



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 72 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak)

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 20. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som skal forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse.

Departementets hovedforslag gjelder endringer i barnevernlovens bestemmelse om hjelpetiltak. Departementet foreslår å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak til å omfatte flere typer hjelpetiltak enn i dag. I tillegg foreslås å lempe vilkårene for å pålegge hjelpetiltak. Formålet er å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse.

I Regjeringens politiske plattform fremgår det at «Barnevernet må få større adgang til å gi nødvendige hjelpetiltak, også uten samtykke der det er nødvendig for å forebygge omsorgsovertakelse.» Etter dagens regler er det adgang til å pålegge opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud til barnet. Det kan også pålegges tilsyn. Pålegg om slike hjelpetiltak er lite brukt i praksis. Forslaget om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak er en oppfølging av Prop. 106 L (2012–2013) *Endringer i barnevernloven* og forslag i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*.

Forslaget omfatter tre kategorier hjelpetiltak: kompenserende tiltak (barnehage, besøkshjem, avlastningstiltak, støttekontakt mv.), omsorgs-

endrende tiltak (ulike former for foreldreveiledning samt opphold i sentre for foreldre og barn) og kontrolltiltak (tilsyn, urinprøver, meldeplikt). Vilkårene for å pålegge kompenserende tiltak skal være at det anses som nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller av andre grunner. Omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak skal kunne pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilstrekkelig omsorg. Opphold i sentre for foreldre og barn skal kunne pålegges når vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede, jf. barnevernloven § 4-12. Beslutningsmyndigheten i saker om pålegg av hjelpetiltak foreslås lagt til fylkesnemnda.

Departementet vil etter at en ny ordning har virket i noe tid, evaluere lovendringen og de virkninger den har medført.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Forslaget i NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

I Regjeringens politiske plattform fremgår det at «Barnevernet må få større adgang til å gi nødvendige hjelpetiltak, også uten samtykke der det er nødvendig for å forebygge omsorgsovertakelse.»

Større adgang til å pålegge hjelpetiltak ble også i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns*

utvikling. Utvalget fremmet flere forslag når det gjelder å iverksette hjelpetiltak i familien for å forebygge mer inngripende tiltak. Utvalget foreslo at fylkesnemnda i større grad enn i dag skal kunne pålegge foreldrene flere typer hjelpetiltak for en tidsbegrenset periode under forutsetning av at frivillige tiltak er forsøkt eller vurdert. Utvalget sine nye forslag kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Kompenserende tiltak
- Omsorgsendrende tiltak
- Kontrolltiltak

I tillegg foreslo utvalget å lempe vilkårene for pålegg om tilsyn og å endre saksbehandlingsreglene.

Utredningen ble sendt på høring 8. mai 2012. 23 høringsinstanser uttalte seg om anbefalingene som gjelder pålegg om hjelpetiltak. Til sammen 17 høringsinstanser gav sin støtte til utvalgets anbefalinger om lovendringer om pålegg av hjelpetiltak. *UiT Tromsø, Det helsevitenskapelige fakultetet* hadde delte oppfatninger. De som er skeptiske mener at barneverntjenesten kan komme til å prøve utviklingsstøttende tiltak for lenge, i saker der det er opplagt at foreldrene ikke kan endre seg innen rimelig tid. *Norsk Barnevernsamband* mener en må utrede de etiske og verdimessige sidene ved å lovpålegge hjelpetiltak i sterkere grad enn hva som allerede er mulig i dag. *NOVA* mener forslaget må utredes nærmere, blant annet i et menneskerettslig perspektiv. *UiT Tromsø, Det juridiske fakultetet* mener de juridiske sidene ved forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Det samme mener *Fagforbundet*.

Ved behandlingen av *Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven* sluttet Stortinget seg til forslaget om å utrede om hjelpetiltak i større grad skal kunne pålegges foreldre i samsvar med utvalgets anbefaling i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*, se Innst. 395 L (2012–2013).

2.2 Høringen

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 20. oktober 2014 på høring forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven). Høringsnotatet inneholdt forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Høringsnotatet tok utgangspunkt i forslag fra NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*. Formålet med lovendringen var å forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse.

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Arbeids- og sosialdepartementet
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Atferdssenteret
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Barnevernets utviklingssenter – Midt-Norge
Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge
Datatilsynet
Diakonhjemmet Høgskole
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Volda
Høgskulen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Østfold
Innvandrernes landsorganisasjon (INLO)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
MiRA ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn
Nasjonalt Folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Norges forskningsråd (NFR)
Norsk Innvandererforum
Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk Senter for Barneforskning (NOSEB)
Norsk senter for menneskerettigheter
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP) Øst og Sør
Regionale ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
Regjeringsadvokaten
Riksrevisjonen

Sametinget
Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern
og sosiale saker
Sivilombudsmannen
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
UIT – Norges arktiske universitet

Alle landets fylkesmenn
Alle landets kommuner
Longyearbyen lokalstyre

Akademikerne
Antirasistisk senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Childwatch International Research Network
Den Norske Advokatforening
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Forandringsfabrikken
Foreningen Romanifolkets Kystkultur (FRK)
Forum for Barnekonvensjonen
Forum for ideelle barnevernsinstitusjoner
Hovedorganisasjonen Virke
Juridisk rådgivning for kvinner
Juss-Buss – Juss-studentenes rettsinformasjon
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkens bymisjon – Oslo
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Landsforeningen for barnevernsbarn
Landsorganisasjonen i Norge
Landsorganisasjonen for romanifolket
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Juristforbund
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Røde Kors
Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
Norsk barnevernsamband
Norsk Folkehjelp
Norsk fosterhjemsforening
Norsk Psykologforening
Næringslivets Hovedorganisasjon
Press – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Romanifolkets Riksforbund
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Stiftelsen Kirkens familievern

Stiftelsen Menneskerettighetshuset
Stiftelsen Rettferd for taperne
Taternes landsforening
UNICEF Norge
UNIO – Hovedorganisasjon for universitets- og høyskoleutdannede
Utdanningsforbundet
Voksne for barn
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

Høringsfristen ble satt til 5. desember 2014. Til sammen 87 høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse. Disse fordeler seg slik:

Arbeids- og sosialdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Diakonhjemmet Høgskole
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, sentralenheten
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Oppland
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Østfold
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Nasjonalt Folkehelseinstitutt
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
Norsk senter for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
RBUP Øst og Sør, RKBU Midt-Norge
RKBU Vest
Statistisk sentralbyrå
Universitetet i Stavanger

Asker kommune
Askøy kommune
Barnevernsforum for Midt-Troms

Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Drammen kommune
 Eid kommune
 Fagråd for Midt-Telemark barneverntjeneste
 Jølster barneverntjeneste
 Jølster kommune
 Kristiansand kommune
 Levanger kommune
 Lørenskog kommune
 Midtre Namdal samkommune
 Moss kommune
 Nesseby kommune
 Numedal barneverntjeneste
 Oslo kommune
 Porsgrunn kommune
 Ringsaker kommune
 Røyken kommune
 Rælingen kommune
 Sandnes kommune
 Sarpsborg kommune
 Skien kommune
 Skodje kommune
 Songdalen kommune
 Stange kommune
 Stavanger kommune
 Tromsø kommune
 Trondheim kommune
 Tønsberg kommune
 Værnesregionen

ATROP Støtte og Ettervernsenter
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Forskergruppe for barnerett, Det juridiske fakultetet, UiT Norges Arktiske Universitet
 Human Rights Alert – Norway
 Ideelt Barnevernsforum
 Kirkens bymisjon
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)
 Norsk fosterhjemsforening
 Norsk Psykologiforening
 Norsk sykepleierforbund
 Organisasjonen for barnevernsforeldre
 Organisasjonen Voksne for Barn
 Oslo barnevernssamband
 Redd Barna
 SOS-barnebyer Norge
 Stine Sofies Stiftelse
 UNICEF Norge

Av disse har Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Regjeringsadvokaten ikke hatt merknader. For øvrig har LO svart at de ikke uttaler seg i saken.

De fleste høringsinstansene støtter i hovedsak departementets forslag. Det nærmere innhold i høringsuttalelsene behandles under de særskilte kapitlene.

3 Forholdet til menneskerettighetene

Barnekonvensjonen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent. Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon 7. februar 1991, og er dermed folkerettslig forpliktet til å oppfylle bestemmelsene i konvensjonen. 1. oktober 2003 ble barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Det følger av menneskerettsloven §§ 2 og 3 at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning. Barnekonvensjonen gir barn og ungdom under 18 år et særlig menneskerettighetsvern.

Sentrale artikler i FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen art. 3 (1) fastslår at prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelte barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Lovgiver må derfor foreta en vurdering av hvilke typer reguleringer som generelt vil være til barns beste.

Barns behov for beskyttelse og omsorg fremgår av konkrete bestemmelser i barnekonvensjonen. Mest eksplisitt fremgår retten til omsorg av artikkel 3 nr. 2. Bestemmelsen pålegger Norge å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel. Barnevernets oppgaver står sentralt i å oppfylle denne forpliktelsen.

Etter artikkel 19 skal barn sikres rett til beskyttelse mot alle former for overgrep. Overgrep omfatter i denne sammenhengen alle former for vold, overgrep og omsorgssvikt, fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk, vanskjøtsel eller forsømmelig behandling, mishandling eller utnyttning, herunder seksuelt misbruk. Det

forutsettes at slik beskyttelse helst bør skje ved bistand til forebygging og veiledning for å unngå overgrep, samt effektive mekanismer for avdekking og oppfølging av slike forhold. Barnevernet står sammen med kommunenes øvrige apparat for forebygging, sentralt i oppfyllelsen av disse pliktene. Artikkel 19 omfatter også mindre alvorlige mangler ved omsorgen som kan gi grunnlag for hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4. Artikkelen får derfor betydning for tolkning og praktisering av reglene om hjelpetiltak i barnevernloven § 4-4.

Barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1 gir barn beskyttelse mot å bli skilt fra foreldrene mot deres vilje. Adskillelse kan bare skje når kompetente myndigheter beslutter slik atskillelse i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og slik atskillelse er nødvendig av hensyn til barnets beste. Det skal legges vekt på familiens betydning for barnet og inngrepet må ikke være mer omfattende enn nødvendig. Det er et krav at det foreligger formaliserte kriterier for inngrep i familien, og saksbehandlingen må være betryggende og ivareta rettssikkerheten. Både foreldrenes og barnets vilje skal vektlegges, og bestemmelsen må ses i sammenheng med artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. Etter artikkel 18 nr. 2 har statene en plikt til å yte egnet bistand til foreldrene i deres utøvelse av plikten til å sørge for barnets utvikling og oppdragelse.

EMK artikkel 8

Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 (EMK), som er gjennomført i norsk rett med forrang gjennom menneskerettsloven, inneholder i artikkel 8 en bestemmelse om rett til respekt for privat- og familieliv.

Etter EMK artikkel 8 nr.1 har enhver rett til respekt for privatliv og familieliv. Rettighetene til familieliv som følger av artikkel 8 er ikke absolutte. Offentlige myndigheter kan gjøre inngrep i familielivet dersom de oppfyller vilkårene for inngrep som er nærmere regulert i artikkel 8 nr. 2. Inngrepet må være i samsvar med lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn, og med forankring i nærmere angitte hensyn. Hva som anses «nødvendig i et demokratisk samfunn» vil bero på omstendighetene i den enkelte sak av om tiltaket er rimelig og hensiktsmessig og må ses i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen. Det avgjørende her er at staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). Å pålegge et hjelpetiltak vil være et inngrep i familielivet, men vil kunne være forholdsmessig

og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak.

Grunnloven § 102

Etter Grunnloven § 102 har enhver rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.

Grunnloven § 104

Etter Grunnloven § 104 har barn krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Det følger videre av bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Videre skal statens myndigheter legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

4 Gjeldende rett og praksis

4.1 Barnevernloven § 4-4. Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp til rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Å kunne sette inn virksomme hjelpetiltak er et viktig element i barneverntjenestens arbeid for å oppnå dette.

Barnevernloven § 4-4 omhandler hjelpetiltak til barn og barnefamilier. Etter bestemmelsens første ledd skal barneverntjenesten bidra til å gi det enkelte barn gode levevilkår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Hjelpetiltak kan iverksettes når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har «særlig behov» for hjelp, jf. annet ledd. Vurderingen av når, og i hvilke tilfeller, hjelpetiltak skal benyttes må bero på skjønn. Barnets behov må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Kravet om at barnet må ha et særlig behov for hjelp innebærer at hjelpebehovet er større enn det som er vanlig for de fleste andre barn.

Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Det er viktig å finne tiltak som styrker familiens ressurser, og da må det kunne iverk-

settes tiltak som både er rettet mot barnets behov og tiltak som går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Barnevernlovens 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. Dette følger av det mildeste inngreps prinsipp. Prinsippet innebærer at de vedtak som fattes, skal stå i et rimelig forhold til de mål som kan oppnås, og man skal derfor velge det minst inngripende tiltaket dersom det vil være tilstrekkelig for å gi barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Dette innebærer at dersom det er grunnlag for tiltak i en sak, så er barnevernet alltid nødt til å vurdere hva som er det mildeste tiltaket som kan anvendes.

Prinsippet gjelder alle tiltak etter barnevernloven. Det kan eksempelvis ikke treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4, jf. § 4-12 annet ledd. Hjelpetiltak i hjemmet er da også de klart mest brukte tiltakene i norsk barnevern.

I alt mottok 53 150 barn og unge tiltak fra barnevernet i 2013. Av disse hadde barnevernet overtatt omsorgen for 17 prosent av barna, mens 83 prosent mottok hjelpetiltak. Nærmere 80 prosent av alle hjelpetiltakene ble i 2013 gjennomført i hjemmet.

Adgangen til å pålegge hjelpetiltak er i dag snever. Etter barnevernloven § 4-4 tredje ledd kan det pålegges gjennomføring av to typer hjelpetiltak. For det første kan det pålegges at det skal settes i verk opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud for barnet. For det annet kan det pålegges tilsyn. Vilkårene for hjelpetiltak etter pålegg er strengere enn for hjelpetiltak ellers. Opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud for barnet kan bare pålegges dersom dette anses «nødvendig», mens pålegg om tilsyn forutsetter at vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til fylkesnemnda.

Pålegg om slike hjelpetiltak er lite brukt i praksis. Årsakene til dette kan være mange, men det kan skyldes en oppfatning om at det er problematisk å få til gode tiltak uten at foreldrene samarbeider. Manglende håndhevmuligheter og strenge vilkår har også vært løftet frem som mulige forklaringer.¹ I 2012 ble det totalt fattet fem vedtak i fylkesnemnda om pålegg av hjelpetiltak. I 2013 var tilsvarende antall to.

Det følger videre av barnevernloven § 4-4 tredje ledd at 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. I forarbeidene til bestemmelsen² fremgår det at det her er snakk om metoder som først og fremst retter seg mot foreldrene. Det er særlig den hjemmebaserte behandlingsmetoden «Multisystemic Therapy» (MST) som i forarbeidene er omtalt som eksempel på slike foreldrestøttende tiltak. Foreldrestøttende tiltak uten barnets samtykke kan ikke opprettholdes utover seks måneder fra fylkesnemndas vedtak.

4.2 Særlig om barns rett til medvirkning

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal ha rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk i ulike bestemmelser i barnevernloven. Barns rett til medvirkning fremgår tydelig gjennom barnevernloven § 4-1 annet ledd, som uttrykker at barn skal gis mulighet til medvirkning og at det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barnevernloven § 6-3 regulerer barns rettigheter under saksbehandlingen. Alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Bestemmelsen inneholder også regler om når barnet selv er part i saken. Hovedregelen er at barn over 15 år er part i saken. Bestemmelsen ble ved inkorporeringen av barnekonvensjonen endret for å synliggjøre artikkel 12 på en bedre måte. Videre bestemmer barnevernloven § 7-9 at fylkesnemnda kan oppnevne en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda.

Det følger av barnevernloven § 6-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven. Også forvaltningsloven inneholder bestemmelser som gir barnet en rett til å uttale seg og få si sin mening før det tas avgjørelse som angår dem.

¹ NOU 2012: 5 s. 56, punkt 5.2.2

² Ot.prp. nr. 76 (2005–2006), s. 105, punkt 6.4

Se også kapittel 8 og 9 om ivaretagelsen av barns medvirkning.

5 Utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak

5.1 Forslaget i høringsnotatet

De senere år har fagmiljøer og tidligere barnevernsbarn 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.

Alle tvangsvedtak etter barnevernloven er av svært inngripende karakter. Behovet for å gripe inn i familielivet må derfor veies opp mot behovet for å ivareta barnet. Departementet viste i høringsnotatet til barns grunnleggende rett til omsorg og beskyttelse gjennom barnekonvensjonen. Barns grunnleggende rett til omsorg og barns og foreldrenes rett til privatliv og familieliv kan trekke i ulik retning.

Departementet fremholdt at prinsippet om barnets beste taler i retning av at flere tiltak bør kunne pålegges. Prinsippet om barnets beste fremgår blant annet av barnevernloven § 4-1, med en klar prioritering av hensynet til barnet foran andre hensyn. I dette ligger det at hensynet til barnet skal være avgjørende selv om hensynet til foreldrene taler for et annet resultat.

I høringsnotatet viste departementet til at barneverntjenesten har få virkemidler dersom foreldrene ikke samtykker til hjelpetiltak, og situasjonen ikke er så alvorlig at det er behov for omsorgsovertakelse.³ Omsorgsovertakelse er et betydelig mer inngripende tiltak enn å pålegge hjelpetiltak i hjemmet. Departementet la til grunn at et så inngripende tiltak i en rekke tilfeller kunne ha vært unngått dersom barneverntjenesten hadde hatt flere virkemidler for å ivareta barnets behov for rett hjelp til rett tid.

Departementet viste til at samarbeid og frivillighet fra foreldrenes side i de aller fleste tilfeller vil være en forutsetning for at et hjelpetiltak skal ha en effekt. I en del tilfeller kan imidlertid pålegg om hjelpetiltak være det som skal til for å få foreldrene til å se alvoret i situasjonen og få dem til å samarbeide.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det skal kunne pålegges tre nye hovedkategorier av tiltak for en tidsbegrenset periode, under forutsetning av at frivillige tiltak er forsøkt eller vurdert. De tre kategoriene som ble foreslått er:

- *Kompenserende tiltak*: Målet er å redusere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aktiviteter. Tiltak vil være opphold i besøkshjem, avlastningstiltak, fritidsaktiviteter, leksehjelp eller bruk av støttekontakt.
- *Omsorgsendrende tiltak*: Målet er å gi foreldre hjelp til å utføre omsorgsoppgavene på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Tiltak vil være ulike former for foreldreveiledning.
- *Kontrolltiltak*: 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 foreslo at vilkårene for å pålegge kompenserende tiltak skal være at det anses nødvendig. Omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak skal pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilstrekkelig omsorg og hindre at omsorgsovertakelse blir nødvendig.

I tillegg foreslo departementet å lempe vilkårene for det eksisterende tiltaket om pålegg av tilsyn i hjemmet. Tilsyn kan i dag først pålegges når de strenge vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Departementet foreslo at vilkåret for pålegg om tilsyn lempes slik at tilsyn skal kunne bli pålagt når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.

Videre foreslo departementet at beslutningsmyndigheten fortsatt bør ligge hos fylkesnemnda av rettsikkerhetshensyn, men ba i høringsnotatet om innspill på dette.

5.2 Høringsinstansenes syn

Totalt 87 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. 78 av disse støtter forslaget, mens to instanser uttaler seg uten å konkludere. *RKBU Vest*, *NOVA*, *Høgskolen i Østfold*, *Moss kommune*, *Barnevernsforum for Midt-Troms* (interkommunalt samarbeid mellom 11 kommuner) og *Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF)* er negative til forslaget.

Blant de som støtter forslaget er *Justis- og beredskapsdepartementet*, *Utenriksdepartementet*, *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Regjeringsadvokaten*, *Sentralenheten for fylkesnemndene for barne-*

³ Ny statistikk fra SSB viser at 8 % av undersøkelsene i 2013 ble henlagt fordi familien ikke ønsket hjelp. Se <http://ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/barnevern/aar/2014-12-15>.

vern og sosiale saker, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bufdir, Helsetilsynet, Barneombudet, Norsk psykologforening, FO, KS, Landsforeningen for barnevernsbarn, Redd Barna, NOBO og 30 kommuner.

Tønsberg kommune uttaler:

«Kommunen er glad for at det settes fokus på området. Kommunens barneverntjeneste opplever ikke sjelden saker der barneverntjenesten er bekymret for barns utvikling og kan ha klare forslag til tiltak for å avhjelpe situasjonen, men der foresatte ikke ønsker å ta imot hjelp. Den forrige lovendringen på området; der barneverntjenesten ble pålagt å kontakte foresatte som takker nei til hjelpetiltak på nytt etter et halvt år, oppleves ikke å ha hatt noen vesentlig effekt.»

Ringsaker kommune uttaler:

«Det er åpenbart at hjelpetiltak som familien selv ønsker er mest virkningsfulle. Noen familier kan likevel få motivasjon for endring gjennom tiltak som de blir pålagt, når de erfarer at tiltaket er hjelpsomt. Selv om det i dag fremmes få saker for fylkesnemnda om pålegg, er det i enkeltsaker hensiktsmessig å informere foreldrene om muligheten for å pålegge hjelpetiltak, med det resultat at de for eksempel aksepterer å forsøke å benytte barnehageplassen de tilbys.»

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Å styrke barns rett til hjelp og rettssikkerhet vil alltid være positivt. LFB ser at forslaget vil bidra til det. Dette ved å utvide barnevernets mulighet til å sikre barnet den hjelpen det har behov for. Selv om foreldrene måtte være uenige. Det er derfor med glede vi svarer på denne høringen, og vi stiller oss positive til å utvide barnevernets adgang til å pålegge hjelpetiltak.»

Barneombudet uttaler:

«Barneombudet har lenge vært urolig for at barn som trenger hjelpetiltak, ikke får det fordi foreldrene kan avslå tiltakene. Barnevernstjenesten kan måtte trekke seg ut av familien til

tross for at de har grunn til å tro at barnet trenger hjelp. Og om familien ikke hjelpes er risikoen stor for at barnet vil bli skadelidende på sikt. Flere fra fagfeltet forteller at de opplever å måtte vente til situasjonen til barnet blir så alvorlig at tvangstiltak utenfor hjemmet kan settes i verk. Barnevernet må med andre ord sitte og vente til deres prediksjoner slår til. Det siste fører til at mange barn ikke får nødvendig hjelp til rett tid.

Noen ganger vil barnevernet slite med å finne ut hvor alvorlig saken er, fordi de ikke kommer i posisjon til å kartlegge og dokumentere barnets omsorgssituasjon. Det betyr at barn kan leve lenge med vold og krenkelser uten å få hjelp. Det er også svært uheldig at familier som kunne ha unngått en omsorgsovertakelse ikke får hjelp i tide fordi foreldrene motsetter seg hjelp.»

NOBO uttaler:

«NOBO støtter notatets grunnleggende syn om at barns rettigheter til hjelp bør styrkes. Gjennom dagens lovverk er foreldre gitt rett til å motsette seg hjelpetiltak som kunne hatt utviklingsfremmende effekt for barn i en utsatt posisjon. Foreldre kan i praksis misbruke sine rettigheter og forhindre at barn som lever under uakseptable og utviklingshemmende forhold får hensiktsmessig og tilgjengelig hjelp. NOBO mener at dette er til hinder for et effektivt barnevern.

NOBO mener at det i dag er for lite spillerom mellom de frivillige tiltakene og omsorgsovertakelse. NOBO mener imidlertid at barns rett til hjelp i de tilfeller hvor foreldre motsetter seg barneverntiltak, bør kunne løses tilfredsstillende gjennom lavere terskel for å pålegge hjelpetiltak og ved å åpne for at flere typer hjelpetiltak kan pålegges.»

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, sentralenheten uttaler:

«Innledningsvis vil fylkesnemndene kort bemerke at det foreliggende forslag til lovendring klart representerer en ytterligere bedring av rettssikkerheten for utsatte barn og unge. Det er videre god grunn til å anta at lovendringen, om den vedtas, vil kunne reelt forbedre livs – og omsorgssituasjonen til den aktuelle gruppen av barn og unge. I flere tilfeller er det også sannsynlig at effekten av denne eventuelle lovendringen vil innebære at dras-

tiske inngrep som omsorgsovertakelser kan unngås.»

KS uttaler:

«Kommunesektorens organisasjon (KS) er i utgangspunktet positive til forslaget om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak. De kommunale barneverntjenestene har i lengre tid vært bekymret for gruppen barn som har behov for hjelpetiltak, men som ikke får det, pga manglende samtykke fra foreldre.»

Av de som ikke støtter forslaget mener flere at pålegg av tiltak kan påføre barnet en alvorlig lojalitetskonflikt. *RKBU Vest* uttaler om dette: «Å iverksette kompensierende tiltak som foreldrene gir sterkt uttrykk for at de motsetter seg vil kunne sette barnet i en svært vanskelig og belastende situasjon. Mange barn vil fange opp foreldrenes motstand mot tiltaket, og noen vil erfare at foreldrene aktivt søker dem som alliansepartner mot tiltaket. I slike tilfeller vil tiltaket være en belastning for barnet heller enn virksom hjelp.» Noen mener det er behov for mer kunnskap. *Moss kommune* sier «(...) man må trå varsomt i forhold til innføring av nye inngripende tiltak uten at konsekvensene er tilstrekkelig dokumentert/belyst.» Organisasjonen for barnevernsforeldre er skeptisk til at mye ressurser skal gå til pålegg av hjelpetiltak.

Enkelte høringsinstanser har bedt departementet om å vurdere å ta inn vilkår om at frivillige hjelpetiltak skal være forsøkt og eller vurdert før tiltak pålegges. Blant annet sier Fylkesmannen i Oppland: «Fylkesmannen ser at det i lovforslaget ikke er tatt uttrykkelig forbehold om at frivillige hjelpetiltak skal være forsøkt og/eller vurdert før tiltak pålegges. Vi ber departementet vurdere om det er hensiktsmessig å nedfelle et slikt vilkår i bestemmelsens ordlyd, slik at det er ingen tvil om at frivillige hjelpetiltak skal vurderes og/eller forsøkes først. Vi viser i denne forbindelse til at «det minste inngreps prinsipp» er nedfelt i barnevernloven § 4-12 annet ledd når det gjelder vedtak om omsorgsovertakelse. Etter fylkesmannens oppfatning bør «det minste inngreps prinsipp» også nedfelles i barnevernloven § 4-4 tredje ledd.»

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Kristiansand kommune* har stilt spørsmål om det vil bli en forventning om at barneverntjenesten skal ha vurdert og prøvd ut både frivillige og pålagte tiltak før en eventuell omsorgsovertakelse.

Andre høringsinstanser har gitt innspill om at det er viktig å presisere at det ikke skal være en forutsetning for omsorgsovertakelse at det er forsøkt å pålegge foreldre hjelpetiltak. *Bufdir* sier:

«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.»

Bærum kommune uttaler:

«Barneverntjenesten er av den oppfatning at, dersom endringen skal innføres, er det viktig at lovgiver tydeliggjør at det ikke skal være en forutsetning for å fremme en sak om omsorgsovertakelse, at barneverntjenesten først har pålagt hjelpetiltak. Hvis den foreslåtte paragrafen får en slik konsekvens, frykter vi at det vil medføre at barn vil kunne leve unødig lenge med omsorgssvikt.»

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Selv om barnevernet gis en større mulighet til å gripe inn og pålegge hjelpetiltak må det ikke bli til hinder for omsorgsovertakelse der hvor det er nødvendig. Det må heller ikke føre til at vedtak om omsorgsovertakelse skyves unødvendig langt fram i tid. Der barnets behov for omsorg og beskyttelse ikke er forenelig med foreldrenes interesser og nødvendig endring ikke forekommer i løpet av forsvarlig tid skal det alltid vurderes om omsorgsovertakelse er til barnets beste.»

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Oslo kommune*, *Sandnes kommune* og *KS*, etterlyser at forslaget ses i bedre sammenheng med departementets anbefaling fra 2008, om muligheten til å gjenoppta undersøkelsen etter seks måneder. *KS* sier:

«Videre savner *KS* en redegjørelse knyttet til en anbefaling BLD sendte til kommunene i 2008 som gjaldt den samme målgruppen som lovforslaget retter seg mot. BLD anbefalte den gang nye rutiner for saksbehandlingen dersom foreldre nektet å motta hjelpetiltak etter § 4-4. BLD anbefalte at i de tilfeller foreldre motsatte seg tiltak barnevernet anså som nødvendige, og barnevernet vurderte at vilkårene for omsorgsovertakelse ikke var til stede, skulle saken tas opp til ny vurdering når det var gått et halvt år. Hvis det igjen ble konkludert med at det var behov for hjelpetiltak, og foreldrene på

nytt motsatte seg dette, ble det anbefalt å ta saken opp til ny vurdering etter ytterligere seks måneder.»

Høgskolen i Østfold er bekymret for at forslaget vil kunne føre til at barn blir værende lengre i en omsorgssituasjon som påfører barnet skade. *Høgskolen i Østfold* uttaler: «Følgen av å innføre et nytt trinn i lovens inngrepsystem kan bli at det blir vanskeligere å foreta omsorgsovertakelser, fordi minsteinngrepsprinsippet krever at man først må prøve ut pålagte hjelpetiltak i hjemmet i inntil ett år, eller enda lenger. Dette kan føre til at barn blir værende i en uholdbar omsorgssituasjon langt ut over det som er forsvarlig.»

5.3 Departementets vurdering

Målet med barneverntjenestens arbeid er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Formålet er videre å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1. En utvidelse av adgangen til å pålegge hjelpetiltak vil kunne bidra til at flere barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, i tråd med barnevernlovens formål.

Ved en lovendring 1. januar 2014 ble det presisert i barnevernloven § 4-4 første ledd at hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 106 L (2012–2013) uttales det om bakgrunnen for endringen:

«Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskaleres og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, bør tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bidra til å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak som kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon. Slike tiltak bør i større grad brukes som et supplement til endringstiltakene. I mange tilfeller er det behov for flere typer tiltak for å avhjelpe situasjonen i en familie.»

Det følger av dette at det ikke har vært departementets hensikt å utelukke bruk av kompenserende hjelpetiltak. Bestemmelsen er tatt inn som følge av at de tidligere eksemplene på typer hjelpetiltak som kan iverksettes, ble tatt ut av lovteksten. Fjerningen av eksempellisten medfører

ingen begrensning med hensyn til hvilke hjelpetiltak som kan benyttes, og som presisert i forarbeidene vil det i en del tilfeller fortsatt være mest riktig å sette inn kompenserende tiltak. Det samme gjelder for kontrollerende tiltak. Bestemmelsen om at formålet med tiltaket skal være å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien utelukker altså ikke bruk av kompenserende eller kontrollerende tiltak, verken alene eller i kombinasjon med andre typer tiltak.

Departementet fastholder forslaget om å endre barnevernloven § 4-4 tredje ledd om hjelpetiltak slik at adgangen til å pålegge hjelpetiltak utvides til å omfatte flere tiltak enn i dag, og å lempe vilkårene for å pålegge eksisterende tiltak. Det er bred støtte til forslaget blant høringsinstansene. Ved å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak vil barneverntjenesten få et nytt virkemiddel til å gi barn den hjelpen de trenger i hjemmet. Gjennom at barneverntjenesten nå får mulighet til å komme tidligere inn med hjelp, også i de tilfellene foreldrene ikke ønsker hjelp, kan dette bidra til å forebygge bruken av mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelse.

Departementet er enig med de høringsinstanser som har gitt tilbakemelding om at det er for lite spillerom mellom de frivillige tiltakene og omsorgsovertakelse. Departementet legger videre vekt på at de kommunale barneverntjenestene i lengre tid har vært bekymret for gruppen barn som har behov for hjelpetiltak, men som ikke får det på bakgrunn av manglende samtykke fra foreldrene.

At det i dag er en gruppe barn i barnevernet som ikke mottar hjelp fordi foreldrene ikke samtykker til tiltak viser også ny statistikk fra SSB. I 2013 ble 8 % av undersøkelsene henlagt fordi familien ikke ønsket hjelp. Dette tilsvarer 3114 saker.

Når det gjelder bekymring om at forslaget kan føre til at barn blir værende lengre i en uholdbar omsorgssituasjon vil departementet påpeke at barneverntjenesten har en plikt etter barnevernloven § 4-5 til å vurdere om det er grunnlag for omsorgsovertakelse i saker der barneverntjenesten er inne med hjelpetiltak. Det er barneverntjenesten sitt ansvar å sørge for at barn ikke forblir for lenge i uholdbare omsorgssituasjoner i hjemmet. Det er viktig å påse at pålagte hjelpetiltak ikke forverrer situasjonen for barnet, men derimot bidrar til å forbedre barnets situasjon. Barneverntjenesten må aktivt jobbe med foreldrene for å få dem til å innse at de trenger hjelp og motivere dem til å motta hjelp.

Videre vil departementet presisere at hjelpetiltak ikke kan pålegges dersom det kan skapes til-

fredsstillende forhold for barnet med frivillige hjelpetiltak. Dette følger både av nødvendighetskravet og det mildeste inngreps prinsipp. Det mildeste inngreps prinsipp innebærer at barnevernet ikke skal sette inn mer inngripende tiltak enn det som er nødvendig i familier som trenger bistand. Dette prinsippet skal alltid inngå i den konkrete og helhetlige vurderingen av barnets beste og gjelder alle tiltak etter barnevernloven. Departementet mener på bakgrunn av dette at det ikke er behov for å tilføye en ordlyd i bestemmelsen om at frivillige hjelpetiltak skal være forsøkt eller vurdert før tiltak pålegges, slik enkelte høringsinstanser har gitt innspill om.

Departementet vil også påpeke at det ikke kan treffes vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved hjelpetiltak etter § 4-4, jf. § 4-12 annet ledd. Dette gjelder også dersom det kan skapes tilfredsstillende forhold for barnet ved å pålegge hjelpetiltak. Det er ikke noe vilkår etter loven at mildere tiltak skal være forsøkt. Mildere tiltak skal imidlertid alltid vurderes. I enkelte saker kan situasjonen fremstå som så alvorlig at det synes åpenbart at hjelpetiltak ikke vil være tilstrekkelig. I andre saker kan problemene være av en slik art at hjelpetiltak må anses som uegnet til å avhjelpe manglene på god nok måte. Departementet vil til slutt presisere at dette lovforslaget ikke medfører noen endring i departementets anbefaling fra 2008⁴ om barneverntjenesten sin mulighet til å gjenoppta undersøkelsen etter seks måneder i de tilfeller foreldre motsetter seg tiltak. Dette vil fremdeles være en god fremgangsmåte der foreldrene takker nei til hjelpetiltak, men barneverntjenesten finner å ikke fremme sak om pålegg av hjelpetiltak.

6 Ulike typer tiltak

6.1 Kompenserende tiltak

6.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at følgende kompenserende tiltak skal kunne pålegges der dette anses som nødvendig: Opphold i besøkshjem, avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter og bruk av støttekontakt. Listen over tiltak skal anses som en uttømmende liste over hvilke kompenserende

tiltak det er mulig å pålegge. Målet med kompenserende tiltak er å redusere belastninger hos barnet i tillegg til å sikre barn stimulering og deltakelse i aldersadekvate aktiviteter.

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om dette spørsmålet (27), støtter forslaget om å utvide adgangen til å pålegge kompenserende tiltak. Flere av disse høringsinstansene har enkelte merknader til hvordan forslaget er utformet.

Noen høringsinstanser mener at listen over kompenserende tiltak ikke bør være uttømmende. Blant disse er *Bufdir*, *Barneombudet*, *Redd Barna* og *Høgskolen i Oslo og Akershus*. *Bufdir* trekker frem at: «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.»

Barneombudet deler *Bufdir* sitt syn og uttaler: «Tiltakene barnevernet har tilgjengelig vil variere i takt med tilgangen på blant annet ny forskning og metodeutvikling og ut fra hvilke individuelle vurderinger som er foretatt overfor det enkelte barn.»

Andre høringsinstanser har uttalt at pålegg av kompenserende tiltak kan medføre at barnet kan komme i en lojalitetskonflikt. *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* uttaler blant annet: «Et pålegg om besøkshjem eller avlastning reiser imidlertid flere kritiske spørsmål til hvordan pålegget skal gjennomføres i praksis. Hvordan vil det være for et barn å reise bort og overnatte hos andre enn foreldrene når foreldrene ikke ønsker dette? Gjennomføringen av tiltaket fordrer en deltakelse fra barnets side, og barnet kan således bli satt i en vanskelig lojalitetskonflikt. Dette vil kunne oppleves belastende for barn, og det kan også oppleves som et press, implisitt eller eksplisitt, om ikke å bidra til å gjennomføre tiltaket.»

Trondheim kommune uttaler:

«Flere av tiltakene i kategorien «kompenserende tiltak» innebærer at barn må etablere nye relasjoner mot foreldrenes ønske, og dermed medføre emosjonelle belastninger for barnet. Barn bør ikke bli skadelidende i slike situasjoner, og det vil være behov for retningslinjer som sikrer at barnets egne ønsker blir hørt og tatt hensyn til.»

⁴ Brev som ble sendt ut til alle landets kommuner i 2008

Fylkesmannen i Hordaland uttaler:

«Vi er uroa for at dei kompenserande tiltaka kan vere ei ekstra påkjenning for barnet, dersom barnet over tid må leve med motstand/konflikt mellom foreldra og tiltakspersonane om gjennomføring av tiltaka.»

Enkelte instanser har uttalt at kompenserende tiltak bør pålegges i kombinasjon med andre tiltak.

Fylkesmannen i Hordaland uttaler blant annet:

«Fylkesmannen vil peike på faren for at ein ved å påleggje kompenserande tiltak, kan dekkje over utfordringane familien har. Vi meiner at det berre skal vere høve til å gje pålegg om kompenserande tiltak i kombinasjon med omsorgsendrande tiltak og/eller kontrolltiltak.»

Fagforbundet uttaler i denne sammenheng:

«Kompenserende tiltak må ikke bli en «hvilepute» for mer omfattende hjelp til barn og familie. Barnets situasjon og utvikling må følges tett opp, og kompenserende tiltak kan være en del av en mer helhetlig intervensjon mot familien.»

Trondheim kommune sier:

«(...) kompenserende tiltak bør kombineres med pålegg om omsorgsendrende tiltak slik at en kan oppnå endring i barnets omsorgssituasjon.»

Enkelte instanser har uttalt seg om vilkårene som oppstilles for kompenserende tiltak. *Forskergruppe for barnerett, Det juridiske fakultetet, UiT Norges Arktiske Universitet* har kommentert pålegg om besøkshjem og avlastningstiltak og uttaler følgende:

«Dette innebærer, slik vi forstår forslaget, at det kan gis pålegg om at barnet skal ha døgnopphold utenfor hjemmet. Tiltaket kan pålegges ut fra svært åpne vilkår og det mangler en angivelse av hvor langvarig det enkelte avlastningstiltak skal kunne være. I lovteksten foreslås en tidsavgrensning på ett år, som skal kunne forlenges med ytterligere ett år. Dette kan neppe gjelde for det enkelte tiltak. Det kan også reises spørsmål om § 4-18 om ansvar for omsorgen i foreldrenes sted, skal komme til anvendelse når det er gitt pålegg om at barnet skal ha døgnopphold utenfor hjemmet.»

Barneombudet uttaler:

«Når det gjelder vilkårene for kompenserende tiltak står det at «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. (...)» Her mener vi det bør komme tydelig frem hva som er hensikten med tiltakene. For eksempel bør det stå «for å sikre tilfredsstillende omsorg» eller liknende. Det kan bli vanskelig for barneverntjenestene å tolke når det skal anses som nødvendig med et tiltak dersom hjemmelen er utydelig.»

Også *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* har uttalt seg om vilkårene som oppstilles for kompenserende tiltak og er av den oppfatning at:

«(...) nødvendighetskriteriet knyttes opp mot at omsorgen for barnet er mangelfull. Dette for å klargjøre at tiltaket er et barnevernstiltak som skal brukes overfor barn som lever i en mangelfull omsorgssituasjon, men hvor omsorgen likevel ikke er så dårlig at den kommer under § 4-12-vilkåret «alvorlige mangler».

Videre foreslår *fylkesnemndene* at følgende lovtekst benyttes:

«Pålegg om hjelpetiltak som opphold i barnehage.. (osv) kan besluttet når omsorgen for barnet er mangelfull og slikt pålegg er nødvendig.»

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å utvide adgangen til å pålegge kompenserende hjelpetiltak. Det er bred støtte til dette forslaget blant høringsinstansene som har uttalt seg.

Enkelte høringsinstanser har gitt innspill om at listen over kompenserende tiltak ikke bør være uttømmende. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig at listen ikke er uttømmende med tanke på at tiltaksbruken i barnevernet er i stadig endring. Departementet mener likevel at pålegg av hjelpetiltak er å anse som såpass inngripende at en liste over kompenserende tiltak bør være uttømmende av rettsikkerhetshensyn. Dette vil sikre forutsigbarhet og trygghet for involverte parter. Departementet legger også vekt på at det er en trygghet for par-

tene at det bare kan benyttes tiltak som er kjent og utprøvd.

Det må i hvert enkelt tilfelle vurderes om det er riktig å pålegge kompenserende hjelpetiltak, herunder om det vil sette barnet i en lojalitetskonflikt. Det er viktig at barnets perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Dersom barneverntjenesten avdekker gjennom evaluering av pålagte tiltak, at barnet opplever situasjonen som belastende, vil det måtte bero på en skjønnsmessig vurdering i hver enkelt sak hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde tiltaket. Hensynet til barnets beste gjør seg gjeldende i en slik vurdering, jf. barnevernloven § 4-1.

Etter departementets vurdering vil manglende norskkunnskaper hos barn kunne tilsi at opphold i barnehage bør pålegges. Det er av stor betydning for barnet å beherske norsk før skolestart, og opphold i barnehage vil bidra til det. Dersom foreldrene selv ikke sørger for at barnet får tilegnet seg norskkunnskaper, og heller ikke frivillig takker ja til barnehageplass som et hjelpetiltak, kan det være nødvendig å vurdere å pålegge opphold i barnehage.

Foreldrenes manglende vilje til å sørge for at barnet tilegner seg norskkunnskaper, vil kunne være et moment i vurderingen av om foreldrene sikrer barnet tilfredsstillende omsorg.

Noen instanser har påpekt at kompenserende tiltak bør pålegges i kombinasjon med andre tiltak. Departementet mener at også dette vil måtte bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Departementet ser at det i mange tilfeller kan være en god løsning at kompenserende tiltak bør kombineres med omsorgsendrende tiltak for å oppnå endring i barnets omsorgssituasjon. I tilfeller der det er nødvendig å pålegge et hjelpetiltak, trenger foreldrene hjelp til å innse at slik hjelp er nødvendig. Derfor er det viktig at barneverntjenesten samtidig jobber med foreldrene gjennom å motivere dem til å motta hjelp.

Det er foreslått av *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, at nødvendighetskriteriet knyttes opp mot at omsorgen for barnet er mangelfull. *Barneombudet* på sin side mener at det blir vanskelig for barneverntjenestene å tolke når det skal anses som nødvendig med et tiltak dersom hjemmelen er utydelig. Departementet ser at det kan være vanskelig å vurdere når et tiltak skal anses som nødvendig. Departementet mener derfor at det er viktig å presisere i lovteksten at kompenserende tiltak kan pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. Kompenserende tiltak kan imidlertid i enkelte tilfeller være nødvendig å pålegge også når andre grunner tilsier det. Departementet ønsker derfor å

oppretholde forslaget om at slike tiltak kan pålegges når det er nødvendig. Nødvendighetskravet innebærer at man ikke kan avhjelpe barnets situasjon ved mindre inngripende tiltak.

6.2 Omsorgsendrende tiltak

6.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at omsorgsendrende tiltak skal kunne pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå. Tiltak vil være ulike former for foreldreveiledning. Det vil være en forutsetning at de omsorgsendrende tiltakene som anvendes skal være faglig etisk forsvarlig og bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag. Målet med omsorgsendrende tiltak er å gi foreldre hjelp til å utføre sine omsorgsoppgaver på en måte som gir positiv utvikling hos barnet. Hensikten er å forhindre at problemer eskalerer og at barnet utvikler somatiske og/eller psykiske helsevansker og avvikende atferd.

Departementet mente at hjelpetiltak som innebærer at foreldre og barn oppholder seg utenfor hjemmet sammen er for inngripende til at de burde kunne pålegges. Dette vil typisk være opphold på senter for foreldre og barn.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om dette spørsmålet, støtter forslaget om å utvide adgangen til å pålegge omsorgsendrende tiltak. Flere høringsinstanser som støtter forslaget om omsorgsendrende tiltak har enkelte merknader.

Noen høringsinstanser, blant annet *Helsetilsynet*, *Fylkesnemndene*, *Barneombudet*, *UiT*, *Høgskolen i Oslo og Akershus*, flere kommuner – deriblant *Oslo* og *Sandnes*, *KS* og *NOBO* har uttalt seg når det gjelder kravet om at de omsorgsendrende tiltakene som anvendes skal være faglig etisk og forsvarlige og bygge på et allment og sikkert kunnskapsgrunnlag. Enkelte instanser har stilt spørsmål ved om dette vilkåret er nødvendig ettersom det allerede er et krav til forsvarlighet i barnevernloven § 1-4. *Forskergruppe for barnerett*, *Det juridiske fakultetet*, *UiT Norges Arktiske Universitet* uttaler følgende om dette: «Denne formuleringen må sees i sammenheng med § 1-4 som trådte i kraft fra 1. januar i år, og som nedfeller et generelt forsvarlighetskrav. Hvis det er meningen at forsvarlighetskravet etter § 4-4 skal ha et annet innhold enn etter § 1-4, må det sies.»

Noen instanser har reist problemstillinger vedrørende ordlyden «bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag.» *Forskergruppe for barnerett, Det juridiske fakultetet, UiT Norges Arktiske Universitet* har stilt spørsmål ved om det finnes et allment og akseptert sikkert kunnskapsgrunnlag på dette området. *NOBO* foreslår at setningen strykes og begrunner dette slik:

«(...)NOBO er skeptisk til en ensidig fokusering på evidensbaserte metoder og mener at dette kan utelukke mange god tiltak.»

KS vurderer begrepet som noe problematisk og uttaler at:

«Kunnskap vil overveiende være under utvikling og kunne påvirkes av ulike faktorer og verdigrunnlag.»

RBUP Øst og Sør samt *RKBU Midt-Norge* er også kritisk til begrepsbruken og gir følgende innspill:

«Ingen kunnskap er sikker, og det er ulik grad av evidens for de tiltakene som listes opp i høringsnotatet. I praksis vil det kunne lede til unødvendige konflikter mellom foreldre og barneverntjeneste om hvorvidt et konkret tiltak er basert på «sikker kunnskap», og dermed hindre gjennomføringen av tiltaket.»

Enkelte høringsinstanser har kommentert vilkårene som er foreslått i høringsnotatet når det gjelder omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak. *Forskergruppe for barnerett, Det juridiske fakultetet, UiT Norges Arktiske Universitet* sier:

«Vilkårene fremtrer som upresise og vanskelig håndterbare. Det er vanskelig å vurdere om det faktisk foreligger en 4-12 situasjon, og her må det både foretas en hypotetisk vurdering av hvilken § 4-12 situasjon som fryktes å kunne oppstå, og så en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendig for å forebygge en slik situasjon. Det er uklart hvor langt unna en § 4-12 situasjon man må være. Med tanke på en eventuell rettighetsfesting av barneverntjenester, blir dette enda mer problematisk. Uten relativt klare kriterier og tiltak, blir rettighetsfesting en svært vanskelig øvelse.»

Redd Barna uttaler:

«Vi stiller oss likevel undrende til de ulike vilkår som stilles for å kunne pålegge de ulike

kategoriene. *Redd Barna* mener at pålegg om hjelpetiltak, uavhengig av hvilken type tiltak det handler om, må kunne vedtas kun på vilkåret at det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, hvor «nødvendig» både henviser til at foreldre motsetter seg frivillige tiltak og til at barnet har et særlig behov for hjelp på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner. Vilkåret «å hindre at omsorgsovertakelse blir nødvendig» er et viktig mål og en bra side effekt ved å kunne pålegge hjelpetiltak, men dette målet ligger allerede i nødvendighetsvilkåret. Blir barnet sikret tilstrekkelig omsorg ved pålegg av hjelpetiltak når nødvendig, kan det ha som følge at omsorgsovertakelse blir hindret.»

Barneombudet har gitt følgende innspill:

«Vi mener vilkårene for å pålegge hjelpetiltak er noe uklare. (...) Når det gjelder terskelen for å pålegge kontroll – og omsorgsendrende tiltak, kan det synes som om den fremdeles er noe høy. Kontroll og omsorgsendrende tiltak skal kunne pålegges «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.»

Vi er litt usikre på hvilke vilkår som legges til grunn for at slike tiltak kan pålegges. Dersom en skal *hindre* at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå, kan dette etter vår oppfatning indikere at en slik situasjon kan oppstå i nær fremtid. Det bør komme klarere frem hvor mye som skal til for å kunne pålegge disse tiltakene.»

Noen, blant annet *Fylkesmannen i Hordaland*, *Fylkesmannen i Vest-Agder*, *Helsetilsynet*, noen av *fylkesnemndene*, flere kommuner – deriblant *Bergen* og *Trondheim*, *FO* og *NOBO* mener senter for foreldre og barn bør kunne pålegges. Blant annet sier *Helsetilsynet* at:

«(...) departementet bør vurdere å åpne for å pålegge slike tiltak i de situasjoner der man i dag vil vurdere å plassere barnet utenfor hjemmet. Dersom man åpner for å pålegge opphold ved foreldre og barn senter vil plassering av barn utenfor hjemmet i noen tilfeller unngås.»

Noen *fylkesnemndsledere* mener at:

«(...) gode grunner taler for også å kunne pålegge foreldrene et slikt opphold, uten å måtte gå veien om å fatte akuttvedtak eller fremme sak om omsorgsovertakelse for å presse frem et samtykke fra foreldrene.»

Fylkesmannen i Hordaland uttaler dette om sentre for foreldre og barn:

«Vi meiner at det bør opnast for å kunne pålegge slike tiltak i tilfelle der barnevernstenesta er alvorleg uroa for om foreldra er i stand til å ta vare på barnet etter fødselen. Eit pålegg om opphald på senter for foreldre og barn kan hindre at ein må skilje barn og foreldre i dei første levemånadane og medverke til at barnet ikkje blir påført alvorleg skade. Det er truleg at ein i nokre tilfelle kan hindre omsorgsovertaking. Nyare forskning tyder på at barn kan bli påført vesentleg skade i løpet av kort tid i dei første levemånadane. Pålegg om opphald på senter for familie og barn kan gje forsvarlege rammer i den perioden barnevernstenesta undersøker om foreldra kan gje barnet ei god nok omsorg.»

RKBU Midt-Norge og RBUP Øst og Sør uttaler:

«RKBU Midt-Norge og RBUP Øst og Sør er sterkt uenig med høringsnotatet i at foreldre ikke skal kunne pålegges å motta hjelpetiltak utenfor hjemmet sammen med barnet. Ny forskning viser at de minste barna utsettes for mest mishandling og har størst sannsynlighet for å bli påført store og ofte irreversible skader gjennom omsorgssvikt, mishandling og misbruk. Høringsnotatets avvisning svekker muligheten for å komme tidligere inn på en god nok måte overfor de minste og mest sårbare barna. Foreldre og barn-sentre er den beste arenaen for både å kunne beskytte barnet og samtidig vurdere om foreldre har nødvendig endringspotensiale. Vi mener derfor det er tunge argumenter for at denne vurderingen i høringsnotatet omgjøres.»

6.2.3 Departementets vurdering

I høringsnotatet foreslo departementet at det skulle være en forutsetning at de omsorgsendrende tiltakene som anvendes skal være faglig etisk forsvarlig og bygge på et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag. Enkelte høringsinstanser har

hatt innvendinger mot dette kravet og stilt spørsmål ved om det finnes et allment akseptert og sikkert kunnskapsgrunnlag på dette området. Departementet har etter en nærmere vurdering kommet frem til at det ikke bør innføres et krav om at kunnskapsgrunnlaget skal være «sikkert.» Et slikt krav vil kunne lede til unødige konflikter om hva som er å anse som sikker kunnskap slik *RBUP Øst og Sør* påpeker. Departementet vil imidlertid presisere viktigheten av at det bare benyttes tiltak som man med stor sannsynlighet vet fungerer.

Som påpekt er det nedfelt et generelt forsvarlighetskrav i barnevernloven § 1-4. Departementet mener likevel det er hensiktsmessig å presisere kravet til forsvarlighet i bestemmelsen om pålegg av hjelpetiltak, som et direkte krav til de tiltakene som kan pålegges. Som det fremgår av forarbeidene til § 1-4 vil innholdet i forsvarlighetskravet endre seg over tid i takt med utviklingen av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet.

Departementet foreslo i høringsnotatet at omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak skal kunne pålegges «når det er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.» Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at vilkårene er upresise, og mener at det kan være særlig vanskelig å vurdere når situasjonen er så alvorlig at det er nødvendig å sette inn tiltak for å hindre at en situasjon som beskrevet i § 4-12 skal oppstå. Departementet mener det bør være strenge vilkår for å kunne pålegge slike inngripende tiltak, men mener det vil være tilstrekkelig å sette som vilkår at pålegget om tiltak er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg. Det ligger i nødvendighetskravet at barnet ikke vil bli sikret en tilfredsstillende omsorg dersom pålegget ikke blir gitt. Vilkåret er strengere enn det som følger av § 4-4 annet ledd om at barnet har særlig behov for et tiltak, og også mer begrenset enn forslaget til vilkåret for kompenserende tiltak som i tillegg kan pålegges når andre grunner tilsier at det er nødvendig. Departementet vil etter dette foreslå en endring som ikke er i samsvar med høringsnotatet, jf. utkast til lovtekst § 4-4.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det ikke skulle kunne pålegges opphold på sentre for foreldre og barn og begrunnet dette med at tiltaket anses som for inngripende til at det bør kunne pålegges. Få instanser har uttalt seg om dette, men det var heller ikke stilt særlig spørsmål om det i høringsnotatet. Noen instanser mener det bør være adgang til å pålegge slikt opphold og

begrunner dette godt. Departementet har etter en nærmere vurdering kommet frem til at opphold i senter for foreldre og barn bør kunne pålegges. Departementet legger særlig vekt på at et opphold på sentre for foreldre og barn er et tiltak hvor samspill mellom barn og foreldre, foreldrenes omsorgskompetanse og barnas behov utredes døgntilgjengelig. Et slikt tiltak vil gi barn forsvarlige rammer i den perioden barneverntjenesten undersøker om foreldrene kan gi barnet god nok omsorg, og vil i noen tilfeller kunne forhindre plassering av barn utenfor hjemmet. Departementet mener likevel at tiltaket er så inngripende at det kun bør benyttes til de mest alvorlige tilfellene. Departementet mener derfor at vilkårene i § 4-12 må være til stede for å pålegge opphold i senter for foreldre og barn.

Departementet ser at det kan være krevende å pålegge foreldre som ikke ønsker hjelp omsorgsendrende tiltak. Departementet mener likevel, i likhet med NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* at det gjennom motivasjon, opplysning og tilrettelegging av tiltakene kan være mulig å fjerne motviljen slik at tiltakene får en effekt og gjør foreldrene i stand til å endre sin omsorgspraksis.

Departementet vil etter dette foreslå en bestemmelse om omsorgsendrende tiltak som avviker fra forslaget i høringsnotatet, jf. lovutkastet.

6.3 Kontrolltiltak

6.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kontrolltiltak som meldeplikt og urinprøver skal kunne pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå. Målet med kontrolltiltak er å dempe anstrengte situasjoner og kontrollere at barn ikke utsettes for forsømmende omsorgspraksis, overgrep eller mishandling.

6.3.2 Høringsinstansenes syn

21 høringsinstanser har kommentert forslaget. Flere av disse har merknader til hvordan forslaget er formulert. Noen har påpekt at urinprøver lett kan manipuleres og at det av den grunn må stilles strenge kvalitetskrav. Andre har kommentert at begrepet «urinprøver» burde endres til «utvidet rustesting.» Enkelte har gitt innspill om at iverksettelse av kontrolltiltak krever en helhetlig oppfølging og evaluering av barneverntjenesten.

Fylkesmannen i Buskerud sier at de er:

«(...) skeptisk til at barn skal forbli i hjemmet dersom det er en konkret mistanke om at det utsettes for overgrep, eller at foreldrene ruser seg på en slik måte at de ikke er i stand til å yte god nok omsorg. Fylkesmannen er av den oppfatning at en oppvekst under slike forhold, også på kort sikt, kan få alvorlige konsekvenser for barnet. Fylkesmannen mener at det kan være vanskelig å kontrollere eller avdekke både rusmisbruk og annen omsorgssvikt kun ved å pålegge kontrolltiltak. Bruk av pålegg av kontrolltiltak må derfor vurderes nøye og det bør presiseres at pålegg om kontrolltiltak må være en del av en helhetlig oppfølging / utredning fra barneverntjenesten.»

Bufdir har samme oppfatning og reiser også 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».

Helsetilsynet påpeker at det må stilles strenge kvalitetskrav og uttaler følgende om dette:

«Statens helsetilsyns erfaring tilsier at hvis man bruker urinprøver som et kontrollvirkemiddel må det må stilles strenge kvalitets-sikringskrav både til selve prøvetakingen og til testing av prøver. Vi støtter således forslagene til lovendring, men vil peke på at det må fremkomme i forarbeidene at et fokus på urinprøver og kontroll av foreldre ikke må ta oppmerksomheten fra barnevernets ansvar for løpende å vurdere barnets utvikling og omsorgssituasjon.»

Også *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* har uttalt seg om dette:

«Når det særskilt gjelder tiltak i form av pålegg om rustesting, er det viktig at det stilles krav til hyppigheten og kvaliteten av rustesting. Prøvene må avlegges så hyppig at de gir en reell mulighet for å avdekke eventuelt rusmisbruk. Prøvene må også analyseres i tråd med gjeldende retningslinjer i IS-14/2002. Vi opplever dessverre at prøvene i for stor grad analyseres etter IS-13/2002, hvor positive prøver ikke kan danne grunnlag for «alvorlige sanksjoner.»

KS har stilt spørsmål om hvordan pålegg om urinprøver og meldeplikt skal gjennomføres i praksis. *Norsk sykepleierforbund* mener urinprøvetaking bør skje i regi av den aktuelle fastlege.

Stavanger kommune påpeker at tiltaket må være en del av en større tiltakspakke og at utøvelse av tiltaket krever utarbeidelse av rutiner og retningslinjer. *Høgskolen i Oslo og Akershus* mener det er viktig å understreke i merknader til bestemmelsen at kontrolltiltak aldri kan være noen garanti mot at barnet utsettes for vold eller seksuelle overgrep. *Forskergruppe for barnevern, Det juridiske fakultet, UiT Norges Arktiske Universitet* uttaler at det er viktig at slike tiltak ikke blir en sovepute og at barn forblir i uholdbare livssituasjoner i for lang tid. *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* viser til at urinprøver kan manipuleres og at slike tiltak dermed ikke kan gi noen sikker kunnskap om forholdene i hjemmet.

Høgskolen i Østfold, Bergen kommune og Trondheim kommune mener at meldeplikt og urinprøver ikke bør kunne pålegges.

Høgskolen i Østfold begrunner dette slik:

«Vi ser ikke bort fra at slike kontrolltiltak unntaksvis kan være et nødvendig supplement til andre hjelpetiltak, men vi er tvilende til om slike tiltak alene kan sikre barn en tilfredsstillende omsorgssituasjon, og frykter at en rutinemessig og ukritisk bruk av slike pålegg kan kamuflere alvorlig omsorgssvikt og forlenge tiden barnet blir værene i en uholdbar situasjon. Vi er enig med departementet i at kontrolltiltakene er svært inngripende overfor foreldrene, ikke minst med tanke på at de kan pålegges for inntil 2 år. Samlet sett mener vi derfor at den høye graden av integritetskrenkelse, kombinert med en usikker effekt av tiltakene, tilsier at slike kontrolltiltak ikke bør kunne pålegges foreldrene, men bør bygge på frivillighet fra deres side.»

Bergen kommune uttaler at:

«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.»

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår etter en helhetsvurdering at kontrolltiltak som meldeplikt og urinprøver skal kunne pålegges. Et flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget.

På samme måte som for omsorgsendrende tiltak, jf. kapittel 6.2, foreslo departementet i høringsnotatet at kontrolltiltak skal kunne pålegges «når det er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.» Departementet viser til drøftelsen av dette vilkåret under kapittel 6.2.3. På samme måte som for omsorgsendrende tiltak mener departementet det vil være tilstrekkelig å sette som vilkår at pålegget om tiltak er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg. Departementet vil etter dette foreslå en endring som avviker noe fra høringsnotatet, jf. utkast til lovtekst § 4-4.

Departementet vil fremheve at tiltak som urinprøver og meldeplikt er å anse som særlig inngripende og derfor kun bør benyttes i unntakstilfeller og bare i situasjoner der det ikke er tvil om at barnets omsorgssituasjon kan ivaretas på en forsvarlig måte. Kontrolltiltak som meldeplikt og urinprøver kan oppleves som meget inngripende for foreldrene. Etter EMK artikkel 8 nr. 1 har enhver rett til respekt for privatliv og familieliv. Rettighetene som følger av artikkel 8 er ikke absolutte. Offentlige myndigheter kan gjøre inngrep i enkeltpersoners privatliv dersom de oppfyller vilkårene for inngrep som er nærmere regulert i artikkel 8 nr. 2. Inngrepet må være i samsvar med lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn, og med forankring i nærmere angitte hensyn. Hva som anses «nødvendig i et demokratisk samfunn» vil bero på omstendighetene i den enkelte sak. Om tiltaket er rimelig og hensiktsmessig må ses i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen. Det avgjørende her er at det offentlige benytter forholdsmessige virkemidler for å oppnå formålet. Å pålegge et kontrolltiltak som meldeplikt og urinprøver vil være et inngrep i privat- og familielivet, men dette vil likevel kunne være forholdsmessig og dermed anses som nødvendig ut fra omstendighetene i den enkelte sak.

Hensynet til barnets beste tilsier at slike tiltak kan pålegges for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorgssituasjon. Barnets beste er et hensyn som i visse tilfeller må gå foran inngrep i foreldrenes privatliv, jf. EMK artikkel 8. Barneverntjenesten må herunder vurdere om pålegg av meldeplikt eller urinprøver er forholdsmessig og nødvendig i den enkelte sak. Uten adgang til sterke kontrolltiltak er det fare for at barn kan bli værende i en skadelig omsorgssituasjon over tid. I saker der det pålegges kontrolltiltak vil det nok ofte være naturlig at disse er en del av en helhetlig oppfølging fra barneverntjenesten. Dette vil imidlertid måtte bero på skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak.

Pålegg av urinprøver kan bidra til å avdekke rusmisbruk hos foreldre i situasjoner der barneverntjenesten mistenker dette. Siden pålegg av urinprøver er å anse som meget inngripende i familielivet og i den enkeltes privatliv må barneverntjenesten ha en sterk mistanke om rusmisbruk dersom urinprøver skal kunne pålegges. Dette innebærer at terskelen for inngrep er høy. Et av formålene med å pålegge et slikt kontrolltiltak er å hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå. En omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 vil være et mer inngripende tiltak enn pålegg av kontrolltiltak som urinprøver og meldeplikt. Rusmisbruk er vanskelig å oppdage og rusmisbruk hos foreldre reduserer deres mulighet til å ivareta barna og kan i visse tilfeller gjøre dem uegnet som omsorgspersoner. Konsekvensene for barna vil i disse tilfellene kunne være svært alvorlige både på kort og lang sikt.

Urinprøver skal håndteres i samsvar med helsemyndighetenes retningslinjer. Det er viktig at prøven tas og analyseres forsvarlig. Retningslinjer for kvalitetskrav for rusmiddeltesting ved hjelp av urinprøver følger pr. i dag av Helsedirektoratets rundskriv IS 14-2002. Det er de til enhver tid gjeldende retningslinjer som barneverntjenesten må rette seg etter.

Departementet vil påpeke at urinprøver ikke kan gi noen sikker kunnskap om forholdene i hjemmet. Videre mener departementet i likhet med *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* at det må stilles krav til hyppigheten av rustesting. Prøvene må avlegges så hyppig at de gir en reell mulighet for å avdekke eventuelt rusmisbruk.

Pålegg av kontrolltiltak anses som et inngrep i personvernet og det er derfor viktig at barneverntjenesten ivaretar personvernens hensyn på en tilfredsstillende måte ved pålegg av kontrolltiltak.

6.4 Endring av vilkårene ved pålegg om tilsyn

6.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å lempe vilkårene for det eksisterende tiltaket om pålegg av tilsyn i hjemmet. Tilsyn skulle kunne bli pålagt når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.

6.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene har uttalt at de støtter forslaget i høringsnotatet vedrørende senking av vilkårene for å pålegge tilsyn. Blant disse er *FO, KS, Bufdir, IMDi, Helsetilsynet, Redd Barna, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Vestfold, Norsk Psykologforening, Asker kommune og Sandnes kommune*.

IMDi støtter forslaget og gir følgende innspill:

«Det er mange eksempler på at tvangsekteskap og andre former for æresrelatert vold, utspiller seg dels i Norge, dels i utlandet. En utvidet adgang til pålegg om tilsyn og hjelpetiltak vil kunne være hensiktsmessig også i forhold til denne problematikken.»

Fylkesmannen i Vestfold støtter forslaget og gir følgende uttalelse:

«Imidlertid har vi følgende kommentar til punktets 3. avsnitt der tilsyn omtales som et middel for å hindre at en situasjon beskrevet i barnevernlovens § 4-12 oppstår, og på bakgrunn av dette bør kunne pålegges. Etter vår oppfatning legger man her til grunn en forutsetning om at foreldre vil avstå fra aktiviteter eller gjøremål som kan skade barna fordi man vet at barneverntjenesten vil kunne komme til hjemmet, enten uanmeldt eller varslet. Situasjoner man her søker å unngå eller å skåne barna for, kan for eksempel være vold, enten mot barnet eller mellom foreldrene, rusmisbruk hos foreldre, følelsesmessig avvising eller alvorlig psykisk sykdom hos foreldre. Dette er ikke en uttømmende liste over ulike forhold som vil kunne føre til situasjoner beskrevet i barnevernlovens § 4-12. Fylkesmannen vil derfor presisere at tilsyn i forebyggende øyemed antakelig vil være lite tjenlig dersom formålet er å unngå nevnte situasjoner. Foreldre med den type vansker som beskrevet ovenfor står etter vår erfaring sjelden i en reell valgsituasjon, da

for eksempel avhengighetsproblematikk i denne fasen ofte vil overstyre evnen til å ta forsvarlige valg på barnas vegne. Det samme gjelder i familier med vold, eller i tilfeller med alvorlig psykisk syke foreldre. Imidlertid vil tilsyn kunne virke tryggende på barnet, og mulig stabiliserende ovenfor foreldrene i en allerede utfordrende omsorgssituasjon. Fylkesmannen er av den oppfatning at tilsyn vil kunne avdekke flere sider ved barnets omsorgssituasjon, og sørge for ytterligere dokumentasjon. På bakgrunn av dette stiller vi oss tvilende til om adgang til å pålegge tilsyn vil kunne føre til færre akutt plasseringer. Vi presiserer for øvrig at vi er enige i forslaget om at vilkårene for å pålegge tilsyn bør senkes.»

Norsk Psykologiforening uttaler at de støtter at vilkårene for å pålegge tilsyn lempes og legger særlig vekt på at endring i vilkårene vil kunne føre til at det fattes færre akuttvedtak som i mange tilfeller oppleves som sterkt traumatisk for alle involverte.

Kun en høringsinstans, *Oslo Barnevernsamband*, er delvis uenig i forslaget og begrunner dette slik:

«Det er noe vanskelig å forstå at tilsyn skal kunne pålegges etter at tiltak er forsøk eller vurdert. OBVS mener at pålagte tilsyn må være en del av undersøkelsen og da er det ikke nødvendig med et pålegg utover det som allerede er i loven. OBVS er av den oppfatning at uanmeldte tilsyn har liten effekt utover undersøkelsesperioden. Uanmeldte tilsyn er også et tiltak som kan skape nervøsitert og angst hos foreldre, som igjen er lite gunstig for barna.»

6.4.3 Departementets vurdering

Forslaget om å lempe vilkårene for å pålegge tilsyn har fått bred støtte blant høringsinstansene. Departementet vurderer derfor at vilkåret bør lempes.

Etter departementets oppfatning vil en senking av vilkårene gjøre tiltaket mer egnet. I dag kan tilsyn først pålegges når vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Et av formålene ved å pålegge hjelpetiltak er å avverge en omsorgsovertakelse. Departementet mener derfor det er viktig at barnevernet får mulighet til å iverksette tilsyn i hjemmet før situasjonen er blitt så alvorlig at omsorgsovertakelse er nødvendig.

En effekt ved å lempe vilkårene for pålegg av tilsyn vil kunne være at det fattes færre akuttvedtak, da barneverntjenesten ved å føre tilsyn vil ha

større kontroll på omsorgssituasjonen til barnet. Departementet vil imidlertid påpeke at iverksettelse av pålagt tilsyn aldri vil være noen garanti mot at barnet utsettes for forsømmelser, overgrep eller mishandling.

På samme måte som for omsorgsendrende tiltak, jf. kapittel 6.2, foreslo departementet i høringsnotatet at tilsyn skal kunne pålegges «når det er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg og hindre at en situasjon som beskrevet i barnevernloven § 4-12 skal oppstå.» Departementet viser til drøftelsen av dette vilkåret under kapittel 6.2.3. På samme måte som for omsorgsendrende tiltak mener departementet det vil være tilstrekkelig å sette som vilkår at pålegget om tilsyn er nødvendig for å sikre barnet en tilfredsstillende omsorg. Departementet vil etter dette foreslå en endring som avviker noe fra høringsnotatet, jf. utkast til lovtekst § 4-4.

7 Tidsavgrensning

7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ytre tidsavgrensning på ett år regnet fra vedtakstidspunktet. Dersom foreldrene likevel ikke samtykker til hjelpetiltak bør det etter departementet sitt syn kunne forlenges med ytterligere ett år etter en ny vurdering og med et nytt vedtak. Det ble bedt om høringsinstansene sitt syn på dette.

7.2 Høringsinstansenes syn

Noen instanser har kommet med innspill som argumenterer mot forslaget i høringsnotatet når det gjelder lengden på tidsavgrensning. Noen av disse, blant annet *Fylkesmannen i Vestfold*, *Universitetet i Stavanger*, *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress*, *Oslo kommune*, *Bergen kommune* og *Sandnes kommune* mener det ikke bør være adgang til å forlenge pålagte tiltak med ytterligere ett år. *Fylkesmannen i Vestfold* begrunner dette slik:

«Fylkesmannen vil påpeke at 1 år er lang tid for et barn å vente på endring i sin livssituasjon, uavhengig av alder. Det vil være rimelig å stille spørsmålstegn ved foreldrenes endringsvilje og endringskompetanse dersom nødvendige forandringer ikke har funnet sted i løpet av 1 år med målrettet arbeid. Vi er på bakgrunn av dette skeptisk til å åpne opp for at pålegg om

hjelpetiltak skal kunne forlenges ytterligere 1 år til.»

Enkelte instanser mener at ett år er for lenge og foreslår at tiltakene kan pålegges for seks måneder med mulighet for forlengelse inntil seks nye måneder. Blant annet sier *Trondheim kommune*: «Det bør gis adgang til å pålegge hjelpetiltak på inntil seks måneder fra vedtakstidspunktet, med mulighet for forlengelse på inntil seks nye måneder. Pålegg om hjelpetiltak bør ikke bli et langvarig alternativ hvis barnets behov ville blitt bedre ivaretatt med et plasseringsvedtak. Pålagte hjelpetiltak må også følges med tett evaluering for å sikre at tiltaket gir den effekten som er ønsket for barnet.»

Fylkesnemndene har påpekt at det også bør være en adgang til å pålegge hjelpetiltak utover 2 år. Barnehage og SFO trekkes frem som eksempler på aktuelle tiltak. Det beskrives også at et annet tilfelle kan være at det er forsøkt et hjelpetiltak som ikke har hatt ønsket effekt, og hvor det vurderes som nødvendig å forsøke et annet type tiltak. Fylkesnemndene trekker frem at situasjonen i hjemmet kan ha endret seg over tid, og at det fremstår som lite heldig om en skulle være utelukket fra å sette inn nye pålegg om hjelpetiltak hvor dette vurderes som nødvendig. *Helsetilsynet* deler denne oppfatningen når det gjelder kompenserende tiltak.

7.3 Departementets vurdering

I dag er det ingen tidsavgrensning på tiltak som kan pålegges. Dette betyr at slike tiltak i utgangspunktet kan pålegges over flere år dersom det anses nødvendig. Forslaget i høringsnotatet innebærer således en vesentlig endring av dagens regler på dette punkt.

Departementet deler *Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* sitt syn om at barnehage og SFO er aktuelle tiltak å pålegge utover 2 år. Dette er tiltak som kan gjennomføres uten særskilt deltakelse fra foreldrenes side. Flere barn vil kunne ha et særlig behov for det tilbudet barnehagen eller SFO gir utover ett år. Departementet er derfor kommet til at dagens regler bør videreføres når det gjelder opphold i barnehage og andre egnede dagtilbud, slik at det ikke skal være noen tidsavgrensning på pålegg av disse tiltakene.

Når det gjelder de øvrige tiltakene, vurderer departementet innspillene fra høringsinstansene under dette punkt som gode. Ett år er lang tid for et barn å vente på endring i sin livssituasjon og departementet ser derfor at en forlenging i ytter-

ligere ett år ikke alltid vil være til det beste for barnet.

Et pålegg om hjelpetiltak er inngripende for de berørte familier, og det må være en forutsetning at barneverntjenesten relativt raskt ser et potensial for endring. Det er derfor viktig at barneverntjenesten evaluerer pålagte hjelpetiltak hyppig, jf. barnevernloven § 4-5. Dette vil kunne forbygge at pålagte hjelpetiltak ikke pågår over tid uten at de har tiltenkt effekt for barnet.

I løpet av et år vil antakelig en del foreldre akseptere hjelpetiltaket frivillig. I saker der foreldrene pålegges hjelpetiltak er det derfor viktig at barneverntjenesten samtidig jobber med foreldrene gjennom å motivere dem til å motta hjelp og til å se hensikten med tiltakene.

Departementet fremmer etter dette et forslag som avviker fra forslaget i høringsnotatet. Departementet foreslår at pålagte hjelpetiltak ikke kan forlenges med ytterligere ett år, med unntak av plassering i barnhage og andre egnede dagtilbud som ikke skal være tidsbegrenset.

8 Beslutningsmyndighet

8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet tok utgangspunkt i at det fortsatt skal være fylkesnemnda som skal fatte vedtak om å pålegge hjelpetiltak. Dette er i samsvar med NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* som fremhever at pålegg om hjelpetiltak representerer alvorlige inngrep ovenfor foreldrene og forutsetter betryggende saksbehandling hvor barn og foreldres rettssikkerhet ivaretas.⁵

Departementet vurderte samtidig om beslutningsmyndigheten kunne legges til barneverntjenesten med fylkesnemndene som klageinstans. En slik ordning ville gi mer myndighet og ansvar til kommunen. De tiltak det ville være aktuelt å kunne pålegge er heller ikke like inngripende som andre tvangsvedtak som omsorgsovertakelse og plassering i atferdsinstitusjon. Videre ville barneverntjenesten kunne behandle sak om pålegg om hjelpetiltak raskt. Departementet foreslo i så fall at to personer burde signere vedtaket. En av disse to burde være barneverntjenesten sin leder, slik ordningen er ved akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd.

Departementet mente likevel samlet sett at det var sterkest argumenter for at myndigheten til å pålegge hjelpetiltak skal ligge hos fylkesnemnda.

⁵ NOU 2012: 5 s. 59 punkt 5.3.7

Departementet understreket at tiltakene det er aktuelt å kunne pålegge innebærer store inngrep i familiens privatliv. En behandling i fylkesnemnda gir en totrinns prosess hvor barneverntjenesten forbereder saken og nemnda pålegger vedtaket. Dette ivaretar rettssikkerheten bedre. Departementet ba imidlertid om innspill også til andre løsninger.

Dersom myndigheten legges til fylkesnemnda foreslo departementet at pålegg om hjelpetiltak i utgangspunktet behandles skriftlig. På denne måten kan pålegg om hjelpetiltak behandles raskt, slik at tiltaket kan iverksettes uten unødig opphold. Departementet foreslo at barnevernloven § 7-14 endres slik at det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte når nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til forsvarlig behandling.

8.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene (50) støtter forslaget om at det er fylkesnemnda som skal fatte vedtak om å pålegge hjelpetiltak. Blant høringsinstansene som støtter dette forslaget er: *JD, UD, HOD, Helsetilsynet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Oppland, Fylkesmannen i Nordland, IMDI, 16 av 32 kommuner/kommunesamarbeid som har uttalt seg (bl.a. Kristiansand, Bergen, Asker, Bærum, Tromsø, Tønsberg, Trondheim, Levanger), Barneombudet, Redd Barna, NOVA, Ideelt Barnevernsforum, Norsk Psykologiforening, Universitetet i Stavanger, Forskergruppe for barnerett – Det juridiske fakultetet – UiT Norges Arktiske Universitet, Høgskolen i Østfold, Diakonhjemmet Høgskole, UiO Norsk senter for menneskerettigheter – Det juridiske fakultet, Organisasjonen for barnevernsforeldre, Organisasjonen Voksne for barn.*

Barneombudets høringsuttalelse oppsummerer høringsinstansenes hovedargumenter til støtte for at det er fylkesnemnda som skal pålegge hjelpetiltak. Barneombudet uttaler:

«Barneombudet mener den beste løsningen vil være at fylkesnemnda har ansvar for disse sakene. Vi er enig med departementet i at behandlingen kan være forenklet, men med mulighet til å holde muntlige forhandlinger for hele eller deler av saken dersom det anses nødvendig. Årsaken til at fylkesnemnda bør ha vedtaksmyndigheten i disse sakene er først

og fremst fordi det å pålegge hjelpetiltak er et inngripende tiltak i familien. Det er derfor viktig av rettssikkerhetshensyn at behandlingen skjer i fylkesnemnda (...) Videre kan det være en fordel at familiene opplever at en annen instans enn barnevernet tar stilling til om pålagte hjelpetiltak er nødvendig. Av rettssikkerhetshensyn er det forsvarlig at to ulike instanser tar stilling til disse inngripende tiltakene. I tillegg er det et viktig moment at det kan være vanskeligere å få tillit til en instans som har pålagt familien tiltak uten at en uavhengig instans har vurdert tiltaket som nødvendig. Det kan derfor være hensiktsmessig at en annen instans enn barnevernet fatter vedtaket.»

Flere instanser viser til at hensynet til barnevernets troverdighet som hjelper for utsatte barn og familier, tilsier at barneverntjenesten bør frigjøres fra bruk av tvang. Bl.a. peker en gruppe fylkesnemndsledere på at barneverntjenestens adgang til å bruke tvang ikke må økes dersom muligheten for å komme tidligere inn i utsatte familier skal bedres. Dette fremheves også i et kulturelt mangfoldsperspektiv, i det barneverntjenesten allerede i dag har vansker med å bli oppfattet som en positiv hjelper i en del minoritetsmiljøer.

Imidlertid mener 29 høringsinstanser at det er barneverntjenesten som bør fatte slike vedtak. Dette gjelder bl.a.: *Fylkesmannen i Vest-Agder, Fylkesmannen i Aust-Agder, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Bufdir, 16 av 32 kommuner/kommunesamarbeid som har uttalt seg (bl.a. Oslo, Moss, Sarpsborg, Sandnes, Askøy, Skien, Stavanger, Drammen, Ringsaker, Rælingen, Eid, Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark), NOBO, SOS-barnebyer Norge, Landsforeningen for barnevernsbarn, Fagforbundet, FO, Folkehelseinstituttet.*

Fylkesmannen i Oslo og Akershus anbefaler i likhet med et stort antall av instansene som mener at barneverntjenesten skal ha denne beslutningsmyndigheten, at saksbehandlingen legges tett opp til dagens regler for behandling av akuttsaker. Fylkesmannen uttaler: «Vi tenker at det vil være en hensiktsmessig ordning at kompetansen til å pålegge hjelpetiltak legges til barnevernadministrasjonens leder, jf. dagens ordning for midlertidige vedtak i akuttsituasjoner. Vi tenker videre at tilstrekkelig rettsikkerhet for partene kan ivaretas ved at

a) pålegget umiddelbart skal oversendes fylkesnemnda for godkjenning, jf. dagens ordning med godkjenning av akuttvedtak, jf. bvl. § 7-22 første ledd.

b) *at de private parter kan påklage pålegget om hjelpetiltak til fylkesnemnda.*

Fylkesmannen er av den oppfatning at vårt forslag til saksbehandling vil ivareta barn og foreldres rettssikkerhet på en betryggende måte, samtidig som hensynet til å få behandlet denne type saker raskt ivaretas.»

Folkehelseinstituttet legger vekt på den menneskelige belastning en nemndsbehandling representerer og anbefaler at vedtaksmyndigheten legges til barneverntjenesten. Dette kan være viktig for å øke foreldrenes involvering i og samarbeid rundt hjelpetiltak som pålegges for barnets beste.

Fylkesnemndene er delt i sitt syn. I uttalelsen fra Sentralenheten fremgår at det er en gruppe fylkesnemndsledere som mener barneverntjenesten bør gis kompetanse til å pålegge hjelpetiltakene med fylkesnemnda som klageinstans, en gruppe som mener at det er fylkesnemnda som bør pålegge hjelpetiltak og en gruppe som mener at barneverntjenesten bør kunne pålegge de minst inngripende hjelpetiltakene.

Det er bred støtte til forslaget om forenklet behandling i fylkesnemnda, gitt at det er fylkesnemnda som skal ha beslutningsmyndigheten. Dette gjelder bl.a. fylkesnemndene som presiserer at det også må foretas en endring i barnevernloven § 7-5 tredje ledd. Imidlertid er enkelte instanser uenige. Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF) mener, under henvisning til at pålegg av hjelpetiltak er et sterkt inngrep i familien, at det ikke kan være forenklet behandling. Midtre Namdal samkommune mener det må være et vilkår om samtykke fra private parter til forenklet behandling.

FO uttaler at «Dersom beslutningsmyndigheten blir lagt til fylkesnemnda må det sikres retningslinjer for forenklet saksbehandling med gitte frister. Det bør også utvikles veiledermaterieell for dette arbeidet.» Med hensyn til saksbehandlingstid bemerker fylkesnemndene at en sak om pålegg av hjelpetiltak vil starte med en begjæring om tiltak fra barneverntjenesten, som de private parter må gis forsvarelig tid til å sette seg inn i, samt tid til å utarbeide tilsvaret, jf. ovenfor. Saksbehandlingstiden fra saken kommer inn til vedtak blir fattet, vil derfor måtte bli lenger enn saksbehandlingstiden ved dagens klagesaker, hvor loven har en frist på én uke. Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker ga videre uttrykk for hvordan barnet bør høres av fylkesnemnda i slike saker og uttalte:

«Fylkesnemndene er likevel av den oppfatning at det neppe vil være alle typer hjelpetiltak som vil berøre barnet, og nevner eksempler som urinprøvekontroll av foreldrene eller veiledning/kurs som ikke innebærer at det kommer fremmede inn i hjemmet. Fylkesnemndene bemerker at det i slike tilfeller normalt vil være det beste for barnet å ikke bli involvert i det arbeidet som gjøres for å sikre en bedre omsorgssituasjon, så lenge de tiltak som pålegges ikke er følbare for barnet. I denne sammenheng er pålegg om hjelpetiltak noe vesentlig annet enn de ordinære tvangssakene som fylkesnemndene behandler, som begjæring om omsorgsovertakelse, tilbakeføring, samværssending osv. Dette er saker hvor barnet åpenbart blir berørt, og alltid skal høres når det er over 7 år. Det må således være opp til nemndsleder i den konkrete sak om hjelpetiltak å vurdere om barnet skal høres eller ikke.»

Sentralenheten for fylkesnemndene, Statens helsetilsyn, Moss kommune og Skodje kommune kommenterer departementets uttalelse om at nemnda i saker om hjelpetiltak vil kunne identifisere saker hvor vilkårene for omsorgsovertakelse synes oppfylt, og at nemnda bør ta dette opp med kommunen slik at kommunen kan vurdere å fremme saken på nytt for nemnda som en sak om omsorgsovertakelse. Etter Helsetilsynets oppfatning er dette en styrke ved forslaget, men de mener det må avklares om nemnda skal ha en plikt til å vurdere spørsmålet om behov for omsorgsovertakelse når det fremmes sak om pålegg av hjelpetiltak. De øvrige instansene er negative og viser til at fylkesnemndene ikke skal be kommunen fremme saker om omsorgsovertakelse. Etter fylkesnemndenes oppfatning vil det likevel i noen tilfeller være naturlig å kommentere i vedtaket om hjelpetiltak at også vilkårene for omsorgsovertakelse kan synes oppfylt, og at de private parter gjennom det mindre inngripende vedtaket gis en mulighet til å unngå omsorgsovertakelse.

8.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår etter en helhetsvurdering at fylkesnemnda skal gis myndighet til å pålegge hjelpetiltak. Et flertall av høringsinstansene støtter dette forslaget.

Etter departementets oppfatning er det viktig å fastholde prinsippet om at vedtak om tvang skal fattes av et uavhengig og frittstående avgjørelsesorgan. Behandling i fylkesnemnda vil gi en

totrinnsprosess hvor barneverntjenesten forbereder saken og nemnda pålegger tiltaket. Dette ivaretar hensynet til partenes rettssikkerhet. Departementet viser i denne sammenheng til begrunnelsen for opprettelsen av fylkesnemndene i 1993 da avgjørelsesmyndigheten i tvangsaker ble flyttet fra helse- og sosialstyret i kommunen. Intensjonen med opprettelsen av fylkesnemndene var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående. Den tidligere ordningen var gjenstand for kritikk, bl.a. på grunn av det kommunale barnevernets dobbeltrolle som både tjenesteytende og tvangsutøvende organ. Å gi påleggskompetansen til barneverntjenesten kan stå i veien for barnevernets troverdighet og tillit overfor den enkelte familie samt vanskeliggjøre det etterfølgende samarbeidet med familien om gjennomføringen av tiltaket. Et vedtak om pålegg fattet i fylkesnemnda vil også være med på å understreke sakens alvor for foreldrene og kan virke motiverende for foreldre med endringspotensial. Foreldre som i utgangspunktet har svekket tillit til barneverntjenesten vil kunne ha større tillit til et vedtak fattet av fylkesnemnda sammenlignet med et vedtak fattet av barneverntjenesten.

Departementet har merket seg forslaget om at barneverntjenesten skal kunne pålegge hjelpetiltak, men slik at vedtaket undergis legalitetskontroll i fylkesnemnda samtidig som partene også skal kunne påklage dette til nemnda. En slik løsning ville gi en lignende behandling som ved akuttvedtak og ivaretar hensynet til rask saksbehandling. Departementet mener imidlertid at forenklet saksbehandling i fylkesnemnda vil ivareta både hensynet til rettssikkerhet for brukerne, uavhengighet for barneverntjenesten og rask saksbehandling.

Departementet fastholder dermed forslaget om forenklet behandling i fylkesnemnda. Det er bred støtte til dette forslaget i høringen. Departementet foreslår at utgangspunktet er at pålegg om hjelpetiltak behandles skriftlig i nemnda. Imidlertid kan kompleksiteten i disse sakene noen ganger være omfattende og det må derfor også være mulig å holde muntlige forhandlinger for hele eller deler av saken. Det bør være opp til fylkesnemnda å vurdere behandlingsform i det enkelte tilfellet. Departementet foreslår at dette gjenspeiles ved endringer i barnevernloven § 7-14 annet ledd bokstav b som gjelder adgangen til å treffe vedtak uten forhandlingsmøte når nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for sakkyndighet og

hensynet til en forsvarlig behandling. Tilsvarende endring må foretas i barnevernloven § 7-5 tredje ledd som gjelder nemndsleders adgang til å avgjøre saken alene. Det vises til lovforslaget.

Andre saksbehandlingsregler for fylkesnemnda

De alminnelige saksbehandlingsreglene i barnevernloven kap. 7 kommer til anvendelse i slike saker. Dette betyr blant annet at de private parter skal ha oppnevnt prosessfullmektig i saker om pålegg av hjelpetiltak, uavhengig av behandlingsmåte. Partene skal videre gis anledning til å uttale seg i form av tilsvaer før eventuelt forhandlingsmøte, og dersom saken besluttet behandlet forenklet skal de gis anledning til å fremsette ytterligere merknader/anførsler før vedtak fattes.

Departementet foreslår ikke egne saksbehandlingsfrister for fylkesnemnda i saker om pålegg av hjelpetiltak. Dette betyr at det er reglene i barnevernloven §§ 7-14 første ledd og 7-19 første ledd som kommer til anvendelse.

Mange høringsinstanser er opptatt av å sikre barnets medvirkning. Departementet viser til at et barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne, jf. barnevernloven § 6-3. Barnets uttalelse kan innhentes gjennom barnets talsperson, jf. § 7-9. Hvorvidt saken berører barnet og om barnets uttalelse skal innhentes må vurderes konkret av nemndsleder i hver enkelt sak.

Departementet viser til at nemnda i enkelte tilfeller vil kunne være av den oppfatning at vilkårene for omsorgsovertakelse ser ut til å være til stede i en bestemt sak. Departementet er enig med fylkesnemndene at det i noen slike tilfeller vil være naturlig å kommentere i vedtaket om hjelpetiltak at også vilkårene for omsorgsovertakelse kan synes oppfylt.

9 Særlig om saksbehandlingen i kommunene

9.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fremholdt departementet at barnevernet i saker om pålegg av hjelpetiltak må benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer. Barn skal ikke brukes som tolk i barnevernets saksbehandling.

Departementet hadde ingen øvrige forslag om saksbehandlingen i kommunene.

9.2 Høringsinstansenes syn

Totalt 14 høringsinstanser har kommentert avsnittet i høringsnotatet om bruk av tolk. Disse er positive til høringsnotatets beskrivelse av bruk av tolk, men kommer med noen innspill. *Oslo kommune* uttaler at mangel på tolker er en utfordring i dag og mener lovendringer vil føre til at barnevernet i Oslo trenger tilgang til flere autoriserte tolker i flere språk. *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* støtter departementets vurdering om bruk av tolk og påpeker at personer som er inhabile ikke skal fungere som tolk. *SOS Barnebyer Norge* understreker at bruk av tolk også vil gjelde skriftlig materiale som foreldre og barn har rett til å sette seg inn i. *Fellesorganisasjonen (FO)* uttaler at bruk av tolk er avgjørende for rettsikkerhet, kvalitet og likeverdige tjenester i barnevernet. *FO* er videre bekymret over de økonomiske rammene for tolkebruk i barnevernet. *Norsk psykologiforening* fremhever at det er viktig med et særlig fokus på at barna har mulighet til å forstå situasjonen de er i. *Oslo Barnevernsamband* uttaler:

«Det kan også synes som mange tolker ikke selv har tilstrekkelig kompetanse om hva barnevernsarbeid innebærer (...) Det må derfor sikres at tolkene har denne kompetansen og at alle grupper innvandrere og flyktninger får opplæring om dette i integreringsprogrammene.»

Universitetet i Stavanger mener det bør spesifiseres hva som menes med kvalifisert tolk og påpeker at det i dag er for få tolker med tolkeutdanning. *Norsk sykepleierforbund* uttaler at mangelfulle og manglende tolketjenester er et stort problem som rammer barn spesielt, og særlig i barnevernssaker. *Norsk sykepleierforbund* mener videre at det bør opprettes en egen tolketjeneste for barn generelt, og som også besitter spesiell kunnskap om barnevernets hensikt og arbeid. *Fagforbundet* er kritisk til at bruk av tolk ikke er fulgt opp i beskrivelsen av økonomiske og administrative konsekvenser i høringsnotatet. *Fagforbundet* uttaler:

«Å ta dette punktet på alvor innebærer et økonomisk løft og en organisering av tolketjenester som sikrer tilgjengelige og kvalifiserte tolker. Langvarig barnevernsarbeid i hjemmet, med tolk, er en økonomisk og logistisk utfordring for barnevernstjenestene. Vi vet at det i dag er et underforbruk av tolk i barnevernet, og at det er mangel på kunnskap når det gjelder

bestilling av tolk og gjennomføring av samtaler med tolk. Fagforbundet etterlyser en egen behandling av dette punktet, hvor en ser etter organisatoriske og økonomiske modeller som vil muliggjøre departementets intensjon.»

Barneombudet, Redd Barna, og Jølster kommune uttaler at de er positive til beskrivelsen av bruk av tolk i høringsnotatet.

IMDi er positive til at høringsnotatet trekker frem viktigheten av tolking i barnevernets arbeid. *IMDi* etterlyser imidlertid informasjon om fylkesnemndas bruk av tolk i barnevernssaker. *IMDi* uttaler følgende:

«*IMDi* er opptatt av at det tydeliggjøres hvem som har ansvar for kvalitetssikring av tolkingen. Hvis fylkesnemnda har et behov for tolk, for å høre partene i en muntlig forhandling, bør det være fylkesnemndas ansvar å bestille tolken. Selv om ikke utgiftsposten ligger hos fylkesnemnda bør fylkesnemnda likevel ha rutiner for å kvalitetssikre tolkingen. Familien og barnas rettsikkerhet avhenger av tolkingens kvalitet.»

Noen høringsinstanser påpeker at pålegg av hjelpetiltak må evalueres jevnlig. *RBUP Øst og Sør, RKBU Midt Norge* uttaler at det bør vurderes om plikten til løpende evaluering skal inn i lovteksten. *Asker kommune* kommenterer at tiltakene bør evalueres jevnlig tilsvarende § 4-5. Også *Barneombudet* uttrykker nødvendigheten av det skjer fortløpende evaluering av pålagte tiltak. *Stine Sofies Stiftelse* har blant annet uttalt:

«Det er samtidig viktig at man ikke forsøker hjelpetiltak for lenge uten resultater, og således lar et barn leve under skadelige forhold lengre enn nødvendig. Det må derfor vurderes fortløpende om forhold i hjemmet forverrer seg, og pålagte tiltak ikke lenger er tilstrekkelig.»

Helsetilsynet har også gitt innspill vedrørende evaluering og er også opptatt av krav til dokumentasjon:

«I 2011–2012 ble det gjennomført landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak. Erfaringer fra dette tilsynet gir grunn til bekymring for om undersøkelser i barnevernet er grundige og målrettet nok til at det kan velges treffsikre tiltak. Videre ble det i tilsynet registret at iverksatte tiltak i mange tilfeller

ikke ble evaluert og det var derfor vanskelig å vite om tiltaket hadde effekt. Dette igjen syntes å ha sammenheng med at det manglet eller var formulert uklare mål med tiltaket. Et annet viktig funn fra tilsynet var mangel på dokumentasjon i sakene.

Når nå barneverntjenesten skal kunne pålegge tiltak er det etter vår vurdering viktig at det presiseres et krav om at barnevernfaglige vurderinger, målsetting og evaluering av tiltak skal være tydelig dokumentert. Vi ber om at departementet vurderer om et slikt krav bør inn i lovteksten, eventuelt at krav til slik dokumentasjon presiseres i bestemmelsens forarbeid.»

Noen høringsinstanser har uttalt at barns rett til medvirkning bør vektlegges. *Organisasjonen Voksne for barn* ønsker at barns medvirkning skal fremgå av bestemmelsen. *Landsforeningen for barnevernsbarn* er opptatt av å sikre reell medvirkning og uttaler følgende:

«Et sentralt poeng i enhver barnevernsak er barnets rett til å bli hørt. Det kommer stadig ny forskning som viser at barn i for liten grad får medvirke i egen sak. Sist ute var rapporten «Foreldre med kognitive vansker i møte med barnevernet.» Dette selv om barns medvirkning har fått plass i loven siden 2004 og stadig vies mer fokus. For å sikre at tiltakene som settes inn er til barnets beste er det viktig å sikre gode prosesser for barns medvirkning. Her kan det være behov for kompetansehevende tiltak. Vi stiller oss undrende til om det, tross alt fokuset på viktigheten av medvirkning og at barns stemme blir hørt, at det er glemt hvordan legge til rette for gode medvirkningsprosesser. Det kan virke som om et møte med barnet er det som skal til for å «huke av» brukermedvirkning. Det er viktig å ikke bare fokusere på å møte barnet, men å sikre reell medvirkning.»

SOS-barnebyer Norge uttaler:

«Det er nødvendig at barneverntjenesten har kontakt med barnet, for at barnets stemme skal høres, vurderes og inkluderes i denne prosessen, og at barnets behov ivaretas tilstrekkelig i denne spesielle situasjonen hvor familien er underlagt tvangsmidler.»

Noen instanser stiller spørsmål om hva som vil skje dersom en familie som er pålagt tiltak flytter

til en annen kommune. Dette er *Kristiansand kommune*, *Sandnes kommune* og *Asker kommune*.

9.3 Departementets vurdering

Barnevernet kan treffe inngripende tiltak og tvangsvedtak. Hensynet til forsvarlig saksbehandling og partenes rettssikkerhet står derfor sterkt. I barnevernets arbeid med den enkelte familie er det avgjørende at alle parter forstår detaljene i og konsekvensene av det som blir sagt og skrevet. Dette er viktig for at barnevernet kan oppfylle sin veilednings- og informasjonsplikt overfor familier og sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes/det tas avgjørelser i en sak. Departementet vil derfor fremholde at også i saker om pålegg av hjelpetiltak må barnevernet benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer. Barn skal ikke brukes som tolk i barnevernets saksbehandling.⁶

Når det gjelder evaluering og dokumentasjon av pålagte tiltak vil departementet vise til at de vanlige saksbehandlingsreglene etter barnevernloven og forvaltningsloven gjelder.

Barnevernloven § 4-5 om oppfølging av hjelpetiltak gjelder også når hjelpetiltak er pålagt etter barnevernloven § 4-4 tredje ledd. Formålet med bestemmelsen er å sikre barneverntjenestens oppfølging av de hjelpetiltak som er iverksatt. Etter bestemmelsen er barneverntjenesten pålagt å holde seg orientert om hvordan det går med barnet og foreldrene. For å sikre at oppfølgingen skjer planmessig og målrettet, er barneverntjenesten pålagt å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan.

Tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige, jf. barnevernloven § 1-4. Forsvarlighetskravet innebærer blant annet at barnevernet må dokumentere arbeidet sitt. Dette følger også av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling. Barneverntjenesten må til enhver tid dokumentere alle opplysninger som kan være relevante for undersøkelser og tiltak etter barnevernloven. Kravet til god forvaltningsskikk innebærer at det skal være mulig å se i saksdokumen-

⁶ BLD har hatt på høring et forslag til endring i forvaltningsloven om et forbud mot bruk av barn som tolk. Se særlig omtale av forbudets anvendelse i barnevernsaker. Høringsfristen gikk ut 12. september 2014. Se høringsnotatet på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2014/Innforing-av-et-forbud-mot-bruk-av-barn-som-tolk-i-forvaltningsloven.html?id=761108>. Se også tolkeutvalgets utredning her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2014/Tolking-i-offentleg-sektor-eit-sporsmal-om-rettstrygging-og-like-verd.html?id=767892>.

tene hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for de avgjørelsene som barnevernet har tatt. For saker som skal behandles av fylkesnemnda, stiller barnevernloven klare krav til dokumentasjon, jf. § 7-11.

Når det gjelder barnets rett til medvirkning ved pålegg av hjelpetiltak kommer de vanlige reglene som følger av barnevernloven til anvendelse. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 4 under punkt 4.2.

Dersom en familie som er pålagt et hjelpetiltak flytter til en annen kommune, vil det være vanskelig for den opprinnelige kommunen å følge opp hjelpetiltaket. Den opprinnelige kommunen bør imidlertid informere den nye oppholdskommunen om at det har vært satt i gang tiltak etter barnevernloven overfor familien.

10 Sanksjoner ved brudd på pålegg om hjelpetiltak

10.1 Forslaget i høringsnotatet

I dag har ikke barneverntjenesten noen håndhevingsmuligheter dersom foreldre ikke følger opp et tiltak som er pålagt av fylkesnemnda. Noen av tvangstiltakene etter barnevernloven kan i dag gjennomføres med politibistand. Pålegg av hjelpetiltak kan ikke det. Departementet foreslo i høringsnotatet at det fortsatt bør være slik at iverksettelse av et vedtak om pålegg ikke kan gjennomføres med politibistand.

10.2 Høringsinstansenes syn

Noen få instanser har bedt departementet vurdere om alle eller noen kontrolltiltak skal kunne gjennomføres med politibistand. Dette er *Fylkesmannen i Hedmark, Høgskolen i Oslo og Akershus og Ringsaker kommune*. *Ringsaker kommune* uttaler:

«Ringsaker kommune er enig i at det ikke er hensiktsmessig å kunne gjennomføre pålegg om hjelpetiltak med politibistand, med et unntak for gjennomføring av tilsynsbesøk.»

Barneombudet, Høgskolen i Østfold og Tønsberg kommune savner andre forslag til hva barneverntjenesten kan foreta seg dersom foreldrene motsetter seg pålagte tiltak. *Tønsberg kommune* drøfter om manglende oppfølging skal kunne føre til illeggelse av bøter og sammenligner dette med tingrettens mulighet til å ilegge dagsbøter ved

sabotering av samvær. Kommunen stiller også spørsmål om pålegg skal gis med en samtidig beskjed om at manglende etterlevelse vil føre til en vurdering av omsorgsovertakelse.

10.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det fortsatt ikke skal være mulig å gjennomføre pålegg av hjelpetiltak med politibistand. Et stort flertall av høringsinstansene deler departementets oppfatning om at bruk av politi for å få gjennomført et vedtak om pålegg om hjelpetiltak, ikke vil være til det beste for barnet. Bruk av politi er et svært dramatisk virkemiddel, og bør derfor bare benyttes i unntakstilfeller.

I enkelte saker kan det være behov for at barneverntjenesten tydeliggjør for foreldrene at barneverntjenesten vil gå mer drastisk til verks dersom de motsetter seg vedtak om pålegg av tiltak. At manglende samarbeid kan medføre omsorgsovertakelse kan i noen saker motivere foreldrene til å velge en samarbeidslinje.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet antas at å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak ikke vil medføre økte økonomiske og administrative konsekvenser av betydning for kommunen. Imidlertid legges til grunn økte kostnader for fylkesnemndenes administrasjon samt til fri rettshjelp. Det forutsettes at lovendringen ikke vil bli satt i kraft før det er budsjettmessig dekning for det.

11.2 Høringsinstansenes syn

Fra kommunene og enkelte andre instanser uttales at høringsnotatet undervurderer de økonomiske konsekvensene for kommunene. Bl.a. uttaler *Oslo kommune*:

«Oslo kommune mener at lovforslaget undervurderer de økonomiske konsekvensene. Hvis lovendringen blir vedtatt vil det legge press på saksbehandlingsressurser. Det vil for eksempel være nødvendig med systematisk og hyppig evaluering av pålagte tiltak. Eventuell behandling i fylkesnemnda vil kreve ytterligere ressurser, og en må regne med merarbeid ved at vedtak blir påklaget. Generelle forventninger – og

krav – til skriftlig dokumentasjon vil med stor sannsynlighet øke. Dessuten må kommunene kunne tilby et vidt spekter av omsorgsendrende tiltak. Mangel på tolker er en utfordring i dag. Det er grunn til å tro at lovendringen fører til at barnevernet i Oslo trenger tilgang til flere autoriserte tolker i flere språk.

Oslo kommune forutsetter at det ikke blir iverksatt noen lovendring før det er budsjettmessig dekning, som understreket i høringsnotatet.»

KS uttaler:

«Alt i alt innebærer derfor lovforslaget økte utgifter for kommunene både mht saksforberedelse, behandling av forslaget i fylkesnemnda, økning i antall hjelpetiltak og økt veiledningsbehov. Gitt at forslaget blir vedtatt, forutsetter KS at lovendringen vil bli ledsaget av økte overføringer til kommunene.»

FO uttaler:

«FO mener departementet i for liten grad har vurdert hvor mye mer arbeid forslaget kommer til å bety både for fylkesnemndene og for barnevernet. FO mener utvidet rett til å pålegge hjelpetiltak forutsetter satsing på fagutvikling og forsvarlig bemanning i kommunalt barnevern. Lovforslaget vil føre til behov for økt bemanning. Det vil stille høye krav til saksfremstilling, og føre til økt press på fylkesnemndene og barnevernstjenestene.»

Barneombudet uttaler:

«Departementet legger til grunn at saker om pålegg av hjelpetiltak ikke vil kreve mye tilleggsarbeid for kommunene. De har allerede vurdert behovet og begrunnelsen for tiltaket når de tilbyr familien og barnet hjelp. Det skal således ikke være mye mer arbeid med å pålegge selve tiltaket. Det gjelder enten det er kommunen selv eller fylkesnemndene som skal pålegge tiltaket. Vi er ikke enig i dette. Å forberede saker for nemnda tar lenger tid enn å fatte et vedtak om frivillige hjelpetiltak. Det vil kreve at barnevernet sender inn en sak der også dokumentasjonen ofte vil være grundigere enn ved et frivillig tiltak. Videre kan det eksempelvis utløse flere samtaler med familien, motivasjonsarbeid, kontakt med advokater og arbeid med eventuelle klager i etterkant. Det vil nødvendigvis også bli mer administrativt arbeid.»

Sentralenheten for fylkesnemndene uttaler at oppnevning av prosessfullmektiger og eventuell talsperson, samt beramning av saker, er ressurskrevende for fylkesnemndenes administrasjon. En økning i antall saker inn til fylkesnemndene vil kreve tilførsel av ressurser også i administrasjonen i de enkelte nemndene.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for domstolene og uttaler at det bør drøftes nærmere hvilke økonomiske og administrative konsekvenser forslaget vil ha for domstolene.

Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt at urinprøvetaking vil være en ny oppgave for kommunen, og at det må fremkomme tydeligere i beskrivelsen av de økonomiske og administrative konsekvensene hvordan dette er tenkt løst.

11.3 Departementets vurdering

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet mener at forslaget om utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak, vil føre til at flere barn enn før får nødvendig hjelp, og at flere får hjelp til rett tid. Dette er først og fremst positivt for de barn og unge det gjelder, men det kan også gi positive gevinster for samfunnet for øvrig.

Det er i dag svært liten bruk av pålagte hjelpetiltak etter barnevernloven i løpet av et år. Departementet legger til grunn at de faglige vurderinger i NOU 2012: 5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* vil gi mer bruk av tvungne hjelpetiltak. Det er få holdepunkter for å angi hvor mange flere saker det kan dreie seg om. Departementet anslår en økning på 600 saker i året, noe som tilsvarer én sak i hver kommune, pluss noen flere i de største kommunene.

Konsekvenser for kommunene

Etter barnevernloven § 4-4 har kommunen i dag plikt til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien. Økt adgang til å pålegge hjelpetiltak vil således være et nytt virkemiddel, men vil ikke utvide det kommunale barnevernets målgruppe.

Det er kommunen selv som skal ta initiativ til å pålegge hjelpetiltak. Forslaget om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak vil sannsynligvis føre til at flere hjelpetiltak faktisk vil bli gjennomført. Det kan bety at kommunen får en økning i utgif-

tene til hjelpetiltak. Plikten kommunene i dag har til å tilby hjelpetiltak, innebærer imidlertid at de må ha budsjettmessig dekning for hjelpetiltakene de ønsker å tilby. Dette gjelder enten foreldrene ønsker å motta hjelpen på frivillig basis, eller om det skulle vise seg at familiene takker nei til hjelpen. Det er ventet at tiltaket kun i sjeldne tilfeller vil bli tatt i bruk. Departementet mener det derfor ikke er grunnlag for å øke rammetilskuddet til kommunene, som følge av en eventuell økning i bruk av hjelpetiltak.

Det legges til grunn at saker om pålegg av hjelpetiltak ikke vil kreve mye tilleggsarbeid for kommunene, sammenlignet med i dag. De har allerede vurdert behovet og begrunnelsen for tiltaket når de tilbyr familien og barnet hjelp. Eventuelle merutgifter vil være knyttet til forberedelse av saken for fylkesnemnda. Vi antar imidlertid at det for kommunene vil være snakk om så få saker hvert år, at vi ikke finner grunnlag for å øke rammetilskuddet til kommunene som følge av dette.

Eventuelle merutgifter for kommunene, må også ses i sammenheng med at forslaget kan gi innsparinger i kommunene, på grunn av økt og mer virksomt forebyggende arbeid. 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 andre kommunale og statlige barneverntiltak.

Konsekvenser for staten

Bedre forebyggende arbeid vil kunne redusere barn og unges behov for offentlige velferdstjenester, både statlige og kommunale, i voksen alder, og øke mulighetene for at de gjennom utdanning og arbeid vil bidra til samfunnets verdiskaping.

Det statlige barnevernet vil på lengre sikt kunne oppleve en innsparing, dersom mer virksomt forebyggende arbeid fører til færre omsorgsovertakelser. Utgiftene til institusjons- og fosterhjemsplasseringer vil i så fall reduseres. Størrelsen på denne effekten er usikker. Det vil hvert år være snakk om et begrenset antall saker hvor det vil være aktuelt å pålegge hjelpetiltak, slik at effekten på antall omsorgsovertakelser vil måtte måles over et lengre tidsperspektiv.

Konsekvenser for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Forslaget innebærer en ny oppgave for fylkesnemndene, og dermed økt saksmengde og økte kostnader til administrasjon. Det er i NOU 2012: 5

Bedre beskyttelse av barns utvikling lagt til grunn at behandling av pålegg om hjelpetiltak anslås tidsmessig å kreve om lag det samme som for klagebehandling av et akuttvedtak. Utvalget foreslår forenklet saksbehandling i nemnda når det gjelder pålegg av hjelpetiltak. Det er imidlertid viktig å merke seg at det i NOUen også sies at behandling av saken bør ta høyde for at foreldrenes og eventuelt barnas syn skal innhentes i noen saker. Gjennom den muntlige saksbehandling i fylkesnemnda vil partene kunne få en forsvarlig kontradiksjon i saken.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at en tredjedel av slike saker vil kunne behandles forsvarlig med forenklet og kun skriftlig behandling. En tredjedel av sakene kan følge mønsteret for behandling av klage over akuttvedtak. En tredjedel av sakene bør ha mer ordinære muntlige forhandlinger med full nemnd for å behandles forsvarlig. Merutgiftene for fylkesnemndene anslås, som følge av dette, til om lag 20 mill. kroner per år.

Også fylkesnemndene kan på lengre sikt oppleve en innsparing, dersom mer virksomt forebyggende arbeid fører til færre omsorgsovertakelser. Størrelsen på denne effekten er usikker. Det vil hvert år være snakk om et begrenset antall saker hvor det vil være aktuelt å pålegge hjelpetiltak, slik at effekten på antall omsorgsovertakelser vil måtte måles over et lengre tidsperspektiv.

Andre økonomiske og administrative konsekvenser

Domstolene

Lovendringen vil innebære en ny type saker også for domstolene dersom fylkesnemndas vedtak bringes inn for tingretten og ankes til lagmannsretten. Merutgiftene til domstolene anslås til om lag 13 mill. kroner, herunder 11,5 mill. kroner til tingrettene og 1,5 mill. kroner til lagmannsrettene, gitt dagens ankefrekvens.

Fri rettshjelp

De private parter omfattes av ordningen fri rettshjelp for saker i fylkesnemnda og domstolene. En økning i fylkesnemndenes saksmengde vil derfor medføre økte utgifter til fri rettshjelp, på Justis- og beredskapsdepartementets budsjett. Merutgiftene til fri rettshjelp anslås til om lag 20 mill. kroner per år.

Lovendringen vil ikke bli satt i kraft før det er budsjettmessig dekning for det. Departementet vil komme tilbake til ikrafttredelsestidspunkt i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 4-4 tredje til femte ledd

Bestemmelsens tredje ledd første punktum utvider adgangen til å pålegge hjelpetiltak til å omfatte flere tiltak enn etter dagens regler. I tillegg til opphold i barnehage og andre egnede dagtilbud kan også opphold i besøkshjem, avlastningstiltak, leksehjelp, fritidsaktiviteter og bruk av støttekontakt gjennomføres ved pålegg til foreldrene når det anses som nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. Det presiseres også at tiltakene kan pålegges når det er nødvendig av andre grunner. Nødvendighetskravet innebærer at man ikke kan avhjelpe barnets situasjon ved å iverksette mindre inngripende tiltak. Hjelpetiltak kan ikke pålegges dersom det kan oppnås samarbeid med foreldrene. Tiltaket må være nødvendig for å avhjelpe barnets situasjon. Bestemmelsens opplysning av tiltak er uttømmende.

I bestemmelsens tredje ledd annet punktum fremgår at det kan gis pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. Tiltak etter dette leddet kan bare pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. Når det gjelder pålegg om tilsyn er dagens vilkår lempet.

I bestemmelsens tredje ledd tredje punktum fremgår at det kan pålegges omsorgsendrende tiltak på tilsvarende vilkår som for tilsyn, meldeplikt og urinprøver. Tiltak etter dette leddet kan bare pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. I tillegg er det et krav at de omsorgsendrende tiltakene som anvendes skal være faglig og etisk forsvarlig og bygget på et allment akseptert kunnskapsgrunnlag. Omsorgsendrende tiltak innebærer ulike former for foreldreveiledning. Omsorgsendrende tiltak retter seg mot foreldrenes omsorgsevne. Dette er altså tiltak med et annet formål enn de foreldrestøttende tiltakene som er hjemlet i bestemmelsens sjette ledd. Foreldrestøttende tiltak etter sjette ledd har som formål å redusere barnets atferdsvansker. I motsetning til tiltak etter tredje til femte ledd kan ikke tiltak etter sjette ledd vedtas etter forenklet behandling i fylkesnemnda med mindre partene samtykker til

dette, jf. § 7-5 annet ledd og § 7-14 annet ledd bokstav a. Tiltak etter sjette ledd er tvangsvedtak som retter seg direkte mot barnet og som vedtas uten barnets samtykke. Det er derfor særdeles viktig at avgjørelsen underlegges en betryggende saksbehandling.

Forsvarlighetskravet følger også av barnevernloven § 1-4. Som det fremgår av forarbeidene til § 1-4 vil innholdet i forsvarlighetskravet endre seg over tid i takt med utviklingen av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet.

Etter *bestemmelsens fjerde ledd* kan fylkesnemnda gi pålegg om opphold i senter for foreldre og barn når vilkårene i § 4-12 er til stede.

Etter *bestemmelsens femte ledd* kan pålegg om hjelpetiltak opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet. Det er ingen tidsbegrensning på pålegg om opphold i barnehage og andre egnede dagtilbud. Dette innebærer en videreføring av dagens regler på dette punkt. I vedtaksperioden er det viktig at barneverntjenesten evaluerer de pålagte hjelpetiltakene hyppig, jf. barnevernloven § 4-5.

Pålegg om hjelpetiltak kan bare gis av fylkesnemnda etter reglene i kapittel 7. Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving. Selv om et vedtak påklages, vil det ikke være til hinder for at pålegget gjennomføres, med mindre fylkesnemnda eller tingretten bestemmer noe annet, jf. forvaltningsloven § 42 og tvisteloven § 36-2.

Til § 7-5 tredje ledd

Bestemmelsen er utvidet til også å omfatte pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje til femte ledd. Dette innebærer at nemndsleder kan avgjøre saken alene når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom under forutsetning av at vilkårene for dette foreligger.

Til § 7-14 annet ledd

Bestemmelsen er utvidet til også å omfatte pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje til femte ledd. Dette innebærer at det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte når vilkårene som følger av bokstav b er oppfylt.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak)

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

§ 4-4 tredje til femte ledd skal lyde:

Fylkesnemnda kan, når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller av andre grunner, beslutte at 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, kan fylkesnemnda gi pålegg om tilsyn, meldeplikt og urinprøver. På samme 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 kunnskapsgrunnlag.

Fylkesnemnda kan gi pålegg om opphold i senter for foreldre og barn når vilkårene i § 4-12 er til stede.

Hjelpetiltak etter tredje og fjerde ledd kan opprettholdes inntil ett år fra vedtakstidspunktet. For pålegg om opphold i barnehage eller annet egnet dagtilbud gjelder ingen tidsbegrensning.

§ 4-4 tredje ledd tredje til femte punktum blir nytt sjette ledd.

§ 4-4 fjerde ledd blir nytt syvende ledd.

§ 7-5 tredje ledd skal lyde:

Når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, eller saken gjelder pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje til femte ledd, kan nemndsleder avgjøre saken alene dersom dette er ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.

§ 7-14 annet ledd skal lyde:

Det kan treffes vedtak uten forhandlingsmøte:

- a) når sakens parter samtykker og hensynet til en betryggende saksbehandling ikke er til hinder for det, eller
- b) når saken gjelder krav om endring i forhold til et tidligere vedtak eller dom, eller saken gjelder pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje til femte ledd, og nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

