

Bufdir

Regionene i Bufetat
Landets kommuner
Landets fylkesmenn

LINDÅS, MELAND OG RADØY Barnevern	
23 MAI 2019	
Saksnr. 19/1247	Dok.n. 1
Saksbeh. SMF	Grad

Deres ref:

Vår ref: 2017/53879-9

Arkivkode: 340

Dato: 20.05.2019

Tolkningsuttalelse – Innholdet i bistandsplikten, barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a

Direktoratet viser til tolkningsuttalelse av 23. mars 2018, som omhandler innholdet i bistandsplikten og ansvaret til stat og kommune.¹ Direktoratet klargjorde i denne uttalelsen de grunnleggende ansvarsforholdene mellom stat og kommune og innholdet i bistandsplikten. Direktoratet har også tidligere gitt flere avklaringer og presiseringer knyttet til mer konkrete problemstillinger hvor Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetats) ansvar har blitt tydeliggjort.^{2 3 4}

Vi er kjent med at det fortsatt oppstår uenighet og tvil om bistandsplikten innhold, særlig hvordan ulike momenter skal vektlegges i forsvarlighetsvurderingen. Direktoratet ønsker derfor å presisere regelverket ytterligere. En felles forståelse av roller og ansvar er viktig for både statlig og kommunalt barneverns mulighet til å yte gode og forutsigbare tjenester.

Utfordringsbilde

Statlig og kommunalt barnevern yter tjenester til barn og unge med store og komplekse behov.⁵ God samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og barnevernet har derfor blitt stadig viktigere. Samtidig har spesialisthelsetjenesten over år bygget ned sitt døgntilbud.⁶ Det har også vært en bevist strategi i Norge å redusere antall barn i fengsel.⁷ Sammen med et større fokus på barns medvirkning og geografisk nærhet har dette medført økt etterspørsel etter skreddersydde tiltak fra Bufetat.

¹ Tolkningsuttalelse fra Bufdir av 23. mars 2018

² Tolkningsuttalelse fra Bufdir av 14. desember 2018

³ Tolkningsuttalelse fra Bufdir av 4. desember 2015

⁴ Tolkningsuttalelse fra Bufdir av 7. oktober 2015

⁵ Rapport fra NTNU 23. mars 2015, Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner

⁶ Fra 2010 til 2017 har tallet på døgnplasser i det psykiske helsevernet for barn og unge blitt redusert fra 325 plasser til 300. Sett opp mot økning i befolkningstall er raten redusert med 7 prosent fra 2010 til 2017

⁷ St.meld. 37 2007-2008, NOU 2008:15

Mange institusjonsplasseringer skjer i dag utenfor Bufetats planlagte kapasitet, det vil si utenfor de statlige institusjoner og private institusjoner som Bufetat har rammeavtale med. Dette kan utgjøre en risiko med hensyn til tiltakenes kvalitet. En slik utvikling har økonomiske konsekvenser og vanskeliggjør Bufetats mulighet til samlet sett å tilby forsvarlige og egnede tiltak til alle landets kommuner.

Bistandsplikten innhold og forvaltningsnivåenes ansvar

Barneverntjenesten bestemmer om et barn skal plasseres utenfor hjemmet og type tiltak. Bufetat har på sin side ansvar for valg av institusjonsplass og for å tilby kommunen et konkret fosterhjem til det enkelte barn. På samme måte som når barneverntjenesten tilbyr hjelpetiltak til en familie, skal hensynet til barnets beste være avgjørende for Bufetat ved valg av tiltak, jf. barnevernloven § 4-1 første ledd første punkt. Det skal tas utgangspunkt i det enkelte barns individuelle behov, og et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og Bufetat er en forutsetning for at barnets behov ivaretas på en god måte.

Bufetat har et overordnet ansvar for å forvalte tiltaksapparatet på vegne av alle barneverntjenester i Norge, slik at alle barn som trenger det får et forsvarlig og tilpasset tiltak. Dette innebærer at Bufetat i likhet med andre velferdstjenester må foreta prioriteringer innenfor tilgjengelige ressurser for å kunne gi nødvendig hjelp til de barn som har behov for dette. Prioriteringene må skje innenfor rammene av de krav som stilles til egnet og forsvarlig tiltak. Hvis det er flere tiltak som kan ivareta barnets behov på en forsvarlig måte vil andre hensyn kunne være en del av Bufetats vurdering ved valg av tiltak. Det enkelte barnets behov må derfor balanseres mot andre hensyn, som økonomi og ressursutnyttelse i statlig tiltaksapparat. I praksis vil utøvelsen av bistandsplikten kunne avhenge av hvilke tiltak som er tilgjengelige. Kravet til forsvarlighet innebærer uansett at tiltaket må være tilpasset barnets behov.

Bufetat skal alltid tilstrebe at det enkelte barn får et tiltak som er best mulig tilpasset barnets behov og holder en høy kvalitet. Om bistandsplikten er oppfylt i det enkelte tilfelle vil avhenge av om tiltaket som tilbys kan anses forsvarlig og til barnets beste. I en vurdering av om Bufetat har tilbudt et forsvarlig tiltak, vil ikke det avgjørende være om tiltaket objektivt sett er å anse som det best tenkelige for det aktuelle barnet eller om barneverntjenesten foretrekker et annet tiltak, men om valget av tiltak er forsvarlig og bedre for barnet enn ikke å motta tiltaket, eventuelt det beste av de alternative tiltakene Bufetat tilbyr.

- **Vektlegging av barnets synspunkter**

I Bufetat sitt arbeid med å finne et egnet og forsvarlig tiltak vil barnets synspunkter være vesentlige elementer i vurderingen, jf. barnevernloven § 4-1 første punkt. Kommunen har ansvar for å utrede barnet, innhente barnets synspunkter og formidle opplysningene til Bufetat når det anmodes om bistand. Bufetat har på sin side et selvstendig ansvar for at barnets synspunkter blir vurdert når tiltak skal velges, og må i likhet med kommunen vise hvordan barnets synspunkter er tatt inn og vektlagt i vurderingene og ved tiltaksvalg.

Barnets rett til medvirkning betyr ikke at barnet kan velge tiltak. Det vil ikke alltid være mulig, eller riktig, å følge barnets ønsker. Barnets rett til å medvirke er ikke en rett til å bestemme. Faglig forsvarlig oppfølging og behandling kan ikke settes til side fordi det går på tvers av barnets ønsker. Dette ble problematisert i Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder sin tilsynsrapport fra februar 2018 side 18 «Historien om Stina».⁸ Barnets mening er et av flere momenter som skal tillegges vekt ved valg av tiltak, og Bufetat må gjøre en selvstendig faglig vurdering. Beslutninger som går på tvers av barnets

⁸ [Fylkesmannens rapport](#)

ønsker må begrunnes. Det er viktig at Bufetat er bevisst sitt ansvar for å sikre konkrete og gode helhetsvurderinger av hvilket tiltak som vil være til barnets beste. Vurderingene skal dokumenteres.

- **Vektlegging av avstand mellom hjemstedet og institusjonen**

I 2018 ble 981 barn plassert i barneverninstitusjon gjennom Bufetat, og 106 av disse ble plassert med hjemmel i barnevernloven § 4-24 med formål om å gi ungdommen oppfølging for alvorlige atferdsvansker. Institusjonstilbudet er med andre ord et spesialisert tiltak, og det kan ikke kreves at Bufetat skal være dimensjonert for å tilby institusjonsplasser med geografisk spredning slik at alle ungdommer kan plasseres i nærheten av hjemstedet sitt.

Lang avstand fra barnets hjemsted til institusjonen vil derfor ikke i seg selv innebære at tiltaket anses uforsvarlig. Ved valg av institusjonsplass må Bufetat imidlertid alltid vurdere avstanden mellom hjemstedet og institusjonen, herunder barnets behov for kontakt med familie og nettverk. Barnets behov for kontakt med familie, venner og etablert miljø må vurderes konkret opp mot barnets behov for opphold på en institusjon som på en god måte kan gi omsorg og behandling. Tiltaket må vurderes å være bedre for barnet enn om barnet ikke blir plassert. Dersom avstanden er så lang at kontakt med familie og nettverk vanskeliggjøres må Bufetat vurdere og dokumentere hvordan dette er vektlagt i forsvarlighetsvurderingen. I en slik vurdering bør det redegjøres for mulige kompenserende tiltak for å opprettholde kontakt.

- **Barneverntjenesten og Bufetats samhandlingsansvar**

Valg av tiltak for det enkelte barn forutsetter god samhandling og faglig dialog mellom det statlige og det kommunale barnevernet. Verken statlig eller kommunal barnevernmyndighet kan utføre oppgavene sine på en forsvarlig måte uten god bistand og et godt samarbeid.

Bufetat må ha dimensjonert sitt tiltaksapparat på en forsvarlig måte, og ha god oversikt over tilgjengelige tiltak og kvaliteten på disse. Forsvarlighetskravet innebærer også at Bufetat i sin utøvelse av bistandsplikten må sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag ved valg av tiltak for det enkelte barn, og at det blir foretatt vurderinger av om tiltaket som tilbys kommunen er egnet for å ivareta barnets behov. De faglige vurderingene til Bufetat må dokumenteres.

Bufetats bistandsplikt inntreffer etter anmodning fra den kommunale barnevernstjenesten. Loven oppstiller ikke formkrav til denne anmodningen.⁹ Kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer imidlertid normalt et krav til skriftlighet. Kommunen har ansvar for å gi Bufetat tilstrekkelig opplysninger til at det kan foretas et forsvarlig tiltaksvalg. Det kan derfor stilles krav til hvilke opplysninger en slik anmodning må inneholde for at Bufetat på en forsvarlig måte skal være i stand til å finne et egnet og forsvarlig tiltak til barnet. Kommunens utredning av barnets omsorgsbehov og beskrivelser av barnets behov for oppfølging fra andre instanser er en forutsetning for en forsvarlig utøvelse av bistandsplikten. Mangelfull utredning kan resultere i feilplasseringer og kan få store konsekvenser for det enkelte barn og andre barn og unge som er plassert på samme institusjon.

En anmodning om plassering av et barn utenfor hjemmet må derfor blant annet inneholde opplysninger om faktiske forhold, kommunens barnevernfaglige vurderinger av barnets behov, barnets ønsker om tiltak og hvorvidt det er vurdert om barnet kan plasseres i familie eller nettverk. Når barneverntjenesten anmoder om institusjonsplass for et konkret barn må det forutsettes at den har en plan for institusjonsoppholdet og hva slags oppfølging plasseringen skal avløses av. For Bufetat vil en slik plan være viktig informasjon ved valg av institusjonsplass for det enkelte barn og bidra til at bistandsplikten totalt sett kan forvaltes på en god måte. En anmodning om institusjonsplass fra kommunen skal derfor, hvis det er mulig, inneholde en plan for oppholdet og videre oppfølging av

⁹ Tolkningsuttalelse fra Bufdir av 23. mars 2018

barnet. Barneverntjenesten må evaluere og eventuelt endre planen under institusjonsoppholdet. Barnevernloven § 4-16 og § 4-28 stiller krav til barneverntjenestens oppfølging av institusjonsplasseringer etter en omsorgsovertakelse og plasseringer grunnet alvorlige atferdsvansker.

Før barneverntjenesten anmoder Bufetat om institusjonstiltak må den videre ha vurdert om plassering i henhold til barnevernloven er riktig tiltak og til barnets beste, eller om barnet/den unge har psykiske vansker av en slik karakter at en plassering i psykiatrien er nødvendig for å gi forsvarlig helsehjelp. Tilsvarende må det redegjøres for hva slags oppfølging barnet eventuelt vil ha behov for mens det bor på en barneverninstitusjon. Dette er vurderinger som er viktige for Bufetat å ha kjennskap til i sitt arbeid med å finne forsvarlig tiltak. Direktoratet vurderer at også slike opplysninger skal følge med kommunens anmodning.

Dersom barneverntjenesten vurderer at barnet ikke tilbys forsvarlig helsehjelp kan barneverntjenesten klage til Fylkesmannens helseavdeling. Dette kan være viktig for å sikre barnet forsvarlig helsehjelp, og det er viktig at barneverntjenesten benytter seg av denne muligheten til å klage.

Bufetat har også et selvstendig ansvar for å vurdere om plassering etter barnevernloven er egnet og forsvarlig, eller om det aktuelle barnet har vansker av en slik karakter at innleggelse i eller annen oppfølging i psykiatrien fremstår som nødvendig. Hvis Bufetat vurderer at innleggelse i psykiatrien er nødvendig, må den i første omgang gå i dialog med barneverntjenesten om dette. Det vil imidlertid alltid være kommunalt barnevern som er hovedansvarlig for fortløpende å vurdere barnets behov for helsehjelp, og for å være pådriver for at barnet får den helsehjelp som vurderes nødvendig. Dersom Bufetat er uenig med kommunen i deres vurderinger vil Bufetat kunne ta dette opp med Fylkesmannen. Dersom barneverntjenesten har fått avslag på sin henvisning om helsehjelp, kan Bufetat på eget initiativ anmode Fylkesmannen å vurdere om barnet har fått forsvarlig helsehjelp.

Bufetats bistandsplikt gjelder uavhengig av sakens kompleksitet

Barne- og likestillingsdepartementet har i brev til direktoratet datert 14. september 2018 presisert at Bufetat ikke kan avslå kommunens anmodning om bistand til plassering av barn utenfor hjemmet basert på egne vurderinger av muligheten til å ivareta barn innenfor rammene av barnevernloven. Det er påregnelig at enkelte barn som skal plasseres utenfor hjemmet har omfattende behov for oppfølging og alvorlige atferdsvansker, og Bufetats tiltaksapparat må være dimensjonert for dette. Dette betyr at det til enhver tid og uavhengig av sakens kompleksitet skal finnes tilgjengelige og egnede tiltak når kommunen anmoder om bistand til plassering av barn utenfor hjemmet. Loven åpner ikke for at Bufetat kan avslå kommunens anmodning om bistand ut fra en forsvarlighetsvurdering av plasseringen. Dette gjelder både ved ordinære plasseringer og akutt plasseringer.¹⁰

Mange barn og unge har behov for ulike typer helsehjelp samtidig som de mottar barneverntjenester. Direktoratet vil imidlertid understreke at verken kommunal barneverntjeneste eller barneverninstitusjoner har ansvar eller forutsetninger for å yte helsehjelp. Begrepet behandling i barnevernsloven er knyttet til barnevernets ansvar for å bidra til endringsarbeid knyttet til barn og ungdoms adferd forstått som evne til å knytte relasjoner, regulering av følelser, deltagelse i sosiale sammenhenger, skolegang mv. Dette må ikke forveksles med det allment brukte behandlingsbegrepet forstått som helsehjelp. Barneverntjenesten som plasserer barn og unge i tiltak utenfor hjemmet har imidlertid et viktig ansvar for å være pådriver for at barnet mottar nødvendig helsehjelp fra ansvarlige myndigheter. Barneverninstitusjoner har også

¹⁰ Ot.prop. nr. 44 (1991-1992) side 71-72 og 115.

et ansvar for å legge til rette for og bidra til at barnet mottar nødvendig helsehjelp når barnet er plassert i institusjon.

Uenighet om inntak og utskrivning fra institusjon

Bufetat kan ikke på eget initiativ skrive barn ut fra en institusjon. Dersom det oppstår uenighet mellom barneverntjenesten og Bufetat om inntak og utskrivning følger det av barnevernloven § 5-4 at Fylkesmannen etter anmodning skal ta stilling til spørsmål om innskrivning og utskrivning. Det følger også av Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling (tilsynsforskriften) § 7 femte ledd at tilsynsmyndighetene skal påse at eventuelt tilbakehold i institusjon av barn plassert uten eget samtykke etter barnevernloven § 4-24, ikke skjjer utover det som følger av loven og fylkesnemndas vedtak.

Fylkesmannen i Buskerud har i henvendelse til direktoratet av 19. februar 2018 stilt spørsmål om lovligheten av plasseringer som innebærer omfattende tvang over tid uten at formålet med institusjonsoppholdet nås.

I tolkningsuttalelse av 19. februar 2018 skrev direktoratet følgende om barneverntjenestens ansvar for å vurdere om en atferdsplassering kan opprettholdes:

«Når plasseringen har vart i 6 måneder skal barneverntjenesten vurdere tiltaket på nytt. Det betyr at barneverntjenesten skal foreta en konkret vurdering av om det er grunnlag for å opprettholde plasseringen. En plassering kan ikke opprettholdes dersom den ut fra en faglig vurdering ikke er egnet til å oppnå formålet med plasseringen. En plassering kan heller ikke opprettholdes dersom den reelt sett er begrunnet i å beskytte samfunnet.»

Plasseringer med hjemmel i barnevernloven §§ 4-24, 4-25 og 4-26 innebærer en frihetsberøvelse av barnet grunnet alvorlige atferdsvansker. Retten til personlig frihet er menneskerettslig beskyttet i EMK art. 5, Barnekonvensjonen art. 37 og i Grunnloven § 94. Legalitetsprinsippet stiller strenge krav til grunnlaget for å etablere og opprettholde en slik plassering. Plasseringen skal ikke opprettholdes dersom tiltaket ikke er egnet til å oppnå formålet med plasseringen, og utelukkende fremstår som oppbevaring og/eller beskyttelse av samfunnet.

Bufetat har et selvstendig ansvar for forsvarligheten i egne tiltak, og i likhet med barneverntjenesten et ansvar for at plasseringer ikke opprettholdes i strid med loven. Bufetat kan ikke unnlate å gi kommunen tilbud om institusjonsplass eller avslutte plasseringen basert på egne vurderinger. Dersom Bufetat vurderer at en plassering er i strid med loven og ikke kan opprettholdes, og barneverntjenesten er uenig i dette, må Bufetat formidle sine vurderinger til Fylkesmannen som da må ta stilling til om plasseringen skal avsluttes.

Plasseringshjemmel for barn i institusjon

Omtrent tre av fire barn som bor i enetiltak er plassert etter barnevernlovens omsorgshjemler, jf. barnevernlovens §§ 4-12, 4-4, 6. ledd og 4-6 (tall fra 2018). Barn som bor i enetiltak har ofte vært plassert i flere institusjonstiltak tidligere, og i en del tilfeller flytter de til enetiltak fordi det ikke er mulig å ramme dem inn/gi dem et forsvarlig institusjonstilbud i en ordinær barneverninstitusjon. Direktoratet vil bemerke at andelen av disse barna som er plassert på omsorgshjemler fremstår som høy.

Kommunal barneverntjeneste har et fortløpende ansvar for å følge med på at barn som bor utenfor hjemmet er plassert på riktig hjemmel, herunder er plassert i henhold til den plasseringsbestemmelsen som gir best grunnlag for å ivareta barnet på en formålstjenlig måte. Bufetat har som nevnt et selvstendig ansvar for forsvarlighet i egne tiltak. Dette innebærer at dersom Bufetat vurderer at et barn

eller en ungdom er plassert på feil hjemmel har Bufetat et ansvar for å ta dette opp med kommunen. Dersom kommunen er uenig, bør Bufetat vurdere å anmode Fylkesmannen om å se på saken. Fylkesmannen vil i kraft av sitt tilsynsansvar med barneverninstitusjonene ha et selvstendig ansvar for å påse at barn og ungdom er plassert på riktig hjemmelsgrunnlag, jf. tilsynsforskriften § 2.

Ansvarsforhold når barn plasseres direkte av barneverntjenesten

Statens betalingsansvar for barn i institusjon følger av barnevernloven § 9-4, der det fremgår at Bufetat skal dekke utgiftene som *«overstiger den andel av utgiftene som kommunen plikter å betale etter barnevernloven § 9-5»*. Det følger av barnevernloven § 9-5 at Bufetat kan kreve egenandel fra kommunen ved bruk av institusjon. Kostnadene til institusjonsoppholdet utover det som dekkes av den kommunale egenbetalingen, skal dekkes av staten.

Statens betalingsansvar for institusjonsopphold henger nøye sammen med bistandsplikten. Når Bufetat har bistandsplikt har etaten også et betalingsansvar. Dersom kommunen selv plasserer barn i en institusjon, uten at dette er forhåndsklarert med Bufetat, vil kommunen selv stå økonomisk ansvarlig for plasseringsutgiftene. Manglende betalingsansvar for staten innebærer imidlertid ikke at plasseringen må opphøre og at barnet må flyttes. Barneverntjenesten må i en slik situasjon selv ta stilling til videreføring av plasseringen. Hensynet til barnets beste må være et grunnleggende hensyn ved en slik beslutning. Barneverntjenesten påtar seg med andre ord en økonomisk risiko ved en slik plassering.

Tilsvarende gjelder plasseringer i fosterhjem uten involvering av statlige myndigheter.

Med hilsen

Anders Henriksen (e.f)
avdelingsdirektør

Hilde Håland
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:
Barne- og likestillingsdepartementet
Landets fylkesnemnder
Sentralenheten for fylkesnemndene
Barne- og familieetaten, Oslo kommune
Statens helsetilsyn
Barneombudet
Statens helsetilsyn
Barneombudet