



Barne-, likestillings- og  
inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Dato: 27.11.2014

Vår ref.: 14/06081  
Deres ref.:

Saksbehandler: Knut Sverre Bjørndalen Røang

## Høringsuttalelse fra Høgskolen i Oslo og Akershus til forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i lov om barneverntjenester

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 20. oktober 2014, med forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak med hjemmel i barnevernloven.

Adgangen til å pålegge flere hjelpetiltak har vært foreslått flere ganger fra offentlige utvalg, enkeltpersoner og fagmiljøer etter at vi fikk barnevernloven av 1992. Vi er positive til at det nå sendes ut på høring et forslag om dette fra departementet. Det er varslet fra departementet at det skal nedsettes et utvalg som skal revidere barnevernloven, herunder vurdere spørsmålet om rettighetsfesting. Vi vil understreke viktigheten av at forslaget om pålegg av hjelpetiltak ses i sammenheng med den kommende lovrevisjonen. Det foreliggende forslaget berører det grunnleggende forholdet mellom frivillighet og tvang i barnevernet på en måte som bør drøftes grundigere, og i en bredere sammenheng, enn det som er gjort i dette notatet. Det berører også spørsmålet om rettighetsfesting.

*Frivillighet og samarbeid* er grunnleggende prinsipper i alt sosialfaglig arbeid. Faglig sett er det liten tvil om at frivillighet og samarbeid gir de beste forutsetninger for at barneverntjenesten skal kunne lykkes i arbeidet med forebyggende hjelpetiltak. Derfor vil barneverntjenesten fortsette å jobbe for og komme overens med foreldrene og etablere tillit og samarbeid, uavhengig av om nye tvangshjemler blir tilgjengelige.

Samtidig har det de senere årene vokst fram en økende erkjennelse av at en del barn som det knytter seg bekymring til, ikke får den hjelpen de trenger fra barneverntjenesten fordi foreldrene ikke samtykker i hjelpetiltak. Disse barna risikerer å bli gående uten hjelp over lengre tid slik at situasjonen forverrer seg og det til slutt må treffes et vedtak om å overta omsorgen, eller et akuttvedtak om plassering utenfor hjemmet. I verste fall får de ikke hjelp i det hele tatt. I Stang, E.G. (2007) Det er barnets sak, avsnitt 6.5 nevnes en del eksempler på hva slags type saker dette kan dreie seg om, og hva som blir konsekvensene av at foreldrene ikke samtykker (henleggelse av undersøkelsen, stansing av tiltak eller iverksetting av 'alternative', mildere tiltak som ikke treffer barnets behov). Gjennomgangen av disse sakene viser at det dreier seg om ganske alvorlige saker;

---

### Høgskolen i Oslo og Akershus

Postadresse: Pb. 4 St. Olavs plass, 0130 OSLO

Besøksadresse: Pilestredet 46, Telefon: 60 23 50 00, e-post: [post@hioa.no](mailto:post@hioa.no), [www.hioa.no](http://www.hioa.no)

barn som lever i utilfredsstillende omsorgssituasjoner og som har et klart behov for hjelp. Felles for alle disse sakene er at barneverntjenesten ikke evner å komme *i posisjon* til å få hjulpet barnet og foreldrene.

Noen av sakene i dette materialet framstår slik faktum er beskrevet i dokumentene, som saker som likevel *kunne* vært fremmet som omsorgssaker. Dette aktualiserer diskusjonen om *terskelen* for å fremme en omsorgssak for fylkesnemnda, som er ganske høy i dag (det viser gjennomslagsprosenten, selv om det varierer mellom regionene). Barneverntjenestene fremmer erfaringsmessig sjelden saker de ikke er nokså sikre på vil gå igjennom, fordi saksframlegg for nemnda er svært ressurskrevende og tar masse tid fra andre saker på kontoret som 'brenner' minst like mye. Den belastningen det innebærer å fremme en sak for nemnda utgjør i seg selv et hindre for å gjøre det. Dette må også tas i betraktning når det nå foreslås å utvide nemndas beslutningskompetanse til pålegg om flere hjelpetiltak. Det er ikke gitt at forenklet behandlingsform, økte ressurser til nemndene og kortere saksbehandlingstid her er tilstrekkelig for å sikre at det fremmes (flere) saker om pålegg om hjelpetiltak der det er grunnlag for det. Det er en fare for at det fortsetter som før; med at barneverntjenesten henlegger «med bekymring» når den ikke oppnår samtykke, presser igjennom et tiltak som ikke har et «egentlig» samtykke, eller iverksetter noe helt annet enn det som anses ønskelig.

Det foreliggende forslaget berører særlig to sentrale hovedhensyn bak barnevernloven av 1992. Det ene hovedhensynet gjelder det administrative skillet mellom *frivillige tiltak og tvangstiltak*; saksbehandling og beslutningskompetanse. Det var et viktig formål med loven å imøtekomme kritikken mot de tidligere barnevernsnemndene som blant annet gikk på at samme instans hadde ansvar både for frivillige forebyggende tiltak og tvangstiltak (jf. bl.a. Benneche 1967 Rettssikkerheten i barnevernet). For å ivareta et skarpere skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak tilla man den kommunale barneverntjenesten kompetanse til å treffe vedtak om frivillige tiltak, mens det ble opprettet et nytt organ – fylkesnemnda – som skulle ha ansvar for tvangsvedtakene. Dette skulle gi større forutsigbarhet, rettssikkerhet og ikke minst bidra til å bedre tilliten til barneverntjenesten som en hjelpeinstans. Det andre hovedhensynet som berøres i forslaget, er betydningen av *tidlig intervensjon og forebygging* som ble muliggjort med loven av 1992 ved at terskelen for hjelpetiltak ble betydelig senket. Et grunnleggende spørsmål er derfor i hvilken grad forslaget om å pålegge flere hjelpetiltak vil bidra til å realisere disse to hovedhensynene, og i hvilken grad forslaget vil *styrke barnets mulighet til å få hjelp* når det har et særlig behov for dette, men foreldrene ikke ønsker det.

Vi støtter ubetinget forslaget om å *senke terskelen for å pålegge tilsyn i hjemmet*, og vurderer de foreslåtte kriteriene som fornuftige. Kontroll-tiltakene retter seg mot barn i risikozonen der det er en klar fare for at det vil oppstå en omsorgssviktsituasjon. Det vil være viktig å understreke i merknadene til denne bestemmelsen at slike kontroll-tiltak som tilsyn og meldeplikt aldri kan være noen garanti mot at barnet utsettes for vold eller seksuelle overgrep, og at dersom barnet risikerer å bli utsatt for dette, er vi som regel utenfor denne bestemmelsen og over i § 4-12c.

Vi tror at en adgang til å pålegge flere hjelpetiltak vil bidra til å styrke barnets rettsstilling i barnevernssaker og bidra til at flere barn får hjelp tidligere. Forutsetningen for dette er imidlertid at adgangen *faktisk blir brukt i praksis*. Dette forutsetter igjen at saksbehandlingen i disse sakene ikke gjøres for komplisert og ressurskrevende, men er enkel å administrere for barneverntjenesten. Samtidig skal nødvendige rettssikkerhetsgarantier ivaretas. Et argument for å *legge beslutningskompetansen til barneverntjenesten* er nettopp dette; da vil man unngå at nemndbehandling i seg selv blir et hinder for å bruke pålagte hjelpetiltak. Et annet argument for en

slik løsning er at det i dag er barneverntjenesten som har ansvaret for hjelpetiltakene; det er her hovedkompetansen til å utrede, vurdere og beslutte hjelpetiltak ligger, og derfor kan det være naturlig at barneverntjenesten treffer alle vedtak om hjelpetiltak, tvungne så vel som frivillige. Siden det er tale om akkurat de samme tiltakene, kan det virke unaturlig å skille ut vedtakskompetansen for noen av disse tiltakene og legge dem til fylkesnemnda. Videre vil det ofte kunne være flytende overganger mellom hva som strengt tatt er frivillig og hva som er tvang, både rettslig og faktisk. Det kan være viktig at barneverntjenesten får en fleksibilitet i tiltaksspekteret her, der den kan bruke adgangen til å pålegge også i situasjoner hvor det er uklart om det virkelig foreligger et reelt samtykke, noe som vil bedre rettssikkerheten fordi man får et bedre rettsgrunnlag for tiltaket. Slik det er i dag, foregår nok en god del 'skjult' tvang ved at samtykke framtvinges på ulike måter. Dette kan i en viss utstrekning la seg forsvare av hensyn til barnet, men det går en grense mot ulovlig tvang, som er vanskelig å håndtere i praksis.

På den annen side vil det å legge vedtakskompetansen til barneverntjenesten kunne bidra til å utviske et ønsket og tydelig skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak i barnevernet, som var et hovedformål med loven av 1992. Rettssikkerhetshensyn tilsier at tvangstiltak behandles i *fylkesnemnda*; eventuelt med forenklet behandling (skriftlig, nemndleder alene mv) som foreslått. Samtidig bør man her også vurdere forholdet mellom pålagte hjelpetiltak og andre tvangstiltak i barnevernet. Er det f.eks. grunnlag for å sidestille et pålegg om barnehageplass (som vil være gratis for foreldrene og som må anses som lite inngripende) med et vedtak om omsorgsovertakelse eller tvungen medisinsk behandling i den forstand at begge typer vedtak krever fylkesnemndbehandling? Eller er det heller slik at et vedtak om pålagt barnehageplass har mer til felles med et vedtak om frivillig barnehageplass, materielt sett, og derfor bør få en tilsvarende saksbehandling? Hvem som skal ha vedtakskompetanse for pålagte hjelpetiltak bør også ses i sammenheng med andre tvangsbeslutninger i barnevernet, enn beslutninger etter lovens kapittel 4. Når det gjelder bruk av tvang i institusjoner, vil mange av tiltakene her være mye mer inngripende enn pålegg om barnehageplass og støttekontakt, uten at disse besluttes av fylkesnemnda. Vi ser et behov for at ulike tvangsbeslutninger i barnevernet vurderes nærmere i forhold til hverandre, både materielt og prosessuelt, før det tas endelig stilling til saksbehandling og beslutningskompetanse.

Dette gjør at vi reiser spørsmål ved om bestemmelsen om hjelpetiltak i § 4-4 *bør deles opp i flere paragrafer*. For det første bør det vurderes om bestemmelsen om pålegg bør skilles ut som egen paragraf for å tydeliggjøre skillet mellom frivillighet og tvang. For det andre kan det spørres om man bør ha ulike saksbehandlingsregler for pålegg om kompenserende tiltak (som er de minst inngripende), og for omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak som i større grad griper inn i foreldrenes/familiens liv. De kompenserende tiltakene retter seg i stor grad direkte mot barnet og er derfor mindre inngripende overfor foreldrene, unntatt opphold i besøkshjem som innebærer at barnet flyttes ut av hjemmet for kort tid, f.eks. en helg. Vi har ikke tatt stilling til dette, men ønsker å reise det som et spørsmål. Man kunne eventuelt sett for seg en modell der kompenserende tiltak (pålegg om barnehageplass, besøkshjem mm) kunne vedtas av barneverntjenesten, mens pålegg om omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak ble lagt til fylkesnemnda gjennom forenklet behandling. Enkeltvedtak fra barneverntjenesten påklages i dag til fylkesmannen, og vi mener derfor fylkesmannen bør være klageinstans for slike vedtak.

Dersom man lander på en løsning med skriftlig saksbehandling for fylkesnemnda, vil vi understreke at barnet i alle saker om hjelpetiltak har *en selvstendig rett til å få informasjon og å uttale seg*, og at barneverntjenesten sørger for å sikre barnets rett til å bli hørt, og for at barnets uttalelser framgår av det skriftlige saksframlegget.

Høringsnotatet diskuterer ikke i særlig grad selve *gjennomføringen* av pålegget. Departementet legger til grunn at iverksettelse av pålegg om hjelpetiltak ikke bør kunne gjennomføres med politibistand, blant annet under henvisning til barnets beste. Vi har altså å gjøre med et tvangsvedtak uten *tvangskraft*. Selv om foreldrene ikke samtykker i selve tiltaket, vil likevel barneverntjenesten være helt avhengige av at foreldrene samarbeider om den praktiske gjennomføringen av tiltakene. Dette er et dilemma i forhold til de foreldrene som ikke aksepterer pålegget om hjelpetiltak og ikke vil bidra til å få tiltaket gjennomført. Vi mener dette kunne vært drøftet mer i høringsnotatet. Antakelig vil man kunne se for seg ulike løsninger når det gjelder ulike tiltak. Ved pålegg om tilsyn og andre kontrolltiltak, som skal forebygge en omsorgssviktsituasjon og der man per definisjon allerede er svært bekymret for barnets situasjon, vil det kanskje kunne være nødvendig i noen tilfeller å skaffe seg tilgang til hjemmet fysisk ved hjelp av politiet dersom foreldrene ikke lukker opp når tilsynsbesøket skal skje. Det vil nok være sjelden at tilkalling av politi blir nødvendig, men i de situasjonene det blir nødvendig vil det kunne være helt avgjørende for barnet. På den annen side tenker vi at dersom foreldrene motsetter seg gjennomføringen av et pålegg rent praktisk/fysisk, vil dette sannsynligvis øke barneverntjenestens bekymringsnivå, noe som i neste omgang kan bety saksframlegg om omsorgsovertakelse. I et slikt tilfelle vil altså ikke pålegg om hjelpetiltak kunne ha noen forebyggende effekt, men virke som en pådriver for å få gjennomført en omsorgsovertakelse i stedet.

Når det gjelder *omsorgsendrende* tiltak (herunder ulike familiestøttende tiltak) savner vi en nærmere drøftelse av i hvilken grad slike tiltak også kan innebære tvang (og pålegg) overfor *barnet selv*, der barnet skal involveres direkte. Dersom barnet er fylt 15 år og ikke samtykker selv, men foreldrene samtykker i omsorgsendrende tiltak, kan vi få en situasjon tilsvarende den som er regulert i § 4-4 tredje ledd for MST. Tiltaket vil da innebære et pålegg utelukkende rettet mot barnet.

Når det gjelder selve *utformingen av bestemmelsen* mener vi det virker ulogisk å presisere noen tiltak i lovteksten (kompenserende tiltak og kontrolltiltak), og ikke andre (omsorgsendrende tiltak). Det er også uklart om bestemmelsens oppsummering av tiltak er ment å være uttømmende eller bare eksemplifiserende. § 4-4 ble jo ganske nylig endret ved at en eksemplifiserende oppramsing av hjelpetiltak i andre ledd ble fjernet fordi dette kunne legge begrensninger på kreativiteten og valg av egnede tiltak, og bruk av nyere utviklede hjelpetiltak. Det samme vil kunne være tilfellet her. Forslaget inneholder allerede noen udefinerte tiltak, som «andre egnede dagtilbud» og 'avlastningstiltak'. Dette åpner for eksemplifisering framfor uttømmende oppramsing. Alternativt kan de tre hovedkategoriene nevnes i stedet (kompenserende, omsorgsendrende, kontroll). I så fall bør merknadene beskrive hvilke tilfeller de ulike kategoriene tar sikte på, med eksempler på hva slags tiltak som faller inn under dem. Vi foreslår at det tas stilling til om bestemmelsen skal nevne tiltak eller kategorier, slik at dette gjennomføres på samme måte for alle tre kategoriene.

Det kan spørres om *legalitetsprinsippet* forutsetter at lovhjemmelen er klar, slik at mer uspesifiserte kategorier av tiltak ikke er aktuelt, eller at man ikke kan operere med eksemplifiserende tiltak. Jo mer inngripende et tiltak er, jo strengere krav stilles vanligvis til hjemmelens klarhet. Når det gjelder pålegg om hjelpetiltak vil noen tiltak oppleves som meget inngripende (eks kontrolltiltakene og enkelte av de omsorgsendrende tiltakene), mens andre kan oppleves mindre inngripende (eks pålagt støttekontakt). Graden av inngrep vil dessuten kunne variere fra person til person. Siden formålet med dette forslaget er å styrke barnets mulighet til å få hjelp på et tidlig tidspunkt, der barnet har et klart behov for dette, vil dette kunne forsvare bruk av mer skjønnsmessige begreper og uspesifiserte tiltak. Lovskravet i EMK art. 8 er ikke til hinder for det. Også andre tvangsbestemmelser, f.eks. § 4-12, inneholder skjønnsmessige begreper. §§ 4-10 og 4-11 spesifiserer heller ikke hvilke behandlings-

eller opplæringstiltak som kan vedtas. Det er derfor ikke nødvendig å ta sikte på uttømmende regulering ved pålegg om hjelpetiltak. Vi ser det som viktig at det åpnes for fleksibilitet også her, på samme måte som ved de frivillige tiltakene, og at barneverntjenesten kan nyttiggjøre seg utvikling av nye tiltak som kommer i framtiden.

Når det gjelder omsorgsendrende tiltak er det foreslått som vilkår at de «skal bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag». Vi mener dette bør utgå, fordi det allerede er innbakt i kravet til faglig forsvarlighet (som nå også framgår av den nye § 1-4). I tillegg er dette et vilkår som vil bli svært vanskelig å anvende i praksis og som kan medføre at pålegg om omsorgsendrende tiltak ikke vil la seg gjennomføre, for eksempel dersom det pågår en faglig debatt om virkningen av et bestemt tiltak – noe som ofte er tilfelle - det foreligger reell faglig uenighet. Slik debatt og uenighet er en vesentlig del av den faglige utviklingen av ulike tiltak og forskningen knyttet til dem. En slik debatt vil, slik forslaget nå står, kunne medføre at man ikke kan si at man har et «sikkert» kunnskapsgrunnlag, selv om grunnlaget kan være mer enn godt nok faglig sett.

Ellers støtter vi forslaget om *tidsbegrensning*, og understreker at *oppfølging og evaluering* av de pålagte tiltakene etter § 4-5 bør skje fortløpende og i hvert fall innen utløpet av tiltaket. Det skal blant annet tas stilling til om tiltakene bør erstattes med andre tiltak, eller om omsorgsovertakelse bør vurderes.

Departementet reiser spørsmålet om pålegg av flere hjelpetiltak kan bidra til at noen familier *lar være å oppsøke hjelp* fra barneverntjenesten. Vi tenker at den gruppa foreldre man her ønsker å nå med pålegg, er en gruppe foreldre som ikke ønsker kontakt med barneverntjenesten og som derfor neppe selv ville henvendt seg dit. Gjennom pålegg om hjelpetiltak kan man nå ut til denne gruppa likevel. Vi er ikke bekymret for at forslaget vil gjøre at (andre) foreldre vil bli mer engstelige. Dessuten har barnevernloven allerede et tvangspotensial som alle er klar over. Likevel står foreldre selv for brorparten av meldingene til barneverntjenesten.

Bekymringen om at pålegg om hjelpetiltak kan medføre at barneverntjenesten *unnlater å vurdere omsorgsovertakelse*, ser vi også som lite problematisk såfremt det tydeliggjøres i forarbeidene at pålagte tiltak må evalueres jevnlig, jf over. Vi understreker likevel at når det gjelder kontrolltiltakene forutsetter disse antakelig en mer aktiv og tettere oppfølging enn de andre tiltakene, fordi barnet her presumtivist befinner seg i en mer utsatt situasjon.

Vennlig hilsen

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ingen håndskrevne signaturer*

Dag Jenssen  
dekan

Marja Lundell  
fakultetsdirektør