



Dato: 8. oktober 2012
Saksnr.: 201209244-3
Arkivkode E: F4 &13
Saksbehandler: Tone Kylland

Saksgang

Helse- og sosialstyret
Formannskapet

Møtedato

06.11.2012
07.11.2012

Høringsuttalelse vedr. forslag til endringer i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) med tilhørende forskrifter

Sammendrag

Kristiansand kommune har fått til høring forslag til endringer i Lov av 17. juli 1992 nr.100 om barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter. Det fremgår av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev av 05.09.12 at kommunen innen 12. november bes gi sitt syn på de forslagene som legges frem.

Forslagene til departementet innebærer viktige prinsipielle endringer hvor kommunene får et større faglig ansvar og et større medfinansieringsansvar. Kristiansand kommune mener endringsforslagene synliggjør en ønsket og riktig retning når det gjelder ansvarsforholdet mellom stat og kommune på barnevernområdet. Kommunen kan i stor grad stille seg bak forslagene som skisseres, men har utdypende kommentarer til enkelte områder som berører det fremtidige kommunale barnevernet spesielt.

Kristiansand kommune forutsetter at lovendringene følges opp med overføring av tilstrekkelige ressurser slik at kommunene blir i stand til å ivareta det økte ansvaret.

Forslag til vedtak:

Formannskapet gir sin tilslutning til administrasjonens anbefalinger og forslag til departementets høringsnotat til endringer i Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter.

Tor Sommerseth
rådmann

Lars Dahlen
helse- og sosialdirektør

Trykt vedlegg:

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/H%c3%b8ringer/2012/horing_barneloven.pdf

Høringsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 05.09.12

Bakgrunn for saken

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev av 05.09.12 hvor forslag til lovendringer i barnevernloven er sendt ut på høring. Høringsfristen er 12.11.12.

Kristiansand kommune ønsker med dette å gi uttalelse til fremlagte forslag på de punkt man har utdypende kommentarer til eller ikke kan stille seg uforbeholdent bak. Høringsuttalelsen refererer til punktene i notatet fra departementet.

Høringsnotatet omtaler endringer av finansieringsansvaret og endringer i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barenvernsområdet. Andre deler av notatet omhandler forslag som styrker barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet. Departementet påpeker i sitt høringsbrev at de på flere punkter har valgt å være åpne i konklusjonene. På flere av disse punktene oppfatter Kristiansand kommune det som en svakhet ved høringsnotatet at det ikke foreligger flere konkrete endringsforslag. Dette er særlig på bakgrunn av at det foreligger flere forutgående utredninger (NIBR rapport 2011:25 Den vanskelige samhandlingen, Pricewaterhousecooper 2011: Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern, Barnevernpanelet 2010) som gir anbefalinger med tydelig retning. Også forslag i tidligere utredninger forutsetter at det kommunale barnevernet er mer robust enn i dag, og på linje med dette høringsnotatet peker tidligere utredninger på problemstillinger knyttet til kommunestørrelse når det gjelder muligheten for å ta på seg større faglig og finansielt ansvar.

Del 2: «Oppgave og finansieringsansvaret».

Punkt 8: Bedre samhandling mellom stat og kommune – endring i finansieringsform

Innledningsvis ønsker Kristiansand kommune å påpeke at mange av forholdene som i dag regulerer ansvarsfordelingen mellom stat og kommune- herunder betalingsordninger, ikke er regulert i loven men i Rundskriv Q-06/2007, det såkalte «betalingsrundskrivet». I høringsnotatet legges det til grunn et prinsipp for å legge best mulig til rette for at barnevernfaglige vurderinger blir styrende, samtidig som barnevernressursene fordeles effektivt. Prinsippet rundt medfinansiering støttes, men det må understrekes tydeligere at dette får andre økonomiske konsekvenser enn i dag. Det foreslås at kommunen skal betale en prosentandel av det et tiltak fra Bufetat faktisk koster. Institusjoner vil da kunne gi en egenandel fra kr.70.000,- til 106.000,- pr måned avhengig av prosentsats som velges. Den økonomiske utfordringen kan bli stor for en kommune dersom det oppstår en situasjon hvor mange ungdommer er i behov av institusjonsplass i løpet av et år, eller hvis en eller flere trenger en mer spesialisert, og dermed mye mer kostbar institusjon.

Kristiansand kommune støtter den finansielle innretningen men ønsker å markere uenighet i den begrunnelsen som departementet legger til grunn for endringen. Departementet grunngir behovet for endring med at kommunene velger institusjon som tiltak av bekvemmelighetshensyn, ikke ut fra korrekte faglige vurderinger av tiltaksnivå, og at en økning i egenandel derfor vil medføre en reduksjon i antall institusjonsplasseringer. I denne sammenhengen mener Kristiansand kommune at det er relevant å peke på NOVA Rapport nr.21/2011 «*Institusjonsplassering- siste utvei?*» som fastslår at det har vært en nedgang i institusjonsbruk på 19% i årene fra 2004 til 2010. Flere forskere på barnevernfeltet har stilt spørsmål ved om denne nedgangen tvert i mot har vært uforutsigelig stor.

Det er ikke beskrevet hva endringene i forhold til kommunens finansieringsansvar i forhold til fosterhjem blir; dette er en svakhet. Kristiansand kommune hadde ønsket at det økonomiske ansvaret rundt fosterhjem var blitt vurdert lagt til kommunen. Forholdet mellom statlige og kommunale fosterhjem er i dag svært skjevt; statlige fosterhjem avlønnes langt høyere enn kommunale og dette har ført til både rekrutteringsutfordringer og en kostnadsdrivende effekt som slår svært uheldig ut for kommunene.

Kristiansand kommune har ønsket samhandlings- og finansieringsordninger som for fremtiden gjør oppgavefordelingen tydeligere mellom kommunen som bestiller og statlig nivå som utfører. I så måte går departementet etter kommunens syn ikke langt nok i sine forslag.

Punkt 9: Bedre faglig samhandling mellom stat og kommune

Kristiansand kommune stiller seg positiv til at kommunenivået får et tydeligere faglig ansvar. Det er derfor riktig at staten avvikler hjelpetiltak og faglige råd og veiledning i enkeltsaker.

Det er positivt at staten ikke lenger skal ha den samme adgangen til å overprøve kommunens vurderinger i forhold til kommunens faglige ansvarsområde. Men samtidig foreslår departementet at det skal kunne gis hjemmel gjennom forskrift som gir Bufetat rett til å kreve ytterligere utredning fra kommunen i enkeltsaker. Det vil være svært uheldig hvis dette innebærer adgang for Bufetat til å overprøve kommunens avgjørelser på eget ansvarsområde.

Kristiansand kommune ønsker en modell hvor det tydeliggjøres at kommunen bestiller tiltak fra Bufetat, på bakgrunn av de behovsvurderinger kommunen har gjort. Overprøving av kommunenes vurdering og bestilling har dannet mye av grunnlaget for konflikt mellom stat og kommune fra opprettelsen av Bufetat i 2004. Kristiansand kommune vil anbefale at fagteamene ved Bufetat endres slik at de på en kostnadseffektiv måte kan formidle plasseringer utenfor hjemmet i tråd med kommunens utfordringer og bestillinger.

Når det gjelder forslaget om at staten skal opprette en faglig funksjon for blant annet å utarbeide standarder og veiledere, bør dette ikke tilligge Bufetat men legges til et nøytralt kompetansesenter.

Hvis staten skal ha siste ordet ved valg av konkret institusjon, må det tydeliggjøres krav om at valget foretas strengt relatert til de behovsvurderinger og faglige analyser som kommunene har foretatt i tilknytning til sine bestillinger. Kristiansand kommune er ikke enig med departementet i at fylkesnemnda skal fratas sin mulighet til å velge institusjon hvis det er uenighet mellom stat og kommune. Enten må kommunen ha rett til å velge institusjon, ellers må fylkesnemnda opprettholde sin myndighet i forhold til dette.

Del 3: Styrket rettsikkerhet for barna i barnevernet.

Punkt 13: Barnets rett til medvirkning og barnets mulighet til å ha en særskilt tillitsperson.

Kristiansand kommune vurderer det som positivt at barn skal gis mulighet til medvirkning i egen sak, og ikke bare gis en rett til å uttale seg jf. § 6-3. Det kan imidlertid være nødvendig med en alderspresisering i forhold til lovbestemmelsen, eller en henvisning til lovens § 6-3 hvor det fremgår at barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelser i sak som berører ham eller henne.

Forslaget om egen tillitsperson for barnet er en ordning som kan bidra til å styrke barnets rettsikkerhet. Det er samtidig grunn til å nevne at en slik ordning i utgangspunktet burde være overflødig siden barnets medvirkning og rettsikkerhet burde være godt ivaretatt i dagens barnevernlov. Barnevernkuratoras eget oppfølgingsarbeid og kontakten med barnet i fosterhjem skal sikre at barnets synspunkt kommer frem, og målet må alltid være at barnevernkurator skal ha en så god relasjon til barnet at det kan føle seg ivaretatt og trygg i samtaler uten at det må ha en egen tillitsperson tilstede. Det er også gjennom etablert praksis etter dagens lovverk slik at dersom et barn ønsker å ha med seg en person under samtaler med barneverntjenesten, prøver kurator alltid å imøtekomme dette ønsket.

En styrking av dagens tilsynsførerordning jf. punkt 20 i høringsnotatet, vil også være medvirkende til å styrke barnets rettsikkerhet.

Kristiansand kommune ser en del problemstillinger og utfordringer knyttet til forslaget om tillitspersoner for barn under omsorg. Det fremgår blant annet av høringsnotatet at det ikke vil være barneverntjenestens oppgave eller ansvar å finne frem til en tillitsperson, og at heller ikke barneverntjenesten formelt skal godkjenne denne personen. Det skal således ikke etableres noen særskilt ordning rundt oppnevning av tillitspersoner og tillitspersonen vil ikke ha noen formell rolle i barnevernssaken. Kommunen mener det er behov for en konkretisering av oppnevningsprosessen av tillitsperson. Det bør også gjøres en presisering i forhold til hvilke aldersgrupper en slik ordning skal gjelde for.

Vedrørende krav om politiattest for barnets tillitsperson: En må anta at den personen barnet ønsker å ha som tillitsperson er en person som barnet har hatt kontakt med over tid, og har en viss relasjon til. Det virker da noe underlig at personen må fremlegge politiattest når vedkommende skal være med barnet på samtaler med barneverntjenesten. Det fremgår av høringsnotatet at tillitspersonen ikke utfører en oppgave for barneverntjenesten og heller ikke har noen formell rolle i barnevernssaken, men er der kun for barnet skyld. Rent praktisk har en erfaring med at det i perioder kan ta tid å få fremskaffet politiattest. Agder politidistrikt har pr. dags dato en ventetid på 4 uker for utlevering av politiattest. Dersom det tar tid for tillitspersonen å fremskaffe politiattest, vil dette kunne medføre forsinkelser i barneverntjenestens arbeid/samtaler med barnet. Dette vil kunne være en utfordring knyttet til fristene i saksbehandlingen og komme i konflikt med hensynet til barnets rettssikkerhet på denne måten.

Det at en tillitsperson skal delta i samtaler med barn, betyr at opplysninger om barnet spres til flere personer og innebærer også at flere personer blir involvert i en barnevernssak. For barnet kan det bli mange personer å forholde seg til, selv om tillitspersonen vil være en person barnet allerede kjenner fra før. Et barn som er under omsorg vil ha mange personer det skal forholde seg til; fosterforeldre, biologiske foreldre, barnevernkurator og tilsynsfører. Dersom barnets sak skal behandles i fylkesnemnda kan det også oppnevnes egen talsperson for barnet, og i enkelte tilfeller kan det oppnevnes sakkyndig som også må snakke med barnet. Barn over 15 år kan opptre som part i egen sak og gjøre partsrettigheter gjeldende, og vil dermed også kunne ha krav på egen advokat. Dette er hensyn som kunne vært vurdert nærmere i forbindelse med forslaget om tillitsperson.

Kostnadsspørsmålet vedrørende tillitspersonordningen er ikke drøftet i høringsnotatet. Dette må avklares.

Punkt 14: Begrepsbruken i barnevernloven.

Departementet skriver i høringsuttalelsen at det er tvil knyttet til hvilke begrep som bør brukes i loven, og ber om høringsinstansenes syn på begrepene: *fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker.*

Fosterhjem,- barn,- og foreldre: Kommunen er av den oppfatning at begrepene «omsorgsbarn», «omsorgshjem» og «omsorgsforeldre» umiddelbart lyder mer positivt enn begrepene *fosterbarn, fosterhjem og fosterforeldre*. Rent språkmessig har ordet «omsorg» enn mer positiv klang enn ordet «foster». Det kan virke mindre stigmatiserende for et barn å bli kalt «omsorgsbarn» enn et «fosterbarn». En kan likevel stille spørsmål ved om en eventuell endring av begrepene vil medføre en endring for det enkelte barn?

Etter en nøye gjennomgang av begrepsbruken støtter likevel Kristiansand kommune Barnevernproffenes og Barnevernpanelets forslag om å endre begrepet «foster» til begrepet «omsorg».

Vedrørende begrepet institusjon; begrepet kommer av det latinske ordet «institutio» som betyr å innrette. Å institusjonalisere betyr å « få noe inn i faste, regelstyrte former», og for enkelte barn har nok begrepet institusjon en negativ ordlyd. Kommunen mener ordet «institusjon» fremdeles bør brukes i forhold til plasseringer som gjelder barn med alvorlige atferdsvansker jf. §§ 4-24, 4-25 og 4-26. I forbindelse med plasseringer etter andre bestemmelser i barnevernloven vil ord som «bolig» eller «hjem» kunne være å foretrekke.

Når det gjelder begrepet «barn med alvorlig atferdsvansker» har kommunen ingen konkrete forslag til en begrepsendring. Men det er ønskelig at det finnes et begrep hvor man unngår å gi barnet skyld for atferden.

Punkt 17: Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring.

Innledningsvis påpekes det at man her er inne på et område for en videre debatt om barnevernets og kriminalomsorgens ansvarsområder.

Kristiansand kommune støtter prinsipielt departementets forslag om at kommunen der ungdommen blir pågrepet tillegges et ansvar. Begrunnelsen for dette er en harmonisering med prinsippet om oppholdskommunens ansvar, slik det er i andre deler av lovverket. Her er det imidlertid mye som fortsatt er uavklart med hensyn til konsekvenser av lovforslaget.

Det fremgår av nytt lovforslag at ungdom som er over 18 år når de løslates, og som ikke har mottatt tiltak fra barnevernet før de fylte 18 år, likevel skal kunne motta frivillige hjelpetiltak fra barnevernet. Dette forslaget støttes ikke. Begrunnelsen for dette er at det i kommunene allerede finnes hjelpeapparat for personer over 18 år, og at disse vil kunne gjøre de samme oppgavene som barnevernet. NAV og andre oppfølgingstjenester for unge vil kunne bistå den enkelte ungdom med ulike typer hjelpetiltak på lik linje med barneverntjenesten. Det bør ikke være noen automatikk at denne typen saker skal inn i barneverntjenesten når ungdommen kan ivaretas av andre systemer.

Det er også ønskelig å tilføye at barnevernlovens § 3-5, annet ledd som omhandler bestemmelsen om at barneverntjenesten skal delta i planleggingen og tilretteleggelsen av tiltak etter endt opphold, forutsetter at ungdommen samtykker til tiltak, noe man kan anta kan bli en utfordring i forhold til en del ungdom.

Et annet moment relatert til lovbestemmelsen er problemstillingen knyttet til barneverntjenestens ansvar for ungdommen under permisjon. Situasjonen er at Bufetat pr. i dag ikke har tilbud som kan ivareta ungdommene godt nok i permisjonstiden eller som kan hjelpe den unge til å forberede seg på et lovlydig og meningsfullt liv etter løslatelsen. Dette er forhold som må belyses.

Punkt 18: Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse.

Kristiansand kommune stiller seg i utgangspunktet positive til forslaget som innebærer en utvidet rett til samvær med søsken. Det stilles likevel spørsmål ved om søsken det skal vurderes samvær med bør få partsrettigheter i samværsaken. Her mener Kristiansand kommune at departementet bør komme med en utdyping og presisering. Kommunen mener at lovbestemmelsen bør avgrenses til å gjelde samvær mellom søsken som tidligere har levd sammen.

Det fremgår av departementets forslag at søskensamvær alltid skal vurderes av Fylkesnemnda jf. barnevernloven § 4-19, nytt annet ledd. Dette vil i praksis medføre at barneverntjenesten må vurdere spørsmålet, utrede forholdene og komme med et forslag til vedtak om søskensamvær. Barnet som plasseres må snakkes med, og det må også søsken som eventuelt skal gis samvær med det plasserte barn. Dette vil i praksis kunne medføre stor grad av merarbeid for barneverntjenesten, spesielt i store barnefamilier der det er flere typer søskenforhold som skal vurderes.

Det at den nye bestemmelsen kan føre til merarbeid for barneverntjenestene, kan igjen bli en utfordring knyttet opp til overholdelse av fristene i saksbehandling. Ressurs- og kostnadsspørsmålet må også i forhold til dette punktet utredes nærmere.

Punkt 20: Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem.

Formålet med tilsynsførerordningen etter barnevernloven er å føre kontroll med at barnet får en forsvarlig og tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet. I følge departementets høringsnotat er det godt dokumentert at dagens tilsynsførerordning har svakheter. Departementet foreslår å utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. Kristiansand kommune støtter i all hovedsak en profesjonalisering av tilsynet, og mener at dette er en betydelig svakhet ved dagens ordning som krever en lovendring.

Kommunen mener likevel, etter å ha gjennomgått departementets forslag, at det foreligger en del uklarheter knyttet til forslaget om en ny tilsynsmodell. Departementet påpeker svakhetene i dagens tilsynsførerordning mens det i for liten grad konkretiseres i den nye ordningen hvordan disse svakhetene skal styrkes.

Det fremgår av høringsnotatet side 116 at departementet foreslår at tilsynsansvaret legges til kommunen som sådan, og ikke til den enkelte barneverntjeneste. Den enkelte kommune kan velge å legge ansvaret for å gjennomføre tilsynsbesøk til en av de andre tjenestene i kommunen, for eksempel den kommunale helse - og omsorgstjenesten. Det er interessant å stille spørsmål ved hvilke andre tjenester/organ i en kommune som vil kunne inneha den samme kompetansen som barneverntjenesten har. Dersom kommunene selv skal gis en valgfrihet i forhold til utvelgelse av tilsynsorgan, vil dette kunne skape store variasjoner mellom kommunene med tanke på hvem som utfører tilsynet og hvordan tilsynet fungerer. Dette vil videre kunne medføre ulikheter i forhold til oppfølging det enkelte fosterbarn får.

Forslaget til ny tilsynsmodell innbefatter at kommunene skal ha ansvar for nødvendig faglig opplæring og veiledning av tilsynsførerne. Kommunene må også sikre at de som gjennomfører tilsynet har nødvendig kompetanse om barns rettigheter og om det å snakke med barn i en krevende og utsatt livssituasjon. Den nye modellen stiller imidlertid ingen formelle krav til tilsynsførers kvalifikasjoner, noe som også har vært kritikken rettet mot dagens ordning. Her mener Kristiansand kommune at departementet bør komme med en konkretisering av hvilke formelle krav det bør stilles til en tilsynsfører.

Det fremgår av høringsnotat at departementet kan se behovet for å utarbeide en veileder med faglige anbefalinger om hva som er kvalitativt godt tilsyn med barn i fosterhjem, samt veileder for samtaler med barn i fosterhjem i forbindelse med tilsyn. Kommunen støtter dette forslaget, og mener det er helt avgjørende for et velfungerende tilsyn at det finnes denne typen veiledere. Kommunen ser også behovet for felles retningslinjer knyttet til opplæringen av tilsynsførere, og en konkretisering av hva den anerkjente tilsynsmetodikken består av.

En stiller seg også undrende til hvordan en ny tilsynsmodell skal kunne sikre større grad av stabilitet av tilsynsførere for det enkelte barn. Dette er et sentralt punkt som må konkretiseres.

I høringsnotatet drøftes det hvorvidt fylkesmannen burde overføres ansvaret for å føre tilsyn med barn i fosterhjem. Flere aktører, deriblant Barnevernpanelet og departementets arbeidsgruppe fra 2010 som hadde som mandat å komme med forslag til styrking av arbeidet med kommunale fosterhjem, har i forkant av denne høringen konkludert med at tilsynet med fosterhjem bør tillegges fylkesmannen. Kristiansand kommune støtter også dette forslaget og mener de ovennevnte problemstillingene knyttet til den nye tilsynsmodellen bedre vil kunne ivaretas ved la tilsynet legges til fylkesmannen. Ved å overføre ansvaret til fylkesmannen vil en kunne få et mer profesjonalisert tilsyn basert på en lik tilsynsmetodikk, en felles opplæring og mindre grad av ulikheter mellom kommunene. Fylkesmannen har, som det nevnes i høringsnotatet, også over tid utviklet god kompetanse når det gjelder å føre tilsyn med barn i institusjon, og ha således erfaring i å snakke med barn i en tilsynskontekst.

Punkt 22: Tilsyn med statlige barneverntjenester.

Høringsinstansene er her bedt om å gi sine synspunkt på om tilsynsmyndighetene bør ha hjemmel til å kunne gi pålegg om retting ved påviste avvik i det statlige barnevernet.

Kristiansand kommune støtter dette forslaget.

Punkt 23: Presisering av barnevernlovens § 8-4 om oppholdskommunenes ansvar for å reise sak for fylkesnemnda.

På dette punktet hadde Kristiansand kommune ønsket at departementet hadde gått lengre i sitt forslag. En lovendring slik departementet foreslår vil ikke kunne hindre kommuner fra å trekke saker fra behandling i fylkesnemnda, samt å unnlate å sende bekymringsmelding videre til ny bostedskommune, dersom en familie flytter fra opprinnelig bostedskommune til en ny kommune. En hadde også ønsket et regelsystem eller en kontrollinstans som kan sikre at dette ikke skjer.

En kunne også ønske at en ny lovendring i større grad ville tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom kommunene i saker der opprinnelig bostedskommune har vurdert at omsorgen for et barn må overtas jf. barnevernlovens § 4-12, men der familien flytter før saken er blitt oversendt til fylkesnemnda. Det ville være ønskelig at en gjennom en lovbestemmelse kunne

sikre at den vurderingen/avgjørelsen som er fattet i èn kommune, ville følge barnet når familien flytter til en annen kommune. Etter Kristiansand kommunes vurdering vil man best kunne sikre dette ved at den kommunen som har utredet saken og konkludert med en fremtidig omsorgsovertakelse uten at begjæring er oversendt nemnda, blir den kommunen som er ansvarlig for saken selv om familien flytter.

Kristiansand kommune vil støtte en lovendring som i disse sakene i større grad sikrer barnets beste og som bidrar til bedre kontinuitet i den enkelte barnevernssak.

Punkt 24: Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernlovens § 4-24.

Kristiansand kommune støtter departementets forslag til lovendring på dette punktet, men vil presisere at det her forutsettes at nødvendig behandling av ungdommen startes allerede etter at midlertidig vedtak er fattet.