

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

Dato: 12.11.2012

Vår ref.: 2012/5424
Deres ref.:

Saksbehandler: Knut Sverre Bjørmdalen Røang

Høringssvar - Forslag til endringer i Lov om barneverntjenester

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLDs) høringsnotat av 5.9.2012 med forslag til endringer i Lov om barneverntjenester. På vegne av høgskolen avgir vi dette høringssvaret.

A. Generelle synspunkter

Vi finner det positivt at departementet fortsetter arbeidet med Barnevernsløftet – til det beste for barn og unge – slik det ble lagt fram oktober 2011.

Slik vi ser det inneholder høringsnotatet en rekke gode forslag til endringer i barnevernloven, og vi vil kommentere noen av disse enkeltvis. Som utdannings- og forskningsinstitusjon vil vi imidlertid generelt bemerke at lovendringer har liten hensikt hvis de ikke følges opp med tilstrekkelige økonomiske, administrative og faglige ressurser. Dette er ikke ivaretatt i høringsnotatet, som i få tilfeller vurderer det slik at endringene medfører økte ressurser. Hvis lovendringene, og ikke minst høringsnotatets intensjoner skal materialiseres i endrede praksiser, krever dette i tillegg til styrking av de aktuelle profesjonsutdanningene, en omfattende og langvarig satsing på kompetansebyggende og praksisutviklende tiltak i barnevernet (jfr. NOU 2009: 8). Slike prosesser krever videre stabile organisasjoner og klar faglig ledelse. Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for sosialfag, har gjennomført flere aksjonsforsknings-/praksisforskningsprosjekter som viser at dette er nødvendige forutsetninger for endrede praksiser (for eksempel «Hjelpetiltak i barnevernet», se <https://www.cristin.no/as/WebObjects/cristin.woa/wa/presentasjonVis?pres=301766&type=PROSJEKT>, «HUSK», se <http://www.hioa.no/Forskning/FoU-SAM/Sosialforsk/HUSK-Osloregionen>, «Snakk med oss», se <http://www.hioa.no/Forskning/FoU-SAM/Sosialforsk/Snakk-med-oss-Profesjonsutoevelse-og-barns-deltakelse>).

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger ingen signatur

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postadresse: Pb. 4 St. Olavs plass, 0130 OSLO

Besøksadresse: Pilestredet 46, Telefon: 67 23 50 00, postmottak@hioa.no, www.hioa.no

Det er etter vår oppfatning riktig at kommunene gis et større ansvar og mer myndighet i barnevernssaker. Nærhet til barnet som trenger hjelp og støtte krever at kommunene har ansvar og myndighet i disse saker. Det er imidlertid usikkert om et flertall av kommunene klarer å oppfylle de oppgavene som følger med ansvar og myndighet. Særlig i små kommuner preges norsk barnevern av knappe personalressurser og små fagmiljøer. Manglende tid og knappe økonomiske ressurser er et generelt problem. Dette kan medføre at en del av de velbegrunnede forslagene departementet kommer med, vanskelig vil la seg gjennomføre i det praktiske arbeidet i de kommunale barneverntjenestene. I det videre arbeidet med høringsnotatet bør departementet redegjøre for hvordan barneverntjenesten skal styrkes for å kunne implementere de pliktene tjenesten pålegges. Vi vil i det følgende konkretisere områder hvor det er særlig behov for å vurdere økte ressurser i forbindelse med lovendringene. Generelt påpekes at høringsnotatet ikke problematiserer barnevernets arbeid i et flerkulturelt samfunn og de kravene dette stiller til barnevernet.

B. DEL 2 i høringsnotatet om oppgave og finansieringsansvar

Vi finner det nyttig at departementet nå går gjennom den organiseringen barnevernet i Norge har hatt de siste årene. Vi deler oppfatningen av at noe er oppnådd, men også at flere sider ved organiseringen fremdeles er problematisk, og byr på store utfordringer.

Evalueringen har gitt oss bildet av at reformen i sin tid var for dårlig forberedt. Dette var ett av momentene som førte til en omstillingsprosess som var svært krevende for de som deltok i den. Vi legger merke til at departementet skriver at kommende endringer må få tid til å bli innarbeidet.

Det er svært viktig i de neste årene å skape full oppslutning internt i de ulike barneverninstansene om den faglige virksomheten. En slik oppslutning har til dels manglet en del steder de siste årene. Vi har en tro på at det nå er mulig å samle de menneskelige ressursene i et mer positivt og arbeidende faglig fellesskap, der man drar i samme retning. Å gå noen skritt på denne veien vil kunne utløse betydelige ressurser som til en viss grad har «ligget brakk».

Det er derfor gledelig at departementet inviterer til dialog rundt tanken om å videreutvikle samarbeidsprosjekter på tvers. Evalueringen beskriver kommunenes praksis som en top-down tilnærming. Styringssignaler har ofte både hatt en faglig, en politisk og en økonomisk vinkling,

der det eksplisitt faglige ikke har vært tydelig. At departementet nå søker å gi større myndighet til kommunene, som arbeider nær barna og ungdommene, ser vi derfor som et positivt grep. At den statlige barnevernmyndigheten således får en mer tradisjonell direktoratfunksjon, er en naturlig følge av dette. Hvis man skal se det norske barnevernet som én organisasjon – styrt delvis av staten, delvis av kommunene, og driftet av disse og av andre aktører – er det de faglige fellesverdiene og den faglige praksisen som binder organisasjonen sammen. Det norske barnevernet bør være en lærende organisasjon, ikke kun en administrativ enhet.

Når det nå foreslås å gi kommunene mer myndighet i barnevernssaker, er det sentralt at de settes i stand til å gjøre dette arbeidet, og at tilsynsmyndighetene følger nøye med på hvordan kommunene løser oppgaven. Økt betalingsansvar vil sannsynligvis løse noen problemer, men som departementet anfører i høringsnotatet – vil det potensielt skape nye utfordringer.

Det pekes i evalueringen også på at enkelte aktører i kunnskapsproduksjonen er gitt forrang foran andre. Denne bekymringen deler vi, og vi vil framheve nytten av et bredt kunnskapsgrunnlag, basert på et mangfold av forskningstilnærminger. For å utvikle barnevernets tiltak trengs flere kunnskapstyper, hvorav effektstudier bare er en av flere. Når såkalte evidensbaserte metoder gis prioritet, er det nødvendig å spesifisere hvilket evidensbegrep som anvendes. Innenfor en snever forståelse av begrepet evidens er RCT-design gjort til gullstandard. Det er imidlertid ikke alle barnevernspraksiser som lar seg måle med RCT-design. Såkalt evidensbaserte metoder gir ingen garanti for riktig tiltak for det enkelte barn.

Vi vil også framheve nødvendigheten av en bredde av kunnskapsprodusenter. Videre vil vi framheve høgskolenes fortrinn som kunnskapsprodusenter, med nærhet og kjennskap til praksisfeltet, nærhet til profesjonsutdanningene, og tilgang på ressurser som master- og ph.d.-studenter.

Det bør være et mål å øke samarbeidet mellom lokale og sentrale barnevernmyndigheter og ulike kunnskapsprodusenter.

Kapittel 8 Bedre samhandling mellom stat og kommune – endring av finansieringsform

Vi merker oss at departementet foreslår å øke den kommunale egenbetalingen ved bruk av barneverninstitusjoner. Som et eksempel anføres en dobling av kommunenes egenandel for institusjonsplasser fra dagens om lag 15 pst. til 30 pst, eventuelt en tredobling av egenandel til 45 pst. Hensynet bak dette forslaget er et ønske om å legge best mulig til rett for at

barnevernfaglige vurderinger blir styrende samtidig som barnevernressursene fordeles effektivt.

Departementet påpeker i høringsnotatet at det imidlertid må utredes nærmere hvordan tilnærmet like prosentuelle egenandeler av barneverntiltakenes faktiske kostnader vil påvirke bruken av hhv. institusjoner og fosterhjem. Vi er bekymret over at en slik utredning ikke er blitt foretatt før departementet kommer med et forslag om økte egenandeler for kommuner. Det er en fare for at institusjoner må legge ned på grunn av sunket etterspørsel fra kommunene, noe som vil føre til et mindre bredt og variert utvalg av barneverntiltak i Norge.

C. DEL 3 i høringsnotatet om styrket rettssikkerhet for barna i barnevernet

Kapittel 13 Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson

Vi ser det som svært viktig å styrke barns rett til medvirkning i tråd med barnekonvensjonens artikkel 12. Høringsnotatet legger vekt på medvirkning som prosess, og at rettighetene ikke skal begrenses til saksbehandlingen. Det legges også vekt på at barns rett til deltakelse ikke skal begrenses til beslutningsprosesser, men gjelde all kontakt barnevernet har med barnet over tid. Det framheves at barns uttalelser er viktig kunnskap for opplysningen av en sak. Samtaler framheves spesifikt i lovteksten. Intensjonen med lovendringsforslaget er å styrke barns muligheter som samtalepartnere med barnevernets profesjonelle. Vi støtter fullt ut disse intensjonene slik de uttrykkes i høringsnotatet. Imidlertid vil vi framheve at det ikke er mangel på formelle rettigheter som er problemet når det gjelder barns deltakelse i barnevernet, men realiseringen av rettigheter som er hjemlet i allerede eksisterende konvensjoner og lover. Vi ville også ønske en sterkere tematisering av barns rett til deltakelse i høringsnotatets øvrige kapitler.

I høringsnotatet diskuteres betegnelse medvirkning, deltakelse og medbestemmelse. Begrepet medvirkning prioriteres. Vi vil bemerke at dette begrepet kan ha en snevrere betydning enn begrepet deltakelse, og slik befeste en begrensning til saksbehandling, noe som ikke er forslagsstillernes intensjon. Vi oppfatter begrepet deltakelse som mer omfattende, det kan eventuelt suppleres med begrepet innflytelse.

Vi vil utdype høringsnotatets betoning av deltakelse som prosess, og spesielt framheve de meningsdannende aspektene ved deltakelse. For å gi god bistand, trenger den profesjonelle kunnskap om barnets hverdagsliv og relasjonelle nettverk, og av barnets forståelse av dette.

Barns synspunkter er ikke ferdige produkter, men dannes i interaksjon med andre mennesker. Det er som deltakere i sosiale prosesser den enkeltes ønsker, intensjoner og opplevelser formes og uttrykkes. For barn som kommer i kontakt med barnevernet kan det være vanskelig å artikulere klare synspunkter eller ønsker, eller finne ord for sine tanker og erfaringer. Mange barn i barnevernet har gjerne i mindre grad enn barn flest blitt møtt i utviklingsstøttende samtaler med voksne. Det blir derfor en viktig oppgave for de profesjonelle i barnevernet å legge til rette for samtaler der barn får hjelp til å *danne* synspunkter, formulere erfaringer og reflektere rundt hva de ønsker for livet sitt. Dette krever en spesifisert profesjonell kompetanse, som omfatter både ferdigheter og teoretisk forståelse.

Aksjonsforskningsprosjektet "Snakk med oss" ved HiOA har samarbeidet med praksisfeltet om å utvikle mer deltakelsesorienterte samtalepraksiser i barnevernet. Resultatene viser at praksisutvikling krever langvarige, stabile og omfattende prosesser. Videre er tid en viktig forutsetning for gode samtalepraksiser. Overarbeidete barnevernsarbeidere har dårlige forutsetninger for å gjennomføre slike samtaler, og samtaler med barna blir lett nedprioritert i forhold til andre oppgaver. Langvarig trening og veiledet praksis er nødvendig for å utvikle utforskende, støttende og sensitive samtalepraksiser. Skriftlige veiledere er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å sikre gode praksiser.

Når det gjelder forslaget om tillitsperson er det *en* av flere mulige måter styrke barnets posisjon som samtalepartnere. Ettersom dette fremmes av organisasjoner som representerer unge med barnevernserfaring, finner vi god grunn til å støtte forslaget. Vi ser imidlertid mulige utfordringer i gjennomføringen, og det må gjøres tiltak for å sikre at ordningen fungerer i tråd med intensjonen. Også her må det utvikles nye profesjonelle praksiser. Videre bør ordningen evalueres og følges med forskning. Det bør også vurderes flere måter å styrke barnets posisjon som samtalepartner med barnevernets profesjonelle, hvorav det viktigste er å styrke de profesjonelles samtalekompetanse.

Vi er på dette grunnlaget bekymret for at lovendringsforslaget ikke følges opp av ressurser til og planer for kompetanseutvikling samt tilstrekkelige personalressurser i barnevernet.

Lovforslag

Lovforslaget som skal sikre barnets mulighet til medvirkning er foreslått å bli tatt inn som en ny lovtekst i bvl. § 4-1 annet ledd. I tillegg foreslås at den nye bvl. § 4-1 annet ledd skal ha et annet punktum som sier at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til etter at barnevernet har overtatt omsorgen.

Vi mener at disse to bestemmelsene, om barnevernets plikt til å sikre barnets mulighet til medvirkning og barnets mulighet til å ha med seg en tillitsperson, bør bli formulert i to atskilte lovbestemmelser. Dette sikrer at barnets mulighet til medvirkning får en særskilt stilling i barnevernloven. Det vil ellers være en fare for at barnets mulighet for en tillitsperson i møte med barnevernet anses som en god nok oppfyllelse av barnets mulighet til medvirkning. På bakgrunn av det som er nevnt i delkapitlet ovenfor, mener vi at lovteksten om medvirkning må ta inn begrepet «deltakelse», altså få ordlyden «barnets mulighet til deltakelse og medvirkning».

I høringsnotatet om «Forslag til endringer i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) mv. for å gi barn bedre beskyttelse mot vold og overgrep» som har høringsfrist 1. desember 2012, foreslår departementet i kapittel 10 at bl. § 31 andre og tredje ledd skal omfatte barnets rett til å få informasjon og dommerens plikt til å orientere barnet om utfallet av saken og hvordan synspunktene til barnet er blitt tatt hensyn til. Lignende kan tenkes i bestemmelsen om barns mulighet til deltakelse og medvirkning i barnevernloven. Vi foreslår at barneverntjenesten forpliktes til å gi barn informasjon som vedrører deres sak slik at barn kan danne seg egne synspunkter. Videre foreslås at barnevernet får plikt til å informere barn om utfallet av en avgjørelse og hvordan deres synspunkter er blitt tatt hensyn til.

Kapittel 14 Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

Departementet ønsker seg barnevernstiltak som virker bedre, dvs. det skal skje en begrensning i tiltaksbruken og det skal skje en bevisstgjøring i barnevernstjenesten når det gjelder formål med hjelpen. Departementet peker på at hjelpetiltakene viser begrenset styrke i å støtte foreldreferdighetene, barnets utvikling og samspillet mellom barn og foreldre. Derfor gjør departementet et stort poeng av at tiltakene skal være mer strukturerende, ikke bare kompensierende, men presiserer ikke hvor grensen kan gå.

Av disse grunner ønsker departementet å ta vekk oppramsingen av de ulike tiltakene, ta bort tredje ledd i bvl. § 4-4, og få tydeliggjort tiltakets formål.

Dette er bare en delvis korrekt framstilling. Den største feilslutningen er at tiltakene skal hjelpe mer og bli mer presise, mens de samtidig ikke skal koste mer og samtidig få ned antallet som mottar tjenesten. Tiltak som er strukturerende koster ofte mer, fordi de trekker med foreldrene langt sterkere og evaluerer deres innsats, eks. PMTO. Det kan derfor se ut som om det foreslås forbedringer uten at departementet har gått inn på at dette krever mer ressurser.

Vi har ikke mye forskning i Norge eller andre nordiske land som har avdekket eller beskrevet hjelpetiltakenes virkning, men dog er mange barn og foreldre ganske fornøyde (Larsen, 2009) Her kan det evt refereres til Elisabeth Larsens forskning). Vårt råd er at departementet ikke samtidig sier «billigere og bedre», men presiserer at tydeligere og mer presise hjelpetiltak ofte vil være mer kostbare.

Vi mener at det er positivt at hjelpetiltakets formål skal bli tydeliggjort. I tillegg bør det framgå av lovteksten at barnevernet skal sikre tilpassede hjelpetiltak etter en analyse av den konkrete situasjonen. Dette vil sørge for at hjelpetiltak anvendes på en kreativ og fleksibel måte ut fra hva den konkrete situasjonen krever. Departementet bør utarbeide en veileder som viser variasjonsbredden av mulige hjelpetiltak.

Kapittel 16 Regulering av institusjoner med behandlingshjem

Vi merker oss at departementet diskuterer ulike hybrider av fosterhjem og institusjon. Det er positivt at departementet åpner for dette, og slik sett viser at de to tiltakstypene kan kombineres og utfylle hverandre. Det må imidlertid ikke bli slik at man, i bestrebelsene på å avinstitusjonalisere barnevernets omsorgstilbud, tar for gitt at familieliknende tilbud er best for alle. For noen barn og ungdommer vil det være direkte feil å bli plassert i en familie. Noen ungdommer i barnevernet er skeptiske til en fosterfamilies tetthet og underliggende krav om involvering i det familiære. Vi kan risikere at det lages fosterhjem med store innslag av formalisert omsorg. Dette løser ikke utfordringene som kan knyttes til institusjoner som plasseringstilbud.

Det kan være nyttig for enkelte barn og ungdommer med alvorlige atferdsvansker å være i spesielt tilrettelagt fosterhjem. Det er imidlertid ikke å forvente at et familieliknende tilbud i seg selv har de kvalitetene som kreves for å gi disse barna og ungdommene bedre utviklingsmuligheter. Departementet skriver i høringsnotatet at de spesielt tilrettelagde fosterhjemmene bør profesjonaliseres i større grad enn de er i dag. Dette vil i realiteten være å institusjonalisere noen av fosterhjemmene. Det blir da viktig at det legges opp til den type opplæring og oppfølging som vi ellers krever av institusjonaliserte tilbud.

I høringsnotatet foreslår departementet å bruke "institusjoner som omfatter behandlingshjem" som en "ny" plasseringsmulighet. Det bør bemerkes at dette ikke er en ny type tiltak, slik departementet hevder i høringsnotatet. Slike tiltak har vært drevet i Norge de to siste tiårene, og de er også noen grad beskrevet i faglitteraturen. Her finnes det altså kunnskap

departementet bør bygge videre på. Departement foreslår altså å kalle disse fosterhjemmene behandlingshjem. Dette navnevalget er problematisk, ettersom det allerede er i bruk om en spesiell type tiltak i psykisk helsevern for barn og unge. At slike fosterhjem knyttes til en institusjonsbase, synes som et godt valg. Institusjonsbaser kan bidra til kvalitet, og sørge for "opplæring, trening og veiledning" som departementet formulerer det. Dette vil kunne gi nye muligheter for bruk av institusjonene i en situasjon der mange av institusjonene er tappet for oppgaver. Dermed er det institusjonsbasen, ikke det enkelte hjemmet som er knyttet til denne basen, som bærer det faglige ansvaret for driften. Dette er en viktig påpekning, ettersom hjemmene som knyttes til da blir å betrakte som "satellitter" som er i aktivt virke i en begrenset periode (så lenge det plasserte barnet har behov for tilbudet). Gode ledere for denne er en nødvendig forutsetning for at tiltakene skal fungere godt. Her vil det være sentralt med god rekruttering, opplæring/veiledning og tydelig delegering av ansvar. Ledelsen bør være fagbasert.

Kapittel 18 Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

I tråd med Barnevernpanelet vil vi framheve betydningen av å utforske barns brede relasjonelle forankring. Barn kan ha viktige selvstendige relasjoner til andre enn sine foreldre. For barn i barnevernets omsorg er det særlig viktig å få hjelp til å skape en kontinuitet i sin livsfortelling, noe som er en selvfølge for de fleste barn. I dette kan søsken være av stor betydning. Vi støtter derfor forslaget om at barns samvær med søsken framheves eksplisitt i lovteksten. Det er som på andre områder imidlertid viktig at søskensamvær blir en rett og ikke en plikt for barnet. Derfor er betegnelsen "vurdere" hensiktsmessig.

Vi vil også framheve barnets rett til deltakelse i utforming av samværsordningene, ved utforskende og sensitive samtaler. Vi støtter Samværsproffenes prinsipper for praksis her. Vi vil knytte en kommentar til begrepet samvær, som er noe snevert. For barnets velbefinnende og utvikling kan andre kontaktformer, som brev, SMS, telefon, mail og andre sosiale medier ha stor betydning. Samtidig er det av betydning hvordan familiemedlemmer og andre nære personer omtales og representeres av de nåværende omsorgsgiverne. Vi foreslår at samvær suppleres med kontakt, slik at det står "samvær og kontakt" i lovteksten.

Kapittel 19 Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

Vi støtter den godt begrunnede formuleringen i endringsforslaget, om et *løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet*. Vi vil likevel bemerke at det først og fremst er oppfølgingen som bør være løpende og helhetlig. Samtidig finner vi det underlig at ansvaret for omsorgstiltaket, som er grundig beskrevet i høringsnotatet, ikke nevnes i lovteksten. For eksempel vil faglig oppfølging og veiledning til fosterforeldre være avgjørende for at tiltaket er stabilt og av god nok kvalitet. Vi foreslår derfor følgende reformulering: *Barneverntjenesten har etter omsorgsovertakelse ansvar for en løpende og helhetlig oppfølging av barnet og for kvaliteten på omsorgstiltaket.*

Vi finner det også underlig at det vurderes å ikke kreve ytterligere ressurser. Også på dette område må vi påpeke at lovendringen er verdiløs uten at den følges opp med faglige og personalmessige ressurser.

20. Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem

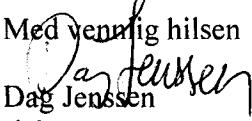
Vi er enige med høringsnotatet om at en fungerende tilsynsordning er viktig for rettsikkerheten til barn som bor i fosterhjem. Her vil vi først kommentere kapitteloverskriften. Det er vel fosterhjem det skal føres tilsyn og kontroll med, ikke barna. Tilsynsfunksjonen kan når den fungerer være et redskap for å sikre barns rett til deltakelse og medvirkning. Dette innebærer blant annet at barna får delta når tilsynsfører utnevnes. Det er også viktig å klargjøre tilsynets status. Hvis tilsynsfører primært har en kontrollfunksjon, det vil si det Barnevernproffene betegner som rettighetsperson, vil barna være tilsynets viktige informanter. For at barna skal kunne være reelle informanter og ha mulighet til å fortelle om vanskelige forhold i fosterhjemmet, er tillit en forutsetning. På samme måte er det påkrevet at tilsynsfører har samtalekompetanse, se kommentarene til kap. 13 om medvirkning. Vi støtter derfor forslaget om å profesjonalisere tilsynsordningen. Oppdraget bør utføres av en person med barnefaglig kompetanse og med tilstrekkelig autoritet til å bli hørt i barneverntjenesten. Det er videre viktig at tilsynsfører sikres opplæring og faglig tilhørighet, og at arbeidet kvalitetssikres.

Det er også viktig at tilsynsordningen er tydelig institusjonelt forankret, i likhet med andre offentlige tilsynsordninger. Vi stiller oss skeptiske til forslaget om å overføre ansvaret for tilsynet til en annen instans i kommunen og at kommunene har frihet til å finne løsninger.

Dette vil neppe sikre at ordningen er god nok, eller at problemene med nåværende ordning som skisseres i høringsnotatet løses. Vi ser en forankring hos fylkesmann/Statens Helsetilsyn som en bedre løsning, noe som kan sikre ordningens faglige kvalitet og autoritet.

Litteratur

Larsen, Elisabeth (2009). Foreldreskap med offentlig sosial støtte. Foreldres opplevelse av mestring når barna mottar støttekontakt eller besøkshjem fra barneverntjenesten. Tidsskrift for Velferdsforskning, Vol. 12, No. 2, s. 105-117.

Med vennlig hilsen

Dag Jenssen
dekan


Marja Lundell
fakultetsdirektør