

Justis- og beredskapsdepartementet, lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Vår ref:  
22/00303-2

Saksbehandler:  
Mathias Lia Nordmoen

Dato:  
12. april 2022

## Høringssvar fra Barneombudet på høring om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

### 1. Generelt

Barneombudet forstår at situasjonen er prekær og at regjeringens intensjoner om å ta imot flyktninger fra Ukraina er de aller beste. Likevel mener Barneombudet at forslaget kan medføre så store konsekvenser for tjenestetilbudet til barn at fristen for høringsinnspill er uforsvarlig kort. Vi har forsøkt å besvare spørsmål så langt vi har kapasitet innenfor en så kort frist. Vi frykter imidlertid at høringsrunden totalt sett ikke vil frembringe de bekymringer og råd myndighetene ellers ville fått. Dersom de foreslåtte endringene blir vedtatt bør det derfor være en forutsetning om at disse følges opp med fortløpende evaluering av hvilke følger dette har for tilbudet til barn.

### Plikten til å foreta barnerettighetsvurderinger

Innledningsvis vil Barneombudet minne om de forpliktelser som følger av Grunnloven og FNs barnekonvensjon.

Grunnloven og FNs barnekonvensjon pålegger staten en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. En sentral del av dette er å sikre at konsekvenser for barns rettigheter er kartlagt og vurdert før beslutninger fattes.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn.

Kravet om å vurdere barnets beste gjelder i alle offentlige beslutningsprosesser. I sine merknader fra 2018 anbefaler FNs barnekomité at Norge styrker sin innsats for å sikre at vurderingen av «barnets beste» blir innarbeidet og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser og i all politikktutforming som har innvirkning på barn, samt at det blir etablert klare kriterier for vurdering av barnets beste for alle myndigheter som treffer beslutninger som berører barn.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FNs barnekomité, CRC/C/NOR/CO/5-6

Staten har etter barnekonvensjonen artikkel 4 en plikt til å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen. For å oppfylle denne forpliktelsen er det nødvendig at det ved utforming av politikk, lover eller andre tiltak vurderes hvilke konsekvenser tiltakene kan ha for barns rettigheter.

En barnerettighetsvurdering skal sikre innhenting av den kunnskap som er nødvendig for at konsekvenser for barn er tilstrekkelig vurdert når beslutninger fattes. En slik vurdering er særlig viktig for å få belyst tiltak på tvers av sektor, noe som er helt sentralt for sårbare barn, for eksempel barn på flukt. FNs barnekomité har anbefalt at myndighetene benytter seg av barnerettighetsvurderinger som et verktøy for å sikre barns rettigheter.<sup>2</sup>

Utredningsinstruksen med veileder stiller de samme kravene til å vurdere forholdet til barns menneskerettigheter og hvilke konsekvenser et forslag vil få for disse<sup>3</sup>. Barneombudet ser at regjeringen i større grad enn tidligere har gjort vurderinger av barns rettigheter opp mot de ulike innstrammingerne.

Vi befinner oss for tiden i nok en spesiell situasjon der særlige hensyn gjør seg gjeldende. Det er imidlertid viktig at myndighetene fremdeles holder barns rettigheter høyt og fastholder at barns rettigheter skal oppfylles både lokalt og nasjonalt.

Inngrep i barns rettigheter må være nødvendige, så lite inngripende som mulig og oppheves så snart det ikke lenger er grunnlag for dem. Myndighetene har også en forpliktelse til å vurdere om andre tiltak bedre vil ivareta barns rettigheter, eventuelt om det er nødvendig å sette inn kompensierende tiltak. I dette tilfelle hadde det vært naturlig at staten vurderte om kommunene med økte ressurser faktisk kan oppfylle barns rettigheter slik at eventuelle inngrep i rettighetene blir så små og så kortvarige som mulig.

### **Vilkår for å fravike grunnleggende rettigheter og tjenester etter norsk lov**

Regjeringen har stor tillit til at kommunene kan håndtere situasjonen.

Barneombudet merker også den store viljen fra kommunene til å hjelpe barn og familier på flukt. Dersom myndighetene skal gjøre inngrep i barns grunnleggende rettigheter, så som inngrep i retten til opplæring, helsehjelp og retten til beskyttelse og ivaretagelse av barn som er under offentlig omsorg, må dette begrunnes særskilt. Vilkårene må være tydelige og så snevre som mulig og det må sikres tilstrekkelig kontroll med at lovverk og forskrifter følges. Når staten innfører midlertidige tiltak, er det også viktig at disse evalueres før de eventuelt videreføres.

Der inngrepene gjør at tjenester etter norsk lov vil bli redusert sammenliknet med dagens tilbud, er det viktig at det også her gjøres gode vurderinger av hva inngrepene vil føre til. De som yter tjenester til barn og unge må være forberedt på hvilke konsekvenser lovendringene kan ha for tilbudet de gir til barn, slik at de kan vurdere behovet for kompensierende tiltak for å lette byrden. Et eksempel på dette kan være at psykiske helsetjenester for barn og unge med redusert kapasitet holder kontakten med barn og gir støtte selv om det ikke er kapasitet til å gi behandling.

Barneombudet vil også peke på at flere av unntaksbestemmelsene som foreslås, setter som vilkår at det må foreligge «et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina». Videre legger

---

<sup>2</sup> FNs barnekomité, CRC/GC/2003/5

<sup>3</sup> I barne- og ungdomskulturmeldingen (Meld. St. 18 (2020-2021)) er det for første gang understreket at staten har en plikt til å gjøre barnerettighetsvurderinger når myndighetene gjennomfører ny politikk eller lager lover. Plikten til å gjøre barnerettighetsvurderinger er også understreket av opplæringslovutvalget i NOU 2019:23 og barnelovsutvalget i NOU 2020:14. Begge utvalgene etterlyser mer veiledning fra myndighetene om barnerettighetsvurderinger. De viser til at barnerettighetsvurderinger ikke er viet en egen plass i utredningsinstruksen og veilederen til denne, og at det derfor er fare for at barn og unge overses i lovarbeid.

unntaksbestemmelsene opp til en vurdering av om det er nødvendig for at tjenestene «skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en «formålstjenlig og forsvarlig måte».

Barneombudet kan ikke se at departementet nærmere har beskrevet hva som ligger i disse vilkårene. Det vil derfor etter vårt syn være vanskelig å vurdere når unntaksbestemmelsene skal anvendes. Selv om vurderingene vil kunne variere mellom kommuner og tjenester, mener vi departementet bør legge enkelte føringer for hva som skal til for at vilkårene er oppfylt.

Dersom Stortinget vedtar lovbestemmelser i høringsnotatet som gir departementene mulighet til å fastsette nye forskrifter, vil Barneombudet vise til viktigheten av at forslag til nye forskrifter sendes på høring. Dette må også gjelde for endringer i allerede eksisterende forskrifter. Det er et særlig behov for grundige høringsrunder når departementene gis delegasjonshjemler som innebærer muligheter for å fravike krav og frister i lov, og som er egnet til å svekke borgernes rettsikkerhet. Dette gjelder spesielt for disse forslagene, da høringsfristen i denne omgang var uforholdsmessig kort.

### **Hvem skal endringene gjelde for?**

Regjeringen foretar en gjennomgang av relevante menneskerettighetsforpliktelser, spesielt forbudet mot diskriminering. Regjeringen konkluderer så med at endringene som foreslås skal gjelde generelt og skal gjelde alle. En slik konklusjon gjør at tiltakene vil få vidtrekkende konsekvenser og vil i realiteten bety en svekkelse av viktige tjenester for hele barnebefolkningen. Dette er alvorlig og det er av sentral betydning at myndighetene følger opp hvilke konsekvenser dette får, evaluerer og utreder hvordan man kan kompensere for svekkede tjenester over tid.

### **Sårbar gruppe**

Barneombudet vil også påpeke at all forskning og erfaring tilsier at mennesker, og spesielt barn, som er på flukt er en svært sårbar gruppe barn med økt risiko for å bli utsatt for vold, overgrep og menneskehandel. Dette gjelder spesielt de barna som ikke er i følge med sin familie. Kunnskapen vi har tilsier at det er ekstra grunn til å være forsiktig med å innskrenke deres rettigheter.

Dersom endringene i regelverket skal gjelde generelt for hele barnebefolkningen, er det også viktig at myndighetene, i likhet med under pandemien, vurderer hvilke grupper av barn som er ekstra sårbare og er ekstra forsiktige med å gjøre inngrep i deres rettigheter. Koordineringsgruppa for sårbare barn under pandemien har definert flere slike grupper, se deres rapporter.

I kjølvannet av pandemien finnes enkelte områder myndighetene må følge spesielt tett. Det er områder der tjenester til barn og unge allerede har vært sterkt redusert under pandemien, eller der pandemien har ført til at behovene har økt. Eksempler på slike områder er psykisk helsetjenester for barn og unge, både i første og andrelinjetjenesten, og tilbudet til barn med funksjonsnedsettelse og barn med særlige læringsbehov. Barneombudet ønsker å understreke at behovet for at myndighetene evaluerer virkningen av tiltakene som nå settes inn og setter inn ytterligere ressurser der det er nødvendig.

Pandemien har vist at det er behov for god og samordnet kommunikasjon fra sentrale myndigheter ut til ulike tjenesteytere. Det er viktig at dette blir ivaretatt på en god måte fremover.

### **Sammenstilling av informasjon og evaluering**

Barneombudet vil gjerne benytte anledningen til å berømme myndighetene for nedsettelsen av en koordineringsgruppe for sårbare barn og unge under pandemien. Vi mener det kan være fornuftig å gi den eksisterende koordineringsgruppen i tilleggsmandat å overvåke situasjonen for ukrainske barn og

unge i Norge og konsekvensene av de tiltak som settes inn for alle barn. Alternativt bør det opprettes en ny gruppe på tvers av direktoratene med et liknende mandat som koordineringsgruppen for tilbudet til utsatte barn under pandemien. Gruppen bør jevnlig komme med anbefalinger til myndighetene om behov for endringer. Utlendingsdirektoratet bør få plass i gruppen som skal arbeide med dette.

## 2. Helse

Barneombudet vil påpeke at helsetjenester til barn og unge har vært under stort press de to siste årene grunnet pandemien. Dette gjelder både helsestasjon 0-6 år, skolehelsetjenesten, psykiske helsetjenester til barn og unge og fastlegeordningen. Det er grunn til å være ekstra oppmerksomme på hvordan de foreslåtte endringene påvirker helsetjenester til barn og unge fremover. Barneombudet vil understreke at det er helt sentralt at myndighetene følger opp med ekstra bevilgninger til tjenestene der dette vil avhjelpe presset. Enkelte kommunale helsetjenester til barn og unge, slik som skolehelsetjenesten, ble i forbindelse med pandemien gjenstand for overføring av personell til midlertidige tjenester. Vi ønsker å understreke at disse nå bør skjermes fra slik omdisponering.

Barneombudet har på grunn av kort høringsfrist ikke hatt mulighet til å gå dypere inn i forslagene på helsefeltet, men kommenterer kort på to av forslagene.

### Retten til vurdering og nødvendig helsehjelp

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 2-2 at pasienter som henvises til spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager, etter at henvisningen er mottatt, skal få informasjon om de har rett til nødvendig helsehjelp. Det innebærer at spesialisthelsetjenesten innen 10 virkedager skal ha foretatt en vurdering av om pasienten har behov for videre utredning eller behandling. Retten til vurdering gjelder enhver pasient som henvises til spesialisthelsetjenesten.

I høringsnotatet foreslår departementet i ny § 2-5 d bokstav b i pasient- og brukerrettighetsloven at det skal kunne fastsettes forskrift om at fristen for vurdering forlenges utover dagens krav om 10 virkedager. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom vil pasienten fortsatt ha rett til raskere vurdering. I tillegg foreslås det i bestemmelsen en mulighet til å fastsette forskriftsbestemmelser om midlertidig unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å sette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp.

Barneombudet stiller seg kritisk til at det gjennom forskrift skal kunne gis bestemmelser som kan forlenge vurderingen av barn og unges rett til nødvendig helsehjelp. Det er nå registret en alvorlig økning i antall henvisninger til barne- og ungdomspsykiatrien (BUP), høyere grad av alvorlighet, oppstart ved yngre alder enn før, økende forekomst av spiseforstyrrelser og stor pågang og økende ventetid.<sup>4</sup> Dette tilsier at barns rett til helsehjelp ikke må svekkes.

De foreslåtte mulighetene til å fastsette unntaksbestemmelser i forskrift kan føre til svært alvorlige konsekvenser for barn som har behov for rask psykisk helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten. Vi savner at departementet vurderer om mindre inngripende tiltak kan iverksettes i stedet for å forlenge vurderingstiden for barn og unge, og at disse vurderingene synliggjøres. Alternative tiltak for å bøte på kapasitetsutfordringer i en presset situasjon vil eksempelvis kunne være å innhente pensjonert personell eller omdisponere personell.

---

<sup>4</sup> [To år med pandemi – status for det psykiske helsetilbudet til barn og unge \(4\).pdf](#)

## **Koordinator og barnekoordinator**

Departementet foreslår i tillegg bestemmelser som åpner for midlertidige forskriftsbestemmelser om unntak fra retten til koordinator og barnekoordinator. Også dette forslaget er Barneombudet kritisk til. Retten til barnekoordinator skal bidra til å sikre viktige og sentrale rettigheter til noen av de mest utsatte barna i samfunnet. Blant annet skal det sørge for at familien og barnet får nødvendig informasjon og veiledning om aktuelle velferdstjenester og at tjenestetilbudet er samordnet.

Vi kan heller ikke under dette punktet se at departementet har vurdert mindre inngripende tiltak, eller tydeliggjort de avgjørende begrunnelsene for departementets forslag. Etter Barneombudets syn må departementet kunne vise til at mindre inngripende tiltak er vurdert også under dette punktet. Barneombudet mener at retten til koordinator og barnekoordinator bør bestå, og fraråder unntak fra dette. Det bør også her ses til andre muligheter for omfordeling og prioritering av ressurser, enn å gjøre unntak fra disse rettighetene til en svært sårbar gruppe

### **3. Endringer i opplæringsloven og barnehageloven**

Barneombudet mener kommunale og statlige myndigheter må strekke seg langt i å gi innfri retten til utdanning raskt og å sørge for at barn med behov for særskilt språkopplæring inkluderes i ordinær undervisning. Dette er ikke bare viktig for å få god opplæring, men vil også bidra til oppfyllelsen av andre rettigheter. Det å raskt bli inkludert i et fellesskap med andre barn, få faglig og sosial mestring og en meningsfull hverdag vil for eksempel være viktig og positivt for barnas utvikling og psykiske helse. Hensynet til barnets beste vil kunne tilsi at statlige myndigheter bør vurdere andre type virkemidler, for eksempel øke tilskuddene til kommunene, fremfor å gjøre inngrep i barns rettigheter.

#### **Utvide fristen til å tilby grunnskoleopplæring**

Departementet foreslår å endre opplæringsloven § 2-1 slik at fristen til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring utvides til senest innen tre måneder. Departementet ber om innspill på hvilken forlengelse som anses nødvendig og forsvarlig.

Barneombudet er bekymret for at den foreslåtte fristen ikke er forsvarlig. Selv tre måneder er lenge å vente i den situasjonen disse barna er i, og kan påvirke livskvaliteten og utviklingen deres negativt. Erfaring viser at barn utsatt for traumatiske hendelser har behov for normalitet og struktur i hverdagen. Derfor er utdanning og lek prioriterte oppgaver i humanitært arbeid. Barneombudet ber derfor departementet vurdere en kortere frist enn tre måneder. Vi merker oss at Utdanningsdirektoratet har bedt departementet vurdere seks uker eller to måneder. Som departementet skriver, bør fristen ikke settes lenger enn absolutt nødvendig.

Barneombudet stiller også spørsmål ved om tre måneder er nødvendig. Vi har forståelse for at det kan bli vanskelig for en del kommuner å sørge for et fullverdig opplæringstilbud innen en måned. Samtidig mener vi det er problematisk at loven åpner for unntak på generelt grunnlag, når det fortsatt er usikkert hvordan presset på kommunene vil bli. Som departementet skriver er det fortsatt uvisst hvor mange barn og unge som vil komme. Det er videre mange faktorer som spiller inn på den enkeltes kommunes muligheter til å innfri retten til utdanning, og for mange kommuner trenger ikke dette å bli uoverkommelig.

Barneombudet er glad for at departementet understreker at vilkåret om å gi opplæring *så raskt som mulig* fortsatt gjelder. Dette er viktig. Samtidig er vi bekymret for at en utvidelse av fristen likevel vil påvirke kommunenes prioriteringer i en presset situasjon. Barneombudet ber derfor departementet vurdere å opprettholde fristen på en måned, og heller åpne for en dispensasjons- eller godkjenningssordning. På denne måten blir det mulig å gjøre en konkret vurdering av om hvorvidt et slikt inngrep er nødvendig, og å føre kontroll med at det ikke gjøres større inngrep enn nødvendig. Forvaltningen av en slik ordning kan f.eks. legges til Statsforvalteren.

Dersom departementet utvider fristen, ber vi departementet om å sette mer konkrete vilkår. Det bør også komme klart frem av lov eller forskrift hva som ligger i vilkåret om å gi til tilbud *så raskt som mulig*. Det er viktig at unntakshjemmelen er snever og at departementet sørger for at det kommuniseres klart ut til kommunene hva som er forventet.

På bakgrunn av dette anbefaler vi ikke å innføre en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for ytterligere forlengelse av fristen. Vi mener dette er et alvorlig inngrep som bør behandles av Stortinget. Dersom departementet likevel går videre med dette mener vi det må settes en maksimal fristlengde.

### **Unntak fra krav om samtykke til at innføringstilbud gis i egne grupper.**

Departementet foreslår å innføre en midlertidig forskriftshjemmel som åpner for unntak fra kravet om samtykke fra eleven eller foresatte, før innføringstilbud gis i egne grupper.

Barneombudet er kritisk til forslaget. Vi har forståelse for at hensynet til fleksibilitet er viktig for kommunene, men savner en grundigere vurdering og vektlegging av hensynet til barnets beste, herunder hvilke konsekvenser dette kan få for barna det gjelder. Inkluderende opplæring er et viktig og grunnleggende prinsipp i både barnekonvensjonens artikkel 29 og opplæringsloven. Å bli inkludert i ordinære klasser fremfor egne innføringsklasser vil ha stor innvirkning på barnets mulighet til å bli inkludert i samfunnet og med jevnaldrende norske barn. Rapporten «det viktige er å bli Norsk...?» peker for eksempel på at innføringsklassene kunne være tydelig fysisk adskilt fra resten av skolen, og at barna selv kunne ønske de kunne få begynne tidligere i «vanlige» klasser.<sup>5</sup>

Departementet foreslår en forskriftshjemmel, men spør om høringsinstansenes syn på om behovet tilsier at det allerede nå bør fastsettes i lov. Barneombudet fraråder dette, og kan ikke se at det foreligger nok kunnskap til å si at dette vil bli nødvendig. Også her mener vi det vil være problematisk å innskrenke barnas rettigheter, med mindre det viser seg å bli helt nødvendig. Som departementet skriver er det fortsatt usikkert hva som vil utløse et slikt behov. Vi spør også her om det er mer hensiktsmessig og åpne for en dispensasjonsordning, som gjør at obligatoriske innføringsklasser kun opprettes der det her helt nødvendig.

### **Andre tilpasninger i barnehageloven eller opplæringsloven**

Barneombudet ber departementet være tilbakeholdne med å gjøre andre endringer i regelverket. Når det gjelder barnehage støtter vi Utdanningsdirektoratets vurderinger om at det bør utvises tilbakeholdenhet med å gjøre endringer i regelverket, og at myndighetene i stedet bør vurdere bruk av økonomiske og organisatoriske virkemidler.

---

<sup>5</sup> Redd Barna (2020). «DET VIKTIGSTE ER Å BLI NORSK...?» barn og unges tanker om å være ny i Norge» [https://nafo.oslomet.no/wp-content/uploads/2020/09/RB\\_Ny\\_i\\_Norge\\_0820.pdf](https://nafo.oslomet.no/wp-content/uploads/2020/09/RB_Ny_i_Norge_0820.pdf)

#### 4. Barnevern

Departementet foreslår i høringsnotatet en rekke unntaksbestemmelser som gjør det mulig for Bufetat, statsforvalter og den kommunale barneverntjenesten å fravike lov- og forskriftsfestede krav.

Barneombudet har forståelse for at det i unntakstilfeller kan være behov for å lette på noen av de overnevntes oppgaver, men savner at departementet viser til de avveininger og vurderinger som er gjort i forkant av forslagene. Hensynet til barnets beste skal vurderes i alle tilfeller som vedrører barn. Dette gjelder også forut for forslag som fremsettes i en presset situasjon. At vurderingene følger grunnleggende prinsipper, er ekstra viktig i situasjoner der myndighetene kommer under press. Slik vi ser det, må myndighetene være ekstra oppmerksomme når det gjelder de forslag som åpner opp for mindre tilsyn og oppfølging til barn i fosterhjem og på omsorgssentre.

Selv om departementet avslutningsvis viser til menneskerettslige vurderinger, fremstår disse i hovedsak som en opplisting av bestemmelser, hvor vurderingen tilpasses forslagene som allerede er konkludert og fremsatt. Departementet starter således i «feil» ende, og er etter vårt syn forpliktet til å vurdere hvilke oppgaver det vil være minst inngripende for barna at nedprioriteres i en ekstraordinær situasjon. Dette følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn. Nærmere bestemt innebærer dette at departementet, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon, må vurdere hvilke nedprioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste. I denne sammenheng handler dette om hvilke nedprioriteringer som vil være minst til skade for de barna det gjelder. Disse vurderingene kan vi ikke se at departementet har foretatt, og vil be om at disse synliggjøres i det videre arbeidet.

Barneombudet vil knytte ytterligere kommentarer til departementets forslag i det følgende.

##### **Bufetats ansvar**

Bufetat har ansvar for å gi et tilbud i omsorgssenter til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år. Enslige mindreårige under 15 år som er fordrevet fra Ukraina, og som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34, anses ikke som asylsøkere eller flyktninger så lenge de har opphold i Norge på dette grunnlaget. Departementet vurderer at fordrevne barn fra Ukraina har det samme behov for omsorg og beskyttelse som barn med annen utlendingsstatus, og at det derfor er naturlig at Bufetats tilbud og det statlige ansvaret også gjelder for denne gruppen, frem til bosetting i en kommune eller retur til hjemlandet.

Barneombudet støtter forslaget om at enslige mindreårige fra Ukraina med opphold etter utlendingsloven § 34 får de samme rettighetene som barn med status som asylsøker eller flyktning.

##### Adgang til å bruke private hjem

Departementet foreslår i høringsnotatet å åpne opp for at Bufetat skal kunne tilby noen barn et familiebasert botilbud. Departementet fremholder på side 59 at noen barn kan ha «bedre utbytte» av å bo i private hjem. Som et utgangspunkt er Barneombudet enig i dette, og vurderer at familiebaserte

botilbud vil kunne gi bedre og mer ivaretagende løsninger for mange barn, enn opphold i et omsorgssenter. Dette forutsetter imidlertid trygge og gode rammer for de barna dette gjelder.

Høringsnotatet inneholder få føringer for hvilke barn som vil være aktuelle for et slikt tilbud, eller hvilke vurderinger som skal gjøres av om barna skal bør få et familiebasert botilbud. Bufetat har heller ingen plikt til å tilby dette. Det fremstår derfor noe tilfeldig hvilke barn som vil få et slikt tilbud.

Barneombudet ber derfor departementet vurdere om det i større grad bør gis føringer for når det vil være aktuelt å benytte familiebaserte botiltak. Vi mener dette vil kunne sikre forutberegnelighet, og gjøre det enklere både for Bufetat og barn/verge å forholde seg til. Det er i denne sammenheng sentralt at det tas utgangspunkt i Barnekonvensjonens artikkel 3 og Grunnloven § 104 om barnets beste, da det må være utgangspunkt for om barnet skal få et slikt tilbud eller ikke.

Videre stiller Barneombudet spørsmål ved oppfølgingen av de familiebaserte botiltakene. Fordi barna i slike situasjoner vil oppholde seg hos en privat familie, må det stilles samme krav til oppfølging som ellers gjelder for fosterhjem. For barn som bor på omsorgssenter ivaretas disse av personene som er ansatt på sentrert. Det samme vil ikke være tilfellet for barn plassert i familiebaserte botiltak. Selv om statsforvalter også skal føre tilsyn med de familiebaserte botiltakene, kreves det etter vårt syn langt tettere og grundigere oppfølging.

Det må derfor fastsettes krav og retningslinjer for hvordan Bufetat skal følge opp disse hjemmene. Det er eksempelvis et behov for at den eller de personene som har ansvaret i Bufetat fysisk besøker hjemmet.

Barneombudet mener departementet også må drøfte hvilke krav som skal settes til kompetanse og opplæring av de familiebaserte botiltakene. I høringsnotatet vises det kun til at de samme krav skal stilles til disse familiene som til fosterhjem. Dette er i utgangspunktet vage og skjønnsmessige kriterier.

Barneombudet mener gode grunner taler for at det bør fastsettes ytterligere krav til denne type familier. Barn som kommer til omsorgssentre, er i utgangspunktet i en svært sårbar situasjon. Ofte har de med seg traumer og de har et særlig behov for trygge voksenpersoner som vet hvordan de skal gi disse barna god omsorg. God kompetanse hos omsorgspersonene er derfor en avgjørende forutsetning for at de familiebaserte botiltakene skal bli stabile og trygge omsorgsbaser for barna som kommer. Det kan for eksempel tenkes at disse hjemmene bør ha en spesiell kompetanse, eller ha erfaring med barn fra utsatte områder.

Barneombudet stiller seg videre kritisk til at Bufetat skal kunne delegere ansvaret for familiebaserte hjem til omsorgssentrene. Sentrene har på ingen måte den kompetansen Bufetat besitter når det kommer til opplæring og oppfølging. Vi frykter at en slik delegasjon vil kunne føre til at barn som plasseres i familiebaserte botiltak får svekket rettssikkerhet. Barneombudet anbefaler at Bufetat i alle tilfeller skal beholde ansvaret for de familiebaserte botiltakene. Vi støtter at hjemmene kan knyttes opp mot omsorgssentrene, slik at de har et kontaktpunkt.

Selv om familiebaserte tiltak, under de overnevnte forutsetninger, vil kunne være hensiktsmessig, stiller Barneombudet også spørsmål ved om man heller burde brukt disse midlene og hjemmene til direkte bosetning i kommunene. I denne sammenheng viser vi til Bufdirs hørings svar fra 2016 til forslag til ny lov om omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Det fremgår her på side 9 at:

*«Et mellomopphold i et statlig hjem kan, isolert sett, i mange tilfeller være bedre for barnet enn plass i et omsorgssenter. Ulempene med nye relasjonsbrudd dersom barnet må flytte når det får opphold i en*



kommune vil i utgangspunktet være størst for de minste barna, men det vil også være en belastning for større barn. Direktoratet anbefaler derfor at prinsippet om direkteplassering i asylfasen, slik at barn slipper å flytte til en nytt hjem ved bosetting, utredes nærmere. En slik modell kan bygge på visse grunntrekk, som for eksempel:

- Kommuner som har fattet vedtak om å bosette enslige mindreårige flyktninger rekrutterer fosterhjem etter avtale med statlig myndighet. - Hjemmene tas i bruk i asylsøkerperioden, som alternativ til opphold på omsorgssenter.

- Staten forplikter seg til å dekke kommunenes utgifter til fosterhjemmet i f.eks. ett år fra plassering, og til å gi en tilpasset opplæring og veiledning i samme periode. Deretter vil godtgjøring og forsterkningstiltak vurderes og fastsettes etter samme måte som for vanlige kommunale fosterhjem.

- Opplæring og veiledning til fosterhjemmet gis i regi av Bufetat uten kostnad for kommunen i frikjøpsperioden. En slik modell vil i utgangspunktet ikke være mer kostbar for staten enn ved å etablere og drive egne spesialiserte hjem, og har den fordelen for barna at de ikke behøver å flytte».

Barneombudet støtter Bufetats vurderinger og ber departementet å vurdere muligheten for at barna heller plasseres direkte i kommuner. Bufetat bør da bære kostnadene for dette i en gitt periode.

#### Plikten til å treffe oppfølgingsvedtak

Departementet foreslår på side 62 i høringsnotatet at kravet til å treffe oppfølgingsvedtak skal kunne fravikes i ekstraordinære situasjoner. Barneombudet støtter ikke departementets vurderinger under dette punkt.

Oppfølgingsvedtaket er Bufetats oppdrag til omsorgssenteret. Omsorgssenteret skal kartlegge barnet fra ankomst og komme med forslag til oppfølging (bvl. §5A-3, §5A-4 og §5A-5). Denne kartleggingen (3 uker etter ankomst) sendes til Bufetat som grunnlag for oppfølgingsvedtak (6 uker etter ankomst).

Kartleggingen skal fortsette, og skjer det store endringer (f.eks spesielle helseutfordringer, nyoppstått skade, familiegjenforening mm) skal ny informasjon/kartlegging sendes til Bufetat for nytt oppfølgingsvedtak.

Dersom det ikke treffes oppfølgingsvedtak, innebærer dette at barnets opphold på omsorgssentret ikke har grunnlag i et vedtak. Alle andre barn i Norge som gis offentlig omsorg har dette hjemlet i et vedtak. Barneombudet mener at en dialog mellom omsorgssenter og Bufetat og et journalnotat ikke er tilstrekkelig for å sikre barnets rettssikkerhet. Dette vil eksempelvis vanskeliggjøre klagemuligheter for barn/verge og føre til at omsorgssentret ikke har et vedtak som kan underbygge sitt arbeid overfor barnet. Barneombudet vil derfor be departementet vurdere om eventuelle kapasitetsutfordringer og ekstraordinære situasjoner kan avhjelpes uten at plikten til å treffes oppfølgingsvedtak bortfaller.

#### **Statsforvalters tilsyn med omsorgssentrene/familiebaserte botiltak**

For å ivareta rettssikkerheten til barna som oppholder seg i omsorgssentre, er det i dagens tilsynsforordning, i tillegg til det risikobaserte tilsynet, satt krav om at statsforvalteren skal gjennomføre minst to stedlige tilsyn per år på hvert omsorgssenter. Dette vil også gjelde for de familiebaserte botiltakene. På side 66-67 i høringsnotatet foreslår imidlertid departementet muligheter for å fravike

disse kravene gjennom endringer i tilsynsforordningen § 8 nytt syvende ledd. Den foreslåtte bestemmelsen innebærer at «Når det som følge av et høyt antall ankomster til Norge av personer fordrevet fra Ukraina er nødvendig for at statsforvalteren skal kunne prioritere sine tilsynsoppgaver på en formålstjenlig og forsvarlig måte, er statsforvalteren ikke bundet av kravet om antall stedlige tilsyn med omsorgssentre etter andre ledd».

Etter barnekonvensjonen artikkel 25 har barn som er plassert under statlig omsorg, rett til «*periodisk vurdering av den behandling barnet får og av alle andre forhold som har betydning for plasseringen av barnet*». Bestemmelsen omfatter alle former for plassering av barn under statlig omsorg. Et av hovedformålene er å beskytte barn mot misbruk. Barnekomitéen har indikert at denne retten ikke kan begrenses av ressurs hensyn.<sup>6</sup>

Artikkel 25 innebærer ikke et absolutt krav om et spesifikt antall vurderinger, det er tilstrekkelig at disse er *periodiske*. FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn indikerer at slike vurderinger skal skje «*preferably at least every three months*».<sup>7</sup> Retningslinjene er ikke bindende, men indikerer hvor hyppig det er ønskelig at slike vurderinger foretas.

Barneombudet er kritisk til å åpne for muligheter for at det lempes på tilsynskravene til barn som bor på omsorgssentre eller i familiebaserte botiltak. Barn på omsorgssentre og i de familiebaserte tiltakene er en særlig utsatt gruppe barn. Barna har flyktet fra krig og konflikt, og kommer til Norge uten omsorgspersoner. Dette setter særlige krav til oppfølgingen de får i Norge. Selv om det ikke kan utledes et konkret krav til antall periodiske vurderinger etter barnekonvensjonens artikkel 25, mener Barneombudet likevel at en bestemmelse som ikke setter krav til noen stedlige tilsyn harmonerer dårlig med Norges internasjonale forpliktelser. Selv om statsforvalter fremdeles skal føre tilsyn basert på en risikovurdering, frykter vi at barnas rettssikkerhet vil svekkes uten konkrete krav til antall stedlige tilsyn. Det er uheldig om det i forskrift gis inntrykk av at myndighetene vil være fritatt fra plikten til periodisk tilsyn med omsorgssentre.

Barneombudet vil derfor be departementet om å se på muligheten for at andre oppgaver hos statsforvalter enn antall tilsyn kan lempes på i en slik ekstraordinær situasjon. Vi vil også be om at disse vurderingene synliggjøres, slik at det er enklere å se hvorfor departementet faller ned på den valgte løsning.

## Den kommunale barneverntjenesten

### Opplæring av fosterhjem

Barneombudet ser at det i visse situasjoner kan være at barn må flytte inn før opplæring er fullført. Vi mener likevel at seks måneder er for lang tid, og at det må stilles krav om at fosterforeldrene har fått en grunnleggende innføring senest en måned etter at barnet har flyttet inn. Dette trenger ikke være like omfattende som et PRIDE-kurs, men må ta for seg sentrale elementer ved fosterhjemsoppdraget. Dersom barn skal flytte inn i fosterhjem før fosterforeldrene har gjennomført opplæring, må det i tillegg være en absolutt forutsetning at det stilles tilleggskrav til fosterforeldrene, som veier opp for manglende opplæring.

Barneombudet vil i tillegg vise til at det ikke under noen omstendighet bør være slik at manglende opplæring kombineres med mindre tilsyn/oppfølging, jf. høringsnotatets side 75-77. Dersom barn flytter

---

<sup>6</sup> *crc/c/mdg/co/3-4 avsnitt 41-42, Concluding observations madagascar 2012*

<sup>7</sup> FNs Retningslinjer for alternativ omsorg for barn, A/RES/64/142, pkt. 67.

inn i fosterhjemmet før opplæring er fullført, må barnet ha krav på minimum fire tilsyn- og oppfølgingsbesøk.

### Tilsyn- og oppfølgingsbesøk

Innledningsvis vises det til de generelle utgangspunktene om statens plikt til å sørge for periodiske vurderinger etter barnekonvensjonen artikkel 25 og FNs retningslinjer for alternativ omsorg, jf. punktet om statsforvalters tilsyn over. De samme hensyn gjør seg her gjeldende ved at departementet foreslår å åpne for muligheter for at barn under offentlig omsorg får et svakere rettsvern, enn det som i dag er tilfellet.

Barneombudet er skeptisk til at det skal kunne åpnes for færre antall tilsyns- og oppfølgingsbesøk i fosterhjem. Dette er barn som ofte befinner seg i sårbare situasjoner og som er avhengig av gode tilsyns- og oppfølgingsordninger. I Norge er den psykiske helsen hos barn i fosterhjem godt dokumentert. En undersøkelse fra 2013 viste at rundt halvparten av barn i fosterhjem som deltok i undersøkelsen oppfylte kriteriene for én eller flere psykiske lidelser.<sup>8</sup> I tillegg viste evalueringen av CARE-prosjektet at 74% av barna som ble kartlagt hadde behov for tiltak fra to eller flere tjenester, mens 56 % hadde behov for tiltak fra tre eller flere tjenester.<sup>9</sup> I tillegg vet vi at det er mange brudd i fosterhjem, og undersøkelser viser at 39 % av barn i fosterhjem flytter minst 1 gang – 25 % flytter 5 ganger eller mer.<sup>10</sup>

Samlet sett tilsier dette etter vårt syn at myndighetene bør være svært tilbakeholdne med å foreslå endringer som vil svekke disse barnas rettsikkerhet. Vi vil på denne bakgrunn be departementet om å foreta en grundig vurdering av om det er andre oppgaver enn tilsyns- og oppfølgingsbesøk som bør nedprioriteres ved store kapasitetsutfordringer.

### Forskriftshjemmel om unntak fra fristene i § 4-2 første ledd og § 6-9 første ledd

Departementet har i høringsnotatet foreslått nytt fjerde ledd i barnevernloven § 6-9, som skal gi departementet mulighet til å gi forskriftsbestemmelser som fraviker kravene i barnevernloven §§ 4-2 første ledd og 6-9 første ledd. Unntakene gjelder fristen i § 4-2 om at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp av undersøkelser, og fristen i § 6-9 om at en undersøkelse etter § 4-3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder.

Barneombudet er kritisk til forslaget. Bakgrunnen for fristkravene i barnevernloven er at bekymringsmeldinger skal gjennomgås raskt og at undersøkelser ikke trekker for lenge ut i tid. Dette er viktig fordi det for mange barn kan være avgjørende at barneverntjenesten kommer tidlig inn. Vi mener at departementet gjennom lovforslaget gir seg selv en stor mulighet til å dispensere fra lovens krav. Vi vil derfor på det sterkeste anbefale departementet å vurdere om kapasitetsutfordringer kan løses på en mindre inngripende måte, og viser til vårt innledende avsnitt overfor om barnets beste-vurderinger. Dersom det mot formodning skal gis en slik forskriftshjemmel, er det viktig at departementet sørger for at nye forskriftsbestemmelser i tilstrekkelig grad sikrer at alle barn får hjelp til rett tid.

---

<sup>8</sup> Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors. Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health 2013, 7:39 doi:10.1186/1753-2000-7-39

<sup>9</sup> [https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/prosjekter/barn-i-risiko/Videolansering%20av%20evalueringsrapport/evaluating\\_caremodellen\\_2020\\_godkjent.pdf](https://www.med.uio.no/klinmed/forskning/prosjekter/barn-i-risiko/Videolansering%20av%20evalueringsrapport/evaluating_caremodellen_2020_godkjent.pdf)

<sup>10</sup> [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3419/6378\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/3419/6378_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh  
barneombud

Mathias Lia Nordmoen  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Torggata 2-4,  
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,  
0028 Oslo