



Fylkesmannen i Vestfold

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Vår saksbehandler / telefon:
Lillian Hamarsnes
33 37 24 29

Deres referanse:

Vår referanse:
2012/5836
Arkivnr: 620

Vår dato:
19.11.2012

Høringsuttalelse - forslag til endringer i barnevernloven

Fylkesmannen viser til brev fra departementet datert 05.09.12, og høringsnotat med forslag til endringer i barnevernloven. Vedlagt følger vår uttalelse til forslagene i høringsnotatet.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold

Erling Lae

Kari Evensen
utdanningsdirektør

Høringsuttalelse – forslag til endringer i barnevernloven

Høringsnotatets bakgrunn

I 2004 ble det som tidligere var fylkeskommunens ansvarsområde innenfor barnevernet overført til staten. I forlengelse av reformen ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet. I forbindelse med St.prp. nr. 69 (2006-2007) ba Stortinget Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å sette i gang en bred evaluering av reformen. Evalueringen ble gjennomført i 2010 og 2011 av ulike forsknings- og konsulentmiljøer. Departementet har også mottatt en rekke andre innspill om endringer i barnevernet.

For barneverntiltak som i dag er statlige, legger departementet opp til en videreføring av det statlige ansvaret. Dette innebærer at Bufetat fortsatt skal utvikle og implementere forskningsbaserte tiltak, inngå i dialog med kommunen om tiltaksvalg og påse at det enkelte barn får et riktig institusjonstilbud. Det foreslås at Bufetat avvikler sine ulovfestede oppgaver og at kommunenes faglige ansvar skal bli tydeliggjort.

Fylkesmannens kommentarer:

Oppgave og finansieringsansvaret

For å møte utfordringene i barnevernet har departementet valgt å konsentrere seg om følgende områder innenfor organiseringen av barnevernet:

- *Endringer i finansieringsordningen i barnevernet*
- *Presiseringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ved løsningen av enkeltsaker*
- *Styrke statens generelle faglige rolle overfor kommunene*
- *Økt fokus på dialogen mellom stat og kommune*

Finansieringsordningen - forslag fra departementet:

- øke den kommunale egenbetalingen ved bruk av barneverninstitusjoner (gradvis økning fra 15 % i dag til 30/45 %)
- avvikle refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak
- arbeide videre med endringer i kommunens finansieringsansvar for andre barneverntiltak, herunder vurdere nivået for kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak.
- Overføre midler fra Bufetat til kommunene gjennom rammetilskuddet

Departementets vurderinger:

Finansieringsordningene i barnevernet bør innrettes prinsipielt slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader. Departementet ønsker med dette å sikre at kommunene ikke velger tiltak ut fra rimeligste kostnadsnivå for kommunene. Departementet mener det er rimelig å forvente at kommunene vil bli mer kostnadsbevisste, noe som isolert sett vil gi mindre risiko for kostnadsvekst i barnevernet. Økt finansieringsansvar for kommunene vil også styrke deres mulighet til å påvirke sammensetningen av barneverntiltakene mer generelt. For kommunene vil det være en avveining mellom å styrke bruken av kommunale tiltak og samtidig ha tilgjengelige midler til å benytte statlige tiltak. Det er

departementets vurdering at en økning i egenbetalingen for institusjonsplasser bør gi en viss tiltaksvridning i retning av rimeligere tiltak generelt og mot fosterhjem spesielt.

Parallelt vil midler måtte trekkes ut av det statlige barnevernet. Bufetat vil da få en svakere grunnfinansiering, og vil bli mer avhengig av inntektene fra kommunene for å opprettholde institusjons- og fosterhjemtilbudet på dagens nivå.

Fylkesmannens kommentarer:

Rapporteringer fra kommunene når det gjelder bruken av barneverninstitusjoner, viser at antall barn plassert i barneverninstitusjoner har gått ned de senere årene, dette til tross for en økning i antall barn i barnevernet generelt. Gjennom Fylkesmannens tilsyn erfarer vi at barna som blir plassert i barneverninstitusjonene, har et økende problemomfang og det er svært sjelden at vi vurderer fosterhjem som et alternativt og bedre tiltak for dem. I tillegg formidler kommunene til Fylkesmannen at det er et økende antall barn som flytter fra fosterhjem fordi fosterhjemmene ikke greier å mestre omsorgsoppgaven på grunn av barnas store atferdsproblemer. Fylkesmannen har derfor ingen grunn til å anta at det kommunale barnevernet plasserer barn i barneverninstitusjoner ut fra kostnadshensyn og ikke ut fra faglige vurderinger om rett hjelp til barna. Det er fortsatt barn som trenger et sterkere tiltak enn fosterhjem, og det er viktig å sikre et tilstrekkelig antall varierte institusjonstilbud til disse.

Fylkesmannen finner det vanskelig å vurdere hvilke konsekvenser den foreslåtte finansieringsordningen kan få, men stramme budsjetter i kommunene kan innebære en reduksjon i bruken av kostbare forsterkede fosterhjem og barneverninstitusjoner, noe som kan svekke tilbudet til barna med størst vansker og behov. Budsjettensyn kan føre til at faglige vurderinger om riktig tiltak til det enkelte barn, blir av underordnet betydning. Vi ser også en fare for at redusert bruk av statlige tiltak, på sikt kan føre til en redusering av tiltakstilbudet fra Bufetat. Vi vurderer at en slik utvikling ikke vil være til barnets beste.

I Vestfold er kommuneøkonomien nå så stram at en overføring av midlene fra Bufetat til kommunenes rammetilskudd, kan bety reduksjon i bevilgningene til barnevernet.

Oppgave og ansvarsfordelingen – forslag fra departementet:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet får et generelt direktoratsansvar overfor kommunalt barnevern, ansvaret hjemles i barnevernloven
- Bufetat (regionsnivå) får en mer tilbaketrasket operativ rolle overfor kommunalt barnevern
- kommunen har (som i dag) det avgjørende ordet med hensyn til hvilken type tiltak barnet har behov for (fosterhjem/institusjon)
- statlig barnevern har (som i dag) siste ordet med hensyn til hvilket institusjonstilbud barnet kan få tilbud om
- departementet vil lage en forskrift om samhandling mellom stat og kommune
- kommunen skal ha utrederansvaret i enkeltsaker fullt ut
- Bufetat gis lovhjemmel til å kreve ytterligere utredning fra kommunen

- Bufetat bør kunne tilby kommunene generell utrederkompetanse i form av opplæring i bruk av utredningsverktøy

Departementets vurderinger:

Målsettingen er å få til større samsvar mellom forvaltningsnivåenes faglige ansvar og det formelle oppgaveansvaret i barnevernloven. Samarbeidet mellom kommunene og fagteamene utfordres særlig av fagteamenes rolle som både forvalter av departementets og direktoratets styringssignaler og som tilbyder av tiltak i tråd med kommunens vedtak.

Staten (Bufetat) er involvert i flere av kommunens egne ordninger gjennom varierende grad av finansiering. Dette skaper uklare ansvarsforhold og dermed samhandlingsproblematikk. Samhandlingsproblematikk oppstår når kommunen etterspør en statlig barneverntjeneste og Bufetat enten ber om at andre tiltak vurderes, vil tilby annen type institusjon eller plasserer på annen konkret institusjonsplass enn det kommunen ønsker.

For at staten skal kunne ivareta sitt ansvar for å holde et likeverdig og differensiert institusjonstilbud av høy kvalitet, er det av avgjørende betydning at formidlingen av institusjonsplasser går gjennom staten. Lovens system forutsetter således at konkrete institusjonsplasseringer som foreslås for fylkesnemnda, er forhåndsklarert med Bufetat. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om bruk av statlige eller private plasser. Av hensyn til å sikre at saken er godt opplyst for fylkesnemnda, foreslår departementet at det i forskrift stilles krav om at kommunen i saken for fylkesnemnda, legger frem statens tilbud om institusjonsplass.

Etter departementets vurdering forutsetter hensynet til rolleklarhet og et tydelig faglig ansvar for kommunen, at kommunen har utrederansvaret fullt ut. Dette innebærer at kommunen også har ansvar for å ha tilgang til tilstrekkelig kompetanse og at Bufetat ikke skal bistå kommunene i dette arbeidet. Samtidig er det behov for at statlig barnevern har et generelt ansvar for å tilby faglig veiledning, og gjennom sin kompetanse bidra til faglig normsetting på barnevernfeltet, eksempelvis ved utarbeidelse av felles standarder og veiledning for god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet.

Fylkesmannens kommentarer:

Fylkesmannen vurderer at departementets forslag gjør rolleavklaringen mellom det kommunale og statlige barnevernet tydeligere, men vi finner det vanskelig å se at forslagene gir kommunene et større faglig ansvar. Fylkesmannen vurderer at departementets forslag til endringer i ansvars- og oppgavefordelingen mellom det statlige og kommunale barnevernet, vil gi Bufetat en større styringsmulighet overfor kommunene, både når det gjelder saksforberedelse (utredninger) og muligheten til å påvirke valg av statlig tiltak. Samtidig foreslår departementet at Bufetat skal være normgivende for det faglige arbeidet i det kommunale barnevernet. Samlet sett, mener vi dette ikke er i samsvar med departementets målsetting om å gi kommunene et større ansvar og minske overstyringen fra staten.

Fylkesmannen anser Bufetats styringsmulighet som uheldig med tanke på samarbeidet mellom de to forvaltningsnivåene og ser faren for at kommunenes opplevelse av å bli overprøvd, blir ytterligere forsterket. Fylkesmannen ser også faren for at saksbehandlingstiden i enkeltsaker kan bli forlenget ved krav om ytterligere utredning og vansker med å framskaffe et relevant statlig tiltak i saker til fylkesnemnda. Selv om forslagene tydeliggjør rolle- og ansvarsfordelingen, stiller vi oss tvilende til at endringene vil bedre samhandlingen mellom det kommunale og statlige barnevernet og være til det beste for barna det gjelder.

Fylkesmannen vurderer at økt økonomisk delansvar for kommunen ved bruk av statlige tiltak, bør innebære en styrking av kommunens styringsmyndighet når det gjelder valg av statlige tiltak. Kommunen har ansvar for barnet både før, under og etter et institusjonsopphold, og har derved den beste kjennskapen til barnet. Kommunene vil gjennom sin oppfølging av barn på institusjon, også kunne ha verdifull kunnskap om institusjonenes kvalitet.

Fylkesmannen vurderer at departementets forslag til ansvars- og oppgavefordeling i praksis vil innebære at Bufetat (fagteamene) fortsatt vil ha en sterk faglig rolle i enkeltsaker. Vi finner at dette ikke synes å være i samsvar med departementets forslag om at fagteamene bør ha en mer tilbaketrasket operativ rolle overfor det kommunale barnevernet.

Departementet foreslår at Bufetat (fagteamene) bør få ansvar for å gi generell veiledning/opplæring til det kommunale barnevernet. Kommunene har et selvstendig ansvar for å gi nødvendig opplæring til barneverntjenestens personell, jf. barnevernloven § 2-1. Fylkesmannen mener at det er den enkelte kommune som best kan vurdere hva slags kompetanse barneverntjenesten har behov for. Vi mener derfor at midler til slik opplæring bør overføres fra Bufetat til kommunene.

Forskrift om samhandling – forslag fra departementet

Departementet foreslår å innføre en forskriftshjemmel i barnevernloven § 2-3 siste ledd:

«Departementet kan gi nærmere forskrifter om samhandlingen mellom stat og kommune ved plassering av barn utenfor hjemmet.»

Fylkesmannens kommentar:

Fylkesmannen kan se behovet for nærmere retningslinjer når det gjelder samhandlingen mellom stat og kommune. Hvorvidt slike retningslinjer bør hjemles i en forskrift er vi mer usikre på. Med henvisning til våre tidligere kommentarer til departementets forslag, støtter vi ikke de aktuelle forslagene i høringsnotatet som vil utgjøre innholdet i slike retningslinjer eller i en forskrift.

Organisering av statlig myndighet

Departementet foreslår følgende lovendring:

«§ 2-2 Statlig barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling

De statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Barne-, og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet.»

Departementets vurderinger:

Departementet viser til at direktoratet i dag er uten lovpålagte oppgaver, og at dette skaper styringsutfordringer overfor regionen som har lovfestede oppgaver lagt til seg. Evalueringen viser at etaten har utfordringer knyttet til virksomhetsstyringen. En lovendring som gjenspeiler den faktiske oppgavefordelingen i etaten, vil styrke direktoratets status som overordnet organ og ansvarlig for styringen av etaten. Dette vil kunne skape større klarhet om roller og ansvar, og derved legge bedre til rette for etatens virksomhetsstyring. Det følger av alminnelige

forvaltningsrettslige prinsipper at nivåene vil utgjøre to atskilte forvaltningsorganer. Forslaget innebærer større frihet for etaten til å organisere sin egen virksomhet.

Departementet ønsker at Bufetat skal gis en mer formell og tydeligere rolle som formidler av departementets retningslinjer også overfor kommunene. Bakgrunnen for dette er at departementet har merket at ulike styringssignaler for det statlige og det kommunale barnevernet kan fremtre som en hemmende faktor i samhandlingen.

Fylkesmannens kommentar:

Fylkesmannen er enig i at forslaget vil tydeliggjøre etatens roller og ansvar og kan bedre virksomhetsstyringen i Bufetat. Når det gjelder departementets ønske om å gi Bufetat en tydeligere rolle som formidler av departementets retningslinjer overfor kommunene, vurderer vi at dette kan skape uklare ansvarsforhold mellom Bufetat og fylkesmennenes formidlerrolle på vegne av departementet.

Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven

Departementet foreslår ny paragraf i barnevernloven:

«§ 1-1 a. Krav til forsvarlighet

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.»

Fylkesmannen støtter forslaget.

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

Departementet foreslår følgende endring:

§ 4-1 nytt annet ledd skal lyde:

«Barnet skal gis mulighet til medvirkning, og det skal tilrettelegges for samtaler med barnet. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. Departementet kan gi nærmere forskrifter om tillitspersonens oppgaver og funksjon.»

Fylkesmannen støtter forslaget.

Begrepsbruken i barnevernloven

Departementets vurderinger:

Departementet er i tvil om hvilke begreper som bør benyttes. Ordlisten er ikke uttømmende, men departementet ber om høringsinstansenes syn særlig på om begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker i barnevernloven, bør endres.

Blant begreper som både Barnevernproffene og Barnevernpanelet mener bør endres er; fosterbarn, tilsynsfører, barneverninstitusjon, avlastningshjem og saksbehandler. Hovedbegrunnelsen er at disse begrepene kan virke stigmatiserende. Det foreslås derfor at begrepet foster forandres til omsorg, ordet tilsyn til tillit og ordet institusjon til

hjem. Ordene avlastning og sak brukes ikke i barnevernloven, men foreslås endret til henholdsvis besøk og kontakt.

Fylkesmannens kommentarer:

Fylkesmannen ser at det kan være behov for å endre noen begreper i barnevernloven, og gir her noen forslag. Ordet besøk (besøkshjem) kan med fordel erstatte avlastning.

Når det gjelder fosterhjem, har vi i dag flere begreper som brukes: fosterhjem, familiehjem, behandlingshjem (foreslås i høringen), avklaringshjem, treningsfamilie og beredskapshjem.

Dagens definisjon på et fosterhjem er «private hjem som tar imot barn til oppfostring». Dette er felles for alle de nevnte begrepene. Vi vil foreslå at begrepet fosterhjem erstattes med familiehjem og at begrepet brukes for de fleste typer private familier som benyttes til plassering av barn etter barnevernloven. Ett unntak kan være beredskapshjem. Vi mener at begrepet institusjon bør opprettholdes for å tydeliggjøre at dette ikke er et privat hjem. Vi mener også at begrepet tilsyn bør opprettholdes, men at begrepet tilsynsfører kan endres til tilsynsperson.

Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

Departementet foreslår at bestemmelsen ikke lenger skal gi konkrete eksempler på hjelpetiltak. I stedet skal det tas inn i lovbestemmelsen at hjelpetiltakene skal bidra til positiv endring i barnets omsorgssituasjon.

Departementet foreslår følgende endringer:

Barnevernloven § 4-4 første og annet ledd skal lyde:

«Barneverntjenesten skal bidra til å gi det enkelte barn gode levekår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. *Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.*

Barneverntjenesten skal, når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det, sørge for å sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien.»

§ 4-4 tredje ledd utgår.

Fylkesmannen støtter forslaget.

Regulering av institusjoner med behandlingshjem

Departementets vurdering og forslag:

Departementet foreslår at det innføres en ny bestemmelse § 5-8 A i barnevernloven kapittel 5 om institusjoner. Bestemmelsen vil erstatte § 4-27 annet punktum, og skal åpne for at barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 kan plasseres i institusjoner som omfatter behandlingshjem. Institusjoner med behandlingshjem skal ta imot og behandle barn med alvorlige atferdsvansker i private hjem. Det legges til grunn at selve behandlingen av barnet skal foregå i behandlingshjemmene hvor barnet bor. Hjemmene skal ha særlige forutsetninger for å ta imot barn med alvorlige atferdsvansker. Med særlige forutsetninger menes at det enkelte hjem skal være kvalifisert til å tilby den spesialiserte hjelpen gjennom å ha fått nødvendig opplæring, trening og løpende veiledning. Forskning viser at noen måter å jobbe på er bedre enn andre.

Oppfølgingsenheten kan enten være knyttet opp mot og utgjøre en del av en ordinær institusjon eller være en frittstående oppfølgingsenhet. Når behandlingshjem er knyttet

opp mot en oppfølgingsenhet som er en del av en ordinær institusjon, vil det være den ordinære institusjonen, oppfølgingsenheten og behandlingshjemmene som samlet sett utgjør institusjonen. Når behandlingshjem er knyttet opp mot en frittstående oppfølgingsenhet er det oppfølgingsenheten og behandlingshjemmene som utgjør institusjonen.

Barn og unge med alvorlige atferdsvansker vil kunne kreve mye av foreldrene i et hjem. Departementet er derfor opptatt at rettssikkerheten til ungdom i behandlingshjem ivaretas på best mulig måte.

Etter departementets syn er det også nødvendig å gjennomføre en kvalitetssikring av det enkelte hjem under institusjonen før det tas i bruk som behandlingshjem. For private og kommunale tiltak vil det også være nødvendig å godkjenne det enkelte hjem. Departementet legger videre til grunn at fylkesmannen skal føre tilsyn både med institusjonen som sådan og det enkelte behandlingshjem. Etter departementets oppfatning vil kvalitetssikring av, samt godkjenning og tilsyn med hvert enkelt hjem som tas i bruk under institusjonen, være et viktig bidrag til å sikre at behandlingen skjer innenfor de mål og rammer som er fastsatt for en forsvarlig behandling av barna.

Det har vært reist spørsmål fra flere hold om det i større grad skal åpnes for bruk av "faser" som behandlingsmetode på barneverninstitusjoner. Dette kan blant annet være faser som innebærer at barn/ungdom fratras rettigheter for en periode. Det kan videre innebære at de opparbeider seg rettigheter underveis. Departementet har vært tilbakeholden med å åpne for denne type behandlingsmetode. Departementet varslet i et høringsnotat om revidering av rettighetsforskriften i august 2010, at behovet for lov- og forskriftsendringer med hensyn til bruk av faser, ville bli vurdert i et eget høringsnotat.

Departementet har kommet til å ikke ville åpne opp for bruk av faser som ikke kan gjennomføres i tråd med gjeldende rettighetsforskrift. Dette innebærer at de behandlingsmetoder som benyttes på barneverninstitusjoner må være innenfor rettighetsforskriften. All bruk av tvang og andre begrensninger i den personlige integritet må derfor basere seg på en individuell og konkret vurdering.

På samme måte som med andre institusjoner, plikter fylkesmannen å føre tilsyn med institusjoner med behandlingshjem. Som en følge av at departementet vurderer at bruken av tiltaket vil være begrenset, antas det at tilsynsplikten ikke medfører merutgifter av vesentlig betydning. Samtidig er tilsyn med institusjoner med behandlingshjem ressurskrevende. En eventuell utvidelse av tilbudet om plassering i institusjoner med behandlingshjem, vil medføre merutgifter for tilsynsmyndigheten. Spørsmål om å øke tilsynsmyndighetens budsjettammer ved en eventuell utvidelse av tilbudet vil måtte bringes inn i de årlige budsjettprosessene på vanlig måte.

Fylkesmannen støtter forslagene.

Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring

Departementets vurdering og forslag:

Det er forutsatt i lovens forarbeider at alle iverksatte tiltak kan opprettholdes, både fosterhjems- og institusjonsplassering og andre hjelpetiltak (0t.prp. nr. 44 (1991-1992)).

Det er bare tiltak som hører under barnevernloven som reguleres i barnevernloven § 1-3. Hvis det er behov for tiltak som først og fremst hører under andre deler av hjelpeapparatet, er det forutsatt i forarbeidene til § 1-3 at barneverntjenesten skal ha et særlig ansvar for å bistå den unge i kontakten med andre tjenester og for å koordinere tiltakene (Ot.prp.nr.61 (1997-1998)).

Som et virkemiddel for å styrke forberedelsene til løslatelse av barn er det tatt inn en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 183. Et nytt tredje ledd i bestemmelsen gir påtalemyndigheten en plikt til å varsle barneverntjenesten om fengslingen dersom siktede er under 18 år. Ved slik varsling etter straffeprosessloven følger det av ny bestemmelse i barnevernloven § 3-5 at barneverntjenesten, når den mottar en slik melding, har plikt til å stille i fengslingsmøter. I fengslingsmøtene skal barneverntjenesten uttale seg om behovet for tiltak etter barnevernloven kapittel 4 og gi informasjon om hvorvidt det allerede er iverksatt tiltak etter barnevernloven.

Barnevernets ansvar for et barn faller ikke bort selv om barnet blir involvert i en alvorlig straffesak. Det synes likevel å være bred enighet om viktigheten av at det foretas en grenseoppgang mellom barnevernets og kriminalomsorgens ansvarsområder. Dette er også konklusjonen i NOU 2008: 15 og i Prop. 135 L.

For å sikre en god oppfølging ved løslatelse, ser departementet det som viktig at barneverntjenesten tar aktiv del i planleggingen av denne kritiske fasen. Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt annet ledd i den nylig vedtatte bestemmelsen i barnevernloven § 3-5.

Departementet foreslår følgende endringer:
Barnevernloven 3-5 annet ledd skal lyde:

«Når barn under 18 år sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff skal barneverntjenesten holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold. Slik oppfølging under varetekt og straffegjennomføring skal regnes som et tiltak som er iverksatt før barnet fyller 18 år, jf. barnevernloven § 1-3 annet ledd.

Fylkesmannens kommentarer:
Fylkesmannen støtter forslaget.

Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

Departementet går inn for å lovfeste at fylkesnemnda i vedtak om omsorgsovertakelse også skal ta stilling til spørsmålet om samvær mellom søsken. Forslaget innebærer at søskensamvær *alltid* skal vurderes ved omsorgsovertakelse, og ikke kan begrenses til tilfeller hvor barnet eller søsknene uttrykker ønske om det. Barneverntjenesten får ansvar for å tilrettelegge for den samværsordningen som eventuelt fastsettes. Departementet understreker at forslaget innebærer en tydeliggjøring av rettigheter som barn innehar i kraft av Barnekonvensjonens bestemmelser.

Fylkesmannen støtter forslaget.

Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

Ansvar for den løpende og helhetlige oppfølgingen av barnet etter en omsorgsovertakelse fremgår ikke direkte av barnevernloven. Barneverntjenestens oppfølgingsansvar fremgår imidlertid på ulike måter og av ulike bestemmelser i loven. Barneverntjenesten har allerede i dag ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse. Departementets forslag innebærer derfor en presisering og tydeliggjøring av barneverntjenestens plikt til å følge opp barnet.

Departementet foreslår følgende endringer:

Barnevernloven 4-16 skal lyde:

«§ 4-16. Oppfølging av vedtak om omsorgsovertakelse

Barneverntjenesten har etter en omsorgsovertakelse et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet. Barneverntjenesten skal nøye følge utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, og likeledes utviklingen til deres foreldre.

Barneverntjenesten skal kort tid etter en omsorgsovertakelse kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.»

Fylkesmannen støtter forslaget.

Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem

Departementets vurdering og forslag:

Formålet med tilsynsførerordningen er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. Tilsynet supplerer barneverntjenestens egen kontroll og oppfølging av barnets situasjon i fosterhjemmet og er et viktig virkemiddel for å ivareta rettsikkerheten til barn som er under barnevernets omsorg.

Det stilles ingen formelle krav til tilsynsførernes kvalifikasjoner. Ved valg av tilsynsfører skal det legges vekt på å finne en person som barnet har eller kan få nødvendig tillit til, og som har særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven overfor det enkelte barnet. Videre skal det legges vekt på å finne en person som kan utføre tilsynsoppgaven over tid og som har en uavhengig rolle både overfor barneverntjenesten og fosterforeldrene.

Det er godt dokumentert at dagens tilsynsførerordning har svakheter. En rekke eksterne aktører og forskningsmiljøer har over tid påpekt at det er store svakheter ved hvordan dagens tilsyn med barn i fosterhjem er organisert og gjennomføres. Kommunenes rapportering til fylkesmennene viser at barneverntjenesten har utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere.

Barnevernpanelet ble nedsatt i 2010 og hadde som mandat å gi forslag og anbefalinger til endringer i barnevernet. Panelet foreslo blant annet å overføre alt tilsyn i barnevernet til fylkesmannen, herunder tilsynsførerordningen. Det ble senere nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere tilsynsordningen. Mindretallet i arbeidsgruppa, representert ved KS, ga uttrykk for at ordningen ikke bør legges til fylkesmannen og påpekte at dette ikke er tilstrekkelig utredet.

Departementet ser at fylkesmannen over tid har utviklet god kompetanse når det gjelder å føre tilsyn med barn i institusjon. Fylkesmannen har også erfaring i å snakke med barn i en tilsynskontekst. Det er likevel store forskjeller i rammer og strukturer rundt et barn i institusjon og

et barn i fosterhjem. Selv om fylkesmannen har ansvar for institusjonstilsynet er det etter departementets oppfatning mye som taler for at det å føre tilsyn med det enkelte barn i et privat hjem ikke naturlig vil inngå i fylkesmannens tilsynsportefølje. En overføring av tilsynsansvaret til fylkesmannen vil også kunne føre til uklare ansvarsforhold mellom kommune og stat ved uenighet om hvorvidt fosterhjemmet ivaretar barnets behov på en god måte. Departementet ser også at det vil være svært ressurskrevende for fylkesmannen å gjennomføre et forsvarlig tilsyn med alle barn som er plassert i et fosterhjem.

Departementets forslag innebærer at ansvaret for å føre tilsyn legges til kommunen som sådan og ikke til den enkelte barneverntjeneste. Dette innebærer at kommunen gis frihet når det gjelder å avgjøre hvordan tilsynsarbeidet skal organiseres og hvem som skal gjennomføre tilsynet. Videre overføres ansvaret for opplæring av de som skal utøve tilsynet, fra statlig regional barnevernmyndighet til kommunen. Departementets forslag innebærer at det vil være nødvendig å utarbeide nye forskriftsbestemmelser om tilsyn med barn i fosterhjem.

Med kommunene som sentral aktør i tilsynet med barn i fosterhjem, må det sikres et effektivt tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter. Hvis dette ikke skal gå på bekostning av eksisterende tilsynsaktiviteter hos fylkesmennene, må ressursbruken økes.

Departementet foreslår følgende endringer:

§ 4-22 femte og sjette ledd skal lyde:

«Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp.

Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.»

§ 4-22 fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir nytt fjerde ledd.

Fylkesmannen støtter forslaget.

Endring av tilsynsforskriftens krav til årlig systemrevisjon av barneverninstitusjoner

Departementets vurdering og forslag:

Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig bruk av tilsynsmyndighetenes ressurser å stille krav om årlig systemrevisjon med alle institusjonene. Det bør i stedet åpnes for at fylkesmannens ressurser settes inn der fylkesmannens kunnskap om og erfaringer med den enkelte institusjonen tilsier at det er nødvendig.

Departementet foreslår derfor å erstatte dagens krav til årlig systemrevisjon med en plikt for tilsynsmyndighetene til regelmessig å vurdere behovet for å føre tilsyn med hver enkelt institusjon. Vurderingen må være basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering. Tilsynsmyndigheten vil da kunne benytte sin erfaring og kompetanse til aktivt å vurdere risikoen for kritikkverdige forhold ved den enkelte institusjon. Hensikten med å legge risiko og sårbarhetsanalyser til grunn for tilsynet, er at tilsynsmyndigheten målrettet kan iverksette tiltak overfor de institusjoner der sannsynligheten for å avdekke kritikkverdige forhold er størst.

Departementet foreslår følgende endring i tilsynsforskriften:

§ 9. Tilsyn med institusjonen

«Tilsynsmyndigheten skal regelmessig vurdere behovet for å føre tilsyn med institusjonen. Behovet skal vurderes ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse. Som ledd i sitt tilsyn skal tilsynsmyndigheten påse at institusjonene har etablert tilfredsstillende internkontrollsystem for institusjonen og fører kontroll med sin egen virksomhet, jf. forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner kapittel 2. Det skal ikke foretas tilsyn med fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernloven § 4-27 etter denne bestemmelsen.»

Fylkesmannen støtter forslaget.

Tilsyn med statlige barneverntjenester

Departementets vurdering og forslag:

Da staten (regional barnevernmyndighet) overtok fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet, falt fylkesmannens tilsyn med disse oppgavene bort. Departementet la i sin vurdering vekt på at de regionale barnevernmyndighetene ville være direkte underlagt statlig sentral barnevernmyndighet. Departementet ville benytte seg av tildelingsbrev, etatsstyring og forvaltningsrevisjon som virkemidler for styring og tilsyn. Departementet mente derfor at det ikke var naturlig at fylkesmannen skulle føre tilsyn med det regionale leddet.

Spørsmålet om tilsyn med statlige tjenester og tiltak ble tatt opp på nytt i forbindelse med overføringen av det overordnede faglige tilsynet med barnevernet til Statens helsetilsyn i 2010. Flere høringsinstanser pekte på at regelverket nå burde tilpasses slik at Statens helsetilsyn sitt tilsynsansvar også omfattet tilsyn med Bufetats tjenester og tiltak, ikke bare institusjonene.

Departementet viser til at barnevernområdet er et felt der svikt kan ha svært omfattende konsekvenser for brukerne. Dette gjelder uansett om svikten kan tilbakeføres til kommunalt eller statlig ansvar. For å styrke utsatte barns rettssikkerhet og å bedre kvaliteten på tjenestetilbudet ser departementet behov for å utvide dagens tilsynshjemler til også å omfatte tiltak og tjenester som ytes av det statlige barnevernet. Dette innebærer at tilsynet vil omfatte hele tiltakskjeden i barnevernet. På denne måten gis tilsynsmyndigheten mulighet til å undersøke alle relevante myndigheter og ansvarliggjøre rett nivå der lovbrudd avdekkes. Et uavhengig, eksternt tilsyn vil ha forutsetninger for å avdekke forhold som ikke like lett vil bli fanget opp gjennom etatsstyringen. I praksis innebærer forslaget å gjeninnføre det tilsynsansvaret fylkesmennene hadde før de fylkeskommunale oppgavene ble overført til staten i 2004. Å avgrense tilsynsområdet til Bufetat sine lovpålagte oppgaver, gir et enkelt og tydelig tilsynsområde definert ut fra barnevernlovens egen organisering av ansvar og oppgaver. Ulempen er at ulovfestede oppgaver ikke omfattes av tilsynet.

Etter en helhetsvurdering foreslår departementet at tilsynshjemmelen utformes slik at statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven omfattes. Departementet legger således avgjørende vekt på rettssikkerhetshensyn. Departementet foreslår videre at tilsvarende tilsynshjemmel gis for private aktører som leverer tjenester til staten.

Et spørsmål er om tilsynsmyndighetene også bør gis hjemmel til å *pålegge* statlig barnevern å rette forhold. Departementet ser fordeler og ulemper med en slik løsning. Siden ansvaret for oppgavene som tilsynsmyndigheten etter forslaget skal føre tilsyn med er lagt til et organ som er direkte underlagt departementets styring, må behovet for sanksjoner anses som mindre enn der det føres tilsyn med rettssubjekter som ikke er i departementets direkte styringslinje.

Departementet vil i denne omgang ikke fremme noe endelig forslag på spørsmålet om tilsynsmyndigheten skal gis hjemmel til å pålegge retting mv. når det føres tilsyn med tjenester og tiltak som Bufetat har ansvar for. En mulig tilnærming kan også være å la tilsynet virke en tid før det tas endelig stilling til spørsmålet. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om tilsynsmyndigheten bør ha hjemmel til å kunne gi pålegg om retting ved påviste avvik i det statlige barnevernet. Departementet foreslår imidlertid å gi fylkesmannen hjemmel til å pålegge Bufetat som institusjonseier å rette forhold på institusjon.

Departementet foreslår følgende endringer:
Barnevernloven 2-3 b skal lyde:

§ 2-3b. Statlig tilsyn på barnevernområdet

«Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, *med* institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre for *mindreårige samt med statlige tjenester og tiltak etter denne loven*. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernloven og forskrifter til denne.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kap. 1 til 9. Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A gjelder for denne tilsynsvirksomheten.

Fylkesmannen skal også føre tilsyn med institusjoner og sentre for foreldre og barn etter kapittel 5 og omsorgssentre for mindreårige etter kapittel 5A.

Fylkesmannen kan videre føre tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter denne loven.

Tilsynsansvaret etter de foregående ledd omfatter også private som utfører tjenester etter denne loven.»

Barnevernloven 5-7 annet ledd skal lyde:

«Finner fylkesmannen at institusjonen eller senteret drives uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet, eller å nedlegge driften. *Fylkesmannen kan også pålegge institusjonens eier å sørge for å rette på forholdet.*

Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg i behandling § 12 annet ledd skal lyde:

«Finner tilsynsmyndigheten at institusjonen drives på en måte som kan ha skadelige følger for de barna som oppholder seg der eller for andre, eller at driften på annen måte er uforsvarlig, skal tilsynsutvalget straks melde fra om forholdet til fylkesmannen. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette forholdet. *Fylkesmannen kan også pålegge institusjonens eier å sørge for å rette på forholdet.* Fylkesmannen kan også gi pålegg om å nedlegge driften, jf. barnevernloven § 5-7. Pålegget skal være skriftlig og inneholde en frist for når det skal være utført.»

Fylkesmannens kommentarer:

Departementets forslag innebærer en innskrenket myndighet til å føre tilsyn med det statlige barnevernet sammenlignet med vår myndighet overfor det kommunale barnevernet.

Fylkesmannen vurderer at tilsynsmyndigheten bør ha hjemmel til å kunne gi pålegg om retting ved påviste avvik også i det statlige barnevernet.

Presisering av barnevernloven § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda

Departementets vurdering og forslag:

Etter barnevernloven § 8-1 skal barneverntjenesten yte tjenester og tiltak etter loven til alle som oppholder seg i kommunen. Det følger videre av § 8-4 første ledd at det er den kommune der barnet oppholder seg som har ansvaret for å reise sak for fylkesnemnda. Av § 8-4 annet ledd fremgår det at den kommune som har reist saken, har ansvaret for gjennomføring, oppfølging og kontroll.

En tilbakevendende problemstilling er om en kommune som har reist sak for nemnda, men som senere har trukket saken, er ansvarlig etter barnevernloven § 8-4. I henhold til dagens fortolkning kan en kommune begjære en sak trukket helt frem til vedtak er truffet i fylkesnemnda, utelukkende fordi familien tar opphold i en annen kommune og uten at det tas hensyn til barnets behov for tiltak. Dette åpner for en praksis der familier kan flytte fra én kommune til en annen etter at saken er ferdig utredet, og slik unngå at det blir fattet et nødvendig omsorgsvedtak i fylkesnemnda. Dersom den tidligere oppholdskommunen sender en bekymringsmelding kan det innebære at tilflyttingskommunen må åpne ny undersøkelsessak. Dette vil i så fall føre til en utsettelse av saken. Samtidig blir familien utsatt for den ekstra påkjeningen en ny undersøkelsessak vil innebære.

Departementet har kommet til at det er nødvendig å foreta en klargjøring i loven av kommunens ansvar når sak er fremmet for fylkesnemnda. Når en sak er fremmet for nemnda har barneverntjenesten gjennomført en undersøkelse og tatt stilling til at det er en alvorlig sak for dem den gjelder. Foreldrene risikerer å miste omsorgen for barnet sitt. Barneverntjenesten har også foretatt en vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes i saken for å ivareta barnets fremtidige omsorgsbehov. Saken er derfor ferdig utredet, og det bør ikke ha noen betydning for barnevernsaken hvorvidt familien flytter til en annen kommune eller ikke.

Departementet foreslår følgende endring:

Barnevernloven 8-4 nytt annet ledd skal lyde:

«Endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet mellom sak er reist og Vedtak fattet i fylkesnemnda, medføreringen endring i ansvarsforholdet hvis det ikke blir inngått avtale som nevnt i første ledd annet punktum.

§ 8-4 nåværende annet ledd blir tredje ledd.

Fylkesmannen støtter forslaget.

Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24

Departementets vurdering og forslag:

Barnevernloven § 4-24 gir hjemmel for å plassere og tilbakeholde barn og unge med alvorlige atferdsvansker i institusjon uten barnets samtykke. Grunnvilkåret er at atferdsvanskene har vist seg ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. I henhold til bestemmelsens første ledd kan barnet plasseres i institusjon for observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling i opptil fire uker. Har barnet behov for mer langvarig behandling kan barnet i henhold til annet ledd i bestemmelsen, plasseres i behandlings- eller opplæringsinstitusjon i opptil 12 måneder. I særlige tilfeller kan plasseringstiden forlenges med opptil 12 nye måneder.

Det fremgår ikke direkte av dagens barnevernlov hvorvidt den faktiske plasseringstiden etter et midlertidig vedtak om atferdstiltak, jf. § 4-25, skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter barnevernloven § 4-24. Departementet har imidlertid lagt til grunn ved vurderingen av dette spørsmålet at det må legges vekt på om det midlertidige vedtaket er fattet med henblikk på et etterfølgende endelig vedtak.

Etter departementets oppfatning er det mye som taler for at grensene for plasseringstid ikke bør utvides selv om plasseringen i første omgang blir foretatt på bakgrunn av et midlertidig vedtak. Departementet ser at det kan være problematisk i det enkelte tilfelle å skulle foreta en konkret vurdering av hvorvidt det opprinnelige akuttvedtaket er fattet med henblikk på et etterfølgende endelig vedtak. Dette utgangspunktet kan føre til uklarhet når det gjelder hvilke hensyn som skal tillegges vekt og også føre til ulik praktisering i de enkelte nemnder.

Departementet foreslår følgende endring:

Barnevernloven 4-25 annet ledd skal lyde:

«Et vedtak etter § 4-24 første og annet ledd skal treffes av fylkesnemnda etter reglene i kapittel 7. Midlertidig vedtak kan treffes av barnevernadministrasjonens leder og av påtalemyndigheten. § 4-6 annet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.
Plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd.»

Fylkesmannen støtter forslaget.

Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen

Departementets vurdering og forslag:

Barnevernloven § 7-24 annet ledd regulerer fristen for å bringe et vedtak fattet av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker inn for domstolen. I henhold til bestemmelsen gjelder det en frist på to måneder fra det tidspunkt den som vil reise søksmål fikk melding om fylkesnemndas vedtak.

Departementet har på nytt vurdert spørsmålet om hvor lang fristen for å reise søksmål etter barnevernloven § 7-24 bør være. Departementet har kommet til at den samme fristen som gjelder for øvrige sivile saker også bør gjelde i barnevernsaker. Dette er nettopp saker der det av hensyn til det enkelte barn er nødvendig med raske avgjørelser. Det er av stor betydning at det bringes klarhet i barnets videre omsorgssituasjon så raskt som mulig.

Departementets foreslår følgende endring:
Barnevernloven 7-24 annet ledd skal lyde:

«Fristen for å reise søksmål er *en måned* fra den dag den som har rett til å reise søksmål, fikk melding om vedtaket. Det kan gis oppfriskning mot oversittelse av søksmålsfristen.»

Fylkesmannen støtter forslaget.