

Veronika Paulsen, Kristin Ytreland og Inger Oterholm

# Pålagte hjelpetiltak i barnevernet

Delprosjekt 1 i forskningsprosjektet

«Virkning av hjelpetiltak i barnevernet»



Veronika Paulsen, Kristin Ytreland og Inger Oterholm

# Pålagte hjelpetiltak i barnevernet

Delrapport 1: Virkning av barnevernets hjelpetiltak

NTNU Samfunnsforskning  
Mangfold og Inkludering



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 918 97 727

E-post: [DL-kontakt@samforsk.no](mailto:DL-kontakt@samforsk.no)

Web.: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Mangfold og Inkludering

Januar 2021

ISBN 978-82-7570-642-1 (web)

ISBN 978-82-7570-641-4 (trykk)

# Forord

Denne rapporten oppsummerer funnene fra delprosjekt 1: "Pålagte hjelpetiltak", som er en del av prosjektet "Virkning av hjelpetiltak i barnevernet". Prosjektet er et samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning og VID vitenskapelige høyskole, og gjennomføres på oppdrag fra Bufdir. Dette delprosjektet er gjennomført av Veronika Paulsen og Kristin Ytreland fra NTNU Samfunnsforskning og Inger Oterholm fra VID.

Muligheten for pålagte hjelpetiltak i barnevernet ble utvidet i 2016, og det foreligger svært begrenset kunnskap om pålagte hjelpetiltak. Hovedmålet med delprosjektet var å belyse hvordan pålagte hjelpetiltak gjennomføres, hvordan det fungerer og hva som kan være utfordringer, begrensninger og muligheter ved bruk av pålagte hjelpetiltak. I tillegg var det ønskelig å evaluere virkningen av utvidelsen fra 2016. Motivasjon og felles forståelse av utfordringene er viktig for å skape endring hos familier, vi ville derfor se på sammenhengen mellom motivasjon hos foreldre og barn og hvordan tiltaket fungerer. I tillegg ville vi se på sammenhengen mellom pålagte hjelpetiltak og samtaleprosess i fylkesnemnda som ble innført som et prøveprosjekt i fem fylkeskommuner i 2016.

Vi vil takke alle som har bidratt i gjennomføringen av dette delprosjektet. Først og fremst vil vi takke fylkesnemndslederne og de ansatte i barnevernet, som har stilt opp på intervju i en travel hverdag og som har gitt et viktig bidrag til prosjektet. Takk til sentralenheten for fylkesnemndene som har hjulpet oss med rekruttering av fylkesnemndsledere og sørget for oppdatert statistikk. Vi vil også takke alle som har vært med i referansegruppa til prosjektet: Landsforeningen for barnevernsbarn ved Caroline Myklebost, Jannicke Rosseland og Tuva Smedstad, Likestillings- og Diskrimineringsombudet, ved Knut Oftung og NORCE forskningsinstitutt ved Øivin Christiansen. Takk for gode innspill, kritiske spørsmål og stort engasjement.

Trondheim, januar 2021

Veronika Paulsen  
Prosjektleder



# Innhold

Forord .....	1
Sammendrag .....	4
1. Innledning .....	5
Mål og problemstillinger .....	6
Metodisk tilnærming .....	6
Omfang av pålagte hjelpetiltak .....	7
Kunnskap om pålagte hjelpetiltak .....	10
Samtaleprosess .....	12
2. Analyse av fylkesnemndsvedtak .....	15
Kjennetegn ved sakene .....	15
Kompenserende tiltak .....	18
Kontrolltiltak .....	19
Omsorgsendrende tiltak .....	21
Ikke pålagte hjelpetiltak .....	28
3. Intervjuer med Fylkesnemndsledere og ansatte i barnevernet .....	33
Ansatte og Fylkesnemndslederens erfaringer med pålagte hjelpetiltak .....	33
Motivasjon og tvang .....	35
Hvordan fungerer foreldreveiledende tiltak dersom det er motstand/ikke ønskelig fra ungdommen selv? .....	38
Barnevernets arbeid før pålegg om hjelpetiltak .....	38
Pålegge hjelpetiltak ved forslag om omsorgsovertakelse .....	41
Samtaleprosess .....	42
Nemndssammensetning og saksbehandling .....	46
4. Diskusjon .....	47
Omfang av pålagte hjelpetiltak og kjennetegn ved familiene .....	48
Utfordrende vurderinger og begrenset tro på virkning .....	49
Manglende helhetsfokus .....	50
Utfordringer og begrensninger ved pålegg av hjelpetiltak .....	51
Behov for videre forskning .....	51
Svakheter ved studien .....	52
Referanser .....	53

# Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer funnene fra delprosjekt 1: "Pålagte hjelpetiltak", i prosjektet "Virkning av hjelpetiltak i barnevernet". Prosjektet er et samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning og VID vitenskapelige høyskole, på oppdrag fra Bufdir. Dette delprosjektet er gjennomført av Veronika Paulsen og Kristin Ytreland fra NTNU Samfunnsforskning og Inger Oterholm fra VID. Vi innleder rapporten med et kapittel der vi kort viser til bakgrunnen for studien og til problemstillinger og fokusområder for undersøkelsen. Videre redegjør vi for begrepsbruken i rapporten og presenterer de metodiske tilnærmingene vi har valgt.

I kapittel 2 presenterer vi funn fra kunnskapsstatusen vi har utarbeidet i delprosjektet, som består av en gjennomgang av litteratur om pålagte hjelpetiltak i barnevernet og samtaleprosess. Etter søk i aktuelle databaser finner vi ingen forskning på pålagte hjelpetiltak, men det finnes noen artikler og oppgaver som omhandler det juridiske aspektet ved lovendringen som i 2016 åpnet for utvidet bruk av pålagte hjelpetiltak i barnevernet. Kunnskapsoppsummeringen underbygger behovet for å studere virkningen av pålagte hjelpetiltak.

I kapittel 3 presenterer vi funnene fra delprosjekt 1, etter intervjuer med fylkesnemndsledere og ansatte i kommunalt barnevern om deres erfaringer med pålagte hjelpetiltak. Det har vært utfordrende å finne informanter med mye erfaring med pålagte hjelpetiltak ettersom det ikke er så mange slike saker per år.

I kapittel 4 oppsummerer vi hovedfunnene og diskuterer omfang av pålagte hjelpetiltak og kjennetegn ved familiene, de utfordrende vurderingene ved pålegg av hjelpetiltak, manglende helhetsfokus, utfordringer og begrensninger ved pålegg av hjelpetiltak, behov for videre forskning og svakhetene ved studien.

# 1. Innledning

Denne rapporten omhandler pålagte hjelpetiltak. Som hovedregel skal hjelpetiltak i barnevernet være frivillig. Før 2016 fantes det hjemler i barnevernloven § 4-4 til å pålegge tre typer hjelpetiltak dersom det var strengt nødvendig: tilsyn, opphold i barnehage og andre egne dagtilbud og barn kunne pålegges å ta del i foreldrestøttende tiltak. Hjelpetiltak ble pålagt i svært få saker. I juni 2015 vedtok Stortinget et tillegg til barnevernloven som trådte i kraft i 2016, der muligheten for å pålegge hjelpetiltak ble sterkt utvidet. Formålet er å «forbedre situasjonen til barnet og forebygge mer inngripende tiltak som omsorgsovertakelse» (Prop. 72 L, 2014-2015). Denne lovendringen er såpass ny at det foreligger begrenset kunnskap om hvordan den fungerer i praksis. Muligheten for å pålegge hjelpetiltak er lovfestet i barnevernloven § 4-4, 3. og 4. ledd, som sier:

*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, bruk av støttekontakt eller andre lignende kompensierende tiltak 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.*

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

Hjelpetiltakene som kan pålegges er kategorisert i tre typer tiltak; kompensierende tiltak, omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak jf. barnevernloven § 4-4 tredje ledd. Kompensierende tiltak er tiltak rettet direkte mot barnet/ungdommen og kan for eksempel være opphold i besøkshjem eller avlastningstiltak, barnehage, fritidsaktiviteter eller bruk av støttekontakt. Omsorgsendrende tiltak, ulike tiltak som innebærer foreldreveiledning, og kontrolltiltak som f.eks. rustesting, er rettet mot barnets omsorgspersoner. Foreldrene er adressert for pålegget, men ungdommen blir mottaker av tiltaket (Prop. 72 L, 2014-2015).

Saker som behandles av fylkesnemnda behandles vanligvis i forhandlingsmøte der nemnda er sammensatt av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalget og ett fra det fagkyndige utvalget (Barnevernloven, § 7-5). Saker vedrørende pålegg om hjelpetiltak etter § 4-4 tredje og fjerde ledd, kan avgjøres av nemndsleder alene og uten forhandlingsmøte dersom nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling (Barnevernloven, § 7-5 3. ledd og 7-14 2. ledd bokstav b). Vedtak kan da treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling.



## Mål og problemstillinger

Målet med dette delprosjektet er å belyse hvordan pålagte hjelpetiltak gjennomføres, hvordan det fungerer og hva som kan være utfordringer, begrensninger og muligheter ved bruk av pålagte hjelpetiltak. Problemstillingene som belyses er:

- Hvilke hjelpetiltak pålegges?
- Er det noen felles kjennetegn ved familienes situasjon og barnevernets arbeid (lengde på kontakt, utfordringer i familien, hvilke tiltak som har iverksatt) før pålegg om hjelpetiltak vedtas?
- Hva kan identifiseres som utfordringer og begrensninger ved pålagte hjelpetiltak?
- Hvordan fungerer tiltak som retter seg mot unge med alvorlige atferdsvansker og/eller gjentatt kriminalitet?

## Metodisk tilnærming

Vi har gjennomført fire intervju med henholdsvis seks fylkesnemndsledere som har noe erfaring med pålagte hjelpetiltak og tre ansatte i to ulike barneverntjenester. Vi har også gjennomgått og analysert 20 anonymiserte fylkesnemndsvedtak. Vi ønsket også å intervju barn/unge og foreldre med erfaringer fra pålagte hjelpetiltak, men vi har ikke lyktes med å rekruttere foreldre og barn i prosjektet. Hovedsakelig fordi det er få familier som har blitt pålagt hjelpetiltak, noe som gjør at det er et lite utvalg å ta av.

### *Intervju med fylkesnemndsledere*

Vi intervjuet seks fylkesnemndsledere, alle intervjuene ble gjennomført digitalt på grunn av situasjonen rundt Covid-19, og ett av intervjuene var et gruppeintervju med tre ledere fra samme fylkesnemnd. Vi rekrutterte fylkesnemndsledere gjennom epost til hver enkelt fylkesnemnd, samt sentralenheten for fylkesnemndene som var behjelpelige med å rekruttere deltagere. Vi ønsket i utgangspunktet å intervju flere fylkesnemndsledere, men det var utfordrende å nå målgruppen. Delvis på grunn av en travel hverdag, men hovedsakelig fordi det er få fylkesnemndsledere som har bred erfaring med saker om pålagte hjelpetiltak. De seks fylkesnemndslederne vi har intervjuet hadde noe, men ikke utstrakt erfaring med slike saker, den fylkesnemndslederen som hadde behandlet flest slike saker, hadde behandlet fire.

Gjennomføringen av intervjuene på Teams fungerte godt. I situasjoner hvor man skal snakke om personlige tema kan det være vanskeligere å gjøre gode intervju uten å sitte fysisk nær intervjuobjektet. Men i intervjuene med fylkesnemndslederne var tema mindre personlige. Vi opplevde at fylkesnemndslederne var godt vant med å bruke digitale kommunikasjonsplattformer, og det var enklere å finne tid til intervju uten å måtte reise noe sted. Det gjorde også at vi kunne være mer fleksible rundt intervjutidspunkt enn ellers.

## *Intervju med ansatte i barnevernet*

Vi har intervjuet tre ansatte fra to ulike barneverntjenester. I prosjektet har vi samarbeidsavtaler med seks barneverntjenester hvor vi vil gjennomføre hoveddelen av datainnsamlingen. Det er midlertid få av tjenestene som har erfaring med pålagte hjelpetiltak og det har derfor vært vanskelig å finne informanter som kan si noe om sine erfaringer. De vi har intervjuet har derfor begrenset erfaring med pålagte hjelpetiltak, men de har noe. Vi har i tillegg intervjuet dem om tematikken mer generelt og spurt om hvordan de vurderer muligheten for å pålegge hjelpetiltak, hva som skal til for at de eventuelt fremmer eller ville fremmet forslag om dette samt hva de tenker kan være muligheter og utfordringer ved pålagte hjelpetiltak. Intervjuene har dermed gitt verdifull informasjon om hvordan ansatte i barneverntjenesten tenker rundt praksisen med å pålegge hjelpetiltak i fylkesnemnda.

## *Analyse av fylkesnemndsvedtak*

Vi har gjennomgått og analysert anonymiserte vedtak fra Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Vedtakene er lastet ned fra lovdata.no, hvor det er lagt ut et tilfeldig utvalg vedtak avsagt av Fylkesnemndene. Dette er tilgjengelig for de som har bruker på «Lovdata Pro». Vedtakene er svært strengt anonymiserte, og det er kun nemdsleders navn som fremkommer. Vi gjorde søk på alle fylkesnemndsvedtak som omhandlet pålagte hjelpetiltak. Etter siling og gjennomlesning endte vi til slutt med 20 saker hvor det har vært fremmet forslag om pålagte hjelpetiltak. Kun to av sakene var fra før 2016 (hhv 2004 og 2006) og det er derfor vanskelig å si noe om endringer etter utvidelsen i 2016. Sakene består av både saker hvor barnevernet har fått medhold og saker hvor de ikke har fått medhold og representerer variasjon med tanke på type tiltak, lengde på kontakt, alder på barna og utfordringer i familien.

Vi analyserte vedtakene i sin helhet. Dette ga oss en oversikt over hovedtrekkene i hver enkelt sak. Etter å ha analysert hver enkelt sak hver for seg analyserte vi sakene på tvers. Dette gjør det mulig å se sammenhenger, tendenser, likheter og forskjeller. Analysen av fylkesnemndsaker ga oss innblikk i hva barneverntjenesten og fylkesnemnda har vektlagt og fokusert på. En del informasjon er utelatt, men opplysninger og vurderinger som ansees som nødvendige for å belyse saken er gjengitt i alle sakene. Analyse av vedtak gir derfor et viktig innblikk i hvilke vurderinger som gjøres i saker der det pålegges hjelpetiltak. Vi velger å presentere relativt lange utdrag fra fylkesnemndsvedtakene for å gi leseren et godt innblikk i vurderingene som gjøres.

## *Omfang av pålagte hjelpetiltak*

En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker fra 2017 til og med 2019 (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2016b, 2017, 2018, 2019) gir en oversikt over hvor mange saker om pålagte hjelpetiltak fylkesnemndene mottar, hva utfallet er og hvilke typer hjelpetiltak som pålegges. Det gir også en oversikt over utviklingen de siste fire årene. Pålagte hjelpetiltak er ikke nevnt i fylkesnemndenes årsrapporter før 2016. Gjennom

kontakt med sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har vi fått tilgang til tall tilbake til 2011. Vi har sammenstilt informasjonen fra årsrapportene og sentralenheten for fylkesnemndene i tabellene 1-4 under.

Tabell 1 viser utviklingen i utfall i saker om pålagte hjelpetiltak i fylkesnemnda i perioden 2011-2019. Antall saker har holdt seg stabil i perioden, men det er en liten økning i antall saker som løses gjennom at partene kommer til enighet før et evt. vedtak blir fattet.

År	Bvl § 4-4: saker mottatt	Saker med vedtak	Saker avsluttet uten avgjørelse	Saker med enighet om hjelpetiltak før vedtak
2011	8	1	6	
2012	12	6	4	
2013	4	4	3	
2014	4	3	0	
2015	6	4	3	
2016	59	32	15	
2017	64	31	32	14
2018	51	25	28	16
2019	62	24	37	21
2020	61	18	32	12
<b>Totalt</b>	<b>331</b>	<b>148</b>	<b>32</b>	<b>63</b>

Tabell 1: Oversikt over saker fordelt på årstall og utfall

Ut fra tabellen ser vi at i perioden 2011-2015 mottok fylkesnemndene svært få saker med krav om pålagte hjelpetiltak, 4-12 per år. Fylkesnemndene begynte ikke å registrere hvor mange saker man kom til enighet før 2017, og de sakene inngår i denne tabellen som en del av «saker avsluttet uten avgjørelse» som vil si at saken er trukket av en eller flere årsaker, for eksempel fordi en er kommet til enighet om hjelpetiltak, en er kommet til enighet om frivillig plassering eller at omsorgssituasjonen er endret.

Tabell 2 gir en oversikt over antall saker om pålagte hjelpetiltak i perioden 2017-2019 som er fremmet, antall saker som ender i et fylkesnemndsvedtak og antall saker hvor partene kommer til enighet om hjelpetiltak uten vedtak, fordelt på fylkesnemndene.

Nemnd	Bvl § 4-4: saker mottatt	Saker med vedtak	Saker med enighet før vedtak
Agder	10	7	3
Buskerud/Vestfold	23	9	8
Hordaland/Sogn og Fjordane	17	11	4
Møre og Romsdal	4	3	0
Nordland	17	6	7
Oppland/Hedmark	8	5	2

Oslo/Akershus	46	16	14
Rogaland	17	9	3
Telemark	5	0	4
Troms/Finnmark	11	5	3
Trøndelag	9	4	2
Østfold	10	5	1
<b>Totalt</b>	<b>177</b>	<b>80</b>	<b>51</b>

Tabell 2: Oversikt over saker fordelt på fylkesnemnd og utfall i perioden 2017-2019.

## Hvilke tiltak pålegges

Tabell 3 er en oversikt over hvilken type tiltak barnevernet fremmer forslag om til fylkesnemndene og om sakene ender med et vedtak, eller om partene kommer til enighet uten vedtak i perioden 2017-2020. Fylkesnemndene har ikke tall på hvor mange av sakene man avsluttet fordi en kom til enighet før 2017. I årsrapportene skilles det mellom kompenserende tiltak, kontrolltiltak, omsorgsendrende tiltak (senter for foreldre og barn), omsorgsendrende tiltak (foreldreveiledning) og strukturerende hjelpetiltak. Strukturerende hjelpetiltak omfatter, slik vi leser det, de manualbaserte foreldreveiledningsprogrammene som MST og PMTO. Det er ikke nærmere definert hvilke flere tiltak dette eventuelt omfatter. Vi bruker samme inndeling som fylkesnemndene her, men vil presisere at både ulike typer omsorgsendrende tiltak, og strukturerende hjelpetiltak er tiltak på ulike måter omfatter foreldreveiledning. Vi ser vi at omsorgsendrende tiltak er de tiltakene barnevernet fremmer flest forslag om i saker til fylkesnemnda, men at partene i disse sakene kommer til enighet uten vedtak i omtrent halvparten av sakene som behandles i fylkesnemnda.

Type tiltak	Saker med vedtak*	Enighet uten vedtak
Kompenserende tiltak (besøkshjem, barnehage mv.)	11	5
Kontrolltiltak (tilsyn, rustest mv.)	30	8
Omsorgsendrende tiltak (senter for foreldre og barn)	57	30
Omsorgsendrende tiltak (foreldreveiledning)	38	24
Strukturerende hjelpetiltak (MST; PMTO ms.)	7	5
<b>Totalt</b>	<b>109</b>	<b>72</b>

\* I årsrapporten for -19 står det «påstander». Påstander gjelder hvert enkelt barn, mens i en sak kan det være påstander knyttet til hvert enkelt barn.

Tabell 3: Oversikt over saker som er fremmet av barnevernets med krav om pålagte hjelpetiltak, mottatt og behandlet i perioden 2017-2020

Det ser ut til at man oftere kommer til enighet i saker hvor det er fremmet forslag om foreldreveiledning enn i saker hvor det er fremmet forslag om pålegg av kontrolltiltak. I saker med kontrolltiltak kommer man til enighet uten vedtak i 24 prosent av sakene, i saker med kompenserende tiltak 33 prosent mens det ble enighet uten vedtak i 45 prosent av sakene som omhandler omsorgsendrende tiltak og 42 prosent av sakene som omhandler strukturerende tiltak. Tabell 4 gir samme oversikt som tabell 3 over, men viser i tillegg fordelingen per år. Vi kan se en økning over tid i antall saker hvor partene kommer til enighet uten vedtak.

Type tiltak	2017		2018		2019		2020	
	Saker med vedtak	Enighet uten vedtak	Saker med vedtak	Enighet uten vedtak	Saker med vedtak*	Enighet uten vedtak	Saker med vedtak	Enighet uten vedtak
Kompenserende tiltak	2	1	6	2	1	1	1	1
Kontrolltiltak	11	2	5	2	5	3	5	1
Omsorgsendrende tiltak	14	6	8	10	18	9	9	5
Omsorgsendrende tiltak	8	6	10	4	10	7	5	7
Strukturerende hjelpetiltak	2	1	1	1	2	3	2	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>14</b>

\* I årsrapporten for -19 står det «påstander». Påstander gjelder hvert enkelt barn, mens i en sak kan det være påstander knyttet til hvert enkelt barn.

Tabell 4: oversikt over saker som er fremmet av barneverntjenesten med krav om pålagte hjelpetiltak, fordelt på år

## Kunnskap om pålagte hjelpetiltak

Det finnes, så vidt vi vet ingen forskning på virkningen av pålagte hjelpetiltak. Et søk i databaser ga noen få treff på publikasjoner som har relevans for temaet eller hvor temaet «pålagte hjelpetiltak» behandles som et undertema. De fleste av disse publikasjonene er fra juridisk fagfelt hvor bakgrunnen for lovendringen legges frem og mulige utfordringer diskuteres.

I en doktorgradsavhandling fra 2007 analyserte Stang barnets rett til hjelpetiltak og konkluderte med at det under noen forutsetninger eksisterer en rett også til hjelpetiltak etter Barnevernloven 4-4. En av forutsetningene for at barn skal få den hjelpen de trenger gjennom flere typer hjelpetiltak er at foreldrene samtykker. Stang argumenterte derfor allerede den gang for at det burde åpnes for å kunne pålegge hjelpetiltak. Stang (2007, s. 242) beskrev også pålagte hjelpetiltak som «tvangsvedtak uten tvangskraft» og peker på at selv om man fatter vedtak om tiltak, kan man i praksis ikke tvinge foreldrene til å motta tiltakene.

Åtte prosent av sakene som ble avsluttet i årene 2013-2015 ble henlagt fordi foreldrene ikke ønsket hjelp<sup>1</sup>, dette ble trukket frem som et argument for å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Departementet viste til at barneverntjenesten har få virkemidler dersom foreldre ikke samtykker til hjelpetiltak og situasjonen ikke er så alvorlig at det er snakk om omsorgsovertakelse (Prop. 72 L, 2014-2015, s.7). Det er interessant å merke seg at denne andelen har holdt seg stabil etter lovendringen ble vedtatt. I 2016 og 2017 åtte prosent, og i 2018 og 2019 ble ni prosent av barnevernssakene avsluttet etter foreldrenes ønske. Stang (2017) diskuterer de mest sentrale forslagene til ny barnevernlov i NOU:16. Hun trekker frem pålagte hjelpetiltak som et steg i riktig retning mot rettferdighetsfesting, det styrker barns rettsstilling ved at foreldrene ikke lenger kan hindre at barnet får den hjelpen de etter faglig vurdering av barnevernet burde fått. Adgangen til å pålegge hjelpetiltak bidrar til å forbedre barnas situasjon og kan avverge mer inngripende tiltak fra barnevernets side (Gilstad, 2015).

<sup>1</sup> Tall på antall avsluttede saker og avslutningsårsak er hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/10665/tableViewLayout1/>

Gilstad (2015) diskuterer om adgangen til å pålegge hjelpetiltak er i strid med grunnloven. Pålegg om hjelpetiltak tilsidesetter foreldres selvbestemmelsesrett, samt retten til å bestemme over egne barn. I grunnloven §94 heter det: "Ingen må fengslast eller bli fråteken fridommen på anna vis utan i dei tilfella og på den måten som lovene fastset. Fridomstapet må vere naudsynt og ikkje utgjere eit mishøveleg inngrep.". Lov om pålagte hjelpetiltak åpner for at man kan pålegge opphold i senter for foreldre og barn og Gilstad (2015) diskuterer hvorvidt opphold på et slikt senter er frihetsbesøvelse og et "mishøveleg" inngrep. Hun påpeker at politiet ikke kan bistå dersom foreldrene nekter opphold og familiene kan faktisk forlate sentrene. I grunnloven §95 heter det: "Alle har rett til å få saka si avgjord av ein uavhengig og upartisk domstol innan rimeleg tid". Nemndsvedtak skal kunne bringes inn for tingretten, men det er sannsynlig at en behandling i tingretten vil ta for lang tid. Dette kan føre til at partenes rett til en reell overprøving svekkes. (Gilstad, 2015) stiller spørsmål om disse reglene gjør det mulig for rettens overprøving av nemndsvedtak og hvorvidt tidsaspektet i disse sakene vil ha konsekvenser for barn og foreldres rett til rettslig overprøving av vedtak. Disse vedtakene er tidsbegrensede og en evt. domstolsprøving kan trekke ut i tid og dermed ikke gi familiene en reell overprøving av vedtaket fra fylkesnemnda.

I et prosjekt om tverretatlig samarbeid i saker om vold og overgrep (Bakketeig, Dullum & Stefansen, 2019) beskriver informanter fra barnevernet, familievernnet, barnehus og krisesentre at motivasjon hos den som skal hjelpes er viktig, og at pålagte hjelpetiltak kan oppleves som en ny form for kontroll ovenfor familier og at erfaringene deres var at hjelpen blir dårlig under slike vilkår. De mener den nye lovendringen gjør det vanskelig å yte hjelp på brukernes premisser. Likevel forteller flere informanter at de har forsøkt å presse foreldre til å møte opp på frivillige hjelpetiltak ved å true med å sende en bekymringsmelding til barneverntjenesten ved manglende oppmøte. De opplever også at pålagte hjelpetiltak skaper friksjon i samarbeidet, fordi det kan oppleves som et angrep på hjelpetjenestens autonomi og dårlige erfaringer med påtvunget hjelp, og fordi det ikke inkluderer brukerne, noe som er et grunnleggende ideal hos hjelpetjenesten.

I en gjennomgang av fylkesnemndssaker om omsorgsovertakelse i familier med etnisk minoritetsbakgrunn peker Aarset og Bredal (2018) på utfordringer som er særlig gjeldende for familier med etnisk minoritetsbakgrunn. De trekker frem barneverntjenestens «Erkjennelsesparadigme» i voldssaker, hvor foreldre ikke anses som veiledbar før de selv erkjenner å ha utøvd vold. Dette kan være særlig problematisk for foreldre som kommer fra en kultur hvor oppdragervold ikke bare er lovlig, men også forventet, eller at en benekter å ha brukt vold på grunn av en følelse av skam eller i frykt for å miste ansikt. Barneverntjenesten kartlegger barnets situasjon hovedsakelig gjennom samtaler med de ulike partene. Dagens praksis tar liten høyde for kulturelle forskjeller i kommunikasjonsstiler, noe som kan føre til misforståelser, men også med tanke på hva som oppfattes som god omsorgskompetanse i ulike kulturer. Det trekkes også frem at barnets etniske, kulturelle, religiøse og språklige identitet samt familiens utlendningsrettslige forhold, som uavklart opphold og avslag på asylsøknad, bør undersøkes nærmere og legges til grunn for en samlet vurdering. Aarset og Bredal (2018) er skeptiske til det de ser som en tendens til å tolke foreldres mistillit til system og barnevern som en egenskap hos foreldrene. Tidligere forskning har vist at foreldre med innvandrerbakgrunn

har større frykt og mistillit til barneverntjenesten enn etnisk norske familier (Caspersen, Paulsen & Haugen, 2018; Fylkesnes, Iversen, Bjørknes & Nygren, 2015; Ipsos, 2017; Michelsen, Paulsen & Berg, 2015), og barnevernansatte opplever at denne frykten ofte dreier seg om forestillinger om at barneverntjenesten skal komme og ta barna fra foreldrene og at dette er myter som blir gjenfortalt i innvandremiljø (Berg & Paulsen, 2015). En undersøkelse gjennomført av Ipsos (2017) kartla tilliten til barnevernet i den norske innvandrerbefolkningen og sammenlignet denne med et representativt utvalg av befolkningen uten innvandrerbakgrunn. De fant at personer med innvandrerbakgrunn oftere var redd for barnevernets inngripen, og flere enn i majoritetsbefolkningen manglet kjennskap til barnevernet. Flere i utvalget med innvandrerbakgrunn ga også uttrykk for at barnevernet manglet kulturell kompetanse, og de var bekymret for at dette kunne føre til at det oppstår misforståelser i møte mellom dem og barnevernet.

## Samtaleprosess

Samtaleprosess har siden mai 2016, vært forsøkt som et prøveprosjekt i fem fylkesnemnder: Rogaland, Oslo og Akershus, Hordaland og Sogn og Fjordane, Trøndelag og Møre og Romsdal. Samtaleprosess ble gjeldende for alle fylkesnemnder fra 1.7.2020. Etter innledningen for fylkesnemnda får partene tilbud om samtaleprosess med sakkyndig og nemndsleder. Formålet med samtaleprosess er ikke utelukkende å komme til enighet, men også å 1. bringe partene sammen for kartlegging av faktiske forhold og/eller konflikttema, 2. bedre partenes kommunikasjon og øke deres forståelse, 3. legge til rette for enighet om en midlertidig ordning, og 4. legge til rette for hel eller delvis løsning av saken til barnets beste (fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2016a, s. 1). Samtaleprosess kan kombineres med bruk av familieråd og utelukker ikke ordinær behandling i fylkesnemnda.

Oxford Research evaluerte prøveordningen med samtaleprosess på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet fra desember 2017, til januar 2019 (Oxford Research, 2019). I perioden fant de 244 samtaleprosessaker av totalt 1251 fylkesnemndsaker. Gjennom intervjuer, observasjoner, spørreundersøkelser og registerdata vurderer Oxford Research (2019) det dithen at ordningen med samtaleprosess bør videreføres og bli en permanent ordning i alle fylkesnemnder. Samtaleprosess vurderes som særlig egnet til å bedre kommunikasjon og dialog, sammenlignet med ordinære forhandlingsmøter hvor det kan oppstå dårlig klima mellom foreldre og barnevernet fordi barnevernet argumenterer mot foreldrene. Det trekkes særlig frem muligheten for å diskutere og komme frem til midlertidige løsninger som en viktig faktor i samtaleprosess (Oxford Research, 2019). Dette åpner for et større løsningsrom enn i ordinære forhandlingsmøter. I noen saker kommer man ikke frem til en løsning i samtaleprosessen og saken ender allikevel i ordinær behandling, i slike tilfeller vil sakene være bedre definert og avgrenset, samtaleprosess er derfor ikke bortkastet i slike tilfeller.

Oxford Researchs rapport (2019) viser at alle informantene, både privat part, sakkyndige og prosessfullmektige stiller seg svært positive til samtaleprosess. De fant også at flere av

familiene opplevde seg presset inn i avtaler, men at dette i stor grad skyldes manglende informasjon på forhånd om mulighetene for forhandling i samtaleprosessen og at det derfor må informeres bedre i forkant av fremtidige saker. Til slutt er det verdt å nevne at samtaleprosess trolig medfører omtrent lik kostnad som ordinær behandling (Oxford Research, 2019).





## 2. Analyse av fylkesnemndsvedtak

Som en del av dette prosjektet har vi analysert fylkesnemndsvedtak hvor det er fremmet forslag om og/eller vedtatt pålagte hjelpetiltak. Etter søk på pålagte hjelpetiltak i de fylkesnemndssakene som er lagt ut på Lovdata Pro kom vi frem til 20 saker. Det var fremmet forslag om pålegg av kontrolltiltak (6) og omsorgsendrende tiltak (9), samt ett pålegg om barnehageplass. Noen av sakene var fremmet som forslag om omsorgsovertakelse som da ikke ble tatt til følge, men endret til pålegg om hjelpetiltak (4). Fire av forslagene om pålagte hjelpetiltak ble ikke tatt til følge.

I presentasjonen av sakene er det fylkesnemndas vurderinger som er vektlagt. Vi har valgt å bruke samme kategorisering av tiltak som fylkesnemndene har brukt i sine årsrapporter og i argumentasjonen i vedtakene; endrende (omsorgsendrende og strukturerende) tiltak og kompenserende tiltak. Vi vil likevel presisere at dette skillet mellom endrende og kompenserende tiltak ikke er entydig (Christiansen et al., 2015) og det er ikke forskningsmessig belegg for skille mellom dem. Kompenserende tiltak kan i seg selv virke endrende, men også bidra til at barnevernet kommer i posisjon til å f.eks. bidra med veiledningstiltak.

### Kjennetegn ved sakene

Det er en stor variasjon i de 20 fylkesnemndssakene vi har analysert. De strekker seg fra perioden 2004 til 2019. To av sakene er fra før 2016, der det ble besluttet henholdsvis tilsyn og opphold i barnehage, se tabell 5 under for en oversikt over antall saker som er analysert fordelt på år.

År	Antall
2004-2006	2
2015	1
2016	5
2017	6
2018	2
2019	4

Tabell 5 oversikt over antall saker som er analysert fordelt på år

Fem av foreldrepårene har minoritetsbakgrunn. Fire av dem kom til Norge da de selv var barn.

### Behandlingsform

Saker om pålagte hjelpetiltak kan avgjøres av nemndsleder alene og uten forhandlingsmøte dersom nemndsleder finner dette ubetenkelig hensett til sakens tema, vanskelighetsgrad, behovet for fagkyndighet og hensynet til en forsvarlig behandling (Barnevernloven § 7-5 3. ledd og 7-14 2. ledd bokstav b). Av de 20 sakene vi har gjennomgått ble litt under halvparten,

8 saker avgjort av nemndsleder alene. I to av disse hadde familiene vært i samtaleprosess og var kjent av nemndsleder gjennom dette. Sakene som ble avgjort av nemndsleder alene dreide seg om både kontrolltiltak og veiledningstiltak inkludert opphold på senter for foreldre og barn. Det gjaldt både saker der det ble vedtatt tvungne hjelpetiltak og der det ikke ble vedtatt pålegg om tiltak. Noen av sakene, som nemndsleder avgjorde alene, ble behandlet i en kombinasjon av skriftlig og muntlig saksbehandling, og andre gjennom kun skriftlig behandling.

### Beslutningene

Seks av sakene gjaldt pålegg om tilsyn og/eller urinprøvekontroll. Seks av sakene handlet om pålegg om opphold på senter for foreldre og barn i tillegg tre som ikke ble tatt til følge. Tre handlet om annen foreldreveiledning inkludert det fylkesnemnda benevner som strukturerende tiltak som MST, i tillegg til en sak om foreldreveiledning som ikke ble tatt til følge. I fem av sakene hadde barneverntjenesten foreslått omsorgsovertakelse, mens fylkesnemnda påla kontrolltiltak i tre av dem, senter for foreldre og barn i en og opphold i barnehage i en av dem.

	<b>Kontroll-tiltak Pålegg om tilsyn/ urinprøver</b>	<b>Omsorgs- endrende Pålegg om senter for foreldre og barn</b>	<b>Omsorgs- endrende Pålegg om foreldre- veiledning</b>	<b>Pålegg om strukturerende tiltak</b>	<b>Komp- enserende tiltak Pålegg om barnehage</b>
<b>Antall pålegg</b>	6 (3 forslag om omsorgsovertakelse)	6 (1 forslag om omsorgsovertakelse)	2	1	1 (forslag om omsorgsovertakelse)
<b>Antall ikke tatt til følge</b>		3	1		

Tabell 6 Oversikt over type tiltak som er pålagt i sakene som er analysert.

Det er dissens i fem av sakene. I tre av dem utgjorde nemndsleder og fagkyndig medlem flertallet og vedtok opphold på senter for foreldre og barn. I en av sakene utgjorde flertallet fagkyndig og alminnelig medlem og det ble ikke vedtatt pålegg om opphold på senter for foreldre og barn. I den siste besto flertallet av nemndsleder og alminnelig medlem som gikk mot forslag om omsorgsovertakelse, men vedtok pålegg om tilsyn.

### Barnets alder, antall barn og lengde på kontakt med barnevernet

Barna i familiene var fra én måned til seksten år. seksten av familiene hadde et barn. I de fire andre hadde to familier to barn, og de andre to; fem og seks barn. Totalt handlet sakene om 31 barn.

<b>Barnets alder, år</b>	<b>Antall barn</b>
Under 1 år	6
2	2
3	4
4	1
5	1
7	1

8	3
9	5
10	1
11	1
12	1
13	2
14	1
16	2
Totalt	31

Tabell 7 Oversikt over barnas alder i sakene som er analysert

Barneverntjenestene hadde hatt kontakt med familiene i en periode fra noen måneder opp til tolv år. I flere av sakene med kortvarig kontakt var barna under ett år og barneverntjenesten hadde hatt kontakt med barnets foreldre siden før barnet ble født. De familiene med kortest kontakt med barnevernet gjaldt særlig saker som behandlet pålegg om opphold på senter for foreldre og barn eller foreldreveiledning.

### **Foreldreansvar og daglig omsorg**

I omtrent halvparten av familiene (11 saker) hadde mor foreldreansvar alene og daglig omsorg. I en bodde hun sammen med en av fedrene. Det varierte om barna hadde kontakt med far i de sakene hvor mor hadde foreldreansvar og daglig omsorg alene. I de andre ni sakene hadde foreldrene felles foreldreansvar og foreldrene bodde sammen i syv av disse familiene. I de andre to hadde mor daglig omsorg, og det var varierende eller ingen kontakt med far.

### **Økonomi, bolig, arbeid**

Det varierer om familiens livssituasjon med hensyn til bolig, arbeid og økonomi er beskrevet i vedtaket fra fylkesnemnda. Der det er omtalt er det noen av foreldrene som er i jobb, andre omtales som arbeidsledige og noen er uføretrygdet. For et par omtales foreldrenes utdanning. Noen har flyttet mange ganger og bor dårlig, noen av mødrene bor hos sin mor, men for mange omtales ikke bosituasjonen.

### **Bekymringsgrunnlaget**

Når vi ser på bekymringsgrunnlaget i sakene i vårt utvalg finner vi at de fleste sakene (18) dreier seg om bekymring for foreldrenes fungering/omsorgsevne, mens kun to av sakene er direkte relatert til bekymring for barnets fungering. Bekymringsgrunnlaget i familiene var i hovedsak relatert til dårlig psykisk helse hos foreldre, rusmisbruk og lav kognitiv fungering. Det beskrives også bekymringer for samspillet mellom barn og foreldre og manglende tilknytning, emosjonell omsorg, uro, kaos, vansker med å styre økonomi og organisere hverdagen, kosthold, dårlig tannhelse hos barnet, påkledning, hygiene, aggresjon og sinne hos foreldre med reguleringsvansker, vold og konflikter mellom foreldre og barn- og foreldrekonflikter. I to av sakene dreide bekymringsgrunnlaget seg særlig om barnets situasjon/fungering. Dette var en ungdom på seksten år hvor det var bekymring knyttet til atferdsvansker og det ble pålagt MST. Den andre saken var et barn på ti år der det var bekymring for psykisk helse, utrygge hjemmeforhold, mobbing og dårlig skolefungering og det ble pålagt foreldreveiledning. De øvrige sakene med ungdom på tretten, fjorten og seksten år dreide seg om bekymring for

foreldrenes omsorg og ungdommene var de eldste barna av flere søsken. Det var i tillegg bekymring for rus hos en av disse ungdommene, men tiltak og vurderingene var rettet mot mor og mistanke om rusmisbruk fra hennes side (FNV-2018-173-MRO).

### **Egen bakgrunn med omsorgssvikt**

I sakene vi har analysert kommer det frem at syv av 20 foreldrepar selv har vokst opp under omsorgssvikt og hatt kontakt med barneverntjenesten da de var barn. Dette kan gjelde flere av sakene da opplysninger om foreldrenes bakgrunn ikke alltid fremgår av fylkesnemndsvedtaket, særlig i sakene hvor det var pålegg om kontrolltiltak.

Eksempelvis sier nemnda om foreldrene der det ble pålagt opphold i senter for foreldre og barn:

*«Mor har hatt en vanskelig oppvekst. Hun er vokst opp hos mor og senere hos besteforeldrene. Hun ble plassert i fosterhjem da hun var ca. tretten år gammel. I 2009 flyttet hun til et nytt fosterhjem, etter at de første fosterhjemmet sa opp fosterhjemsavtalen. Bakgrunnen for oppsigelsen er oppgitt være at mor ikke klarte slå seg til ro i fosterhjemmet og hun utviste grenseutprøvende atferd. Hun ble flyttet til et nytt midlertidig fosterhjem, deretter til to ulike institusjoner før hun fylte atten år»*

*«Far har også hatt en vanskelig oppvekst. Han forklarte at faren hans i perioder hadde et alkoholproblem og at han var voldelig mot fars mor».* FNV-2016-880-HSF

Foreldrenes bakgrunn med omsorgssvikt blir vektlagt av nemnda i vurderingen av bekymringen for barnets omsorgssituasjon. Det omtales i fylkesnemndenes vurderinger og vi finner flere eksempler på at det å ha blitt utsatt for omsorgssvikt i egen barndom vurderes som en risikofaktor (eks. FNV-2019-126-AGD og FNV-2016-880-HSF).

### **Former for hjelpetiltak som er prøvd**

Det er stor bredde i hjelpetiltakene som er forsøkt før det er fremmet forslag om pålagte hjelpetiltak. Det er følgende tiltak: råd og veiledning, barnehage, besøkshjem, ansvarsgruppe, støttekontakt, PMT, økonomisk hjelp, miljøarbeider, ruskontroll, COS, familieveileder, tilsyn, samt rustesting. Hvordan tiltakene ble vurdert kommer vi mer inn på under der vi ser på ulike typer tiltak og begrunnelsene for dem.

## Kompenserende tiltak

Kun et av de pålagte hjelpetiltakene gjelder det som er klassifisert som kompenserende tiltak. Familien i denne saken har seks barn, og det var opprinnelig fremmet forslag om omsorgsovertakelse. Nemnda vedtar ikke dette, men pålegger barnehageplass for de to yngste barna i familien (2005-245-ROG). I denne saken viser nemnda til positive endringer i barnas fungering siden barneverntjenesten besluttet å fremme sak for fylkesnemnda og at vilkårene for omsorgsovertakelse ikke anses oppfylt. Det legges også vekt på at nemnda har tro på at foreldrene nå vil ta i mot tiltak selv om de ikke har gjort dette tidligere.

I denne saken sier nemnda at de *finner det nødvendig å si noe om hvilke tiltak som bør settes inn* og de foreslår blant annet at boligspørsmålet bør avklares, at foreldrene bør få veiledning knyttet til økonomi og at barna må få plass i barnehage. Det siste vurderer nemnda som «såpass viktig at nemnda finner det nødvendig å pålegge foreldrene dette tiltaket». De mener videre at de fire minste barna bør få besøkshjem, med formål om å *utvide barnas nettverk, få nye erfaringer og få andre rollemodeller (ikke i stedet for, men i tillegg til sine foreldre)*. I tillegg mener nemnda at foreldrene bør hjelpes til å oppfordre og legge til rette for barnas fritidsaktiviteter.

## Kontrolltiltak

I seks av sakene i utvalget vårt fremmet barneverntjenesten forslag om å pålegge kontrolltiltak. Tiltakene er tilsyn og rustesting i form av urinprøvekontroller (meldte og uanmeldte) eller en kombinasjon av disse. Ett av forslagene om pålegg av urinprøver tas ikke til følge. Vilåårene for å pålegge kontrolltiltak etter endringen i 2016 er at tilsyn kan pålegges når det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. For at fylkesnemnda skal kunne pålegge urinprøvekontroll, må det foreligge «sterk mistanke» om rusbruk. I lovproposisjonen (Prop. 72 L, 2014-2015) som følger den aktuelle lovendringen fremheves det at urinprøvekontroll er å anse som særlig inngripende og skal derfor kun benyttes i unntakstilfeller. Altså er det høy terskel for å pålegge urinprøvekontroller. I all hovedsak består sakene vi har sett på av omfattende og grundige redegjørelser for fylkesnemndas vurderinger som ligger til grunn for beslutningen om å pålegge hjelpetiltak. Det kommer tydelig frem hvilken informasjon som vektlegges og hvilke avveininger som er gjøres av ulike hensyn som må tas til foreldre og barn. I to av sakene er begrunnelsene og vurderingene mindre omfattende og det blir mer generelle vurderinger av barnets beste og hvordan rus påvirker foreldreskap, heller enn konkrete beskrivelser av det enkelte barnet og foreldrenes behov.

I de fem sakene hvor det pålegges tiltak begrunnes dette i hovedsak med bekymring knyttet til rus hos foreldre og at rustesting anses nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg. I vurderingene kommer det frem at nemnda vurderer graden av inngripen i privatlivet og belastningen på foreldrene opp mot barnets beste og behovet for omsorg. I noen av sakene, hvor det er tvil eller uenighet om det foreligger rusproblemer, begrunnes rustesting også med behovet for å avdekke rusproblemer og/eller omfanget av rusproblemer. I sakene som omhandler pålegg av kontrolltiltak (som i de andre sakene) har barneverntjenesten(e) på ulike måter prøvd å få foreldre til å samtykke til rustesting og tilsyn før saken sendes til nemnda. I to av sakene argumenterer fylkesnemndene på følgende måte:

*Tvilstemaet i saken er hvorvidt mor sliter med rusvansker. Fylkesnemnda finner etter en helhetsvurdering at kommunen har tilstrekkelig godt gjort at det foreligger en sterk mistanke om rusmisbruk hos mor, og at pålegg om urinprøvekontroll er et forholdsmessig og nødvendig tiltak til barnets beste. Nemnda finner videre at vilåårene for å pålegge tilsyn er oppfylt (...) Det har (...) vært gjort en rekke forsøk på rustesting av mor. Det vises her til saksfremstillingen. Nemnda har etter en gjennomlesing av dokumentene forståelse for at barneverntjenesten vurderer at man gjennom frivillige urinprøver fortsatt ikke har fått avkreftet mistanken om rusmisbruk hos*

*mor (...) Fylkesnemnda finner på bakgrunn av ovennevnte etter en helhetsvurdering at barneverntjenestens bekymring for mulig rusmisbruk hos mor er tilstrekkelig godtgjort. Etter nemndas vurdering har frivillige tiltak vært forsøkt uten at dette har vært tilstrekkelig. Et pålegg anses derfor nå som nødvendig. Et rusmisbruk kan ha et betydelig skadepotensiale dersom man er alene om omsorgen for et lite barn som er avhengig av foreldrene for både den praktiske og den emosjonelle omsorgen. Hensynet til A tilsier derfor at spørsmålet om et mulig rusmisbruk hos mor søkes avklart. Nemnda finner etter dette at vilkårene for å pålegge urinprøvekontroller er til stede. Nemnda finner videre at det er nødvendig å pålegge uanmeldt tilsyn. Uanmeldte tilsyn vil i kombinasjon med urinprøvekontroller kunne bidra til å få avklart om mor sliter med rusproblemer. FVN-2016-1914-OSL*

*Pålegg om urinprøver er et svært inngripende tiltak, og begge foreldrene mener at dette vil medføre en altfor stor belastning for dem i dagliglivet. Far viser til at dette vil påvirke jobbdagen hans, da det kan gjøre det vanskelig for ham å måtte møte opp til uanmeldte prøver, mens mor mener dette kan forstyrre hennes positive utvikling og innsats for å komme inn i arbeidslivet. Foreldrene hevder også at de har erkjent all sin rusbruk den siste tida. Fylkesnemnda har kommet til at det er grunnlag for sterk mistanke om at foreldrene har hatt en mer omfattende rusbruk den siste tiden enn de har erkjent (...) Foreldrenes samlede opptreden i forbindelse med nektelse av rusprøver og en erkjennelse som framkom først etter å ha vært i en presset situasjon, gir ikke grunnlag for tillit til at deres egen framstilling av rusbruk den siste tiden, er korrekt. Tvert imot gir det grunnlag for sterk mistanke om at rusbruk i hverdagen. Terskelen for å pålegge rustesting, er høy på grunn av at det er svært inngripende for foreldrene. Rusbruk kan imidlertid i stor grad påvirke foreldrenes evne til å ivareta barnet i hverdagen. Det må derfor foretas en avveining av foreldrenes behov for ro rundt arbeids- og familielivet i hverdagen, satt opp mot behovet for å sikre barnet mot risikoen for foreldrenes rusing. Foreldrene hevder at inntaket av cannabis for to måneder siden, kun fant sted mens Jente var på ferie hos besteforeldrene, og at hun ikke merket noe av det. Fylkesnemnda vurderer at foreldrenes øvrige opptreden ikke inngir tillit, og at deres forklaring om dette ikke uten videre kan legges til grunn. For øvrig gir denne forklaringen signaler om en holdning hos foreldrene, om at rusbruk er greit så lenge barnet er til stede. Fylkesnemnda vil påpeke at inntak av cannabis kan påvirke omsorgen for barn uansett. Nemnda har etter dette kommet til at rustesting er et forholdsmessig tiltak for å sikre at barnet lever under forsvarlig omsorg hos foreldrene (...) Rusbruk hos foreldrene er vanskelig å oppdage og det finnes ikke andre effektive metoder for å avdekke dette enn rustesting, og nemnda finner det klart at urinprøvetaking er nødvendig for å sikre at foreldrene gir barnet tilfredsstillende omsorg FNV-2017-132-MRO*

I mange av sakene hvor det pålegges kontrolltiltak henvises det til at det ikke er bekymring for omsorgen for barnet *i seg selv* når foreldrene ikke ruser seg og i flere av sakene trekkes det frem mye positivt om foreldrenes omsorgskompetanse. Bekymringen og behovet for pålegg handler om at foreldrenes (eventuelle) rusmisbruk kan føre til en ustabil og utrygg omsorgssituasjon, som også fremkommer i eksemplene over.

I noen få av vedtakene vurderes det også hvorvidt tiltak kan iverksettes og gjennomføres uten pålegg, da pålegg ikke skal benyttes hvis tiltak kan gjennomføres med samtykke. I slike vurderinger tas det med om foreldrene samtykker eller ikke, men også om samtykket vurderes å være reelt. I en av sakene finner vi følgende vurdering:

*Som hovedregel kan ikke tvangsbestemmelsen anvendes hvis det samtykkes. Selv om det er samtykket må nemnda konkret vurdere om viljen til å samtykke er reell, og om mor er stabil nok i sitt standpunkt til at urinprøvekontroll basert på samtykke vil være tilstrekkelig. Nemnda har kommet til at mors samtykke ikke er stabilt nok til at det kan legges til grunn. Det vises i den forbindelse til at hun nektet å avlegge urinprøver i møte med barnevernet 23. juli, 11. september og 21. oktober 2019. Skal urinprøvekontroll ha noen effekt i denne saken må prøvene i tillegg være uanmeldte. Nemnda har vurdert ulempe ved uanmeldte prøver for mor. Uanmeldte prøver er ganske upraktisk når en har omsorgen alene for et lite barn. A går imidlertid i barnehage, og når nemnda har besluttet uanmeldte prøver er det ikke behov for så hyppige prøver som med forhåndsavtale prøver. FVN-2019-204-FAG*

Målsettingen med kontrolltiltak ser ut til å være todelt; å hindre rusmisbruk og å kontrollere rusmisbruk. Det første er mindre direkte uttalt i sakene, men ser ut til å være underliggende i flere av sakene. Altså kan det se ut til at det er en antakelse om at kontrolltiltak også kan redusere rusmisbruk hos foreldrene. I en av sakene skrives dette direkte. Dette er en sak med et barn på tre år, hvor det har kommet syv bekymringsmeldinger i perioden 2016-2019. Meldingene omhandler bekymring knyttet til mors psykiske helse og rusmisbruk. Nemnda fatter vedtak om å pålegge uanmeldte urinprøvekontroller inntil tre ganger pr måned i åtte måneder og skriver:

*I denne saken er den beste løsningen for A at det skapes klarhet i om hun eksponeres for rusmisbruk hos mor. Nemnda legger også til grunn at urinprøvekontroll har en forbyggende effekt, ved at pågående rusmisbruk kan reduseres eller stanse som et resultat av kontrollregime FVN-2019-204-FAG*

Oppsummert ser det ut til at kontrolltiltak kun pålegges i tilfeller hvor dette anses strengt nødvendig og det i all hovedsak gjøres grundige vurderinger knyttet til grad av inngripen i privatlivet. Pålegg av kontrolltiltak begrunnes, som andre tiltak, i barnets beste og for å sikre barnet en god nok omsorgssituasjon. I noen av vedtakene fremkommer det direkte at nemnda (og barneverntjenesten som har fremmet forslaget) har tro på at pålegg av kontrolltiltak kan forebygge rusmisbruk og bidra til at foreldrene ruser seg mindre, ofte uten at det iverksettes andre tiltak som kan hindre eller forebygge rusbruk. I tillegg brukes kontrolltiltak for å avdekke hvorvidt det foreligger rusproblemer og eventuelt omfanget av rusproblemer.

## Omsorgsendrende tiltak

Vedtakene om omsorgsendrende tiltak inkluderer opphold på senter for foreldre og barn og ulike foreldreveiledningstiltak. Det er totalt ni av sakene som omhandler omsorgsendrende tiltak; senter for foreldre og barn (6 saker) og andre veiledningstiltak (3 saker).

### **Pålegg om opphold på senter for foreldre og barn**

Senter for foreldre og barn er et tiltak der familien bor en kortere periode. Foreldrene har selv omsorgen for barna. Formålet med sentrene er ifølge Bufdir<sup>2</sup> å gi det enkelte barn bedre

---

<sup>2</sup> [https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak\\_i\\_barnevernet/Sentre\\_for\\_foreldre\\_og\\_barn/](https://bufdir.no/Barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Sentre_for_foreldre_og_barn/)



utviklingsmuligheter gjennom styrking av foreldreferdigheter. Det gis tilbud om veiledning og opplæring. Kartlegging av barnas utvikling inngår i arbeidet samt en vurdering av foreldrenes funksjonsnivå, samspill mellom foreldrene og barna, tilknytning og endringsmuligheter. Hovedtyngden av barna som får foreldre og barn senter som tiltak er i aldersgruppen 0-2 år.

Opprinnelig foreslo ikke departementet at opphold på senter for foreldre og barn skulle kunne pålegges, da det ble ansett som for inngripende til at det burde kunne pålegges. Men etter en nærmere vurdering etter høringsrunden kom de likevel frem til at det burde kunne pålegges (Prop. 72 L 2014-2015). De la da særlig vekt på at det er et tiltak der samspillet mellom barn og foreldre, foreldrenes omsorgskompetanse og barnas behov utredes døgkontinuerlig. Det ville gi barnet forsvarlige rammer mens omsorgssituasjonen ble undersøkt og kunne forhindre plasseringer utenfor hjemmet. Det ble likevel understreket at er så inngripende at det kun burde benyttes i de mest alvorlige tilfellene.

I halvparten av sakene om pålegg om opphold på senter for foreldre og barn var det dissens. I alle sakene ble det vist til at et slikt pålegg var inngripende, men et flertall argumenterte for at det var nødvendig og til barnets beste. Mens mindretallet mente at tiltak i hjemmet ville være tilstrekkelig.

Foreldrene, som ble pålagt opphold på senter for foreldre og barn, hadde selv hatt en vanskelig oppvekst og flere hadde vært plassert i fosterhjem. Hovedvekten av sakene gjaldt unge foreldre. Bekymringene i de sakene hvor det pålegges opphold på senter for foreldre og barn handlet i hovedsak om grunnleggende organisering og struktur i hverdagen og samspill med barnet. Det er likevel noen variasjoner, og vi presenterer noen utdrag fra sakene for å vise variasjonen og innhold i bekymringene.

I en av sakene er mor tidlig i tyveårene, og i oppveksten hadde familien hennes hatt omfattende hjelpetiltak fra barnevernet, hun hadde selv også hatt ettervernstiltak. Bekymringene for barnet handlet i hovedsak om mor vil kunne mestre dagliglivet med et lite barn. Hun bor dels alene, og dels hos sin egen mor og søster. Far deltar på noen møter. Bekymring for barnets omsorgssituasjon dreier seg om flere forhold både grunnleggende struktur i hverdagen, økonomi, bolig osv. Fylkesnemnda skrev:

*«Hun (mor) har fra han ble født strevd med å etablere helt grunnleggende strukturer i sin og As hverdag, strukturer som er en forutsetning for at hans behov skal dekkes tilfredsstillende. Bolig og økonomi har hun ikke hatt tilstrekkelig kontroll på. Hun har unnlatt å betale husleie, og risikert utkastelse. Boligen har ikke vært klargjort for at hun skulle bo der med et barn. (...) mest alvorlig er at hun gjennomgående uteblir fra avtaler som er viktige for henne selv og for A; svangerskapskontroll, medisinsk kontroll av A, kontroll på helsestasjonen, hjemmebesøk fra helsesøster, avtaler på NAV. Det er en sentral del av omsorgsansvaret for et barn å følge opp avtaler knyttet til barnets helse og utvikling, og familiens økonomi og boligforhold.» FNV – 2017-116-AGD*

Mor er selv enig i at hun trenger råd og veiledning, men ikke i at det er nødvendig med pålegg eller et opphold på senter for foreldre og barn. Nemnda uttrykker at de ikke er overbevist av

mors forklaring om at hun vil følge opp tiltak dersom de er frivillige. De fremhever forklaringene fra vitner i nemnda som alle legger vekt på at mor har endringspotensiale. Det vurderes som nødvendig med pålegg om opphold på senter for foreldre og barn for å sikre nødvendig veiledning, og at et pålegg ikke er uforholdsmessig. Nemnda uttrykker også at de ikke er i tvil om at det er til barnets beste å bo med sin mor på et senter for foreldre og barn.

En av de andre sakene eksemplifiserer en situasjon der bekymringen særlig dreier seg om samspillet mellom barn og foreldre. Foreldrene samtykket til tiltak i hjemmet. Etter at barnet ble født har familien hatt oppfølging fra barnevernet hjemme hos seg tre ganger to timer i uka. Bekymringen knytter seg til manglende blikkontakt, overstimulering, vanskeligheter med å tolke barnets signaler og tegn til stress hos barnet. Begge foreldrene har vært utsatt for omsorgssvikt i egen barndom. Far vokste opp i en familie med rus og har blitt utsatt for vold av sin mor, og har to yngre brødre som hadde vært under offentlig omsorg. Det beskrives at han har angst og søvnproblemer. Mor har vært plassert i fosterhjem etter å ha vært utsatt for praktisk og emosjonell omsorgssvikt. Begge foreldrene omtales som umodne. De hadde vært i arbeidsrettede tiltak gjennom nav. Foreldrene mener selv de ikke trenger hjelp, men er villige til å akseptere veiledning og utredning hjemme, ikke på et senter for foreldre og barn. Fylkesnemnda legger blant annet følgende til grunn for pålegg om opphold på senter for foreldre og barn.

*«En samlet nemnd mener det er risikofaktorer knyttet til Mor og Fars omsorgskompetanse. Flertallet mener disse risikofaktorene er alvorlige. Flertallet viser til at begge foreldrene har vokst opp i omsorgssvikt. Barn som vokser opp med omsorgssvikt, har en tydelig økt risiko for selv å bli omsorgssviktende foreldre (Øyvind Kvello; Barn i risiko. Skadelige omsorgssituasjoner 82011 side 201).» FNV—2019-136-AGD*

De viser videre til tidligere sakkyndig utredning om mors familie, fra mors deltagelse i en veiledningsgruppe for unge foreldre, rapport fra hjemmebesøk, og bekymringsmelding fra nav om at foreldrene virker umodne, mor strever med følelsesregulering og intoning, og at mors fostermor også mener at mor har et klart behov for veiledning om god omsorg.

*«Nemnda legger til grunn at foreldrene har potensial for utvikling av sin omsorgskompetanse. De er unge, og de er førstegangsforeldre. De har uttrykt ønske om å lære.» (...)*

*Flertallet mener risikoen for alvorlig skjevutvikling hos B er så overhengende at døgnopphold på senter for foreldre og barn, med utredning og veiledning av høyt faglig kompetent personale, er nødvendig. Flertallet mener at bare et slikt opphold vil være tilstrekkelig for å hjelpe foreldrene til å utføre sine omsorgsoppgaver på en måte som gir positiv utvikling for B, og som gir forsvarlige rammer for henne mens denne hjelpen gis. Formålet med tiltaket er å søke å forhindre plassering av B utenfor hjemmet (...)*

*Etter flertallets vurdering er ikke pålegg om å ta opphold på Ø uforholdsmessig. Foreldrene har ikke andre barn eller andre omsorgsforpliktelser. De kan beholde sin bolig. De har ikke arbeid i dag. De går ikke på skole. Katten blir tatt hånd om.*

*Et pålegg om å bo på et senter er et sterkt inngrep i deres personlige frihet og deres privatliv. Men etter flertallets mening oppveies dette av at B er i overhengende fare for skjevutvikling, og påfølgende adskillelse fra foreldrene, dersom dette tiltaket ikke forsøkes. Flertallet har vurdert innholdet i tiltaket som tilbys på Ø senter, og vurderer dette å være faglig og etisk forsvarlig og basert på et allment akseptert kunnskapsgrunnlag». FNV—2019-136-AGD*

Mindretallet mener at faren for barnet ikke er så alvorlig at det kan begrunne pålegg om opphold på senter for foreldre og barn og at det ikke er nødvendig for å sikre forsvarlig omsorg, men at veiledning i hjemmet er tilstrekkelig. Og at utredning kan gjøres av psykolog mens familien bor hjemme.

Det siste eksempelet, som vi vil trekke frem vedrørende pålegg av senter for foreldre og barn, er en sak der barneverntjenesten fremmet sak om omsorgsovertakelse, men fylkesnemnda vedtar pålegg om opphold på senter for foreldre og barn. Denne saken illustrerer et prinsipielt forhold der fylkesnemnda vedtar et tiltak som barneverntjenesten ikke har foreslått. Saken dreier seg om et to år gammelt barn og fylkesnemnda mener at det ikke var tilstrekkelig sannsynliggjort at mors emosjonelle omsorgsevne ikke er god nok. De vedtar derfor ikke omsorgsovertakelse. Men de mener at det forelå bekymring for den emosjonelle omsorgen som gjorde at det burde treffes vedtak om opphold på senter for foreldre og barn. Barneverntjenesten hadde satt inn et privat veiledningstiltak, som i realiteten ble et kartleggingstiltak som førte til at de uttrykte stor bekymring for omsorgssituasjonen.

*«Nemnda slutter seg til C og D's bekymringer knyttet til svakheter i mors mentaliseringsevne, vansker med å regulere egne følelser og skjerme jenta når huner følelsesmessig aktivert. (...) I en bevissituasjon som den foreliggende vil en psykologfaglig utredning i regi av fylkesnemnda være et nærliggende tiltak for å klarlegge mors omsorgsevner ytterligere. En slik utredning vil likevel ikke ivareta behovet for at man også umiddelbart får klarlagt mors veiledningspotensial ytterligere. Med utgangspunkt i hensynet til barnets mener nemnda derfor at et opphold på foreldre og barn senter vil være et riktigere tiltak for å klarlegge mors veiledningspotensial grundigere, samtidig som man kan avklare sentrale spørsmål rundt barnets fungering og tilknytningen mellom mor og barn bedre». FNV-2016-2722-BUS*

Her ser vi at fylkesnemnda begrunner tiltaket også med at opphold på senter for foreldre og barn vil gi mulighet for å kartlegge situasjonen. Fylkesnemnda drøftet videre om det er rettslig grunnlag for å vedta et tiltak som ikke er fremmet subsidiært av noen av partene og konkluderer:

*«I mangel av holdepunkter for det motsatte legger nemnda til grunn at det i en situasjon som den foreliggende ikke kan ha vært lovgivers intensjon at nemnda ikke skal kunne treffe et mindre inngripende tiltak - pålegg om hjelpetiltak – selv om barneverntjenesten ikke har nedlagt påstand om det og ikke anser det verken hensiktsmessig eller tilstrekkelig. Nemnda er som angitt av en annen oppfatning. Mors advokat tilrår ikke at mor tar opphold på foreldre og barn senter. I sin forklaring har mor, noe motstrebende, likevel åpent for å kunne ta imot et slikt tilbud. (...) Nemnda mener det er nødvendig med et tvangsmessig pålegg om opphold på foreldre og barn senter – at frivillighet ikke er tilstrekkelig – som følge av mors ambivalens i forhold til tiltaket.» FNV-2016-2722-BUS*

Som denne saken viser hender det at fylkesnemnda fatter vedtak om tiltak som ikke er fremmet verken primært eller subsidiært av noen av partene. På dette området er det ulik praksis og fylkesnemndslederne har ulike meninger om hvorvidt man har anledning til å vedta noe som ikke er foreslått av partene i saken, noe vi skal komme tilbake til i neste kapittel. Vi ser videre at mulighet for kartlegging av situasjonen trekkes inn som en begrunnelse for pålegg av opphold ved senter for foreldre og barn, ikke bare at det er et omsorgsendrende tiltak. I en av de andre sakene understreker nemnda at opphold på senter for foreldre og barn skal ha fokus på hjelp og veiledning (FNV.2017.1747-AGD).

Foreldrenes mulighet for å ta imot veiledning når de ikke ønsker et slikt opphold tematiseres noe, men ikke veldig omfattende. Det vektlegges mer at pålegg er nødvendig når foreldrene ikke ser behovet for veiledning. Kanskje det har sammenheng med at det er et kortvarig tiltak på noen måneder, babyer som er avhengig av sine foreldre og det synes nødvendig å handle raskt. Det understrekes imidlertid at det er et inngripende tiltak, men at det er nødvendig gitt situasjonen og ikke vurderes å være uforholdsmessig overfor foreldrene.

Ut fra vårt materiale ser det ut til at pålegg om opphold ved senter for foreldre og barn kan gjøres tidlig i en barnevernssak der det er alvorlig bekymring. I disse sakene har ikke barneverntjenesten jobbet lenge med veiledning av foreldre. I sakene er det ofte små barn hvor det vurderes at omsorgssituasjonen er særlig bekymringsfull og det er ofte behov for en klarlegging av barnets omsorgssituasjon og tett veiledning. I hvilken grad disse eksemplene er representative har vi ikke grunnlag for å vurdere. Samtidig er hovedtyngden av barna på sentre for foreldre og barn i alderen 0-2 år slik også barna i dette utvalget er. Det kan peke i retning av at de ligner situasjoner med pålegg av opphold ved senter for foreldre og barn mer generelt.

### **Andre omsorgsendrende foreldreveiledningstiltak**

I to av sakene i vårt utvalg var det pålegg om øvrige foreldreveiledningstiltak. En om emosjonsfokuseret veiledning (7 år gammel gutt) og en om foreldreveiledning med bl.a. Marte Meo (10 år gammel jente). Kontakten med barneverntjenesten hadde vart i henholdsvis fire år og et halvt år. Siden det er kun to saker og de er noe forskjellige presenteres begge for å gi eksempler på situasjoner der det pålegges andre foreldreveiledningstiltak.

Den ene saken om pålegg av foreldreveiledningstiltak dreier seg om en jente på ti år. Hun bor sammen med begge foreldrene. Det er meldt om bekymring fra skolen på grunn av jentas mistriivsel, tristhet, ensomhet, konflikter med medelever og bekymring for suicid. Det er mye konflikter mellom foreldrene og far hadde sinneutbrudd og kastet ting rundt seg som gjorde jenta redd. Foreldrene mener at jentas utfordringer er knyttet til skolehverdagen og mobbing og ikke til hjemmesituasjonen selv om de også er enig i at det har vært situasjoner der far ble sint. Fylkesnemnda uttalte bl.a. følgende om jentas situasjon:

*«Fylkesnemnda fester ikke lit til foreldrenes forklaring. A har forklart seg om krangler og voldsomme episoder i hjemmet til flere, og flere av hendelsene er beskrevet i detalj (...) Nemnda har intet grunnlag for å tro at A diktet opp historiene. (...) Overfor barneverntjeneste og skole initialt bekreftet mor at far kunne bli sint og kaste ting slik at A ble redd. Under*

*forhandlingsmøtet gikk mor en del tilbake på dette, og de ter nemndas inntrykk at begge foreldrene fremsto som bagatelliserende, tilbakeholdende og i stor grad benektende overfor det A har forklart. (...) Foreldrene har for øvrig erkjent at de hadde store utfordringer i samlivet, de kranglet mye og skilsmisse var aktuelt. (...) I tillegg til at fars sinne har skapt utrygghet for A, vurderer nemnda at foreldrene i alt for stor grad har involvert henne i voksentemaer (...) Foreldrenes til dels unnvikende, bagatelliserende og konfronterende stil, sammenholdt med bekymringene knyttet til As atferd, gjør det nødvendig å sette inn tiltak for å sikre tilfredsstillende omsorg. Det å pålegge hjelpetiltak tar særlig sikte på nettopp slike tilfeller, hvor foreldrene nekter å motta hjelp, samtidig som omsorgssituasjonen er bekymringsfull. Hensikten med å pålegge hjelpetiltak er å unngå mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelse. Inngrepskriteriene er derfor ikke like strenge som ved en omsorgsovertakelse. Ved å veilede foreldrene på samspill mv, vil de forhåpentligvis kunne oppnå en større bevissthet om hvordan deres atferd påvirker A. Nemnda legger til grunn at Marte Meo og WMCI (Working Model of the Child Interview) er anerkjente og forskningsbaserte metoder, som er faglig og etiske forsvarlige. Nemnda vurderer videre at veiledning vil være hensiktsmessig selv om foreldrene, særlig far, i dag er kritisk til tiltaket. Nemnda legger i den forbindelse vekt på at motivasjonsarbeid er en integrert del av veiledningen.» FNV-2017-43-OST*

Den andre saken handler om en gutt på syv år. Mor er alene om omsorgen. Det er bekymring for om hun gir gutten god nok emosjonell omsorg. Det er bekymring for guttens atferd og språkbruk og mors aggressive fremtoning med bekymringsmelding fra barnehagen. NAV melder også bekymring for at mors sinne og ustabilitet kan gå ut over barnet. I kontakt med mor blir barneverntjenesten skjelt ut, men generelt får de i liten grad kontakt med henne, og hun ønsker ikke å ta imot hjelpetiltak. Fylkesnemnda skrev:

*«Mor fremsto som bagatelliserende og svært eksternaliserende i sin forklaring. Hun hadde nedsettende og til dels krenkende bemerkninger om alle som har uttalt seg om omsorgssituasjonen til gutten og hans fungering. Hennes beskrivelse i nemnda av barneverntjenestens saksbehandler, som for øvrig møtte som representant i nemnda, er ekstrem. (...)*

*Mors aggressive og bagatelliserende stil, sammenholdt med bekymringene knyttet til guttens atferd og språk, gjør det nødvendig å sette inn tiltak for å sikre tilfredsstillende omsorg. Mor har nektet å bli veiledet i regi av barnevernet, og har i stor grad unnvirket kontakt med barnevernet. Bestemmelsen tar sikte på å fange opp nettopp slike tilfeller, hvor foreldrene nekter å motta hjelp, samtidig som omsorgssituasjonen er bekymringsfull. Hensikten med å pålegge hjelpetiltak er å unngå mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelse. Inngrepskriteriene er derfor ikke like strenge som ved en omsorgsovertakelse. Ved å veilede mor bl.a. knyttet til emosjonsregulering, vil hun kunne oppnå en større bevissthet om hvordan hennes atferd påvirker Gutt. Nemnda legger til grunn at emosjonsfokuseret at emosjonsfokuseret foreldreveiledning er en anerkjent og forskningsbasert metode, som er faglig og etisk forsvarlig. Nemnda vurderer at veiledning vil være hensiktsmessig, selv om mor i dag er svært kritisk til tiltaket. Nemnda legger i denne forbindelse vekt på at motivasjonsarbeid er en integrert del av veiledningen.» FNV-2017-620-HSF*

Nemnda beskriver videre konkret hvordan veiledningen skal evalueres. Gjennom tilbakemelding til barneverntjenesten fra veileder og deretter evaluering sammen med mor,

samt at barneverntjenesten skal sjekke med skolen om tiltaket fører til endring for gutten og at barnevernet skal snakke med gutten.

I begge sakene begrunner nemnda hvorfor det aktuelle tiltaket er spesielt egnet selv om foreldrene ikke ønsker tiltaket og i liten grad gir uttrykk for forståelse for behovet for tiltaket. Begrunnelsen for at tiltaket kan ha effekt til tross for denne situasjonen er at motivasjonsarbeid er en integrert del av veiledningstiltaket. Fylkesnemnda tar på den måten høyde for at det kan være utfordrende å veilede noen som ikke selv ønsker dette, men utdyper det ikke videre.

### **Strukturerende foreldreveiledningstiltak**

Kun ett tiltak er etter fylkesnemndenes kategorisering av tiltak omtalt som «strukturerende foreldreveiledningstiltak». Denne saken omhandler pålegg av MST (seksten år gammel gutt) og er den eneste saken tilgjengelig hvor ungdoms atferd er mål for tiltaket.

MST ble pålegges overfor gutten på seksten år. Foreldrene samtykker til tiltak, men gutten sier nei. Bekymringen for gutten dreier seg om at han isolerer seg i betydelig grad. Han har tidligere vært aktiv med venner og spilt fotball. Nå er han mye på rommet, bruker mye tid på gaming, har skolevegring med høyt skolefravær, utfordringer med grensesetting og det antas at han lider av en form for spillavhengighet. Både foreldrene og flere instanser er svært bekymret. Foreldrene er skilt og har hatt store konflikter. Mor har liten tro på at noe ville fungere før gutten selv vil ha hjelp, men er villig til å prøve MST. Fylkesnemnda uttaler:

*«Det er ikke tvilsomt at A har behov for hjelp for å kunne ha og oppleve en tilfredsstillende omsorgssituasjon. A synes for tiden ikke selv å være i stand til å bidra til positive endringer i sin livs- og omsorgssituasjon. Han trenger hjelp til å håndtere bl.a. samspillet med sine foreldre og sine psykiske utfordringer. Han makter for tiden, verken på egen hånd eller ved hjelp av sine foreldre, å nyttiggjøre seg av tilbudet om utredning på BUP: Han møter ikke til avtaler, han vil ikke snakke med barneverntjenesten, BUP eller MAST. Fraværet på skolen er så massivt at han står i fare for å ikke få karakterer for dette skoleåret. Det er særdeles viktig å få til vesentlige endringer med tanke på A sine faglige og sosiale utfordringer (...) Fylkesnemnda kan ikke se at det for tiden er andre, mindre inngripende tiltak å sette inn overfor A. Situasjonen fremstår som svært alvorlig, og dagens situasjon kan ikke vedvare uten at det vil kunne ha alvorlige negative livslange konsekvenser for A. Et slikt tiltak som foreslått fremstår som nødvendig, og det anses ikke være et forholdsmessig inngrep overfor A.» FNV-2018-21-ROG*

Videre viser nemnda til både barnevernsloven og Grunnloven om barnets rett til å bli hørt og betydningen av å legge vekt på barnets mening, og uttaler videre:

*«Et pålegg om å delta i tiltak i form av MST vil klart være i strid med A sin vilje slik den fremkommer i ord og ikke minst i handling. En rekke personer (...) har forsøkt å komme i dialog med ham, uten å lykkes. A har valgt en strategi med å avvise verbalt eller stikke av fra hjemmet. (...) Fylkesnemnda har lagt vekt på A sine ønsker, men finner smalet sett at de øvrige momentene i saken tilsier at en annen løsning er til hans beste. Fylkesnemnda er av den oppfatning at A ikke fullt ut er i stand til å vurdere hva som er til hans eget beste. Det er nødvendig med endring,*

og man må forsøke å få til MST til tross for at A for tiden er avvisende til dette.» FNV-2018-21-ROG

Nemnda drøfter i liten grad om tiltaket vil fungere når gutten er imot, men legger vekt på alvoret i bekymringen og at MST er et tiltak som kan bidra til nødvendig endring.

## Ikke pålagte hjelpetiltak

Fire av forslagene om pålagte hjelpetiltak tas ikke til følge. To av disse er forslag om pålegg av opphold ved senter for foreldre og barn, ett om pålegg av opphold ved senter for foreldre og barn samt pålegg om å avlegge urinprøver og ett om pålegg av foreldreveiledning ved miljøarbeider i hjemmet. I sistnevnte sak er det fremmet forslag om at miljøarbeideren skal komme hjem til familien en gang i uken med inntil en time hver dag. Barnevernet mener at tiltaket har både kompensierende, omsorgsendrende og kontrollerende funksjon.

I sakene hvor barneverntjenesten ikke har fått medhold i sitt forslag om pålegg av hjelpetiltak er begrunnelsen oftest relatert til at barneverntjenesten ikke har sannsynliggjort at det er grunnlag for å pålegge hjelpetiltak. I en av sakene vurderes det at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, mens i de andre tre vurderes det at det er grunn til bekymring, men at det ikke er grunnlag for å pålegge tiltak. I den saken hvor nemnda vurderer at saken ikke er tilstrekkelig opplyst etterspørres det mer konkret informasjon om forholdene i hjemmet, som illustrert i følgende utdrag fra vedtaket:

*Barneverntjenestens representant hevdet i sin forklaring for nemnda at hjemmet til familien var «lite OK», «skittent», «rotete». Han hevdet at «det så ikke ut» og var «styggt overalt». Slike beskrivelser gir liten veiledning for nemnda, idet de er uttrykk for en subjektiv oppfatning, og ikke objektive beskrivelser av hvordan hjemmet rent faktisk så ut. Beskrivelsene ble imidlertid konkretisert med at det på barnerommene manglet dynetrekk og laken og at tapetet var delvis nedrevet. Barneverntjenestens representant hadde også reagert svært sterkt på at familiens hund hadde tilgang til barnerommene. På direkte spørsmål om han vurderte at de hygieniske forholdene var av en slik karakter at de medførte direkte helsefare, svarte han at hygienien «tenderte opp mot» helsefarlig. Fylkesnemnda er enig i at et kaotisk og skittent hjem kan innebære en helse- og sikkerhetsrisiko, særlig for små barn. I denne saken er det imidlertid ikke sannsynliggjort at graden av skitt og kaos er slik at det representerer fare for barna. Barneverntjenesten har etter mars 2016 bare vært på ett hjemmebesøk hos familien. Fylkesnemnda ser ikke bort fra at det ved denne anledningen kan ha vært rotete og skittent i hjemmet, men det kan på bakgrunn av dette ene besøket ikke legges til grunn at hjemmet gjennomgående er så rotete og skittent at det representerer en fare for barna. Nemnda viser i denne sammenheng til at barneverntjenesten for et år siden vurderte at hjemmet var rent og ryddig og at også talspersonen som snakket med barna ultimo juni 2017 fant hjemmet upåfallende både med tanke på orden og renhold. For nemnda er det vanskelig å danne seg et klart bilde av hjemmets generelle tilstand, både med tanke på grad av rot/ryddighet og skitt/hygiene. Det konkrete, én observasjon av manglende sengetøy, ødelagt tapet og at familiens hund ikke holdes unna barnerommene, er etter nemndas vurdering ikke tilstrekkelig til å konstatere at hjemmets tilstand utgjør en risiko for barna i en slik grad at foreldrenes omsorg*

*for barna ikke er tilfredsstillende, heller ikke når dette ses i sammenheng med tidligere nevnte ulykker i hjemmet. Etter fylkesnemndas syn vil hjelpetiltak kunne bidra til å bedre barnas omsorgssituasjon, men fylkesnemnda finner ikke at pålegg om miljøarbeider i hjemmet er nødvendig for å sikre barna tilfredsstillende omsorg, jf. barnevernloven § 4-4 tredje ledd (fvn-2017-99-ROG).*

I tre av sakene er nemnda enige i at det foreligger slik bekymring som barnevernet har beskrevet, men at det likevel ikke er grunn til å pålegge opphold ved senter for foreldre og barn. I en av sakene begrunnes dette med at igangsatte undersøkelser og tiltak bør gjennomføres før man eventuelt pålegger opphold ved senter for foreldre og barn. Fylkesnemnda skriver i vedtaket at:

*Etter den bevisførsel som har vært i saken, slutter nemnda seg til de bekymringer som er fremkommet i forhold til foreldrenes livssituasjon. Nemnda ser at det er viktig å få en bedre innsikt i foreldrenes omsorgskompetanse og Barns behov. Slik nemnda ser det er det imidlertid pr. i dag pågående tiltak som bør avsluttes før det konkluderes med behovet og nødvendigheten av et opphold for foreldre og barn på G familiesenter. Vilkåret etter [barnevernloven § 4-4 tredje ledd](#), for å pålegge familien opphold på institusjon, er at det er nødvendig for å sikre Barn tilfredsstillende omsorg. Slik nemnda ser det er det ikke i tilstrekkelig grad sannsynliggjort at vilkåret i dag er oppfylt (...) Barn må undergis en somatisk utredning, for på den måten å kunne vurdere hvorvidt noen bekymringer knyttet til Barns utvikling, kan ha sin årsak her, f.eks. svekket hørsel i forhold til bekymringen om noe sen språkutvikling og svake samspillsferdigheter (...) mor hadde fulgt tiltaksplanen som var satt opp, og far var positiv til planen. Det er videre positivt at far har tatt initiativ til å gjenoppta samtaler med psykolog, og nemnda forutsetter at far følger opp dette. Nemnda forutsetter at tiltaket fortsetter, men da slik at veiledningen tilpasses foreldrenes arbeidstid. Foreldrene synes å ha liten innsikt i problematikken og bekymringene som er i saken, og det er derfor grunn til fortsatt bekymring om foreldrenes omsorgskompetanse. Nemnda mener imidlertid at det er til barnets beste at man slutfører de mindre inngripende tiltak i familien. Nemnda vurderer at disse tiltakene, slik situasjonen fremstår i dag, og forutsatt at foreldrene samarbeider og er tilgjengelig for hjelpeapparatet, vil kunne sikre Barn tilfredsstillende omsorg (FVN-2016-3141).*

I de andre to sakene begrunnes dette med at slikt tiltak er et stort inngrep i privatlivet og at det vurderes å være mulig å gjennomføre tiltak i hjemmet.

*Fylkesnemnda vurderer samlet sett at det foreligger en begrunnet bekymring for barnets omsorgssituasjon, knyttet opp mot mors evne til å kunne ivareta sønnen både praktisk og psykologisk/emosjonelt. Videre fremstår det samlede omsorgstilbudet for gutten som noe skjørt, all den tid mormors tilstedeværelse og bidrag fremstår som avgjørende for ivaretagelsen av gutten. Fylkesnemnda legger etter dette til grunn at det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg at mor mottar hjelpetiltak fra barneverntjenesten. Spørsmålet er samtidig om det er nødvendig, og forholdsmessig, at denne oppfølgingen skal skje gjennom at mor pålegges å ta opphold på et senter for foreldre og barn. Mor har vist vedvarende motstand mot et opphold i senter for foreldre og barn, også etter å ha vært på besøk ved K barne- og familiesenter. (...) Nemnda legger til grunn at tilsvarende veiledning og utredning av omsorgssituasjonen kan skje mens mor bor hjemme. I en slik situasjon hverken bør eller kan et*



*mer inngripende tiltak anvendes (...) Ettersom nemnda mener at formålet med et opphold på senter for foreldre og barn kan ivaretas i samme grad gjennom tilpasset utredning og veiledning i hjemmet fremstår en slik løsning også til beste for barnet, jf. § 4-1. A slipper å flytte fra hjemmet og han unngår å utsettes for eventuelt stress som mor måtte oppleve ved å ta opphold på familiesenter. Fylkesnemnda tar etter dette begjæringen om å pålegge opphold i senter for foreldre og barn ikke til følge. Ettersom det legges til grunn at mor samtykker til de tiltak barneverntjenesten vil tilby henne, forutsatt at hun kan bo hjemme, anses det heller ikke nødvendig å treffe vedtak om å pålegge slike tiltak. Det er etter dette opp til barneverntjenesten å organisere videre veiledning og kartlegging av omsorgssituasjonen mens mor og barn blir boende i hjemmet (FNV-2019-208-FBV)*

*Nemnda legger således til grunn at forslaget om et opphold på senter for foreldre og barn faglig sett er godt nok begrunnet. Et slikt tiltak vil gi de nødvendige rammer for å foreta observasjoner av samspillet, og å kartlegge mors ressurser og svakheter nærmere med tanke på videre tilpassede hjelpetiltak. Flertallet har under tvil likevel kommet til at situasjonen i dag ikke tilsier at det er nødvendig og til guttens beste med et så vidt inngripende tiltak. En plassering av mor og barn i en foreldre- og barn institusjon mot hennes vilje gir ikke et godt utgangspunkt for et videre samarbeid. Også A vil mest sannsynlig oppleve tiltaket som belastende. Det er heller ikke godt nok dokumentert at familieveiledningen ikke kan gis i hjemmet. Mor har aldri blitt presentert for et konkret tiltak, og hennes vegring kan skyldes utrykgheten, og at det har vært mye fokus på forhold som gjelder hennes nære tilknytning til et afrikansk miljø. Flertallet mener at det i denne saken bør kunne gjennomføres en ordinær sakkyndig utredning av en kvalifisert psykolog av mors omsorgsevne sett i forhold til guttens behov. Det er parallelt med denne prosessen viktig at det arbeides med en mer tillitsskapende kommunikasjon mellom mor og barneverntjenesten. Det bør samtidig utformes en mer konkret tiltaksplan enn det som har vært presentert så langt. Selv om samarbeidet med mor er utfordrende, fremstår også hun som genuint motivert og engasjert i sin foreldregjerning. Det er derfor ikke godtgjort at hun ikke vil kunne nyttiggjøre seg et hjemmebasert tiltak med familieveiledning, og som tar hensyn til hennes diagnose og utfordringer knyttet til denne (...) Mindretallet, nemndsleder kan ikke se at det finnes andre alternativer enn det foreslåtte. Mor har så vidt gjennomgående og etter flere konkluderende undersøkelser stadig trukket seg fra avtaler og derved unndratt seg nødvendige frivillige hjelpetiltak. Et opphold på et foreldre og barn senter vil gi de nødvendige rammer til å foreta observasjoner, gjennomføre samtaler med mor og barn og ellers innhente slik informasjon som er nødvendig for å vurdere tiltak og veien videre. Sentre for foreldre og barn er omsorgsendrende tiltak som er mye benyttet, og som anses å være faglige og etisk forsvarlige, og som bygger på allment akseptert kunnskapsgrunnlag (FNV-2016-2864-OSL)*

I denne saken vektlegges også barnets stemme og det vises til at barnet (8 år) sier han trives og har det bra hos mor, og ikke ønsker opphold på senter for foreldre og barn. Videre skriver fylkesnemnda:

*Grunnen er også at han ikke vil være borte fra venner og aktiviteter i sitt nærmiljø, herunder fotball og andre sportslige aktiviteter. Flertallet har lagt vekt på barnets mening, og finner at også de øvrige momentene i saken tilsier at en annen løsning enn den foreslåtte er til barnets beste.*

Også i en av de andre sakene hvor det ikke pålegges hjelpetiltak finner vi at barnas stemme vektlegges, og nemda skriver:

*I samtale med oppnevnt talsperson har de tre eldste barna gitt uttrykk for trivsel både i skole- og hjemmesituasjon. De har fortalt om fritidsaktiviteter og felles familieaktiviteter. Det er ikke noe i deres uttalelser som tilsier foreldrenes omsorg ikke er tilfredsstillende (FVN- 2017-99-ROG)*

Generelt ser vi lite til barnets egen stemme i vedtakene. Dette kan til dels forklares med at mange av sakene omhandler så små barn at de ikke kan spørres hva de mener. På en annen side er barnas stemme lite synlig også der sakene handler om større barn. I de sakene hvor barnas stemme kommer tydeligst frem uttrykker barna at de ikke er enige i barnevernets forslag om å pålegge hjelpetiltak.



### 3. Intervjuer med Fylkesnemndsledere og ansatte i barnevernet

I dette kapitlet skal vi se nærmere på vurderingene som gjøres ved pålegg av hjelpetiltak og hva som kan identifiseres som utfordringer og begrensninger ved pålagte hjelpetiltak. Kapitlet bygger på intervjuer med seks fylkesnemndsledere og tre ansatte i to kommunale barneverntjenester.

#### Ansatte og Fylkesnemndslederens erfaringer med pålagte hjelpetiltak

I intervjuene med Fylkesnemndslederne kommer det frem at de opplever at det ble fremmet flere saker om å pålegge hjelpetiltak når lovendringen kom, men at dette avtok etter en stund og det kom inn færre saker med begjæring om pålagte hjelpetiltak. I 2016 ble det fremmet 59 saker om pålagte hjelpetiltak, det er viktig å huske at lovendringen trådte i kraft 1.april samme år. I 2017 ble 64 saker om pålagte hjelpetiltak fremmet. Vi ser en liten nedgang i antall saker som ble fremmet fra 2017 (64) til 2018 (51), men i 2019 (62) og 2020 (61) ser vi igjen en oppgang i antall saker, se tabell 1 for en oversikt over antall saker fordelt på årstall og utfall.

Fylkesnemndslederne sier blant annet dette om den første perioden og egen erfaring med pålagte hjelpetiltak:

*(...) da det kom så var det en viss periode i starten at barnevernet var aktive, så har det dabbet av, og så har det kommet litt tilbake. Og jeg må si at jeg har så få saker med pålagte hjelpetiltak at det å si noe om hva som er mest vanlig å pålegge, det er veldig vanskelig, for det er så få saker (...) det jeg har hatt er vel langt tilbake, spørsmål om barnehage, skolefritidsordning. Og så har det vært sak om familie, barn senter. Og det er ytterpunktene (Fylkesnemndsleder)*

*Ja, jeg kan jo kanskje først si at det har vært ganske få saker med pålagte hjelpetiltak siden de kom inn i loven i 2016. Så fra 2016 og frem til nå så har vi bare hatt 36 saker totalt i vår fylkesnemnd. Det var 17 i 2016 og så har det gått jevnt nedover. (Fylkesnemndsleder)*

*(...) Det var veldig sånn halleluja-stemming da hun fra Fremskrittspartiet kom med dette her og det var liksom yes! Men etter en relativt kort stund så vi at det var ikke noe særlig, og noen av disse tiltakene er jo tidsbegrenset så barnevernet kan få et anbud og så må det brukes. Det holder ikke. Og så hvis man da ikke fikk det opp så, nei, så falt det. (...) (Fylkesnemndsleder)*

*Jeg må anta altså, at jeg syns det var mye mer begeistring for dette tiltaket i begynnelsen da, når regelen var ny, kontra i dag hvor jeg egentlig ikke hører noe om dette. (Fylkesnemndsleder)*

Det at få saker er meldt inn og enda færre behandlet gjenspeiles i at ingen av de fylkesnemndslederne vi har snakket med har mye erfaring med pålagte hjelpetiltak. Fylkesnemndslederne reflekterer litt rundt hvorfor det er så få saker om pålagte hjelpetiltak som kommer opp i fylkesnemnda. En begrunnelse som trekkes frem av flere er at muligheten for å pålegge et tiltak kan oppfattes som en trussel for foreldre, som i noen tilfeller kan føre til at de godtar tiltakene frivillig, fremfor å gå gjennom prosessen i fylkesnemnda. Fylkesnemndslederne mener også en grunn til at foreldrene samtykker til hjelpetiltak og det derfor blir få saker om pålagte hjelpetiltak kan være fordi foreldre og deres advokater vet at dersom de motsetter seg tiltakene finnes det en fare for at barnevernet fremmer sak om omsorgsovertakelse. Fylkesnemndslederne viser også til at saker om pålagte hjelpetiltak ofte trekkes før behandlingen. Det er vanskelig å si hva som er begrunnelsen for dette, men det kan være at foreldre samtykker til hjelpetiltak fordi de ikke ønsker en nemndsbehandling. Dette ser vi også ut fra statistikken, hvor en relativt stor andel saker som meldes inn til fylkesnemnda ikke blir behandlet.

Sitatene under er uttalelser fra fylkesnemndslederne som reflekterte rundt hvorfor en så stor andel saker med forslag om pålagte hjelpetiltak ble trukket:

*Jeg ble litt ... Jeg fikk faktisk inn noe i går som vi skal ha samtaleprosess i. Men jeg kan ikke komme på at ... Jeg har vel hatt noen på radaren tidligere også, men jeg tror de har løst seg sånn før det ble nødvendig å samle sammen til et møte hos oss da, i fylkesnemnda (...) fritt fra hukommelsen så tror jeg at jeg har hatt et par saker som etter at de har kommet inn, så har de løst seg på en måte. Fordi det er jo noe med ... Det settes jo litt ekstra press på når saken sendes til fylkesnemnda. (Fylkesnemndsleder)*

Fylkesnemndsleder A: *Nei, du kan si at av de 36 sakene så ble 16 saker trukket.*

Fylkesnemndsleder B: *Akkurat det tallet er litt interessant, for det kan jo kanskje tilsi at de likevel aksepterer det istedenfor å få vedtak mot seg, kanskje.*

Fylkesnemndsleder A: *Akkurat det kommer vi sikkert tilbake til, jeg har ikke gått så i dybden, men jeg ser at en del av de trukne sakene står samtaleprosess på. Og det kommer vi jo litt tilbake til, at hvis disse sakene går i samtaleprosess, så kan det ende med at de blir trukket fordi de er blitt enige om noe der*

*Jeg vet ikke om dette representerer at barneverntjenesten mener det er et dårlig hjelpetiltak å tvinge noen til hjelpetiltak, eller skyldes det at det rett og slett er nok at det er en mulig trussel om at her kan det bli tvang. Også er det jo litt, hva er nå tvungne hjelpetiltak for noe? Fordi det er jo ikke hjelpetiltak du kan tvangsbebyrde. Man kan ikke tvinge de inn på foreldre- og barnsenteret selv om vi traff et vedtak om foreldre- og barnsenter. Så jeg vet ikke, men min mistanke er kanskje, og det er bare en mistanke, at barnevernstjenesten mener at tvang er dårlig hjelp. Kanskje. (Fylkesnemndsleder)*

I intervju med saksbehandlerne i barnevernet kommer det frem en viss skepsis til å skulle pålegge noen å motta hjelp. I en av tjenestene beskriver de pålagte hjelpetiltak som «siste utvei». Saksbehandlerne beskriver også, på lik linje med fylkesnemndslederne, at foreldre kan velge å samtykke fremfor at det blir sendt sak til nemnda. Altså kan det å snakke om å pålegge hjelpetiltak gjøre at foreldrene heller samtykker til «frivillige» hjelpetiltak. Ansatte i

barneverntjenesten presiserte at det å fremme sak om pålagte hjelpetiltak ikke brukes, og ikke skal brukes, som pressmiddel i saker som helt reelt ikke ville blitt fremmet for fylkesnemnda.

Årsrapporten fra Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i 2016 trekker frem at «*Erfaringene fra arbeid med disse sakene, viser at tvungne hjelpetiltak kan oppleves som svært inngripende for de familiene som er involvert. Dette gjelder særlig opphold på senter for familie og barn*». (Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, 2016b, s. 21)

At noen av tiltakene som pålegges er mer inngripende i en families liv enn andre bekreftes av fylkesnemndsledere i intervjuene. En fylkesnemndsleder forteller at det å pålegge opphold på senter for familie og barn oppleves som nesten like inngripende som omsorgsovertakelse, og problematiserte flere sider ved opphold på slike sentre.

*(...) hvor inngripende tiltaket er, det skal jo mer til å forsøke familie – barn senter da. Vi har jo vurdert det sånn at for å kunne pålegge det, så skal situasjonen være så alvorlig at du nesten kunne plassert i fosterhjem. (...) Jeg hører jo andre nemnder som har saker om plassering i familie- barn senter og vi har snakket internt om at vi synes det er litt rart med vår erfaring. Det er jo også et problem at da må far sykmeldes. Det er en sånn helt merkelig konstellasjon fordi at far kan ikke jobbe da, han må sykmeldes. Og da mister han kanskje jobben, så det er andre ting også der som, nei, altså, vår erfaring har vært egentlig at disse tvangstiltakene, de har fadet ut altså.» (Fylkesnemndsleder)*

I gjennomgangen av fylkesnemndsvedtakene fremkommer det andre erfaringer som omhandler at fedre må sykmeldes fra jobb dersom familien skal ha opphold ved senter for foreldre og barn. Eksempelvis “*det er opplyst i prosesskriv (...) fra kommunens prosessfullmektig at det kan legges til rette for at far kan være i jobb med de har opphold ved X familiesenter*” FNV-2018-248-TRL. Oppholdet vil kunne oppleves som mer inngripende for en familie dersom far må sykmeldes for å kunne ta del i tiltaket.

## Motivasjon og tvang

Ansatte i barneverntjenesten reflekterer rundt viktigheten av å få til et samarbeid med familiene for å oppnå endring, fremfor bruk av makt, og de forteller i intervju at de bruker mye tid på å komme i en slik posisjon at de kan motivere foreldre til å ta mot hjelp. Det kommer tydelig frem at det ikke er ønskelig med pålegg om hjelpetiltak. Og at de prøver alt de kan å unngå dette med mindre det er helt nødvendig for å sikre god nok omsorg. Både ansatte og fylkesnemndsledere mener at motivasjon og forståelse hos foreldrene synes å være avgjørende for om hjelpetiltak har en positiv effekt og at frivillige hjelpetiltak derfor er å foretrekke fremfor pålagte.

*(...) det er mitt inntrykk i saker der vi er nødt til å pålegge, så er det en ganske stor fare for at effekten av tiltaket daler betydelig, så vi strekker oss langt for å overbevise i de sakene der man vurderer at det er behov. Og i saker der man faktisk har grunnlag for å pålegge, så forsøker man å komme i posisjon til at man får til et samarbeid, framfor å bare slå i bordet og si at dere*

*skal. Det er hvert fall noe som jeg tenker er veldig viktig. Og skal man ha noen til å endre noe, så tenker jeg at det med god margin er best sjans for at det er en positiv utvikling hvis det faktisk er noe som de egentlig lander på selv, med god hjelp fra oss, at de kommer fram til at det er hensiktsmessig. Enn at det kommer noen og sier at dere skal, og så finnes de ikke motivert, og så ser de kanskje ikke de samme utfordringene som vi gjør. Bare at de skal begynne å endre noe som ikke de ser som et problem, da er effekten deretter og (...) I mange saker så tror jeg rett og slett at hvis man er nødt til å pålegge så er ikke de fremtidsutsiktene så gode, med mindre de får en sånn oppvåkning plutselig underveis. Men mitt inntrykk er jo at folk som er på defensiven, som står hardt på sitt og sier at her er det ikke noe problem, det er ikke bare å få de ut av den heller. Så det er kjempevanskelig. Skal man klare og komme i posisjon og få folk til å forstå at her er det utfordringer som det må jobbes med for at de skal takke ja til det ... (Ansatt i barnevernet)*

En ansatt i barneverntjenesten opplever at der hvor man har forsøkt å iverksette frivillige tiltak og tiltak til slutt må pålegges, kan det være liten vilje til endring, selvinnsett og/eller evne til å se at situasjonen barnet er i ikke er god nok. Tanken om at foreldre og ungdommer selv må ønske å motta hjelp hvis tiltak skal fungere ser vi også hos fylkesnemndslederne. Dette kommer tydeligst frem når de snakker om omsorgsendrende tiltak, mens kontrolltiltak trekkes frem som tiltak hvor motivasjon ikke spiller en like stor rolle. En av fylkesnemndslederne sier:

*Hvis folk ikke vil veiledes, så vil de ikke veiledes. Så enkelt er det jo. Hvis de ikke vil ha hjelp, så vil de ikke ha hjelp, og tar de ikke imot så er det formålsløst. Jeg har hatt et vedtak hvor det var pålegg om tilsyn for å sikre barna, hvor denne faren da ikke ønsket tilsyn og ikke noen involvering. Og jeg tenker at det kan være mer hensiktsmessig. Fordi det krever ingen medvirkning sånn sett, eller en medvirkning fra omsorgspersonene. Så slike kontrolltiltak kan kanskje være mer hensiktsmessig. (Fylkesnemndsleder)*

Ansatte i barnevernet legger ikke skjul på at det å fremme en sak til fylkesnemnda kan brukes som ris bak speilet i den forstand at dersom familier ikke samarbeider om å motta hjelpetiltak vil barneverntjenesten kunne fremme en sak om pålagte hjelpetiltak for fylkesnemnda. Ansatte i barneverntjenesten beskriver det å gi trusler om å fremme sak i fylkesnemnda som en uheldig siste utvei, men som i noen tilfeller må til, og kan ha en effekt.

*Det har vært tilfeller der det har gått så langt uten at man klarer å komme i posisjon, uten at man kommer igjennom at man er nødt til å gi foreldrene et ultimatum. Det er veldig uheldig, men det er egentlig den siste utveien. At man legger frem vurderingene, her er der vi står i dag, vi er kjempebekymret. Hvis dere ikke får den hjelpen som vi har foreslått eller tilsvarende så kan det faktiske utfallet blitt at ungene ikke kan fortsette å være hos dere. Men det er siste utvei. Da er det en barnevernstjeneste som bruker makt, som jeg virkelig ikke er en stor tilhenger av. (...) vår hovedprioritet er jo selvfølgelig at ungene skal vokse opp sammen med sine biologiske foreldre, og vi skal strekke oss langt og gjøre absolutt det vi kan for at det faktisk er det som skjer. Men da kan det være enkeltepisoder der man må utøve en grad av makt (Ansatt i barnevernet)*

Fylkesnemndslederne er også inne på at frivillige tiltak etter avtale med barneverntjenesten for noen familier ikke nødvendigvis vil oppleves som frivillig, selv om det formelt sett ikke er

pålagt. Dette fordi de opplever at alternativet er pålagte hjelpetiltak eller i verste fall omsorgsovertakelse.

*Også en annen betraktning er jo at når det er stor bekymring for omsorgen, så kan jo frivillige hjelpetiltak føles som tvang. Det blir ikke rettslig sett tvungne hjelpetiltak, men det kan jo godt føles som en frivillig tvang. Altså at foreldrene opplever det. Og i en del av de sakene så får de råd om at det er sannsynlig at vedtaket vil bli trukket, og da sier de ja, da samtykker de til hjelpetiltak likevel. Jeg tror det er en del mekanismer der. Og der kan jo også advokatene til private parter kanskje være en viktig person i den rådgivningen. Fordi at som advokat i en sånn sak, så vil man lett kunne tenke seg at det kan kanskje være lurt at de tar imot dette her og forhindre at det senere vil bli begjært omsorgsovertagelse for eksempel. Og når det går så langt at man klarer som advokat å bare kjenne det litt igjen og ... Altså jeg var advokat før dette her var noe tema da, men det er bare sånn som du kjenner igjen likevel som advokat. (Fylkesnemndsleder)*

Gjennom intervjuene kommer det frem at fylkesnemndsledere og ansatte i barneverntjenesten mener det er en sammenheng mellom motivasjon hos foreldre/barn og hvordan tiltak vil fungere. Dette er spesielt interessant knyttet til endringstiltak som pålegges. Motivasjon ses som viktig for å bidra til en endring hos familiene. Vi spurte derfor fylkesnemndslederne om de tar hensyn til om foreldrene er motiverte og om det er realistisk å klare å gjennomføre tiltaket når de fatter et vedtak om pålegg. I utgangspunktet kan man ikke ta hensyn til motivasjon, fordi barnevernet skal ha forsøkt alt de kan for å hjelpe familien gjennom frivillige tiltak, før de fremmer forslag om pålagte hjelpetiltak. Men en fylkesnemndsleder forteller at det ikke er vits i å pålegge et tiltak man vet ikke kommer til å bli gjennomført på grunn av motstand fra foreldrene.

*Det er noe med at det er jo en motstand i utgangspunktet siden det er kommet en sak om pålegg. Så hvis det skulle ha hatt et veldig sterkt moment i vurderingen, så ville det vel blitt avslag på de fleste. Men det som er en hovedsak er å finne ut hvorfor det er den store motstanden og er dette noe som kan justeres sånn at vi kan medvirke. (...) Men hvis du tenker på et annet saksområde som vi har, dette med tvang mot rusavhengige, så er dette her et veldig viktig spørsmål. Hvis det er slik at det ikke er realistisk at dette vil ha noen hensikt i det hele tatt, så er det et absolutt et godt argument for at det ikke blir tvang da. Jeg har ikke tenkt på det opp mot hjelpetiltak, men jeg ser ikke bort fra det at det kanskje kan være aktuelt å trekke dette inn i en vurdering. (Fylkesnemndsleder)*

*(...) det hjelper jo ikke å påtvinge, hvis motivasjonen ikke er der. Og i særdeleshet på familie-barn senter som nesten en så alvorlig som 4-12 vurdering. Og hvis det da ikke er motivasjon i det hele tatt, og det er uttalt. Så, så er det vrient for nemnda å beslutte det. (...) ellers har det vel skjedd ved en anledning at vi har kommet tilbake til partene. Vi sitter med full nemnd, fagkyndige og legmedlem, men da har vi kommet ut etter en pause og, påpekt det med manglende motivasjon. Og så har vi sagt at her bør man prøve en frivillig ordning... Mor og far har da sagt at jo vi er innstilt på å prøve en frivillig ordning. Og så har da barnevernet skjønt tegningen og så, hva som da har skjedd. Da kan det skje at mor og far ikke følger opp. Og så må det være en fosterhjemssak, ellers så hører vi ikke noe mer. (...) men vi har jo også hatt tilfeller hvor vi da sier at dette vil ikke kunne bli gjennomført. Mor og far setter seg så imot det. (...) Igjen så er*



*det motivasjon og forståelse. Det er det det handler om hele veien. Så det er dialog det handler om. Og jeg tror det er der skoen trykker (Fylkesnemndsleder)*

## Hvordan fungerer foreldreveiledende tiltak dersom det er motstand/ikke ønskelig fra ungdommen selv?

Fylkesnemndslederne forteller at de har hatt få saker med ungdommer, dette gjenspeiles i tallene vi har hentet ut fra av årsrapportene fra fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker fra 2016 til og med 2019, se tabell 1. Fylkesnemndsledere forteller at utfordringen i slike saker er å finne en god match mellom ungdommens behov og tiltak. Fordi man i foreldreveiledende tiltak i stor grad ikke er avhengig av å involvere ungdommene, trenger ikke manglende motivasjon hos ungdommen være en begrensning for å pålegge foreldreveiledende tiltak som f.eks. MST, så lenge foreldrene har forståelse og er motivert for tiltaket. Fylkesnemndsledere forteller:

*Fylkesnemndsleder A: (...) da er det et pålegg om MST og ja ... Hvis ungdommen ikke vil, så kan vi jo ofte likevel starte opp med foreldreveiledning selv om ungdommen melder seg ut. Og det gjør de jo ofte hvis de ikke vil. Men å pålegge en 16åring MST tror jeg ikke går inn.*

*Fylkesnemndsleder B: (...) foreldrene vil, mens ungdommen motsetter seg det, men veiledning går i hovedsak til foreldrene. Og likevel så motsetter ungdommen seg det. (...) jeg kan ikke huske at jeg har hatt noen konkrete saker, men det har vært drøftet i forbindelse med 4-24 saker, sånn generelt så tenker jeg at det er jo et godt tiltak det. Fordi det er jo igjen hjelp til foreldrene, i mindre grad involvering av ungdommen. Både at foreldrene stort sett ønsker det tiltaket mens det er ungdommer som motsetter seg. Jeg kan faktisk bare huske at jeg har foreldre- og barnsenter-saker, og ikke mye. Og da er det selvfølgelig foreldrene, fordi barna er så unge. De er enda nyfødte»*

*Det har vi jo også hatt fordi at vi kan jo ikke pålegge tiltak uten at ungdommen eller barnet samtykker når barnet er over en viss alder. Det er lettere å tenke seg at man har tvangstiltak der fordi man kan si at ungdommen forstår ikke rekkevidden av situasjonen og sier nei ofte, helt forståelig, for at det begrenser å ha kontakt med venner og et miljø og sånt noe. Mens mor og far ser at her må det noe til. (...) Jeg hadde nylig en, en omsorgssak hvor det var satt inn MST. Og det var jo da, det kom ikke veldig frem da om det var nei fra ungdommen og ja fra mor og far. Men det vel mer slik at det var noe de hadde sagt ja til, fordi de skjønnte at det måtte de. (Fylkesnemndsleder)*

## Barnevernets arbeid før pålegg om hjelpetiltak

Gjennom intervju med saksbehandlere kommer det frem at noen foreldre er skeptiske til barnevernet og at fremstillingen av barnevernet i media, sammen med skrekkehistorier kan føre til at det blir svært utfordrende for barnevernet å komme i posisjon til å kunne kartlegge og tilby hjelp, særlig dersom foreldrene ikke ser at de har behov for hjelp. Dette kan også fylkesnemndsledere kjenne seg igjen i:

*Fordi det ofte er en, skal ikke nødvendigvis si manglende forståelse fra mor og far, men skyttergravene er så dype og kampen er så stor mot barnevernet at det er vanskelig å se behovet.*  
(Fylkesnemndsleder)

Prinsippet om at barna, så langt det lar seg gjøre, skal vokse opp hjemme står sterkt i norsk barnevern og når barneverntjenesten fremmer sak om pålagte hjelpetiltak i fylkesnemnda er det ofte etter en lengre prosess i barnevernet. Dette kommer også frem i analysen av fylkesnemndsvedtakene, hvor vi ser at barnevernet i flere saker har vært i kontakt med familiene over lengre tid (fra noen måneder opptil tolv år), og at flere tiltak har vært iverksatt/forsøkt iverksatt frivillig. Ved pålegg om senter for foreldre og barn dreide det seg om babyer eller små barn. I disse tilfellene hadde barnevernet hatt kontakt med foreldrene allerede før fødsel.

En fylkesnemndsleder reflekterer i intervjuet over at saker om hjelpetiltak er best egnet for en dialogbasert prosess, og at når samarbeidsrelasjonen er sånn at man ikke blir enig om hjelpetiltak, er det ofte fordi dialogen mellom tjenesten og privat part er dårlig og at samarbeidsrelasjonen enten ikke er etablert eller at den har blitt brutt. I intervju med både barnevernansatte og fylkesnemndsledere nevnes det at i slike tilfeller kan det å fremme forslag om å pålegge hjelpetiltak være et slags siste forsøk før omsorgsovertakelse, som illustrert i følgende eksempel fra en barnevernansatt som snakker om en sak som ble fremmet for fylkesnemnda med forslag om pålagte hjelpetiltak:

*Vi hadde prøvd alt vi bare kunne, vi hadde først prøvd fullstendig frivillig, uten noe som helst tvang med å argumentere med de observasjonene og de vurderingene som vi gjorde og så videre. Vi opplevde da at ingen av foreldrene var lydhøre, da den ene forelderen, sånn som jeg opplevde det, skrev seg selv mer ut av det her. Han var ikke interessert. Og mor da sto på sitt. Vi forsøkte mange runder, og når det ble besluttet at den skulle til nemnd, så forsøkte vi å komme til en løsning de kunne samtykke til, og man tenker at det var det som var det beste. Men de holdt på sitt og så endte det i nemnd. (Ansatt i barnevernet)*

Å fremme sak om pålagte hjelpetiltak eller omsorgsovertakelse kan være eneste løsning for barnevernet når de ser at omsorgen for barnet ikke er god nok til at det kan fortsette som før, men foreldre motsetter seg frivillige tiltak, og barnevernet har forsøkt alt for å overbevise foreldrene. Fylkesnemndslederne forteller at barneverntjenesten i de fleste tilfeller har lagt ned en stor innsats for å sette in frivillige tiltak før de fremmer en eventuell sak for fylkesnemnda, men at barnevernet ikke opplever at de kommer noen vei. Manglende samarbeid og tillit mellom barnevern og foreldre trekkes frem av fylkesnemndslederne som en viktig grunn til at arbeidet har stoppet opp. En fylkesnemndsleder mener at det å ha kjent familien i et halvt år ikke er nok til å vite om de mer inngripende tiltakene som opphold ved senter for foreldre og barn vil være hensiktsmessig og opplever ikke alltid at barnevernet har forsøkt alt. I slike tilfeller vil ikke fylkesnemndslederne pålegge hjelpetiltak, men heller sende saken tilbake til barnevernet, som må ta tak i saken på nytt.

*(...) da kan barnevernet bli sendt hjem med pålegg om at her må dere arbeide. Dere profesjonelle. Dere må bite i dere kritikk fra mor og far for dere skal tilrettelegge og forsøke alt mulig. Men igjen tilbake til ditt utgangspunkt. Er det da tvangsvedtak? Man får bedret en dialog*

*og hensikten er jo å få en ordening som er best mulig for barna. Altså om de blir boende eller om de flyttes så ... Og da ligger det også bare for i forlengelsen av det, hvis de blir flyttet så skal jo barnevernet arbeide for en tilbakeføring. Og det er jo en realitet i dag. Og da kommer jo også tiltak inn. Og de (barnevernet) sier gjerne at mor og far gjør ikke noe. Det er barnevernet som skal gjøre noe. Og da er det jo også viktig å få en forståelse og en dialog da når barnevernet skal arbeide med mor og far. Det vil man jo ikke si er et tvangstiltak. Det er jo også da noe barnevernet vil måtte svare for hvis det ikke skjer noe. Utover å gi mor og far de samværene de skal ha. Så hvis det ikke skjer noe fordi at mor og far ikke møter opp, eller ikke svarer. Da er det for passivt for barnevernet og da er det barnevernet som har utspillet.. (Fylkesnemndsleder)*

Den samme fylkesnemndslederen trekker også frem viktigheten av fylkesnemnda som et kontrollorgan, ikke bare ovenfor familiene, men også ovenfor jobben barnevernet har gjort før de kommer til fylkesnemnda og opplever at barneverntjenesten i noen tilfeller viser en manglende evne til å omstille seg og se utvikling hos familiene og evt. forsøke en annen tilnærming. Det har også vært tilfeller hvor fylkesnemndsledere har sendt slike vedtak til fylkesmannen for orientering, når de opplever manglende oppfølging av barnevernet. Dette illustreres i følgende sitat fra fylkesnemndsledere:

*Så er det gjerne det at mor og far klager, de har jo en direkte partsinteresse. Vi skal avgjøre en sak og skal forhåpentligvis være mest mulig objektive. Vi forstår at det er bekymring, men vi ser også at det kan være grunnlag for kritikk mot barnevernet, (...) og så er det også dette med barnevernets manglende evne til å reorientere seg, de har sendt inn en sak for 3 måneder siden, og da er det den oppfatningen de har. (...) Og det er sjelden de klarer å reorientere seg. Og det tenker jeg er et signal som er uheldig overfor mor og far fordi det underbygger da mors og fars inntrykk av at her er det ingen forståelse for våre utfordringer (...) de snakker med en, så slutter vedkommende og så kommer det en ny som setter seg inn i saken. Som kanskje sier noe annet. Og så har de veiledere som sier forskjellige ting. Det er ikke nødvendigvis en stemme fra barnevernet. Og så tenker mor og far at ja vi har fulgt opp det nummer en sa. Så kommer nummer to og sier at dette var ikke bra nok. Og så er det altså med på å gjøre samarbeidet ikke så veldig godt for å si det forsiktig. (Fylkesnemndsleder)*

*Ja, men det man av og til ser er jo at mor og far sier ja fordi de skjønner at alternativet er at de mister barna, men det går faktisk ikke lenger for barnevernet fordi at, eksempelvis så sier de ja til å være på et familie- barn senter og det barnevernet egentlig vil er jo å utrede mor og far. Men så sier senteret at, nei de kommer her og vi skal bare bistå, nei vi skal ikke bistå. Nei, nei nei. Mor må klare seg selv med fire barn. Og så observerer vi mor og hun klarer seg ikke. Og da sender vi bekymring og så må de plasseres. Og det er en, det er en helt kunstig situasjon å være i, og det er et sjokk å bli plassert i et sånt sted. Og så si at ja da har barnevernet forsøkt alle tiltak. Selv det sterkeste tiltaket. Og det er i en del sammenhenger så er det, det er drøyt å høre og, men barnevernet har da ofte fått medhold. For da kommer det en psykolog og sier at, sånn og sånn klarte ikke mor å gjøre. Det var stallebord her eller manglende mat der. Og det er ikke bra. Vi måtte melde ... to uker gikk det, hun skulle vært der i to måneder, måtte melde bekymring. Og så var det akutt plassering av barna. Og har mor da fått en reell mulighet til å vise hvem hun er. Nei. Det har hun ikke (...) For mor og far vil jo si at det er frivillig med tvang. Men det er også, tenkte jeg, det er jo et halvveis tvangstiltak når mor og far får vite at enten så går dere med på at barnet plasseres eller dere gjør noe, ellers så tar vi barna. Så sier jo mor og far at, ja da går vi med på det men det er jo ikke sikkert at forståelse og motivasjon er så bra*

*som den burde være. Og så skjærer det seg og så kommer man i nemnda med en 4-12 sak. Så, så men jeg tenker at også der vil en samtaleprosess kunne bedre klima. (Fylkesnemndsleder)*

## Pålegge hjelpetiltak ved forslag om omsorgsovertakelse

Etter en gjennomgang av flere fylkesnemndsvedtak ser vi at i noen saker vedtar ikke fylkesnemnda omsorgsovertakelse der det er fremmet et slik forslag, men anbefaler heller barneverntjenesten å sette inn hjelpetiltak, eller pålegger hjelpetiltak selv om ikke dette er fremmet som forslag verken primært eller subsidiært. Fylkesnemndsledere forteller at prinsippet om minste inngrep alltid følges, og at det alltid er en vurdering om man i tilstrekkelig grad har forsøkt hjelpetiltak før man kan vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse er oppfylt. Det er få saker om omsorgsovertakelse som kommer inn uten at flere hjelpetiltak er forsøkt iverksatt. På en annen side kan dette være problematisk. Dersom fylkesnemnda ikke fatter et vedtak om omsorgsovertakelse fremmet av barnevernet vil familien kunne kutte kontakten med barnevernet og det blir vanskelig for barnevernet å komme i posisjon til å kunne hjelpe barnet videre.

Fylkesnemnda tar avgjørelser i saken basert på bevisførselen i forhandlingsmøtene. Fylkesnemndsledere har litt ulike tilnærminger til om de kan beslutte tiltak som ikke er foreslått, men forteller:

*For at fylkesnemnda skal beslutte tvungne hjelpetiltak, så må det fremmes som en sak etter den bestemmelsen og saken må utredes i henhold til den bestemmelsen. Hvis det er sånn at barneverntjenesten mener at vilkårene for omsorgsovertakelse for eksempel er oppfylt, så betyr det at de vurderer at hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig, heller ikke med tvang (...) hvis de da ikke får medhold i fylkesnemnda i 4-12 spørsmålet, kan ikke nemnda beslutte tvang etter en annen bestemmelse uten at det har vært kontradiksjon og at saken er opplyst, og at det har vært bevisførsel rundt det da. Men det er derfor man går veien via å anbefale. (Fylkesnemndsleder)*

*(...) kan man gå utenom begjæringen? Altså det saken handler om, det er jo det vi kaller for en kontradiksjon. I hvert fall må du løfte spørsmålet slik at partene får lov til å uttale seg. Også er det et spørsmål om hvem er tvangen rettet mot? Vi driver jo med tvang mot private parter, ikke mot barnevernstjenesten. Vi kan ikke pålegge barnevernstjeneste å gjennomføre hjelpetiltak. (...) Hvis det da ligger subsidiært i begjæringen så er det jo en del av begjæringen (...) Og det er jo det at man kanskje kunne gjort at man nedlegger påstand, forslag til vedtak prinsipalt med omsorgsovertakelse subsidiært pålegg om hjelpetiltak, da er det helt greit. Da er det ikke problem. (Fylkesnemndsleder)*

Også ansatte i barnevernet forteller at de oppfatter det slik at hvis det skal fremmes sak om omsorgsovertakelse så skal alt annet være prøvd ut, eller vurdert ikke tilstrekkelig:

*A: Jeg tenker jo at først fremmer man forslag om å pålegge tiltak, og hvis man ikke når fram med det, blir det ikke gjort.. Så står man igjen med vurderingene, kan dette barnet fortsatt være hjemme eller ikke?*

*(...)*

*B: Hvis man går for omsorgsovertagelse, så skal egentlig alt ha vært forsøkt. Så det er jo det det er fokus på først. Tenker man at man har et hjelpetiltak som kan avhjelpe de utfordringene som foreligger i familien, så er det det man må fremme først. (Ansatte i barnevernet)*

Vedtakene som er gjennomgått viser at noen fylkesnemnder vedtar å pålegge hjelpetiltak i saker der forslaget var omsorgsovertakelse og det ikke er noen subsidiære forslag om tvungne hjelpetiltak. Det ser det ut til å være noe ulik praksis og forståelse vedrørende dette. I sak FNV-2016-2722-BUS ble det eksempelvis fattet slikt vedtak om pålegg av hjelpetiltak.

## Samtaleprosess

Samtaleprosess er ikke en ordinær fylkesnemndsbehandling, men nemndslederen kan tilby partene å delta i en samtaleprosess som et alternativ til ordinær behandling, dersom saken er egnet for det. Formålet med samtaleprosessen er å bedre partenes kommunikasjon og gi dem mulighet til å bli enige om løsninger til barnets beste som hel eller delvis løsning i saken (barnevernloven § 7-25). Det er essensielt at den som leder samtaleprosessen, fylkesnemndslederen, er upartisk. En fylkesnemndsleder trakk frem et eksempel på hva som kan besluttes i en samtaleprosess «*mor og far ser at for tiden så bør barnet være i fosterhjem. De er enige i det, men de vil ha mest mulig samvær (...) men da må man få med barnevernet som da skal i de neste 3 månedene (...) sørge for det. Det skal settes inn en ekstern miljøterapeut.*» Alt som avtales føres inn i en møteprotokoll av nemndsleder, som alle parter får lese før de forlater møtet. Protokollen sikrer at alle parter må holde seg til det som ble avtalt ved sist møte, at man er enige om hva som skal gjøres, og gir dermed ikke rom for tolkninger. Tilstede i samtaleprosessmøtene er også en fagkyndig som kan kommentere dersom noe skulle være for belastende for barnet e.l. og bidra til at det som bestemmes er forsvarlig. En kan ikke avtale noe som ikke vil være til barnets beste.

Fylkesnemndslederne forteller at flere saker har vært løst i samtaleprosess og at det kan være en av grunnene til at flere saker avsluttes før de kommer til fylkesnemnda for vedtak om pålagte hjelpetiltak. De mener også at flere saker nok kan løses gjennom samtaleprosess enn det som er tilfelle i dag. Samtaleprosess har frem til 2020 vært et prøveprosjekt i noen fylkesnemnder, men er nå en mulighet i hele landet.

*Fylkesnemndsleder A: Vi bruker samtaleprosess veldig mye, og i de sakene så blir det jo ofte enighet om å prøve ut ulike hjelpetiltak, da er vi jo ikke i den paragrafen om pålagte hjelpetiltak. Og jeg tror kanskje at vi ikke får så mange saker om pålagte hjelpetiltak fordi kommunen, altså hele vårt system rundt oss, barnevernet og advokatene, vet at vi har samtaleprosess og at det nok er mer hensynsmessig. Dette blir jo spekulasjon, men jeg vil jo tro at nesten alle saker får tilbud om samtaleprosess.*

*(...)*

*Fylkesnemndsleder B: Ja, det har mye med tillit å gjøre tenker jeg. Det kommer et utenforstående organ inn, og så er selve opplegget også veldig, synes jeg da, veldig, helt objektivt, skikkelig tillitsskapende.*

*(...)*

*Fylkesnemndsleder A: Jeg er overbevist om at samtaleprosess har overtatt den funksjonen på et vis, altså behovet for å fremme disse sakene.*

(...).

Fylkesnemndsleder A: *Men vi må ikke glemme at i begynnelsen brukte vi samtaleprosess i mange færre saker enn vi gjør i dag, fordi vi måtte jo på en måte bli fortrolig med arbeidsformen. Og det var slett ikke alle saker som fikk tilbud om samtaleprosess, vi hadde tanker om det, men ikke alle saker var egnet for det. Og i dag, selv om det er en 4-12 og partene tenker at det er ingenting å forhandle om her eller kommunen har ingenting å gi, så blir det samtaleprosess i ganske mange av de 4-12 sakene. Og med suksess. Hvor det å ha samtaleprosess er vellykket. I hvert fall som prosess i den forstand at foreldre føler seg mer sett og hørt, og føler at de får gi innspill om sin egen situasjon. Altså de kan påvirke situasjonen. (...)*

Fylkesnemndsleder A: *Og så er det noe med å bli fortrolig med den arbeidsformen, fordi det er en helt annen rolle enn det vi ellers er vant til. Det var litt utfordrende å bli fortrolig i den rollen som mekler, istedenfor å være dommer eller administrator som før.*

Intervjuer: *Men dere sa noe om at foreldrene følte seg mer sett og hørt når det er samtaleprosess?*

Fylkesnemndsleder A: *Gjennomgående, selvfølgelig ikke alltid, men gjennomgående.*

At en sak fremmes for vanlig behandling i fylkesnemnda betyr ikke at samtaleprosess er utelukket. Det hender også at møtene i fylkesnemnda går over i en samtaleprosess der hvor man ser at dette kan være hensiktsmessig, se sitat fra fylkesnemndsledere under:

Fylkesnemndsleder A: *Men jeg tror at det nå avløses av samtaleprosess. Vi har jo også situasjoner hvor vi starter et forhandlingsmøte i 4-12 sakene, og så ser vi at her er det noe å gå på. Så går forhandlingsmøtet over i et samtalemøte for å finne løsninger der vi ser at her kan det være noe å bygge på eller hvert fall noe som ikke er prøvd ut eller ... Det skjer ikke sjeldent. Jeg har ikke noe tall på hvor ofte det skjer, men det skjer med jevne mellomrom. Det har også vært saker hvor det har vært samtalemøte og så går ikke det, så finner man ikke en løsning der og så blir det forhandlingsmøte, og så går forhandlingsmøtet over i ny samtaleprosess. Så det blir mye dynamikk her.*

Intervjuer: *Er det mer dynamikk sånn nå enn det var før dere startet med samtaleprosess?*

Fylkesnemndsleder B: *Ja, mye.*

Fylkesnemndsleder A: *Ja. Samtaleprosess gir oss et mye større handlingsrom. Altså der kan man være ganske kreativ på å forsøke ut tiltak*

Intervjuer: *Ja, fordi jeg har jobbet i barneverntjenesten tidligere og vært i fylkesnemnda en del ganger som representant for barnevernet, og da gjorde man ikke det.*

Fylkesnemndsleder A: *Ja, men samtaleprosess er det jeg tenker er grunnen til at vi nå er mye mer dynamisk, eller fleksibel i behandlingsform. Alt etter hvordan saken utvikler seg, og hva vi tror kan være til gagn.»*

Fylkesnemndsleder C: *Ja, nå skal jo alle nemndene starte med samtaleprosess. Og det er nok noe som kan gjøre at man kan iverksette hjelpetiltak, men kanskje uten at det blir det samme tvangselementet som hvis nemnda fatter vedtak om det. (...) hvis man får en samtaleprosess så kan man kanskje si at, ja her skal vi, her er ikke alt av tiltak prøvd iverksatt. Så hvis barnevernet kjører sak så kan det tenkes at de får nei til 4-12 fordi de ikke har forsøkt alt. Mens hvis man da får en samtaleprosess så kan man formidle det til mor og far at her er det en bekymring. Og mor og far ser kanskje det, men samarbeidet med barnevernet er så vanskelig. Samarbeidet kan da bli bedre i en samtaleprosess. Det vil kanskje kunne vise seg, men da er det igjen spørsmål, er det naturlig å kalle det et tvangsvedtak da (...) i og med at Norge ble dømt og det sitter lengre inne for Fylkesnemnda å beslutte fosterhjemsplassering. Hvis barnevernet ikke har gjort det de kan gjøre, så kan de ikke lenger si at mor og far er så vanskelige å samarbeide med.*

*Ja, ja og det, det er jo det vi ser og tenker, at når advokatene blir kjent med det og ser at det kan være bra, så, så vil det kunne komme som et alternativ og også som jeg da sier til partene i et sånt møte at det vil jo være kontakt mellom mor og far og barnevern fremover. For barnevernet er forpliktet til å følge opp når de er bekymret. Så mor og far kommer ikke unna barnevernet, ved å sitte her og da er det bedre at vi sitter her og at de kan forstå hverandre. Og så kan man på egen hånd, uten at det kommer til nemnda, finne løsninger som gjør at det blir best mulig for barnet. Og at man slipper å komme hit og at det skal være så veldig firkantet. Men det tar noe tid fordi at advokatene skal jo se og erfare og det er de som skal gi råd til klientene. Og det gjelder ikke bare mors og fars advokater, men det gjelder også for kommunens advokater å forstå hva dette er? Vi har plikt til å sørge for at barna har det best mulig og når det er kommet en sak til oss så må vi, i en samtaleprosess også, av og til kunne si at den løsningen er for belastende så, dere må finne på noe annet og da kan de si, nei da skjærer det seg, da vil vi heller ha en gammeldags sak. (Fylkesnemndsleder)*

I intervjuene med Fylkesnemndslederne kommer det frem at de har gode erfaringer med å bruke samtaleprosess og mener dette kan være et godt verktøy for å bedre samarbeidsrelasjonen mellom barnevernet og foreldre, som illustrert i følgende sitat fra en fylkesnemndsleder:

*(...) Vi misjonerte for samtaleprosess i mange år da, men altså våre opplevelser er jo at det er en veldig hensiktsmessig tilnærming. (...) Vi opplever at prosessene er positive for alle aktører, stort sett. Også tror vi jo at de kommer fram til gode løsninger, men det vurderes jo fra sak til sak, og vi vet jo ikke hva sluttresultatet blir. Men at samtaleprosess generelt er et verktøy til å bedre samarbeidsrelasjon mellom barneverntjenesten og private parter, det finnes det ingen tvil om(...) (Fylkesnemndsleder)*

De trekker særlig frem viktigheten av å ha en nøytral tredjepart tilstede som legger til rette for dialog slik at partene klarer å se saken fra hverandres perspektiv og dermed bedre samarbeidet. I fylkesnemnda kan maktbalansen ofte være veldig skjev og det kan oppleves som stressende og ubehagelig at ens dårlige sider legges frem og diskuteres, dette unngås til en viss grad i samtaleprosessmøter. Fylkesnemndslederne mener samtaleprosess er med på å gjøre den store ubalansen mellom offentlig (barnevernet) og sivil (foreldre) part litt mindre. På spørsmål om hva i samtaleprosessen som fungerer sier en av fylkesnemndslederne:

*Ja ... Det er jo klart at det er jo en sånn ris bak speilet-virkning i seg selv at saken er i fylkesnemnda da. Også er det jo sånn i alle konflikter da, det kan en jo kjenne på selv også da. En er jo av og til oppe i konflikter av forskjellig grad da. Det er rart hvordan det hjelper å få inn en nøytral tredjepart til å hjelpe for å se perspektivene til motparten. Det har en åpenbar effekt. Vi har veldig flinke sakkyndige som er med i prosessene, og som har mye stor faglig pondus som jeg tror hjelper parter med å se de rette løsningene da. Og så tror jeg jo vi har en oppskrift på hvordan de møtene gjennomføres som er hensiktsmessig og da. Vi har jo vært veldig bevisst på at de meklingene der ikke skulle være, hva skal jeg si, en sånn kvasi-voldgiftssetting der det egentlig er nemndslederen eller sakkyndig som sitter og bestemmer. At vi er veldig opptatt av at det skal være en arena hvor vi fasiliterer for dialog. Og så har vi ikke noe ansvar for konkrete resultater eller noe sånt. Men det som er målsettingen er jo at partene skal få til å snakke sammen og bli interessert i å forstå tilnærmingen til motparten da. Og dermed kanskje også forstå hvorfor folk handler som de gjør. Så selv om man ikke blir enige, eller at slutten på samtaleprosessen er at man er enige om å være uenige, så er min opplevelse*

*og flere med meg da, at dialogen i seg selv har vært gunstig. Og det har bedret samarbeidsklimaet. Også er jo motsetningen, altså vanlig forhandlingsmøtebehandling, er jo veldig brutal da. Det er jo en skittentøysvask, det er jo det det er. Så bare det å unngå det kan også være gunstig. Og en annen ting som jeg glemte å si, det her er jo konflikter der maktbalansen er veldig skjev, det er jo liksom staten mot foreldre som i de fleste tilfellene er ganske svakt fungerende da. Så det er jo veldig ubalanse i makt. Og den tror jeg balanseres litt, når de kommer inn i mekling. Mens i en tradisjonell behandling så forsterkes den egentlig bare. Kommunen har flinke advokater og kommunens representant fra barnevernstjenesten er jo drilla på det her og sitter jo og briljerer og vet jo akkurat hva man skal si og hvordan man skal selge inn det man ønsker å oppnå. Mens foreldre er i en veldig pressa situasjon, det er jo mye på spill og kanskje vanskelig å prestere på sitt beste i en sånn setting. Også må man sitte og høre på alt man har gjort feil. (Fylkesnemndsleder)*

*(...) å få barnevernet til å forstå hvilken voldsom ubalanse det er i maktforholdet, det er mer, det er større ubalanse enn det er mellom politi, eller påtalemyndighet og en siktet. (...) Og barnevernet rår over større og flere maktmidler forholdsvis enn det politiet gjør. (Fylkesnemndsleder)*

Fylkesnemndslederne mener også at samtaleprosess åpner for medvirkning i større grad enn vanlige forhandlingsmøter i fylkesnemndene. Det åpner opp for at man kan finne midlertidige løsninger og forhandle om løsninger som oppleves som gode for begge parter, i motsetning til behandlingen om pålagte hjelpetiltak som ender i et enten-eller-vedtak. Enten pålegg om hjelpetiltak, eller ingenting. Familiene får være med å utforme tiltakene og det i seg selv kan være med å bidra til at de blir mer motivert og mottakelig for hjelp. Fylkesnemndslederne trekker frem denne medbestemmelsen som viktig, både for foreldrene, men også for de barna det gjelder som er gamle nok til å snakke om hva de ønsker.

*Fylkesnemndsleder A: I samtaleprosessen så kan de være med å utforme hjelpetiltakene selv, det er ikke sånn at det blir trukket ned over dem, si ja eller nei. Her er de med og det er sakkyndige, og det er advokater og du kan lage mer en sånn pakke hvor de opplever at de har vært med og bestemt selv og det er jo kjempeviktig.*

*Intervjuer: Er barn og unge med i den prosessen ofte? Å utforme tiltak?*

*Fylkesnemndsleder B: Ja, der er det jo forskjell på ungdom som er part i saken eller ikke part i saken. (...) Også det som er utvikling er nok at vi gjør ungdom til part selv om de ikke har fylt 15 år, i større grad. Også er det jo hvordan gjør vi det da? Det er ulike måter, så det gjelder liksom å gjøre det på barnas premisser. Det er veldig vanlig at vi har et formøte med ungdommen sammen med, hvis de har advokat at advokaten og deltar da, sammen med sakkyndig og nemdsleder. Også er det hva de mener også blir det en del av drøftingen i saken. Før og etter samtalemøtet har jeg snakket med ungdommen, som ikke var part i saken, også er det noen ungdommer som ønsker å delta i møter.*

*Fylkesnemndsleder C: Det vi, har gjort et par ganger, er at ungdommen snakker med nemda først, eller deltar i begynnelsen av møtet, så får de sitte på et rom til oss. Sånn at advokaten deltar og pendler litt mellom møte og klienten sin. Og det har vært veldig vellykket egentlig. Altså ungdommen har syntes det har vært vanskelig å delta i plenum i saken, men har likevel på en måte deltatt og har kunnet følge dynamikken veldig tett.*

*Fylkesnemndsleder B: Ja, så vi prøver rett og slett å tilrettelegge dette ut fra hva som passer for den enkelte ungdom. Også er det selvfølgelig noen saker hvor vi ikke hører de direkte, men*



*hvor det er talsperson som hører dem (...) men det er vel kanskje en utvikling der også, at man hører dem mer direkte.»*

Fylkesnemndsledere forteller om utfordringer med å vedta pålegg i tilfeller hvor foreldre er kognitivt svake og ikke har forutsetninger for å forstå hva som skjer, eller er minoritetsforeldre som har en forestilling om hva barnevern er og er veldig redd. Fylkesnemndslederne trekker frem samtaleprosess som et godt alternativ i disse sakene.

*«Jeg tenker at der vil jo samtaleprosess kanskje være det aller, aller beste verktøyet for å forklare hva dette er sånn at de føler seg litt tryggere på hva som skjer. Det er flere involverte som på en måte våker over dem, at det ikke er bare en saksbehandler i barnevernet.»*  
(Fylkesnemndsleder)

I intervjuene med ansatte i barneverntjenesten kommer det frem at det å skape tillit og få til et godt samarbeid med foreldre anses viktig for å igangsette og lykkes med hjelpetiltak. I saker hvor foreldrene har en stor frykt for barnevernet eller har utfordringer med å forstå prosessen kan det være ekstra utfordrende å komme i posisjon og da kan tydelig informasjon og forklaring bidra til å redusere frykten. Samtaleprosess kan bidra til dette gjennom at begge parter får mulighet til å forklare seg og forhandle med en nøytral part tilstede som legger til rette for at partene skal forstå hverandres utgangspunkt og ha en likeverdig forhandlingsprosess.

## Nemndssammensetning og saksbehandling

Fylkesnemndslederne vi intervjuet forteller at de har adgang til å benytte forenklet behandling eller kombinert behandling av saken uten partenes samtykke og at dette er nokså utbredt i behandlingen av saker om pålegg av hjelpetiltak, fordi dette er saker som er godt egnet for slik behandling. Dette betyr at hele behandlingen gjøres skriftlig eller kombinert skriftlig og muntlig, i motsetning til ordinær behandling hvor nemnda er sammensatt av nemndsleder, ett medlem fra det alminnelige utvalget og ett fra det fagkyndige utvalget. I underkant av halvparten av sakene som er gjennomgått, 8 av 20, ble behandlet av nemndsleder alene.

## 4. Diskusjon

Gjennom denne rapporten har vi belyst omfang og bruk av pålagte hjelpetiltak i barnevernet, og hvilke vurderinger som gjøres ved pålegg om hjelpetiltak. Det kommer frem gjennom rapporten at omfanget av pålagte hjelpetiltak er lavt, og har vært relativt stabilt siden muligheten for å pålegge hjelpetiltak ble utvidet i 2016 og frem til i dag. I forkant av utvidelsen var det store diskusjoner om hvilken betydning dette ville ha for barnevernets arbeid og for familiene som er i kontakt med barnevernet. Totalt 87 høringsinstanser uttalte seg, hvorav 78 støtter forslaget, to stiller seg nøytrale og de resterende gikk i mot forslaget (Prop. 72 L, 2014-2015, s. 7). Diskusjonene rundt lovforslaget dreier seg blant annet om ressursbruk og behov for mer kunnskap. Det ble også diskutert om det burde legges inn i lovforslaget at frivillige tiltak skal være forsøkt eller vurdert før tiltak kan pålegges. Flere høringsinstanser uttrykte bekymring for at en utvidet mulighet til å pålegge tiltak skulle være til hinder for, eller forsinke en eventuell omsorgsovertakelse der hvor det er nødvendig. En tydeliggjøring av at å fremme pålegg om tiltak ikke skal være en forutsetning for å fremme sak om omsorgsovertakelse ble etterspurt. Andre høringsinstanser ytret en bekymring for at man ved å pålegge tiltak kan sette barnet i en alvorlig lojalitetskonflikt når foreldre gir sterkt uttrykk for at de er mot tiltaket (Prop. 72 L, 2014-2015).

Vi ser at relativt få av sakene som pålegges i perioden 2016-2019 er kontrolltiltak og andre tiltak som også kunne pålegges før 2016. Det synes derfor som at økningen etter utvidelsen i første rekke omhandler ulike former for omsorgsendrende tiltak. Samtidig; gitt det lave antallet saker som omhandler pålagte hjelpetiltak også pr i dag, er det ikke noe som tyder på at utvidelsen har ført til en omfattende bruk av pålagte hjelpetiltak. Det relativt lave omfanget av pålagte hjelpetiltak har sannsynligvis sammenheng med at både fylkesnemndsledere og ansatte i barnevernet er usikre på og har begrenset tro på at pålagte hjelpetiltak vil fungere, og de prøver i det lengste å få til frivillige hjelpetiltak gjennom samarbeid med foreldre. Det kommer også frem at når spørsmålet om pålagte hjelpetiltak kommer opp, blir resultatet ofte at foreldre likevel samtykker og at det da ikke blir sak i fylkesnemnda. I tillegg kommer det frem at flere saker nå løses gjennom samtaleprosess i fylkesnemnda, noe som vurderes som en godt egnet tilnærming i disse sakene.

Utvidelsen av muligheten for pålagte hjelpetiltak kunne ha ført til at pålagte hjelpetiltak raskere ble vurdert som et alternativ fra barneverntjenestens side og dermed at flere foreldre opplevde et press om å samtykke til tiltak de ikke ønsker. Ut fra våre (begrensede) data har vi ikke grunnlag for å konkludere med at det har skjedd en slik endring. I all hovedsak ønsker barneverntjenestene å få til et samarbeid med foreldre om hjelpetiltak. Det ser altså ikke ut til at pålagte hjelpetiltak har blitt et pressmiddel som brukes i sakene der foreldre motsetter seg tiltak. Dette skjer først når barnevernet vurderer at saken er alvorlig og at barnet ikke får forsvarlig omsorg, og ofte som et alternativ til omsorgsovertakelse. Altså ser det ut til at terskelen for både å foreslå og å fremme pålegg av tiltak fortsatt er relativt høy.

Det er interessant å merke seg at denne andelen av saker som henlegges fordi foreldrene ikke samtykker til hjelp ikke har gått ned siden lovendringen ble vedtatt. I 2019 ble fortsatt ni prosent av barnevernssakene henlagt på grunn av at foreldre motsatte seg hjelp, altså at barnevernet vurderer at det er behov for tiltak, men at foreldre ikke ønsker tiltak. En kan tenke seg at noen av disse sakene potensielt kunne vært saker hvor det kunne vært fremmet forslag om å pålegge tiltak, men det kan være mange grunner til at barneverntjenesten ikke fremmer slikt forslag. Det kan være at bekymringen ikke vurderes å være alvorlig nok til at tiltak bør pålegges, da terskelen for pålegg av tiltak fortsatt er høy. I de sakene hvor det ikke er små barn har det ofte vært flere bekymringer og barnevernet har vært inne med mange ulike tiltak før de fremmer forslag om pålagte hjelpetiltak. I tillegg ser vi at barneverntjenestene i det lengste ønsker å jobbe for frivillighet og at flere har begrenset tro på virkningen av pålagte hjelpetiltak.

## Omfang av pålagte hjelpetiltak og kjennetegn ved familiene

I fylkesnemndenes årsrapporter (2016b, 2017, 2018, 2019) kommer det frem at det pålegges flest omsorgsendrende tiltak (senter for foreldre og barn) og kontrolltiltak. Når hjelpetiltak pålegges begrunnes dette hovedsakelig i stor bekymring for barnet, behov for å sikre en tilfredsstillende omsorgssituasjon og at tiltaket er til barnets beste. Samtidig ser vi at begrunnelsene også ofte knyttes til usikkerhet om hvorvidt omsorgssituasjonen er god nok og at det er behov for bedre innsikt i familiens situasjon.

Analysen av de 20 fylkesnemndssakene gjenspeiler samme type tiltak som årsrapportene. Pålegg om senter for foreldre og barn og kontrolltiltak utgjør de fleste tiltakene. I tillegg er det noen veiledningstiltak. Tiltakene vedrørende kontroll knyttes i hovedsak til bekymring for rusmisbruk hos foreldrene. I disse familiene er barna litt eldre (3-9 år). De fleste barna der foreldrene pålegges opphold på senter for foreldre og barn er små fra under ett til opp mot to år. I disse sakene er det alvorlig bekymring for samspill mellom foreldre og barn og stor bekymring for skjevutvikling tidlig i et barns liv. Påleggene om opphold i senter for foreldre og barn vurderes som nødvendige både for å sikre at barnet får forsvarlig omsorg, klarlegge situasjonen og bidra til endring i foreldrenes omsorg. Her har barnevernet ofte hatt kontakt før barnet ble født. Det er prøvd noen tiltak, som da ikke vurderes som tilstrekkelige. I sakene om kontrolltiltak så har barnevernet ofte hatt lenger kontakt med familiene og noe flere tiltak er forsøkt. Mange av foreldre der det pålegges opphold i senter for foreldre og barn, har selv barnevernsbakgrunn og det kommer frem i flere av sakene at det å selv ha hatt en vanskelig barndom vurderes som en risikofaktor. Dette kan også gjelde flere av foreldre der det pålegges kontrolltiltak, men i disse sakene er ikke alltid foreldrenes bakgrunn beskrevet. Det er kun et pålegg i vårt utvalg som faller inn under kompenserende tiltak, barnehage. Det pålegges i en familie der det er flere barn, mange tiltak er forsøkt og barnevernet opprinnelig har foreslått omsorgsovertakelse. En grunn til at det er få kompenserende tiltak som pålegges kan ha sammenheng med at foreldre gjerne kan ønske denne type tiltak, og da er det ikke behov for å pålegge tiltak. Samtidig hvis en har liten tro på det å pålegge tiltak, er det særlig tiltak der det

synes å være en mer akutt bekymring for barnas situasjon og tiltak som mer kan ivareta barna i disse situasjonene det er mer aktuelt å pålegge som foreldre og barn senter for små barn og ruskontroll der det er bekymring for rusmisbruk.

Det er få saker om pålegg av tiltak rettet mot ungdom. Det kan være at en forsøker frivillige tiltak så langt som mulig og at ungdomssakene med tvang er så alvorlige at det heller foreslås plassering. Det kan også være at foreldre med ungdom under femten kanskje selv ønsker hjelp og samtykker og dersom det ikke defineres som atferdstiltak så må ikke ungdommen samtykke. Ungdoms medvirkning er også sentralt i barnevernets arbeid, men en manglende tro på at pålagt endring vil fungere kan også gjøre seg gjeldende i saker med ungdom. Imidlertid er det så få saker at det er lite grunnlag å bygge på.

## Utfordrende vurderinger og begrenset tro på virkning

Gjennom studien kommer det frem en viss skepsis til pålegg av hjelpetiltak, og det er usikkerhet blant ansatte om hvorvidt pålagt hjelp vil fungere. Dette er spesielt tydelig når det kommer til pålegg av ulike former for foreldreveiledning/omsorgsendrende tiltak, selv om dette er det tiltaket som det oftest fremmes forslag om å pålegge. Usikkerheten om hvordan slikt tiltak vil fungere knyttes ofte til at det er vanskelig å komme i posisjon til å veilede når foreldre selv ikke er enige i utfordringene og at det kan være vanskelig å skape tillit og få til et godt samarbeid dersom foreldre ikke oppfatter at det er behov for det foreslåtte tiltaket – som igjen anses å være et viktig grunnlag for å lykkes med veiledning. Behandlingsforskningen viser at relasjonen til terapeuten har stor betydning (Hubble, Duncan, Miller & Wampold, 2010; Wampold, 2010). Det å utvikle en arbeidsallianse, som innebærer enighet om mål og oppgaver for å nå målene har betydning for om målene oppnås. Aarset og Bredal (2018) beskriver i sin studie av vold i minoritetsfamilier det de kaller et «erkjennelsesparadigme» i barnevernet, som vi også kan se spor av i saker om pålagte hjelpetiltak. Altså at det er behov for en erkjennelse av problemet for å kunne gjøre noe med det. Likevel vedtas foreldreveiledningstiltak også der foreldrene ikke er enige i problemforståelsen og det argumenteres bl.a. fra nemndas side med at tiltaket i seg selv vil bidra til endring i motivasjon.

Når det fremmes forslag om pålegg av omsorgsendrende tiltak er det i all hovedsak veiledning som skal utføres av andre enn barneverntjenesten, eksempelvis ansatte påbarn, MST- eller PMTO-terapeuter eller miljøarbeider i hjemmet. Det kan tenkes at dette potensielt kan redusere noen av utfordringene rundt samarbeid da det blir noen andre enn den som oppfattes å ha pålagt tiltaket som skal samarbeide med foreldrene videre. I tillegg er dette tiltak som kan følge opp familien tett, som det vurderes å være behov for når bekymringene oppfattes såpass omfattende som i disse sakene. Videre finner vi at når det fremmes forslag om pålegg av omsorgsendrende tiltak, har ofte tiltaket også en form for kontroll/utredningsfunksjon i tillegg til en veilederfunksjon. På denne måten kan en «virkning» av tiltaket også være å få bedre innsikt i og kjennskap til familien og hvilke tiltak som eventuelt bør iverksettes videre.

Det er et tydelig skille mellom omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak når det gjelder vurdering av virkning. Ved pålegg av kontrolltiltak er det langt mindre spørsmål om hvorvidt pålagte hjelpetiltak kan fungere, og det ser ut som det i større grad tas for gitt at dette er gode tiltak sett opp mot utfordringene i familien (i hovedsak rusmisbruk hos foreldre). Selv om tiltakene er definert som «kontrolltiltak» ser det også ut til, ut fra argumentasjonen i vedtakene, at det er en tro på at kontrolltiltak også kan redusere rusmisbruk. Altså har tiltakene også element av endring i seg, ikke bare kontroll, uten en vurdering av om slike tiltak kan sies å være virkningsfulle.

Det er tydeliggjort i loven at omsorgsendrende tiltak skal være «faglig og etisk forsvarlige og bygge på et allment akseptert kunnskapsgrunnlag». For kontrolltiltak gjelder ikke dette. Her er det kun definert at kontrolltiltak kan pålegges «når det er nødvendig for å sikre tilfredsstillende omsorg». Både omsorgsendrende tiltak og kontrolltiltak er en stor inngripen i privatlivet og det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om det ikke også bør være et krav om at også kontrolltiltak skal bygge på et allment akseptert kunnskapsgrunnlag. I forlengelsen av dette er det også grunn til å se kritisk på hvorvidt det kan sies å være et «allment akseptert kunnskapsgrunnlag» at testing og kontroll, uten behandling, reduserer rusproblemer.

## Manglende helhetsfokus

Gjennom studien kommer det frem at barneverntjenesten ofte mangler et helhetlig fokus på familiens situasjon, noe som blir spesielt synlig i analysene av fylkesnemndsvedtak. I flere av familiene har barnevernet vært inne med mange ulike tiltak og til dels over flere år, uten at det ser ut til at det har vært en helhetlig plan eller at man har kartlagt den helhetlige familiesituasjonen. Dette gjør at tiltak ofte rettes mot ett eller flere utvalgte områder, men tiltakene dekker kun en liten del av utfordringsbildet i familien og det er også eksempler på at åpenbare utfordringer ikke blir tatt tak i. Det er spesielt primære behov som bolig og økonomi som får begrenset fokus, samt andre kompensierende tiltak rettet direkte mot barnet, eksempelvis støttekontakt og besøkshjem. I tillegg ser det ut til at det jobbes lite med nettverkstiltak, på tross av at det i flere av sakene påpekes at familien har (svært) begrenset nettverk.

Det manglende helhetlige fokuset blir også synlig ved pålegg av kontrolltiltak. I disse sakene fremmes det forslag om eksempelvis rustesting med begrunnelse i bekymring for rusmisbruk hos foreldre, men det drøftes ikke hvorvidt foreldre i tillegg burde mottatt behandling. Selv om barneverntjenesten ikke kan pålegge dette hadde det vært naturlig at dette var tematisert som en del av vurderingen. Dette manglende helhetlige fokuset påpekes også i flere av vedtakene fra fylkesnemnda, og nemda går til dels langt i å konkretisere de samlede utfordringene i familien og hva barneverntjenesten burde iverksatt eller bør iverksette av tiltak.

## Utfordringer og begrensninger ved pålegg av hjelpetiltak

Gjennom studien belyser vi noen utfordringer og begrensninger ved pålegg av hjelpetiltak. Den begrensede kunnskapen på området gjør at det i stor grad blir et spørsmål om man har tro på at tiltaket vil fungere, som vil påvirkes av mange faktorer både ved familien, tidligere tiltak som er forsøkt og den ansattes faglige og personlige mening.

Det kommer frem i studien at det er ulik praksis mellom fylkesnemndene knyttet til å vedta tiltak som ikke er foreslått verken primært eller subsidiært fra barneverntjenestens side. Ved pålegg av tiltak som ikke er foreslått pålegger fylkesnemnda barneverntjenesten å iverksette tiltak som de selv ikke har foreslått, og nettopp dette reiser noen diskusjoner. I slike tilfeller blir fylkesnemnda et organ som ikke bare pålegger tiltak til privat part, men også til offentlig part. Dette gjør at nemnda får en mer utvidet rolle og hvor de selv gjør faglige vurderinger av hva de mener vil være gode tiltak i familien. Hvorvidt nemnda skal ha mulighet til dette og hvordan det skal praktiseres bør tydeliggjøres slik at det er en felles praksis mellom fylkesnemndene.

I studien kommer det frem at flere av sakene med pålagte hjelpetiltak løses gjennom samtaleprosess, og at samtaleprosess blir ansett som en spesielt god tilnærming i saker som omhandler pålagte hjelpetiltak. Potensielt kan samtaleprosess bidra til færre saker om pålagte hjelpetiltak, og det kan bidra til bedre samarbeid i etterkant av at saken har vært oppe i nemnda. Noe av utfordringen når det løses i samtaleprosess kan være å sikre forpliktelse til å gjennomføre tiltaket. Dette er imidlertid også en utfordring når hjelpetiltak blir pålagt, da man i praksis ikke kan tvinge foreldre til å motta tiltakene slik Stang (2007) påpeker. Det er også verdt å merke seg at det også i samtaleprosess kan være en fare for at foreldre føler seg presset (Oxford Research, 2019) og at de sier ja til tiltak selv om de ikke er enige og at det blir en form for «frivillig tvang». På denne måten er det ikke sikkert at foreldre opplever pålagte hjelpetiltak veldig annerledes enn «frivillige tiltak» gjennom samtaleprosess. Dette gjør at det blir viktig å også innhente foreldrenes erfaringer med samtaleprosess og pålagte hjelpetiltak i fortsettelsen, samt studere virkninger av pålagte hjelpetiltak og tiltak som pålegges etter samtaleprosess.

## Behov for videre forskning

Det er behov for mer forskning på pålagte hjelpetiltak, som fokuserer på både erfaringer og virkning. Vår studie gir en oversikt over omfang av pålagte hjelpetiltak, hvem som mottar disse og innhold i tiltak som pålegges, samt et innblikk i de vurderinger som gjøres når hjelpetiltak pålegges. I videre studier bør det fokuseres på erfaringer fra de som pålegges tiltak, både barn og foreldre, samt mer inngående studier av barnevernsansattes vurderinger når hjelpetiltak skal pålegges. Det bør også fokuseres spesielt på pålagte hjelpetiltak som retter seg mot barn og unge med atferdsvansker. Pr i dag er det få tiltak som retter seg mot denne gruppa noe som gjør at det er utfordrende å få kunnskap om, men det er likevel viktig å få mer kunnskap om hvorvidt slike tiltak har hatt ønsket virkning. I tillegg er det behov for studier av hvordan pålagte hjelpetiltak virker over tid, herunder om pålegg av tiltak fører til ønsket endring i familien og hvorvidt det bidrar til å forhindre plassering. Dette følges opp videre i vår pågående studie av

«Virkninger av barnevernets hjelpetiltak», blant annet gjennom dokumentstudier av mapper i barnevernet hvor vi ser på utvikling over tid.

## Svakheter ved studien

Denne studien er den første som omfatter pålagte hjelpetiltak i barnevernet og gir et overblikk over omfanget av pålagt hjelpetiltak, vurderinger som gjøres samt noen erfaringer fra et utvalg ansatte. Da det ikke finnes forskning fra før utvidelsen i 2016 har vi heller ikke hatt mulighet til å studere hvilken virkning utvidelsen faktisk har hatt på arbeidet og vurderingene som gjøres med hjelpetiltak av barneverntjenestene og fylkesnemndene. Det er en svakhet ved studien at vi har et lite utvalg, spesielt av ansatte i barneverntjenesten. I tillegg er det begrenset erfaringskunnskap hos den enkelte da det er få saker hvor det har vært fremmet forslag om pålagte hjelpetiltak. Det er også en svakhet at barn og foreldre ikke er inkludert. I tillegg gir ikke den foreliggende studien innblikk i hvordan tiltakene fungerer, verken på kort eller lang sikt. Dette vil vi følge opp i den videre studien av «virkning hjelpetiltak i barnevernet».

## Referanser

- Bakketeig, E., Dullum, J. & Stefansen, K. (2019). Samarbeid i saker om vold og overgrep. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(03), 198-212. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-03-02>
- Barnevernloven. Lov om barneverntjenester Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/>
- Berg, B. & Paulsen, V. (2015). Myter eller realiteter? - Møter mellom innvandrere og barnevernet. *Tidsskriftet Norges barnevern*, (2), 152-155.
- Caspersen, J., Paulsen, V. & Haugen, G. M. D. (2018). Barnevernets forebyggende arbeid mot vold i minoritetsfamilier. *Tidsskriftet Norges barnevern*, 95(1), 04-17. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1838-2018-01-02>
- Christiansen, Ø., Bakketeig, E., Skilbred, D., Madsen, C., Havnen, K. J. S., Aarland, K. & Backe-Hansen, E. (2015). *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*. Bergen: Uni Research Helse, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU Vest).
- fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2016a). Retningslinjer for samtaleprosess i fylkesnemndene. Hentet fra <https://www.advokatforeningen.no/globalassets/retningslinjer.pdf>
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2016b). *Årsrapport*. Hentet fra <https://www.fylkesnemndene.no/globalassets/pdfer/arsrapport-2016.pdf>
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2017). *Årsrapport*. Hentet fra <https://www.fylkesnemndene.no/globalassets/pdfer/arsrapport/arsrapport-2017-fylkesnemndene.pdf>
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2018). *Årsrapport*. Hentet fra <https://www.fylkesnemndene.no/globalassets/pdfer/arsrapport/arsrapport-2018.pdf>
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. (2019). *Årsrapport*. Hentet fra <https://www.fylkesnemndene.no/globalassets/pdfer/arsrapport/arsrapport-2019-endelig.pdf>
- Fylkesnes, M. K., Iversen, A. C., Bjørknes, R. & Nygren, L. (2015). Frykten for barnevernet - En undersøkelse av etniske minoritetsforeldres oppfatninger. *Tidsskriftet Norges barnevern*, (2), 81-96.
- Gilstad, G. (2015). Lovforslag om pålegg om hjelpetiltak - i strid med Grunnloven § 94 og § 95? *Lov og Rett*, (7), 432-440.
- Hubble, M. A., Duncan, B., Miller, S. D. & Wampold, B. (2010). Introduction. I B. Duncan, S. D. Miller, B. Wampold & M. A. Hubble (Red.), *The Heart and Soul of Change*. Washington D.C.: American Psychological Association.
- Ipsos. (2017). *Tillit til barnevernet blant personer med innvandrerbakgrunn*. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Hentet fra <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00004497>
- Michelsen, H., Paulsen, V. & Berg, B. (2015). Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. *Tidsskriftet Norges barnevern*, (3), 222-231.
- Oxford Research. (2019). *Kompetanse og dialog - Evaluering av utprøving av samtaleprosess i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*.
- Prop. 72 L. (2014-2015). *Endringer i barnevernloven (utvidet adgang til å pålegge hjelpetiltak)*.
- Stang, E. G. (2007). *Det er barnets sak*. Oslo.
- Stang, E. G. (2017). Forslaget til ny barnevernlov. Rettighetsfesting, strukturendring og språk revisjon. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 15(03), 191-212. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2017-03-02>



- Wampold, B. (2010). The research evidence for common factors models: A historically situated perspective. I B. Duncan, S. D. Miller, B. Wampold & M. A. Hubble (Red.), *The Heart and Soul of Change*. Washington D.C. : American Psychological Association.
- Aarset, M. F. & Bredal, A. (2018). *Omsorgsovertakelser og etniske minoriteter: en gjennomgang av saker i fylkesnemnda*. NOVA.

ISBN 978-82-7570-642-1(web)  
ISBN 978-82-7570-641-4(trykk)



NTNU Samfunnsforskning  
[samforsk.no](http://samforsk.no)