskrift ikke var implementert (og heller ikke fylkesnemnda selv fulgte den nye forskriften). Resultatet av denne manglende kontrollavspeiles bl.a. i de mange ankesaker. Barneverntjenesten utøver en viktig oppgave. De mange eksempler på vilkårlig saksbehandling svekker omdømmet til barnevernet. Ved at fylkesnemndene unnlater å utøve sin kontrolloppgave svekkes omdømmet ytterligere, samtidig som fylkesnemndinstituttet selv mister tiltro og omdømmet ved å fremstå som sandpåstrøingsorgan i stedet for å virke som garantist for korrekt saksbehandling.

Selv om høringsforslaget er avgrenset til å gjelde utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak, bør det være åpning for å vurdere enkelte nødvendige justeringer i lovteksten. Dette uten å ta på forskudd det revisjonsarbeidet av hele loven som er igangsatt. Det er særlig behov for noen presiseringer av saksbehandling av meldinger. Spesielt kan det være behov for å presisere behandling av anonyme meldinger. Dette er delvis dekket i retningslinjer for sakbehandling, men det er i dag en kontradiksjon mellom bruk av anonyme meldinger etter §4-2 og §6-7a som forutsetter tilbakemelding til melder. Departementet oppfordres til å gjøre nødvendige presiseringer. Videre mangler idag hva som skal være formålet med undersøkelse etter §4-3.

Forslag til endringer i barnevernloven

Departementet bes vurdere følgende forslag til endringer i BVL:

§ 1-1. *Lovens formål og utgangspunkt.*

Nytt 2. avsnitt:

Lovens 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.

§ 4-2. *Meldinger til barneverntjenesten.*

Barneverntjenesten skal snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med undersøkelser etter § 43. *Vurderingen skal dokumenteres. Ved anonyme meldingerskal det utvises særlig aktsomhet. Meldinger som ved undersøkelse viser seg grunnløse skal ikke følge saken ved videre behandling.*

§ 4-3. *Rett og plikt for barneverntjenesten til å foreta undersøkelser.*

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter dette kapitlet, skal barneverntjenesten snarest undersøke ~~forholdet~~ *for å bringe de faktiske forhold på det rene*, jf. frister inntatt i § 6-9.
(øvrige avsnitt uforandret)

§ 4-4. *Hjelpetiltak for barn og barnefamilier.*

Første og andre ledd uforandret.

Nytt tredje ledd:

Hjelpetiltak kan være av ett eller flere i følgende kategorier:

- a) Kompenserende tiltak
- b) Omsorgsendrende tiltak
- c) Kontrolltiltak

Hjelpetiltak skal fortrinnsvis avtales frivillig med de det berører. De omsorgsendrende tiltak som anvendes skal være faglig og etisk forsvarlige og bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag.

Nytt fjerde ledd i hovedsak som foreslått i høringsnotat:

”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 kontrolltiltak som 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. ”

§4-4 tredje ledd, 3. til 5. setning blir nytt femte ledd (uten endring):

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 kan gjennomføres uten barnets samtykke. Slike foreldrestøttende tiltak kan også gjennomføres uten barnets samtykke når tiltakene iverksettes som ledd i avslutningen av et institusjonsopphold med hjemmel i § 4-24. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.

Siste avsnitts første del blir nytt 6. ledd (med presisering):

Når vilkårene i annet ledd er til stede, og dersom behovene ikke kan løses ved andre hjelpetiltak, kan barneverntjenesten ved frivillig overenskomst med foreldrene også formidle plass i fosterhjem, institusjon eller omsorgssenter for mindreårige.

Hvis det må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg, bør det likevel vurderes om det med en gang skal vedtas at barneverntjenesten skal overta omsorgen for barnet etter § 4-12 første ledd, framfor frivillig plassering etter denne paragraf.

Siste setning i § 4-4 strykes da vilkårene i denne setning er fullt ut dekket av §4-12, og er derfor unødvendig. Setningen gjelder dessuten omsorgsovertagelse, som ikke kan regnes som hjelpetiltak, men som tvangstiltak, og bør derfor ikke være med i §4-4.

§ 7-3 Hovedprinsippene for saksbehandlingen i fylkesnemnda

Endring foreslås i annet ledd, pkt. e):

e) fylkesnemnda foreta en selvstendig og reell vurdering av barneverntjenestens saksbehandling frem og til og med begjæringen om tiltak og av avgjørelsesgrunnlaget, og ..

Videre uforandret.