



BARNEOMBUDET

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
20/00390-2

Saksbehandler:
Mathias Lia Nordmoen

Dato:
30. juni 2020

Høringssvar fra Barneombudet - Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 30. mars 2020 om rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet. Barneombudet takker for muligheten til å komme med innspill.

Bruken av private aktører har lenge vært et diskutert tema på barnevernsfeltet. Bruken har i stor grad vært uregulert, og det har vært uklart om, og i hvilket omfang, det offentlige kan sette ut oppgaver til private aktører. Barneombudet vil derfor berømme departementet for å ta tak i dette viktige tema. Likevel er ikke alt løst i dette høringsnotatet, og det er viktig at departementet jobber videre med hvordan bruken av private aktører på barnevernsfeltet skal reguleres. Etter vårt syn er det blant annet et behov for å se på endringer på institusjonsområdet.

Vi finner grunn til å understreke at det som et utgangspunkt ikke er avgjørende for Barneombudet om tjenester i barnevernet leveres av det offentlige, ideelle eller private aktører. Det viktigste for Barneombudet er at myndighetene sikrer gode og likeverdige tilbud for barn uavhengig av hvor barnet bor. Alle tiltak skal være i tråd med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste.

Barneombudet vil også adressere en problemstilling som i den senere tid har blitt stadig mer aktuell. Det siste året har vi ved flere anledninger sett at private aktører har blitt leid inn for å mene noe om barneverntjenestens arbeid eller organisering. Et eksempel på dette er granskingen av tre barnevernssaker i Samnanger kommune.¹ Vi kan ikke vurdere kvaliteten eller hensiktsmessigheten av denne type arbeid, men vil på generelt grunnlag vise til at staten og kommunene må være forsiktig med å treffe avgjørelser utelukkende basert på denne type rapporter og arbeid.

Vi vil i denne sammenheng påpeke at vi har offentlige tilsynsmyndigheter som har i oppgave å vurdere om barneverntjenesten driver forsvarlig og innenfor lovverket. I tillegg er fylkesnemnda gitt myndighet til å treffe tvangsvedtak etter barnevernloven, og disse vedtakene kan bringes inn til overprøving i domstolen.

¹ <https://www.samnanger.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=71&FilId=2380>

2. Oppsummerte innspill fra Barneombudet

- Barnets beste må være førende for alt endringsarbeid på barnevernsfeltet. Erfaringer og kunnskap fra barn og unge er en sentral del av dette.
- Myndighetsutøvelse i kommunal barneverntjeneste bør ikke settes ut til private aktører.
- Barneombudet tar ikke stilling til spørsmålet om private aktører på fosterhjemsområdet. Vi trekker heller frem punkter vi mener er viktige for fosterhjemsomsorgen, uavhengig av om aktørene er private eller offentlige.
- På institusjonsfeltet bør det utvikles systemer som hindrer at andre hensyn enn barnets beste blir bestemmende for valg av institusjon, og for hvor lenge en ungdom bor på institusjonen. Det må sikres kunnskapsutvikling og kunnskapsutveksling på tvers av institusjoner, uavhengig av eieform. Departementet bør se på behovet for å utvikle offentlige tiltak til den mest utsatte gruppen barn og ungdom.

3. Barnekonvensjonen artikkel 3, 4 og 12

Barnekonvensjonen og Grunnloven gir barn grunnleggende rettigheter. Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår dem, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Dette gjelder også alt det offentlige gjør som har direkte eller indirekte betydning for barn. Når det skal fattes beslutninger som vil få virkninger for barn, må beslutningsprosessen inkludere en vurdering av mulige konsekvenser for barn. Det må synliggjøres at barnets beste har blitt tatt hensyn til og hvilke kriterier dette er basert på.²

En viktig del av prosessen for å finne fram til barnets beste er å kommunisere med barn og unge og ivareta deres rett til medvirkning og deltakelse, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Barn skal informeres om prosessen som foregår og barns synspunkter skal innhentes.³ Man må finne måter å høre synspunkter til et representativt utvalg av barn, og skal ta tilbørlig hensyn til deres meninger ved planlegging av nye tiltak eller lovgivende avgjørelser som direkte eller indirekte vedrører gruppen.

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å sikre barnerettighetene. Dette innebærer at staten må foreta en systematisk vurdering av hvordan barns rettigheter og interesser blir eller vil bli berørt av deres beslutninger og handlinger. Vi mener departementet i sine utredninger i enda større grad bør skriftliggjøre forslagenes betydning for barns rettigheter etter konvensjonen.

Barneombudet savner at departementet i sine utredninger og høringsnotat bruker enda mer tid og plass på synspunkter fra barn og unge. Også i dette høringsarbeidet. Det er helt avgjørende at kunnskap fra barn som har opplevd barnevernssystemet, bidrar med sine erfaringer inn i denne type endringsarbeid. Dette betyr ikke at barna skal bestemme hvordan systemet skal se ut, men at myndighetene plikter å ta deres råd og vurderinger med i sitt arbeid. Selv om barn og unge ikke nødvendigvis har forutsetninger å si noe om et tiltak bør være privat eller offentlig, kan de si noe om hva som er viktig for at barneverntjenesten, fosterhjem og institusjoner skal kunne levere gode tilbud. I tillegg vil vi peke på at FNs barnekonvensjon er nærmest fraværende i departementets høringsnotat. Dette er etter vårt syn en svakhet.

² Generell kommentar nr.14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1)

³ Generell kommentar nr. 12 (2009) om barnets rett til å bli hørt

På generelt grunnlag mener Barneombudet at medvirkning fra barn og unge i beslutningsprosesser ikke gjøres godt nok fra norske myndigheter i dag. Vi mener det er et stort behov for økt kompetanse på barns medvirkning og hvordan man skal inkludere barn i beslutningsprosesser. Vi vil derfor gjerne gå i dialog med BFD om et slikt arbeid, og vil ta kontakt om dette høsten 2020.

4. Overordnet innspill til forslaget til ny § 2-1 bokstav c i barnevernloven

I forslaget til ny bestemmelse i barnevernloven (heretter bvl.) § 2-1 bokstav c, foreslås det i tredje ledd å lovfeste hvilke oppgaver som ikke kan delegeres/settes ut til private aktører i den kommunale barneverntjenesten. Barneombudet stiller spørsmål ved om dette er hensiktsmessig lovgivningsteknikk, og ber departementet vurdere om det i stedet bør fremgå hvilke oppgaver som faktisk kan utføres av private.

Ved å lovfeste alt som ikke kan delegeres til private, vil bestemmelsen kunne forstås slik at det som ikke er medtatt kan delegeres til private aktører. Barneombudet er redd for at det vil kunne oppstå tilfeller man ikke har tenkt på i lovforslaget, og hvor det viser seg å være problematisk å bruke private aktører.

Barneombudet mener derfor departementet bør vurdere om bestemmelsen kun bør angi hvilke oppgaver kommunen faktisk kan delegere til private aktører, og at det som ikke omfattes av bestemmelsen ikke vil kunne delegeres/settes ut. Vi mener dette vil medføre større forutberegnelighet for både kommunen og private aktører. Dette vil også hindre tilfeller hvor det delegeres myndighet som ikke fremgår av bestemmelsen, men som likevel ikke er hensiktsmessig at private aktører utfører. I alle tilfeller bør det presiseres i lovteksten at det må fremgå av loven dersom oppgaver skal kunne delegeres til private aktører.

5. Det kommunale barnevernet

I høringsnotatet foreslås det at a) funksjonen som leder og stedfortredende leder av barneverntjenesten, b) treffe avgjørelser og vedtak, c) partsrepresentasjon i fylkesnemnda, d) igangsetting og gjennomføring av undersøkelse, e) valg og godkjenning av fosterhjem, f) oppfølgingsbesøk i fosterhjem, g) gjennomføring av midlertidige akuttvedtak som er fattet av barneverntjenestens leder, h) utarbeidelse og evaluering av tiltaks- og omsorgsplan skal utføres av kommunalt barnevern alene.

Barneombudet er enig i at dette er oppgaver som bør utføres av kommunal barneverntjeneste. Som begrunnelse for dette synspunkt vises det til følgende:

Av barnevernlovens formålsparagraf i § 1-1 følger at «Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Loven skal bidra til at barn og unge møtes med trygghet, kjærlighet og forståelse og at alle barn og unge får gode og trygge oppvekstvilkår». I kapittel 4 i loven er barneverntjenesten gitt myndighet til å treffe en rekke inngripende vedtak, samt legge premissene for de tvangsvedtak som treffes av fylkesnemnda.

Barnevernet er således gitt et særdeles viktig og omfattende samfunnsmandat, kombinert med inngripende tvangsmyndighet. Barneverntjenesten utfører kompleks myndighetsutøvelse, som kombinerer mange krevende fagområder, og som kan ha stor innvirkning på familier og barns liv. Dette fordrer også at de ansatte i tjenesten har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgaver loven pålegger, samtidig som at rammene rundt er lagt til rette slik at de ansatte kan utføre en god jobb. I tillegg er det sentralt at det sikres tilstrekkelig grad av kontroll og tilsyn, slik at både ansatte og systemet utvikler seg til det bedre.

Det er Barneombudets syn at denne form for kompleks og inngripende myndighetsutøvelse bør foretas av et samlet fagmiljø, med barnets beste som førende hensyn. Barneombudet mener at dette best ivaretas av den kommunale barneverntjenesten selv. Hovedfokuset må derfor være å bygge opp den kommunale barneverntjenesten, fremfor å belage seg på å sette ut oppgaver til private aktører. Dersom en legger opp til at private-aktører skal kunne utføre mange av oppgavene til den kommunale barneverntjenesten, vil variasjonen mellom kommunene bli større og tilbudet vil i langt større grad preges av tilfeldighet. Det kan etter vårt syn ikke være opp til enkeltstående private aktører å sikre at denne formen for myndighetsutøvelse blir gjort på en tilfredsstillende måte. Dette underbygges etter vårt syn også av den senere tids avgjørelser i EMD, hvor Norge er kritisert for at blant annet begrunnelser og beslutningsgrunnlag ikke er gode nok. Ved å satse på å bygge opp kompetanse i den kommunale tjenesten, fremfor å benytte private aktører, mener vi dette vil bli bedre på både kort og lengre sikt.

Barneombudet mener derfor at den offentlige myndighetsutøvelsen som den klare hovedregel må beholdes den kommunale barneverntjenesten. Det må prioriteres ressurser til utvikling av kompetanse, tilstrekkelig bemanning og robuste fagmiljøer innen kommunal barneverntjeneste, fremfor å sette oppgaver ut til private. Det bør derfor være en snever adgang til å overlate oppgaver i den kommunale barneverntjenesten til private aktører.

Departementet har bedt om innspill på om igangsetting og gjennomføring av undersøkelsessak er tiltak som kan vurderes utført av private aktører. Etter vårt syn er undersøkelser og oppfølgingsbesøk utvilsomt utøvelse av offentlig myndighet. Dette bør derfor kun utføres av kommunal barneverntjeneste, og ikke kunne delegeres ut til private aktører. Vi vil på dette punkt vise til argumentene i hørings svarene fra Bufdir, LFB og FO. Barneombudet stiller seg bak disse.

6. Fosterhjem

Barneombudet har lenge vært bekymret for at fosterhjemsomsorgen i Norge ikke er god nok. At kommunene nå skal overta et større ansvar for fosterhjemsomsorgen har ikke gjort disse bekymringene mindre. Det er viktig at myndighetene sikrer at barna får den omsorgen de har krav på både etter barnevernloven og etter FNs barnekonvensjon. Blant våre største bekymringer har vært at for mange barn i fosterhjem har en uforutsigbar livssituasjon og at det ikke rekrutteres nok fosterhjem som passer til de utfordringene barna har.

Departementet foreslår i høringsnotatet at alle ordinære fosterhjem skal ha sin avtale med en kommune alene. Private aktører skal ikke kunne inngå avtale direkte med fosterforeldre i ordinære fosterhjem. I tillegg etterspør departementet tilbakemelding på to alternativer for spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

Barneombudet ser at det både kan være fordeler og ulemper med bruk av private på fosterhjemsområdet. For Barneombudet er det imidlertid vanskelig å konkludere på disse forslagene. Vi har lenge fått ulike tilbakemeldinger på fosterhjemsfeltet. Blant annet er det et stort behov for flere fosterhjem. Vi mener derfor, slik situasjonen er nå, at det er vanskelig å utelukke noen former for fosterhjem eller tilbud innenfor fosterhjemsomsorgen. Det avgjørende må være at barnets beste er førende for valg av fosterhjem, og at dette ikke besluttet ut fra økonomi. Etter vårt syn er forslagene i høringsnotatet i stor grad basert på hensyn til tiltaks- og kostnadskontroll, og ikke til barnets beste. Det er i tillegg få drøftelser av hvilke konsekvenser de foreslåtte tiltak faktisk vil ha for barna.

Det vil etter vårt syn ikke være forsvarlig, slik fosterhjemsområdet ser ut i dag, å utelukke bestemte former for tiltak. Dette krever at de offentlige alternativene er både flere og bedre.

Som departementet selv skriver på side 58 i høringsnotatet er «Private leverandører gitt mulighet til å tilby betydelig bedre vilkår til sine fosterhjem enn det kommunene kan tilby sine». Det kan etter vårt syn ikke være et mål om at fosterhjemsomsorgen skal koste minst mulig, men derimot at flest mulig barn får riktig hjelp når de har behov for det. Dersom typer av fosterhjem/tiltak skal utelukkes, må det gjøres langt grundigere konsekvensutredninger enn de som er foretatt i høringsnotatet. Et slikt arbeid må involvere kunnskap fra barn og unge som har erfaring fra fosterhjem, samt kunnskap fra fosterforeldre.

Barneombudet vil peke på noen forhold vi mener er avgjørende for å sikre en god fosterhjemsomsorg:

- Barnets beste skal alltid være førende for valg av fosterhjem.
- Fosterforeldre må få god opplæring og kontinuerlig veiledning og oppfølging.
- Det må bygges opp solide fagmiljø, og det må sikres at kunnskap og metoder deles mellom tjenester, uavhengig av om tilbyderne er private eller offentlige.
- Barneverntjenesten må følge opp barn i fosterhjem og det må sikres gode tilsynsordninger.
- Det må sikres at barn får medvirke ved valg av fosterhjem.
- Kommunene må stille krav til de aktørene de velger å bruke på fosterhjemsområdet.
- Det må stilles krav til hvordan kommunene følger opp de private aktørene de velger å benytte.
- Det må sikres at fosterforeldre har tilstrekkelig kunnskap om barna som plasseres i fosterhjem. Det er viktig at det sikres en kartlegging av barns somatiske helse, psykiske helse og tannhelse ved plassering.

7. Barnevernsinstitusjoner

Barneombudet er enige med departementet i at det kan være både fordeler og ulemper ved å bruke private aktører på institusjonsområdet. Som et utgangspunkt er ikke det avgjørende for oss om en institusjon er privat eller offentlig, men at det eksisterer et mangfold av gode institusjonstilbud, slik at barn og ungdom får den omsorg og behandling de har behov for. Valg av institusjon må alltid foretas etter hva som er til det beste for det enkelte barn. Vi mener likevel at det er grunn til å se på om bruken av private institusjoner er for stor for den mest sårbare og utsatte gruppen i barnevernet.

Barneombudet ga tidligere i år ut rapporten «De tror vi er shitkids» som omhandler barn på institusjon. I arbeidet med rapporten leste vi 77 barnevernssaker, snakket med 39 ungdommer som bor eller har bodd på institusjon, intervjuet ledelsen og ansatte i 4 barneverntjenester og 17 institusjonsavdelinger. I tillegg gikk vi gjennom utvalgte institusjonsplaner og andre relevante dokumenter.

I prosjektet fant vi at en overvekt av tilbud til den mest utsatte gruppen tilbys av private aktører. Det er etter vårt syn bekymringsfullt at det finnes få statlige tiltak som kan ivareta barn og ungdom med størst utfordringer. Mange av disse ungdommene bor på private institusjoner og enetiltak. Dette er en svært utsatt og sårbar gruppe, som krever høy grad av spesialisert kompetanse. Muligheten til å bygge opp solide fagmiljøer er begrenset i et marked der private aktører konkurrerer med hverandre. Det offentlige hjelpeapparatet bør selv sørge for å ha tiltak med kompetanse og de ressurser som kreves for å ivareta disse ungdommene. Dette gjør det enklere å bygge opp solide fagmiljøer som kan dele informasjon på tvers av institusjoner.

For kommersielle virksomheter som konkurrerer om anbud, vil det være rasjonelt å holde tilbake kunnskap som gir dem konkurransefortrinn. Det er også grunn til å spørre om det kan oppstå andre uheldige mekanismer når en slik oppgave blir overlatt til markedskrefter. I

arbeidet med institusjonsrapporten så vi at beskrivelsene av ungdommene kan endre seg fra for eksempel underveisrapporter som beskriver en tilsynelatende negativ utvikling, til å fremstå som mer positive senere når tiltaket skal evalueres og fylkesnemnda skal vurdere om ungdommen skal bo på tvangsvedtak i ett år til. Private leverandører er avhengige av å ha høyest mulig belegg på sine institusjoner. Det de tjener penger på, er nettopp varige og stabile institusjonsopphold. Det kan innebære tap av inntekter å melde fra om at noe ikke fungerer. Å flytte ungdommer på institusjon mot deres vilje er en av samfunnets mest inngripende former for tvangsbruk og retter seg mot barn, en spesielt sårbar gruppe. Dette er en oppgave det offentlige selv må ta ansvar for. Til sammenligning er det få som tar til orde for et privat fengselsvesen i Norge i dag.

Vi mener på denne bakgrunn at departementet må utvikle systemer som hindrer at andre hensyn enn barnets beste blir bestemmende for valg av institusjon, og for hvor lenge en ungdom bor på institusjonen. Vi mener også at det må sikres kunnskapsutvikling og kunnskapsutveksling på tvers av institusjoner, uavhengig av eieform. Vi mener også det vil være en fordel om det fantes flere offentlige tilbud på dette området. På denne bakgrunn vil vi be departementet om å se på muligheten for å utvikle flere offentlige institusjonstilbud til den mest utsatte gruppen barn i barnevernet.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Mathias Lia Nordmoen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.