



Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 Oslo

Saksbehandler
Anders Kvalsheim Mygland

Høringsuttalelse – forslag til ny barnevernlov

Innledning:

Fylkesmannen i Rogaland viser til Barne- og familiedepartementets høringsbrev av 04.04.2019 og departementets høringsnotat med forslag til ny barnevernlov. Dette er en oppfølging av NOU 2016:16 Ny barnevernslov, og vi viser til vår høringsuttalelse til NOU 2016:16¹. Vår høringsuttalelse her må også ses i sammenheng med vår høringsuttalelse til NOU 2018:18 Trygge rammer for fosterhjem², som omhandler en del av de samme temaene som i departementets høringsnotat.

Fylkesmannen har ut fra ressurs hensyn avgrenset vår høringsuttalelse til utvalgte temaer i departementets høringsnotat. Vi har avgrenset uttalelsen til enkelte temaer som vi vurderer at er særlig viktige og til temaer hvor vi vurderer at vi som tilsynsmyndighet har en særlig kompetanse. Vi har også kommentert de fleste av punktene i høringsnotatet hvor departementet eksplisitt ber om høringsinstansenes innspill.

Vi viser allerede her særlig til det vi skriver i denne høringsuttalelsen om departementets forslag til lovregulering av barns rettigheter i barnevernsinstitusjon og tvangshjemlene i barnevernsinstitusjon.

Vår høringsuttalelse vil i hovedsak følge kapittelinnstillingen i departementets høringsnotat.

Fylkesmannen i Rogaland sine kommentarer:

Minimums bemanningsnorm for en forsvarlig barneverntjeneste:

I NOU 2016:16 diskuterer utvalget spørsmålet om det bør lovfestes et absolutt krav om et minimum antall faglige årsverk i en kommunal barneverntjeneste. I pkt. 14.5 i høringsnotatet beskriver departementet arbeidet som er satt i gang med å vurdere krav til kompetanse for arbeid i barnevernet, som en del av kompetansestrategien for det kommunale barnevernet. Utredningene av kompetansekrav omfatter både det kommunale og statlige barnevernet, og spørsmålet om en autorisasjonsordning er del av dette. Dette er viktig arbeid som vi støtter. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at spørsmålet om lovfesting av en bemanningsnorm for kommunal

¹ <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2016/horing-nou-2016-16-ny-barnevernslov2/Download/?vedleggId=5bf74099-343b-4fb9-9b21-3b55ce450f11>

² <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2019/horing---nou-201818-trygge-rammer-for-fosterhjem/Download/?vedleggId=bc8cb627-4347-40da-84ed-2bf981926f6c>



barneverntjeneste er omtalt i høringsnotatet, og så vidt vi forstår er det heller ikke del av andre løpende prosesser fra departementet på barnevernsområdet.

Som Statens helsetilsyn påpeker i sin høringsuttalelse til NOU 2018:18³ innebar Kvalitets- og strukturreformen i 2016 forslag til endringer i ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene på barnevernsområdet. I den forbindelse ble det påpekt at intensjonen med regionsreformen – større og mer robuste kommuner – var en forutsetning for å overføre ansvar og oppgaver fra staten til kommunene. Flere av forslagene i NOU 2018:18 gir nye plikter og forventninger til hvordan kommunene skal arbeide med fosterhjemmene, og en fellesbetegnelse for utviklingen på barnevernsområdet i dag er større kommunalt ansvar.

Fylkesmannen viser i denne sammenheng til følgende fra vår høringsuttalelse til NOU 2016:16:

Vi er videre enig med Barnevernspanelets forslag i dens rapport fra 2011 om at det bør fastsettes en minimums bemanningsnorm for en forsvarlig barneverntjeneste. Denne normen mener vi bør settes til 5 faglige årsverk. Dette begrunner vi med at barnevernet er den viktigste offentlige tjenesten for beskyttelse av barn, samtidig som tjenesten er den offentlige tjenesten i Norge som har størst og mest inngripende maktmidler etter politiet.

Vår tilsynserfaring tilsier at tjenester med færre enn 5 faglige årsverk alltid vil være svært sårbare for store endringer, et stort sakspress, sykemeldinger mv. Kommuner med så små tjenester kan ha gode rutiner og internkontroll, men disse tjenestene vil etter vår erfaring alltid få problemer i disse vanskeligere periodene fordi man har så få ressurser å spille på ... Vi mener også at det har en verdi at barneverntjenestene har et fagmiljø av en viss størrelse.

Pga. barnevernets store ansvar for å sikre barn og unge forsvarlig omsorg og beskyttelse, og de potensielt svært alvorlige konsekvensene av at det gjøres feil, mener vi derfor at det bør fastsettes en minimumsnorm for forsvarlig tjeneste på 5 faglige årsverk.

Dette innebærer at kommuner som i dag har en barneverntjeneste med mindre enn 5 faglige årsverk enten må bevilge mer penger til sin barneverntjeneste slik at man kan øke bemanningen, eller så må man inngå avtale om interkommunalt samarbeid med en eller flere andre kommuner. Vi presiserer at vi mener at dette må tas inn som et krav i loven, og ikke bare som en faglig anbefaling.

Fylkesmannen mener fremdeles at en slik bemanningsnorm i form av et absolutt krav om et minimum antall faglige årsverk i en kommunal barneverntjeneste, bør innføres. Dette bør i alle fall utredes nærmere av departementet i arbeidet frem mot en lovproposisjon.

En helhetlig gjennomgang av helsetilbudet til barn i barnevernet:

Fylkesmannen ser gjennom vår tilsynsvirksomhet at det er høy forekomst av psykiske lidelser blant barn i barneverninstitusjoner, og at flere av disse barna ikke får den psykiske helsehjelpen som de har behov for. Forskning viser det samme. Det foreligger videre en studie om psykisk helse til barn i fosterhjem som sier at også hvert andre fosterbarn i skolealder har en eller flere psykiske lidelser⁴.

³ <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2019/horing---nou-201818-trygge-rammer-for-fosterhjem/Download/?vedleggId=185d80cb-7638-40f9-be0e-e6a2a39363ec>

⁴ Lehmann S, Havik OE, Havik T, Heiervang ER. Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. Child and adolescent psychiatry and mental health 2013 7:39



I NOU 2016: 16 tok utvalget til orde for at det er behov for en helhetlig gjennomgang av helsetilbudet til barn i barnevernet, en «barnevernhelsereform». Dette for å utrede og avklare ansvarsforhold og få til en bedre samhandling mellom barnevern, psykiske helsetjenester og rusomsorgen. Fylkesmannen støttet dette i vår høringsuttalelse til NOU 2016: 16, og vi ser fremdeles behovet for en slik mer helhetlig gjennomgang⁵. I vår høringsuttalelse til NOU 2016: 16 anmodet vi departementet om å gjøre så mye som mulig av dette arbeidet i forbindelse med ny barnevernlov, og det mener vi også i dag at vil være formålstjenlig.

Kapittel 5.2 – Barnets beste:

Fylkesmannen støtter at det inntas en overordnet bestemmelse om barnets beste i lovens formålskapittel. Vi støtter også departementets forslag til utforming av denne bestemmelsen (lovforslagets § 1-3), og at konkretisering av det nærmere innholdet i barnets beste-vurderingen bør tydeliggjøres i retningslinjer og faglige anbefalinger.

Departementet foreslår videre at verken retten til familieliv eller det biologiske prinsipp presiseres som egne bestemmelser i loven, og ber om høringsinstansenes syn på dette. Fylkesmannen støtter departementets vurdering av å ikke innta retten til familieliv og/eller det biologiske prinsipp som egne overordnede bestemmelser i lovens kapittel 1. Fylkesmannen mener at det vil være uklarheter om hvilket rettslig innhold en overordnet bestemmelse om retten til familieliv og/eller det biologiske prinsipp skal ha i enkeltsaker og at dette da lett kan bli sett på som konkurrerende prinsipper til barnets beste. Vi mener derfor at den beste løsningen er at barnets beste står alene som grunnleggende prinsipp i loven.

Som departementet skriver på side 45 i høringsnotatet vil barnets behov for å bevare familiemiljø og nære relasjoner, kontinuitet i oppdragelsen og ivaretagelse av barnets identitet og kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn, være viktige momenter i en vurdering av barnets beste. Videre har barn og foreldre som utgangspunkt rett til samvær også etter en omsorgsovertakelse og barneverntjenesten skal legge til rette for tilbakeføring med mindre hensyn til barnet taler mot det. Barnets beste som grunnleggende prinsipp vil derfor på en god måte ivareta de ulike relevante hensynene i en sak, samtidig som fokuset blir på barnet og barnets situasjon.

Kapittel 6.7 – Barnevernets adgang til å gjenoppta undersøkelse etter henleggelse:

Fylkesmannen støtter lovfesting av at barneverntjenesten på visse vilkår kan gjenoppta en undersøkelse etter at den er henlagt med bekymring, uten at det foreligger ny bekymring (lovforslagets § 2-3). Det er positivt at denne adgangen eksplisitt fremgår av loven, både av rettsikkerhetsmessige hensyn og for å gjøre flere barneverntjenester kjent med muligheten.

Fylkesmannen støtter departementets forslag til ny barnevernlov § 2-3, med følgende merknader:

⁵ I Prop. 121 S (2018–2019), Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse, varsler regjeringen et utredningsarbeid for hvordan tjenester til barn og unge kan koordineres bedre, og vi viser særlig til side 55 om samarbeidssatsning mellom barnevern og helse. Det som står der er i all hovedsak en videreføring av overordnede og regionale satsinger i dag, som er bra, men ut fra det store behovet for utredning og økonomisk satsing i skjæringspunktet barnevern/psykisk helse og rusomsorg, mener Fylkesmannen at det er behov for et større og mer overordnet fokus på barns helse i barnevernet enn det som er signalisert i opptappingsplanen.



På side 81 i høringsnotatet presiserer departementet at det bare er anledning til å gjenoppta saken én gang. Dette mener vi at bør fremgå eksplisitt av selve bestemmelsen, noe det ikke gjør i departementets forslag.

Departementet foreslår i tillegg å begrense denne hjemmelen til tilfeller der undersøkelse blir henlagt fordi foreldrene ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak. Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir) har i en tolkningsuttalelse av 14.12.2018⁶ lagt til grunn at dagens ordning gir adgang til følgende:

Også i tilfeller der barneverntjenesten må henlegge et tiltak fordi foreldrene enten trekker sitt samtykke, eller ikke følger opp tiltak som de i utgangspunktet har samtykket til, vil det være adgang til å ta opp saken til ny vurdering etter seks måneder.

Fylkesmannen mener at det fremdeles bør være adgang til å gjenoppta en undersøkelse etter henlagte tiltakssaker. Det er ikke slik at barneverntjenesten alltid har kommet i posisjon til å kunne hjelpe foreldre (og barn) som har samtykket til tiltak. Med departementets forslag kan det spekuleres i å samtykke til hjelpetiltak, og så trekke samtykket før tiltakene har blitt iverksatt, for på den måten å kunne forhindre at barneverntjenesten kan gjenoppta undersøkelsen uten ny bekymring.

Kapittel 7.3 – Ettervern:

Fylkesmannen forstår det slik at utenom å øke alderen fra 23 år til 25 år, har ikke departementet som formål å endre noe materielt med dagens ordning med ettervern. Altså verken terskel for ettervern eller innholdet i dette. Fylkesmannen mener at det å regulere ettervern i en egen bestemmelse, på den måten som er foreslått i høringsnotatet, er en god måte å synliggjøre både barnevernets plikter og barnas rett til ettervern.

Vi støtter alle forslagene i høringsnotatet som gjelder ettervern, med det unntaket at vi er skeptiske til hvordan grunnvilkåret i ny barnevernlov § 3-6 er formulert: Ettervern skal gis ungdom som «*har særlig behov for hjelp fra barneverntjenesten til en god overgang til voksenlivet*». I merknadene til dette skriver departementet på side 386 i høringsnotatet: «*Det er et vilkår for ettervern at ungdommen har et "særlig behov" for hjelp, noe som innebærer at det må være et behov utover det ungdom i alminnelighet vil ha.*» Selv om departementet med dette ikke mener å gjøre en realitetsendring, mener vi at særlig formuleringen «*særlig behov*» kan virke innskrenkende i det praktiske liv. Fylkesmannen viser til Unio sin høringsuttalelse⁷ på dette punkt, som vi støtter:

Formuleringen «særlige behov» kan bli tolket strengt i ulike barnevernstjenester, og i verste fall være grunnlag for ikke å gi ettervern, gitt den pressede situasjonen mange barneverntjenester er i. Formuleringen «behov utover det ungdom i alminnelighet vil ha», leder tankene mot ettervern mer som «behandlingsbehov» enn som «generell støtte». Dette svekker den anerkjennelsen departementet ellers signaliserer om at ungdom med barneverntilknytning minst bør få den samme støtten som andre unge.

Fylkesmannen foreslår at vilkåret i ny barnevernlov § 3-6 justeres inn mot at barnets beste blir førende, som i dag.

⁶ <https://www.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2018z2E12z2E14>

⁷ <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2019/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/Download/?vedleggId=f914b34d-2520-4dc8-8a6f-7dcf6a11fa20>



Kapittel 7.7 - Kommunale botiltak som hjelpetiltak etter barnevernloven:

Fylkesmannen er enig med departementet i at det er et stort behov for bedre regulering av kommunale botiltak som brukes som hjelpetiltak. Dette er i dag et sårbart område, da det foreligger få føringer både om type tiltak og innholdet av/kvaliteten i dette. Dette er et område hvor ingen har en samlet oversikt, verken over type tiltak eller variasjonen av kvalitet og innhold.

Fylkesmannen støtter derfor departementets forslag om å gi hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om kvalitet for botiltak som ikke anses som fosterhjem, institusjon eller omsorgssentre. Fylkesmannen anmoder departementet om å utrede dette nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskriften, slik at man kan få et så godt informasjonsgrunnlag som mulig når innholdet i kvalitetskravene og hvilke tiltak og målgrupper de skal gjelde for, skal bestemmes.

I høringsnotatet vises det videre til at Institutt for samfunnsforskning (ISF)⁸ er særlig opptatt av botiltak for unge enslige mindreårige flytninger, både når det gjelder bruk av hjemler og hvilke kvalitetskrav som stilles⁹. Departementet går imidlertid ikke nærmere inn på dette i høringsnotatet. Fylkesmannen stiller spørsmål ved hvorfor departementet ikke går nærmere inn på botiltak for denne gruppen. Mange har ikke andre trygge voksne å forholde seg til enn ansatte i kommunen.

Dagens barnevernlov § 3-4 første ledd gir i dag kommunen ansvar for «å foreta en vurdering av den enkeltes behov og på denne bakgrunn tilby egnet botiltak». Kommunene kan selv velge hvordan de administrativt vil forankre og organisere botiltaket til enslige mindreårige. Kommunene kan altså i dag selv velge om de vil behandle denne gruppen etter bestemmelsene i barnevernloven. Dersom de velger å ikke gjøre det, har denne gruppen færre rettigheter og kan få mindre oppfølging enn sine jevnaldrende i botiltakene. Der botiltakene ikke er hjemlet i barnevernloven, er det ingen direkte lovregulering av innhold eller kvalitet på botiltak eller oppfølging, og heller ingen tilsynsmyndighet.

Vi mener at departementet i arbeidet med kommende lovproposisjon bør få på plass et regelverk som sikrer denne gruppen et tilbud og rettsikkerhet på linje med andre barn som bor i Norge.

Kapittel 9.3 – Omsorgsansvar og foreldreansvar:

Som vi skrev i vår høringsuttalelse til NOU 2016:16, får vi ofte spørsmål fra privatpersoner og kommuner om hva som er det juridiske innholdet i foreldreansvaret etter en omsorgsovertakelse. I dag bygger dette på bestemmelser spredt rundt i flere forskjellige lover, domstolpraksis mv., noe som gjør det uoversiktlig.

Fylkesmannen støtter derfor departementets forslag om egen lovbestemmelse som presiserer innholdet i barneverntjenestens omsorgsansvar og foreldrenes begrensede foreldreansvar etter omsorgsovertakelse. Vi støtter også departementets forslag til utforming av denne bestemmelsen (lovforslagets § 5-4).

⁸ Se særlig anbefalingene på side 142 flg. i ISF sin rapport *Kommunale botiltak for barn og unge: En hvit flekk i velferdsstaten* (https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2565120/Rapport_14_18_web_v2.pdf?sequence=7&isAllowed=y)

⁹ Gjeldende rett beskrives godt i departementets rundskriv Q-06/2010 (https://www.regjeringen.no/contentassets/a576fb7eb4bf40f4b1972504553fb11c/rundskriv_q-06_2010.pdf)



Kapittel 10 – Atferdsvansker m.m.

Fylkesmannen vil her knytte noen kommentarer til departementets forslag til ny barnevernlov § 6-2 tredje ledd, som omhandler vedtak om plassering i atferdsinstitusjon uten samtykke utover fylte 18 år.

Forslag til ny barnevernlov § 6-2 tredje ledd lyder:

«Fylkesnemnda kan bestemme at et vedtak som er satt i verk før barnet fyller 18 år, kan fullføres som bestemt selv om barnet fyller 18 år i løpet av vedtaksperioden.»

Spørsmålet om opprettholdelse av vedtak etter myndighetsalder vil derfor ikke lenger følge automatisk av loven slik som etter dagens regulering (dagens barnevernlov § 4-24 tredje ledd), men vil måtte vurderes konkret av fylkesnemnda i hvert enkelt tilfelle og med utgangspunkt i det enkelte barnets situasjon og behov for tiltak. Fylkesmannen støtter denne innskrenkningen.

Det vi savner i departementets høringsnotat er en vurdering av de menneskerettslige sidene av det å opprettholde et slikt vedtak utover fylte 18 år, særlig i lys av det utvalget skriver om dette i NOU 2016:16 side 165-166:

Når det gjelder barn som nærmer seg 18 år gir gjeldende barnevernlov § 4-24 tredje ledd hjemmel til å opprettholde en tvangsplassering utover 18 års alderen. Et slikt inngrep må anses som langt mer inngripende enn tilsvarende tiltak før myndighetsalderen, da regelen langt på vei også har som virkning at myndighetsalderen utsettes tilsvarende. Det er også grunn til å tro at bestemmelsen anvendes videre enn det som var formålet, nemlig å kunne fullføre tiltak som var i gang og fungerte godt

Utvalget legger dessuten til grunn at barnevernloven § 4-24 tredje ledd rekker langt videre enn hva vernet mot vilkårlige frihetsberøvelse i EMK artikkel 5 tillater. Tvangsvedtak etter barnevernloven § 4-24 vil i utgangspunktet kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav d («the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision»). Tvangsvedtak overfor et barn for å behandle «alvorlige atferdsvansker» som skyldes rusmisbruk vil etter omstendighetene også kunne forankres i EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav e som blant annet oppgir «alcoholics or drug addicts» som et legitimt formål. Når en person i Norge fyller 18 år er vedkommende unge voksne derimot ikke lenger en «minor» i EMKs artikkel 5 nr. 1 bokstav d's forstand. EMD har lagt til grunn et krav om at den frihetsberøvede er mindreårig gjennom hele oppholdstiden. For at et opphold som løper over i myndighetsalderen ikke skal være i strid med EMK, må den derfor kunne forankres i EMK artikkel 5 første ledd, bokstav e.

*Utvalget foreslår å videreføre hjemmelen til å kunne opprettholde vedtak etter § 20 dersom vedkommende fyller 18 år i løpet av botiden. Det kan være gode grunner som tilsier at et behandlingsforløp bør kunne fullføres. **Utvalget mener imidlertid at hjemmelen må reserveres for tiltak som det er grunnlag for å si virker godt, og som er begrunnet i at ungdommen trenger behandling for et rusmisbruk.** Utvalget har videre foreslått at fylkesnemnda må ta stilling til om vedtak satt i verk før fylte 18 år, kan gjennomføres etter fylte 18 år. Dette for å sikre en vurdering av forholdet til EMK. (Vår utheving)*

Når departementet ikke går inn for en lignende begrensning, savner vi en begrunnelse for hvorfor, da særskilt opp mot det utvalget skriver om våre menneskerettslige forpliktelser. Dette gjelder særlig for en hjemmel som dette, som åpner for frihetsberøvelse av myndige personer, og som altså er



veldig inngripende. Vi nevner også at det i NOU 2019:14 Tvangsbegrensingsloven¹⁰ er gjort et grundig arbeid med å vurdere ulike hjemler for bl.a. frihetsberøvelse i helselovgivningen opp mot våre menneskerettslige forpliktelser, og at det er viktig med en helhetlig tenkning på dette området.

Fylkesmannen har i tillegg hørt fra barnevernaktører i fylket at man erfarer at fylkesnemnder i dag praktiserer dette med å fatte vedtak etter dagens barnevernlov § 4-24 utover fylte 18 år svært ulikt, og at fylkesnemndsledere da delvis begrunner dette opp mot våre menneskerettslige forpliktelser.

Kapittel 14.2 – Rettigheter og bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner:

Fylkesmannen vil for det første understreke at vi synes det er positivt at reglene om barns rettigheter og tvangshjemlene i barnevernsinstitusjoner løftes opp fra forskrift til lov. Det er et viktig rettssikkerhetsmessig prinsipp at denne type regler bør ha lovs form.

Vi mener også at departementet bør se dette arbeidet i sammenheng med NOU 2019:14 Tvangsbegrensingsloven og det arbeidet som gjøres der. Vi viser særlig til kapittel 17 i NOU 2019:14, hvor utvalget gjør omfattende utredninger knyttet til særlige spørsmål som gjelder barn.

Fylkesmannen deler vår uttalelse her inn i en del med generelle kommentarer til departementets forslag og en del med konkrete kommentarer til enkelte av bestemmelsene.

- **Generelle kommentarer:**

Departementet fokuserer i høringsnotatet på at rettighets- og tvangsreglene ikke bør være for detaljert regulert i ny barnevernlov, og det er derfor gitt omfattende forskriftshjemler. Fylkesmannen er skeptisk til dette. Barn som bor i institusjon er en sårbar gruppe som står i et sterkt avhengighetsforhold til institusjonen. Det tilsier at barns rettigheter i institusjonen må komme klart frem i lov, og det må være klart regelstyrt i hvilke tilfeller det eventuelt kan brukes tvang. Vi er derfor enig med Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) som i sin høringsuttalelse¹¹ skriver:

Samlet sett tilsier dette at det bør fastsettes ganske detaljerte regler for tvangsutøvelse i barneverninstitusjoner. I den grad tvangen skal bero på skjønn, må ytterrammene for skjønnet og kriteriene for skjønnsutøvelsen være klart fastsatt. Dette behøver ikke fremgå av loven selv, men kan for eksempel også fremgå av lovforarbeidene. Hensynet til operasjonalisering og gjennomføring kan nok i dette tilfellet likevel tilsi at de sentrale momentene for utøvelse av skjønn fremgår av lovteksten.

Slik lovforslagets § 10-1 til § 10-9 er utformet, herunder særlig «tvangsreglene» i § 10-3 til § 10-7, legges det opp til en omfattende forskriftsfesting av materielle (tilleggs)vilkår for tvangsbruk og utdypning av slike vilkår i loven, i tillegg til regler om saksbehandling m.m. Dette vil etter vår vurdering gjøre rettighets- og tvangsloverket i barnevernsinstitusjoner mindre tilgjengelig og vanskeligere å forstå enn i dag.

Med departementets forslag vil det bli en regulering hvor man må se lov opp mot forskrift, som så må tolkes i samsvar med rundskriv m.m. gitt av departementet. Dette kan sammenlignes med

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/contentassets/46b1d575199f4322b113887452e8b382/nou-2019-14.pdf>

¹¹ <http://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2019/horing---forslag-til-ny-barnevernslov/Download/?vedleggId=37a2ac07-9f5b-47b8-aa42-c6660771054f>



hvordan tvangsregelverket i psykisk helsevern har utviklet seg, hvor psykisk helsevernloven gir grunnvilkårene for tvangsbruk, og som så utdypes i detalj i psykisk helsevernloven. Dette må så ses opp mot Helsedirektoratet sitt kommentarrundskriv¹². Dette regelverket har vi som tilsynsmyndighet sett at det har vært vanskelig for psykiatrien å praktisere, og det er desto vanskeligere for pasientene å forstå.

På dette området er det etter vår mening særlig viktig med et så lett tilgjengelig regelverk som mulig. Det er et rettighets- og tvangslovverk som skal praktiseres i det daglige utelukkende av ikke-jurister, og det er et viktig og inngripende regelverk for barna som bor i barnevernsinstitusjon. Det er også viktig at barn som bor i barnevernsinstitusjon skal kunne forstå sine rettigheter. Vårt inntrykk er at dagens regulering i rettighetsloven med enkelte unntak er relativt forståelig for ansatte med god opplæring, og mye av grunnen til det er at det er regulert uttømmende i rettighetsloven.

Fylkesmannen foreslår etter dette at barns rettigheter og vilkårene for bruk av tvang bør reguleres *uttømmende* i lov. Behov for klareringer m.m. kan gjøres i et rundskriv, som i dag. Dersom departementet mener at et eget kapittel om barns rettigheter og tvangshjemler i barnevernsinstitusjon med en slik mer detaljert regulering blir for stort for barnevernloven, foreslår vi at det lages en egen rettighetslov for barn i barnevernsinstitusjon. Det vil være flere fordeler med dette, bl.a. at en egen lov vil kunne være lettere tilgjengelig enn et kapittel i en stor barnevernlov.

Som en konsekvens av dette foreslår vi at departementet fjerner forskriftshjemlene til alle de materielle bestemmelsene i ny barnevernlov § 10-2 og § 10-5 til § 10-7.

Fylkesmannen vil videre påpeke at vi mener at departementets utforming av særlig ny barnevernlov §§ 10-6 og 10-7, er uoversiktlig. Departementet har her samlet flere ulike tvangshjemler i to ulike paragrafer, og ny barnevernlov § 10-7 får en nærmest «stikkordspreget» oppbygning med punktliste over hvilke tvangstiltak som kan iverksettes. Vi mener at tvangshjemlene bør deles opp i flere forskjellige bestemmelser, som i dagens rettighetsloven, slik at hver enkelt bestemmelse omhandler en ulik form for tvangsbruk.

Fylkesmannen mener også at det er viktig at departementet parallelt utarbeidet et rundskriv e.l. med retningslinjer til det nye regelverket, slik at rundskrivet gis ut sammen med den nye loven. Det vil være mer oversiktlig med et nytt og oppdatert rundskriv som bl.a. tar inn det viktigste fra lovforarbeidene, heller enn at institusjoner og barn må forholde seg til lovforarbeidene for å få utfyllende informasjon om regelverket.

- **Kommentarer til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget:**

- § 10-1 – Barnevernsinstitusjonens ansvar:

Fylkesmannen støtter at det skal være en bestemmelse om barnevernsinstitusjonens ansvar, jf. lovforslagets § 10-1. Denne tilsvarer i stor grad formålsbestemmelsen i dagens rettighetsloven § 1. Fylkesmannen mener imidlertid at den mer detaljerte reguleringen av dette i rettighetsloven er bedre enn utformingen av lovforslagets § 10-1, og at departementet bør utfylle ny barnevernlov § 10-1 noe sammenlignet med forslaget.

¹² <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/psykisk-helsevernloven-med-kommentarer>



o § 10-2 – Barns rettigheter i barnevernsinstitusjon:

Denne bestemmelsen er en videreføring av rettighetene i dagens barnevernlov § 5-9 første og andre ledd, samt dagens rettighetsforskrift kapittel 2. Vi mener at det er positivt at første og tredje ledd i denne bestemmelsen er formulert som en rettighetsbestemmelse for det enkelte barn.

Lovforslagets § 10-2 er en betydelig mindre detaljert regulering enn rettighetsforskriften kapittel 2, og Fylkesmannen mener særlig at det er uheldig at formuleringene i rettighetsforskriften § 7 tredje og fjerde ledd ikke foreslås videreført i lov. Vi ser at utgangspunktet i rettighetsforskriften § 11 første punktum om at «[b]eboeren skal fritt kunne benytte elektroniske kommunikasjonsmidler under institusjonsoppholdet» ikke eksplisitt tas inn i bestemmelsen, og vi savner en begrunnelse for det.

Bestemmelsen inneholder også regulering av hvilke begrensninger institusjonen kan sette ut fra omsorgsansvaret. Dette gjelder både generelle regler (husordensregler) og individuelle begrensninger ut fra barnets alder og modenhet, institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg, ansvar for trygghet og trivsel på institusjonen, samt formålet med oppholdet.

Fylkesmannen erfarer gjennom tilsyn at ansatte i institusjoner ofte er usikre på hvilke begrensninger som kan settes i kraft av omsorgsansvaret, hvordan dette skal vurderes m.m. Bufdir har gitt tolkningsuttalelser¹³ om dette ut fra dagens regulering. Men grensene er uklare og det er potensiale både for at det settes for strenge (og dermed ulovlige) rammer med hjemmel i omsorgsansvaret, og at man ikke setter klare nok rammer. Vi erfarer også at barnevernsinstitusjoner til tider opplever et betydelig press fra aktører som politiet, kommunal barneverntjeneste o.l. til å begrense barn som ikke er plassert etter atferdshjemler langt utover det omsorgsansvaret gir hjemmel til, da særlig hvis det er barn som kan utgjøre en fare for andre gjennom vold m.m. En mangelfull regulering av hva som ligger i omsorgsansvaret øker da faren for det som i realiteten kan bli ulovlig, uhjemlet tvangsbruk. Det øker også risikoen for at dette blir praktisert forskjellig fra institusjon til institusjon, og at vurderingene kan bli vilkårlige.

Fylkesmannen mener ut fra dette at departementet i kommende lovproposisjon (og i rundskriv) bør klargjøre i større grad hva som er momenter/hensyn som inngår når det skal vurderes slike begrensninger. Vi mener også at departementet i arbeidet med ny barnevernlov bør gjøre et arbeid med å sette opp rammene for omsorgsansvaret, hvordan vurderingene bør gjøres, hvordan dette bør dokumenteres og evalueres m.m. Vi mener at dette vil gjøre institusjonenes arbeid enklere og bedre rettssikkerheten for barna¹⁴.

Vi mener også at det bør være et klarere skille mellom begrensninger som kan foretas på grunnlag av institusjonens ansvar for å gi barnet forsvarlig omsorg, og institusjonens ansvar for å ivareta trygghet og trivsel for alle. Dette kan med fordel beskrives i selvstendige setninger.

¹³ Se særlig <https://www.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2017z2E10z2D20>. Se også Bufdir sitt forslag til retningslinje for ansatte i barneverntjenesten og på barnevernsinstitusjoner for barn som begår straffbare handlinger, som delvis omhandler denne problemstillingen (https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernets_ansvar_for_barn_som_begar_straffbare_handlinger/)

¹⁴ Fylkesmannen er også enig med følgende fra Bufdir sin høringsuttalelse til departementets høringsnotat: «Direktorat mener at det bør presiseres at institusjonen, både ved begrensning i barnets frihet/rettigheter i enkeltsituasjoner og ved mer varig begrensning for å sikre trygghet og god utvikling, må foreta en vurdering av hva som er formålet (hvorfor?), hvilken vekt det skal legges på barnets mening ut fra alder og modenhet, om det finnes andre fremgangsmåter, om begrensningen er forholdsmessig og til barnets beste.»



o § 10-3 – Forebygging av tvangsbruk:

Fylkesmannen synes det er positivt at institusjoners plikt til å arbeide systematisk for å forebygge bruk av tvang er skilt ut i en egen bestemmelse. Fylkesmannens innspill er at departementet i kommende lovproposisjon kan ta med det sentrale fra Bufdirs anbefalinger om akkurat dette¹⁵.

o § 10-4 – Generelle vilkår for bruk av tvang:

Fylkesmannen mener at det er positivt med en lovfesting av generelle vilkår for tvang, som skal være et utgangspunkt for alle vurderingene som må gjøres. Fylkesmannen mener imidlertid at en slik bestemmelse også bør angi utgangspunktet om at tvang bare kan brukes dersom det er strengt nødvendig, altså forholdsmessighetskravet¹⁶. Vi mener at det vil ha en viktig pedagogisk effekt at dette eksplisitt fremgår av loven, og ikke bare implisitt som i departementets forslag.

Fylkesmannen viser også til at departementet i lovforslagets § 10-4 andre ledd, som skal tilsvare forbud mot bruk av tvang og makt i rettighetsforskriften § 13, ikke har videreført forbudet mot isolasjon fra rettighetsforskriften § 13. Dette er en svært inngripende endring i barns rettigheter i barnevernsinstitusjoner og vi savner en nærmere begrunnelse for endring av ordlyden.

Hvis denne endringen faktisk er tiltenkt så vil Fylkesmannen anbefale at departementet gjeninnfører forbudet mot isolasjon i kommende lovproposisjon¹⁷.

¹⁵https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/Barnevernsinstitusjoner/konfliktfylte_situasjoner/Generelle_anbefalinger_for_trygghet_sikkerhet_og_forebygging_av_uonskede_hendelser/Analyser_bruk_av_tvangstiltak/

¹⁶ Se beskrivelsen av dette i NOU 2016:16 side 209

¹⁷ Sivilombudsmannen har i flere av sine besøksrapporter fra barnevernsinstitusjoner beskrevet en ulovlig isolasjonspraksis ut fra dagens regelverk, og hvor inngripende dette er for barna. Se særlig besøksrapporten fra Kvammen akuttinstitusjon (<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/04/Bes%C3%B8ksrapport-Kvammen-akuttinstitusjon-januar-2018.pdf>).

Videre har Bufdir nylig kommet med en tolkningsuttalelse som trekker opp visse linjer for når bevegelsesbegrensning i eget hus/leilighet på institusjonsområdet er å regne som isolasjon, og dermed ulovlig (<https://www.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2019z2E03z2E31>).

Det er uklart for Fylkesmannen hva som blir konsekvensen opp mot dette dersom forbudet mot isolasjon fjernes.



o § 10-5 – Bruk av tvang i særskilte situasjoner:

Fylkesmannen mener at første og andre ledd i lovforslaget bør skilles ut i to ulike bestemmelser. Første ledd er en omsorgsbestemmelse, mens andre ledd er en tvangsbestemmelse. Dette bør holdes atskilt.

Videre mener vi at «kortvarig fastholding» fra første ledd er en formulering som bør utdypes, helst i loven, men i alle fall i merknader/rundskriv. Dette er en videreføring av en formulering i dagens rettighetsforskrift § 13, som ikke er klar i dag. Det er en svært uklar grense mellom hva som er «kortvarig fastholding» etter første ledd og hva som er tvang etter andre ledd. Det er videre et poeng at ordlyden «kortvarig fastholding» brukes om et inngripende tvangsmiddel i psykisk helsevernloven § 4-8 andre ledd bokstav d.

Lovforslagets andre ledd er i stor grad i samsvar med rettighetsforskriften § 14. Fylkesmannen er skeptisk til formuleringen om at det kan brukes «nødvendig tvang», uten at det defineres i lovteksten eller i nevneverdig grad i merknadene hva «nødvendig tvang» kan gå ut på.¹⁸

Vi er også skeptiske til at grunnvilkårene for bruk av så inngripende tvang som dette fremdeles skal fremgå gjennom en henvisning til straffeloven §§ 17 og 18. Fylkesmannen siterer i det videre fra NIM sin høringsuttalelse, noe vi støtter fullt ut:

Straffelovens bestemmelser om nødverge og nødrett er ikke utformet for å regulere tvangstiltak, ei heller overfor barn: de regulerer vilkårene for straffrihet for ellers straffbare handlinger. Også derfor er det heller ikke gitt nøyaktig hvordan straffeloven §§ 17 og 18 skal operasjonaliseres som grunnvilkår for tvangsbruk – det er blant annet uklart hvilke former for tvang som kan brukes dersom vilkårene er oppfylt. I tillegg kommer det at nødverge og nødrett i kontekst av helse- og omsorgsforvaltning ikke nødvendigvis har det samme innholdet som i strafferetten. Dermed blir det heller ikke helt klart hvilken norm loven reelt sett henviser til. I den grad straffeloven §§ 17 og 18 selv åpner for det, kan i prinsippet institusjonen foreta ellers straffbare handlinger overfor barnet, som § 10-5 i seg selv ikke tillater. Det er også uklart hvordan grunnvilkårene for tvang i denne sammenhengen står i forhold til de generelle vilkårene for tvang i § 10-4. I denne sammenhengen viser vi også til drøftelsen i NOU 2019: 14 punkt 23.2.6, hvor utvalget særlig viser til de generelle uklarhetene som oppstår ved henvisninger til nødverge- og nødrett som grunnlag for inngrep.

Vi mener derfor at departementet bør konkret regulere i bestemmelsen hvilke momenter som skal inngå i vurderingen. Vi understreker at vi med dette ikke mener at terskelen for denne type tvangsbruk bør senkes, men at vilkårene må konkretiseres og tilpasses i lov.

Videre vil vi kommentere at andre ledd andre punktum om at «[d]ersom situasjonen gjør det nødvendig å isolere barnet ...» er uheldig på den måten at det ikke eksplisitt vises til at dette skal følge samme vilkår som i andre ledd første punktum. I dagens rettighetsforskrift § 14 tredje ledd kommer dette frem med formuleringen «jf. første ledd», selv om dette heller ikke er veldig klart.

Videre mener vi at grensene for hva som er isolasjon må defineres i loven. I andre ledd andre punktum står det bare «å isolere barnet» og «at barnet skal isoleres». Isolasjon er ikke et klart avgrenset rettslig begrep, og må defineres. I dagens rettighetsforskrift § 14 tredje ledd har lovgiver

¹⁸ Vi er enig med det NIM skriver om dette i pkt. 9.4 i sin høringsuttalelse, og viser til det.



definert isolasjon på annet vis enn i f. eks. psykisk helsevernloven, hvor definisjonen i praksis er forbeholdt tilfeller der en person blir innelåst/stengt inne alene bak en dør.

I rettighetsforskriften § 14 tredje ledd defineres isolasjon som «... skal minst en av personalet alltid være til stede i rommet eller i naborom med ulåst dør. Isolering av beboeren er bare tillatt i rom med vindu og med minst 8 m² gulvflate.»¹⁹ Fylkesmannen mener at rettighetsforskriften § 14 tredje ledd er en god regulering av hva som er isolasjon, og at denne definisjonen bør videreføres eksplisitt i ny lovregulering.

- § 10-6 – Kroppsvisitasjon og kommunikasjonskontroll mv.

Som vi har skrevet ovenfor mener vi at denne bestemmelsen bør deles opp i flere ulike bestemmelser for de ulike formene for tvangsbruk. Her nevner vi i tillegg at vi mener at det ut fra hvordan lovforslagets § 10-6 er formulert, vil være mindre klart for ansatte i institusjoner og barna at kroppsvisitasjon, ransaking av rom/eiendeler og eventuell beslaglegning, tilintetgjøring eller overlevering til politiet, er ulike former for tvangsbruk som krever separate vurderinger og eventuelle tvangsprotokoller med klagerett.

Når det gjelder kroppsvisitasjon, understreker vi at dette er et svært inngripende tvangstiltak. For klarhet, forutsigbarhet og barnas rettssikkerhet, mener vi at det bør fremgå direkte av loven hva kroppsvisitasjon kan omfatte, jf. dagens rettighetsforskrift § 15 andre ledd. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig at dette fremgår av merknad eller rundskriv.

Når det gjelder rusmiddeltesting, er Fylkesmannen positiv til at dagens formulering om «urinprøver» erstattes med «rusmiddelprøve av biologisk materiale», da f. eks. spyttprøver generelt sett vil være betydelig mindre inngripende enn urinprøver. Her vil vi imidlertid påpeke at det allerede er mulighet for at barn kan samtykke til spyttprøve i stedet for urinprøve i dagens lovverk²⁰, men det er positivt at dette fremgår eksplisitt av loven. Fylkesmannen vil også understreke at vi ellers mener at den mer utfyllende reguleringen av dette i rettighetsforskriften § 19 sikrer rettssikkerheten bedre enn lovforslagets § 10-6.

- § 10-7 – Særlige regler for opphold i atferdsinstitusjon:

Denne bestemmelsen tilsvarer rettighetsforskriften § 21 til § 25. Fylkesmannen viser til det vi har skrevet ovenfor om departementets lovtekniske utforming av denne bestemmelsen, men vi

¹⁹ I Sivilombudsmannens temarapport om skjerming i psykisk helsevern (https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2018/12/Temarapport-2018_Skjerming-i-psykisk-helsevern.pdf) påpeker ombudsmannen at lovgiver i rettighetsforskriften § 14 tredje ledd har trukket opp grensen for isolasjon på en måte som gjør at man i praksis ikke kan gå utover det som defineres som skjerming i psykisk helsevernloven:

«Det som her omtales som isolasjon har klare likheter med skjerming. Pasienten følges kontinuerlig opp av helsepersonell, men fratras muligheten til å ha sosial kontakt med andre pasienter. Denne måten å definere isolasjon i psykisk helsevern likner også isolasjon slik dette er regulert i norsk barnevernlovgivning. Tvangstiltak der ansatte er sammen med ungdommene uten at disse får ha sosialt fellesskap med andre ungdommer, regnes som isolasjon. Etter barnevernlovgivningen er dette tiltaket ikke tillatt som ledd i behandling, kun i akutte faresituasjoner.»

²⁰ Se tolkningsuttalelse fra Bufdir:

<https://www.bufdir.no/Bibliotek/RettsdataStartPage/Rettsdata/?grid=gBUFDIRz2D2016z2E09z2E13>



understreker igjen at vi mener at dagens regulering i rettighetsforskriften § 21 til § 25 er bedre enn departementets forslag til ny barnevernlov § 10-7. Grunnen er at departementet med sitt forslag må lage omfattende forskriftshjemler for å utfylle de materielle vilkårene i ny barnevernlov § 10-7, noe som vil gjøre reguleringen av dette mer kompleks enn i dag.

Når det gjelder adgangen til å nekte eller inndra et elektronisk kommunikasjonsmiddel for inntil fire uker fra barnet ankommer institusjonen, viser vi til vår høringsuttalelse²¹ fra den gang da dette ble innført. Vi mener fremdeles at det ikke er nødvendig med annet enn vedtak på inntil 14 dager, og viser til det vi skrev i høringsuttalelsen om dette.

o § 10-9 – Saksbehandling og klage:

På side 210 i høringsnotatet skriver departementet at forslaget til ny barnevernlov § 10-9 ikke medfører endringer i rettstilstanden. Fylkesmannen vil imidlertid påpeke at første ledd i forslaget, som bestemmer angir hvilke avgjørelser om tvangsbruk som er enkeltvedtak, ikke viser til lovforslagets § 10-7 tredje ledd (krav om rusmiddeltesting når fylkesnemnda har fattet vedtak om det).

I dagens rettighetsforskrift § 26 første ledd er heller ikke slike avgjørelser et enkeltvedtak, men lovgiver har i rettighetsforskriften § 26 andre ledd sikret at slike avgjørelser «skal protokollføres, begrunnes og forelegges tilsynsmyndigheten.» Vi kan ikke se at det finnes en tilsvarende bestemmelse i lovforslaget, noe som vil medføre at det ikke er lenger er krav om protokollering og oversendelse til fylkesmennene som tilsynsmyndighet for slik tvangsbruk.

Da dette ikke er kommentert av departementet, går vi ut fra at dette ikke er en tiltenkt endring. Dersom dette faktisk er en reell endring så viser vi til at rusmiddeltesting er inngripende tvangsbruk som vi mener bør protokolleres som i dag og at tilsynsmyndigheten vil miste den løpende oversikten over bruken av dette tvangsmiddelet ved den enkelte institusjon dersom institusjonen ikke løpende må sende slike protokoller til fylkesmennene.

Kapittel 16.2 – Krav til dokumentasjon:

Departementet foreslår å ikke følge opp utvalgets forslag i NOU 2016:16 om å lovfeste et krav til journal for hvert barn. Departementet vurderer at kompetansetiltak og nye digitale saksbehandlingssystemer i kommunene er bedre egnede virkemidler, og viser også til at forslaget til ny barnevernlov inneholder flere konkrete regler om dokumentasjonsplikt (ulike regler der det må fattes enkeltvedtak, der det må lages planer m.m.).

Fylkesmannen har i mange tilsynssaker sett at barnevernets dokumentasjon har vært mangelfull. Dette gjelder dokumentasjonen på hva barneverntjenesten har gjort i saken, men særlig er det et gjennomgående problem at barneverntjenestene ofte ikke dokumenterer sine faglige vurderinger på en god nok måte.

Fylkesmannen mener at det vil være hensiktsmessig å lovfeste dokumentasjonsplikten for hvert enkelt barn i barnevernloven og vi støtter utvalgets forslag til utforming av en slik bestemmelse (utvalgets forslag til ny barnevernlov § 81). Et annet alternativ er å se til hvordan plikten til å føre journal er regulert i helsepersonelloven §§ 39-40, jf. pasientjournalforskriften.

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/hoyringar/hoeringsdok/2017/horingsnotat-om-forslag-til-endringer-i-forskrift-om-rettigheter-og-bruk-av-tvang-under-opphold-i-barneverninstitusjon-rettighetsforskriften--24/Download/?vedleggId=10db1a44-5093-409d-bb51-daddf695527a>



Selv om vi er enig med departementet i at kompetansetiltak osv. er bra, blir det en fragmentert og lite oversiktlig rettstilstand at de generelle kravene til dokumentasjon i barnevernet fremdeles må fremgå av kravet til forsvarlighet m.m.²² En generell bestemmelse vil ha en pedagogisk effekt og synliggjøre dokumentasjonskravet både for ansatte i barnevernet og for personer som kommer i kontakt med barnevernet.

Kapittel 19 – Kommunens og barneverntjenestens ansvar og oppgaver:

Fylkesmannen mener at forslagene i dette kapittelet vil gjøre kommunens overordnede ansvar og rammen for barneverntjenestens kjernevirksomhet tydeligere. Vi vurderer at kommunens helhetlige, forebyggende arbeid vil bli styrket samtidig som barneverntjenestens arbeid kan rettes mot de barna og familiene som trenger det mest. Endringen vil også bidra til å understreke og styrke kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barnevernstjenesten.

Fylkesmannen støtter stort sett forslagene i dette kapittelet. Vi har enkelte bemerkninger nedenfor.

- 19.3.3.3 - Grensen mellom barneverntjenestens ansvar og andre myndigheters ansvar:

Departementet foreslår å ta inn i loven at barnevernstjenesten har ansvar for å gi hjelp, omsorg og beskyttelse når det er nødvendig på grunn av barnets omsorgssituasjon eller atferd, jf. lovforslagets § 15-4. Dette for å tydeliggjøre i loven at barnevernstjenestens ansvar for å gi hjelp både avgrenses av årsaken til barnets hjelpebehov og formålet med tiltaket. Barnets hjelpebehov må ha sin årsak i barnets omsorgssituasjon eller atferd, og formålet med tiltaket må være å avhjelpe nettopp disse behovene.

Fylkesmannen viser til følgende i departementets høringsnotat:

Forslaget skal ikke innebære at terskelen for å iverksette tiltak innenfor barnevernstjenestens ansvarsområde heves eller at vilkårene for tiltak snevres inn. Formålet med å lovfeste en slik avgrensning er å tydeliggjøre at vilkårene for tiltak ikke skal tolkes til å omfatte barn med et hjelpebehov som følge av andre årsaker enn barnets omsorgssituasjon eller atferdsproblemer. Etter departementets vurdering vil dette kunne bidra til å forenkle vurderingene i praksis.

Fylkesmannen mener at det er viktig at departementet i lovproposisjonen understreker at «barnets omsorgssituasjon» ikke skal tolkes for snevert. I dag ser Fylkesmannen gjennom tilsyn og annen aktivitet at særlig psykisk syke barn ikke alltid får hjelpen de trenger fordi barnevernet peker på psykiatrien og omvendt. Det er viktig å understreke at barnevernloven kan komme til anvendelse der barnet ikke har en fungerende omsorgsbasis, uavhengig av årsaken til dette, slik at ikke ny barnevernlov § 15-4 kan forstås som en strengere avgrensning enn det den faktisk er.

- 19.5.3.1 - Krav til barnevernsleder og lederens myndighet:

For å understøtte kommuneledelsens overordnede ansvar for barneverntjenesten og utførelsen av kommunens lovpålagte oppgaver, foreslår departementet å ta ut presiseringen i dagens lov om at barneverntjenestens leder har «ansvar for oppgaver etter loven». Departementet skriver følgende om dette på side 338 i høringsnotatet:

²² Dagens rettstilstand for krav til dokumentasjon beskrives bra av Bufdir i saksbehandlingsrundskrivet pkt. 3.2.8.1 (<https://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/>)



Hovedformålet med endringen er å understreke og styrke kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barnevernstjenesten, ikke at kommunens øverste politiske og administrative ledelse skal involveres i den enkelte barnevernssak. Endringsforslaget vil imidlertid innebære at kommunens politiske og administrative ledelse vil kunne instruere og overprøve barnevernstjenestens leder og fastsette retningslinjer som begrenser barnevernslederens faglige ansvar og kompetanse.

[..]

Endringsforslaget må ses i sammenheng med at det er kommunens øverste politiske og administrative ledelse som har det overordnede ansvaret for at kommunen oppfyller sine lovpålagte plikter. Det er også kommuneledelsen som har ansvar for å vedta de budsjettmessige rammene for barnevernstjenestens virksomhet, og for å sørge for at kommunens barneverntjeneste har nødvendige og tilstrekkelige ressurser til at kommunen kan oppfylle sine lovpålagte oppgaver etter barnevernsloven. Kommunen har også plikt til å ha internkontroll for å sikre at kommuner oppfyller de kravene som følger av lov og forskrift. Dette ansvaret forutsetter at kommuneledelsen har tilstrekkelig kunnskap om og innsikt i tilstanden i egen barnevernstjeneste og om kvaliteten i barnevernstjenestens arbeid. Dette innebærer blant annet at de må ha oppdatert kunnskap om barnevernstjenestens kapasitet og kompetanse til å håndtere sakene de har ansvar for, om barnevernstjenestens oppfyllelse av tidsfrister, om ressursbruk og samarbeidet med andre tjenester, om hvordan barn og familiers medvirkning ivaretas, og om barn og familiers erfaringer med barnevernet og den hjelpen som gis.

Fylkesmannen støtter de endringene som departementet forslår her. Det er likevel viktig å understreke barnevernets særposisjon i kommunal forvaltning. Det er en tjeneste som har betydelige tvangsmidler som får stor betydning for folks liv og det er en tjeneste som vekker mye følelser. Omsorgspersoner vil også ofte ha en betydelig sterkere stemme inn mot politisk og administrativ ledelse enn barna selv. Fylkesmannen vurderer derfor at barnevernet er en tjeneste som er sårbar for politisk og administrativ innblanding som går utover barnevernlovens og forvaltningslovens rammer.

Det er viktig at departementet trekker klare rammer i lovproposisjonen for at kommunens politiske og administrative ledelse ikke skal kunne instruere barnevernleder og barneverntjenesten i enkeltsaker. Vi mener også at det er viktig at departementet sier mer i lovproposisjonen om grensene for politisk og administrativ ledelses mer generelle instruksjons- og overprøvingsadgang. F. eks. at økonomiske hensyn ikke skal spille inn på barnevernets lovpålagte plikter og det enkelte barns rettigheter, at politisk og administrativ ledelse i begrenset til ingen grad bør ha mulighet til å legge føringer for forsvarlighets- og barnets beste-vurderinger mer generelt m.m.

- 19.5.3.3. Folkevalgt organ:

Fylkesmannen støtter forslaget om å ta ut dagens bestemmelse om at kommunen kan beslutte at oppgaver skal legges til et folkevalgt organ.

Kapittel 20 – Statlig barnevernsmyndighet:

Hvilken instans som har ansvar for hva av kommunen og Bufetat, hvordan dette samarbeidet skal skje og etter hvilke regler, er i dag et svært komplisert og uoversiktlig. Fylkesmannen støtter fullt ut departementets forslag om å innføre en forskriftshjemmel hvor departementet kan tydeliggjøre



sentrale prinsipper for Bufetats saksbehandling og sentrale premisser for samhandlingen med kommunen.

Kapittel 21 - Statlig tilsyn:

Fylkesmannen støtter at dagens barnevernlov § 5-7 tredje ledd om fylkesmannens adgang til å oppnevne et tilsynsutvalg, oppheves.

Med hilsen

Marit Bergeland
fung. avdelingsdirektør

Anders Kvadsheim Mygland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent