

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
11/12/JV.ås

Dato:
09.11.12

Høringsuttalelse – forslag til endringer i barnevernloven

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har i høringsbrev datert 05.09.12 bedt om høringsinstansenes synspunkter på forslag til endringer i barnevernloven. Forslagene omhandler endringer i finansieringsansvaret hos stat og kommune, samt styrking av barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet. De foreslåtte endringene er en del av regjeringens barnevernløft, som i tillegg til ny organisering og nye prioriteringer også skal være et ressursløft, og innebære en økning i kommunale stillinger. Norsk Barnevernsamband ser positivt på at kommunene får et større og tydeligere faglig og økonomisk ansvar for barnevernet, men mener det er helt nødvendig med økte ressurser til den kommunale førstelinjetjenesten for å sikre et godt barnevern.

Medlemsorganisasjonene tilknyttet Norsk Barnevernsamband har blitt spurt om innspill til arbeidet med høringen, men få av dem har benyttet seg av en dialog i dette arbeidet. Flere av våre medlemsorganisasjoner er egne høringsinstanser og vil selv avgi egne høringssvar. Denne uttalelsen er basert på et grundig forarbeid og drøfting i styret i Norsk Barnevernsamband.

Vi vil bemerke at høringsnotatet har vært vanskelig å sette seg inn i. Det er uoversiktlig, mangler et innledende sammendrag, er preget av gjentakelser og mangler en sammenfatning av forslag til endringer.

Fordeling av oppgaver og finansieringsansvar mellom stat og kommune

De foreslåtte endringene vil få store konsekvenser for samhandlingen mellom stat og kommune. Prinsipielt ser Norsk barnevernsamband positivt på at det foreslås større samsvar mellom faglig ansvar og finansieringsordning. Med de nye endringsforslagene vil kostnadene bringes nærmere beslutningstakerne, og det vil gi større nærhet til barn og foreldre. Med dette kan kommunene som har det helhetlige ansvaret også for barn under omsorg, få større

handlefrihet i tiltaksvalg. Det vil gi kommunene bedre muligheter til å skreddersy tiltak. NBS tror dette vil kunne løse noe av samhandlingsproblematikken mellom stat og kommune.

Forslagene innebærer at Bufetat vil få redusert sitt mandat og ansvarsområde, og Bufdir vil få mer rendyrkede direktoratoppgaver i form av generell faglig utvikling i feltet, utarbeidelse av felles standarder for kvalitet, opplæring i ulike kartleggingsverktøy m. m.. Norsk Barnevernsamband slutter seg til en slik endring. Tilbudet om faglig hjelp i enkeltsaker fra Bufetat (fagteam) til kommuner som ønsker det, må ikke bygges ned før nødvendig kapasitet og kompetanse er en realitet, også i de mindre kommunene.

Finansieringsmodell

Selv om Norsk Barnevernsamband kan slutte seg til prinsippet om mer ansvar til det kommunale nivået, er vi likevel bekymret for om og hvordan kommunene vil prioritere barnevernsarbeidet når midlene inngår som en del av rammefinansieringene til kommunene. Vi er i særlig grad bekymret for hvordan små kommuner skal kunne finne økonomisk dekning for kostnadskrevenne barneverntiltak, for eksempel rettet mot ungdom som viser store atferdsproblemer. Vi stiller spørsmål ved om kravet til at kommunenes barnevern skal være "forsvarlig" vil være tilstrekkelig i denne sammenheng. NBS er redd for at finansieringsmodellen som foreslås, vil kunne føre til et mindre likeverdig barnevern. Barnevernssektoren må som andre sektorer legge vekt på økonomistyring, men NBS er skeptisk til at prinsippet om kostnadsnøytralitet fravikes. Dette prinsippet skal sikre kommuner med dårlig økonomi å kunne ta faglige hensyn og slik prioritere likhet for barn i kontakt med barnevernet, uavhengig av økonomi. NBS tror ikke at kommunene vil gjøre bedre og riktigere valg av tiltak ved de forslåtte finansielle insentiv. I høringsnotatet legges det opp til at problemet for de små kommunene skal løses ved samarbeid om barneverntiltak for å kunne dekke brukernes behov. Inntil dette samarbeidet er på plass vil det være svært vanskelig for en del mindre kommuner å imøtekomme barn som trenger kostnadskrevenne barneverntiltak. Det er viktig at ikke barna blir skadelidende i en overgangsperiode, inntil et godt nok interkommunalt samarbeid er på plass. NBS mener også at det trengs mer direkte føringer når det gjelder interkommunalt samarbeid for å sikre et godt barnevern i alle kommuner. Ansvar må ikke pulveriseres. Interkommunalt samarbeid medfører utfordringer knyttet til politisk ansvarsfordeling, prioritering av oppgaver, prioritering av ressurser og større geografiske avstander. NBS mener videre at det må etableres særskilte ordninger for særlig vanskeligstilte kommuner, hvor det kan søkes statlig refusjon for barnevernsutgifter. Dette for å sikre at det alltid er faglige vurderinger som er viktigst når det fattes beslutninger om barneverntiltak, og ikke økonomiske hensyn.

Norsk Barnevernsamband stiller også spørsmålsteget ved beregningsgrunnlaget for overføringer til kommunene. Kostnadene vil bli høyere for kommunene enn hva som antydes i høringsnotatet. Økt ansvar for kommunene må følges opp med de nødvendige økonomiske overføringer. Norsk Barnevernsamband mener at de statlige tilskuddene til kommunene i noen grad må være behovsstyrt, og ikke bare beregnet utfra innbyggertall (barn pr. tusen innbygger) i kommunene.

NBS mener at høringsnotatet for lett avviser et klart ønske fra flere av de store byene om et helhetlig oppgave- og finansieringsansvar. Argumentet om at en slik ordning vil gå ut over kvaliteten i et helhetlig nasjonalt barnevern, er dårlig begrunnet i høringsnotatet. Vi vil anbefale at departementet kommer tilbake med en grundigere utredning av dette spørsmålet, nettopp for å sikre et differensiert og godt utbygd barnevern i hele landet.

Institusjonstilbud

I høringsnotatet foreslås det å gradvis øke kommunenes egenandel for statlige institusjonsplasseringer, slik at denne blir mer i samsvar med de faktiske kostnadene ved institusjonsopphold. NBS er som nevnt tidligere imot dette det utfra prinsippet om kostnadsnøytralitet. Evalueringene av forvaltningsreformen har vist at det er vanskelig å finne passende institusjoner for barnet, og at bruken av fosterhjem øker. Når prisen for institusjonsopphold øker betraktelig, er sannsynligheten stor for at spesielt de små kommunene vil velge andre løsninger, som fosterhjem med forsterkning. Allerede i dag ser vi at det hender at barn som burde vært på en institusjon med formelt kvalifisert personell, blir plassert i fosterhjem. Norsk Barnevernssamband er redd for at denne tendensen kan øke med den foreslåtte finansieringsmodellen. Økt etterspørsel etter fosterhjem krever også en styrking av fosterhjemtjenesten. Dette er det ikke tatt stilling til i høringsnotatet. Norsk Barnevernssamband mener det er fare for at det oppstår en ny slagside ved at det er etterspørselen etter institusjonsplasser fra kommunene som vil avgjøre hvor differensiert tilbudet blir. Vi vil understreke at det må sikres at barn med behov for institusjonsopphold får den hjelpen de trenger og ser det også slik at når tiltak skal finnes for de enkelte barn eller nye tiltak skal skapes, må man i større grad involvere dem det gjelder. Det er ikke bare et spørsmål mellom stat og kommune at et differensiert tilbud opprettholdes. Vi ser heller ikke at dette er drøftet i høringsforslaget.

Det foreslås i notatet at Bufetat ved fagteam skal ha anledning til å kreve en tilleggsutredning av et barn når de mener det trengs for å finne det beste tiltaket for barnet. Dette kompliserer etter NBS' syn samarbeidet mellom kommune og stat og forsøket på å gjøre arbeidsdelingen mellom dem klarere. Problemet må løses på annen måte som f. eks. ved tilstrekkelig bemanning og kompetansehevende tiltak.

Barns rettsikkerhet og medvirkning i barnevernet

Høringsnotatets del 3 omhandler styrking av barns rettssikkerhet i barnevernet. Norsk Barnevernssamband støtter i hovedsak disse forslagene. Vi mener det er svært viktig å sikre at barn og unge i barnevernet i større grad blir hørt og direkte involvert i spørsmål som gjelder deres omsorgs- og livssituasjon. NBS mener noen av forslagene inneholder uklarheter og vage formuleringer som med fordel kan tydeliggjøres og forsterkes.

Forsvarlighet

I kapittel 12 foreslås det å lovfeste krav til forsvarlighet i barnevernloven, på lik linje med innen helse- og sosiallovgivningen. Norsk Barnevernsamband ser dette som et viktig tiltak for å styrke rettsikkerheten til barn i barnevernet, og støtter forslaget om å innføre en rettslig standard som setter krav til faglig forsvarlige tjenester.

Kravet om forsvarlighet må tydeliggjøres overfor kommunene, herunder hvilken instans som skal fastsette hva som regnes som forsvarlig. I høringsnotatet framgår det at det skal være rom for skjønn for kommunene mellom god barnevernfaglig praksis og forsvarlighetskravets nedre grense. Vi mener det er uklart hva som skal regnes som minimumsstandard for barnevernets arbeid i kommunene. Vi ser ikke at dette er løst i høringsnotatet.

Barns rett til medvirkning og mulighet for å ha en særskilt tillitsperson

I høringen vurderes barns rett til deltakelse, slik den kommer til uttrykk gjennom bestemmelsene i barnekonvensjonen og barnevernloven, å bli for dårlig ivaretatt i praksis. Det fremmes derfor forslag om å ta inn i lovens kapittel 4 om særlige tiltak en overordnet bestemmelse om barns medvirkning. Norsk Barnevernsambandet ser dette som et særs viktig forslag som vi støtter opp om. Men vi mener at endringsforslaget er for vagt formulert, og at det åpner for vide tolkninger, særlig gjennom formuleringen “(...) skal gis mulighet til medvirkning”. En forutsetning for medvirkning er informasjon, og arbeidet med å informere barn om barnevernets vurderinger og hjelpetilbud må styrkes. Det er også viktig at det blir synliggjort hva som er barnets stemme i saksdokumentene, for eksempel gjennom sitering. At barnet har blitt hørt, må dokumenteres. Videre støtter vi forslaget om at alle barn i barnevernet, ikke bare barn som barnevernet har overtatt omsorgen for, gis rett til å ha med seg en tillitsperson i møter med barnevernet. Det er særlig viktig at barn kan ha med seg en tillitsperson under utredning og valg av omsorgstiltak. Dessuten bør barn også kunne ha med seg en tillitsperson når barnevernet vurderer plassering utenfor hjemmet som hjelpetiltak.

Vi vil foreslå følgende formulering til § 4-1: “Barnet har rett til informasjon og medvirkning, og barnets synspunkter skal fremgå i saksdokumentene. Det skal fremgå i saksdokumentene hvordan det er tilrettelagt for medvirkning og samtaler med barnet. Barn i barnevernet gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan gi nærmere forskrifter om tillitspersonens oppgaver og funksjon”.

Begrepsbruken i barnevernloven

Det er vanskelig å finne alternative begreper til dem som er nevnt i høringsnotatet. Norsk Barnevernsamband mener at dette bør utredes mer. Vi støtter imidlertid Barnevernsproffene i en del av deres forslag for å fjerne ord som oppleves som stigmatiserende. Som hovedprinsipp mener vi at man bør bruke uttrykket «barn og unge» i stedet for å sette merkelapp på dem, og er derfor enig med barnevernsproffene om at «barnevernsbarn» bør erstattes med «barn og unge i kontakt med barnevernet», og på samme måte «barn i fosterhjem/barn som bor i

fosterhjem». Kanskje kan man bruke «barn og unge som viser alvorlige atferdsvansker» i stedet for barn med alvorlige atferdsvansker. Det siste viser kanskje mindre til «egenskaper» ved barnet - og mer til at vanskene er reaksjoner på noe i omgivelsene.

Vi er mer usikre på begrepene «fosterhjem» og «fosterforeldre». Det er innarbeidete begrep som også brukes i engelsk faglitteratur. Muligens kan begrepet erstattes med familiehjem, slik det er gjort i Sverige og Danmark. «Institusjoner» foreslås erstattet med «hjem». Barnevernsambandet mener institusjonene alternativt kan bli kalt «bokollektiv for barn og unge», eventuelt «behandlingskollektiv». «Avlastningshjem» er allerede erstattet av «besøkshjem» i store deler av landet, og denne begrepsendringen støtter vi opp om. Når det gjelder forslaget om å erstatte «tilsynsfører» med «tillitsperson», oppfattes tilsynsfører og tillitsperson som to ulike roller som ikke utelukker hverandre. Hvis tilsyn med barn i fosterhjem i fremtiden, slik vi foreslår, skal utføres av Fylkesmannen, altså av profesjonelle, vil kanskje ordet tilsynsfører gå ut av bruk.

Som det skinner igjennom i kommentarene våre, er vi i mange tilfeller i tvil om hvilke begreper som bør endres i loven. Dette fordi vi i hovedsak mener at det trengs mer utredning om begrepsbruken i loven, og at det i utredningsarbeidet bør tas hensyn til synspunktene til barn i kontakt med barnevernet.

Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

Norsk Barnevernsamband stiller seg positive til å ta med en bestemmelse i loven om at hjelpetiltak skal bidra til positiv endring hos barnet eller i familien. Dette vil kunne motvirke at avlastningstiltak tas i bruk for å dekke over mangler i den daglige omsorgen. Det må legges større vekt på tiltak som bedrer foreldreferdigheter eller samspill mellom barn og foreldre. Høringens forslag til endring i loven lyder: «Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.» Her mener vi at det bør inngå i loven at tiltakene skal være utviklingsfremmende, og at det heller heter: "Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv utvikling for barnet både ved endringstiltak og kompensierende tiltak". Vi er også enige i at oppramsingen av ulike typer hjelpetiltak kan virke begrensende for kommunens valg av tiltak. Ved å erstatte eksempler med en presisering om at det er formål og ønsket virkning som skal styre hvilke hjelpetiltak som settes inn, vil en kunne sikre bedre samsvar mellom tiltak og hva som faktisk skal avhjelpes/stimuleres og invitere til mer kreativitet og lokale løsninger.

Norsk Barnevernsamband er enig i forslagene som fremmes i notatets kapittel 16 og 17, og har ingen merknader til dem.

Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

Norsk Barnevernsamband støtter departementets forslag om å endre barnevernloven § 4-19 andre ledd slik at Fylkesnemnda også vurderer om det skal fastsettes samvær mellom søsken.

NBS mener at verdien av kontakt mellom søsken har vært undervurdert og at den foreslåtte endringen kan bidra til å skape kontinuitet i et barns liv og til å bevare søskenrelasjoner. En slik lovendring vil også i sterkere grad oppfylle de krav og rettigheter som er nedfelt i FNs konvensjon om barnets rettigheter. Den foreslåtte endringen forutsetter en prosess hvor barnets egne meninger kommer til syne og blir tillagt vekt før det fattes en beslutning om samvær mellom søsken. Lovendringen vil gi barnet adgang til å klage dersom barnet er uenig i en beslutning om samvær.

Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

Selv om det allerede i barnevernlovens § 4-16 i dag er formuleringer som forplikter barneverntjenesten til å følge opp barnet og deres foreldre etter en omsorgsovertakelse, støtter Norsk Barnevernsambandet forslaget om en ytterligere presisering av oppfølgingsansvaret ved en innledende setning i § 4-16. Barnevernsambandet foreslår også at det i dette punktet tas med at foreldre skal ha rett til å få en støtteperson.

Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem

Tilsyn er et sentralt virkemiddel for å sikre barn som bor i fosterhjem rettsikkerhet. Det er imidlertid godt dokumentert at tilsynsførerordningen med barn i fosterhjem ikke fungerer tilfredsstillende. Det er derfor viktig å sørge for at tilsynsførerordningen får en organisering og prioritet som sikrer tilstrekkelig innsyn i fosterbarna dagligliv. Norsk Barnevernsamband deler ikke departementets syn at tilsyn med barn i fosterhjem skal være en kommunal oppgave. For å sikre tilsynet profesjonalitet og at det blir lik ordning for alle kommunene, er vi av den oppfatning av at Statens Helsetilsyn v/ Fylkesmannen vil være best egnet til å ivareta denne funksjonen. Vi er slik helt på linje med flertallet i arbeidsgruppen departementet nedsatte i februar 2011 som konkluderer med at tilsynet med barn i fosterhjem bør ligge hos fylkesmannen, og at rettsikkerhetsaspektet ved tilsynet bør rendyrkes. Fylkesmannen har over flere år utviklet solid kompetanse på tilsynsmetodikk. Kapasitetsproblemer og økonomi bør ikke være noe argument for at fosterbarn ikke skal få det best kompetente tilsyn.

Norsk Barnevernsamband støtter forslaget om endringer i § 6-10 første ledd som tydeliggjør at også tillitspersoner må legge fram politiattest.

Når det gjelder forslagene i kapitlene 21, 22, 23, 24 og 25 er Norsk Barnevernsamband enig i departementets forslag.

Oppsummering av hovedpunkter

- Norsk barnevernsamband er positive til at kommunene får et helhetlig ansvar for barneverntiltak, og at Bufetats rolle i enkeltsaker reduseres. Men vi er bekymret for hvordan den nye finansieringsordningen vil fungere for de mindre kommunene. For at disse skal kunne løse utfordringene med kostnadskrevende tiltak mener vi at bevilgningene bør være behovsstyrte, og ikke kun basert på innbyggertall, og at det bør opprettes en refusjonsordning for mindre kommuner.

- Kravet om forsvarlighet er uklart. Her trengs det tydeligere retningslinjer for hva som er minimumsstandard for barnevernarbeidet.
- Retten til medvirkning må formuleres tydeligere, og det må være sporbart i saksdokumentene at barnet har blitt hørt. Se vårt forslag til ordlyd.
- Endring av begrepsbruken i barnevernloven trenger mer utredning, og i dette arbeidet må synspunktene fra barna i barnevernet tillegges stor vekt.
- Barnevernsproffenes forslag om at alle barn i barnevernet skal kunne ha en tillitsperson støttes, men tillitspersonen erstatter ikke eksisterende tilsynsfører.
- NBS er uenige i at tilsynet med barn i fosterhjem skal være kommunens ansvar. Vi er av den oppfatning at det er Fylkesmannen som bør ha denne funksjonen, da det her finnes mest kompetanse og erfaring.

Med vennlig hilsen

Norsk Barnevernsamband

Jorunn Vindegg
leder

Åsa Røkkum
Organisasjonssekretær