

Dato:
Vår ref.:
Deres ref.:

Hørings svar fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) vedrørende forslag om utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak

NOVA viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsnotat av 20. oktober 2014, og ønsker med dette å komme med følgende innspill.

Kommentarene følger departementets inndeling av de pålagte hjelpetiltakene i kompensierende tiltak, omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak.

Pålegg av kompensierende tiltak

Departementet foreslår at opphold i besøkshjem/avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter og bruk av støttekontakt skal kunne pålegges der dette anses som *nødvendig* for barnet.

Departementet fastslår at listen er uttømmende.

Lovforslaget innebærer at barneverntjenesten får anledning til å sette inn hjelpetiltak til utsatte barn og unge, også når foreldrene ikke samtykker til dette. Tanken er at det vil kunne lette barnevernets arbeid overfor barn man er bekymret for og hvor foreldrene motsetter seg de foreslåtte hjelpetiltak. I dag er barneverntjenesten avhengig av foreldrenes samtykke for å kunne iverksette denne hjelpen. NOVA stiller seg imidlertid spørrende til om pålegg av tjenester er veien å gå for å iverksette hjelpetiltak som foreldrene motsetter seg. Vi har følgende refleksjoner knyttet til dette:

Generelt minner vi om at enhver god hjelp eller støtteordning forutsetter at brukeren opplever hjelpen som nyttig, noe som igjen forutsetter en god dialog eller samhandling mellom bruker og tjenesteyter. Denne forutsetningen må i prinsippet også legges til grunn for iverksetting av hjelpetiltak i barneverntjenesten. Det betyr at den største utfordringen for barneverntjenesten i saker der familien motsetter seg samarbeid eller å ta imot nødvendige hjelpetiltak, er å etablere en felles forståelse av problemområdene og et videre samarbeid på tross av eventuelle motsetninger.

Et tenkt eksempel: Et besøkshjem for barn og unge forutsetter at foreldrene støtter opp om tiltaket på den måten at de praktisk legger til rette for at barnet kan dra nytte av tiltaket. Det innebærer alt fra å overholde avtalene, sikre nødvendige klær i reisebagen og ikke minst gi barnet den nødvendige støtte og motivasjon. Barnet må føle at det har foreldrenes emosjonelle tillatelse til å dra. Om foreldrene signaliserer frustrasjon og sinne mot tiltaket, vil det kunne sette barnet i en vanskelig konflikt. Konsekvensen vil være at man påfører barnet en unødig belastning som i seg selv kan bli problemskapende for både foreldre og barn.

NOVA finner det vanskelig å se hvordan leksehjelp, støttekontakt eller en fritidsaktivitet skal kunne anses som *nødvendige* tiltak for et barn. Igjen vil vi innvende at det å motta leksehjelp, delta i en fritidsaktivitet eller være sammen med en støttekontakt mot foreldrenes vilje vil kunne skape mer uro enn hjelp for et barn. Hovedinnvendingen er at det pålagte hjelpetiltaket følger av en konfliktsituasjon mellom foreldrene og barneverntjenesten, mens *barnet* blir bærer av ansvaret for å ta imot og gjennomføre tiltaket. Påleggningen av hjelpetiltak mot foreldres vilje vil kunne påføre barnet en alvorlig lojalitetskonflikt. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om disse tiltakene avhenger av foreldrenes samarbeid i en slik grad at det ikke lenger er til barnets beste dersom de skal gjennomføres uten foreldrenes samtykke.

Til tross for disse innvendingene kan det tenkes situasjoner hvor det å pålegge kompensierende hjelpetiltak vil kunne forhindre en omsorgsovertagelse *på sikt*, og på den måten kunne anses nødvendig for barnet. I slike situasjoner kan man komme til å finne det forsvarlig å pålegge kompensierende tiltak som del av en større «pakke» hvor disse settes inn sammen med mer omsorgsendrende tiltak.

NOVA er opptatt av at barnets egen opplevelse og syn på et mulig hjelpetiltak kommer til uttrykk og at dette inngår i barnevernets vurdering, i tråd med forskriften om barns medvirkning i barnevernet. Det er avgjørende at det konkrete hjelpetiltaket, foreldrenes motstand og den eventuelle belastningen pålegget vil ha for barnet blir tematisert slik at barnet får den hjelpen det trenger til å håndtere situasjonen.

Avslutningsvis ønsker vi å problematisere hvem som har definisjonsmakten til å avgjøre hva som er nødvendig for et barn. Risikerer vi at det er «det hvite middelklasseblikket» som blir bestemmende for hva som anses som nødvendig, og hvordan sikrer vi at lovforslaget ikke bidrar til en ytterligere innsnevring av hva som ansees som «normalt» i et familieliv? For eksempel vet vi at en tredjedel av barna og ungdommene i barnevernet nå enten er født i Norge av utenlandske foreldre, eller selv er født i utlandet av utenlandske foreldre. Dette er familier som kan ha andre forståelser av hvordan et godt familieliv ser ut og ha andre verdier knyttet til for eksempel skole og fritid enn det typiske norske blikket på hva en god barndom skal bestå av.

Pålegg av omsorgsendrende tiltak

Med omsorgsendrende tiltak menes tiltak som skal endre foreldrenes omsorgsutøvelse gjennom ulike former for foreldreveiledning. Som departementet påpeker, vil effekten av disse tiltakene ofte være avhengig av foreldrenes eget ønske om endring og motivasjon. Det kan likevel være tilfeller hvor et pålegg etterfulgt av relasjon- og motivasjonsarbeid vil kunne skape det nødvendige samarbeidet som skal til for å oppnå endring på sikt. Omsorgsendrende tiltak retter seg mot foreldrene og involverer nødvendigvis ikke barnet direkte, og innsigelsene nevnt i forrige punkt gjør seg derfor ikke gjeldende på samme måte i dette tiltaket.

Det er imidlertid viktig å påpeke at pålegging av hjelpetiltak ikke fratår barneverntjenesten ansvaret og plikten til motivere foreldrene til et konstruktivt samarbeid. Et sosialfaglig relasjonsarbeid vil i de fleste tilfelle alltid være et bedre utgangspunkt for et endringsarbeid enn om tiltakene ble pålagt mot foreldrenes ønske eller vilje.

Det må presiseres at det fortsatt må legges stor vekt på frivillighet i alle tiltak som opprettes, og at et godt samarbeid mellom barnevernet og foreldrene må og skal være et ønsket mål.

Pålegg av kontrolltiltak

Raundalen-utvalget (NOU 2012: 5) foreslår at adgangen til å pålegge tyngre kontrolltiltak bør utvides til også å omfatte urinprøver og meldeplikt i tillegg til tilsyn, noe det allerede er anledning til. Målet med slike tiltak skal være å kontrollere at barn ikke utsettes for uønskede og potensielt farlige situasjoner ved at foreldre ruser seg eller unndrar seg barnevernets kontakt og muligheter for inngripen.

Å påvise rusmisbruk hos foreldre kan ofte vise seg vanskelig ved kortere eller lengre besøk i hjemmet. Det krever god kontakt og kjennskap til de enkelte familier for å kunne observere en endret atferd ved rus. Ofte har saksbehandlere i barneverntjenesten knapphet på tid og i større byer er det ofte barnevernvaktene som i praksis foretar kontrollbesøk på kvelder og i helgene. Dette innebærer at det ofte vil være ulike personer som oppsøker de samme familiene og ikke nødvendigvis personer som kjenner familiene. Dette kan vanskeliggjøre gode observasjoner.

Pålegg av kontrolltiltak kan føre til at gode relasjoner mellom familiene og barnevernet blir mer anstrengt, og kan dermed føre til at kontakten og innsynet saksbehandlere har i familienes hverdagsliv blir ytterligere begrenset, utover de pålagte kontrolltiltakene. Når barnevernet kommer på kontrollbesøk vil besøket være sterkt preget av dette, noe som kan gjøre det vanskelig å formidle mulige hjelpebehov. Dersom kontrollbesøk skal sikre at barn ikke utsettes for omsorgssvikt eller mishandling må besøkene ha et klart og definert innhold. Samtidig kan pålagte kontrollbesøk fungere som et tydelig signal til familien om barnevernets bekymring og deres mandat til å følge opp et barns situasjon og utvikling. Anmeldte og uanmeldte kontrollbesøk kan også fungere forebyggende dersom familien avstår fra rusmisbruk og andre potensielle omsorgssviktsituasjoner for

barnet det gjelder.

Urinprøver som tiltak alene har sine begrensninger. Urinprøver vil ofte kunne manipuleres og mange rusmidler vil kun la seg påvise kort tid etter inntak. Følgelig kan negative urinprøveresultater feilaktig brukes som en "renvasking" av forholdene i hjemmet. Når kontroll gjennom urinprøvetaking fungerer etter hensikten, kan samtidig en forebyggende effekt være at foreldrene avstår fra rus, samtidig som barnevernet kan få viktig informasjon om foreldrenes eventuelle rusbruk.

Ovennevnte tiltak kan altså virke forebyggende og tryggende, men gir ingen sikker kunnskap om forholdene i hjemmet.

Tiltaket meldeplikt i form av oppmøte til avtalt sted eller pålagt telefonkontakt, er ment å skulle dekke barnevernets behov for en pålagt og organisert kontakt med familier. Dette for å hindre at disse unndrar seg barnevernets innsyn og inngripen. Det er imidlertid uklart hva denne kontakten mellom foreldre og barneverntjenesten gjennom meldeplikt skal inneholde, og hvordan en slik meldeplikt kan bidra til at barneverntjenesten får den nødvendig kjennskap til og innsyn i barnets situasjon og derved forebygge at en situasjon som beskrevet i barnevernlovens § 4-12 skal oppstå. Vi finner det riktig å minne om at mange av disse familiene det her er tale om ofte har en rekke møter og avtaler med ulike deler av hjelpeapparatet, og at de kan ha vanskelig for å overholde disse avtalene. Det er derfor fare for at meldeplikten ikke blir oppfylt, uten at vi helt kan se hva det i tilfelle skulle indikere.

Vi mener at tiltaket om tilsyn allerede ivaretar barnevernets behov for kontakt med familien. Vi mener dessuten at det må være barnevernet som tar dette oppdraget, og ikke at det pålegges familiene gjennom en meldeplikt.

Tidsavgrensning - pålegg om hjelpetiltak

Et pålegg om kompensierende hjelpetiltak vil kunne oppleves svært vanskelig for barn og foreldre. Det innebærer at barneverntjenesten regelmessig må evaluere hvorvidt tiltaket faktisk oppleves som en hjelp for barnet og familien, for eksempel hver 4.-6. måned. Det vil for eksempel ikke være forsvarlig med et pålegg over tid hvor barnet må dra til et besøkshjem dersom barnet uttrykker at det ikke ønsker dette. Samtidig vil det heller ikke være riktig å avslutte tiltak om besøkshjem, fritidsaktivitet eller støttekontakt dersom tiltaket er av stor betydning for barnets helhetlige omsorgssituasjon og barnet har et ønske om å fortsette disse tiltakene. I slike tilfeller kan det være aktuelt å pålegge hjelpetiltak utover ett år. Det må imidlertid presiseres at barneverntjenesten kontinuerlig må arbeide for å få til et konstruktivt samarbeid med foreldrene, da vi anser det som den beste garantien for at gode hjelpetiltak fungerer etter hensikten.

Hvem skal kunne pålegge tiltak

NOVA slutter seg til at det er fylkesnemnda som skal kunne pålegge tiltak gjennom en forenklet saksbehandling, noe som vil kunne ivareta familiens rettssikkerhet. Vi mener det er en sikring at et ytre kontrollorgan påser at grunnlaget for pålagte tiltak er tilstede.

NOVA støtter departementets holdning om at et vedtak om pålegg ikke kan gjennomføres med politibistand.

Samarbeid mellom hjelpetjenester

Dersom barneverntjenesten ikke lykkes med å få til et samarbeid med foreldre rundt hjelpetiltak vil det i enkelte situasjoner kunne være andre instanser som kan avhjelpe situasjonen på en måte som gjør at omsorgssituasjonen til barnet blir tilfredsstillende. Det er derfor av betydning at barneverntjenesten også søker løsninger og hjelp hos andre hjelpeinstanser, enten som en døråpner hos familien, alternativt at andre instanser kan tilby alternativ hjelp som familien vil kunne takke ja til.

Dersom heller ingen andre instanser lykkes i å samarbeide med familien vil det i seg selv være et viktig signal til barneverntjenesten, og kunne gi barneverntjenesten viktig kunnskap om alvoret i situasjonen. Dette er kunnskap barneverntjenesten alene ikke alltid kan tilegne seg.

Småkommuner – interkommunalt samarbeid?

Situasjonen i små kommuner, behovet for interkommunalt samarbeid eller også innslaget av interkommunal barneverntjeneste, vil kunne være viktig å trekke inn i drøftingen av lovforslaget.

To ting er viktig her: De større kommunene/bydelene har mange ansatte (50-100 stillinger) i den kommunale barneverntjenesten mens det i småkommuner kan være én-to ansatte i hele eller delte stillinger (eventuelt med en leder i sosialtjenesten). Alle større saker kan være et problem i de minste kommunene, og et større antall mer komplekse saker også et problem i enkelte mellomstore kommuner. Man bør her muligens ta opp behovet for eventuelt interkommunalt samarbeid, for de småkommunene som ikke har dette, i drøftingen av pålegg av hjelpetiltak. Pålegg av tiltak som skal sendes til fylkesnemnd, medfører trolig både noe mer planlegging og papirarbeid enn et frivillig tiltak og pålagte tiltak skal også følges opp. Har små kommuner flere slike saker vil det kunne påvirke barneverntjenestens totale kapasitet.

Barnevernets arbeid er avhengig av tillit og legitimitet i befolkningen og hos samarbeidende hjelpeinstanser. Muligheten til å pålegge kompensierende tiltak vil øke rommet for maktutøvelse, og vil dermed kunne bidra til at tilliten til barnevernet svekkes. En mulig konsekvens kan bli at familier vegrer seg for å be om hjelp. Samtidig vil en slik bestemmelse kunne bidra til å synliggjøre en allerede eksisterende praksis av "frivillig tvang", nemlig at foreldre får vite at barneverntjenesten vil måtte gå mer «drastisk til verks» om foreldrene ikke frivillig aksepterer tiltaket. Lovforslaget kan derved synliggjøre en allerede gjeldende praksis og vil på den måten øke barn og foreldres rettssikkerhet.

Med vennlig hilsen



Tonje Gundersen
Forskningsleder