



Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Forslag til endringer i barnevernloven - endringer i finansieringsansvaret og faglig samhandling mellom stat og kommune - styrking av barns rettigheter - høringsfrist: 121112

Fylkesmannen i Troms har vurdert forslagene om endringer i barnevernloven slik de fremkommer i høringsutkastet. Vi vil begrense høringssvaret til de deler av utkastet der vi har kommentarer eller endringsforslag.

Innledningsvis vil vi påpeke at gjennomgangen av *samhandlingen* mellom kommune og stat i barnevernet beskrives som et forhold mellom kommunene og Bufetat. Det er derfor grunn til å påpeke at fylkesmannsembetene, både i kraft av sitt råd- og veiledningsansvar og rollen med som tilsynsmyndighet er en betydelig aktør i dette bildet. Embetene har daglig kontakt med kommunene for avklaring og fortolkning av regelverket og anvendelsen av dette både generelt og i enkeltsaker. Også barneverninstitusjonsansatte, Bufetats fagteam og fosterhjemstjenester, tar kontakt med embetet i saker der det er behov for å avklare forhold rundt barnevernlovgivningen eller tilstøtende områder (barnelov, vergemålslov, helse- og omsorgslov mv.) Fylkesmannsembetet har kontakt med kommunene på alle nivå, vi har faste møter med Bufetats regionkontorer og fagteam. Vi er en betydelig aktør når det gjelder kompetanseutvikling. Embetene er dermed slik vi oppfatter det, svært sentral i det løpende barnevernarbeidet, også når det gjelder problemer knyttet til samhandling med Bufetat og kommunene. Vi har en meglerrolle i saker som tenderer mot behandling i tvisteløsningsnemnda. Vi avgjør hvem som er å oppfatte som barnets oppholdskommune der det er uenighet om dette, i tillegg har vi myndighet til å avgjøre uenighet om inntak eller utskrivning av institusjoner. Samlet sett har embetene en viktig posisjon i barnevernet og det er på bakgrunn av dette, en svakhet ved høringsutkastet at fylkesmannsembetenes rolle ikke er beskrevet eller at det fremlegges forslag for å styrke Fylkesmannens rolle som samhandlingsaktør.

Når det gjelder beskrevne forslag i del 2 pkt. 8 om endringer i finansieringsformen, er Fylkesmannen i Troms usikker på om det er å gå for langt å innføre et betalingssystem som fullt ut baseres på at kommunene skal betale en relativ lik andel av de faktiske kostnadene for institusjonstiltakene. Forslaget vil ventelig føre til kommunale forventninger om at økt pris også må innebære økt kvalitet ved dagens institusjonstilbud. Uten at kvaliteten økes i institusjonenes omsorgs- og behandlingstilbud, bl.a. for barn med alvorlige atferdsvansker, vil forslaget for kommunene fremstå som dobbel pris for den samme gamle varen. En økning av prisen vil også kunne være en betydelig utfordring for små kommuner, herunder særlig for de



som får omsorgsansvar for mange barn, f.eks. for søskengrupper. Et annet forhold Fylkesmannen vil fremheve er spørsmålet om hvilken pris kommunen skal betale hvis kommunen etterspør et fosterhjem, men får tilbud om institusjon fordi Bufetat ikke klarer å finne fosterhjemmet. Dette er særlig aktuelt for ungdommer som man erfaringsmessig har vanskeligst for å finne fosterhjem til. I praksis blir dette et spørsmål om kommunen må avfinne seg med det tilbud som kommer, m.a.o. at Bufetat pga. manglende tilbud - i praksis bidrar til å fordoble kommunens utgifter. Dette forholdet må reguleres, evt. i et nytt betalingsrundskriv slik at man unngår fremtidige uenigheter om både faglige tilbud og prissettingen av disse.

I del 2 pkt. 9 er det fremmet forslag om bedre faglig samordning mellom Bufetat og kommunene. Dette er et viktig område og forslaget om oppretting av permanente fagråd for å styrke dette, oppfattes herfra som et godt forslag. Et godt faglig samarbeid må baseres på gode dialog både generelt og i enkeltsaker. Vi forstår begrunnelsen for å avvikle refusjonsordningen for hjelpetiltak og at Bufetat skal konsentrere seg om lovpålagte oppgaver. Vi tror at større kommuner vil ha gode muligheter for å kunne tilby mange gode hjemmebaserte tiltak på egen hånd. Dette vil imidlertid etter vårt syn, ikke uten videre gjelde de mindre kommunene, med mindre de klarer å utvikle et interkommunalt samarbeid om mer omfattende hjelpetiltak. Prinsipielt tror vi det er riktig at tiltak av typen (HBT) hjemmebaserte tiltak bør avgjøres og driftes fra kommunen uten byråkratiske prosesser mellom kommunene og fagteamene i forkant av igangsetting av tiltakene.

Det statlige tilbudet som vi forstår fortsatt skal gjelde, vil bl.a. handle om ulike evidensbaserte tiltak, som f.eks. MST. Vi vil her påpeke at det i Nord-Norge (halve Norge i utstrekning) er 3 slike team. På grunn av avstander dekker disse i hovedsak 3 av 89 kommuner. Dette tilbudet er også slik innrettet slik at ungdommene må fylle kriteriene for inntak, noe som fører til at flere trengende ungdommer ikke oppnår denne hjelpen selv om kapasiteten er tilstede. Det er vår oppfatning at staten må arbeide for større utbredelse av bl.a. nye evidensbaserte programmer særlig rettet mot de mindre kommunene.

Departementet ber om vårt syn på forslaget i pkt. 9.4.1 og 9.4.4. om en forskriftshjemmel for å regulere samhandlingen mellom stat og kommune ved plassering av barn utenfor hjemmet. Som ledd i dette vurderer departementet å foreslå at staten skal få en hjemmel til å kreve ytterligere utredning fra kommunen. Siden dette vil dreie seg om enkeltsaker, antar Fylkesmannen at dette vil innebære at det lokale fagteam eller regionkontor vil gi et pålegg til kommunen. Dette forslaget er Fylkesmannen uenig i. En av grunnene til vårt standpunkt er vi mener dette vil fjerne fokus fra god dialog og samarbeid til fokus på en ny kommandolinje. Et annet moment mot et slikt forslag er at vi står i fare for å innføre en lovkonstruksjon der man avviker fra dagens system på barnevernområdet der Fylkesmannen som tilsynsmyndighet etter kommuneloven § 60d, kan gi kommunene pålegg. Slike pålegg har den legitimitet som direkte følger av de tilsynsoppgaver Fylkesmannen har. Det vil være derfor bli uryddig for kommunene om man gir en tilsvarende hjemmel til en fagetat som ikke har tilsynsansvar på barnevernområdet. Å innføre en påleggshjemmel for Bufetat mener vi mer vil øke enn å redusere samhandlingsutfordringene. Vår erfaring er at både kommunene og Bufetats fagteam har gode dialoger og at man finner praktiske løsninger der det er behov for ytterligere informasjon. Vi tror dessuten at det kommunale barnevernet - både gjennom økning av nye øremerkede stillinger, påfyll av kompetansetiltak og implementering av nye kartleggings- og utredningsverktøy, vil stå bedre rustet enn noen gang til å gjøre gode utredninger for barn man

ønsker plassert. Ut over dette har vi ikke innvendinger til at det gis en forskrift som kan gi føringer for hvordan samarbeidet forøvrig skal foregå.

Departementet ønsker i del 2 pkt. 14 vårt syn på begrepsbruken i barnevernet. Forslagene har sitt utgangspunkt i viktigheten av at barn og foreldre kan identifisere seg med ord og begreper som benyttes. Vi har ikke innvendinger til at man vurderer endring av ordlyden i begreper som kan virke stigmatiserende. Endringen av begrepet "foster" til "omsorg" er forståelig, men må veies opp mot bl.a. den omfattende bruken av begrepet både nasjonalt og internasjonalt. Når det gjelder "Barn med alvorlige atferdsvansker" forstår vi også innvendingene ved at årsaken ensidig plasseres hos barnet. En vei ut av dette kan være å endre det til "barn som lever med alvorlige atferdsrelasjoner".

Fylkesmannen har behov for å knytte noen kommentarer til del 2 pkt. 20 om tilsyn og kontroll i fosterhjem. Dette er det området hvor det etter vårt skjønn, er størst fare for svikt mht. å følge opp barna, både fra barneverntjenesten og fra tilsynsførere. Departementets forslag medfører etter vår mening ingen radikale tiltak som endrer vesentlig på oppfølging og kontrollfunksjonen for fosterhjemsbarna. Det er positivt at man tenker økt profesjonalisering av tilsynsførerfunksjonen. Samtidig kan vi ikke se at det foreslås hvordan denne profesjonaliseringen skal realiseres gjennom spesielle opplæringsprogrammer og evt. sertifisering av tilsynsførere. Det er heller ikke foreslått endring i tilsynsførers ansvarsområde. Det er vårt syn at dersom man skal kunne rekruttere og profesjonalisere tilsynsførerne, må tilsynsførerrollen defineres tydeligere. Herunder må det vurderes om tilsynsførerne skal få styrket sin mulighet for, eller gis særlig myndighet til å kunne påvirke barnas situasjon overfor fosterforeldrene og barneverntjeneste. Som eksempel på dette kan nevnes at barnevernloven av 1953 § 36 bl.a. har følgende formulering:

"Finner tilsynsføreren at det er mangler ved barnets pleie eller oppfostring, eller at forholdene i fosterheimen for øvrig ikke er tilfredsstillende, eller at oppfostreren ikke overholder de vilkår som er fastsatt, skal tilsynsføreren på lemplig måte søke å utvirke at oppfostreren retter på forholdet eller om nødvendig gi ham pålegg om dette..."

Dagens tilsynsførerforskrift har ingen lignende aktiv formulering. Gjeldende forskrift har "reduert" tilsynsfører til en person som skal besøke hjemmet et antall ganger og skrive rapport fra disse besøkene. Det er derfor mulig at tilsynsførerrollen har blitt endret i en passiv og mer "administrativ" retning og at vi på veien har mistet tilsynsførerens egen påvirkningsmulighet. Fylkesmannen i Troms ønsker derfor at det skal utredes nærmere hvordan man skal kunne utforme en ny reell påvirkningsrolle for tilsynsfører, både overfor fosterforeldre og barneverntjenesten. I tillegg tror vi det vil være behov for å definere en mer tydelig standard for omsorgsoppgaven i fosterhjemmene. Dette kan f.eks. gjøres ved å utvide dagens fosterhjemsforskrift til også å inneholde bestemmelser om krav til vern om fosterbarnets personlige integritet og evt. om grensesetting som ledd i den daglige omsorg. Å harmonisere en utvidet fosterhjemsforskrift med deler av dagens rettighetsforskrift for institusjonsbarna, vil etter vårt skjønn kunne sikre større likhet i tilsynsfunksjonen for barna i institusjon og fosterhjem. Vi tror at tilsynsførerne vil finne rollen både meningsfull og mer utfordrende hvis mandatet og oppgavene utvides i tråd med det vi har nevnt ovenfor. Dersom dette ikke blir gjort, oppfatter vi at vi fortsatt vil ha et tilsynssystem som er svært ulik for fosterhjems- og institusjonsbarna. Også ut fra dette vil vi foreslå at tilsynsfører må gis en meldeplikt til Fylkesmannen for de tilfelle der tilsynsfører mener kommunens barneverntjeneste svikter i sin oppfølging av barnet. Dette vil være en sikringsbestemmelse som gjør det mulig for Fylkesmannen å opprette tilsynssak i særlige tilfeller.

Forslaget om å endre kravene til årlige systemrevisjoner, jf. pkt. 21 er et viktig forslag som åpner for muligheten for at Fylkesmannen bl.a kan utnytte ressursene til å gjennomføre flere individrettede tilsyn. I tillegg vil forslaget kunne medføre en mulig gevinst i form av større fokus på tilsynet med kommunene, herunder også på deres oppfølging av barna i institusjon.

Fylkesmannen i Troms var en av flere fylkesmenn som mente at det var en svekkelse av barnas rettsikkerhet at vi ikke fikk mulighet til å føre tilsyn med Bufetat, slik vi hadde overfor fylkeskommunene før 2004. Forslaget om endring av § 2-3 b på dette punkt vil innebære at vi får et tilsyn som har ansvar for det totale "utøvende" barnevernssystemet. Vi ser imidlertid at det er viktig at tilsynet samordnes, slik at det ikke oppfattes slik at tilsynsmyndigheten rundt i landet har 19 ulike meninger om like fenomen. Tilsyn med helseforetak og spesialisthelsetjenestene som har ansvar over fylkesgrensene, viser at det er gode erfaringer i å sette ned regionale tilsynsteam, ledet av en "kontaktfylkesmann" og med representanter for embetene som utgjør den aktuelle regionen. Det vil være nødvendig at Statens Helsetilsyn lager sentrale opplegg for denne delen av virksomhetstilsynet og at det også lages veiledere for de nye oppgavene fylkesmennene vil stå overfor. I den forbindelse er det også viktig for embetene å få avklart om tilsynsfunksjonen også innebærer at Fylkesmannen skal behandle evt. klager rettet mot Bufetat og prosedyrer for hvordan slik klagebehandling skal skje. Fylkesmannen i Troms mener at denne tilsynsoppgaven må innebære hjemmel for å pålegge retting av påviste avvik.

For øvrige deler av høringsutkastet er vi i hovedsak enig i departementets forslag.

Med hilsen

Ingrid Hernes
avdelingsdirektør

Eivind Pedersen
fagansvarlig