

Barne -, likestillings og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036, Dep.
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@bld.dep.no og esh@bld.dep.no

Deres ref.:
12/3288

Dok. nr.: 145626

Saksbehandler: Trude Molvik

12.11.2012

Høring — forslag til endringer i barnevernloven (forslag om endringer i finansieringsansvaret og i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune, forslag om styrking av barns rettigheter mv.)

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 05.09.2012 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid reguleringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for velferdsrett. Lovutvalget består av Wenche Dahl Elde (leder), Helene Braanen, Knut Lindboe, Endre S. Refsdal og Monica Solberg-Leinebø.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

I 2004 ble det som tidligere var fylkeskommunens ansvarsområde innenfor barnevernet overført til staten, og i forlengelsen av reformen ble Barne- og ungdoms og familieetaten (Bufetat) opprettet. Det er gjennomført en evaluering av reformen, og departementet har også fått en rekke andre innspill om behov for endringer, bl.a. fra Barnevernproffene. På denne bakgrunn er det fremlagt forslag til lovendringer i barnevernloven knyttet til oppgave- og finansieringsansvaret mellom stat og kommune.

I tillegg foreslås en rekke andre endringer som skal styrke barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet.

3. Merknader til de enkelte forslagene

Del 2 – Oppgave og finansieringsansvaret

Advokatforeningen er enig med departementet at det er viktig å foreta grep for å bedre samhandlingen mellom staten og det kommunale barnevern. Det er mange advokater som arbeider innen barnevernfeltet, som har vært opptatt av denne problemstillingen og har opplevd hvorledes dårlig samhandling mellom statlig barneverntjeneste og den kommunale barneverntjenesten har medført at det ikke har fått et individuelt godt nok tilpasset hjelpetiltak. Videre erfarer mange av Advokatforeningens medlemmer at plasseringssted ofte kommer så sent i prosessen at det ikke er praktisk mulig å vurdere reelle alternativer. Advokatforeningen mener det er svært viktig at det arbeides med endringstiltak på dette området og er positiv til at departementet prioriterer tiltakene.

Hovedutfordringene ved samhandlingen er dels redegjort for ved gjennomgang av evalueringsrapportene av forvaltningsreformen i barnevernet i 2004 pkt. 4.2.4. Det fremgår her at en viktig kilde til samarbeidsprobleme er at kommunen opplever at det formelle og det reelle maktforholdet mellom dem selv og fagteamene ikke er i overenstemmelse og at det er uklarheter om juridiske og politiske forpliktelser i Bufetat.

I følge evalueringsrapportene mener kommunene at hovedproblemet er at Bufetat blander seg inn i beslutningene til de kommunale barneverntjenestene. Sett fra kommunenes side bidrar dette til at man ikke plasserer barn i riktig tiltak. Fagteamene på sin side mener at kvaliteten på dokumentasjonsarbeidet som kommunen gjør i forbindelse med plassering i institusjon, ikke alltid er godt nok. Mangel på kompetanse i kommunene oppleves av fagteamene som en kilde til samarbeidsprobleme.

Advokatforeningen er enig i at det er et riktig utgangspunkt for endring, at det kommunale barnevern får større reell makt i samsvar med sitt rettslige ansvar etter barnevernloven. Advokatforeningen ser også at den foreslåtte endring av finansieringsansvaret, ved at egenandelen til kommunene skal økes gradvis for institusjonsplass, vil innebære at kommunen vil tenke seg grundigere om før kommunen foreslår plassering i institusjon og at Bufetat i mindre grad vil stille spørsmål ved valget når kommunen selv skal bære en større andel av kostnadene. Advokatforeningen ser også at dette vil kunne innebære at kommunen i større grad selv vil vurdere alternative og rimeligere hjelpetiltak.

På den annen side savnes en nærmere redegjørelse for hvorfor man ut fra en barnefaglig vurdering nå ønsker å gå bort fra det kostnadsnøytrale prinsipp. Dette særlig fordi det også er presisert at man bør være svært forsiktig med bruk av økonomiske incentiver på barnevernområdet. Dersom valget av tiltak i større grad skal styres av økonomi enn valg av det beste tiltaket for barnet/ ungdommen, er det fare for at barneverntjenesten vil kunne gå på akkord med barnevernfaglige prinsipper og hensynet til barnets beste.

Dette vil være en særlig risiko i små kommuner med vanskelig kommuneøkonomi. Det er forutsatt at kommunene skal få øket rammetilskudd på grunn av øket ansvar for egenandel ved bruk av institusjoner. Det er imidlertid forutsatt at tilskuddet går til kommunen som sådan, slik at det vil være avhengig av kommunale prioriteringer hvorvidt tilskuddet faktisk kommer barnverntjenesten til gode.

Det vil derfor være lett å tenke seg at man vil vente lenger med for eksempel å plassere en ungdom med behov for institusjonsplass, enn med dagens system hvor det er staten som tar hovedandelen av kostnaden. Dette vil således kunne rokke ved prinsippet om rett tiltak til rett tid, med de konsekvenser dette kan få for ungdommen på lengre sikt.

Det er uttalt på s. 43 at endringen vil innebære en tiltaksvidning mot mindre bruk av institusjon som barneverntiltak, fordi dette er et forholdsvis dyrt tiltak sammenlignet med fosterhjem eller andre hjelpetiltak i hjemmet. Det fremgår dessuten på s. 16 at det allerede har skjedd en tiltaksendring ved økning av bruk av fosterhjem fremfor institusjon på grunn av allerede gjennomført økning i egenandel.

Advokatforeningen savner derfor en barnevernfaglig vurdering av om det faktisk er slik at en ytterligere redusering av bruk av institusjon er riktig tiltak for særlig atferdsungdom.

Til pkt 9.4

Advokatforeningen støtter forslaget om en presisering av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ved løsningen av enkeltsaker, ved at det presiseres at kommunen selv har det faglige ansvaret og at fagteamet ikke skal gå inn i enkeltsaker. Advokatforeningen er av samme grunn ikke enig i at Bufetat gis en hjemmel for å kreve ytterligere utredning av barnets behov. Dette vil bare skape konflikter mellom stat og kommune, og vil, slik departementet selv er inne på opprettholde uklarhet om ansvarsforhold.

Advokatforeningen ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig med en generell forskriftshjemmel når det gjelder regulering av samhandling mellom stat og kommune. I denne sammenheng er det viktig å understreke at større autonomi for kommunen stiller krav til at alle kommuner har forsvarlige barnevernressurser tilgjengelig. Advokatforeningen støtter derfor Barnevernpanelets forslag om en minimumsnorm for en forsvarlig tjeneste på et nærmere bestemt antall årsverk. Kommuner som ikke er store nok, må inngå samarbeid med andre kommuner. Kommunene må også få god faglig veiledning fra Bufetat, uten at dette undergraver kommunens beslutningsmyndighet.

Advokatforeningen er enig i at statens forslag om institusjonsplass må legges frem for fylkesnemnda, selv om kommunen er uenig i valget. Dersom fylkesnemnda likevel velger kommunens forslag, utfra en samlet vurdering av hva som vil være det beste for dette barnet, synes det imidlertid urimelig at kommunen selv må finansiere dette i sin helhet.

Når det gjelder forslag om oppnevning av et fagråd som skal sikre god faglig dialog, er Advokatforeningen usikker på om opprettelsen av et ytterligere «nivå» i den statlige barnevernsektoren er veien å gå. Advokatforeningen er redd for at dette kun vil innebære ytterligere byråkrati og ikke føre til en reell bedring av samhandlingen. Det synes å være et bedre tiltak å lære av de kommunene og fagteamene hvor samhandlingen faktisk har fungert, samt at man allerede har forvaltningsorganer som kan ivareta generell faglig veiledning.

Til pkt 10.2.

Advokatforeningen har ikke merknader til endringsforslaget utover at det fortsatt er vanskelig å lese ut av den foreslåtte lovtekst hvorledes de statlige barnevernet er organisert. Det er også uklart i hvilken grad, og eventuelt når, statlig barnevernmyndighet er overordnet kommunal barneverntjeneste som forvaltningsorgan.

Til pkt 11.2

Advokatforeningen er enig i presisering av betalingsansvaret og ny forskriftshjemmel.

Del 3 – Styrket rettssikkerhet for barna i barnverntjenesten

Advokatforeningen er i all hovedsak enig i forslagene om endringer i pkt 13 - styrking av barns medvirkning i barnevernssaker, pkt. 12 - lovfesting av forsvarlighetskravet og pkt. 21 og 22 - klargjøring og utvidelse av tilsynsmyndighetens ansvarsområde.

Advokatforeningen mener som en følge av lovfesting av forsvarlighetskravet og utvidelse av tilsynsmyndighetens ansvarsområdet, samt sikring av barns rettigheter, at tilsynsmyndigheten må få hjemmel til å pålegge retting også overfor statlig barneverntjeneste. Advokatforeningen er ikke enig i at dette er problematisk, idet tilsynsmyndigheten er en selvstendig og uavhengig instans og er ikke direkte underlagt fagdepartementet

Når det gjelder forslaget om å avskaffe tilsynsførerordningen for barn i fosterhjem, se- pkt 20, savnes imidlertid en mer konkret angivelse av hvorledes tilsynet skal endres slik at barn i fosterhjem blir sikret et reelt og forsvarlig tilsyn.

Når det gjelder pkt 15, er Advokatforeningen enig i at det er hensiktsmessig at eksemplene på forskjellige hjelpetiltak utgår, og at det istedenfor gis en mer generell redegjørelse for formålet med hjelpetiltak. Advokatforeningen mener likevel at § 4-4 tredje ledd om økonomisk stønad bør stå uendret fordi dette kan være et hensiktsmessig hjelpetiltak etter barnevernloven, men likevel ofte avvises under henvisning til at familien kan søke bistand hos NAV/ sosialtjenesten. Dette er imidlertid ofte en lang prosess og gir ingen rettighet. Det er derfor en risiko for at familien og barnet ikke får nødvendig hjelp i tide.

Advokatforeningen støtter endringsforslagene i pkt 16 - regulering av institusjoner med behandlingshjem, pkt 17 - forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffeforfølgningen, pkt 18 - regulering av søskens rett til samvær, pkt 19 - barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse, pkt 23 - presisering av om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda og pkt 24 - beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4- 24.

Flere av bestemmelsene er kodifisering eller innebærer en presisering av gjeldende rett, mens for eksempel regulering av søskens rett til samvær er en ny viktig styrking av søskens rett til kontakt også etter omsorgsovertakelse.

Til pkt. 14

Advokatforeningen mener på et generelt grunnlag at det bør foreligge særlig tungtveiende grunner for endring av godt innarbeidede begreper som brukere av loven vet hva betyr, selv om Advokatforeningen også ser at begrepene kan være belastende for barn og ungdom i barnevernet.

Til pkt. 25

Advokatforeningene er enig i forslaget om å endre ankefristen i fylkesnemndsaker til en måned i likhet med den alminnelige ankefristen i tvisteloven. Det er en fordel med ensartede regler, samt at saker som omhandler barn bør behandles så raskt som mulig.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær