

Høringsuttalelse fra Høgskulen på Vestlandet

Vi viser til BLDs høringsbrev av 17.11.2016, med ref. 16/2961.

HVL vil gi følgende høringsuttalelse til lovforslaget i NOU 2016:16

Ny barnevernslov. Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse.

Merknader til forslaget

I denne høringsuttalelsen har vi valgt å konsentrere oss om fire forslag til nye bestemmelser vi mener det er særlig viktig å justere.

Innledningsvis vil vi påpeke at det er mange gode forslag til endringer i lovforslaget, og at vi støtter hovedtrekkene i lovforslaget, både struktur og oppbygging av loven. Samtidig så vil vi på generelt grunnlag påpeke at det er mye tekst i en del av paragrafene, som dels har preg av folkeopplysning – f.eks. «alle kan gi melding til barneverntjenesten» (§ 6) - og som dels kan føre til unødvendige tolkningsalternativer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I kapitel 18 om økonomiske og administrative konsekvenser og vurderinger av merarbeid og kostnader, fremgår det at enkelte av forslagene i utkastet antas å føre til økte kostnader, både økonomisk og administrativt. Slik vi leser NOU 2016:16 anser vi at flere av utvalgets forslag vil medføre økte behov for ressurser i barnevernet. Dette gjelder for eksempel økte krav til forvaltningsarbeidet, og økte krav til å følge tett opp både barna og deres familier. Vår vurdering er at de foreslåtte kravene vil føre til at barnevernet i mindre grad enn tidligere makter å gjennomføre de lovpålagte bestemmelsene. Dette kan føre til at barnevernets legitimitet svekkes og økt turnover i stillingene, dersom det ikke tilføres tilstrekkelig ressurser .

§ 7 Opplysningsplikt til barneverntjenesten

Utvalget foreslår å forenkle og klargjøre reglene om opplysningsplikt og samle disse i en bestemmelse. En foreslår å senke terskelen for opplysningsplikt i saker der barn og unge setter sin egen helse og utvikling i fare. Rapporter har vist at bl.a. helsepersonell kan ha for høy terskel for å melde fra om bekymring. Utvalget finner derfor grunn til å stille spørsmål om det er behov for å senke terskelen for opplysningsplikten eller om det bør gjøre andre endringer.

Terskelen er justert for bestemmelsen «når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker», ved at kravet til «vedvarende» er tatt ut. Vi mener det likevel fortsatt må dreie seg om en *kvalifisert situasjon*, og noe påfallende ved barnets handlinger. Det fremgår av utredningen at dagens regelverk om opplysningsplikten

oppleves som både komplisert og vanskelig tilgjengelig, manglende kunnskap om regelen, samt usikkerhet når det gjelder praktisering av regelverket.

Typiske årsaker til at offentlig ansatte ikke melder fra til barnevernet er

- Redd for at det ikke er grunnlag for melding, gjøre feil, taushetsplikten står sterkt
- Usikkerhet om hvordan kravet om «grunn til å tro» skal forstås
- Oppfatning om at terskelen er høyere enn lovens vilkår.
- Vanskelig for å tro at det kan være sant det man tror man ser
- Manglende tilbakemelding fra barneverntjenesten om videre saksgang
- Oppfatning at det ikke «nytter» å melde fra

Vi støtter utvalgets vurdering om å fjerne henvisningene til tiltaksbestemmelsene. Det kan ikke forventes at ansatte i andre instanser har kunnskap om innholdet i barneverntjenestens tiltaksbestemmelser. Fokuset i meldeplikten må være om vilkåret «grunn til å tro» at barnet befinner seg i en omsorgssvikt-situasjon, er oppfylt.

Vi støtter videre utvalgets forslag til endring i ordlyden fra «offentlig myndighet» til at plikten pålegges «enhver som utfører oppgaver for et forvaltningsorgan». Slik fremheves at det dreier seg om en personlig plikt for den enkelte yrkesutøver, og ikke bare et ledelsesansvar. Samtidig vil vi understreke at enhver beslutning om at meldeplikten skal utløses, også må være forankret hos ledelsen, slik at ikke belastningen for den enkelte yrkesutøver blir for stor.

Denne endringen må føre til tilsvarende endringer i særlovene. Den enkelte offentlige yrkesutøver vil normalt ha bedre oversikt over og kjennskap til sitt «eget» regelverk enn til barnevernloven.

§ 20 Plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke

I forslag til ny lov fremgår det at utvalget ønsker å erstatte begrepsparet «alvorlige atferdsvansker» med beskrivelsen «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig skade». I NOU 2106:16 legges det vekt på at det er et ønske fra Barnevernsproffene å ta bort atferdsbegrepet, et begrep de opplever som belastende og stigmatiserende. Barnevernsproffene har problematisert atferdsbegrepet og har med rette pekt på at begrepet er problematisk, dette på bakgrunn av at begrepet i stor grad retter oppmerksomheten mot ungdommen og ungdommens problem. Vi er kjent med deres alternative innfallsvinkel med fokus på å forstå ungdommens problemer mer i en relasjonell kontekst, hvor atferd også kan være et uttrykk for en vanskelig livssituasjon.

Videre kan det være hensiktsmessig å ta ut begrepet «alvorlige atferdsvansker» da begrepet i selv kan være problematisk. Eventuelt bør det tydeliggjøre hva som skal regnes som «alvorlige atferdsvansker» i en barnevernsammenheng. Alvorlige atferdsvansker kan slik det fremstår i gjeldende lov anses som et juridisk konstruert begrep (Falck 2006, s. 60-65) ved at både definisjon av begrepet og kriteriene fremgår i lovforarbeidet (Ot.prp nr 44, 1991-1992, s.114). Forståelsen av begrepet både i utredning og behandling har i en barnevernsammenheng i stor grad blitt

knyttet opp mot diagnosen atferdsforstyrrelser i ICD 10 og atferdsslidelse i DSM-IV (Andreassen, 2003, Kvello, 2007; Nordahl og Manger 2005, Ogden 2010) og slik sett knyttet til en mer diagnostisk tradisjon. I den diagnostiske forståelsen av atferdsbegrepet inngår imidlertid ikke ruselementet som i det juridiske begrepet. Det kan stilles spørsmål til om dette har medført et for stort fokus på ungdommens atferd i stedet for å erkjenne og legge til rette for behandlingstilbud for ungdommer særlig med omfattende rusproblematikk i forkant av 18 års alder (Tysnes 2014).

Forslaget om erstatte begrepet «alvorlige atferdsvansker» med «nødvendig fordi barnet utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig skade», synes å være noe svakt underbygget. Særlig vil vi fremheve det som problematisk at man i merknadene til § 20 legger vekt på at forslaget innebærer en videreføring av gjeldende rett. Utvalget legger til grunn at vilkåret om at barnet «utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare» i alt det vesentlige omfatter de samme tilfeller som gjeldende § 4-24. Å legge opp til en lovendring som skal anses som videreføring av gjeldende rett, samtidig som begrepene endres, kan medføre problemer både i tolkning, forståelse og anvendelse.

Sigurdson (2015) som utvalget viser til i sin utredning, finner at kriteriene til §4.24 slik de er i dag, er uklare. I stedet for å bidra til en tydeliggjøring av vilkårene for tvangsplassering, er det forslått å ta ut de tre alternative vilkårene for tvangsplassering etter § 4-24 i det nye lovforslaget. Slik sett fremstår forslaget til utvalget å være en tilsløring hvor begrepet «alvorlige atferdsvansker» tas vekk og erstattes med «utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare.» Dette bør anses som problematisk både med tanke på barneverntjenestene sine utredninger, fylkesnemndenes behandling og også hvilke behandlingstilbud ungdommene skal gis.

Kriteriene i forhold til hva som bør være grunnlag for tvangsplassering av ungdom burde i stedet i større grad vært tatt inn i lovteksten. Slik Sigurdson (2015) påpeker kunne det vært behov for en ytterligere tydeliggjøring i forhold til hva kriteriene innebærer, og da særlig kriteriet «på annen måte». Dette kunne gjøres ved for eksempel å ta inn kriterier som unndragelse av omsorg, vold, psykiske problemer og/eller atferdsforstyrrelser, som konkretiseringer av «på annen måte». I tillegg bør det i forarbeidene til loven og retningslinjer tydeliggjøres hva som skal regnes som «vedvarende bruk av rusmidler» og «gjentatt og/eller alvorlig kriminalitet». En slik tydeliggjøring vil også være i tråd med det Sigurdson (2015) etterlyser. I en barnevernsammenheng er det et spørsmål om det i tillegg til å legge vekt på begrep som «helse og utvikling» også bør løftes fram begreper som «sosiale og emosjonelle vansker» og/eller «relasjonelle vansker» (Befring og Duesund 2012, s.448).

Vi vil foreslå følgende lovtekst til nye § 20 første ledd

Plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke § 20

Fylkesnemnda kan vedta at et barn skal bosettes i godkjent institusjon uten barnets eget samtykke når barnet har vist sosiale og relasjonelle vansker som utsetter den enkeltes helse- og utvikling for alvorlig fare.

I form av:

- Alvorlig eller gjentatt vold og kriminalitet
- Vedvarende misbruk av rusmidler
- På annen måte, som unndragelse av omsorg, vold, psykiske problemer og eller atferdsforstyrrelser.

§ 78 Part i sak etter loven

HVL støtter ikke forslaget om at alderen senkes til 12 år.

Rettstilstanden i dag:

Alt. 1: Barnet har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Det kreves særskilt begrunnelse dersom barnet skal fratas denne retten. Et barn som har fylt 15 år vil normalt være part i saken.

Alt. 2: «Særskilte tilfeller»: Praksis etter dette alternativet er svært restriktiv, avgjørelser fra HR er tolket slik at det skal svært mye til for at vilkårene etter dette alternativet anses oppfylt.

Alt. 3: «Atferd/menneskehandel»: I disse sakene skal barnet alltid, uansett alder, regnes som part i saken.

Utvalgets mål: Å styrke barnets posisjon og rettigheter ved å gi det partsrettigheter. Vi stiller spørsmål til om det å senke barnets alder til 12 år er rett metode for å fremme denne målsettingen.

Utvalget støtter seg til juridisk teori, (Andersen, Stang). Referanse-gruppene har uttalt at barns partsrettigheter bør styrkes. Noen av referansegruppene (RKBU Midt, KS og Psykologforeningen) har uttalt direkte at aldersgrensen bør senkes til 12 år. Utvalget mener videre at fastsetting av alder til 12 for partsstatus, er i tråd med det moderne synet på barnet som et rettssubjekt, og vil innebære at barn i større grad kan gjøre egne rettigheter gjeldende. Utvalget mener det bør settes en generell grense, og ikke at dette spørsmålet skal avgjøre i den enkelte sak. I samme retning trekker også en forenkling av regelen. Det vil da ikke være behov for særregler (alt. 3), da barna i disse sakene i praksis vil være over 12 år.

Utvalget har vurdert om grensen skal settes til en annen alder, men satt grensen til 12 år, fordi dette samsvarer med aldersgrensen i ulike velferdslover, bl.a. i pasient- og brukerrettighetsloven § 6-5. HVL stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å likestille barnevernsloven med andre velferdslover, med tanke på hvilke problemstillinger som skal behandles. Utvalget legger til grunn at et barn på 12 år normalt vil ha forutsetninger for å vurdere om det ønsker å opptre som part i saken. Utvalget har videre vurdert belastningen det kan innebære for barnet å stå som part. Mener dette er ivare tatt ved at barnet bare skal ha partsrettigheter der barnet selv ønsker dette. Vi stiller spørsmål med om ulike barn ned til 12 år skal foreta denne vurderingen, da barn i den alderen varierer betydelig i sosial og intellektuell modenhet.

Utdanningsperspektivet

Som høgskole med ansvar for profesjonsutdanningen, hvilken vekt skal vi legge på innholdet i lovforslaget i utdanningen? Hvilken kompetanse er det behov for at fremtidens barnevernsarbeidere innehar? Vi ser at det i NOU 2016:16 trekkes frem flere momenter i forhold til hvordan forsvarlighet og kompetanse kan bidra til forsvarlige barneverntjenester.

Vi har her valgt å løfte frem følgende hensyn:

Barnevernspedagoger og sosionomer tar beslutninger med stor betydning for barn i vanskelige livssituasjoner. Fagforbundet FO har tidligere fremmet ønske om autorisasjon for disse yrkesgruppene. Vi mener at autorisasjon er et av flere nødvendige virkemidler for å sikre kvalitet og trygghet for brukere av barnevernstjenester. Med autorisasjon vil muligheten for å registrere klager, advarsler og tilbakekallelse av autorisasjon, styrke sikkerheten ved bruk av tjenestene. I en tid med diskusjoner i offentligheten som berører tilliten til tjenestene, er det viktig både å ivareta og synliggjøre brukernes sikkerhet. Det har vært pekt på økt arbeidspress og gjennomtrekk i tjenestene, og de seneste årene har det også vært en økt bruk av midlertidige ansatte og vikarbyråer. Det er viktig både å sikre gode arbeidsforhold i barnevernstjenesten og å kvalitetssikre den enkeltes avgjørelser. Her mener vi styrking av klageordninger og tilsyn knyttet til autorisasjon er et riktig grep for å ivareta brukerne av tjenestene.

Sosionom- og barnevernspedagogutdanning

Utvalget viser til NOU 2009:8 Kompetanseutvikling i barnevernet, og betydningen av en praksisnær og forskningsbasert utdanning.

Bachelorutdanningene innen sosialt arbeid og barnevern er utdanninger som både er praksisnære og forskningsbaserte utdanninger. Sosialt arbeid kan også knyttes til et større internasjonalt fagfelt og forskningsfelt, mens barnevernsutdanningen i større grad er en særnorsk utdanning.

Barnevernsarbeidere har en utfordrende arbeidssituasjon, der de må ta stilling til komplekse problemstillinger. Både det norske samfunnet og de familiekonstellasjonene barn omgis av har blitt mer mangfoldige. Den økte kompleksiteten innebærer at barnevernsarbeidere har behov for gode analytiske ferdigheter. Vi ser et klart behov for å løfte ressursene til utdanningene og særlig sosionomutdanningen som pr. dd tilhører den laveste finansieringskategori, mens barnevernspedagogutdanningen er løftet opp til en høyere finansieringskategori.

Videre ser vi et behov for å legge til rette for femårige utdanningsløp for å heve kompetansen. I henhold til Bologna-prosessen ser vi det mest hensiktsmessig med en tre + to modell. I den toårige påbygningen, som må være på masternivå rettet mot barnevernsfeltet, må det inngå en praksisperiode.

Svanaug Fjær
Instituttleder

Per Arne Rød
førsteamanuensis

