

Forslag til ny barnevernlov- administrativ høringsuttalelse fra Tromsø kommune

Det vises til avtale om mellom KS og BLD om at storbykommuner i ASSS nettverket kunne oversende administrative høringsuttalelser innen 1. august og ettersende politisk behandlet høringsuttalelse innen 15. september.

Høringsuttalelsen fra Tromsø kommune vil bli politisk behandlet i utdanning og oppvekstkomiteen 15. august og formannskapet 20. august eventuelt 27. august.

1 Merknader til de ulike kapitler og paragrafer i lovforslaget

Tromsø kommune støtter forslag til ny lov og ber BLD med noen få merknader som en ber BLD ta med i sitt videre arbeid med lovforslaget;

Merknad til kapittel 1- Formål, virkeområde og grunnleggende bestemmelser

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt retten til familieliv eller det biologiske prinsipp skal presiseres i lovteksten.

Tromsø kommune er enig i departementets anførsel under drøftingen for og mot i høringsnotatets punkt 5.2.37, *Særlig om retten til familieliv og det biologiske prinsipp*, side 45,

at en lovfesting av retten til familieliv eller det biologiske prinsipp kan skape uklarheter i praksis som vil være uheldig. Det vil kunne skape uklarheter om hvilket rettslig innhold en overordnet bestemmelse om retten til familieliv eller det biologisk prinsipp skal ha i enkeltsaker. I enkeltsaker må lovens vilkår for tiltak være oppfylt og tiltaket må etter en samlet vurdering være til barnets beste.

Tromsø kommune er enig i at barnets beste jfr. § 1-3. inntas som et grunnledende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som berører et barn etter loven og støtter departementets anførsler under punkt. 5.2.3.2, side 39;

at barnets beste er et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser i barnevernet.

Dette understreker at barnets beste ikke bare er det sentrale hensynet når det treffes tiltak.

Hensynet til barnets beste er også sentralt ved blant annet gjennomføring av undersøkelser og samvær, utarbeidelse av planer og annen oppfølging av barn og foreldre etter loven. Hensyn til barnets beste skal også ligge til grunn for overordnede prioriteringer og organisatoriske avgjørelser i barnevernet. Fornuftig ressursbruk i barnevernet skal bygge opp om hensynet til barnets beste, og innebærer at hjelp som gis møter barnas behov og at flere barn kan få den hjelpen de trenger.

Tromsø kommune støtter også departementets forslag om å lovfeste barneverntjenestens plikt til tidlig innsats for å forebygge at påviste problemer eskalerer for eksempel for å bedre barnets omsorgssituasjon og forhindre at utfordringer i familien ender i omsorgsovertakelse eller akutte flyttinger, jfr. §1-7.

Videre støtter Tromsø kommune forslaget om å lovfeste at barneverntjenesten skal legge til rette for involvering av barnets familie og nettverk, dersom det er hensiktsmessig, samt at bestemmelsen gjelder i alle faser av en barnevernssak, jfr. §1-8

Tromsø kommune støtter at barnets rett til medvirkning gjelder i hele beslutningsprosessen og for alle forhold som vedrører barnet, ikke bare når det tas rettslige eller administrative avgjørelser. Ny bestemmelse om at barnevernet i sitt arbeid skal ta hensyn til barnets

kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn, jfr. §1-9, kan da sees i sammenheng med barns rett til medvirkning i §1-5.

Merknad til kapitel 2 Bekymringsmelding og undersøkelse

Tromsø kommune er enig i at det tas inn i lovteksten at en barnevernundersøkelse skal gjelde barnets helhetlige omsorgssituasjon (der barnet bor fast og i samværshjemmet) og at undersøkelsen skal gjennomføres systematisk og tilstrekkelig grundig, samt at det er anledning å starte ny undersøkelse etter henleggelse med bekymring, jfr. § 2-1,3.ledd. Det kunne likevel være ønskelig at «helhetlige omsorgssituasjon» tydeliggjøres i lovteksten slik at det blir mer presist og forståelig også for private parter. En tydeliggjøring vil også sikre at undersøkelsen ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Tromsø kommune er enig i ny bestemmelse, jfr. §2-3 som gir barneverntjenesten adgang til å gjenoppta undersøkelsen etter en henleggelse i visse situasjoner, for eksempel der foreldre ikke samtykker til anbefalte hjelpetiltak, kan barnevernet gjenoppta undersøkelsessaken inntil 6 måneder etter henleggelse. Videre støttes at vilkårene i § 2-2 er oppfylt som innebærer at det må være rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter loven. Dette innebærer at barneverntjenestens bekymring er knyttet til situasjonen på tidspunktet for henleggelse. I høringsnotatet drøftes på side 83 2. avsnitt at barneverntjenesten bør kunne gjenoppta en undersøkelse etter en henleggelse en gang og ikke flere ganger fordi det er mulighet å pålegge hjelpetiltak. En slik bestemmelse bør tas inn i lovteksten.

Merknad til kapitel 3 Hjelpetiltak

Tromsø kommune støtter forslaget om forskriftshjemmel for krav om kvalitet i hjelpetiltak, jfr. §3-1,3.ledd. Dette sett i sammenheng med formålet om at hjelpetiltak skal være egnet til å ivareta barnets særlig behov og bidra til å forebygge videre problemutvikling hos barnet eller familien, jfr. §3-1, 1. ledd sikrer forsvarligheten i tiltakene som skal enten være kompensierende (levetårutfordringer) og/eller omsorgsendrende (foreldreveiledning) og kontrollerende (tilsyn, urinprøver). Forskriftshjemmelen vil også kunne bidra til at det benyttes og utvikles mer treffsikre tiltak og at oppfølgingen av familiene skjer mer systematisk og kunnskapsbasert. Tromsø kommune er enig i at forskriften også må gjelde botiltak som barnevernet tilbyr etter barnevernloven for eksempel hybeltiltak eller bofelleskap. Krav til kvalitet må gjelde både det materiale så vel som oppfølgingen av ungdommene.

Tromsø kommune støtter forslaget om å utvide aldersgrensen for ettervern fra 23 til 25 år og at utvidelsen skal gjelde alle ungdommer som mottar tiltak fra barnevernet jfr. §3-6.

Det er da viktig at det tydeliggjøres hva innholdet i tilbudet i ettervernet skal være, i regi av barneverntjenesten og hva som skal være i regi av andre kommunale tjenester.

Videre mener Tromsø kommune at det må være samsvar mellom kommunens ansvar for ettervern til ungdommer og BUFetats bistandsplikt når gjelder tiltak. Den statlige bistandsplikten og det statlige betalingsansvaret må følge aldersgrensen for ettervern for de ungdommer som trenger fortsatt opphold i tiltak som er det statlige barnevernets ansvar, jfr. §16-5, 2. ledd (økonomisk ansvar for barn under 20 år).

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det bør være hjemmel for å pålegge opphold på senter for foreldre og barn hvis formålet er utredning. I dag er det bare slik hjemmel hvis formålet er hjelpetiltak og «opphold i senter for foreldre og barn» er tatt inn i ordlyden til §3-4. Tromsø kommune mener hjemmel for å pålegge bør være både for

undersøkelser og hjelpetiltak. Utredninger etter pålegg kan bidra til manglende samarbeidsvilje og stress for foreldrene, men dette vil utredningen måtte ta høyde for. Pålegg kan være aktuelt i de mest kompliserte tilfellene når det er tvil om barnet får tilfredsstillende omsorg og alternativet er akutt plassering. Det vurderes at fordelene for barnet med å pålegge utredninger er større enn ulempene for foreldrene. Utredningen vil gi et viktig kunnskapsgrunnlag i den videre saksbehandlingen uavhengig av om barnet skal bo hos foreldrene eller om omsorgen skal overtas av barnevernet.

Merknad til kapitel 4 Akutt tiltak

Tromsø kommune støtter departementets forslag om at påtalemyndigheten fortsatt skal beholde hjemmel i barnevernloven til å kunne fatte midlertidige vedtak. Videre støtter Tromsø kommune departementets presiseringer om at både barnevernleder og stedfortreder kan fatte akuttvedtak.

Merknad til kapitel 5 Omsorgsovertakelse, fratakelse av foreldreansvar og adopsjon

Tromsø kommune støtter at alle bestemmelser om omsorgsovertakelse er samlet i §5-1. Tromsø kommune mener det bør være samme beviskrav for omsorgsovertakelse etter § 5-1 e) og f) som for §5-1 a, b, c og d og g). Det vil si «alminnelig sannsynlighetsovervekt». At det skal være lavere beviskrav ved krav om tilbakeføring av privat plasserte barn og nyfødte, gir inntrykk av at disse barna har et lavere beskyttelsesbehov. Nyfødte barn som er særlig sårbare bør sikres en særskilt beskyttelse i loven. Privat plasserte barn og nyfødte må ha like godt vern som andre barn.

Merknad til kapitel 6 Atferdstiltak m.m.

Tromsø kommune støtter departementets forslag om endring av ordlyd for plassering av barn i institusjon fra «alvorlige atferdsvansker» med vilkåret «alvorlig utagerende atferd», jfr. § 6-2, første ledd og høringsnotatets punkt 10.4.2.1. Forslaget som ikke er ment å skulle endre menings – eller anvendelsesområde for bestemmelsen, men er begrunnet i at det skal komme tydelige og mer direkte frem av ordlyden hvilke former for atferd bestemmelsen omfatter. Bestemmelsen skal slik sett ikke gi grunnlag for tvangsplassering av barn og unge i atferds institusjon alene på grunnlag av introverte utfordringer som selvskadning og spiseforstyrrelser. Barn og unge med slike helseutfordringer må få hjelp innen kommunal helsetjeneste og spesialisthelsetjeneste og etter annet lovverk. Ofte er det faglig uenighet om atferds utfordringer dreier seg om psykisk uhelse eller skal forstås på annen måte som plasserer ansvaret i barnevernet. Begrepet «utagerende» kan i slike tilfeller bli for utydelig og det bør vurderes å bruke begreper som for eksempel «alvorlig skadelig atferds uttrykk» eller «alvorlig skadelig atferd utfordring» eller lignende.

Merknad til kapitel 10 Barneverninstitusjon mv.

I § 10-4 annet ledd angis forbud mot bruk av tvang eller makt. Tromsø kommune ber departementet også vurdere å ta inn forbud mot isolasjon i straffeøyemed eller behandlingsøyemed. Annet ledd peker kun mot fysisk tvang eller makt, men også sterkt

psykisk press for å begrense handlefriheten til et barn kan ha alvorlige skadevirkninger. Barnevernloven § 30 har forbud mot psykisk vold fra barnets foresatte. Dette må også gjelde profesjonelle omsorgspersoner på en barneverninstitusjon.

Merknad til kapitel 12 Saksbehandlingsregler

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på det å oppheve videreføring av gjellende rett i § 6-1-3.ledd inn i ny § 12-1,2.ledd. Bestemmelsen tydeliggjør at hvis det er flere som samtidig søker en tjeneste det er knapphet på, regnes de likevel ikke som parter i samme sak og en søker som mener seg forbigått kan ikke klage over at en annen har fått ytelsen. Dette kommer sjelden på spissen i barnevernssaker og har derfor liten praktisk betydning i barnevernssaker. Tromsø kommune støtter departementets forslag om at bestemmelsen oppheves.

Departementet åpner i § 12-5 annet ledd for å nekte innsyn i sakens dokumenter dersom innsyn kan hindre at barneverntjenesten kan få gjennomført en undersøkelse. Tromsø kommune ser svært positivt på at det åpnes for en særbestemmelse som kan sikre at barn kan snakke trygt uten at foreldrene automatisk får innsyn. Det bør vurderes å finne løsninger hvor dette kan gjelde i alle deler av barnevernets arbeid.

Merknad til kapitel 15 Kommunens og barneverntjenestens ansvar og oppgaver

Tromsø kommune støtter tydeliggjøringen av at ansvaret for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer legges til kommunen. Plasseringen av ansvaret på kommunenivået i stedet for på barneverntjenesten gjør det også lettere å få frem barneverntjenestens oppgaver, mandat og ansvar i samarbeid med andre instanser og sektorer, jfr. §§ 15 -1, 15-2.

Departementet foreslår å ta ut presiseringen i dagens lov om at barneverntjenestens leder har «ansvar for oppgaver etter denne loven». Dette begrunnes med hensynet til å understøtte kommuneledelsen overordnede ansvar for barneverntjenesten og utførelsen av kommunens lovpålagte oppgaver. Departementet påpeker at endringsforslaget vil innebære at kommunens politiske og administrative ledelse vil kunne instruere og overprøve barneverntjenestens leder og fastsette retningslinjer som begrenser barnevernlederens faglige ansvar og kompetanse. Så vidt man vet har ikke dette vært drøftet tidligere i lovendringsarbeidet og det er derfor uklart hva som foranlediger forslaget til lovendring. I høringsnotatet side 338 vises det til at hovedmålet er «å understreke og styrke kommuneledelsens ansvar for den overordnede styringen av barneverntjenesten»

Dersom tanken med denne endringen er å åpne for instruksjon i enkeltsaker er det et spørsmål hvordan dette skal formuleres for å unngå at det tas faglige beslutninger ut fra for eksempel økonomiske motiver? Vedtak i mange barnevernssaker er faglig og juridisk komplekse beslutninger, samtidig kan enkeltsakene ha store økonomiske virkninger på kommunens budsjett så vel som skape politiske uenigheter om hva som er riktig barnevernspolitikk. Slik man forstår hensikten med dagens bestemmelse er den formulert slik den er for å hindre at utenforstående hensyn skal overstyre det faglige og juridiske.

Slik Tromsø kommune vurderer det er ikke dagens lovverk til hinder for at kommunens øverste administrative og politiske ledelse i praksis utviser et overordnet ansvar for at kommunen oppfyller sine lovpålagte oppgaver etter lov om barneverntjeneste. Tromsø kommune ber derfor om at ordlyden i gjeldene lov § 2-1 fjerde ledd opprettholdes.

Tromsø kommune foreslår også at det bør stilles krav til ledelses – og fagkompetanse til barnevernets ledelse i en kommune og foreslår at dette presiseres i lovteksten.

Merknad til kapitel 17 Statlig tilsyn

Departementet vurderer å oppheve bestemmelsen om tilsynsutvalg, jfr. §17-2, Fylkesmannens tilsynsansvar, og spør om høringsinstansenes syn.

Tromsø kommune vurderer at bestemmelsen om tilsynsutvalg kan oppheves, men forskriftshjemmel for hvordan tilsyn skal utføres bør videreføres.

Merknad til kapitel 20 Statlig barnevernsmyndighet

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter (høringsnotatets punkt 20.2.3.4) på om det skal være kommunen eller BUFetat som skal ha siste ordet i valg av beredskapshjem eller institusjon i akuttsaker. I dag er det kommunen som har siste ord ved valg av type tiltak dersom begge er tilgjengelig.

Tromsø kommune mener barnets beste skal legges til grunn ved valg av plassering i en akutt situasjon. Dagens situasjonsbeskrivelse er at det ikke er tilgjengelig tiltak som er tilpasset barnets behov, men i stor grad BUFetats ledige kapasitet som avgjør hvor barnet skal flyttes. I dagens ordning må derfor barn ned i svært lav alder (10 – 13 års alder) noen ganger flytte i akuttinstitusjon istedenfor beredskapshjem.

Tromsø kommuner mener det er den kommunale barneverntjeneste som kjenner barnets best og som bør ha det avgjørende ordet i valg mellom beredskapshjem eller institusjon.

I høringsnotatets punkt 20.2.3.4 tar departementet til ordet for at kommunale egenandeler for beredskapshjem og akuttinstitusjon bør settes på samme nivå eller følge samme finansieringssystem som for andre barneverntiltak. I dagens ordning er egenandel for fosterhjem/beredskapshjem lavere enn for institusjoner. Tromsø kommune finner det urimelig at barneverntjenesten som søker om beredskapshjem får tildelt institusjonsplass til en vesentlig dyrere kostnad og selv må bære meromkostningene ved at BUFetat ikke leverer det barneverntjenesten har vurdert som faglig riktig tiltak.

2 Merknader til høringsnotatets kapitel om økonomiske og administrative konsekvenser.

Det vises til høringsnotatets punkt 22 «Økonomiske og administrative konsekvenser», side 365 – 377.

Det er foreslått lovendringer som innebærer oppgaveendringer for kommunen.

Forslaget om å lovfeste en generell regulering av nettverksinvolvering gjelder for alle faser i barnevernssaken. Involvering av nettverket kan føre til bedre tiltak for barnet, men ikke nødvendigvis medføre ressursbesparelser. Departementet tar i høringsnotatet til ordet for at økt satsning på nettverksinvolvering ikke medfører økte utgifter for kommunen. Dette stemmer ikke helt, da erfaringen tilsier at reiseutgifter og andre utgifter knyttet til møter mellom barnevernet og slekt og nettverk som oftest må betales av barnevernet.

Presiseringene og endringene som foreslås om ettervern vil sannsynligvis medfører økt fokus og økt etterspørsel etter ettervern. I tillegg er aldersgrensen utvidet fra 23 til 25 år. Dette vil medføre merutgifter for kommunen. Tromsø kommune har en høy andel ungdom på ettervern som man ser for seg vil trenge det så lenge de har mulighet til å ha denne type tiltak.

Endringer i søskens rett til samvær og partsrett for søsken over 15 år vil medføre at flere samværsaker må behandles for fylkesnemnda og noen flere vedtak vil bli påklage til domstolen. Dette vil gjelde både for nye omsorgsovertakelser og for barn som allerede er under omsorg. Kommunen vil få merutgifter til blant annet advokat, tilrettelegging for samvær og dekning av reisekostnader.

Å utarbeide plan for samvær og kontakt hvor flere personer er involvert enn i dag vil også medføre et merarbeid. Dette vil gi større reiseutgifter på grunn av lange avstander mellom barneverntjenesten og fosterhjemmet. Tromsø kommune har fosterhjem over hele landet.

Andre eksempler på nye oppgaver som vil økt ressursbruk er blant annet

- Hensyn til barns kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn – bruk av tolk og samarbeid med ambassader og kompetansmiljøer
- Plikt til å tilby hjelpetiltak for barn som oppholder seg i utlandet. Det kan være snakk om større antall familier enn de man kjenner eksakt til har etterlatt barna sine i utlandet.
- Plikt til å undersøke barnets helhetlige situasjon legger føringer for bredere involvering av samværshjem blant annet og dermed mer ressursbruk
- Pålegg av hjelpetiltak i samværshjemmet betyr tiltak på flere arenaer og mer ressursbruk
- Søsken over 15 år kan være part når samværsaker behandles i Fylkesnemnda
- Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelse og oppfølging av barn og foreldre etter et akuttvedtak

Samlet sett er det vanskelig å tallfeste de økonomiske konsekvensene. Oppgaven endringer og nye lovpålagte oppgaver vil medfører økte utgifter til barna og deres familier så vel som merarbeid for barneverntjenestens som gjør det nødvendig med flere ansatte.

Økt ressursbruk i kommunene må kompenseres gjennom statens overføringer til kommunene.

Aina Isaksen
Enhetsleder
Barneverntjenesten

Wenche Figenschow
Rådgiver
Avdeling for oppvekst og utdanning