

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

**HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV
17. JULI 1992 NR. 100 OM BARNEVERNTJENESTER
(BARNEVERNLOVEN) MED TILHØRENDE
FORSKRIFTER**

5. september 2012

Innholdsfortegnelse

DEL 1 INNLEDNING.....	7
1 Høringsnotatets bakgrunn og oppbygging.....	7
2 Fakta om barna i barnevernet	8
3 Dagens oppgave- og finansieringsansvar.....	10
3.1 Oppgaveansvaret i barnevernet.....	10
3.2 Finansieringsansvaret i barnevernet	13
4 Resultater fra evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet i 2004	13
4.1 Reformen av 2004	13
4.2 Oppsummering av evalueringsrapportene.....	14
4.2.1 Faglig og økonomisk styring av Bufetat	15
4.2.2 Betalingsordningene i barnevernet	16
4.2.3 Tiltakene Bufetat tilbyr og kommunenes bruk av dem.....	17
4.2.4 Samhandlingen mellom stat og kommune	18
4.2.5 Faglig utvikling av tjenestetilbudet i Bufetat	20
4.2.6 Samhandlingen mellom det statlige barnevernet og tilgrensende tjenester 21	
4.2.7 Rettssikkerhet og brukervedvirkning.....	22
5 Innspill fra aktører i barnevernet og ulike faginstanser	23
DEL 2 OPPGAVE OG FINANSIERINGSANSVARET.....	29
6 Hovedutfordringene i dagens organisering av barnevernet.....	29
7 Samhandlingsproblematikken i barnevernet	30
7.1 Særtrekk ved barneverntjenesten.....	30
7.2 Samhandling mellom statlig og kommunalt nivå	32
7.3 Om samhandlingsproblematikken.....	32
7.4 Løsninger på samhandlingsproblematikken	35
8 Bedre samhandling mellom stat og kommune – endring av finansieringsform	36
8.1 Gjeldende rett.....	36
8.2 Bakgrunnen for forslaget.....	37
8.3 Departementets vurderinger og forslag	38
8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	42

8.4.1	Virknings på den samlede ressurstilgangen i barnevernet.....	42
8.4.2	Virknings for tiltaksvalg og økt behov for fosterhjem	43
8.4.3	Konsekvenser for Bufetat	44
8.4.4	Små kommuner	45
9	Bedre faglig samhandling mellom stat og kommune.....	46
9.1	Innledning	46
9.2	Gjeldende rett.....	46
9.3	Bakgrunnen for forslagene	47
9.4	Departementets vurderinger og forslag	48
9.4.1	Samhandling mellom stat og kommune ved valg av hvilken type tiltak barnet skal ha.....	49
9.4.2	Samhandling mellom stat og kommune ved valg av institusjonsplass til det enkelte barn	51
9.4.3	Særlig om saker som behandles i fylkesnemnda.....	53
9.4.4	Forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet	54
9.4.5	Videreutvikle samarbeidsprosjekter som sikrer god faglig dialog – opprettelse av fagråd	55
9.4.6	Statens ulovfestede faglige bistand til kommunene i enkeltsaker	56
9.4.7	Statens generelle faglige rolle overfor kommunene.....	57
9.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	59
10	Barnevernlovens regler om organisering av statlig barnevernmyndighet	59
10.1	Gjeldende rett.....	59
10.2	Bakgrunnen for forslaget	60
10.3	Departementets vurderinger og forslag	60
10.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	64
11	Barnevernlovens regulering av kommunens og statens økonomiske ansvar for barneverntiltak.....	64
11.1	Gjeldende rett.....	64
11.2	Bakgrunnen for forslaget	66
11.3	Departementets vurderinger og forslag	66
11.4	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	67
DEL 3 STYRKET RETTSSIKKERHET FOR BARNA I BARNEVERNET		68
12	Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven	68
12.1	Gjeldende rett.....	68

12.2	Bakgrunnen for forslaget	70
12.3	Departementets vurderinger og forslag	70
12.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	72
13	Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson	73
13.1	Gjeldende rett	73
13.2	Bakgrunnen for forslaget	73
13.2.1	Barns rett til medvirkning	73
13.2.2	Tillitsperson	74
13.3	Departementets vurderinger og forslag	74
13.3.1	Barns rett til medvirkning	74
13.3.2	Tillitsperson	77
13.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	79
14	Begrepsbruken i barnevernloven	80
14.1	Gjeldende rett	80
14.2	Bakgrunn for forslaget	80
14.3	Departementets vurderinger og forslag	81
14.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	82
15	Hjelpetiltak for barn og barnefamilier	82
15.1	Gjeldende rett	82
15.2	Bakgrunnen for forslaget	83
15.3	Departementets vurderinger og forslag	83
15.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	86
16	Regulering av institusjoner med behandlingshjem	86
16.1	Gjeldende rett	86
16.2	Bakgrunnen for forslaget	87
16.3	Departementets vurderinger og forslag	89
16.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	95
17	Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring	96
17.1	Gjeldende rett	96
17.2	Bakgrunn for forslaget	98
17.3	Departementets vurderinger og forslag	99
17.4	Økonomisk/administrative konsekvenser	101
18	Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse	102
18.1	Gjeldende rett	102

18.2	Bakgrunnen for forslaget	103
18.3	Departementets vurderinger og forslag	105
18.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	107
19	Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse	107
19.1	Gjeldende rett	107
19.2	Bakgrunnen for forslaget	108
19.3	Departementets vurderinger og forslag	109
19.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	111
20	Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem	111
20.1	Gjeldende rett	111
20.2	Bakgrunnen for forslaget	112
20.3	Departementets vurderinger og forslag	115
20.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	119
21	Endring av tilsynsforskriftens krav til årlig systemrevisjon av barneverninstitusjoner	120
21.1	Gjeldende rett	120
21.2	Bakgrunnen for forslaget	121
21.3	Departementets vurderinger og forslag	121
21.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	122
22	Tilsyn med statlige barneverntjenester	123
22.1	Gjeldende rett	123
22.2	Bakgrunnen for forslaget	125
22.3	Departementets vurderinger og forslag	126
22.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	132
23	Presisering av barnevernloven § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda	132
23.1	Gjeldende rett	132
23.2	Bakgrunnen for forslaget	133
23.3	Departementets vurderinger og forslag	133
23.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	134
24	Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24	134
24.1	Gjeldende rett	134
24.2	Bakgrunnen for forslaget	135
24.3	Departementets vurderinger og forslag	136
24.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	136

25	Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen.....	137
25.1	Gjeldende rett.....	137
25.2	Bakgrunnen for forslaget	137
25.3	Departementets vurderinger og forslag	137
25.4	Økonomiske/administrative konsekvenser	137

DEL 1 Innledning

1 Høringsnotatets bakgrunn og oppbygging

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 omfatter derfor det statlige barnevernet. Evalueringen ble gjennomført i 2010 og 2011 av ulike forsknings- og konsulentmiljøer. En oppsummering av evalueringen er gjengitt i kapittel 4.

Departementet har også mottatt en rekke andre innspill om endringer i barnevernet. Slike innspill har kommet bl.a. fra Barnevernpanelet og Barnevernproffene, samt fra ulike utvalg og arbeidsgrupper nedsatt av departementet. En kortfattet oversikt over disse innspillene er gjengitt i kapittel 5.

Forslagene i dette høringsnotatet er en del av regjeringens barnevernløft, som i tillegg til ny organisering og nye prioriteringer, består av et ressursløft. Ressursløftet innebærer en økning i nye kommunale stillinger. I 2011 og 2012 øremerket regjeringen henholdsvis 240 og 290 millioner kroner til det kommunale barnevernet.

Noen av forslagene bygger på det som har fremkommet gjennom evalueringen av reformen, og omhandler endringer av finansieringsansvaret og endringer i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Disse temaene er behandlet i del 2 (kapittel 6 – 11) og bør ses i sammenheng. Del 3 (kapittel 12-25) omhandler forslag som styrker barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet.

Ikke alle funn fra evalueringen følges opp i dette høringsnotatet. Dette gjelder for eksempel utfordringer med hensyn til rekruttering av fosterhjem, kompetansen i barnevernet, kvaliteten i barnevernets tiltak og samhandlingen mellom statlig barnevern og tilgrensende tjenester. Dette er problemstillinger og utfordringer departementet vil følge opp i sitt videre arbeid. Noen av disse temaene tar departementet sikte på å omtale nærmere i lovproposisjonen som legges frem for Stortinget. Departementet tar der videre sikte på å gi nærmere vurderinger av den barnevernfaglige og normative retningen for barnevernet. Departementet viser for øvrig til at NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling (Raundalenuutvalget)* er sendt på åpen høring. Spørsmålet om hvorvidt barnevernloven skal bli en rettighetslov er gjenstand for vurdering i denne utredningen. Høringsfristen er 15. september 2012.

2 Fakta om barna i barnevernet

I løpet av 2011 mottok om lag 52 000 barn og unge tiltak fra barnevernet¹. Antallet barn med tiltak fra barnevernet har økt kraftig de siste 15-20 årene. I 1993 mottok i overkant av 26 000 barn og unge hjelp fra barnevernet. Økningen fra 1993 til i dag er altså på 98 prosent. Det betyr at også *andelen* barn og unge som får tiltak fra barnevernet er høyere enn tidligere. Per 31.12.2011 var det 30,5 barn per 1 000 barn i aldersgruppen 0-17 år som fikk tiltak fra barnevernet. Til sammenligning var tilsvarende andel 20,9 barn i 1993. Ved utgangen av året da forvaltningsreformen i barnevernet trådte i kraft (2004) var andelen 24,5 barn per 1 000 barn 0-17 år.

I barnevernloven skilles det mellom hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak er frivillige tiltak og omfatter i hovedsak tiltak i hjemmet. De vanligste hjelpetiltakene er vedtak om råd og veiledning, avlastningstiltak og økonomisk hjelp. Barn kan også plasseres utenfor hjemmet som et hjelpetiltak. Dette gjelder blant annet frivillige plasseringer etter § 4-4, 5. ledd i barnevernloven.

Omsorgstiltak innebærer at det er truffet vedtak om at barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, jf barnevernloven § 4-12. I disse sakene plasseres barna utenfor hjemmet i for eksempel fosterhjem eller i institusjon. Barn og unge kan også akutt eller midlertidig plasseres utenfor hjemmet, uten at barneverntjenesten har overtatt omsorgen. Til sist kan unge plasseres utenfor hjemmet på grunn av egen atferd, de såkalte atferdsparagrafene i barnevernloven (§§ 4-24 og 4-26)².

I en stor del av tilfellene skyldes barneverntiltak manglende omsorgsevne, psykiske belastninger og rusmisbruk hos foreldre, samt som nevnt atferdsvansker hos barnet. Det er grunn til å anta at også marginaliseringsproblematikk og levekårsutfordringer er viktige faktorer.

Veksten i barnevernet de siste 15-20 årene skyldes i stor grad en økning i antallet barn som mottar hjelpetiltak i hjemmet. Nær 84 prosent av alle barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet i 2011, mottok hjelpetiltak. Tabellen under gir nærmere tall for utviklingen i antallet barn med barnevernstiltak de utvalgte årene.

¹ Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Barnevernstatistikken til SSB ble endret i 1993. Fremstilling av utviklingstrekk i barnevernet er derfor begrenset til tall fra utvalgte år i perioden 1993 – 2011.

² Kategorien for hjelpetiltak i tabellen omfatter også akutt-plasseringene og plasseringer etter atferdsparagrafene (§§ 4-24 og 4-26).

Tabell: Barn med barneverntiltak i løpet av året og per 31.12. Absolutte tall (1993,2004 og 2011)

	I løpet av året			Per 31.12		
	Hjelpe-tiltak	Omsorgs-tiltak	I alt	Hjelpe-tiltak	Omsorgs-tiltak	I alt
1993	18 729	7 553	26 282	14 514	6 018	20 532
2004	30 766	6 882	37 648	22 949	5 826	28 775
2011	43 613	8 485	52 098	30 755	7 270	38 025

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er noe flere gutter enn jenter i barnevernet. Tallene fra 2011 viser at 55 prosent av de som mottar hjelp fra barnevernet er gutter. Denne fordelingen har vært relativt konstant i flere år.

Nær 20 prosent av barna som mottar tiltak fra barnevernet er under seks år. Denne andelen har økt noe de senere årene. For eksempel var denne andelen bare 14 prosent i 2006. 36 prosent av barna er mellom 6 og 12 år. En tredel av barna i barnevernet er mellom 13 og 17 år, mens 11 prosent er mellom 18 og 22 år. Også denne andelen har økt de senere årene.

Spesielt om plasseringer utenfor hjemmet

Ved utgangen av 2011 var nær 13 200 barn plassert utenfor hjemmet. Av disse var 55 prosent i omsorgstiltak. De øvrige barna var plassert etter andre hjemler i barnevernloven. En relativt stor andel av de som er plassert utenfor hjemmet som hjelpetiltak. I denne kategorien finner en også akutt plasseringene og plasseringer etter atferdsparagrafene (§§ 4-24 og 4-26). De vanligste plasseringstiltakene i barnevernet er fosterhjems plassering, eget bosted/ hybel, beredskapshjem og barnverninstitusjoner. Fosterhjem er det vanligste plasseringstiltaket i barnevernet. I følge SSB var 70 prosent av barna som var plassert utenfor hjemmet i fosterhjem. 10 prosent var plassert i barnverninstitusjon.

Tabell: Barn med plasseringstiltak per 31. desember for hele landet, etter type plassering og hjelpe- og omsorgstiltak. 2007-2011

	Plasserte i alt	Hjelpetiltak						Omsorgstiltak					
		I alt	Fosterhjem	Barnvern- institusjon	Andre behandlings- institusjoner	Beredskaps- hjem	Hybel/ bosted med oppfølging	I alt	Fosterhjem	Barnvern- institusjon	Andre behandlings- institusjoner	Beredskaps- hjem	Hybel/ bosted med oppfølging
2007	10 515	4 214	2 090	815	153	272	884	6 301	5 541	560	47	138	15
2008	10 847	4 441	2 229	861	68	243	1 040	6 406	5 666	541	29	159	11
2009	11 355	4 752	2 294	855	44	208	1 351	6 603	5 870	531	28	154	20
2010	12 492	5 512	2 493	889	27	289	1 814	6 980	6 294	484	36	149	17
2011	13 177	5 907	2 605	854	15	332	2 101	7 270	6 577	478	24	167	24

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I motsetning til antallet barn i fosterhjem, har antallet barn i barnverninstitusjoner holdt seg relativt stabilt de siste årene, noe som har ført til at andelen barn i institusjon har gått ned.

Tabell: Antall barn og unge og antall oppholdsdager i institusjon 2007-2010

	Antall barn og unge i institusjon per 31. desember	Antall oppholdsdager i løpet av året
2007	1427	529 046
2008	1521	550 536
2009	1545	550 431
2010	1425	553 857

Kilde: SSB, Statres

Tall fra SSB viser at det var 1 425 barn og unge i institusjon ved utgangen av 2010. Av disse var 37 prosent i omsorgstiltak. Atferdsplasseringer og akutt-plasseringer utgjorde henholdsvis 18 prosent og 11 prosent, mens andelen av institusjonsplasseringene som var frivillige plasseringer utgjorde 34 prosent. Tallene omfatter barn i barneverninstitusjoner, omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og sentre for foreldre og barn. Andelen barn og unge som er i institusjon per 1000 barn 0-19 år er lav. I 2010 var det kun 1 barn per 1000 barn i alderen 0-19 år som var i institusjon. I 2006 var andelen 1,3 per 1000 barn.

3 Dagens oppgave- og finansieringsansvar

I dette høringsnotatet beskrives dagens regler under de respektive kapitlene. Nedenfor gis imidlertid en kort oversikt over dagens oppgave- og finansieringsansvar.

3.1 Oppgaveansvaret i barnevernet

Kommunens oppgaveansvar

Både staten og kommunene har oppgaver innenfor barnevernet. Kommunene er i henhold til barnevernloven § 2-1 ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Dette omfatter bl.a. forebyggende arbeid, ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda. Kommunene har også ansvar for å godkjenne fosterhjem, følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet, og å oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

Statlige barnevernmyndigheters organisering og oppgaveansvar

De statlige barnevernmyndighetene er i henhold til barnevernloven § 2-2 "inndelt i et sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå". De statlige barnevernmyndighetene ledes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som er de statlige barnevernmyndighetenes øverste nivå. Departementet skal i henhold til § 2-3 bl.a. "føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål".

I proposisjonen som la grunnlag for reformen av 2004 (Ot.prp. nr 9 (2002-2003)), er det forutsatt at statens sentrale nivå også skal bestå av et sentralt organ underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Dette er skjedd gjennom etableringen av

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det er imidlertid ingen bestemmelser i loven som legger oppgaver direkte til direktoratet. Direktoratet har fått sin myndighet etter delegasjon fra departementet, og har som hovedoppgave på barnevernfeltet å samordne den statlige tiltaksutviklingen for hele landet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, statlig regionalt nivå og statlig lokalt nivå. Barneverninstitusjonene er de statlige barnevernmyndighetenes lokale nivå. De er forvaltningsorganer underlagt statlig regional myndighets instruksjonsmyndighet.

Statlig regional barnevernmyndighet består av fem regioner. For at ikke avstanden mellom de statlige myndighetene og kommunene skal oppleves som for stor, er det etablert lokale kontaktpunkter, fagteam, i de enkelte regionene. Det er for tiden 26 slike fagteam på landsbasis. Fagteamene er organisatorisk en del av regionen. Fagteamenes rolle fremgår ikke av barnevernloven, men i rundskriv Q-19/2003 (Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern) er det angitt både nærmere målsetting for fagteamenes virksomhet og hvilke typer oppgaver de skal løse. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har også utarbeidet egne retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat.

Statlig regional barnevernmyndighets mest sentrale oppgave er å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2-3, annet ledd bokstav a). Bistandsplikten inntreffer først etter at kommunen har forespurt om slik bistand. Statlig regional myndighet har også et lovfestet ansvar både for barneverninstitusjonene og for fosterhjemmene, jf. nedenfor. Etter § 8-2 skal statlig regional myndighet yte de tjenester den har ansvaret for til alle som oppholder seg i regionen.

I rundskriv Q-06/2007 (betalingsrundskrivet) beskrives oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommune og statlige barnevernmyndigheter nærmere. Rundskrivet beskriver også hvilke betalingsordninger som gjelder.

Særlig om barneverninstitusjoner

Statlig regional myndighet har ansvaret for at alle barn i regionen som har behov for plass i en barneverninstitusjon får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkelte barns behov. Det følger av barnevernloven § 5-1 at statlig regional myndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner etter loven. Dette ansvaret kan ivaretas ved at regionen selv etablerer og driver institusjoner eller ved at det inngås avtale om bruk av private og/eller kommunale institusjoner. Ved bruk av private eller kommunale institusjoner skal disse være godkjent av statlig regional myndighet, jf. § 5-8.

Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn har behov for institusjonsplass eller om behovene kan avhjelpes ved andre tiltak. Statlig regional myndighet kan derfor ikke avvise å gi kommunen et tilbud om institusjonsplass. Det er

imidlertid statlig regional myndighet som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilket institusjonstilbud den kan tilby. Det vises til nærmere omtale i kapittel 9.2.

Særlig om fosterhjem

Statlig regional myndighet har ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem, jf barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b). Statlig myndighet har ansvar for at det finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem i regionen. Det må rekrutteres forskjellige typer fosterhjem slik at det ved plassering er mulig å ta hensyn til det enkelte barns særlige behov. Selv om loven er klar på at det er et statlig ansvar å rekruttere og formidle fosterhjem, er det i Ot. prp. nr. 9 (2002-03) presisert at det ikke er noe i veien for at kommunen selv rekrutterer fosterhjem og forestår plasseringen av barnet.

Statlig regional myndighet har også ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning, jf § 2-3 annet ledd bokstav c). Statens opplærings- og veiledningsansvar er avgrenset mot barneverntjenestens ansvar. Barneverntjenesten har ansvar for opplæring og veiledning av fosterforeldre med hensyn til det enkelte barn.

Det er den kommunale barneverntjenesten som avgjør om et barn har behov for fosterhjem. Barneverntjenesten godkjenner fosterhjemmene, og har således det avgjørende ordet ved valg av fosterhjem.

Hjelpetiltak i hjemmet

Hjelpetiltak som skal iverksettes mens barnet bor i hjemmet, er et kommunalt ansvar. Statlige barnevernmyndigheter har likevel påtatt seg å utvikle og implementere hjelpetiltak for familier som har barn eller ungdom med atferdsproblemer. Multisystemisk terapi (MST) og Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) er de viktigste eksemplene på slike tiltak. Det har vært utfordrende økonomisk og faglig å gjøre disse tiltakene tilgjengelige for alle.

Særlig om Oslo kommune

Oslo ble ikke omfattet av den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver i 2004. Dette innebærer at barnevernlovens bestemmelser om statlig regional myndighets oppgaver og ansvar ikke kommer til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal disse oppgavene ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Kompetansen til å treffe tvangsvedtak etter barnevernloven er lagt til fylkesnemnda. Det er to hovedgrupper av slike vedtak: Vedtak om å overta omsorgen for et barn, jf barnevernloven § 4-12, og vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke, jf § 4-24 (barn som har vist alvorlige atferdsvansker). Fylkesnemnda treffer også andre tvangsvedtak, som for eksempel pålegg om hjelpetiltak (§ 4-4), forbud mot flytting av barn (§ 4-8) og vedtak om medisinsk undersøkelse og behandling (§ 4-10).

Akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd skal umiddelbart etter iverksettingen sendes til godkjenning i nemnda.

Tilsynsmyndighetene

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, og med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre, jf barnevernloven § 2-3 b. Det er fylkesmannen som utøver tilsynet, og som fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven. Fylkesmannen utøver også tilsynet med institusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentrene for mindreårige.

3.2 Finansieringsansvaret i barnevernet

Finansieringsordningen i barnevernet fremgår av barnevernloven kapittel 9. Det følger av § 9-1 at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven.

Paragrafene 9-4 og 9-5 regulerer fordelingen av finansieringsansvaret mellom det kommunale barnevernet og statlig regional barnevernmyndighet.

Finansieringsansvaret er nærmere omtalt i Rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet (betalingsrundskrivet). Statlig regional myndighets ansvar for tiltak, og ansvaret for å finansiere tiltakene, er ikke alltid sammenfallende.

Når barn under 20 år plasseres i fosterhjem eller institusjon eller får opphold i senter for foreldre og barn, skal statlig regional myndighet dekke den del av kommunens utgifter som overstiger kommunens egenandel, jf barnevernloven § 9-4. Den kommunale egenandelen fastsettes årlig av departementet, jf § 9-5.

Når barn plasseres i institusjon eller i senter for foreldre og barn, skal den kommunen som har søkt om inntaket yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional myndighet etter satser fastsatt av departementet, jf barnevernloven § 9-5.

Dagens system er i hovedsak en videreføring av det systemet som gjaldt før staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet.

4 Resultater fra evalueringen av forvaltningsreformen i barnevernet i 2004

4.1 Reformen av 2004

Bakgrunnen for reformen der staten overtok fylkeskommunens ansvar på barnevernområdet var bl.a. at utviklingen etter departementets oppfatning, viste at det er vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene. Fire modeller for videreføring av fylkeskommunenes ansvar ble sendt på høring. Alternativet ”statlig overtakelse” fikk bred tilslutning fra høringsinstansene, og dette alternativet ble senere vedtatt av Stortinget etter forslag fra departementet.

Departementet la i sitt forslag til grunn at sentrale beslutninger ville kunne gi grunnlag for å utvikle et bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettssikkerhet blir ivaretatt. Det ble videre lagt til grunn at sentrale beslutninger ville være et nødvendig virkemiddel for å sikre en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplasser og sikre en mer effektiv bruk av de samlede ressursene. Statlige myndigheter ville også etter departementets mening ha de beste forutsetninger og virkemidler til å videreutvikle tjenestene. Et viktig satsningsområde var å utvikle nye sosialpedagogiske tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

De viktigste målene med reformen var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet, bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester (Rundskriv Q-19/2003 *Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*). For nærmere informasjon om bakgrunnen for og målsettingen med reformen vises til Ot.prp. nr. 9 (2002-2003).

4.2 Oppsummering av evalueringsrapportene

I åpen høring i kontroll og konstitusjonskomiteen 13. februar 2007 informerte daværende statsråd Karita Bekkemellem at departementet ville igangsette et arbeid med en bred evaluering av hele barnevernreformen. Også i St.prp nr 69 (2006-2007) (RNB) fremgår at departementet skal sette i gang en bred evaluering av hele reformen der staten overtok fylkeskommunens ansvar for barnevernet. Det sies videre at evalueringen vil ta for seg både den faglige og den økonomiske utviklingen, og måloppnåelsen knyttet til begge disse forhold.

Våren 2010 ble det utlyst fem ulike evalueringsoppdrag som til sammen skulle dekke ulike sider ved reformen. Dette har resultert i fem rapporter:

- Deloitte (2011): *Evaluering av faglig økonomisk styring i det statlige barnevernet*
- NOVA og Fafo (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA-rapport nr 21/11)
- NIBR og Telemarksforskning (2011): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet* (NIBR-rapport 2011:25)
- PwC (2011): *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern*
- Rambøll (2012): *Forvaltningsreformen*

Hovedkonklusjonen fra evalueringen er at det statlige barnevernet har kommet langt i å nå målene som ble satt for reformen, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til uavklarte ansvarsforhold mellom statlig og kommunalt nivå og til likeverdigheten i det tilbudet staten gir.

Nedenfor gjengis hovedresultatene fra de ulike evalueringsrapportene. Disse er sortert etter de ulike målene med reformen. Først presenteres funnene knyttet til den faglige og økonomiske styringen av Bufetat og betalingsordningene i barnevernet. Deretter gjengis funn knyttet til tiltakene Bufetat tilbyr, og kommunenes bruk av dem. Samhandlingen mellom Bufetat og kommunene blir beskrevet i alle rapportene og oppsummeres utførlig her. I tillegg gjengis funn knyttet til den faglige utviklingen av Bufetat og samarbeidet mellom Bufetat og tilgrensende tjenester. Til sist presenteres resultater fra rapportene knyttet til rettsikkerhet og brukermedvirkning.

4.2.1 Faglig og økonomisk styring av Bufetat

Et viktig tema i evalueringen har vært å se på om dagens fordeling av oppgave- og finansieringsansvar mellom statlig og kommunalt barnevern er hensiktsmessig.

Et mål med reformen var at den skulle føre til økt kontroll med kostnadsutviklingen i barnevernet og bidra til bedre kvalitet i tjenestene. Evalueringen viser at Bufetat har hatt en rekke utfordringer med hensyn til å nå faglige og økonomiske målsettinger. Utfordringene har blant annet vært knyttet til etatsstyringen, det vil si departementets styring av direktoratet og til virksomhetsstyringen (direktoratets styring av regionene).

I følge evalueringen har det vært en utfordring for departementet å finne en balansert styringsform overfor direktoratet. Dette skyldes i hovedsak at departementet hadde liten erfaring med styring av ytre enheter da direktoratet ble etablert. Samtidig viser evalueringen at det har vært en positiv utvikling i etatsstyringen siden oppstarten i 2004. Departementets budsjettproposisjon og tildelingsbrev har hele tiden blitt forbedret og spesielt trekker evalueringen frem tildelingsbrevet i 2011 som strammere, knappere og mer fokusert på helheten enn tidligere år.

Bufetat har siden opprettelsen årlig (unntatt i 2010) hatt behov for tilleggsbevilgninger. Det har vært en stor vekst i budsjettet fra 2004 og frem til i dag. I evalueringen fremholdes det at reformen var dårlig forberedt, og at det ikke i tilstrekkelig grad ble tatt høyde for omfanget og kostnadene ved en slik omstilling. Dette medførte at Bufetat var underfinansiert i starten, og brukte lang tid på å etablere grunnleggende funksjoner. Konsekvensen av svakhetene i finansiering og planlegging har vært at det har tatt lang tid å utvikle organisasjonen i ønsket retning.

I følge evalueringen har ikke styringssignalene fra departementet til direktoratet og videre ut til regionene i tilstrekkelig grad vært faglig begrunnet. Direktoratet har blant annet vært tydelig på økonomiske føringer, men i mindre grad hatt fokus på kompetansen og kunnskapen som kreves for å etablere faglige virkemidler. Denne manglende forankring av faglige styringssignaler har hatt konsekvenser for både den økonomiske og faglige utviklingen i det statlige barnevernet gjennom at en ikke har fått til ønsket omstilling.

Det er i kommunenes møte med fagteamene at de faglige tiltaksvalgene og de store kostnadene utløses. Styringssignalene må derfor være forankret, forstått og etterlevd av

de fagteamansatte dersom de skal implementeres og få effekt. En grunn til at etaten ikke har lyktes i dette, kan være at det ikke har vært tilstrekkelig fokus på felles omstillingsarbeid og kulturbygging i etaten og utvikling av felles fagforståelse i hele barnevernfeltet. De ulike regionene og fagteamene har i stor grad fått utvikle seg ulikt basert på organisasjonskultur i regionen, faglige preferanser og ulike forventninger fra kommunene. Det har vært til dels store ulikheter i organisasjonsmodeller, systemer og rutiner innad i Bufetat mellom de fem regionene.

Evalueringen viser til at dette nå er i ferd med å bedre seg, blant annet gjennom arbeidet med Program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet 19-5-1 som ble påbegynt i 2011³.

4.2.2 Betalingsordningene i barnevernet

I følge flere av evalueringsrapportene er måten ansvars- og finansieringsansvaret er fordelt mellom stat og kommune på, én av årsakene til etatens styringsutfordringer. Det er kommunene som avgjør om barnet har behov for institusjon eller andre tiltak, og kommunene betaler en liten andel av den reelle kostnaden ved dette tiltaket. Bufetat må tilby et tiltak og i stor grad dekke kostnadene for tiltaket innenfor sine rammer.

I følge Deloitte innebærer dagens oppgave- og finansieringsansvar at Bufetat ikke kontrollerer innstrømmen i de tiltakene de finansierer. Samtidig må Bufetat forholde seg til et rammestyrte budsjett. Bufetats forsøk på å styre hvor mange barn som får hjelp fra det statlige barnevernet gjennom fagteamene, og dermed tilpasse aktiviteten til rammene, har ført til et konfliktfylt forhold mellom stat og kommune. Dette er godt dokumentert i flere av evalueringsrapportene.

Mange kommuner uttrykker også misnøye med at finansieringsansvaret ikke følger oppgavene i barnevernet. Fra kommunenes side hevdes det at dagens finansieringsmodell har svakheter når det gjelder å gi kommunene insentiver til å prioritere det forebyggende arbeidet.

Egenandelsystemet i barnevernet ble innført på grunn av et ønske om kostnadsnøytralitet. Siden 2004 har det blitt en gradvis høyere kommunal egenandel på institusjon, ved at økningene i egenandelen i sin helhet er lagt til institusjonsegenandelen. Egenandelen er likevel langt unna de reelle kostnadene til institusjon og forskjellene i egenandelene mellom institusjon og fosterhjem er fortsatt relativt små. Samtidig viser statistikken at det er størst økning i bruken av fosterhjem. I følge evalueringene kan dette tyde på at økningen i egenandelen på institusjon har ført til at kommunene i større grad enn tidligere har valgt fosterhjem fremfor institusjon.

³ Direktoratet satte i 2010 i gang et program for god faglig praksis og økonomisk balanse i det statlige barnevernet (Program 2010). Dette arbeidet ble videreført i Kvalitetsutviklingsprogrammet. Målene for programmet er god kvalitet og tilstrekkelig bredde i etatens tjenestetilbud, godt samarbeid med kommunene og en tydelig og riktig deling av ansvar mellom statlig og kommunalt barnevern.

Egenandelen for det statlige hjelpetiltaket MST har vært halvparten av egneandelen for fosterhjem, mens PMTO har vært gratis for kommunene. I følge flere av evalueringsrapportene har dette hatt en positiv effekt i den forstand at det har bidratt til større bruk av disse evidensbaserte metodene.

4.2.3 *Tiltakene Bufetat tilbyr og kommunenes bruk av dem*

Et av hovedmålene med reformen var å sikre et mer likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester. Senere er formuleringen i budsjettproposisjon og tildelingsbrev endret til et *likeverdig, differensiert og tilstrekkelig tilbud*. Med dette menes at Bufetat skal tilby tiltak som i størst mulig grad er tilpasset det enkelte barns individuelle behov. I tillegg skal tilbudet være likeverdig geografisk fordelt over hele landet.

Evalueringsene viser at det i større grad enn før reformen foregår et systematisk arbeid når det gjelder godkjenningskrav for institusjoner, felles kvalitetskrav, tilsyn og rettsikkerhet. I følge NOVA har dette ført til et mer likeverdig tilbud enn før. Dette arbeidet videreføres blant annet gjennom etatens systematiske arbeid med Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Av evalueringen fremgår det likevel at kommunene generelt er kritiske til de tiltakene staten tilbyr. Det er en klart større andel av kommunene som mener at Bufetat ikke dekker tiltaksbehovet enn kommuner som mener at behovet blir dekket. De er kritiske til *bredden* av tiltakene som de mener er for liten, spesielt er de kritiske til *tilgjengeligheten* av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak og til *kvaliteten* på institusjons- og fosterhjemstilbudet. Kommunene er minst fornøyd med institusjonstilbudet og mest fornøyd med de evidensbaserte tiltakene. Kommunene er altså klart mer fornøyd med de tjenestene som i utgangspunktet ikke er lovpålagte oppgaver for det statlige barnevernet.

De *største* kommunene er mest kritiske til institusjonstilbudet og fosterhjemstilbudet, mens kommuner med *lengst reiseavstand* til fagteamene er mest kritiske til de hjemmebaserte tiltakene MST og PMTO.

I rapporten fra NIBR/Telemarksforskning fremgår det at fagteamene er enig med kommunene i at det er de hjemmebaserte tiltakene som fungerer best. De fagteamansatte er imidlertid mer fornøyd med institusjonstilbudet enn det kommunene er. Likevel mener også en forholdsvis stor del av de fagteamansatte at det er et forbedringspotensiale når det gjelder både tilgjengelighet og kvalitet i institusjonstilbudet og tilgjengelighet i fosterhjemstilbudet.

Evalueringsene viser at det har vært en dreining i bruken av tiltak fra institusjon og fosterhjem til mer bruk av evidensbaserte tiltak i hjemmet (MST, PMTO og Funksjonell familierapi (FFT)). Alle tiltakene har økt i perioden, men bruken av de evidensbaserte metodene har økt relativt sett mer enn fosterhjem og institusjoner. Økningen i

institusjoner har vært minst. Tiltaksvidningen er særlig markant i de minste og nest minste kommunene.

Det er flere forhold som tyder på at trekk ved kommunene er viktige for å oppnå et likeverdig barnevern. I analysene finner NIBR at det er stor variasjon mellom kommuner i bruken av tiltak med statlig ansvar, og at noe av denne variasjonen har sammenheng med personalinnsatsen i barnevernet, kommunestørrelse og kommunenes økonomi. Analysene av bruken av institusjons- og fosterhjems plasseringer og MST tyder på at de økonomisk mest velstående kommunene er i stand til å ivareta et bedre forebyggende barnevernarbeid, ikke bare i barnevernet, men også innenfor andre tjenester som helsetjenestene, barnehage, skole og liknende, slik at behovet for å ta i bruk statlige barneverntiltak reduseres.

Analyser NIBR/Telemarksforskning har gjort viser at bruken av akutt plasseringer varierer positivt med bemanningen i det kommunale barnevernet, noe som tyder på at kommuner med store behov både har mange akuttvedtak og mange ansatte. Interkommunale barnevernsamarbeid bruker mindre akuttvedtak enn andre kommuner. Kommuner med høye frie inntekter og godt utbygget helsestasjonstilbud bruker også i mindre grad akuttvedtak. Det bekrefter at velstående kommuner har bedre betingelser for å drive forebyggende arbeid og dermed fanger opp aktuelle barnevernssaker tidligere.

4.2.4 Samhandlingen mellom stat og kommune

Bakgrunnen for forvaltningsreformen i barnevernet var blant annet at det fylkeskommunale samarbeidet med og bistanden til kommunene mange steder var for dårlig. I strategidokumentet (Q-19/2003) som ble utarbeidet i forbindelse med reformen blir det også påpekt at samarbeidet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og unge ble dårligere etter helsereformen. For å imøtekomme disse utfordringene var to sentrale mål for barnevernsreformen 1) å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene og 2) å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester.

Evalueringsrapportene presenterer funn om hvordan samarbeid *oppleves* av ansatte i statlig og kommunalt barnevern og i tilgrensende tjenester.⁴ I prinsippet opplever kommunene ansvarsfordelingen mellom dem selv og Bufetat som klar. Det identifiseres likevel to unntak. Det første unntaket er saker der barn har rettigheter etter flere lovverk, og det er særlig store kommuner som synes dette er uklart.

⁴ Som NIBR/Telemarksforskning selv påpeker i sitt deloppdrag, er dette en svakhet. Flere informanter arbeidet ikke i sektoren før reformen trådte i kraft, og har derfor ikke kjennskap til hvilke endringer som har funnet sted. De som jobbet i barnevernet eller tilgrensende tjenester før reformen ble innført, kan på sin side ha vanskeligheter med å vurdere utviklingen fullstendig objektivt og korrekt, og hvorvidt endringene i det hele tatt er en direkte følge av reformen. I tillegg vil respondentenes vurderinger være bygget på rent subjektive oppfatninger av hva som ligger i begrepet samarbeid, all den tid det ikke har blitt fastsatt eksplisitte kriterier som samarbeidet skal vurderes etter. Dette gjør det vanskelig både å fastslå hvorvidt samarbeidsrelasjonene i det hele tatt har bedret seg etter forvaltningsreformen, og i hvilken grad de endringene informantene selv vurderer å ha funnet sted er en direkte følge av reformen.

NIBR/Telemarksforskning tolker dette dit hen at barnevernet i større kommuner gjerne har mer erfaring med mer kompliserte saker enn mindre kommuner.

Det andre unntaket er ansvarsfordelingen knyttet til de statlige hjemmebaserte tiltakene, og her viser undersøkelsen at ansvarsfordelingen oppleves mer uklart jo lengre reiseavstand det er fra fagteamet til kommunen. En forklaring på dette kan i følge NIBR/Telemarksforskning være at tilgjengeligheten til disse statlige hjemmebaserte tiltakene oppleves som mindre i små, avsidesliggende kommuner og at slike kommuner har mindre erfaring med bruk av disse tiltakene.

Videre fremkommer det at Bufetat har lyktes med å inngå formelle samarbeidsavtaler med en del kommuner, og at dette har bedre samarbeidet. Likevel er det variasjoner i hvordan kommunene vurderer samarbeidet med Bufetat gjennom fagteamet, og vurderingene er nært knyttet til vurderinger av fagteamenes veiledende rolle og tiltaksapparatet. Særlig de mindre kommunene synes samarbeidet med fagteamet er nyttig, trolig fordi de selv har begrensede faglige ressurser på grunn av at barneverntjenesten har få ansatte.

NOVA/Fafos casestudier av samarbeid i forbindelse med valg av tiltak i enkeltsaker viser at samarbeidet kan fungere godt, og at barnets behov står i sentrum når tiltak velges og foreslås. Samarbeidet blir imidlertid vurdert å være avhengig av personer, snarere enn strukturer og organisatoriske rammer. Det fremkommer i samtlige rapporter at kommunene mener deres faglige beslutninger tidvis blir overprøvd av fagteamet.

NIBR/Telemarksforskning beskriver at kommunene opplever at det formelle og det reelle maktforholdet mellom dem selv og fagteamene ikke er i overensstemmelse og at det er uklarheter omkring juridiske og politiske forpliktelser i Bufetat. Også store geografiske avstander hemmer et godt samarbeid.

En viktig kilde til samarbeidsproblemer er altså i følge evalueringsrapportene, avviket mellom den formelle beslutningsmyndigheten til kommunen på den ene siden og den reelle myndigheten til staten på den andre siden. I følge kommunene er hovedproblemet at Bufetat blander seg inn i beslutningene til de kommunale barneverntjenestene. Sett fra kommunenes side bidrar dette til at man ikke plasserer barn i riktig tiltak.

Fagteamene på sin side mener, i følge evalueringene, at kvaliteten på det dokumentasjonsarbeidet som kommunene gjør i forbindelse med plassering på institusjon ikke alltid er godt nok. I følge informanter er det derfor nødvendig for fagteamene å ha en kontrollerende rolle. Spesielt overfor mindre kommuner har fagteamene ofte en reell veilederrolle i forberedelsen av sakene. Mangel på kompetanse i kommunene oppleves av fagteamene som en kilde til samarbeidsproblemer.

Både kommunene og fagteamene mener at denne innblandingen også skyldes de politiske føringene som fagteamene må forholde seg til. Departement og etat sender signaler til fagteamene om redusert bruk av institusjonsplasser, økt bruk av fosterhjem og evidensbaserte hjelpetiltak og prioritering av statlige plasser. Fagteamene må både være i overensstemmelse med overordnet politikk på barnevernområdet, ivareta etatens behov for økonomisk styring, og handle i tråd med det enkelte barns behov. Kommunene opplever fagteamenes innblanding som en overstyring av det kommunale barnevernet.

I tillegg mener kommunene at tilgangen til fosterhjem er en annen kilde til samarbeidsproblemer. Ventetiden for å få plassert barn i fosterhjem har økt betraktelig de siste årene. Sett fra kommunens ståsted fører mangelen på fosterhjem til en for dårlig match mellom barnas behov og det fosterhjemmet barna blir plassert i.

Den siste kilden til samarbeidsutfordringer finner vi i tilknytning til de statlige hjemmebaserte tiltakene, samt kommunale hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Å bistå kommunene med hjemmebaserte tiltak er ikke en *lovpålagt* oppgave for etaten, men en *politisk pålagt* oppgave. Det vil si at det i tildelingsbrevene til Bufetat ligger føringer på at etaten skal tilby slike tiltak. I praksis er dette tilbudet ikke like utbygd som institusjons- og fosterhjemstilbudet, noe som blant annet skyldes at oppgaven ikke er lovpålagt og at det har vært vanskelig å implementere disse tiltakene. Sett fra kommunenes side ligger det her forventninger om at dette er tiltak som skal være tilgjengelig på lik linje med andre tiltak staten tilbyr.

Det er også et gap mellom forventninger og faktisk tilbud når det gjelder kommunale hjemmebaserte tiltak med statlig støtte. Praksis i regionene når det gjelder finansiering av kommunale hjemmebaserte tiltak har vært svært ulik, noe som skriver seg tilbake til tiden da fylkeskommunene hadde ansvaret. De siste årene har etaten strammet inn og praksis er nå mer lik. De kommunene som tidligere fikk statlig støtte for disse tiltakene er naturlig nok misfornøyde med innstramningene.

Kommunenes misnøye hva gjelder tiltakstilbudet er ikke primært rettet mot fagteamene og deres rolleutøvelse, men snarere mot de rammebetingelser fagteamene må forholde seg til. Fagteamene på sin side opplever styringssignalene fra regionkontoret stort sett som klare, men over halvparten mener at signalene sjelden er greie å omsette i praksis. Mange synes styringssignalene ikke gir rom for å finne best mulig tiltak til barna. Over en tredel av de ansatte i fagteam sier de sjelden får nødvendig støtte fra regionkontoret. Dette kan sees som en ganske kritisk holdning til egen etat.

4.2.5 Faglig utvikling av tjenestetilbudet i Bufetat

Et hovedmål med reformen var å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet. Det statlige barnevernet skulle basere seg på høy kompetanse nær brukerne og etablere et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling. BLD og Bufdir har i sin langsiktige FOU-strategi prioritert støtte til

praksisnær forskning med sikte på å bidra til bedre og mer virksomme tjenester til det beste for barna i barnevernet. Gjennom FOU-strategien støttes barnevernforskning i forsknings- og utviklingsmiljøer over hele landet. Over år har det vært særlig satset på å utvikle tilbudet til barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Dette med bakgrunn i at tilbudet til denne gruppen var kritikkverdig og fordi forskning viste at det gikk svært dårlig med disse barna som voksne. Atferdssenteret er gitt et nasjonalt ansvar på området. Videre har det de siste årene blitt etablert en nærmere dialog med utdanningsinstitusjonene, som er viktige premissleverandører til fremtidens barnevernarbeider.

Kommunene opplever imidlertid at det er lagt opp til en top-down tilnærming til kunnskaps- og tiltaksutvikling der kunnskapen skal produseres i forskningsmiljøer og formidles til praksisfeltet, som så tar kunnskapen i bruk. De mener videre at hovedaktørene i kunnskapsproduksjonen er utvalgte forskningsinstitusjoner og forskningsprosjekt, med særlig vektlegging av Atferdssenterets bidrag. Høgskolenes og universitetenes rolle er ikke prioritert eller problematisert, og disse stiller seg også i stor grad utenfor dette arbeidet, mener informantene. Dermed har fagteamene blitt den viktigste formidleren av kunnskapen ut i kommunene.

Kommunene er i varierende grad fornøyde med fag- og tiltaksutviklingen, viser evalueringen. De viktigste skillelinjene går mellom store og små kommuner, og til dels også mellom ressurssterke og ressursvake kommuner. Større kommuner og kommuner som opplever å ha god kompetanse selv ønsker større grad av selvstendighet eller å bli lyttet til. De minste kommunene og kommuner med en svært presset ressursituasjon har imidlertid ikke kapasitet til å drive fag- og tiltaksutvikling, og er avhengig av tilbud fra fagteamet.

Kommunene uttrykker et ønske om at tiltaksutvikling og kompetansehevingstiltak bør ta utgangspunkt i kommunenes behov og organiseres på en måte som tar hensyn til at kommunene er forskjellige.

4.2.6 Samhandlingen mellom det statlige barnevernet og tilgrensende tjenester

Bedre samarbeid med tilgrensende tjenester var et viktig mål for reformen. NIBR/Telemarksforskning har i evalueringen kartlagt hvilke tilgrensende tjenester fagteamene samarbeider mest med, og finner at samarbeid med BUP og skoler er mest utbredt, mens det samarbeides minst med familievern. Fagteamene oppgir at de ønsker mer samarbeid med de fleste tilgrensende tjenestene. Størst er etterspørselen etter ytterligere samarbeid med BUP og familievernet. Dette ønsket er i mindre grad gjensidig blant tilgrensende tjenester ettersom det er de kommunale barneverntjenestene som har ansvar for barna og som derfor vurderes som den mest relevante samarbeidspartneren.

Både NIBR/Telemarksforskning og PwC gjengir informanters vurderinger om at samarbeidet med tilgrensende tjenester har blitt forbedret i tiden etter reformen. Det er imidlertid usikkert om dette er en direkte konsekvens av forvaltningsreformen. For

eksempel påpeker NIBR/Telemarksforskning at Opptrappingsplanen for psykisk helse i denne perioden har gitt en betydelig styrking av det psykiske helsevernet for barn og unge, som i seg selv kan ha bidratt til bedre samarbeid mellom barnevern og BUP. Andre faktorer, som tid til relasjonsbygging, kan også ha spilt en rolle.

I den grad det eksisterer samarbeidsproblemer med BUP, påpeker NIBR/Telemarksforskning at dette i følge ansatte i det statlige barnevernet skyldes mangel på kunnskap om og forståelse for ulikheter i roller, organisering, lovverk og tilbud mellom de to tjenestene. Blant ansatte i BUP oppleves uenighet om tiltaksbruk og ulik faglig forankring som årsaker. Gråsonesaker der barn og unge kan ha rettigheter etter flere lovverk og saker preget av uenighet om barn skal plasseres i institusjon i regi av barnevernet eller psykisk helsevern, er sentrale kilder til utfordringer i samarbeidet. Felles fagbakgrunn eller yrkeserfaring i de to tjenestene anses som viktig for samarbeid, så vel som utvikling av rutiner og avtaler for samarbeid. Kontakten mellom BUP og fagteam er svært liten, og dreier seg i hovedsak om fordeling av finansieringsansvar. Mangel på ressurser til samarbeid nevnes også hyppig som en begrensende faktor for samarbeid.

PwC legger på sin side vekt på at finansieringsmodellen per i dag ikke gir noen eksplisitte insentiver til samhandling med tilgrensende tjenester. PwC fremhever at det kan være nyttig å skjele til Modellkommuneforsøket⁵ - hvor tilskudd gis direkte til kommunene for å gi insitamenter til samarbeid og forebyggende arbeid - for å få mer kunnskap om hvordan finansieringsordninger kan brukes til å stimulere økt samhandling og større fokus på forebygging. PwC viser også til at tidligere studier peker i retning av at kommuner som har eller har hatt ansvar for hele barneverntjenesten (Oslo og Trondheim) har lykket bedre i å etablere horisontale samhandlingsprosesser med tilgrensende tjenester i kommunen.

4.2.7 Rettssikkerhet og brukervedvirkning

Evalueringen viser at forvaltningsreformen i barnevernet har medført enkelte bedre betingelser for barn og foreldres rettssikkerhet, fordi fagteamene kan være en faglig støttespiller for kommunene. Utfordringene for rettssikkerheten er særlig knyttet til rolle- og ansvarsuklarheter mellom det kommunale og det statlige barnevernet, til lange ventetider på fosterhjems plass, og manglende tilpassede institusjonstilbud til grupper av barnevernsbarn.

De potensielt bedre betingelsene for rettssikkerheten er, i følge NIBR/Telemarksforskning særlig knyttet til den fagkompetansen fagteamene kan tilby kommunene, spesielt de minste kommunene med de mest sårbare barneverntjenestene. I den grad reformen også har ført til at det er etablert et mer

⁵ Modellkommuneforsøket er et tiltak for å sikre langsiktig og systematisk oppfølging av barn av psykisk syke, barn av rus misbrukende foreldre og barn som lever med vold i nære relasjoner. Formålet er at kommunene både skal oppdage målgruppen tidlig og komme i en tidlig endringsfokusert hjelpesituasjon ovenfor målgruppen. Det er Bufetat som har ansvaret for Modellkommuneforsøket.

likeverdig tilbud til kommunene over hele landet, vil dette bety større grad av likebehandling av barnevernklienter, uavhengig av hvilken kommune de bor i.

Medvirkning for barn og unge i tilknytning til fagteam og fosterhjemstjeneste foregår fra sak til sak, den er, i følge evalueringen, lite systematisert. Inndelingen av barnevernet i to nivåer medvirker til at arbeidsdelingen mellom nivåene angående medvirkning blir uklar. Selv om det er utviklet noen rutiner for medvirkning på statlig nivå, er disse i liten grad nedfelt i det statlige barnevernets praksis.

5 Innspill fra aktører i barnevernet og ulike faginstanser

I arbeidet med å styrke barnevernet har regjeringen ønsket et bredt kunnskapsgrunnlag. Regjeringen har derfor bedt om innspill og synspunkter fra barn og unge med erfaringer fra barnevernet, interesseorganisasjoner og folk som engasjerer seg i barnevernet, fra forskere og fra fagpersoner i praksisfeltet. Videre har det vært viktig å samle og systematisere forskningsbasert kunnskap om barnevernet. Regjeringen har derfor satt ned flere ekspertutvalg, mottatt rapport fra et bredt sammensatt barnevernpanel og mottatt innspill fra interesseorganisasjoner og barn og unge i barnevernpanelet.

Barnevernpanelet

15. november 2010 satte regjeringen ned Barnevernpanelet. Panelet var bredt sammensatt og besto av 22 medlemmer fra ulike miljøer tilknyttet barnevernfeltet. Barnevernpanelet ble ledet av generalsekretær i Plan Norge, Helen Bjørnøy. Panelet fikk i oppgave å gi anbefalinger og råd til hvordan Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet kan utvikle barnevernet til barnets beste. I dette lå det at panelet skulle gi forslag knyttet til organisering, regelverk, kunnskapsbehov og tiltak i barnevernet. Panelet leverte sin rapport 28. september 2011. Den inneholdt konkrete råd og anbefalinger på alle disse områdene.

Når det gjelder organisering foreslår Barnevernpanelet blant annet at barnevernet skal være et tydelig kommunalt ansvar og at statens rolle reduseres. Panelet foreslår også at det bør fastsettes en minimumsnorm for en forsvarlig tjeneste på fem faglige årsverk. Kommuner som ikke er store nok til å ha så mange årsverk, må inngå samarbeid med andre kommuner.

Et gjennomgående tema i rapporten er at barns medvirkning må styrkes. I denne forbindelse foreslår Barnevernpanelet blant annet at alle barn som plasseres utenfor hjemmet kan få oppnevnt en voksen tillitsperson som barnet i størst mulig grad velger selv. Barnevernpanelet er også opptatt av at foreldre som mister omsorgen for barna sine skal få god hjelp og oppfølging. Panelet foreslår blant annet at foreldre som er fratatt omsorgen for sine barn skal ha rett til en støtteperson betalt av det offentlige.

Barnevernpanelet foreslår at små barn som har vært under omsorg i 2 år som hovedregel skal bli boende i fosterhjemmet. Det foreslås videre at biologiske foreldres adgang til å bringe avgjørelser inn for fylkesnemnda på nytt, bør innsnevres.

Barnevernproffene - Det gode barnevernet – Stortingsmelding nr. 1 fra barn og unge i Norge

Barnevernsproffene er unge med erfaring fra barnevernet. I 2011 utga proffene et dokument som de kalte *Det gode barnevernet*. Dokumentet er ungdommenes råd og meninger om hvordan barnevernet kan bedres og omhandler en rekke temaer som bl.a. de ansattes kompetanse, plassering utenfor hjemmet, flyttinger i barnevernet, skole samt barnevern og psykisk helse. Barnevernsproffene foreslår blant annet at flere av begrepene i barnevernet bør forandres, blant annet bør institusjon endres til hjem, og fosterhjem til omsorgshjem. Barnevernsproffene er spesielt opptatt av at barns medbestemmelse og innflytelse må styrkes, og at barn i barnevernet må gis god og tilpasset informasjon.

Arbeidsgruppe – fosterhjem

I februar 2010 satte daværende statsråd Audun Lysbakken ned en arbeidsgruppe som skulle se på ulike tiltak for å styrke de kommunale fosterhjemmene. Arbeidsgruppen bestod av Bufdir, Norsk Fosterhjemsforening, Norsk Barnevernlederorganisasjon (NOBO), KS og en representant fra det kommunale barnevernet. Arbeidsgruppen overleverte sin rapport med anbefalinger til departementet oktober 2011. Rapporten inneholdt anbefalinger på en rekke områder. Et gjennomgående trekk er at arbeidsgruppen flere steder peker på nødvendigheten av å styrke allerede eksisterende tiltak. Gruppen foreslår blant annet å styrke tilretteleggingen og kapasiteten slik at alle får tilbud om gruppeveiledning som oppfølging av PRIDE - eller tilsvarende opplæring, i minimum to år etter plasseringen. Arbeidsgruppen foreslår også å øke nivået både på utgiftsdekningen og arbeidsgodtgjøringen til fosterforeldrene, samt at statlige fosterhjem må skilles fra kommunale fosterhjem i barnevernloven.

NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning (Torgersenutvalget)

Utredningen ble levert av et offentlig utvalg 13. desember 2011. Utvalget, som ble ledet av journalist og tidligere barneombud Trond-Viggo Torgersen, ble oppnevnt av Regjeringen i statsråd 29. oktober 2010.

I mandatet ble utvalget bedt om å utrede ulike gruppers muligheter og barrierer med hensyn til makt og deltakelse. Utredningen har et eget kapittel om medvirkning og selvbestemmelse for unge under offentlig omsorg.

Utvalget har flere tilrådinger på barnevernområdet. De slutter seg til følgende forslag fra *Barnevernpanelet*: Innføring av erfaringskonsulenter og tillitspersoner i barnevernet, samt institusjonalisering av familieråd som arbeidsmetode. Utvalget er også opptatt av hvordan barns medvirkning kan styrkes i barnevernet og kommer med flere konkrete forslag.

Bedre beskyttelse av barns utvikling (Raundalen-utvalget)

Utredningen i NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* ble avgitt 6. februar 2012. Utvalget ble ledet av psykolog Magne Raundalen, og har vært bredt sammensatt med representanter fra praksis- og forskningsmiljø.

Utvalget fikk i mandat å foreta en helhetlig og grundig gjennomgang av det biologiske prinsipp i barnevernet. Det biologiske prinsipp gjenspeiler en grunnleggende verdi i samfunnet der tilknytning til biologiske foreldre i seg selv anses å være en ressurs for barnet. Utvalget fikk i oppgave å synliggjøre de problemstillinger barnevernet møter i lys av dette.

Raundalen-utvalget anbefaler at det nedfelles et nytt prinsipp for barnevernets arbeid; *prinsippet for utviklingsstøttende tilknytning*. Prinsippet innebærer at hensynet til barnets utvikling skal gå foran hensynet til biologisk tilknytning når det er fare for varig skade hos barnet. Utvalget kommer i tillegg med en rekke andre forslag, blant annet å

- utvide fylkesnemndas mulighet til å pålegge foreldre å ta i mot hjelpetiltak i hjemmet,
- at biologiske foreldre som har behov for det, får hjelp og oppfølging
- at adopsjon alltid vurderes i tilfeller der barn er tidlig og varig plassert i fosterhjem
- at fylkesnemnda må vurdere tilknytningskriteriet i alle tilbakeføringssaker som behandles av fylkesnemnda når det er gått mer enn to år etter at barnet ble plassert i fosterhjem
- at barnevernloven blir en rettighetslov
- at Statens helsetilsyn ved fylkesmannen overtar tilsynet med fosterhjemmene
- at kommuner pålegges å tilby foreldre støtteperson når barnet er plassert utenfor hjemmet

Utredningen ble sendt på offentlig høring den 8. mai 2012, med høringsfrist 15. september 2012.

Brukerundersøkelser i barnevernet

Som en del av sin satsing på økt brukermedvirkning i barnevernet har Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2010 og 2011 gjennomført brukerundersøkelser blant barn og unge som mottar tjenester fra det statlige barnevernet. Undersøkelsene er rettet mot alle barn fra 9 år og oppover i statlige fosterhjem og i barneverninstitusjonene. Dette inkluderer tiltak eid av staten og tiltak eid av private tilbydere som Bufetat har avtale med.

Det overordnede formålet med undersøkelsene er å styrke kvaliteten i tjenestetilbudet og undersøke hvordan barn og unge i statlige og private barneverntiltak opplever å bli møtt og kommunisert med, i hvilken grad de unge opplever å ha riktig innflytelse på egen behandling/situasjon, barn og unges opplevelse av kvalitet i behandlingen, om behandlingen oppleves å bidra til positiv utvikling i den enkeltes livssituasjon, om den enkelte opplever en positiv utvikling i forhold til skole, familie og fritidsaktiviteter, og

hvilke faktorer barn og unge selv anser har betydning for at det skal skje en positiv utvikling i deres liv.

Overordnet sett tyder resultatene fra brukerundersøkelsen i 2011 på at mange barn og ungdom som bor i fosterhjem har det bra, er trygge og har tillit til de voksne i tiltaket. Det er en liten forbedring i disse resultatene fra 2010. Undersøkelsen viser på den annen side at færre barn/unge i fosterhjem kjenner til hvem som er deres tilsynsfører.

Mange barn og unge som bor i institusjon opplever også trygghet, trivsel og tillit til de voksne, men andelen er langt mindre enn i fosterhjem. Det er flere jenter enn gutter som føler seg utrygge i institusjonene. Brukerundersøkelsene viser at trygghet og tillit bør være innsatsområder i årene som kommer. Det fremkommer også at en del av barna opplever mangel på kontinuitet og tilgjengelighet til saksbehandler i kommunalt barnevern, og at barn i institusjon synes det kan være utfordrende å forholde seg til mange ansatte.

I brukerundersøkelsen i Bufetat bekrefter om lag 80 prosent av barn/unge i fosterhjem at de er med på å bestemme over ulike ting i livet sitt, mens andelen for institusjon ligger på om lag 60 prosent.

Landsomfattende tilsyn

Fylkesmennene gjennomførte et landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern i 2011. Tema for tilsynet var om norske kommuner sikrer barneverntjenestens arbeid med undersøkelser, evaluering av hjelpetiltak og barns medvirkning. Statens helsetilsyn har oppsummert tilsynsrapportene *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*. Rapport fra Helsetilsynet 2/2012).

Oppsummeringen er basert på tilsynsrapporter fra 44 kommuner. Fylkesmennene plukket selv ut de kommunene det skulle gjennomføres tilsyn med, basert på kunnskap om i hvilke kommuner det kunne være svikt eller fare for svikt. Dette innebærer at utvalget av kommuner ikke er representativt for landets kommuner. Det ble påvist svikt i 40 av kommunene det ført tilsyn med.

I oppsummeringsrapporten fra Statens helsetilsyn kommer det frem at tilsynet fant mangelfulle rutiner for arbeidet med undersøkelsessaker, evaluering av hjelpetiltak og barns medvirkning. Tilsynet avdekket blant annet at opplysninger om alvorlige forhold ikke ble undersøkt godt nok. Det ble også avdekket manglende eller mangelfulle barnevernfaglige vurderinger av barnets situasjon og foreldrenes omsorgsevne i mange saker. I tillegg ble det avdekket svikt når det gjelder barns medvirkning og ved styring og ledelse i barneverntjenestene i disse kommunene.

Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av det kommunale barnevernet. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige*

virkemidler (Dok 3:15 (2011-2012)) ble lagt frem for Stortinget før sommeren. Rapporten bygger blant annet på en gjennomgang av barnevernsaker i syv utvalgte kommuner⁶, samt intervjuer med barneverntjenestene. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad de kommunale barneverntjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet. Det har også vært et mål å undersøke hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet. Undersøkelsen omfatter perioden 2007–2011.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at de kommunale barneverntjenestene gjennom flere år har hatt problemer med å oppfylle mange av kravene i barnevernloven, og at det har vært en sterk vekst i antall barn med barneverntiltak.

Undersøkelsen belyser i hvilken grad barnevernet tidlig fanger opp barn som har behov for hjelp, i hvilken grad barnevernet har tilstrekkelig differensierte hjelpetiltak og god nok oppfølging av barn i tiltak, hva årsakene til svakhetene i det kommunale barnevernet kan være, og hvordan statlige virkemidler brukes for å forbedre måloppnåelsen i det kommunale barnevernet.

Riksrevisjonen viser at meldinger blir henlagt selv om de burde være fulgt opp med undersøkelse og henlagt uten at tilstrekkelig informasjon har blitt innhentet fra melder. Videre viser gjennomgangen at barneverntjenestens vurderinger ikke er tilstrekkelig dokumentert. Når det gjelder undersøkelser i barnevernssaker, viser Riksrevisjonen at det er fristoverskridelser i 18 prosent av sakene i gjennomsnitt. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene. I nesten 20 prosent av sakene har verken barneverntjenesten eller andre snakket med barnet i løpet av undersøkelsen, til tross for at barnets alder tilsier at det burde vært hørt. I nesten 40 prosent av sakene er det ikke gjennomført hjemmebesøk. Riksrevisjonen skriver at svakheter i barnevernets undersøkelser kan føre til at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om barnet skal ha tiltak, og hvilke tiltak som bør settes i verk. Svakheter ved barneverntjenestenes arbeid med meldinger og undersøkelser mener Riksrevisjonen blant annet kan skyldes utilstrekkelig saksbehandlingskapasitet, mangelfulle rutiner og svak oppfølging fra barnevernleder. Oppfølgingen av barn som har hjelpetiltak og barn som bor i fosterhjem er ikke god nok. Det er en økning i andelen barn med tiltaksplan, men en gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra 7 barneverntjenester viser at mange av planene har dårlig kvalitet.

Undersøkelsen viser at det er en stor utfordring for barneverntjenesten å gjennomføre fosterhjembesøk, slik dette er fastslått i forskrift. Videre mangler mange barn tilsynsførere, og det er svakheter ved tilsynsføreres oppfølging av barnet. Svakheter

⁶ Ved valg av kommuner er det lagt vekt på spredning i antall innbyggere, resultater i KOSTRA og til en viss grad geografisk beliggenhet (ulike fylker). Hensikten var å sikre variasjon mellom kommunene i utvalget.

kan ifølge Riksrevisjonen tyde på at barneverntjenesten ikke har tilstrekkelig informasjon om barnets omsorgssituasjon til å ivareta sitt omsorgsansvar.

Undersøkelsen viser at en svært liten andel av barneverntjenestene har god internkontroll, og at det gjenstår mye arbeid på dette området i mange kommuner. Undersøkelsen viser bl.a. at det ikke gjennomføres risikovurderinger og at tjenestene i for liten grad undersøker om praksis er i samsvar med krav og rutiner. Det fremgår også at det er behov for å styrke lederkompetansen i barneverntjenestene.

Flere kommuner gir uttrykk for at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for. Det gjelder både kommunale tiltak og tiltak fra Bufetat. Riksrevisjonen mener at manglende tiltaksutvikling i kommunene kan skyldes for liten kapasitet og for små fagmiljøer. Enkelte kommuner har vanskeligheter med å rekruttere nødvendig kompetanse. Riksrevisjonen er videre kritiske til at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i så liten grad har gitt Bufdir i oppgave å bidra til fagutviklingen i kommunene, og mener at flere kommuner har behov for mer faglig bistand. Til slutt viser Riksrevisjonen til at det mangler tilstrekkelig forskningsbasert kunnskap om hjelpetiltakene.

DEL 2 Oppgave og finansieringsansvaret

6 Hovedutfordringene i dagens organisering av barnevernet

Departementet viser til at barnevernets oppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette innebærer blant annet at det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud og at ressursene i barnevernet skal anvendes på en effektiv måte, slik at flest mulig barn får best mulig hjelp. Barnevernet skal ivareta barnas rettssikkerhet.

De viktigste målene med forvaltningsreformen i 2004 var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet, bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester.

I de foregående kapitlene er det gjort rede for resultatene fra evalueringen av det statlige barnevernet, samt innspill fra aktører i barnevernet og resultater fra ulike undersøkelser om barnevernet. Dette har gitt oss verdifull kunnskap fra flere hold om situasjonen i det statlige barnevernet. Etter departementets vurdering har det statlige barnevernet kommet langt i å nå målene som ble satt for reformen. De siste årene har departementets etatsstyring og Bufetats omstillings- og utviklingsarbeid fått forsterket fokus, med forbedret måloppnåelse som resultat. Det vises her til Program 2010 og etatens eget kvalitetsutviklingsprogram.

For barneverntiltak som i dag er statlige, legger departementet opp til en videreføring av det statlige ansvaret. En slik samling av tjenester og oppgaver er å foretrekke når det gir en bedre ressursutnyttelse i form av høyere kvalitet og bedre tjenester.. Barnevernets institusjonstilbud fremskaffes med mindre ressursbruk når virksomheten samles. Statlig ansvar anses også som mest effektivt for å oppfylle de barnevernpolitiske målene om et likeverdig og tilstrekkelig faglig differensiert institusjonstilbud for hele landet. Et viktig mål med forvaltningsreformen var videre at det statlige barnevernet skulle være en faglig kompetanseressurs for kommunen. Evalueringen viser at staten har utviklet en verdifull faglig kompetanse på barnevernområdet. Dette har bidratt til et kompetansemessig løft i tjenestene. Departementet mener at denne kompetansen må videreføres for å ivareta målsettingen om et likeverdig barneverntilbud av høy kvalitet over hele landet. 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.

Samtidig peker evalueringen og innspillene departementet for øvrig har fått, på noen organisatoriske utfordringer som vanskeliggjør gode og helhetlige barneverntjenester.

Departementet viser til at et gjennomgående funn i flere analyser er at fagteamene er gitt en krevende rolle. 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. Det synes også å hemme samarbeidet at de statlige og kommunale tiltakene finansieres fra ulike kilder, slik at valget mellom dem kan bli influert av hensynet til hvorvidt det er kommunen eller staten som skal bli sittende med de tyngste utgiftene. Departementet har videre merket seg at ulike styringssignaler for det statlige og det kommunale barnevernet kan fremtre som en annen hemmende faktor. De statlige styringssignalene oppleves ofte å være svakt forankret i kommunen, eller forankringen kommer for sent til at kommunene klarer å omstille seg før endringer i den statlige politikken gjennomføres. Det statlige barnevernet har på denne bakgrunn tidvis blitt oppfattet som lite forutsigbart av kommunale barneverntjenester. Statens faglige bistand til kommunene kan også bidra til uklarhet om ansvarsforhold.

Etter departementets oppfatning er hovedutfordringene ved dagens organisering å sikre et godt og likeverdig tilbud til barna, samtidig som det skal tas hensyn til den heterogene kommunestrukturen og til at kommunene skal ha handlefrihet i sin oppgaveløsning. Arbeidsdelingen mellom stat og kommune må sikre kvaliteten i tjenestene og tiltakene, hindre dobbeltarbeid og gi klare ansvarsforhold. Målsettingen er å få til større samsvar mellom forvaltningsnivåenes faglige ansvar og det formelle oppgaveansvaret i barnevernloven. I relasjon til det statlige barnevernet betyr dette at kommunen får et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt formelle ansvarsområde. 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. Det er videre behov for betalingsordninger i barnevernet som gir kommunene og staten mer sammenfallende insentiver og samtidig legger til rette for gode beslutninger og effektiv ressursbruk. Samtidig er det viktig å hindre at kommunene ikke blir for sårbare for store utgiftssvingninger i barnevernet.

For å møte disse utfordringene 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*

Det vises til kapittel 7 til 11 for nærmere redegjørelse av departementets forlag om endringer i oppgave- og finansieringsansvaret.

7 Samhandlingsproblematikken i barnevernet

7.1 Særtrekk ved barneverntjenesten

Evalueringen har gitt en god statusbeskrivelse og bidratt med viktige innspill om barnevernet. Barnevernet er et krevende område å regulere effektivt. Det er spesielt tre forhold ved barnevernet som gjør dette: Barna er sårbare tjenestemottakere, det er en

skjev fordeling av kostnader og gevinster ved barneverntiltakene og tjenesten kjennetegnes ved stor grad av uobserverbare kvalitetsdimensjoner. En effektiv regulering av barnevernet krever at regulerende myndigheter tar inn over seg særtrekkene ved denne tjenesten og regulerer slik at disse forholdene blir ivaretatt så godt som mulig.⁷

I barnevernet er brukernes (barnas) evne til å velge tjeneste og rolle som kvalitetssikrere begrenset. Tjenestemottakeren er selv umyndig og har som oftest ikke nære pårørende som kan eller skal ta valg for seg. I barneverntjenesten er det endog adgang til å bruke tvang for gjennomføring av tiltak. I tillegg krever tjenestevalget særskilt fagkompetanse. Barnet er avhengig av en stedfortreder (det vil si kommunal saksbehandler) med barnevernfaglig kompetanse som kjenner barnets behov og tjenestetilbudets kvalitet. Barnet er således en *sårbar tjenestemottaker*.⁸ Effektivitet i barnevernet kan derfor aldri sikres kun ved brukervalg og andre former for brukermedvirkning, selv om det er viktig at barnas synspunkter blir hørt.

Barnets opplevelse av omsorgssvikt og mangel på (eller feil) tiltak er en kostnad barnet selv bærer. Denne kostnaden er vanskelig målbar. Barnets kostnad blir delvis kommunens kostnad i den grad kommunen får utgifter til barnet gjennom det kommunale budsjettet, enten ved barneverntiltak eller senere. De samfunnsøkonomiske kostnadene er imidlertid langt mer omfattende enn de kostnadene kommunen selv forholder seg til. Marginalisering og manglende deltakelse i yrkeslivet gir velferdstap for den enkelte og deres familie. Manglende yrkesdeltakelse gir også produksjons- og produktivitetstap og tap i form av offentlig ressursbruk. Dette er kostnader som delvis synliggjøres gjennom offentlige budsjetter, men deler av det synes ikke – fordi en viktig del av tapet er inntekter som ikke oppstår.⁹ Som en parallell til kostnadsdelingen vil også gevinstene ved riktig valg av tiltak spres. Det er først og fremst barnet som tjener på et godt tilbud fra barnevernet. Dernest kan kommunene og staten ha gevinster, i form av lavere utgifter senere og eventuelt også skatteinntekter.¹⁰ Når kostnadene og gevinstene både er skjevfordelt og spredt på flere nivåer (barnet, kommunen og staten), har ikke nødvendigvis de enkelte nivåene insentiver til å foreta tiltaksbeslutninger som samfunnsøkonomisk sett er optimale.

Kvalitet i saksbehandlingen og gode rettssikkerhetsgarantier er forutsetninger for gode beslutninger i barnevernet. I tillegg er stedfortrederens fagkompetanse og kjennskap til

⁷ Eika Kari, *The Challenge of Obtaining Quality Care: Limited Consumer Sovereignty in Human Services*, *Feminist Economics*, 2009, 15(1), 113-137

⁸ Barn har svak konsumentsoverenitet, det vil si at de mangler mulighet og kompetanse til å treffe valg i samsvar med egne preferanser og behov.

⁹ Ikke alle budsjettposter er samfunnsøkonomiske kostnader. For eksempel vil trygd være en inntektsoverføring, men skattefinansieringskostnaden ved innkreving av skatt er en samfunnsøkonomisk kostnad.

¹⁰ Skjevfordeling av kostnader og gevinster er krevende å tallfeste. Rapporten *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom* fra Vista Analyse (rapport 2010/07) tallfester blant annet besparelser for hhv stat og kommune av vellykkede tiltak for denne gruppen. Besparelsene for staten er anslått langt høyere enn for kommunene.

tjenestetilbudets kvalitet avgjørende. Samtidig forutsetter kvalitet i barneverntjenesten at velferdstjenestenes yrkesutøvere utøver faglig skjønn: tjenesteutøvelsen må baseres på gode juridiske og faglige normer og tilpasses det enkelte barns livssituasjon og behov. I tjenestevalg der kvalitetsaspektet er avgjørende og samtidig delvis verken observerbart eller målbart, sikrer ikke rene økonomiske insentiver riktige beslutninger i seg selv. Derimot kan for sterke økonomiske insentiver undergrave den faglige tenkningen og de faglige målene og sette gode normer til side, fordi man da bare vil utføre oppgaver som gir målbare resultater.¹¹ Departementet viser til at denne problematikken er spesielt viktig i barnevernet, fordi tjenestebrukeren (barnet) verken selv eller ved hjelp av nære pårørende har ressurser eller mulighet til å kreve tilstrekkelig kvalitet på egen hånd.

7.2 Samhandling mellom statlig og kommunalt nivå

Barneverntjenesten er et offentlig omsorgsansvar. For å få et best mulig barneverntilbud ut av barnevernets ressurser, bør muligheten det offentlige har til å organisere barneverntilbudet både i store og i små enheter, benyttes. En samling av tjenester og oppgaver er fornuftig i de tilfeller hvor vi oppnår bedre ressursutnyttelse i form av høyere kvalitet og bedre tjenester når tjenestene fremskaffes samlet (staten) enn når flere mindre enheter produserer samme tjeneste (kommunene). Dette er bakgrunnen for at enkelte av barneverntjenestene (institusjonstilbudet og deler av fosterhjemtjenesten) i dag er samlet gjennom Bufetat. Ordninger hvor flere parallelle systemer bygges opp for å drive disse tjenestene, vil øke andelen av barnevernmidlene som må brukes til administrative kostnader. Flere parallelle tjenesteprodusenter vil også gjøre målsettingen om likeverdig tilbud i hele landet vanskeligere å ivareta.

7.3 Om samhandlingsproblematikken

Departementet viser til at det er kommunen som har et helhetlig ansvar for barnet og familien og som fatter vedtak om hjelpetiltak i hjemmet eller fremmer sak for fylkesnemnda om plassering utenfor hjemmet. Bufetat har 26 regionale fagteam som skal bistå den kommunale barneverntjenesten ved plassering utenfor hjemmet. Ifølge evalueringen oppstår det ofte uenighet mellom fagteam og kommunale barneverntjenester i slike situasjoner.

Uenighet som gir kritisk refleksjon kan være nyttig og bidra til at riktig barneverntiltak velges for det enkelte barn. Barneverntjenesten kjennetegnes ved at det finnes færre standardiserte svar, for eksempel sammenlignet med medisinsk behandling.¹²

Diskusjoner og kritisk tenkning som utfordrer satte normer og som bedrer utøvelsen av skjønn er en kvalitetsfaktor som vil bidra til at det enkelte barn får et tiltak tilpasset akkurat dette barnets behov. Derfor er det ikke en målsetting at all kritisk samhandling mellom forvaltningsnivåene skal opphøre.

¹¹ Holmstrom og Milgrom (1991), *Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design*, 7 J. Law, Econ. & Org. 24 (1991).

¹² Det kan likevel være behov for å gjøre barnevernet mer kunnskapsbasert og å utvikle felles faglige standarder i barnevernet. For en omtale av dette, se kapittel 9.4

Imidlertid skaper uenigheten ofte vanskelig håndterbar splid mellom tjenestenivåene. Etter dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune skal kommunen ha det avgjørende ordet med hensyn til om barnet skal plasseres i fosterhjem eller institusjon. I tilfeller der kommunen ber om en institusjonsplass, kan kommunene oppleve at fagteamene i tråd med dagens mandat anbefaler at andre tiltak (for eksempel MST eller fosterhjem) vurderes i stedet. Evalueringen beskriver at kommunene ofte opplever dette som å bli overkjørt av fagteamene, siden beslutningen om institusjonsplassering tilligger kommunenes ansvarsområde. Når kommunen ber om en institusjonsplass for et barn, skal det ligge en faglig vurdering til grunn for dette, og det er denne det kan bli stilt spørsmål ved fra statlig side.

Imidlertid kan det også ligge annet enn barnevernfaglige årsaker til grunn for samhandlingsproblematikken. Dagens betalingssystem preges av at kommunen betaler relativt sett mer for egne tiltak og mindre for statlige tiltak. I grove trekk praktiseres det slik at alle tjenestene koster omtrent det samme for kommunen, uavhengig av de reelle kostnadene bak tiltakene. En overføring av barn til statlige tiltak kan være lønnsomt for kommunen – fordi staten vil ta en del av kostnadene som kommunene alternativt ville fått ved anvendelse av egne tiltak.¹³ Den relativt sett større subsidieringen av statlige tiltak gjør det lettere for kommunene å velge disse tiltakene. I dette ligger det at kommunen i dag har insentiv til å vektlegge økonomi fremfor faglig tenkning.

Det samme utspiller seg på det statlige nivået. Bufetat plikter å overholde egne budsjetter. Henvendelser fra kommunen om en institusjonsplass kan bli møtt med skepsis og forslag om andre tiltak – fordi staten vet at kommunen også har andre insentiver enn rent faglige til å etterspørre statlige tiltak. I en situasjon med stor etterspørsel etter statlige tiltak og en krevende budsjettsituasjon, vil Bufetat ha insentiv til å fokusere mer på økonomi og mindre på faglig tenkning. Dette kan bidra til at tilliten i systemet undergraves.

I tilfeller der det er på det rene at barnet skal plasseres i institusjon, følger det av dagens ansvarsfordeling at staten skal ha det siste ordet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys. Dette har sammenheng med at det er staten som har ansvaret for å sikre et tilgjengelig institusjonstilbud etter barnevernloven. Det kan imidlertid være slik at kommunene ønsker en annen institusjonsplass enn den staten tilbyr. Uenigheten her kan skyldes flere forhold, f.eks. ulike barnevernfaglige vurderinger eller at kommunen mangler erfaring med den institusjonen Bufetat tilbyr. Hvis Bufetats tilbud innebærer bruk av ledig kapasitet i det eksisterende institusjonstilbudet, vil en annen institusjonsplass kunne skape betydelige merutgifter for etaten. Den ideelt sett riktige avgjørelsen burde foretas ut fra om gevinstene ved en annen plassering forsvarer merkostnaden, men enkeltnivåene har ikke nødvendigvis grunnlag for eller insentiver til å innta den rollen.

¹³ Ved å overføre barn til statlige tiltak kan kommunene således unngå å måtte fordele egne ressurser mellom kommunens barnevernbarn.

Ut over samhandlingen om konkret bruk av institusjonsplasser er det statlige barnevernet involvert i flere av kommunenes egne barneverntiltak. Dette skjer gjennom varierende grad av økonomisk støtte og faglig veiledning. Kommunen er i utgangspunktet ansvarlig for å dekke utgiftene ved plassering i fosterhjem. Det er imidlertid satt et tak på kommunenes utgifter til fosterhjem med statlig forsterkning. Satsen fastsettes av departementet og staten refunderer kommunenes utgifter utover dette. Det er også i utgangspunktet kommunens ansvar å finansiere hjelpetiltak i hjemmet. Statlig regional barnevernmyndighet kan imidlertid dekke deler av utgiftene til hjelpetiltak som etableres i kommunal regi, dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Dersom dette vilkåret er oppfylt, kan staten velge å refundere utgifter over et visst nivå. I tillegg har det statlige barnevernet utviklet hjelpetiltak i hjemmet. For noen av disse hjelpetiltakene betaler kommunen en egenandel, mens for andre statlige hjelpetiltak dekker staten hele utgiften.

Dette kryssende finansieringssystemet har kommet i stand for å bøte på utfordringer og behov som har oppstått underveis i barnevernet. Kombinasjonen av dels varierende kommunale egenandeler og dels mangel på kommunalt finansieringsansvar gir etter departementets oppfatning en dårligere utnyttelse av de samlede ressursene i barnevernet enn hva det er mulig å få til.

I tillegg til den generelle samhandlingen mellom staten og kommunene er det en pågående debatt om storbyenes finansierings- og oppgaveansvar. Oslo har, som den eneste storbyen i landet, en ordning der kommunen ivaretar både de statlige og de kommunale oppgavene på barnevernområdet. Hovedstaden har således ansvar for rekruttering, formidling og opplæring av fosterhjem og ansvaret for å etablere og drive institusjoner, med et tilhørende helhetlig finansieringsansvar for barnevernet. Særordningen for Oslo har utgangspunkt i at hovedstaden er både kommune og fylkeskommune. Oslo fikk dermed beholde det fylkeskommunale ansvaret da staten overtok de øvrige fylkeskommunenes oppgaver på barnevernfeltet i 2004. Bergen og Trondheim har nå søkt departementet om et tilsvarende helhetlig ansvar på barnevernfeltet. Trondheim hadde et slikt ansvar som en forsøksordning i perioden 2004- 2007.

Det statlige barnevernet ble opprettet for å sikre et mer likeverdig tilbud for barnevernbarna i hele landet. Dette, samt effektiv ressursutnyttelse slik at flest mulig barn får best mulig hjelp, er fremdeles målsetninger for barnevernet. At storbyer over en kritisk størrelse ønsker å overta statens oppgaver, er blant annet begrunnet i den samhandlingsproblematikken som er omtalt over. Byene opplever at de selv bedre kan tilby og organisere barneverntjenestene som i dag ligger under staten. Det spørsmålet departementet imidlertid må besvare er hvordan egne ordninger for storbyene, ut over Oslo, påvirker kvaliteten og omfanget av det samlede barneverntilbudet, både i storbyene og landet for øvrig.

Kort oppsummert kan det sies at:

- 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.
- Årsakene til dette kan være flere, bl.a. ulike barnevernfaglige vurderinger. Dette forsterkes når kommunen opplever at staten overprøver faglige vurderinger innenfor kommunens eget ansvarsområde.
- Ikke all samhandlingsproblematikk er negativ. Uenighet som gir kritisk refleksjon og utfordrer satte uheldige normer, kan gi bedre barneverntjenester.
- Staten er involvert i flere av kommunens egne ordninger gjennom varierende grad av finansiering. Dette skaper uklare ansvarsforhold og dermed samhandlingsproblematikk.
- Kommunene og staten har ofte motstridende økonomiske insentiver. De økonomiske insentivene virker ikke alltid i tråd med barnevernfaglige insentiver.
- Eksisterende betalingsordninger for barnevernet gjør at det kan være et samfunnsøkonomisk underforbruk av enkelte barneverntjenester og et overforbruk av andre. Dette gir en dårligere utnyttelse av barnevernressursene enn hva det er mulig å få til.
- Storbyene ønsker egne ordninger der de tillegges fullt finansierings- og oppgaveansvar. Dette må vurderes ut fra de virkninger slike særordninger har på det samlede barnevernet, landet sett under ett.

7.4 Løsninger på samhandlingsproblematikken

Departementet er opptatt av barnevernfaglig kvalitet og at barnevernets ressurser utnyttes effektivt til beste for barna. I de videre kapitlene tas det derfor utgangspunkt i følgende målsettinger for barnevernet:

- Det enkelte barn skal motta riktig tjenestetilbud
- Ressursene i barnevernet skal anvendes på en effektiv måte, slik at flest mulig barn får best mulig hjelp

Målet er at barnevernets midler skal utnyttes effektivt. Med dette menes effektivitet i samfunnsøkonomisk forstand. *Effektiv ressursutnyttelse handler derfor i det videre om at ressursinnsatsen i barnevernet, så langt det lar seg gjøre, skal vurderes ut fra de totale kostnadene og gevinstene de ulike aktørene innenfor tjenesten og samfunnet har.*

Belastningen barnet opplever som følge av omsorgssvikt er eksempelvis en kostnad som skal regnes med, selv om denne typen kostnader ikke er lett å tallfeste.

I de neste kapitlene diskuteres forslag til endringer som skal avhjelpe samhandlingsutfordringene. Målsettingen om effektiv ressursutnyttelse og særtrekkene ved barneverntjenestene ligger til grunn for de vurderingene og forslag til reguleringer som gjøres. I kapittel 8 gjennomgås forslag til ny finansieringsform og angir en retning for flere endringer. I kapittel 9 gjennomgås statens faglige rolle overfor kommunene med forslag til endringer og presiseringer.

8 Bedre samhandling mellom stat og kommune – endring av finansieringsform

8.1 Gjeldende rett

Som det fremgår i kapittel 3.2 er dagens betalingssystem i hovedsak en videreføring av det systemet som gjaldt før staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet. Under fylkeskommunen betalte kommunene egenandeler for fylkeskommunale tiltak, og dette ble videreført for det som etter overtagelsen ble de statlige tiltakene.

I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) ble videreføringen av systemet med kommunale egenandeler begrunnet med at departementet ønsket å sikre at barn og unge fikk statlige tiltak ved behov, uten at kommunens økonomi skulle være et hinder for dette. Dette ble omtalt som ”kostnadsnøytralitet i valg av tiltak”.

Kommunene betaler en årlig fastsatt egenandel for plassering i statlige tiltak. I 2011 betalte kommunene om lag 15 prosent av de totale utgiftene for et institusjonsopphold (om lag 400 000 kroner i kommunale egenandeler per år - 34 359 kroner per måned - den gjennomsnittlige faktiske utgiften per år ved institusjon var i underkant av 2,6 mill kroner per år), og om lag 37 prosent av utgiftene for statlige fosterhjem (om lag 320 000 kroner i kommunale egenandeler per år – 26 850 kroner per måned – av gjennomsnittlige faktiske utgifter på 800 000 kroner i året). For kommunale fosterhjem betaler kommunene som hovedregel hele utgiften, men får dekket utgifter som overstiger den kommunale egenandelen for statlige fosterhjem. Statens økonomiske ansvar for de kommunale fosterhjemmene vil typisk slå inn hvis fosterhjemmene gis statlige forsterkningstiltak.

Ut over dette er det statlige barnevernet involvert i flere av kommunenes egne barneverntiltak gjennom varierende grad av økonomisk støtte. Det er i utgangspunktet kommunens ansvar å finansiere hjelpetiltak i hjemmet. Statlig regional barnevernmyndighet kan imidlertid som nevnt i kapittel 3 velge å dekke deler av utgiftene til hjelpetiltak som etableres i kommunal regi, dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. I tillegg finnes det noen statlige drevet hjemmebaserte tiltak. Kommunene betaler om lag 160 000 kroner i kommunale egenandeler per år for det hjemmebaserte tiltaket MST, mens PMTO er gratis for kommunene. Disse to tiltakene er evidensbaserte tiltak som Bufetat arbeider for at kommunene i større grad skal bruke.

I følge KOSTRA-tall for 2011 var kommunenes netto driftsutgifter til barnevern på om lag 7 mrd kroner. Regnskap for 2011 viser at det statlige barnevernet hadde utgifter på om lag 5,5 mrd. kroner i 2011. Av dette gikk om lag 3 mrd. kroner til institusjon, mens om lag 1 mrd. kroner gikk til fosterhjem, både statlige og kommunale forsterkede. Staten brukte 290 mill. kroner til hjelpetiltak i hjemmet. Bufetats inntekter som følge av kommunale egenandeler var på nærmere 900 mill. kroner i 2011.

8.2 Bakgrunnen for forslaget

Det er en målsetting for departementet at finansieringsformen i barnevernet skal utformes slik at den bidrar til at det velges best mulige tiltak for barna gitt de ressursene barnevernet besitter. Ny finansieringsordning må ta hensyn til særtrekkene ved barneverntjenesten (nærmere omtalt i kapittel 7.1). Kort oppsummert er disse særtrekkene:

- Barna er sårbare tjenestemottakere
- De samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved valg av barneverntiltak er både skjævfordelt og spredt på flere nivåer (aktører)
- Barneverntjenesten kjennetegnes ved at kvalitetsaspektet er avgjørende, men samtidig delvis verken observerbart eller målbart

Det ligger et informasjonsproblem i at det ikke er barna selv, men en stedfortreder (det vil si kommunal saksbehandler) som skal ivareta barna og sørge for gode barneverntilbud. Dette informasjonsproblemet er mindre jo nærmere tjenestebrukeren beslutningene tas. I barnevernsaker er det kommunenes oppgave å utrede barn og velge type tiltak. Dette gir kommunen rollen som såkalt ressursallokerer av barnevernets midler. Det er kommunene som skal vurdere barnevernbarnas behov opp mot hverandre og fordele ressursene riktig. Denne ressursfordelingen er grunnleggende viktig for effektiv ressursutnyttelse. Det er i verdien av den alternative anvendelsen av midlene, det kan vurderes hvilken ressursbruk som gir størst gevinster.

Institusjonsplasser er i hovedsak det dyreste barneverntiltaket vi har. De faktiske kostnadene bak institusjonsplassene varierer. Variasjonen i kostnader påvirker i betydelig grad hvordan barnevernets midler anvendes, ved at høy bruk av de dyreste tiltakene vesentlig reduserer tilgjengelige midler til å dekke andre barns behov. Hvis kommunene skal klare å ivareta sin rolle som fordeler av barnevernets midler, må kommunene også faktisk oppleve at ulike tiltak koster og at de koster forskjellig. Dette vil bidra til en bedre ressursbruk.

Hvorvidt barnevernets arbeid skal være vellykket, er ikke primært avhengig av at barnevernet griper inn overfor en familie og ett barn, men derimot betinget av at riktig tiltak velges. Når riktig tiltak velges, gir dette gevinster – først og fremst for barna, men også for samfunnet som helhet. Kommunene bærer ikke alle kostnadene ved omsorgssvikt, men har heller ikke alle gevinstene ved at riktig tjenestetilbud velges. For å hensynta barnevernets særtrekk (barna er sårbare tjenestemottakere, behovet for at barnevernfaglige vurderinger styrer tiltaksvalget, vanskelig målbar kvalitet og grad av skjønn i avgjørelsene), behovet for differensierte tiltak tilpasset det barna har behov for, stordriftsfordeler i fremskaffelsen av disse og tilstrekkelig ressurser inn i barneverntjenesten, er et statlig nivå og statlig medfinansieringsansvar nødvendig.

Økonomiske insentiver kan ikke i seg selv sikre tilstrekkelig kvalitet i barneverntjenesten. Tjenesteutøvelsen må baseres på høy barnevernfaglig kompetanse herunder kvalitet i utredninger, i vurderinger og i tiltaksvalg. I tillegg er det nødvendig

med gode normer. På barnevernområdet forutsettes det at velferdstjenestenes yrkesutøvere har frihet til å utøve skjønn der tjenestene skal tilpasses det enkelte barns livssituasjon og behov. Dette kvalitetsaspektet er viktig, men samtidig delvis verken observerbart eller målbart. I barneverntjenesten er det derfor viktig at økonomiske insentiver ikke er for sterke, i den forstand at økonomiske hensyn kan komme til å undergrave den barnevernfaglige tenkningen.

Ved utformingen av finansieringsordningene for barnevernet er det nødvendig å balansere flere hensyn samtidig. Historiske forhold, dagens finansieringsordning og oppgavefordelingen innenfor barnevernet har gitt det tiltaksmønsteret som er i dag. Enhver endring av finansieringsordningen vil bety omstillingskostnader, i større eller mindre grad. Omstillinger bør derfor skje gradvis. Tiltaksapparatet må få en reell mulighet til å tilpasse seg nye rammevilkår, slik at kostnadene ved omstilling ikke blir for store. Det er en forutsetning at barna ivaretas i denne prosessen, slik at nye rammevilkår ikke bidrar til unødig uforutsigbarhet, usikkerhet og et svekket barneverntilbud for det enkelte barn.

Oppsummert bør finansieringsordningen utformes med følgende utgangspunkt:

- Hvorvidt barnevernets arbeid skal være vellykket, er primært avhengig av at riktig barneverntiltak velges for barnet. Barnevernfaglige hensyn skal dominere tiltaksvalget. For å få dette til bør de økonomiske insentivene for kommunen ikke være for sterke.
- Kommunene skal fortsatt fordele barnevernets ressurser. Barneverntiltakene er svært ulike, fra mindre omfattende hjelpetiltak til omsorgsovertakelse. Noen tiltak er derfor betydelig dyrere enn andre. Det er en del av den barnevernfaglige beslutningen at man også vurderer kostnaden ved tiltaket opp mot hvor godt tiltaket vil være for det enkelte barn.
- Barnevernsektorens særtrekk og gruppens sårbarhet må hensyntas i reguleringen av sektoren. Det er viktig at vi får en tilstrekkelig investering i barnevernsbarna, samfunnsøkonomisk sett. Kommunenes og statens finansieringsansvar bør gjenspeile dette.

8.3 Departementets vurderinger og forslag

I forslag til endring i finansieringsordning er departementet opptatt av at endringene bidrar til at økonomiske og barnevernfaglige hensyn kan ivaretas samtidig. Finansieringsordningen må innrettes slik at det legges mest mulig til rette for at barnevernfaglige vurderinger blir styrende for tiltaksvalg. Samtidig skal finansieringsformen bidra til at barnevernressursene fordeles effektivt. Dette forklares i de følgende avsnittene.

De som kjenner barna og familiene best (kommunene), bør fremdeles ha ansvaret for å fordele barnevernmidlene, ut fra det forhold at gode behovsvurderinger forutsetter inngående kunnskap om barna og deres familie. For å oppnå en god vurdering av gevinster og kostnader, er det nødvendig at kommunene i større grad enn i dag forholder seg til at det er kostnadsforskjeller mellom ulike typer barneverntiltak. Bare slik oppnås at kommunen vurderer verdien av den alternative anvendelsen av midlene. Dette er en forutsetning for at vi skal klare å oppnå målsetningen om at flest mulig barn skal få best mulig hjelp til rett tid.

Når ulike barneverntiltak har ulike kostnader, bør andelene kommunene betaler for ulike statlige tiltak reflektere dette prisforholdet. I tillegg til å differensiere kommunenes egenandeler ut fra tiltakenes kostnad, er det et spørsmål hvor stor andel av finansieringen som skal tillegges kommunene og hvor stor andel som skal betales av staten. Det er vanskelig å si noe om hva som er et optimalt kommunalt finansieringsansvar. I det store bildet betaler kommunene allerede i dag en betydelig andel av de samlede utgiftene til barnevernet og en relativt sett liten andel av utgiftene til statlige barneverntiltak.

- For å legge best mulig til rette for at barnevernfaglige vurderinger blir styrende samtidig som barnevernressursene fordeles effektivt bør staten fortsatt inngå med et medfinansieringsansvar og kommunene betale en tilnærmet lik prosentandel av barneverntiltakenes faktiske kostnader.

Hvor stort finansieringsansvar kommunene bør ha, må deretter vurderes ut fra kommunenes insentiver og mulighet til å sikre en effektiv ressursbruk i barnevernet. Takten i endringene av det kommunale finansieringsansvaret må også vurderes ut fra omstillingskostnader og hvilke andre konsekvenser det har, se en gjennomgang av konsekvenser i kapittel 8.4.

Departementet foreslår å øke den kommunale egenbetalingen ved bruk av barneverninstitusjoner. Eksempelvis vil en dobling av kommunenes egenandel for institusjonsplasser fra dagens om lag 15 pst. til 30 pst. vil innebære at den månedlige kommunale egenbetalingen for institusjonsplasser vil øke fra 35 390 kroner (2012- tall) til 70 780 kroner. Det er også mulig å se for seg en tredobling av egenandelen fra 15 pst. til 45 pst. En tredobling innebærer en økning til 106 170 kroner i kommunal egenbetaling for en institusjonsplass per måned. Departementet vil påpeke at en økning i egenandelen for institusjonstilbudet til eksempelvis 30 pst. vil samsvare bedre med kommunenes finansieringsansvar for de statlige fosterhjemmene (om lag 37 pst.) enn hva som er tilfellet i dag. Dette vil i så fall være et skritt i retning av prinsippet beskrevet ovenfor om at kommunene bør betale en tilnærmet lik prosentandel av barneverntiltakenes faktiske kostnader. Det må imidlertid utredes nærmere hvordan tilnærmet like prosentuelle egenandeler vil påvirke bruken av hhv. institusjoner og fosterhjem.

Endringer i det kommunale egenbetalingssystemet vil berøre flere departementers ansvarsområder og bør også utredes nærmere i direkte dialog med kommunesektoren. En overføring av finansieringsansvar fra staten ved Bufetat til kommunene vil måtte skje gradvis og samtidig med at kommunenes betalingsansvar økes. Det vil være nødvendig å vurdere konsekvenser og lære av erfaringer underveis. Departementet ber om høringsinstansenes syn på å øke den kommunale egenbetalingen for institusjonsplasser.

Departementet ser også behov for å vurdere nivået for kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak. Bedre insentivstruktur i barnevernet tilsier at den kommunale egenandelen også for plassering i fosterhjem og statlige hjelpetiltak blir endret. Endringer i de kommunale egenandelene i disse tiltakene bør følge samme prinsipper som gjennomgått over, det vil si at endringer bør gå i retning av at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette. Et klart prinsipp for utformingene av finansieringsordninger i barnevernet vil gi de ulike nivåene og aktørene i barnevernet større forutsigbarhet. Slik unngår man også stadige og sprikende endringer, og unngår uro og uforutsigbarhet i barneverntjenesten og for barnevernsbarna.

Departementet legger opp til en videreføring av det statlige ansvaret for de i dag statlige barneverntiltakene. Årsaken til dette er blant annet hensynet til at en samling av tjenester og oppgaver er fornuftig i de tilfeller hvor vi oppnår bedre ressursutnyttelse i form av høyere kvalitet og bedre tjenester når tjenestene fremskaffes samlet (staten) enn når flere mindre enheter produserer samme tjeneste (kommunene) og at barnevernets institusjonstilbud derfor fremskaffes med mindre ressursbruk når virksomheten samles. Et statlig ansvar er også en forutsetning for å oppnå et likeverdig og tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud for hele landet, og det gjør det lettere å samle og bygge opp kompetanse og implementere dette i institusjonstilbudet. Et økt finansieringsansvar for kommunene må utformes slik at det er mulig å videreføre statens ansvar for å tilby institusjonsplasser til alle kommuner som ber om det. En presisering av statens betalingsansvar for institusjoner omtales i kapittel 9.4.3.

Oppsummert foreslår departementet:

- Finansieringsordningene i barnevernet bør innrettes prinsipielt slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader.
- Kommunenes egenbetaling ved bruk av statlige tiltak bør i større grad enn i dag gjenspeile det relative prisforholdet mellom de ulike tiltakene.
- Kommunenes egenandel for institusjoner foreslås økt gradvis.
- Departementet vil arbeide videre med endringer i kommunens finansieringsansvar for andre barneverntiltak, herunder vurdere nivået for kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak.

- Staten fortsetter å delfinansiere tiltakene for å sikre et tilstrekkelig barneverntilbud.

Å overføre en større andel av barnevernmidlene til kommunene impliserer et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. Det er rimelig å forvente at kommunene vil bli mer kostnadsbevisste, noe som isolert sett vil gi mindre risiko for kostnadsvekst i barnevernet. Økte overføringer vil også åpne for at kommunene i større grad enn i dag kan rette innsats mot forebygging og eventuelt også utvikle tiltak de selv finner hensiktsmessige. Ut over dette gir overføringen et rom for at den kommunale barneverntjenesten friere kan prioritere mellom egne kommunale tiltak og statlige tiltak. For kommunene vil det være en avveining mellom å styrke bruken av kommunale tiltak og samtidig ha tilgjengelige midler til å benytte statlige tiltak i den grad kommunene kan komme til å få saker der statlige tiltak er nødvendig. Økt finansieringsansvar for kommunene vil også styrke deres mulighet til å påvirke sammensetningen av barneverntiltakene mer generelt. 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, jf. kapittel 8.4.3. Økte kommunale egenandeler må kompenseres gjennom overføring av midler fra Bufetat til kommunene. Departementet vil komme tilbake til de bevilgningsmessige konsekvensene av forslaget i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

Da staten overtok fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet 1. januar 2004, ble det vedtatt en egen ordning for Oslo der kommunen fikk beholde det fylkeskommunale ansvaret de hadde hatt til da. Oslo har således, som den eneste storbyen i landet, en egen ordning med et helhetlig finansierings- og oppgaveansvar på barnevernområdet hvor de selv ivaretar både de statlige og de kommunale oppgavene.

Andre byer har ønsket samme ordning. Det er de større byenes oppfatning at de selv bedre kan tilby og organisere barneverntjenestene som i dag ligger under staten. En egen ordning for storbyene kan forsvares hvis gevinstene for storbyene er betydelige, og større enn de negative konsekvensene for resten av landet. Større nærhet til barna vil gjøre det lettere å etablere lokalt tilpassede tiltak. Det vil gi bedre mulighet for en helhetlig tjeneste og en mer sammenhengende og fleksibel tiltakskjede, herunder utvikling av tiltak som ligger mellom det 1. og 2. linjetjenestene tilbyr i dag. Barneverntjenestene i de aktuelle byene vil gjennom økt ansvar og flere oppgaver få styrket sine fagmiljøer og sin kompetanse.

Departementet har vært oppatt av hvordan egne ordninger for storbyene, ut over Oslo, vil påvirke kvaliteten på og omfanget av det samlede barneverntilbudet, både i storbyene og landet sett under ett. Et viktig kriterium for kvalitet i barnevernet er at barnevernbarna møter et tilstrekkelig differensiert tjenestetilbud, slik at tjenesten kan tilpasses den enkeltes livssituasjon og behov. Storbyer over en kritisk størrelse og med et tilstrekkelig klientomfang kan ha muligheter til å fremskaffe og forvalte

barneverntjenester selv i stedet for å benytte seg at Bufetats landsomfattende tilbud. Det er imidlertid ikke på generelt grunnlag mulig å si noe om hvor stor den kritiske massen må være for å sikre et differensiert tilbud av høy kvalitet. Oslo skiller seg fra de andre storbyene ved at Oslo er vesentlig større enn de øvrige, samt ved at Oslo i kraft av sin status som fylkeskommune har oppgaver som ingen andre byer har, bl.a. innenfor utdanningssektoren.

Egne ordninger for storbyene etter mal fra Oslo vil innebære at finansieringsansvaret for barnevernet i sin helhet overføres til disse byene. Fra et nasjonalt ståsted gir dette noen utfordringer. En storbyordning tilsvarende Oslos vil kunne svekke Bufetats mulighet til å holde et tilstrekkelig differensiert og kvalitetsmessig høyt tilbudet i resten av landet. Dette vil kunne ha negative konsekvenser for barna i mindre kommuner, siden disse kommunene vil kunne ha problemer med å tilby et tilstrekkelig differensiert tilbud. Klienttilfanget til institusjonene vil reduseres og tilbud som i dag har få barn (men som likevel er viktige tjenester) kan være vanskelig å opprettholde. Eksempelvis vil utfordringen for det resterende statlige barnevernet være stort i Region vest, hvis både Bergen og Stavanger trekkes ut av Bufetat. Departementet har oppfattet de andre byenes ønske om egen organisering som en delvis reaksjon på samhandlingsutfordringer mellom stat og kommune (jf. kapittel 4.2.4). Departementet finner ikke grunnlag for å foreslå egne ordninger for andre byer. Departementets mål er å bidra til å løse samhandlingsutfordringer med andre virkemidler enn at samhandlingen avsluttes ved å åpne for at nye byer skilles ut. Dette gjenspeiler noen av vurderingene bak departementets standpunkt.

8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår i dette høringsnotatet økt kommunal egenbetaling ved bruk av barneverninstitusjoner. Som nevnt ovenfor vil departementet arbeide videre med endringer i finansieringsordningen for andre barneverntiltak, herunder ordningene for fosterhjem og hjelpetiltak. I dette arbeidet vil de samlede konsekvensene for hele tiltaksapparatet måtte gjennomgås i sin helhet. I omtalen under beskrives imidlertid de isolerte konsekvenser av å øke egenandelen for institusjoner.

8.4.1 Virkninger på den samlede ressurstilgangen i barnevernet

Når kommunene fordeler sine frie midler, gjøres dette ut fra en samlet vurdering av behovet i kommunenes ulike sektorer. En økning i rammeoverføring kan derfor bli fordelt på flere sektorer, selv om det er økt oppgaveansvar i kun én sektor som foranlediger rammeøkningen. Dette betyr at økt finansieringsansvar med påfølgende økning i overføringene til kommunene ikke nødvendigvis vil føre til at hele økningen brukes på barnevern. Derimot stilles kommunen fritt til å anvende pengene der de mener det er fornuftig.

Økt kommunal egenbetaling for institusjonsplasser kan være spesielt utfordrende for enkelte kommuner, og spesielt for små kommuner hvis de har små barnevernbudsjetter. Det vil også være mer krevende jo høyere egenandelen er. En institusjonsplassering inntreffer sjelden, men vil utgjøre en uventet kostnad. Eksempelvis vil en økning i egenandelen fra om lag 15 prosent til 30 prosent (fra 35 390

(2012-tall) kroner til 70 780 kroner), utgjøre en økning på om lag 425 000 kroner i året dersom et barn er på institusjon hver dag i et år eller 530 000 kroner dersom 5 barn er 3 måneder hver på institusjon i løpet av et år. Departementets forslag om en økning i egenbetaling ved bruk av statlige tiltak forutsetter at den enkelte kommune enten har tilstrekkelig fleksibilitet i budsjettene til å håndtere dette, eller løser dette gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid. Departementet vil i samråd med kommunesektoren og berørte departementer se nærmere på tiltak som ytterligere motiverer til inngåelse av interkommunalt samarbeid på barnevernområdet. Departementet vil i det videre arbeidet komme tilbake til konsekvenser for finansieringsordningene for fosterhjem og institusjon.

8.4.2 Virkninger for tiltaksvalg og økt behov for fosterhjem

En større kommunal egenbetaling ved institusjonsplasseringer vil mest sannsynlig påvirke den kommunale barnevernsektorens interne prioriteringer mellom hvilke barneverntiltak som velges. Med utgangspunkt i dagens tiltaksbruk vil et større kommunalt finansieringsansvar for institusjonsplasser være et insentiv til økt bruk av egne ordninger, for eksempel hjelpetiltak i hjemmet. Årsaken til dette er at økt finansieringsansvar vil gjøre institusjonene dyrere for kommunen å kjøpe. Samtidig har det kommunale barnevernet mer midler tilgjengelig. Det er departementets vurdering at det ved en økning i egenbetalingen for institusjonsplasser må forventes en viss tiltaksvridning i retning av rimeligere tiltak generelt og mot fosterhjem spesielt. I den grad andre egenandeler også endres kan dette bildet bli noe annerledes.

I dag rekrutteres fosterhjem både gjennom staten og i kommunene. Tilgangen på fosterhjem er stadig en utfordring. Det mest nærliggende alternativet til institusjonsplasseringer vil i mange tilfeller være fosterhjem med forsterkning. Det vil ikke umiddelbart være mulig å imøtekomme en slik endring i etterspørselen. Dette er et argument for at et økt kommunalt finansieringsansvar bør fases inn over tid, slik at tiltaksapparatet har en reell mulighet til å tilpasse seg og slik at omstillingskostnadene ikke blir for store. Dette er spesielt viktig av hensyn til barna.

Fosterhjemsomsorgen er ulikt organisert. De fleste fosterhjemmene er kommunale. De kommunale fosterhjemmene kan søke om forsterkninger som dekkes av staten. De statlige fosterhjemmene er i hovedsak allerede forsterkede fosterhjem. I de tilfeller der fosterhjem kan være et alternativ til institusjon, anser departementet det som sannsynlig at etterspørselen etter forsterkninger for de kommunale fosterhjemmene vil øke. Dette er ikke nødvendigvis en uønsket virkning, men vil uansett isolert sett innebære økte kostnader for staten. En omlegging av finansieringsformen mot økt kommunalt finansieringsansvar for institusjon kan således gi virkninger i form av kostnadsøkninger andre steder.

Økt behov for fosterhjem uten at tilbudet øker tilsvarende, kan styrke fosterhjemsfamilienes forhandlingsposisjon i forhold til stat og kommune. Dette kan ha en prisdrivende effekt. Dernest vil det være nødvendig å rekruttere flere familier. Dette kan også ha en prisdrivende effekt.

Fosterhjemmene skal kompenseres på en god måte. Samtidig er det viktig for departementet at økonomiske ordninger ikke styrer fosterfamiliens insentiver. En eventuell økning i behov for fosterhjem skal uansett ikke redusere kvalitetskravene til den enkelte fosterhjemsfamilie. Departementet legger derfor opp til at en omstilling av tiltaksapparatet må ta den tiden det trenger for at kvaliteten i fosterhjemstjenesten ikke skal svekkes eller at kostnadene øker for mye utover dagens nivå. Uheldig kostnadsbruk i fosterhjemstjenesten gir mindre midler til andre områder i barnevernet.

I dag er private aktører på vei inn i fosterhjemtjenesten. Økt etterspørsel etter fosterhjem gir de private aktørene et større mulighetsrom. I dag er private fosterhjem generelt sett dyrere enn statlige fosterhjem. Departementet vil følge denne utviklingen. Det er en målsetting for departementet at fosterhjemstjenesten fungerer slik at man unngår unødig oppbygging av parallelle systemer. Det er ikke ønskelig at andelen av fosterhjemsmidlene som går til organisering og drift av fosterhjemstjenester øker. Departementet er også opptatt av at kvaliteten i tjenesten er høy og at det lages systemer som gir like god kontroll med innholdet i tjenesten uavhengig av om det er private eller statlig aktører som står bak.

Departementet foreslår ikke endringer i reguleringen av fosterhjemtjenesten i denne omgang, men viser til at det vil bli arbeidet videre med endringer i finansieringsordningene i tråd med omtalen over.

8.4.3 Konsekvenser for Bufetat

Forslaget til endring vil gi kommunene større innflytelse over hvordan barnevernmidlene benyttes. Kommunene vil disponere en større andel av barnevernets samlede ressurser, og vil dermed få større økonomisk handlefrihet. Selv om overføringene vil skje over tid, vil finansieringen av Bufetat raskt bli mer usikker, med de konsekvenser det kan få for tjenestetilbudet. Bufetat blir mer avhengig av inntekter fra kommunale egenandeler, og slik sett mer etterspørselsstyrt. Det er departementets vurdering at dette over tid vil påvirke sammensetningen av institusjonstilbudet og fosterhjemstjenesten og gjøre det statlige barnevernet mer tilpasset kommunenes ønsker og behov.

I tillegg til redusert grunnfinansiering av etaten vil en antatt tiltaksvridning mot rimeligere (kommunale) tiltak ytterligere redusere inntektene til Bufetat. Endringene i kommunenes etterspørsel kan komme raskere enn det vil være mulig å tilpasse Bufetats institusjonstilbud. I denne sammenhengen er det viktig å bemerke at endringer i kommunenes etterspørsel både vil kunne innebære behov for å redusere tiltak som ikke etterspørres, utvide og videreutvikle tiltak som etterspørres og opprette nye tiltak i takt med nye og endrede behov. Etaten har langtidskontrakter for eiendommer som det må finnes løsninger for. En tilpasning til endret kommunal etterspørsel kan også innebære endringer i arbeidsstokken. Husleie og lønnskostnader er utgifter som bare kan reduseres over noe tid. En gradvis omlegging vil redusere risikoen for at etaten får underskudd. Omleggingen bør innrettes med et tempo slik at dette unngås.

Omleggingen av finansieringsordningene vil kreve omstillinger i Bufetat og i tjenestetilbudet. Departementet er opptatt av at endringene gjøres på en god måte slik at etaten styrker sin omstillingsevne, også over tid. En riktig og god omstillingsevne i egen etat og i tjenestetilbudet er et forhold som tjener barneverntilbudet og barna som er i tiltak, ved at tjenestene lettere tilpasses deres behov.

Ansvar for å sikre landets kommuner et institusjonstilbud skal fremdeles ligge i Bufetat. Etaten skal opprettholde et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud, enten gjennom egne statlige institusjoner eller ved å benytte private eller kommunale institusjoner. Å opprettholde en tilstrekkelig breddekapasitet for å kunne imøtekomme barnas ulike behov binder utgifter for etaten. Disse utgiftene er knyttet til barneverntjenestens art og behovet for en differensiering av barneverntilbudet og vil ikke bortfalle selv om kommunene får en større del av finansieringsansvaret. Behovet for å opprettholde tilstrekkelig bredde i kapasiteten, samtidig som at institusjonstilbudet i større grad enn i dag vil påvirkes av etterspørselen fra kommunene, kan etter departementets vurdering isolert sett gi en kostnadsøkning til drift av det statlige barnevernet.

Et institusjonstilbud mer tilpasset kommunenes ønsker vil på den ene siden bedre samhandlingsproblematikken. Samtidig vil det også utfordre Bufetats mulighet til å utforme nye barneverntilbud uavhengig av kommunens etterspørsel. Bufetats nasjonale ansvar for institusjonstilbudet er blant annet begrunnet i behovet for samlet kompetanse og muligheter til å utvikle og implementere ny kunnskap. Det vil fremdeles ligge til Bufetat å følge forskningsfronten slik at barnevernet utvikles i tråd med ny kunnskap om barns behov og utvikling. Nye barneverntilbud skal utvikles i tråd med slik kunnskap, selv om dette ikke drives frem av kommunenes etterspørsel alene. Departementet ser at slik implementering av ny kunnskap kan bli mer krevende for etaten. Det kan også bli mer krevende å få aksept for nye tilbud og ordninger i kommunene. Departementet forutsetter at både kommunene og etaten tar ansvar for å utvikle kunnskapsgrunnlaget for gode barneverntilbud og bruke denne kunnskapen til beste for barna.

8.4.4 Små kommuner

Den norske kommunestrukturen er svært differensiert. Isolert sett taler dette for at det kommunale finansieringsansvaret ikke bør være for stort og at de kommunale satsene for institusjonstilbudet bør holdes lave. Små kommuner vil kun unntaksvis ha barnevernsaker som resulterer i omsorgsovertakelse. Når dette inntreffer, vil det oppstå en betydelig merkostnad for kommunene. I dette ligger det en risiko og departementet vil påpeke at dette i så fall er en negativ følge av at kommunene gis økt finansieringsansvar.

Et godt finansieringssystem skal hensynta den norske kommunestrukturen. Det må likevel forventes at ordningen vil være mer krevende for enkelte kommuner enn for andre. Departementet legger likevel til grunn at den enkelte kommune selv må utvikle

budsjettmessige ordninger, for eksempel i samarbeid med andre kommuner, slik at de kan håndtere uforutsette, men sjeldne, utgiftsøkninger

9 Bedre faglig samhandling mellom stat og kommune

9.1 Innledning

Statlig og kommunalt barnevern er gjensidig avhengige av hverandres kunnskap og kompetanse for å utføre sine oppgaver. I dette kapitlet foreslås tiltak for bedret faglig samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern. Målet er å få til en samhandling som medfører at det fattes riktige beslutninger for barnet om tiltaksvalg. Hensynet til tydelig ansvarsfordeling og rolleklarhet tillegges stor vekt i vurderingene.

Kapittel 9.4.1 - 9.4.6 inneholder forslag som skal bedre den faglige samhandlingen mellom stat og kommune i enkeltsaker. I kapittel 9.4.7 foreslås at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet får et generelt direktoratsansvar overfor kommunalt barnevern. Dette må sees i lys av forslaget om å gi Bufetat en mer tilbaketrukket operativ rolle overfor kommunalt barnevern.

9.2 Gjeldende rett

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er det øverste organet i Bufetat, som har det operative ansvaret for det statlige barnevernet. Direktoratet følger opp etatens operative virksomhet på landsbasis.

Den viktigste delen av etatens faglige rolle i enkeltsaker utøves i dag av regionenes fagteam i forbindelse med bistandsplikten. Etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a) skal statlig regional barnevernmyndighet etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten med plassering utenfor hjemmet. Dette omfatter et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet tiltak til det enkelte barn. Når det gjelder kommunens ansvar, vises til kapittel 3.1.

Valg av tiltak for det enkelte barn forutsetter samhandling og faglig dialog mellom forvaltningsnivåene. Avgjørende for valg av tiltak skal være hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Den nærmere ansvarsdelingen mellom stat og kommune beskrives i Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (Betalingsrundskrivet). Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og statlig regional myndighet, er det kommunen som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken type tiltak barnet har behov for, herunder om barnet har behov for plassering i institusjon. Statlig regional barnevernmyndighet kan ikke avvise å gi kommunen tilbud om institusjonsplass, men kan ta initiativet til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak. Statlig barnevern har siste ordet med hensyn til hvilket institusjonstilbud barnet kan få tilbud om. Dette fordi statlig regional myndighet i kraft av sitt ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner vil ha en oversikt over hvilke institusjoner som best kan være egnet for det enkelte barn.

Et viktig mål med forvaltningsreformen var at staten skulle være en faglig kompetanseressurs for kommunen. Bufetat utfører derfor, ut over den lovpålagte bistandsplikten, også andre faglige oppgaver overfor kommunene. Dette omfatter tiltaksutvikling, faglig rådgivning i enkeltsaker og finansiering av enkelte hjelpetiltak. Denne utvidede rollen kan delvis forankres i Ot.prp.nr. 9 (2002-2003) der det uttales at det er behov for en annenlinjetjeneste som er i stand til å bistå kommunene med nødvendig råd og veiledning i forbindelse med vanskelige barnevernsaker. Oppgavene er videre utdypet i *Strategidokument fra innføringen av forvaltningsreformen (Q-19/2003)*. Der heter det at fagteamene skal bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet, og kunne gi faglig bistand i vanskelige barnevernsaker. De skal også kunne bistå små kommuner ved å foreta begrensede utredningsoppgaver i kompliserte saker. Rammene for fagteamenes rolle er videreutviklet bl.a. gjennom Bufetats retningslinjer for fagteam (2010). Fagteamene skal altså kunne bistå kommunene i flere spørsmål enn hva som gjelder plasseringer utenfor hjemmet, dvs. oppgaver som hører inn under kommunens ansvarsområde.

Bufetat utfører oppgaver knyttet til hjelpetiltak. Dette gjelder utvikling og finansiering av hjelpetiltak som er utviklet gjennom forskning, som PMTO (*Parent Management Training Oregon*), MST (*Multisystemisk terapi*) og FFT (*Funksjonell familierapi*). Bakgrunnen er å sikre at metodene spres nasjonalt og blir tilgjengelige for alle som trenger dem. Slike hjelpetiltak brukes som alternativ til plassering i institusjon. Staten kan også gi refusjon for utgifter til hjelpetiltak i kommunal regi dersom slike tiltak benyttes som alternativ til plassering utenfor hjemmet.

For en nærmere gjennomgang av dagens regler om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, vises til kapittel 3.1.

9.3 Bakgrunnen for forslagene

Evalueringen viser at mye godt arbeid er gjort for å utvikle en konstruktiv faglig samhandling mellom stat og kommune. Samtidig pekes på klare utfordringer.

Bufetats rolle som operativ, faglig ressurs for kommunene har vært en ønsket følge av forvaltningsreformen. Målsettingen var å bidra til styrket kompetanse, særlig i de minste kommunene. Evalueringen viser positive effekter av dette. På den andre siden viser evalueringen at statens sterke faglig rolle i enkeltsaker skaper samhandlingsutfordringer. I henhold til styringssignaler fra departementet forsøker Bufetat å styre hvor mange barn som får hjelp fra det statlige barnevernet, for dermed å kunne tilpasse aktiviteten til budsjettammene. Dette fører igjen til at kommunen ikke har nok tillit til etatens faglige vurderinger av hvordan barnets behov best skal ivaretas. Statens omfattende faglige bistand til kommunene i enkeltsaker bidrar også til uforutsigbarhet og uklarhet om ansvarsforhold.

Departementet ser det som hensiktsmessig å tillegge hensynet til tydelig ansvarsfordeling og rolleklarhet stor vekt. Målsettingen er å få til større samsvar mellom forvaltningsnivåenes faglige ansvar og det formelle oppgaveansvaret i

barnevernloven. På denne måten styrkes kommunens faglige ansvar. Som vist ovenfor har staten i dag, ut fra hensynet til å tilpasse aktiviteten til budsjetttrammene, et behov for å påvirke kommunens tiltaksbruk. Departementet viser til at økt økonomisk ansvar for kommunen, slik det er foreslått i kapittel 8, vil dempe dette behovet. På denne måten legges det bedre til rette for en klarere faglig rolle for statlig barnevern i samhandlingen med kommunen. Mer forutsigbarhet om ansvarsforhold vil dessuten redusere faren for samarbeidsproblemer mellom forvaltningsnivåene. Flere rapporter i evalueringen anbefaler et klarere samsvar mellom det faglige og det formelle ansvarsområdet.

Samtidig må hensynet til å opprettholde et likeverdig barnevern tillegges vekt. God barnevernfaglig kvalitet på arbeidet som utføres er avgjørende for riktige beslutninger om tiltaksvalg. Det er fortsatt store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kapasitet og personalressurser i barnevernet; både med hensyn til antallet fagstillinger per barn i tiltak, størrelse på fagmiljø og de ansattes kompetanse¹⁴. Riksrevisjonen viser til at flere kommuner oppgir at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for. Det gjelder både kommunale tiltak og tiltak fra Bufetat. Dette betyr at hensynet til å ivareta et likeverdig tilbud i hele landet, forutsetter at staten har en tydelig faglig rolle overfor det kommunale barnevernet.

Departementet viser til at det er viktig å etablere kunnskap og konsensus i fagfeltet om hva slags hjelp som er til nytte for barn i ulike aldre, målgrupper og situasjoner. Å utvikle gode faglige standarder for hva som er virksom forebygging og riktig tiltaksbruk er i den sammenheng sentralt. Dette må videre følges opp gjennom gode kvalitetsindikatorer. Departementet har i den forbindelse merket seg at flere evalueringsrapporter anbefaler at staten, i stedet for å involvere seg på kommunens ansvarsområde i enkeltsaker, får et direktoratsansvar for å utarbeide nasjonale standarder og veiledninger på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

I dette kapitlet foreslås presiseringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ved løsningen av enkeltsaker. Det foreslås at kommunen får et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt formelle ansvarsområde. Dette innebærer at det også foreslås at staten avvikler ulovfestede oppgaver som har hatt som intensjon å bidra til et likeverdig kommunalt barneverntilbud. Dette gjelder faglig råd-, og veiledning i enkeltsaker, utredningsbistand samt ordningen med refusjon av utgifter til hjelpetiltak.

I stedet foreslås at statens arbeid for å bidra til et likeverdig kommunalt tilbud over hele landet i større grad foregår i form av generell faglig utvikling, som i utarbeidelse av felles standarder og veiledning på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet, samt opplæring i kartleggingsmetodikk, utredningsmaler etc. Staten har videre ansvar for å holde et institusjonstilbud av høy kvalitet og vil i

¹⁴ Jf. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (Dok 3:15 (2011-2012)). Se også kapittel 5.

forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet både bidra inn i en faglig dialog med kommunen om tiltaksvalg og ha ansvar for å finne frem til riktig institusjonsplass ut fra barnets behov. På denne måten vil staten ha ansvar for å bidra til kvalitet og likeverdighet i barneverntilbudet.

9.4.1 Samhandling mellom stat og kommune ved valg av hvilken type tiltak barnet skal ha

Ansvar for valg av type tiltak

Som beskrevet i kapittel 9.2 er det kommunen som etter dagens regler har ansvar for å vurdere om barnet har behov for et tiltak utenfor hjemmet eller ikke. På samme måte er det kommunen som har ansvar for å avgjøre (eller foreslå overfor fylkesnemnda) om et barn har behov for plassering i fosterhjem eller institusjon. Dette er begrunnet i kommunens ansvar overfor barnet, både før, under og etter en eventuell plassering. Ansvar er slik plassert fordi det er kommunen som har størst nærhet til og best kjennskap til barnets behov. Dagens regler bygger altså på at det er kommunen som har best forutsetninger for å anbefale riktig type tiltak for det enkelte barnet. Etter departementets vurdering, er dagens regler godt begrunnet ut fra helheten i kommunens ansvar for oppfølgingen av barnet i ulike faser, herunder ansvaret for å fremme saker for fylkesnemnda.

Evalueringen viser at konflikter oppstår når staten forsøker å overprøve kommunenes faglige vurderinger om tiltaksvalg. Departementet viser til at statlig barnevern har hatt som mål å påvirke kommunens tiltaksvalg bort fra institusjonsbruk. Dette har kommet klart til uttrykk i tildelingsbrev og andre styringsdokumenter. Målet har vært forankret i føringer fra St.meld. nr. 40 (2001-2002), og i samsvar med etatens behov for budsjettstyring.

Etter departementets oppfatning bør statens faglige ansvar ved valg av type tiltak for det enkelte barn, begrenses til å gjelde ivaretagelsen av bistandsplikten ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. Dette er i samsvar med statens ansvar slik det følger av barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a. Departementet legger til grunn at innholdet i bistandsplikten omfatter et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet tiltak til det enkelte barn. Det er kommunen som vurderer barnets behov, og om barnet har behov for fosterhjem, institusjon eller andre tiltak. Presiseringen fritar ikke staten fra å gå inn i faglige dialoger med kommunen om hvilke typer tiltak barnet har behov for. Det skal ligge en individuell vurdering til grunn for det tiltaket barnet tilbys. Staten kan ta initiativ til drøftelser med kommunen om bruk av alternative tiltak til institusjon, fosterhjem eller andre tiltak. For mange barn er det beste tiltaket fosterhjem, men for andre barn vil det beste være å bli plassert i institusjon. En god faglig dialog mellom stat og kommune vil bidra til å sikre riktige beslutninger til barnets beste. Statens rolle må imidlertid utøves slik at staten ikke overprøver kommunen innenfor kommunens ansvarsområde. Etter departementets vurdering bør statlig barnevernmyndighet derfor ikke ha som mål å styre tiltaksbruken i en bestemt retning. I den grad det er

uenighet mellom stat og kommune om hvilken type tiltak barnet har behov for, er det kommunens vurdering som skal være avgjørende.

Gjennomføringen av en slik mer avgrenset rolle for staten støttes av den foreslåtte økningen i kommunenes betalingsansvar jf. foregående kapittel. Økt betalingsansvar for kommunen vil ventelig dempe statens behov for å styre tiltaksbruken. Også forslaget om å fjerne refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak (til erstatning for institusjon) trekker i samme retning jf. kapittel 9.4.6. Begrensningen i statens faglige rolle trenger ingen lovendring, men forutsetter presiseringer i rundskriv, styringsdokumenter etc.

Særlig om kommunens utredningsansvar

I dag har kommunen utrederansvaret i forbindelse med vurderinger av om barn bør plasseres utenfor hjemmet. Dette følger av barnevernloven § 4-3. Barneverntjenestens utredningsansvar omfatter flere faser, deriblant undersøkelser, utarbeiding av tiltaksplan, iverksettelse av hjelpetiltak, oppfølging og evaluering av tiltaket etter at tiltaket er iverksatt og å fremme forslag til vedtak om omsorgsovertakelse. Gode utredninger og tiltaksplaner er en forutsetning for å kunne identifisere risikofaktorer og sette inn riktige og virksomme tiltak til riktig tid.

Departementet viser til at ikke alle kommuner har tilstrekkelig utrederkompetanse eller tilstrekkelig med ressurser til å skaffe seg dette. At staten skal kunne bistå med utredningsoppgaver, er i dag forutsatt å inngå i fagteamenes ulovfestede oppgaver. Spesielt i forhold til mindre kommuner har fagteamene en mer reell veilederrolle i forberedelsen av sakene. Samtidig opplever kommuner også at staten forsøker å overprøve kommunens beslutningsgrunnlag ved spørsmålet om valg av tiltakstype. Slike forsøk på overprøving er en av hovedforklaringene på dagens konflikter mellom stat og kommune.

Etter departementets vurdering forutsetter hensynet til rolleklarhet og et tydelig faglig ansvar for kommunen, at kommunen har utrederansvaret fullt ut. Dette ansvaret innebærer at kommunen også har ansvar for å ha tilgang til tilstrekkelig kompetanse. Departementet mener derfor at staten ikke lengre bør bistå kommunen med utredningsarbeid. I stedet bør staten kunne tilby kommunene generell utrederkompetanse i form av opplæring i bruk av utredningsverktøy el., se nærmere kapittel 9.4.7. Staten bør imidlertid i en overgangsfase tilby faglig utrederbistand til kommuner som trenger dette.

At kommunen har utrederansvaret forutsetter at staten legger kommunens utredning til grunn for vurderingen av hvilket tiltak som er egnet for barnet. I tilfeller der staten mener utredningen er mangelfull, kan staten etterspørre ytterligere utredning fra kommunen som ledd i den faglige dialogen med kommunen om tiltaksvalg.

Det kan likevel oppstå tilfeller der staten mener utredningen kommunen har foretatt ikke gir godt nok faglig grunnlag for å vurdere hvilke tiltak barnet skal tilbys, men der

kommunen er uenig i dette. Tilstrekkelig utredning av barnets behov er avgjørende for at riktig tiltak velges. En hjemmel til å pålegge kommunen å utrede barnet på en bedre måte, ville i slike tilfeller kunne legge til rette for at staten gis et tilstrekkelig faglig grunnlag for sin vurdering av hva som er riktig tiltak for barnet. Ulempen er at en slik løsning vil kunne skape uklarhet om ansvarsforhold og lett ses som et forsøk på å styre kommunenes valg av hvilken type tiltak barnet bør tilbys. En adgang til å kreve tilleggsutredning bør i alle tilfeller avgrenses etter nærmere bestemte vilkår. En annen mulighet er at staten selv foretar en supplerende utredning. Dette vil imidlertid være en videreføring av dagens praksis og kan lett undergrave kommunens utrederansvar og ansvar for valg av type tiltak for barnet.

Departementet ser fordeler og ulemper med å gi staten en hjemmel til å kreve ytterligere utredning fra kommunen, og ber om høringsinstansenes syn for å få et bedre beslutningsgrunnlag. Departementet foreslår at en slik hjemmel i så fall tas inn i forskrift og vil ta nærmere stilling til spørsmålet i forbindelse med eventuell utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune. Det vises til forslag om å innføre forskriftshjemmel i kapittel 9.4.4 nedenfor.

9.4.2 Samhandling mellom stat og kommune ved valg av institusjonsplass til det enkelte barn

Ansvar for beslutninger om institusjonsplass til det enkelte barn

I dag har staten ansvaret for å bestemme hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys. Staten har ansvar for å holde et likeverdig og differensiert tiltaksapparat av god kvalitet og for å sørge for at alle barn som trenger det, skal få tilbud om institusjonsplass. Staten har også en selvstendig forpliktelse til å på barneverntjenestens vegne ivareta barns utvikling i tiltakene i det daglige. Det vises for øvrig til barneverntjenestens plikt til å følge opp barn som mottar tiltak fra barnevernet, jf. kapittel 19.

Departementet har vurdert om kommunene bør ha det avgjørende ordet ved valg av institusjonsplass. Kommunen har ansvar for barnet både under og etter et institusjonsopphold, og har også den beste forhåndskjennskapen til barnet. Økt innflytelse på valg av institusjonsplass ville kunne støttet opp om disse oppgavene. Kommunen vil gjennom sin oppfølging av barn på institusjon, også kunne ha verdifull kunnskap om institusjonenes kvalitet. Økt finansieringsansvar for kommunen kan dessuten skape økte forventninger om mer innflytelse på valg av institusjonsplass.

Etter departementets mening bør imidlertid dagens ordning med at staten har siste ordet ved valg av institusjonsplass videreføres. Staten vil ut fra sitt kjennskap til, og ansvar for tiltaksapparatet, ha de beste forutsetningene for å vurdere hvilken institusjon som har det beste tilbudet tilpasset barnets behov. Dette synspunktet forsterkes dess mer differensiert institusjonstilbud staten utvikler. Ivaretagelsen av det statlige ansvaret for institusjonstilbudet og behovet for å sikre et likeverdig og differensiert tiltaksapparat av høy kvalitet, forutsetter videre statlig styringsmulighet over bruken av plasser. En avgjørende faktor for å sikre god samhandling om bruk av

institusjonsplasser, er god kvalitet på tiltaksapparatet. Gode styringsmuligheter er avgjørende for at staten skal kunne lykkes med sitt arbeid for å tilrettelegge et differensiert institusjonstilbud.

Hvordan sikre god samhandling ved valg av institusjonsplass?

Kommunens og statens faglige ansvar ved plassering av barn i bestemt institusjon, henger uløselig sammen. For å sikre gode plasseringer av barnet, er staten derfor avhengig av kommunens vurderinger av barnets behov. Faglig dialog er derfor helt nødvendig for å sikre at barnet tilbys en egnet plass. Det vises for øvrig til forslaget i kapittel 9.4.4 om å innføre en forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. Prinsipper for samhandlingen mellom stat og kommune ved valg av institusjonsplass for det enkelte barn bør nedfelles i en slik forskrift.

Utvikling av et mer differensiert institusjonstilbud vil videre kunne skape mer forutsigbare plasseringer og derved lette samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Et mer differensiert institusjonstilbud vil innebære å utvikle tiltaksapparatet til bedre å kunne ivareta de enkelte barnas ulike behov. På denne måten vil kommunens utredninger av barnets behov kunne gi klarere indikasjon på hva slags type (hvilken) institusjon barnet bør plasseres i. Etatens evne til å omstille tiltaksapparatet slik at det samsvarer med barnas (forventede) behov, vil dermed være av stor betydning for samhandlingsproblematikken rundt valg av institusjonsplass.

Et særlig spørsmål er knyttet til hvor grundig barnets behov bør utredes før plass tilbys. Kommunens utredning av barnets behov vil i mange tilfeller gi tilstrekkelig grunnlag for at staten kan finne frem til et riktig institusjonstilbud for barnet. Riktige plasseringer i bestemte institusjoner vil imidlertid i noen tilfeller kunne forutsette ytterligere utdypet informasjon om barnet, eventuelt utredning i form av egne kartleggingsverktøy. Et mer differensiert institusjonstilbud vil øke behovet for slik kartlegging.

Slik kartlegging vil ha sammenheng med det øvrige utredningsansvaret til kommunen, noe som kan tale for at ansvaret for kartleggingen bør ligge i kommunen. Samtidig vil et slikt kartleggingsansvar følge av statens ansvar for å sikre at barnet tilbys riktig institusjonsplass. En av begrunnelsene for å ha et behovsdifferensiert tiltaksapparat er å skjerme barn fra uønsket påvirkning fra andre barn. Riktige plasseringer er derfor også av avgjørende betydning for å ivareta kvaliteten i tiltaksapparatet. Dette er til støtte for at staten fortsatt bør kunne opparbeide et eget faglig grunnlag for sitt valg av plass til det enkelte barn. Kartleggingen vil også ha nær sammenheng med tilretteleggingen av tiltaket ut fra barnets behov.

Departementet legger samtidig til grunn at utredninger tar tid, binder opp ressurser og kan være en merbelastning for barnet. Derfor er det et mål at kommunenes egne utredninger er tilstrekkelige og at ytterligere kartlegging i statens regi, skal være en mulighet i mer sjeldne tilfeller der det vurderes som faglig nødvendig. Departementet

vil komme nærmere tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med eventuell utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune, se kapittel 9.4.4. nedenfor.

9.4.3 Særlig om saker som behandles i fylkesnemnda

Etter dagens regler er det fylkesnemnda som fatter vedtak om omsorgsovertakelse (§ 4-12) samt treffer vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke som følge av alvorlige atferdsvansker (§ 4-24). Akuttvedtak skal også godkjennes av fylkesnemnda etter nærmere regler (§ 7-22).

Det er kommunen som fremmer saker for fylkesnemnda. Ved vedtak etter barnevernloven § 4-24 (atferdsplasseringer), er det fylkesnemnda som avgjør hvilken institusjonsplass barnet skal ha. Fylkesnemnda kan også fastsette vilkår om konkret institusjonsplass ved plasseringer etter § 4-12 (omsorgsplasseringer). Fylkesnemndas kompetanse er begrunnet ut fra rettssikkerhetshensyn.

I henhold til barnevernloven § 4-15 annet ledd skal barneverntjenesten i sitt forslag til fylkesnemnda redegjøre for de synspunkter som bør legges til grunn for valg av plasseringssted i det enkelte tilfelle. Som følge av ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern, vil en slik redegjørelse måtte bygge på Bufetats konkrete institusjonstilbud til barnet. Dette fordrer et godt samarbeid mellom statlig barnevern og kommunal barneverntjeneste før forslaget legges frem.

Fylkesnemndas avgjørelse om plasseringssted er bindende for både stat og kommune. Nemndas avgjørelse er også bindende for statens finansieringsansvar. Forutsetningen er at dersom det dreier seg om en privat eller kommunal institusjonsplass skal denne være godkjent i henhold til forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner. Det er videre et vilkår at kjøp av plass kan foretas i samsvar med anskaffelsesregelverket. Som beskrevet i foregående kapitler er god samhandling mellom stat og kommune avgjørende for å komme frem til riktig institusjonsplass for barnet. Dagens anskaffelsesregler åpner for fleksibilitet fra statens side ved kjøp av institusjonsplasser.

Statens ansvar for institusjonstilbudet fremgår av barnevernloven § 5-1 jf. § 5-8. Et viktig formål med statens ansvar er å legge til rette for koordinert bruk av aktuelle plasser og sikre en best mulig ressursutnyttelse ut fra barnas behov. 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.

Loven er likevel ikke direkte til hinder for at fylkesnemnda vil kunne fatte vedtak om plassering i en bestemt institusjon uten at kommunen har forhåndsklarert institusjonsplassen med staten, eller stille vilkår om plassering i en annen

institusjonsplass enn staten har tilbudt. Etter departementets oppfatning bør det forut for fylkesnemndas vedtak være en slik samhandling mellom stat og kommune at slike situasjoner unngås. 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. Tilbudet bør følges av en kort faglig begrunnelse fra staten om plassvalget. Det vises til forslag om forskrift i kapittel 9.4.4 nedenfor.

I den grad kommunene selv opptrer som kjøpere av private plasser (det vil si går utenom Bufetats utvalg av institusjonsplasser), legger departementet til grunn at kommunens kjøp ikke omfattes av statens betalingsansvar. Statens finansieringsansvar etter barnevernloven § 9-4 henger nøye sammen med ansvaret etter § 5-1 jf. § 5-8 for å holde et likeverdig og tilgjengelig tiltaksapparat over hele landet. Forutsetningen om denne sammenhengen fremgår gjennomgående i Ot. prp. nr. 9 (2002-2003). Begrunnelsen er at en annen løsning vil undergrave statens mulighet til å ivareta sitt ansvar for institusjonstilbudet. Departementet legger således til grunn at statens betalingsansvar er begrenset tilsvarende. Dette gjelder uavhengig av om saken er behandlet i fylkesnemnda eller ikke.

9.4.4 Forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet

Evalueringen viser at et eget konfliktområde er uenighet og uklarhet om hvorvidt det er stat eller kommune som har ansvar for gitte oppgaver. Dagens betalingsrundskriv gir en relativt detaljert beskrivelse over ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. I praksis oppstår likevel usikkerhet og uenighet. Tidligere i kapittel 9.4 er det drøftet en rekke enkeltspørsmål som vil være egnet for regulering i forskrift. Dette gjelder bl.a. kommunens utrederansvar, hjemmel for staten til å kreve ytterligere utredning samt prinsippet om at kommunen skal ha siste ordet ved valg av type tiltak mens staten har siste ord ved valg av institusjonsplass.

Departementet ser det på denne bakgrunn som hensiktsmessig å utarbeide en forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. På denne måte kan det utarbeides bestemmelser som definerer rammer for stat og kommunes ansvar og sikrer at det tas nødvendig hensyn til barnas behov og henholdsvis statens og kommunens vurderinger i ulike faser.

Departementet foreslår etter dette å innføre en forskriftshjemmel i barnevernloven § 2-3 siste ledd. Eventuelt forslag til forskrift vil bli sendt på egen høring.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Barnevernloven § 2-3 nytt siste ledd skal lyde:

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

9.4.5 Videreutvikle samarbeidsprosjekter som sikrer god faglig dialog – opprettelse av fagråd

Målet er at stat og kommune samarbeider på en slik måte at det fattes riktige beslutninger for barna. For å komme frem til best mulig resultat, er det behov for kunnskap fra begge nivåer.

Statlig og kommunalt barnevern vil kunne ha ulike faglige vurderinger av hvilke typer tiltak som best vil kunne ivareta barnets behov. Selv om kommunen har siste ordet, forutsettes faglig drøfting for å komme frem til det beste tiltaket for barnet. Tilsvarende forutsettes faglig dialog mellom stat og kommune når det gjelder valg av konkret institusjonsplass.

Evalueringen viser at samarbeidet på mange måter har utviklet seg til det bedre i løpet av årene etter forvaltningsreformen. Fra kommunenes side understrekes viktigheten av at staten anerkjenner betydningen av deres kompetanse.

Stat og kommune har utviklet ulike samarbeidsprosjekter for å sikre bedre faglig dialog mellom forvaltningsnivåene. Som eksempler kan nevnes at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KS og Bufdir har lansert en veileder for kommuner og statlige regionale barnevernmyndigheter som ønsker å inngå et systematisk og forpliktende samarbeid. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og KS har videre også inngått en samarbeidsavtale om barnevernet. Statlig barnevern gjennomførte i 2011 fjorten dialogkonferanser rundt om i landet. På konferansene deltok kommuner og øvrige samarbeidspartnere sammen med Bufetat. Bufetat har også initiert et stort arbeid rundt utvikling av faglige standarder for viktige arbeidsprosesser, med blant annet dialogkonferanser rundt temaene ”kartlegging” og ”akutt”. I den forbindelse er det etablert et nasjonalt programutvalg med deltakere fra kommuner, forsknings- og utviklingsmiljøer, høyskoler, universiteter og interesseorganisasjoner.

Departementet viser til at det er nødvendig å videreføre og videreutvikle slike samarbeidsformer mellom stat og kommune. Ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene forutsetter samhandling, som også i noen tilfeller vil være utfordrende. Økt betalingsansvar for kommunen vil dessuten kunne gi nye samhandlingsutfordringer. For i fremtiden å videreføre og sikre god dialog mellom stat og kommune om samhandlingen på barnevernområdet foreslår departementet en permanent oppfølging av dialogkonferansene mellom Bufetat og kommunene. Dette kan gjøres på ulike måter, f.eks. gjennom opprettelsen av et permanent fagråd med representanter fra kommunene og staten. Den nærmere utforming av en slik arena må foretas i nært samarbeid med kommunene.

9.4.6 Statens ulovfestede faglige bistand til kommunene i enkeltsaker

I dag forutsettes at staten skal kunne tilby kommuner som ber om det, hjelp i vanskelige saker. I tillegg utfører staten en betydelig innsats for å utvikle og finansiere hjelpetiltak. Ingen av disse oppgavene følger av loven, men er forankret i statens ansvar for å sikre et likeverdig barneverntilbud i hele landet.

Undersøkelser viser at mange kommuner fortsatt har et betydelig behov for ytterligere faglig kompetanse, herunder styrket bemanning. Dette er også en av begrunnelsene for styrkingen av barneverntjenestens ressursituasjon gjennom de senere årenes øremerkede midler. Evalueringen viser også at mange kommuner er fornøyd med bistanden fra staten. Som beskrevet tidligere, skaper imidlertid statens oppgaveutførelse også uklarhet om omfanget av statens ansvar. Staten gir heller ikke det samme tilbudet til hver kommune. Dette skaper uforutsigbarhet og kan være konfliktskapende. Evalueringen viser også at statens sterke faglige rolle kan føre til tilsvarende passivitet fra kommunens side, og føre til at kommunen kan unnlate å utvikle egen kompetanse.

I kapittel 9.4.1 er det foreslått å tydeliggjøre kommunenes faglige ansvar for tiltaksvalg og utredning av barn opp mot plassering. En konsekvens av denne tydeliggjøringen er at staten ikke lenger bør ta på seg et utvidet faglig veileder- og utrederansvar for kommunene i enkeltsaker.

Departementet viser samtidig til at det sentrale argumentet mot å ta bort dette ansvaret, er at staten da ikke lenger vil fungere som en faglig ”sikkerhetsventil” overfor kommuner med behov for tilførsel av faglig bistand. Dette kan gå ut over tilbudet til det enkelte barn og hensynet til å ivareta et likeverdig barneverntilbud over hele landet. Staten bør derfor i en overgangsfase tilby faglig bistand til kommuner som trenger dette. Departementet foreslår videre at statens faglige bistand for å ivareta et likeverdig tilbud i kommunene, i større grad foretas i form av generell opplæring og faglig veiledning, se nærmere kapittel 9.4.7 nedenfor.

Departementet legger videre til grunn at Bufetat fortsatt skal implementere og drifte forskningsbaserte tiltak som for eksempel MST og FFT. Denne tiltaksutviklingen handler om å videreutvikle faglig kompetanse som kommer hele barnevernfeltet til gode og som bidrar til et likeverdig tiltaksapparat. Det er også nødvendig å ha et fagmiljø av en viss størrelse for å utføre slike utviklingsoppgaver. Departementet ser det derfor slik at arbeid med utvikling og formidling av forskningsbaserte hjelpetiltak mest hensiktsmessig bør foregå på statlig sentralt nivå.

Refusjonsordningen for kommunale hjelpetiltak

I dag finnes en egen refusjonsordning der statlig regional barnevernmyndighet dekker utgifter til kommunale hjelpetiltak når tiltaket er et alternativ til plassering utenfor hjemmet. Ordningen er ikke lovfestet, men er beskrevet i rundskriv Q – 06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet.*

En forutsetning for å dekke utgiftene er at kommunen har vurdert barnets og familiens situasjon slik at lovens grunnvilkår om plassering utenfor hjemmet er oppfylt. Statlig utgiftsdekning vil derfor først og fremst være aktuelt å vurdere i de tilfeller der kommunen har anmodet statlig myndighet om bistand til plassering utenfor hjemmet, men hvor etterfølgende drøftelse mellom kommunen og statlig myndighet viser at hjelpetiltak kan være et alternativ. Selv om vilkårene er oppfylt er det opp til staten å vurdere om utgiftene skal dekkes. Kommunen kan derfor ikke kreve at staten skal dekke utgifter som nevnt. I 2011 ble det til sammen brukt om lag 37 millioner kroner på ordningen.

Departementet viser til at refusjonsordningen ble innført for å stimulere kommunene til å iverksette forsterkningstiltak i familien, fremfor plassering utenfor hjemmet. Hvordan ordningen utnyttes varierer imidlertid mellom kommunene, og ordningen praktiseres ulikt i de ulike fagteamene og regionene. Dette skaper uforutsigbarhet for kommunen. Tiltakene som underlegges refusjon kan videre være av varierende art og kvalitet. Hvis bruken av ordningen øker, vil det være nødvendig å føre langt større kontroll med tiltakene det ytes refusjon for.

Ved en avvikling av ordningen vil samtidig hjelpetiltakene bli relativt dyrere for kommunen. Et bortfall av refusjonsordningen vil derfor kunne føre til at en del hjelpetiltak som i dag er iverksatt med støtte fra Bufetat, blir for kostbare for kommunene. Dette vil berøre barn og familier som mottar hjelp gjennom disse tiltakene. En konsekvens av å avvikle refusjonsordningen er derfor at tilbudet om hjelpetiltak i hjemmet til erstatning for institusjonsplassering, kan bli mindre brukt.

Departementet foreslår likevel å avvikle denne refusjonsordningen. Det legges avgjørende vekt på at ordningen er begrenset i omfang, og oppleves som utforutsigbar for kommunen. En avvikling vil dermed klargjøre ansvarsforholdet mellom stat og kommune. Det forutsettes at midlene som i dag brukes til ordningen, overføres til kommunene.

9.4.7 Statens generelle faglige rolle overfor kommunene

Det er viktig å videreføre statens ansvar for kunnskapsoppbygging og kompetanseheving slik at barna møter et kunnskapsbasert barnevern. I dag ivaretas denne rollen dels av departementet og dels av Bufetat. Staten driver i dag utviklingsarbeid knyttet til forskningsbaserte hjelpetiltak. I tillegg utfører statlig barnevern gjennom fagteamene betydelig faglig råd- og veiledningsarbeid overfor kommunene i enkeltsaker.

Mange kommuner har stort behov for tilførsel av faglig kompetanse, og mange kommuner har benyttet Bufetat som en kompetanseressurs. Som et ledd i statens ansvar for å sikre et likeverdig barneverntilbud, har staten utviklet en viktig faglig kompetanse på barnevernområdet. Spørsmålet er hvordan statens faglige rolle bør være i fremtiden.

I foregående kapitler beskrives utfordringer knyttet til den måten Bufetat i dag utøver sin faglige rolle overfor kommunene. I foregående kapitler foreslås forenklinger av fagteamenes rolle slik at den faglige oppgaven for etaten i enkeltsaker konsentreres til bistand ved plasseringer utenfor hjemmet. I tillegg foreslås å trekke tydeligere grenser mellom statens og kommunens ansvarsområder. Departementet viser til at flere evalueringsrapporter anbefaler at staten, i stedet for å involvere seg på kommunens ansvarsområde i enkeltsaker, begrenser sitt ansvar til klassiske direktoratsfunksjoner som å utarbeide nasjonale standarder og veiledninger på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet. Også det å opprette et eget kunnskapssenter er foreslått i evalueringen.

Departementet ser at sterke hensyn taler for at statens faglige bistand for å ivareta et likeverdig tilbud i kommunene, foretas i form av generell opplæring og faglig veiledning. Slik faglig veiledning må blant annet hente sin legitimitet gjennom gode prosesser som synliggjør et kunnskapsgrunnlag og forankring i fagmiljø. Det er derfor viktig å etablere kunnskap og konsensus i fagfeltet om hva slags hjelp som er til nytte for barn i ulike aldre, målgrupper og situasjoner. Det må også utvikles gode kvalitetsindikatorer i barneverntjenesten, og faglige standarder for hva som er virksom forebygging og riktig tiltaksbruk (best practice) i det kommunale barnevernet. Et slikt arbeid bør fortsatt inkludere utvikling og formidling av forskningsbaserte hjelpetiltak.

At faglig veiledning foretas av et annet statlig nivå enn det nivået som samhandler med kommunene i enkeltsaker, vil gi økt legitimitet til den faglige rådgivningen. En slik faglig funksjon må derfor være atskilt fra tjenstedelen. Innspill fra det foreslåtte fagrådet, jf kapittel 9.4.5, vil kunne gi verdifull kunnskap til Bufetat i dette arbeidet.

Formålet må være å bygge på etablert kunnskap, men også ha ansvar for å frembringe ny kunnskap og utvikle nye, kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet. Slik kunnskapsoppbygging vil ha fordel av å samles i større enheter. I tillegg bør det faglige mandatet også inkludere ansvar for å gi opplæring til kommunene i bruk av kartleggingsverktøy og annen utredningsmetodikk. På denne måten vil en også få en bedre samlet oversikt over den faktiske tilstanden i det kommunale barnevernet. God faktakunnskap er viktig av hensyn til politikktutviklingen både i stat og kommuner, men også av hensyn til behovet for å fange opp uheldige utviklingstrekk i tide og møte problemene offensivt før de er for store.

Departementet går ikke her nærmere inn i en konkretisering av et slikt faglig oppdrag eller i spørsmålet om hvordan en slik funksjon bør organiseres, men ønsker høringsinstansens syn på hvorvidt det ses som hensiktsmessig å endre statens faglige oppdrag overfor kommunene fra dagens operative rolle til en generell faglig rolle overfor kommunene.

9.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene som gjelder klargjøring av faglig ansvarsforhold mellom stat og kommune antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Forslagene antas imidlertid å gi gevinster i form av mer hensiktsmessig samhandling. Forslagene om å avgrense fagteamenes ulovfestede oppgaveansvar, vil over tid føre til noe mindrearbeid. Departementet har ikke beregnet omfanget av dette. Grensen mellom den lovpålagte bistandsplikten som foreslås videreført, og de ulovfestede utrednings- og veiledningsfunksjonene som foreslås avvirket, er i praksis ikke entydige. Hovedtyngden av fagteamenes oppgaver i dag er videre knyttet til den lovpålagte funksjonen.

Avvikling av dagens refusjonsordning for kommunale hjelpetiltak er anslått å gi mindretgifter for staten på 37 mill. kroner. Det forutsettes at tilsvarende beløp overføres til kommunen. Forslaget om å styrke den generelle faglige rollen til Bufetat, vil forutsette administrative ressurser tilknyttet et slikt oppdrag. Omfanget av dette vil henge sammen med hvordan omfanget av dette faglige ansvaret blir definert samt hvordan denne oppgaven foreslås organisert. Departementet har i dette høringsnotatet ikke tatt konkret stilling til disse spørsmålene. Administrative konsekvenser vil bli nærmere utredet i forbindelse med utformingen av et eventuelt konkret forslag.

10 Barnevernlovens regler om organisering av statlig barnevernmyndighet

10.1 Gjeldende rett

I henhold til barnevernloven § 2-2 er de statlige barnevernmyndighetene inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Departementet er statlig sentral barnevernmyndighet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har gjennom delegasjon fått ansvar for å ivareta sentrale fellesoppgaver og holde en overordnet styring av regionene. I tillegg er direktoratet et overordnet forvaltningsorgan for regionene, slik at enkeltvedtak i regionene kan påklages til direktoratet. Direktoratet er således overordnet regionene med instruksjonsrett overfor regionene etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Direktoratet fremkommer imidlertid ikke i barnevernloven og har ingen lovpålagte oppgaver. Barnevernloven gir oppgaver til statlig regional barnevernmyndighet. Fagteamene er en del av statlig regional barnevernmyndighet. Statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå er institusjonene. De statlige institusjonene er egne forvaltningsorganer underlagt regional barnevernmyndighets instruksjonsmyndighet. De private institusjonene er å anse som forvaltningsorganer for den del av virksomheten som gjelder myndighetsutøvelse.

Se for øvrig kapittel 3.1 for nærmere beskrivelse av organiseringen av statlig barnevernmyndighet.

10.2 Bakgrunnen for forslaget

Barnevernloven gir statlig regional barnevernmyndighet en rekke oppgaver. Reglene i barnevernloven § 2-2 gjenspeiler imidlertid ikke fullt ut statlig barnevernmyndighets faktiske organisering. Direktoratets rolle som ansvarlig for sentrale fellesoppgaver knyttet til regionens lovpålagte oppgaver, fremkommer ikke i loven. Direktoratets rolle som overordnet organ går heller ikke frem, og direktoratet har fått sin myndighet gjennom delegasjon. Dette gjør bestemmelsen unødig uklar. Bestemmelsen bør i større grad vise den faktiske organiseringen av statlig barnevernmyndighet.

10.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til at det forhold at direktoratet er uten lovpålagte oppgaver, 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.

At regionen har lovpålagte oppgaver skaper videre en viss uklarhet knyttet til hvilke sentrale samordningsoppgaver loven åpner for at direktoratet kan ta på seg. En lovendring som tildeler oppgaver til etaten og ikke spesielt til region eller direktorat, vil legge til rette for en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom region og direktorat. Forslaget vil tydeliggjøre at sentralt nivå, uten hinder av loven, kan samordne de oppgavene som loven i dag tillegger regionalt nivå. Dette vil være oppgaver som mest hensiktsmessig bør utføres på sentralt nivå.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre barnevernloven § 2-2 slik at den tilpasses den faktiske organisatoriske inndelingen av statlig barnevernmyndighet.

I bestemmelsen bør det gå klart frem at Bufetat er inndelt i et sentralt og et regionalt nivå. Det følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at nivåene vil utgjøre to atskilte forvaltningsorganer. Dette er også i samsvar med dagens system. Ansvar for oppgaver etter barnevernloven kan etter dette tillegges Bufetat. Unntak må gjelde oppgavene der regionene i dag fatter enkeltvedtak, bl.a. barnevernloven § 5-8, der region og direktorat (sentralt nivå) må nevnes konkret i loven. Tilsvarende er det hensiktsmessig at oppgaver som er gitt til lokalt nivå (institusjoner) fortsatt står tilordnet institusjonsnivået.

Forslaget innebærer større frihet for etaten til å organisere sin egen virksomhet. Formålet med forslaget er imidlertid ikke å legge opp til en betydelig omfordeling av oppgaver mellom region og direktorat. Hovedvekten av oppgavene som loven i dag tillegger regionen, er oppgaver som etter sin art mest hensiktsmessig bør utføres på regionalt nivå.

Vesentlige spørsmål knyttet til organisering vil underlegges departementets styring av etaten. Blant annet legger målsettingen om å sikre et likeverdig og differensiert tiltaksapparat over hele landet, klare føringer om likeverdige regioner.

For øvrig foreslås at betegnelsen fylkesnivå erstattes med fylkesmannen. Dette er i samsvar med at statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå er fylkesmennene. Det er også fylkesmannen som gis oppgaver etter barnevernloven.

Forslaget gjelder organiseringen av statlig barnevernmyndighet. Bufetat har også oppgaver etter annet lovverk. Departementet antar at endringene i barnevernloven ikke får direkte konsekvenser for disse oppgaveområdene.

Dagens bruk av "statlig regional barnevernmyndighet" må erstattes med "Barne-, ungdoms- og familieetaten" i en rekke av barnevernlovens bestemmelser. I enkelte tilfeller benyttes imidlertid "regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten" og "sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten".

Tilsvarende endringer i terminologi må foretas i barnevernlovens forskrifter.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Barnevernloven § 2-2 skal lyde:

§ 2-2. Statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling

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

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

Barnevernloven § 2-3 andre og tredje ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal

- a) etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet,
- b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,
- c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal ha internkontroll for å sikre at oppgavene utføres i samsvar med krav fastsatt i lov eller i medhold av lov. Barne-, ungdoms- og familieetaten må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller kravet til internkontroll. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

Barnevernloven § 2-3a første ledd skal lyde:

Lovens bestemmelser om *Barne-, ungdoms- og familieetatens* oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal *Barne-, ungdoms- og familieetatens* oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen. *Kommunens vedtak om godkjenning etter § 5-8 kan påklages til sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten.*

Barnevernloven § 4-28 tredje ledd skal lyde:

Når plasseringen skjer med bistand fra *Barne-, ungdoms- og familieetaten*, jf. § 2-3, skal *Barne-, ungdoms- og familieetaten* etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplanen.

Barnevernloven § 5-1 skal lyde:

§ 5-1. Ansvar for institusjoner for barn

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Ansvar gjelder institusjoner som hører under denne loven.

Barnevernloven § 5-4 første ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes.

Barnevernloven § 5-6 skal lyde:

§ 5-6. Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover

For barn som det blir vurdert å plassere i en institusjon under en annen lov, skal *Barne-, ungdoms- og familieetaten* sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom barneverntjenesten, regional myndighet og disse institusjonene. Kongen kan gi regler om samarbeidsordninger, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper, inntaksteam o.l.

Barnevernloven § 5-8 første ledd skal lyde:

Private og kommunale institusjoner og private og kommunale sentre for foreldre og barn kan bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen eller senteret er godkjent av *regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten*. Institusjonen eller senteret kan bare godkjennes dersom det drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig måte. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak og kan påklages til *sentralt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten*. Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Barnevernloven § 5A-1 første og andre ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal gi barn som har kommet til riket og søkt asyl uten foreldre eller andre med foreldreansvar, tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige.

Tilbudet skal gjelde fra barnet blir overført fra utlendingsmyndighetene til *Barne-, ungdoms- og familieetaten* frem til det blir bosatt i en kommune eller forlater riket.

Barnevernloven § 5A-2 første ledd skal lyde:

Når barnet har opphold på et omsorgssenter, har *Barne-, ungdoms- og familieetaten* omsorgen for barnet. På vegne av *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal omsorgssenteret utøve omsorgen.

Barnevernloven § 5A-4 første ledd skal lyde:

Omsorgssenteret skal i samarbeid med barnet utrede barnets situasjon og behov og utarbeide et forslag til oppfølging av barnet mens det oppholder seg på omsorgssenteret. Forslaget skal oversendes *Barne-, ungdoms- og familieetaten* innen tre uker etter barnets ankomst til senteret. *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal innen seks uker etter barnets ankomst til senteret treffe vedtak om oppfølging av barnet mens det oppholder seg på senteret.

Barnevernloven § 5A-5 første ledd skal lyde:

Omsorgssenteret og *Barne-, ungdoms- og familieetaten* skal følge barnets utvikling nøye. Ved vesentlige endringer i barnets behov for oppfølging skal det om nødvendig treffes nytt oppfølgingsvedtak i tråd med § 5A-4 første ledd.

Barnevernloven § 5A-8 skal lyde:

§ 5A-8. Ansvar for etablering og drift

Barne-, ungdoms- og familieetaten har ansvar for at det etableres og drives omsorgssentre for mindreårige.

Barnevernloven § 5A-9 skal lyde:

§ 5A-9. Økonomisk ansvar

Utgiftene forbundet med opphold i omsorgssenter i medhold av § 5A-1 dekkes av *Barne-, ungdoms- og familieetaten*.

Barnevernloven § 6-5 skal lyde:

§ 6-5. Klage over barneverntjenestens og *Barne-, ungdoms- og familieetatens* vedtak

Enkeltvedtak som barneverntjenesten har truffet, og oppfølgingsvedtak som *Barne-, ungdoms- og familieetaten* har truffet, kan påklages til fylkesmannen.

Første ledd gjelder ikke saker som etter kapittel 7 hører under fylkesnemnda, med mindre noe annet er sagt i denne loven.

Barnevernloven § 8-2 skal lyde:

§ 8-2. *Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar*

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i riket. Regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

Barnevernloven § 9-6 skal lyde:

§ 9-6. *Rett for regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten til å kreve refusjon fra en annen region*

De utgifter regionalt nivå i Barne-, ungdoms- og familieetaten har for et barn som ved innskrivningstidspunktet har bosted i en annen region, skal dekkes av Barne-, ungdoms- og familieetaten i den regionen der barnet bor. Departementet kan gi nærmere forskrifter om retten til å kreve refusjon.

Tilsvarende endringer gjøres i §§ 4-27, 9-4 og 9-5. I disse bestemmelsene foreslås også realitetsendringer. Se kapittel 11 og 16 for forslag til bestemmelsenes utforming.

10.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at forslaget primært er av lovteknisk karakter og antar at forslaget ikke vil ha økonomiske konsekvenser av betydning. De administrative konsekvensene for statlig organisering og styring, er ikke av vesentlig betydning og er redegjort for ovenfor.

11 Barnevernlovens regulering av kommunens og statens økonomiske ansvar for barneverntiltak

11.1 Gjeldende rett

Finansieringsordningen i barnevernet fremgår av barnevernloven kapittel 9. Reglene om statens og kommunens økonomiske ansvar på barnevernområdet er i hovedsak videreført fra tidligere barnevernlov (1953).

Både staten og kommunen har et økonomisk ansvar på barnevernområdet.

Det følger av barnevernloven § 9-1 at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven.

Paragrafene 9-4 og 9-5 regulerer fordelingen av finansieringsansvaret mellom det kommunale barnevernet og statlig regional barnevernmyndighet.

Finansieringsansvaret er nærmere omtalt i Rundskriv Q-06/2007 *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet* (betalingsrundskrivet). Statlig regional myndighets ansvar for tiltak, og ansvaret for å finansiere tiltakene, er ikke alltid sammenfallende.

Det følger av § 9-4 at både statlig regional myndighet og kommunen har et økonomisk ansvar når barn blir plassert i barneverninstitusjon, fosterhjem eller senter for foreldre og barn. Statlig regional myndighet skal dekke den del av kommunens utgifter ved plassering som overstiger en kommunal egenandel. Statens betalingsansvar tilsvarer det betalingsansvaret fylkeskommunen hadde før reformen av 2004. Statens betalingsansvar utløses av fylkesnemndas vedtak hva gjelder tvangstiltak og barneverntjenestens vedtak hva gjelder frivillige tiltak. I Ot.prp. nr. 44 (1991-92) forutsettes det at barneverntjenesten må drøfte spørsmål om tiltak med fylkeskommunen før det innstilles til eller fattes vedtak om et fylkeskommunalt tiltak. Fylkeskommunen hadde imidlertid plikt til å stille tiltak til disposisjon når et barn hadde behov for et fylkeskommunalt tiltak. Ved overføringen av det fylkeskommunale ansvaret til staten i 2004, ble det lagt til grunn at tilsvarende prinsipper ble videreført.

Statens betalingsansvar gjelder for barn under 20 år. Denne aldersgrensen ble presisert ved lovendring som trådte i kraft 1. september 1998 samtidig som aldersgrensen for å opprettholde frivillige tiltak for tidligere barnevernklienter ble hevet fra 20 til 23 år.

Den kommunale egenandelen fastsettes årlig av departementet, jf. barnevernloven § 9-5. Den kommunale egenandelen er i dag høyere enn den ordinære fosterhjemssatsen, og statlig regional myndighet har derfor i praksis ikke noe økonomisk ansvar for ordinære fosterhjemsplasseringer. Ofte mottar imidlertid fosterhjemmene forsterkningstiltak, som for eksempel avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldrene eller økt arbeidsgodtgjøring der det er behov for at en av fosterforeldrene tar seg av barnet på heltid. I slike tilfeller følger det av barnevernloven § 9-4 at statlig regional myndighet skal dekke det som overstiger den kommunale egenandelen, jf. § 9-5. I betalingsrundskrivet er det presisert viktigheten av at barneverntjenesten avtaler slike forsterkningstiltak med statlig regional myndighet før tiltaket iverksettes. Regional myndighet har plikt til å inngå avtale om forsterkningstiltak når barnet har behov for det, og kan ifølge betalingsrundskrivet ikke begrunne et avslag ut fra økonomiske hensyn.

Når barn plasseres i institusjon eller i senter for foreldre og barn, skal den kommunen som har søkt om inntaket "yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional myndighet etter satser fastsatt av departementet", jf. barnevernloven § 9-5. Bestemmelsen innebærer at oppholdsutgifter utover den kommunale egenandelen i sin helhet skal dekkes av statlig regional myndighet. Det er gitt forskrift om statlig regional myndighets rett til å kreve refusjon fra kommunen for opphold i institusjon. Det

fremgår av forskriften § 4 at refusjonssatsene fastsettes og reguleres i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

I Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) fremgår det at ordningen med kommunalt delbetalingsansvar ble opprettholdt. Det ble lagt vekt på at forholdet mellom førstelinjetjenestens og annenlinjetjenestens betalingsansvar må tilpasses slik at den i størst mulig grad sikrer ”kostnadsnøytralitet” for kommunen i valget mellom ulike tiltak. Departementet ville følge kostnadsutviklingen nøye, og uttalte at det ville bli tatt initiativ til å endre satsen dersom denne ikke hadde en ”kostnadsnøytral effekt”.

11.2 Bakgrunnen for forslaget

Departementet viser til kapittel 8.3 hvor det foreslås at kommunens egenbetaling i større grad enn i dag bør gjenspeile det relative prisforholdet mellom de ulike tiltakene. Et slikt forslag gjør det nødvendig å foreslå visse endringer i §§ 9-4 og 9-5.

11.3 Departementets vurderinger og forslag

Hovedprinsippene for det økonomiske mellomværendet mellom statlig og kommunalt barnevern er regulert i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Departementet foreslår en presisering av de to lovbestemmelsene. Endringene i §§ 9-4 og 9-5 vil i seg selv ikke endre statens og kommunenes økonomiske forpliktelser etter barnevernloven. Lovendringene rokker ikke ved grunnprinsippet om at kommunene er økonomisk ansvarlig for kommunale tiltak, mens staten er økonomisk ansvarlig for statlige tiltak.

I dag henvises det i § 9-4 om statlig regional barnevernmyndighets økonomiske ansvar for barneverntjenesten til de satser som departementet kan fastsette med hjemmel i § 9-5. Dette innebærer at satsene for fosterhjem og institusjon i følge loven ses i sammenheng. Som redegjort for under kapittel 8, ser departementet behov for å kunne differensiere kommunens egenbetaling hva gjelder de ulike tiltakene i barnevernloven. Forslaget til ny § 9-4 innebærer at det tydeliggjøres i loven at departementet kan fastsette egne satser for kommunens egenbetaling for fosterhjem. Dagens bestemmelse i § 9-5 om at departementet kan fastsette satser for kommunens egenbetaling for statlige tiltak opprettholdes. Som i dag vil satsene fastsettes og reguleres i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

Det foreslås at presiseringen i dagens § 9-5 annet punktum om at det kan fastsettes satser også ved inntak i institusjon eller senter for foreldre og barn med tilknyttet spesialisttjeneste etter denne loven, tas ut av lovteksten. Departementet mener presiseringen ikke har noen praktisk betydning da betalingsansvaret også i disse tilfellene omfattes av den generelle hjemmelen i bestemmelsens første punktum.

Dagens § 9-5 inneholder en hjemmel for departementet til å gi ”forskrifter om refusjonsordningen”. I realiteten omhandler bestemmelsen kommunal egenbetaling ved bruk av statlig finansierte tiltak. Forskriftshjemmelen foreslås derfor endret til å omfatte kommunens egenbetaling.

Departementet foreslår også en forskriftshjemmel i § 9-4. I forslaget er det tydeliggjort at denne hjemmelen også kan anvendes til å presisere rammene for statens betalingsansvar etter første ledd. Dette vil åpne for en presisering i forskrift av hvilke forutsetninger som må være oppfylt for at statens betalingsansvar for bl.a. institusjonsplasser skal utløses. Det vises til kapittel 9.4.3 der det henvises til at i den grad kommunen selv går inn som kjøper av institusjonsplasser (det vil si går utenom Bufetat sitt utvalg av plasser), omfattes ikke kommunens kjøp av det statlige betalingsansvaret. Videre kan det i medhold av forskriftshjemmelen fastsettes nærmere betingelser og eventuelt et øvre tak for statens betalingsansvar. Dette er ikke aktuelt nå, men kan være temaer for vurdering ved en eventuell videreutvikling av finansieringsordningene.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Barnevernloven § 9-4 skal lyde:

§ 9-4. Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar for tiltak etter loven

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke den del av kommunens utgifter til fosterhjem, institusjon og sentre for foreldre og barn som overstiger det kommunen plikter å betale etter satser fastsatt av departementet. Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar gjelder for barn under 20 år.

Departementet kan gi forskrift om betalingsordningen, herunder forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.

Barnevernloven § 9-5 skal lyde:

§ 9-5. Kommunens økonomiske ansvar ved bruk av statlige tiltak

Ved bruk av institusjon og sentre for foreldre og barn kan Barne-, ungdoms- og familieetaten kreve kommunen for egenbetaling for oppholdsutgifter etter satser som fastsettes av departementet. Egenbetalingen skal ytes av den kommunen som har søkt om inntak for et barn i tiltaket.

Departementet kan gi forskrift om egenbetalingen.

11.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

DEL 3 Styrket rettssikkerhet for barna i barnevernet

12 Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven

12.1 Gjeldende rett

På helse- og sosialfeltet er det gitt lovfestede krav til at de tjenestene som ytes skal være forsvarlige. Forsvarlighetskravet er blant annet lovfestet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og i lov om sosiale tjenester i NAV § 4.

Barnevernloven inneholder ingen tilsvarende uttrykkelig bestemmelse om at tjenester og tiltak som ytes av barnevernet skal være forsvarlige. Et av hovedformålene med barnevernloven er ”å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid”. Videre er det et overordnet prinsipp at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til det enkelte barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Dette gjelder både i vurderingen av om det skal settes inn tiltak og ved valg av tiltak i det enkelte tilfellet. Videre fremgår det av artikkel 3 i FNs barnekonvensjon, at hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn¹⁵. De enkelte bestemmelsene i barnevernloven er ment å underbygge lovens formål og hensynet til barnets beste. Med utgangspunkt i lovens formål, hensynet til barnets beste, og allmenne rettsprinsipper er det ikke tvilsomt at barnevernet også i dag har plikt til å yte tjenester og tiltak som er faglig forsvarlige.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1. Kommunens barneverntjeneste har blant annet plikt til å gjennomgå og vurdere innkomne meldinger innen gitte frister, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 4-3. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan foreligge forhold som kan gi grunnlag for å iverksette barneverntiltak har barneverntjenesten plikt til å åpne undersøkelse, jf. barnevernloven § 4-3. Barneverntjenesten har også ansvar for å gi råd og veiledning, treffe enkeltvedtak i saker som gjelder frivillige hjelpetiltak, forberede saker for fylkesnemnda og å iverksette og følge opp tiltak. Kommunen har bl.a. plikt til å sørge for ”nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell”. Videre fremgår det av bestemmelsen at kommunen skal ha internkontroll for å sikre at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Internkontrollplikten er nærmere regulert i forskrift¹⁶. Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av barnevernloven. Internkontrollen skal tilpasses barneverntjenestens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig for å etterleve kommunens oppgaver

¹⁵ Barnekonvensjonen er inkorporert som norsk lov og har forrang ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 3.

¹⁶ Internkontrollplikten er nærmere regulert i *Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester*

etter barnevernloven, jf. § 4 i forskriften. Det fremgår av samme bestemmelse at internkontrollplikten blant annet innebærer at kommunen har plikt til å sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter på fagområdet.

Internkontrollplikten innebærer også at det må arbeides systematisk med å avdekke situasjoner der det kan eller har oppstått svikt eller mangler. Dette innebærer at man på ledernivå må etablere systemer som i størst mulig grad sikrer at menneskelig svikt ikke skjer. Dersom svikt skjer bør systemene være innrettet slik at dette fanges opp for å begrense skadevirkninger og for å forebygge at tilsvarende situasjoner skjer på nytt.

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvar for etablering og drift av barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven § 5-1. For å sikre at institusjonene holder forsvarlig nivå er det blant annet gitt krav om materiell standard, krav til bemanning og krav til de ansattes kompetanse, jf. barnevernloven § 5-10. Kravene er nærmere regulert i forskrift.¹⁷ Det fremgår av forskriften at institusjonen blant annet skal ha en stillingsplan som sikrer at driften er "faglig forsvarlig", jf. § 5 i forskriften. Videre skal institusjonen ha tilsatt personell med "tilstrekkelig nivå og bredde i kompetansen sett i forhold til institusjonens målgruppe og målsetting". Institusjonen skal også ha en arbeidstidsordning som "sikrer kontinuitet og stabilitet for beboerne". Videre skal institusjonen sørge for at de ansatte får "nødvendig faglig veiledning og opplæring".

Barneverninstitusjoner har plikt til å ha internkontroll for å sikre at institusjonen utfører sine oppgaver i samsvar med loven. Det nærmere innholdet i internkontrollplikten er regulert i forskrift¹⁸.

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner, jf. barnevernloven § 2-3 fjerde ledd. Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven, jf. § 2-3 b annet ledd. Dette innebærer at tilsynsansvaret for det første omfatter å påse at kommunene faktisk utfører de oppgavene de er pålagt etter barnevernloven. For det andre omfatter tilsynet å påse at oppgavene utføres innenfor lovens rammer. Reglene i kommuneloven kapittel 10A gjelder for fylkesmannens tilsynsvirksomhet med kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen kan pålegge kommuner å rette forhold som er i strid med bestemmelser i barnevernloven. Når det gjelder tidsfrister for barneverntjenestens oppfølging av meldinger og undersøkelser, jf. barnevernloven §§ 4-2 og 4-3, går det direkte frem av barnevernloven § 6-9 at fylkesmannen kan ilegge kommunen mulkt¹⁹.

Fylkesmannen fører også tilsyn med barneverninstitusjoner og med sentre for foreldre og barn og omsorgsentre for mindreårige, jf. barnevernloven §§ 2-3 b og 5-7. Dersom fylkesmannen finner at driften er uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på

¹⁷ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner (kvalitetsforskriften)

¹⁸ Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner

¹⁹ Forskrift om fylkesmannens adgang til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av fristene i barnevernloven § 6-9

forholdet eller nedlegge driften. Tilsynet med institusjonene er regulert i forskrift²⁰. Formålet med tilsynet er blant annet å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig og respektfull omsorg og behandling, jf. §§ 2 og 7 i forskriften.

Videre er fylkesmannen klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunens barneverntjeneste, jf. barnevernloven § 6-5 første ledd. Både vedtak om at det skal iverksettes tiltak og avgjørelser om at det ikke skal settes i verk tiltak kan påklages til fylkesmannen. Under klagebehandlingen kan fylkesmannen prøve alle sider av barneverntjenestens vedtak.

Reglene om saksbehandlingen i barnevernsaker er regulert i barnevernloven og i forvaltningsloven²¹. Det følger av barnevernloven § 6-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i loven. Saksbehandlingsreglene skal blant annet bidra til å sikre forsvarlige tjenester. Det er i tillegg et grunnleggende ulovfestet krav at saksbehandlingen skal være forsvarlig.

12.2 Bakgrunnen for forslaget

Departementet legger til grunn at tjenester og tiltak etter barnevernloven allerede i dag skal være faglig forsvarlige, både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes. Det vises til at barnevernloven inneholder detaljerte og konkretiserte krav om hvilke tjenester og tiltak som skal ytes, samt tidsfrister for gjennomføring av undersøkelser og iverksetting av vedtak. Det er et grunnleggende krav at det skal legges avgjørende vekt på å finne tiltak som er til beste for det enkelte barnet, jf. barnevernloven § 4-1.

I likhet med helse- og sosiallovgivningen, er det viktig at det også på barnevernområdet innføres en rettslig standard som setter krav til faglig forsvarlige tjenester. Dette vil etter departementets oppfatning gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne. Dessuten vil det styrke tilsynsmyndighetenes muligheter til å kontrollere forsvarligheten av tjenesten.

12.3 Departementets vurderinger og forslag

Den plikten barneverntjenesten allerede i dag har til å yte forsvarlige tjenester innebærer at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven må holde et faglig sett kvalitativt tilfredsstillende nivå, at tjenestene ytes i tide og at de ytes i et tilstrekkelig omfang. Det er også et grunnleggende krav at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Hovedformålet med å lovfeste gjeldende rett om at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige, er å understreke og tydeliggjøre kravet. Bestemmelsen vil både omfatte tjenester og tiltak som ytes av kommunens barneverntjeneste og av det statlige barnevernet.

Et lovfestet krav om forsvarlighet vil være en såkalt *rettslig standard*. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet vil bestemmes av normer utenfor selve loven. Det er

²⁰ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling

²¹ Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

derfor ikke mulig å gi en detaljert og uttømmende beskrivelse av hva som vil være innenfor eller utenfor kravet til faglig forsvarlighet. Formålet med barnevernloven og prinsippet om at det skal legges avgjørende vekt på hensynet til det enkelte barnets beste vil være grunnleggende utgangspunkter for å fastlegge det nærmere innholdet i kravet. Også anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet og i forvaltningen vil kunne bidra til å fastsette det nærmere innholdet. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet vil endre seg over tid i takt med utvikling av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet. Forsvarlighetskravet vil også bli tydeliggjort gjennom det tilsynet som utøves av tilsynsmyndighetene.

I likhet med Helse- og omsorgsdepartementet legger departementet til grunn at et forsvarlighetskrav har en dobbeltfunksjon²². Forsvarlighetskravet handler på den ene siden om forventninger til hvordan tjenestene bør være. Med dette siktes det til vurderinger av hva som er god barnevernfaglig praksis. På den annen side innebærer forsvarlighetskravet en nedre grense for tjenester og tiltak (minstestandard). Hva som anses som god praksis vil danne et utgangspunkt for å fastlegge grensen mot det faglig uforsvarlige. Dette innebærer konkrete vurderinger av hvor store avvik fra god praksis som aksepteres før avviket medfører uforsvarlighet. Mellom god barnevernfaglig praksis og forsvarlighetskravets nedre grense vil det være rom for at kommunen utøver skjønn.

Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at det kan være ulikheter mellom de kravene til god praksis som legges til grunn for barneverntjenestens arbeid og hva som må antas å være lovens krav til forsvarlige tjenester. Det er kun i de tilfeller der barneverntjenesten har opptrådt i strid med den nedre grensen for forsvarlighet, at kommunen kan anses å ha brutt dette lovkravet. Som vist ovenfor skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunens barneverntjeneste oppfylder sine lovpålagte oppgaver. Fordi tilsynet er begrenset til et lovlighetstilsyn, vil det i tilsynssammenheng særlig være forsvarlighetskravets nedre grense som er aktuell.

Dersom det i forbindelse med tilsyn avdekkes mangler knyttet til barneverntjenestens utførelse av sine lovpålagte oppgaver, beskrives disse i dag ikke som brudd på forsvarlighetskravet, men som brudd på den enkelte bestemmelse i barnevernloven og forskriftene om internkontroll. Ved å innføre et lovfestet forsvarlighetskrav vil tilsynsmyndigheten også kunne konstantere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med barnevernlovens øvrige bestemmelser. Departementet har sett eksempler på tilfeller der det antakelig ville være mer hensiktsmessig å vurdere om kommunens saksbehandling (samlet sett) har vært forsvarlig enn å vurdere om kommunen har opptrådt i strid med andre enkeltbestemmelser i barnevernloven. Et eksempel er der en familie flytter til en annen kommune og barneverntjenesten ikke varsler barnets nye oppholdskommune selv om barnet har et klart behov for videre oppfølging fra barneverntjenesten.

²² Se side 264 i *Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.*

Det å sørge for forsvarlige tjenester er en kontinuerlig prosess som krever systematisk arbeid med kvalitetsforbedring. Det kan for eksempel komme nye faglige retningslinjer eller annen ny fagkunnskap som må vurderes og implementeres. Det vil også regelmessig oppstå endringer i brukernes behov som kommunen må ta høyde for i arbeidet med å sikre forsvarlige tjenester.

Kommunen må til enhver tid ha en bemanning som er tilstrekkelig til å ivareta de oppgavene kommunen er pålagt etter barnevernloven på en forsvarlig måte. Dette innebærer bl.a. at ansatte og andre som utfører oppgaver på vegne av barneverntjenesten må ha tilstrekkelig kompetanse og nødvendige faglige kvalifikasjoner til å utføre de oppgavene de blir tildelt.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Ny § 1-1 a i barnevernloven kap. 1 skal lyde:

§ 1-1 a. *Krav til forsvarlighet*

Tjenester og tiltak etter denne loven skal være forsvarlige.

12.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Alle tjenester og tiltak som ytes etter barnevernloven må allerede i dag forutsettes å være forsvarlige både når det gjelder innhold og omfang, herunder at tjenestene skal ytes i tide. Forslaget om å innføre en ny bestemmelse i barnevernloven om forsvarlige tjenester, innebærer en presisering og tydeliggjøring av barnevernets plikt til å yte faglig forsvarlige tjenester og tiltak. Innenfor barnevernlovens rammer vil det fortsatt være opp til kommunen å vurdere valg av tjenester og tiltak ut fra sitt skjønn. Departementet legger etter dette til grunn at forslaget ikke vil medføre verken administrative eller økonomiske kostnader av betydning.

Ved vurderingen er det sett hen til de vurderinger som ble gjort i forbindelse med lovfesting av forsvarlighetskrav i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, jf. Prop. 91 L (2010-2011), og vurderinger gjort i forbindelse med lovfesting av forsvarlighetskrav i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. Ot.prp. nr. 103 (2008-2009), jf Prop. 13 L (2009-2010). Også i disse sammenhengene ble det lagt til grunn at lovfesting av krav om forsvarlige tjenester ikke ville medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

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

13.1 Gjeldende rett

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal ha rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk i ulike bestemmelser i barnevernloven. Barnevernloven § 6-3 regulerer barns rettigheter under saksbehandlingen. Alle barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Bestemmelsen inneholder også regler om når barnet selv er part i saken. Hovedregelen er at barn over 15 år er part i saken. Bestemmelsen ble ved inkorporeringen av barnekonvensjonen endret for å synliggjøre artikkel 12 på en bedre måte. Videre bestemmer barnevernloven § 7-9 at fylkesnemnda kan oppnevne en egen talsperson for barnet i saker som skal behandles for nemnda.

Det følger av barnevernloven § 6-1 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særregler som er fastsatt i barnevernloven. Også forvaltningsloven inneholder bestemmelser som gir barnet en rett til å uttale seg og få si sin mening før det tas avgjørelse som angår dem.

En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 12. Andre enn de som er parter har ikke ubetinget rett til å gjøre alle slags henvendelser ved fullmektig eller til alltid å ha med seg fullmektig når de møter personlig for forvaltningen.

13.2 Bakgrunnen for forslaget

13.2.1 Barns rett til medvirkning

Til tross for bestemmelsene i barnekonvensjonen, barnevernloven og tilhørende forskrifter om at barn skal høres, ha uttalerett og informeres, blir barnets rett til deltakelse likevel ikke alltid tilstrekkelig ivaretatt i praksis.

Behovet for å styrke barn og unges innflytelse er et gjennomgående tema i ulike innspill departementet har mottatt fra ulike aktører. Dette gjelder bl.a.

Barnevernproffene, Barnevernpanelet og ulike utvalg og arbeidsgrupper nedsatt av departementet. Det er også i Statens helsetilsyns tilsynsmelding fra 2011 påpekt at barn medvirker for lite i praksis. Videre viser evalueringen av forvaltningsreformen at barn, unge og familiers medvirkning er lite systematisert.

Barnekonvensjonens bestemmelser om deltakelse går videre enn det som spesielt er presisert i barnevernloven § 6-3. Ordlyden i § 6-3 kan gi et inntrykk av at bestemmelsen først og fremst omhandler barns rettigheter under saksbehandlingen. I henhold til

ordlyden retter den seg spesielt mot tilfeller der det skal treffes en avgjørelse som berører barnet. I juridisk teori²³ er det understreket at høring av barn bør forstås som en prosess fremfor en enkeltstående handling som ledd i en avgjørelse. Å se høring av barn som en prosess vil tjene til oppfyllelse av ideen bak konvensjonens artikkel 12. Paragraf 6-3 er ikke til hinder for at høring av barn ses som en prosess. Det er likevel etter departementets oppfatning spørsmål om barnevernloven bør endres slik at den i større grad synliggjør konvensjonens mål og verdier.

13.2.2 Tillitsperson

Barna i barnevernet møter mange voksne både i selve barnevernet og hos alle samarbeidspartnerne. Likevel finner barnet ikke alltid en voksen som de er så trygge sammen med og har slik tillit til at de klarer å fortelle om vanskelige forhold. Mange barn og unge i barnevernet har uttrykt ønske om å velge en person som kan være med på møter. Blant annet har Barnevernproffene formidlet et ønske om at alle barn og unge som må flytte hjemmefra skal kunne ha en tillitsperson. Dette skal være en person som de stoler på og har tillit til, for eksempel en fra sin egen slekt. Dersom det ikke er naturlig å finne en i slekten, kan det være en lærer, en voksen venn eller andre i nærmiljøet. Også barnevernpanelet uttrykte i sin rapport at barn og unge i barnevernet i størst mulig grad må ha innflytelse på hvilke voksne de skal formidle tanker, erfaringer og ønsker til.

13.3 Departementets vurderinger og forslag

13.3.1 Barns rett til medvirkning

Det er nær sammenheng mellom menneskers selvfølelse og verdighet og graden av kontroll man opplever å ha i eget liv. Dersom barna selv har vært delaktige i beslutninger som gjelder dem, får beslutningene større legitimitet. På samme måte vil hjelpen barna får, bli bedre tilpasset og ha større effekt når de selv får anledning til å gi tilbakemelding på hjelpen.

God informasjon kan bidra til en styrket identitet, forståelse og opplevelse av sammenheng og forutsigbarhet i barnets eget liv. Barnets uttalerett er nødvendig for at det skal være mulig å ta hensyn til barnets meninger. Likevel kan det se ut til at barn i barnevernet i dag i for liten grad kommer til orde. Det kan også se ut til at det heller ikke er nok kunnskap i feltet om hvordan barn og unge kan medvirke som hovedpersoner i eget liv.

Etter departementets oppfatning bør praktiseringen av barn og unges medvirkning, deltakelse og medbestemmelse i barnevernet styrkes. I dette ligger også at det må sikres at barn og unge gis informasjon om livene sine, det som er bestemt og det som skal bestemmes.

²³ Kirsten Sandberg "Barnekonvensjonen", 2. utgave

Begrepsbruk

Det er ingen klare definisjoner av begrepene ”medvirkning”, ”medbestemmelse” og ”deltakelse”. Det er viktig å benytte et overordnet begrep som omfatter alle prosessene som det ønskes at barnet skal ta del i.

Etter departementets oppfatning bør det benyttes et begrep som ivaretar barns rettigheter uten at de samtidig pålegges noen plikter. Man må være svært forsiktig med å gi barn et ansvar som ikke tjener dem. Barn kan lett komme i lojalitetskonflikter mellom foreldrenes interesser og hvilke beslutninger som er til barnets beste. På denne bakgrunn vil derfor begrepet ”medbestemmelse” lett kunne gis et innhold som stiller for store krav til barnet. Begrepet ”medbestemmelse” kan også være vanskelig å benytte da barnet kan tro det både skal og kan bestemme mer enn hva som i mange tilfeller vil være faglig forsvarlig. Samtidig kan begrepet ”deltakelse” lett forstås dit hen at det ikke stiller så store krav til at barnet aktivt gir uttrykk for sin oppfatning.

Departementet finner etter en samlet vurdering at begrepet ”medvirkning” er det mest dekkende når det gjelder å få frem viktigheten av at barnet skal ha reell innflytelse i alle de prosesser som barnet deltar i under sin kontakt med barnevernet. Ved å benytte dette begrepet blir det tydeliggjort at barnet er blitt godt og skikkelig informert, blitt hørt, har fått anledning til å uttale seg i trygge omgivelser og på måter som gir barnet en følelse av å bli lyttet til og tatt hensyn til. Da vil man kunne si at barnet har medvirket, selv om det i noen situasjoner og tilfeller må bestemmes noe annet enn det som barnet selv ville ønsket.

Innholdet i kravet til medvirkning

Etter barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 1 skal barnets synspunkter tillegges ”behørig vekt”. Dette omfatter at barnet har rett til å få uttale seg, bli lyttet til og at det barnet sier blir tatt hensyn til. Når barna lyttes til skal de oppmuntres til å gi sitt syn på situasjonen, formidle sine bekymringer og sine behov. Det må hele veien ansføres til at barnet blir godt informert etter sin alder og modenhet. Dette er viktig for bl.a. å skape forutsigbarhet og forståelse i en ofte vanskelig og mange ganger kaotisk og uoversiktlig situasjon.

Barna bør få forståelse for at de kan ha innflytelse på avgjørelser som fattes uten at barnet samtidig får noe tyngende ansvar. Dette er også understreket i NOU 2012:5 (Raundalenuutvalget) hvor det fremgår:

”Barnet skal anses og respekteres som likeverdig, men selv om den menneskelige person har likhet i verd med de voksne, kan et barn ikke rettmessig avkreves like stor rett og evne som voksne til å fatte beslutninger (treffe valg) av avgjørende betydning for det”.

Hva som er til barnets beste må avgjøres etter at barnets syn er tatt i betraktning. Det er nær forbindelse mellom barnets uttalerett og barnets beste. Også barnekonvensjonen artikkel 12 om barns rett til å bli hørt har nær sammenheng med

artikkel 3 om barnets beste. Kirsten Sandberg²⁴ uttaler at *”Ved siden av at uttaleretten i seg selv ivaretar barnets menneskeverd, kan barnets uttalelser ha betydelig interesse i opplysningen av en sak. Ivaretagelsen av denne retten vil dermed være viktig for barneperspektivet i dets egentlige forstand, som innebærer at forholdene sees med barnets øyne.”* Generell kommentar nr. 12 (2009) fra FNs barnekomité²⁵ om barnets rett til å bli hørt, presiserer at det ikke er noen motsetning mellom de to artiklene; de utfyller hverandre. Artikkel 3 styrker funksjonen til artikkel 12 som er å legge til rette for barns sentrale rolle i alle beslutninger som angår dem.

Etter departementets oppfatning må høringen av barnet ses som en prosess. Retten til medvirkning for barn og unge må utøves under hele saken og under hele forløpet i barnevernet, slik det også fremheves i generell kommentar nr. 12. Det er av vesentlig betydning at barnets perspektiv og meninger inkluderes i vurderingen av hva som er barnets beste. Dette vil gjelde fortløpende ved undersøkelser, når barnet er i tiltak og ved utarbeidelse og endringer av tiltaksplaner. Samtidig må det tydeliggjøres at barnet ikke har noen plikt til å uttale seg. I alle situasjoner bør barnet kunne oppfatte og føle at det blir tatt vare på.

Dersom et barn er i en utsatt situasjon og tiltak må iverksettes umiddelbart, har barneverntjenesten rett og plikt til å gripe inn. Barneverntjenesten må da treffe midlertidige akuttvedtak. Barnets rett til medvirkning må da tilpasses situasjonen og ikke komme i konflikt med behovet for en rask handling fra barneverntjenesten.

En overordnet bestemmelse i barnevernloven om medvirkning vil etter departementets oppfatning understreke barnets generelle rett til å delta i alle forhold som berører det, ikke bare når det skal treffes formelle avgjørelser. Hensikten vil være å bidra til at barnets synspunkter kommer frem, og å gi barnet større grad av trygghet og opplevelse av sammenheng i sin livssituasjon. Samtidig vil en slik overordnet bestemmelse om medvirkning kunne bidra til å fremskynde etablering av systemer som sikrer barns deltakelse og tilbakemeldinger, jf. barnevernlovens bestemmelser om internkontroll.

Det foreligger stadig mer kunnskap om hvordan samtaler med barn kan gjennomføres når et barns omsorgssituasjon skal undersøkes, tiltak igangsettes eller følges opp. Det må legges til rette for at barna gis gode muligheter til å delta som aktive informanter i saker som omhandler dem. Samtidig må de barna som ikke kan eller tør fortelle hvordan de opplever virkeligheten, få slippe å si noe. De barna som ønsker å ha mulighet til å fortelle om seg selv må bli lyttet til og tatt på alvor.

Barns medvirkning krever tilrettelegging fra voksne som både gir informasjon og bidrar til at barnets mening bringes frem. Både barneverntjenestens ansatte,

²⁴ ”Barnekonvensjonen”, 2. utgave

²⁵ FNs barnekomité utgir generelle kommentarer (general comments) om tolking av enkelte artikler i barnekonvensjonen eller særlig viktige spørsmål. De generelle kommentarene er verdifulle retningslinjer for tolkingen og anvendelsen av barnekonvensjonen. Barne- og likestillingsdepartementet har fått oversatt de generelle kommentarene til norsk og de ligger på departementets hjemmesider.

fosterforeldre, institusjonsansatte, de som utøver tilsyn og andre som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barnet, bør få til en samhandling der man lykkes bedre i å realisere barnets rettigheter. Dette vil bedre beslutningsgrunnlaget og øke kvaliteten og treffsikkerheten i tiltakene.

Departementet foreslår å tydeliggjøre plikten til og viktigheten av at barn og unge i barnevernet får mulighet til god informasjon og medvirkning under hele saken og forløpet i barnevernet. Det foreslås at det tas inn en overordnet lovbestemmelse om barns medvirkning i lovens kapittel 4 om særlige tiltak. Departementet mener at en slik bestemmelse bør omfatte alle forhold som vedrører barnet. Alle instanser som har oppgaver etter barnevernloven bør omfattes av en slik overordnet bestemmelse, og barnets rett til medvirkning skal gjelde i alle forhold som vedrører barnet.

Departementet vil ta initiativ til at det utarbeides retningslinjer som gir barneverntjenesten god veiledning om hvordan man kan sikre at barn og unges rett til medvirkning kan ivaretas. Det bør herunder utarbeides retningslinjer for hvordan barnevernet under sin saksbehandling best kan dokumentere hvordan barnet har medvirket i egen sak, og hva som har vært barnets syn på saken. Slike retningslinjer bør også omhandle det nærmere innholdet i kravet til medvirkning.

13.3.2 Tillitsperson

Det er den kommunale barneverntjenesten som har i oppgave å sikre at barnets beste blir ivaretatt på en profesjonell og faglig god måte. Barneverntjenesten skal også ha kompetanse når det gjelder å ivareta barnets behov for å medvirke i egen sak. Departementet legger til grunn at barnet ofte vil oppleve at det blir tilstrekkelig sett og ivaretatt av de personer som møter barnet. Det er imidlertid ikke alltid at barnet føler seg komfortabel med de ulike profesjonelle voksne og at kjemien stemmer. I møter med barnevernet kan enkelte barn oppleve at det kan være trygt å ha med seg en person de kjenner godt fra før og som kan gi dem støtte i møtet. Barnets rett til deltakelse har heller ikke vært tilstrekkelig ivaretatt i praksis.

Departementet har forståelse for bl.a. Barnevernproffenes ønske om at barnet skal kunne ha en person å støtte seg til som han eller hun har særlig tillit til. Selv om forvaltningsloven § 12 på visse vilkår åpner for at en part kan la seg bistå av advokat eller annen fullmektig, er denne bestemmelsen ikke spesielt utformet med tanke på barnevernsaker. Forvaltningsloven § 12 vil derfor ikke fullt ut dekke de situasjoner som bl.a. Barnevernproffene har beskrevet.

Departementet mener derfor at det bør presiseres i barnevernloven at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til. En slik tillitsperson vil etter departementets oppfatning bidra til en ytterligere styrking av barnets rett til medvirkning. Denne tillitspersonen vil kunne gi barnet større trygghet i sitt møte med barnevernet.

De fleste barn som mottar tiltak fra barnevernet mottar frivillige hjelpetiltak. I slike situasjoner vil barnets foreldre ivareta barnets interesser, og vil også ha det juridiske ansvaret for barnet. Dette gjelder også for barn som mottar tiltak på grunn av alvorlige atferdsvansker. Departementet mener derfor at lovbestemmelsen bare bør gjelde der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. At lovbestemmelsen er avgrenset på denne måten, innebærer imidlertid ikke at barneverntjenesten er avskåret fra å la barnet ha med seg en særlig tillitsperson også i andre tilfeller. Dette må barneverntjenesten vurdere konkret i hvert enkelt tilfelle og i samråd med foreldrene.

Barnevernet har taushetsplikt, jf. barnevernloven § 6-7. Etter bestemmelsens tredje ledd kan barneverntjenesten på nærmere fastsatte vilkår gi opplysninger til andre forvaltningsorgan. Denne bestemmelsen åpner dermed ikke for at opplysninger gis til en tillitsperson. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er taushetsplikten imidlertid ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet kan opplysningene brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Forvaltningsloven § 13 b nr. 2 åpner således for at opplysninger etter en konkret vurdering kan gis til en tillitsperson.

En tillitsperson skal først og fremst være en støtteperson for barnet, slik at barnet lettere kan gi uttrykk for sine synspunkter overfor barneverntjenesten. Barneverntjenesten må informere barnet om muligheten til å ha med seg en tillitsperson.

Barneverntjenesten bør være svært lydhør overfor barnets ønsker om valg av tillitsperson. Etter en omsorgsovertakelse vil det imidlertid være barneverntjenesten som har omsorgen for barnet, og som derfor må sikre at barnets beste blir ivaretatt. I noen saker vil barneverntjenesten ut fra sitt omsorgsansvar for barnet kunne nekte barnet å ha med seg en bestemt person som sin tillitsperson. Departementet legger for eksempel til grunn at foreldre som er fratatt omsorgen ikke vil kunne fylle rollen som tillitsperson. Dette har blant annet sammenheng med mulige interessekonflikter mellom foreldrene og barnet. Departementet legger videre til grunn at personer som kan skade barnets interesser eller ha en svært uheldig innflytelse på barnet ikke bør kunne være tillitsperson.

Det vil ikke være barneverntjenestens oppgave eller ansvar å finne frem til en tillitsperson, og barneverntjenesten skal heller ikke formelt godkjenne denne personen. Det etableres således ingen særskilt ordning rundt oppnevning av tillitspersoner, og tillitspersonen vil ikke ha noen rettigheter eller plikter utover det å være en støtte for barnet. Tillitspersonen vil dermed ikke ha en egen formell rolle i barnevernsaken. Dette innebærer for eksempel at tillitspersonen i utgangspunktet ikke vil ha lovbestemt taushetsplikt. Fordi tillitspersonen vil få tilgang til personsensitive opplysninger mener departementet likevel at tillitspersonen må kunne pålegges å undertegne en taushetserklæring. Tillitspersonens adgang til å kommunisere med andre aktører i barnevernet, som for eksempel den som utfører tilsynet med barnet, vil avhenge av innholdet i en slik erklæring.

Etter barnevernloven § 6-10 skal en rekke personer som utfører oppgaver for barneverntjenesten legge frem politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Selv om en tillitsperson ikke vil utføre oppgaver for barneverntjenesten, mener departementet at det er viktig at også tillitspersonen av hensyn til barnets sikkerhet legger frem en politiattest. Departementet vil derfor foreslå at også tillitspersoner nevnes eksplisitt i lovens § 6-10.

Departementet ser at det kan være behov for å kunne gi nærmere bestemmelser om tillitspersonens oppgaver og funksjon. Dette gjelder blant annet bestemmelser om tillitspersoners egnethet og bruk av taushetserklæringer. Departementet vil derfor foreslå at det gis en adgang for departementet til å gi nærmere forskrifter om tillitspersonens oppgaver og funksjon.

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Barnevernloven § 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.

Det forslås også at tillitspersonen inntas i barnevernloven § 6-10 om politiattester. Se kapittel 20.3 for forslag til lovtekst.

13.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Selv om dagens lovverk hjemler barns rett til å bli hørt, vil en overordnet bestemmelse om medvirkning kunne bidra til en bevisstgjøring og en reell styrking av barns deltakelse. Det samme vil en understreking av barnets mulighet til å ha med seg en person de har tillit til. Dette vil føre til at barnevernet får mer informasjon om barnets situasjon og velferd, og dermed også et bedre beslutningsgrunnlag i valg av tiltak. Ved riktig anvendelse, kan denne informasjonen ruste barnevernet til å gi barn og unge et bedre og mer treffsikkert tilbud.

Økt medvirkning fra barn og unge vil også kunne bidra til at kvalitetsaspektet i barnvernet blir mer målbart. Barnas tilbakemeldinger kan inngå som en del av vurderingen av kvaliteten i tilbudet. Dette vil bidra til å fremheve den faglige tenkningen, fordi kvaliteten i større grad vil likestilles med andre målbare resultater.

Økt treffsikkerhet i valg av tiltak og bedre mål på kvalitet vil først og fremst gi en gevinst som tilfaller barnet. Samfunnets gevinst av økt medvirkning, kommer som følge av at et mer treffsikkert tilbud og vil gi reduserte kostnader, både nå og i fremtiden.

Samtaler med barn krever ressurser, både i form av kompetanse og tid, hos barneverntjenestens ansatte, fosterforeldre, institusjonsansatte, ansatte hos fylkesmennene og andre som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med barna. Barns rett til å bli hørt finnes imidlertid allerede i dagens lovverk. Innføring av en overordnet bestemmelse om medvirkning, vil derfor ikke innebære nye plikter eller oppgaver for det statlige eller kommunale barnevernet. Barnevernet må selv prioritere midler til barns medvirkning innenfor sine budsjetter.

En ny bestemmelse om tillitsperson vil ikke pålegge barneverntjenesten noen nye oppgaver, annet enn bare å legge til rette for at barnet får anledning til å ta med seg denne personen. Forslaget innebærer således ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for kommunene. Forslaget vil kunne innebære noe merarbeid for politietaten i forbindelse med utstedelse av politiattester. Departementet legger imidlertid til grunn at dette ikke vil medføre merkostnader av betydning.

14 Begrepsbruken i barnevernloven

14.1 Gjeldende rett

Barnevernloven bruker en rekke steder begrepet fosterhjem. Det samme gjelder begrepene institusjon og tilsynsfører. Loven omtaler også barn med alvorlige atferdsvansker. Lovens forarbeider inneholder ingen drøfting av begrepsbruken.

14.2 Bakgrunn for forslaget

I Stortingsmelding nr 1 fra barn og unge i Norge uttaler Barnevernproffene følgende: *”Vi må forstå og like ordene barnevernet bruker, da er det lettere å kjenne seg trygg, forstå det de sier og bestemmer – og å kunne være med å bestemme. Ordet barnevern er et fint ord, det vil vi beholde. Men mange av ordene barnevernet bruker, kan gjøre det lett å kjenne seg annerledes, stempla, rar eller problematisk. De skaper avstand og utrygghet. Det er ord som brukes mye og vi trenger dem for å forklare livet vårt til venner, klassekamerater og tilfældige bekjente.”*

Også Barnevernpanelet mener det er grunnleggende at barn, unge og foreldre forstår og kan identifisere seg med de ord og begreper som brukes i barnevernet. Dette er nødvendig for å kunne føle seg trygg, for å oppfatte informasjonen som gis og for å forstå de beslutningene som skal tas. Ikke minst må barn og unge kunne forstå hva som sies for å kunne være bidragsytere i eget liv.

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.

Begrepet "barn med alvorlige atferdsvansker" ble introdusert med barnevernloven av 17. juli 1992. Begrepet omtaler barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruker rusmidler eller som på annen måte viser alvorlige atferdsvansker. I barnevernets fagmiljøer er begrepet godt innarbeidet og de respektive paragrafene omtales ofte som "atferdsparagrafene". Institusjonene som tar imot unge plassert etter paragrafene omtales som "atferdsinstitusjoner".

Måten og konteksten begrepet atferd benyttes på, er med jevne mellomrom blitt gjenstand for diskusjon i barnevernets fagmiljøer. En sentral innsigelse er at begrepet "barn med alvorlige atferdsvansker" alene viser til egenskaper ved barnet og i liten grad anerkjenner barnets handlemåte som en reaksjon (eventuelt en nødvendig reaksjon) på sine omgivelser, konteksten barnet lever under og hvordan barnet blir møtt på i samspill med andre.

14.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet tar utgangspunkt i de begreper som benyttes i barnevernloven, da det er disse som er mulig å forandre ved en lovendring. Dette gjelder begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker. Når det gjelder ordet tilsynsfører, vises til forslaget i kapittel 20.

Spørsmålet blir om det er nok tungtveiende grunner til at disse begrepene i barnevernloven bør endres.

På den ene siden har flere av begrepene som ønskes erstattet vært benyttet i barnevernlovgivningen og av barnevernet i en årrekke. De er derfor godt innarbeidet. Dette gjelder ikke minst begreper som begynner med "foster", jfr. blant annet fosterbarn, fosterforeldre og fosterhjem mv. Det vil være en krevende omstilling for alle som arbeider innen fosterhjemsfeltet dersom dette begrepet blir byttet ut med et annet.

På den annen side er det godt innarbeidede begrepet "mødrehjem" forholdsvis nylig blitt erstattet med uttrykket "senter for foreldre og barn" uten at det har skapt store vansker. Først og fremst skyldes den nye begrepsbruken samfunnsutviklingen som har funnet sted når det gjelder likestilling mellom kjønnene.

Det er sjelden likegyldig hvilke begreper man bruker i forskjellige sammenhenger. Dersom man arbeider innenfor hjelpeapparatet, vil man kunne oppleve at begrepene man velger å benytte påvirker forholdet mellom en selv og brukerne. Dette kan igjen få betydning for utfallet av en sak. Barnevernet bør være seg dette bevisst, og derfor ordlegge seg på en måte som bidrar til å skape forståelse og respekt mellom fagfolk og barn og foreldre.

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.

14.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endret begrepsbruk vil kunne medføre kostnader, i den grad man blir nødt til å oppdatere og produsere nytt informasjonsmateriell og alt annet skriftlig materiell.

15 Hjelpetiltak for barn og barnefamilier

15.1 Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 4-4 første ledd skal barneverntjenesten bidra til å gi det enkelte barn gode levevilkår og utviklingsmuligheter ved råd, veiledning og hjelpetiltak. I forarbeidene til denne bestemmelsen (Innst. O. nr. 80 (1991-1992)) uttales det at bestemmelsen er ment som en retningsgiver hva gjelder anvendelsen av de tiltak som § 4-4 omhandler.

Paragraf 4-4 annet ledd angir vilkårene for å iverksette hjelpetiltak og nevner enkelte av de tiltak som kan iverksettes. Det er ikke noe krav om at de strengere vilkårene for omsorgsovertakelse etter § 4-12 og § 4-8 er til stede. Vurderingen av når, og i hvilke tilfeller, hjelpetiltak skal benyttes beror på skjønn. Ut fra § 4-4 annet ledd skal barneverntjenesten sørge for å sette i verk hjelpetiltak når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har særlig behov for det. At barnet må ha et særlig behov innebærer at det enkelte barn må ha et behov utover det barn i alminnelighet vil ha.

Dette innebærer for eksempel at nedsatt funksjonsevne hos et barn i seg selv ikke gir grunnlag for å iverksette et hjelpetiltak etter loven. Barnet må ha et behov utover selve den nedsatte funksjonsevnen – altså et behov utover det de fleste barn i samme situasjon vil ha.

Paragraf 4-4 annet ledd gir anvisning på hjelptiltak som kan benyttes, slik som støttekontakt, barnehageplass, besøkshjem, opphold i senter for foreldre og barn eller andre foreldrestøttende tiltak. Oppregningen er ikke uttømmende. Hjelptiltak etter barnevernloven kan derfor omfatte et bredt register av tiltak, som *både* retter seg direkte mot barnets behov *og* går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Tiltak etter § 4-4 annet ledd kan benyttes hver for seg eller i kombinasjon med andre tiltak. I departementets retningslinjer om hjelpetiltak heter det blant annet at utgangspunktet er å styrke familiens muligheter til å gi barna en god oppvekst, og at det derfor er viktig å finne frem til tiltak som styrker familiens ressurser. Tiltak som omhandlet i annet ledd kan bare gjennomføres som frivillige tiltak, det vil si når den private part samtykker i bruk av dem.

I barnevernloven § 4-4 tredje ledd presiseres det at barneverntjenesten også kan yte økonomisk stønad som hjelpetiltak for barnet. Bestemmelsen om økonomisk hjelp kom i forbindelse med ny barnevernlov i 1992. Denne bestemmelsen er lite omtalt i forarbeidene. I Ot.prp nr 44 (1991-1992) heter det: *"I enkelte tilfelle vil det kunne være til konkret hjelp for barnet at det gis økonomisk stønad. Departementet vil derfor foreslå*

inntatt en bestemmelse om at barneverntjenesten kan yte slik stønad som hjelpetiltak. Departementet vil imidlertid presisere at slik stønad ikke skal ytes som erstatning for økonomisk sosialhjelp etter lov om sosiale tjenester m.v. Økonomisk stønad etter lov om barneverntjenester kan bare ytes som hjelpetiltak for barnet, f.eks. til dekning av utgifter til ferie og leiropphold og andre fritidsaktiviteter etc.”

15.2 Bakgrunnen for forslaget

Barneverntjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for å styrke familiens muligheter til å gi barna en god oppvekst, og det er derfor viktig å finne frem til tiltak som styrker familiens ressurser. Med å styrke familiens ressurser menes å sette i verk tiltak som både er rettet direkte mot barnets behov og som går ut på å bedre foreldrenes omsorgsevne.

Barnevernstatistikk viser et høyt forbruk av hjelpetiltak som i begrenset grad styrker foreldreferdigheter, barnets utvikling og samspillet mellom barn og foreldre. I statistikken går det frem at hjelpetiltak som barnehage, støttekontakt, økonomisk hjelp osv. er hyppig brukt. Det er også disse tiltakene som er nevnt som eksempler på mulige hjelpetiltak i loven. Tiltakene er typiske avlastningstiltak som ikke nødvendigvis i seg selv styrker foreldreferdighetene eller bedrer samspillet mellom foreldre og barn.

Departementet ser at de hjelpetiltakene som nevnes i loven kan virke begrensende på barneverntjenestens valg av tiltak. Departementet er videre opptatt av at de tiltakene som barneverntjenesten benytter bidrar til at barnets situasjon bedres. Departementet mener det er viktig med en bevisstgjøring når det gjelder formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å endre ordlyden i § 4-4 for å hindre at det skjer en begrensning i tiltaksbruken og for å bevisstgjøre barneverntjenesten når det gjelder formålet med den hjelpen som skal gis.

15.3 Departementets vurderinger og forslag

Målet med barneverntjenestens arbeid er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Formålet er videre å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1-1.

Hjelpetiltakene omfatter et bredt register. De kan rette seg mot barnets behov, eller ha som hensikt å bedre foreldrenes omsorgsevne. Det er i forskningen vanlig å skille mellom kompenserende og strukturendrende hjelpetiltak. *Kompenserende hjelpetiltak* kompenserer og avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon. Kompenserende hjelpetiltak utgjør i dag en stor del av iverksatte tiltak i det kommunale barnevernet. Eksempler på kompenserende tiltak som ofte er i bruk er støttekontakt, besøkshjem og økonomisk støtte. *Strukturendrende tiltak* skaper mer varige endringer i familien. Endringene skjer blant annet ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspill, bygge opp foreldrenes kompetanse, ansvarliggjøre de involverte og aktivere nettverk rundt barnet.

Eksempler på strukturendrende tiltak er De utrolige årene, Marte-Meo, Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) og familieråd.

Dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskalerer og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, mener departementet at tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bør være av strukturendrende karakter. Det vil si at de bør ha som formål å bidra til positiv endring i familien gjennom å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak av mer kompenserende karakter. Departementet ser likevel at slike tiltak i større grad bør brukes som et supplement til endringstiltakene. I mange tilfeller er det behov for flere typer tiltak for å avhjelpe situasjonen i en familie.

Til tross for at opplistingen i § 4-4 annet ledd kun er ment som eksempler på mulige tiltak barneverntjenesten kan sette inn, kan eksemplene i bestemmelsen lett oppfattes som anbefalte tiltak. Dersom dette er tilfellet vil opplistingen kunne virke begrensende på barneverntjenestens arbeid. De kan oppleves som trygge alternativer og dermed som enklere å ta i bruk enn andre tiltak som ikke er nevnt i loven.

Ulempen ved å endre § 4-4 er imidlertid at opplistingen av tiltak er godt kjent og innarbeidet i barneverntjenesten. Ved å endre bestemmelsen kan det oppstå usikkerhet rundt hvilke hjelpetiltak som kan benyttes. I tillegg er det slik at de nevnte eksemplene gjør det enklere for barna og foreldrene å forstå hva barnevernet kan bidra med. En endring i loven vil kunne bidra til at familier i mindre grad tar kontakt med barnevernet fordi de er usikre på hva slags hjelp barnevernet faktisk gir.

Departementet er imidlertid kjent med at tiltaksbruken i barnevernet har endret seg mye den senere tid. Tilbakemeldinger som departementet har fått, tyder på at det benyttes en rekke hjelpetiltak som faglig sett fremstår som mer relevante enn de som fremgår av eksemplene på tiltak i § 4-4 annet ledd. På bakgrunn av dette mener departementet at det er grunnlag for å endre § 4-4 annet ledd slik at eksemplene på hjelpetiltak fjernes og formålet med hjelpetiltakene tydeliggjøres. En slik endring vil ikke innebære en begrensning av hvilke hjelpetiltak som kan iverksettes etter loven. Dette innebærer at også de tiltak som er nevnt i eksemplifiseringen i dagens lov fremdeles kan benyttes

Som en følge av at § 4-4 annet ledd endres, mener departementet at også barnevernloven § 4-4 tredje ledd om økonomisk stønad bør utgå. Dette fordi økonomisk hjelp er et ytterligere eksempel på hva slags hjelp barnevernet kan gi.

I likhet med de øvrige hjelpetiltakene som er nevnt i dagens lov, vil barneverntjenesten fortsatt ha muligheten til å kunne yte økonomisk stønad innenfor de snevre rammer forarbeidene til dagens lov gir. Mulighet til å yte økonomisk stønad er ikke avhengig av at tiltaket er spesifisert i loven.

Departementet er kjent med at en god del av barnevernets ressurser brukes på det som kan forstås som "lav-risiko"-familier med utfordringer knyttet til levekår snarere enn omsorgssvikt. Gjennom forskningsprosjektet "Det nye barnevernet" er det blant annet avdekket at hjelp fra barnevernet av mer varierende forebyggende karakter er utbredt. Det vises til at en betydelig del av familiene som får hjelpetiltak fra barnevernet har levekårsutfordringer og velferdsbehov, uten at det foreligger akutt risiko for omsorgssvikt eller avvikende atferd hos barna. I slike tilfeller bidrar barnevernet med praktisk hjelp, avlastning og økonomisk bistand til familiene.

Dette kan forklare den hyppige bruken av økonomisk stønad som hjelpetiltak. I 2010 var det i følge tall fra SSB 10 550 barn og unge som mottok økonomisk hjelp fra barnevernet. Å yte økonomisk stønad til utsatte barn og unge og deres familier er imidlertid en oppgave som fortrinnsvis ligger hos arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), og ansvaret for å ivareta barn som vokser opp i lav-inntektsfamilier er presisert i den nye loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I lov om sosiale tjenester fra NAV som trådte i kraft 1. januar 2010, fremgår det i formålsparagrafen at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Departementet foreslår etter dette å endre barnevernloven § 4-4 annet og tredje ledd. Et alternativ kan være å skifte ut dagens eksempler slik at opplistingen blir mer i samsvar med den faglige utviklingen som har funnet sted den senere tid. En slik endring vil imidlertid raskt kunne bli like begrensende som dagens eksemplifisering er. Departementet vil derfor foreslå å fjerne eksempelfiseringen i § 4-4 annet og tredje ledd.

Etter departementets oppfatning bør bestemmelsen i stedet inneholde en angivelse av hva som er formålet med et hjelpetiltak, og således i større grad fokusere på hva som er ønsket virkning av et slikt tiltak. Ved å tydeliggjøre formålet med tiltakene vil barneverntjenesten kunne oppleve å stå friere med hensyn til hva slags tiltak de velger. Samtidig vil en slik tydeliggjøring bidra til en større bevissthet rundt valget av tiltak. På denne bakgrunn vil departementet foreslå at det i § 4-4 første ledd inntas en presisering av at formålet med hjelpetiltak skal være å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås 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. Nåværende fjerde og femte ledd blir tredje og fjerde ledd.

15.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å endre § 4-4 i barnevernloven innebærer ikke at barneverntjenesten får nye oppgaver. Det vil fortsatt være opp til barneverntjenesten i den enkelte kommune å vurdere valg av tiltak ut fra sitt faglige skjønn.

Departementet legger etter dette til grunn at forslaget ikke vil medføre verken administrative eller økonomiske kostnader av betydning.

16 Regulering av institusjoner med behandlingshjem

16.1 Gjeldende rett

Barn med alvorlige atferdsvansker kan med hjemmel i barnevernloven § 4-24 eller § 4-26 plasseres i institusjon for behandling. Paragraf 4-24 regulerer plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke mens § 4-26 regulerer tilbakehold i institusjon på grunnlag av samtykke. Barnet som plasseres må ha vist alvorlige atferdsvansker enten ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte. Kriteriet ”på annen måte” er i barnevernlovens forarbeider beskrevet som ”annen form for utpreget normløs atferd”. Dette er eksemplifisert som ”prostitusjon og manglende tilknytning til normalt livsmønster for barn i tilsvarende aldersgruppe”.

Fosterhjem med særlige forutsetninger

Etter barnevernloven § 4-27 kan det bestemmes at barn med alvorlige atferdsvansker kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger. Fosterhjem med særlige forutsetninger er et eget plasseringsalternativ som er forbeholdt barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Disse hjemmene er ment å være et alternativ til institusjonsplassering. Dette har skjedd i relativt begrenset omfang.

Det fremgår av forarbeidene til barnevernloven at fosterhjem med særlige forutsetninger er å anse som institusjoner ved anvendelse av §§ 4-24 og 4-26, men at de ikke går inn under de generelle institusjonsbestemmelser i kapittel 5 i barnevernloven, jf. Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven), merknaden til § 4-27. Disse hjemmene er derfor verken fullt ut institusjoner som faller inn under bestemmelsene i barnevernloven kapittel 5, eller fosterhjem som faller inn under barnevernloven § 4-22.

Fosterhjem med særlige forutsetninger skal ikke godkjennes av kommunen slik fosterhjem skal etter barnevernloven § 4-22. Hjemmene skal heller ikke kvalitetssikres etter Forskrift om kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner av 10. juni 2008 (kvalitetsforskriften) eller godkjennes etter Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet (godkjenningsforskriften), slik institusjoner skal etter barnevernloven kapittel 5.

Hjemmene skal imidlertid kvalitetssikres av statlig regional barnevernmyndighet etter Barne-, ungdoms – og familiedirektoratets retningslinjer av 3. mai 2007. Hjemmene er videre underlagt fylkesmannens tilsynsmyndighet etter Forskrift om tilsyn med barn og unge i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling av 11. desember 2003 (tilsynsforskriften). Av forskriften § 1 går det frem at den gjelder tilsvarende for fosterhjem med særlige forutsetninger etter barnevernloven § 4-27.

Det følger av de ovenfor nevnte retningslinjer fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet at fosterhjem med særlige forutsetninger generelt sett må følge de alminnelige krav til fosterhjem, jf. retningslinjene punkt 5. I tillegg skal hjemmene være særlig egnet til å ta i mot barn med alvorlige atferdsvansker som har vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26. Det enkelte hjem må ha de særlige forutsetninger som er nødvendig for å løse de problemer som foreligger hos det enkelte barn, slik at plasseringen gir barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen, jf. retningslinjenes punkt 6. Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner av 15. november 2011 (rettighetsforskriften) kommer ikke til anvendelse i disse hjemmene.

16.2 Bakgrunnen for forslaget

Begrunnelsen for at det i sin tid ble åpnet for plassering i fosterhjem med særlige forutsetninger ved atferdsplasseringer følger både av høringsnotat om ny barnevernlov av 13. juni 1991 og av Ot.prp.nr.44 (1991-1992) Om lov om barneverntjenester (barnevernloven).

Av høringsnotatet s. 138 og 139 fremgår følgende:

”Når det gjelder bruken av forsterkede fosterhjem som tiltak for barn med atferdsproblemer, mener utvalget at blant annet erfaringene fra det såkalte ”Buskerud-prosjektet” har vist at det er grunn til å satse på denne typen tiltak. Utvalget har forutsatt at forsterkede fosterhjem skal kunne brukes som hjelpetiltak, dvs. på grunnlag av samtykke fra foreldrene. Utvalget drøftet imidlertid også spørsmålet om forsterkede fosterhjem burde kunne brukes som et tvangstiltak og likestilles med for eksempel institusjon. Utvalget mener at om vedtaket fattes som et tvangsvedtak, kan det tenkes å ha sterkere virkning på klienten, og bestemmelsen om adgang til å hente barnet tilbake ved rømming vil kunne anvendes direkte.”

Av proposisjonen punkt 4.22.5 fremgår følgende:

”Etter departementets mening er det viktig at spørsmålet om institusjonsplasser ikke ses isolert. Det gjelder å utvikle og nytte ulike tiltak overfor klienter med ulike problemer og behov. En ensidig satsing på institusjoner uten en tilsvarende utvikling av det øvrige tiltaksapparatet, vil lett føre til unødvendige og uheldige institusjonsplasseringer.

Ifølge høringsutkastet vil også forsterkede fosterhjem være et plasseringsalternativ for barn med atferdsvansker.”

Selv om dagens barnevernlov åpner for at fosterhjem med særlige forutsetninger kan benyttes som alternativ til institusjon for atferdsplasserte, viser halvårsrapporteringen fra kommunene at dette hittil har skjedd i relativt begrenset og over tid i varierende omfang.

Tabell: Antall plasseringer etter §§ 4-24, 4-26 og 4-27 per 31.12 (2008-2011)

	2008	2009	2010	2011
Antall § 4-24	189	165	197	154
Antall § 4-26	171	148	122	131
Antall § 4-27	33	7	12	15
SUM	393	320	331	300
<i>Andel plassert etter § 4-27</i>	<i>8,4 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>3,6 %</i>	<i>5,0 %</i>

Årsakene til de begrensede og varierende plasseringene kan være flere og sammensatte, men det kan antas at en årsak er at hjemmene har fremstått som uklare rettslig sett. Med hensyn til enkelte spørsmål har hjemmene vært å anse som institusjon for eksempel når det gjelder tilsyn, mens de i andre spørsmål har vært mer å anse som fosterhjem for eksempel ved at rettighetsforskriften ikke kommer til anvendelse. Hvilke regler som gjelder for disse hjemmene følger dessuten heller ikke direkte av loven, men av presiseringer og tolkninger som fremgår av forskjellige dokumenter. Det antas derfor at det hersker en viss usikkerhet om hvilke regler som gjelder for hjemmene – og at dette i seg selv kan være en grunn til at de blir lite benyttet.

Til tross for at det ikke har vært noen utbredt bruk av fosterhjem med særlige forutsetninger, er departementets oppfatning at det fortsatt er ønskelig å ha en adgang til å gi barn med alvorlige atferdsproblemer nødvendig behandling mens de bor i et privathjem. Dette vil i enkelte tilfeller kunne gi større muligheter til å tilpasse plasseringen ut i fra det enkelte barnets behov, og således være i samsvar med prinsippet om hensynet til barnets beste. Det er viktig å ha et differensiert tilbud. For noen barn med store atferdsproblemer vil verken dagens institusjoner eller fosterhjem være en tilfredsstillende løsning.

Forskning har vist at det går dårlig for mange tidligere barnevernsbarn med alvorlige atferdsvansker når de blir voksne. Derfor har departementet satt særlig fokus på å utvikle nye gode tiltak med mål om at tiltakene skal gi positive og varige endringer i barnas liv. Det har videre vært et mål å utvikle tiltak som representerer alternativer til dagens institusjonsplasseringer blant annet ut fra en grunnleggende antakelse om at en familie og et hjem er det beste sted å få omsorg, lære nye ferdigheter og utvikle seg.

Skal hjem bli i stand til å ta imot barn med alvorlige atferdsproblemer på en forsvarlig og god måte, og for å sikre at hjelpen er virksom, bør hjemmene imidlertid i større grad enn i dag profesjonaliseres. Hjemmene må blant annet få tett faglig oppfølging og settes i stand til å ta i bruk nyere utviklede metoder som har støtte i empirisk forskning for

behandling av barn med alvorlige atferdsvansker. Dette er nødvendige forutsetninger for å kunne håndtere og hjelpe barna med de utfordringene atferdsproblemene gir.

Samtidig er det viktig at de formelle rammene rundt hjemmene er klare, blant annet med hensyn til status og funksjon. Forholdet mellom hjemmet, det profesjonelle apparatet som skal bistå og følge opp barnet og hjemmet, samt barnevernmyndighetene, må også være klart. Av hensyn til både barnet som plasseres i hjemmet og hjemmet, må det dessuten være klare regler for hvilke rettslige rammer som gjelder under plasseringen.

16.3 Departementets vurderinger og forslag

Institusjoner med behandlingshjem

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. I Norge er det tatt i bruk behandlingsmetoder som forskning viser er virksomme. Noen komponenter synes å ha stor betydning. En klar metodisk tilnærming dokumentert gjennom solid empirisk forskning er en forutsetning. Et hjem med særlige forutsetninger, blant annet gitt gjennom opplæring er en annen. Kvalitetssikring av behandlingen gjennom en profesjonell oppfølgingsenhet som er direkte involvert i den daglige oppfølgingen og behandlingen i hjemmene er en tredje forutsetning.

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. En slik oppbygging, med et hjem og en oppfølgingsenhet, vil samlet sett utgjøre et helhetlig og profesjonelt tiltak som etter departementets syn må anses som en barneverninstitusjon i barnevernlovens forstand. Konsekvensen av at

tiltaket anses som en barneverninstitusjon er at det fullt ut reguleres av barnevernlovens kapittel 5 med tilhørende forskrifter. Dette medfører at tiltaket blant annet reguleres av kvalitetsforskriften, godkjenningsforskriften, tilsynsforskriften og rettighetsforskriften. Ut fra departementets vurdering vil en slik regulering også styrke barnets rettsikkerhet. Se nærmere om rettighetsforskriften under.

De behandlingsmetoder som skal benyttes i hjemmet må være forankret i allment anerkjent fagteori, jf. kvalitetsforskriftens § 2. Behandlingsmetodene som er utviklet de senere år er basert på at ungdommen kan følges profesjonelt og tett opp innenfor nære og kontrollerte rammer. Målet har vært å redusere atferdsvanskene gjennom å legge vekt på oppmuntring, støtte og positiv bekreftelse. Det arbeides også for å etablere positive relasjoner gjennom kontakt med prososiale venner, og det arbeides med nærmiljøet for at ungdommen skal bli møtt på en støttende måte.

Institusjoner med behandlingshjem skal kvalitetssikres. Dersom institusjoner med behandlingshjem er private eller kommunale skal de i tillegg godkjennes på vanlig måte i henhold til barnevernloven kapittel 5 og godkjenningsforskriften. 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.

Departementet mener det er viktig å følge nøye med på utviklingen av dette nye plasseringsalternativet. Departementet og øvrige barnevernmyndigheter må derfor ha en særlig bevissthet rundt kravene til og utførelsen av kvalitetssikring, godkjenning og tilsyn i den innledende fasen med bruk av plasseringsalternativet. Dette vil kunne være av avgjørende betydning for å sikre at plassering i institusjon med behandlingshjem gir det enkelte barn en forsvarlig og god omsorg og behandling tilpasset den enkelte, basert på blant annet klare rammer og god dialog, som kan bidra til varige endringer i barnets atferd.

Ved innføring av institusjoner med behandlingshjem bortfaller behovet for dagens fosterhjem med særlige forutsetninger, jf. barnevernloven § 4-27 annet punktum. Det foreslås derfor at plasseringer etter barnevernloven § 4-27 annet punktum fases ut ved innføring av barnevernloven § 5-8 A og at barnevernloven § 4-27 annet punktum deretter bortfaller. Bestemmelsen vil etter dette bare fastslå at det er Bufetat som skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn som plasseres på grunnlag av vedtak i § 4-24, jf. § 4-26.

Departementet ser at det kan bli behov for overgangsregler for dagens fosterhjem med særlige forutsetninger i utfasingsperioden. Slike overgangsregler vil måtte gi dagens

§ 4-27 annet ledd tilsvarende anvendelse på de fosterhjem med særlige forutsetninger som skal drives i en periode etter lovendringen. Departementet vil vurdere behovet for slike overgangsregler nærmere på tidspunktet for et eventuelt forslag til lovvedtak, og vil da om nødvendig fremme forslag til slike overgangsregler.

Krav til oppfølgingsenheten

En profesjonell oppfølgingsenhet skal ha det overordnede faglige ansvaret for behandlingshjemmene. Dette innebærer både ansvaret for opplæringen av hjemmene, iverksettingen og gjennomføringen av behandlingstiltakene i hjemmene. Videre innebærer det den løpende oppfølgingen og veiledningen av hjemmene.

Oppfølgingsenhetens ansvar medfører at det må stilles krav til enheten som sikrer at den er kompetent til å utøve ansvaret på en god og forsvarlig måte inn mot behandlingshjemmet og barnet som er plassert der. Gode grunner taler derfor for å stille krav om at oppfølgingsenheten må være profesjonell og ledet av en behandlingsansvarlig. Oppfølgingsenheten må bestå av fagfolk med særlig kompetanse på behandling av barn med atferdsvansker, herunder kompetanse på behandlingsmetodene som er dokumentert gjennom solid, empirisk forskning, og som skal kunne iverksettes i hjemmet.

Oppfølgingsenheten må sørge for at behandlingshjemmet får klart definerte prinsipper og konkrete verktøy for å bidra til reduksjon av barnets atferdsproblemer. Det er også av avgjørende betydning at oppfølgingsenheten er tilgjengelig for veiledning, råd og støtte til enhver tid når behandlingshjemmet måtte ha behov for det. Hvert barn har sine ulike styrker og svakheter og sine ulike behov og utfordringer. Behandlingen og oppfølgingen av barnet må tilpasses den enkeltes behov etter en konkret, individuell vurdering.

Krav til behandlingshjemmet

Behandlingshjemmet skal ha særlige forutsetninger til å ta imot barn med alvorlige atferdsvansker og ha gjennomført opplæring og trening i bruk av de behandlingstiltak som skal iverksettes i hjemmet.

Hjem som skal ta imot og bidra til gjennomføringen av behandlingstiltak overfor barn med alvorlige atferdsproblemer må være særlig kompetente og skikket for oppgaven. Hjemmet må blant annet på en trygg og tillitsvekkende måte håndtere de daglige utfordringer barn med alvorlige atferdsproblemer kan utsette sine omgivelser for, og kunne være i dialog med ungdommen. Hjemmet må videre følge opp det behandlingstiltak som besluttet iverksatt på en forsvarlig og god måte for det enkelte barn, ut i fra klart definerte prinsipper og konkrete verktøy. Hjemmet må for øvrig samarbeide nært og godt med oppfølgingsenheten.

Iverksetting og gjennomføring av behandlingstiltak i institusjoner med behandlingshjem

Ved kvalitetssikringen og eventuell godkjenning av institusjoner med behandlingshjem må institusjonen fremlegge en klar beskrivelse av hvilke tiltak som skal kunne

iverksettes i hjemmet som et ledd i behandlingen. Grunnlaget for den empiriske tilnærmingen må kunne beskrives, samt hvordan utøvelsen av behandlingen kvalitetssikres underveis og hvilke systemer som ligger til grunn for å evaluere det enkelte barns fremgang. Det er av stor betydning både for barnet, foreldrene i behandlingshjemmet og oppfølgingsenheten at det er klare rammer for dette.

Barnevernloven § 5-9 og Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjoner (rettighetsforskriften) inneholder bestemmelser som ivaretar den enkeltes personlige integritet og rettssikkerhet ved plassering i institusjon. Lovbestemmelsen og forskriften angir blant annet rammene for adgangen til å innføre begrensninger i rettigheter og å benytte tvang overfor barn som institusjonsplasseres.

Som for andre institusjoner vil barnevernloven § 5-9 om rettigheter under opphold i institusjon og rettighetsforskriften utgjøre rammene for barnets rettigheter og adgangen til bruk av tvang under plasseringen i behandlingshjemmet. For at det skal gå klart frem at institusjoner med behandlingshjem omfattes av § 5-9, vil departementet foreslå at det også henvises til ny § 5-8A i overskriften til § 5-9.

Det følger av rettighetsforskriften at institusjonen skal drives på en slik måte at den verner om den personlige integritet. Retten til vern om den personlige integritet innebærer blant annet en rett for ungdommen til å bestemme i personlige spørsmål og ha samvær med de personer den ønsker. Dette gjelder imidlertid bare så langt det er forenlig med ungdommens alder og modenhet, formålet med oppholdet og institusjonens ansvar for driften, herunder ansvaret for trygghet og trivsel. Andre rettigheter som er uttrykkelig omtalt i forskriften er retten til å bevege seg fritt innenfor og utenfor institusjonens områder og retten til besøk på institusjonen. Videre er det ikke tillatt å føre kontroll med ungdommens korrespondanse og ungdommen skal fritt kunne benytte seg av telefon under oppholdet. Forskriften åpner imidlertid for at det på nærmere angitte vilkår kan innføres visse begrensninger i disse rettighetene.

Forskriften inneholder også bestemmelser som gir hjemmel for å benytte tvang. For eksempel kan det på visse vilkår foretas kroppsvisitasjon, ransaking av rom og eiendeler, beslaglegging og tilintetgjøring av rusmidler og farlige gjenstander og tilbakeføring ved rømming.

Felles for all bruk av tvang/begrensninger i den personlige integritet er at det ikke kan innføres på generell basis, men må baseres på en individuell og konkret vurdering i forhold til den enkelte ungdom ut i fra angitte vilkår. Deretter må det fortløpende vurderes om det er behov for å opprettholde tvangen/begrensningen.

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

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 innefor rettighetsforskriften. All bruk av tvang og andre begrensninger i den personlige integritet må derfor basere seg på en individuell og konkret vurdering.

I tiltaket bor barnet i et ordinært hjemmemiljø med åpne dører. Det er viktig å presisere at de samme regler for bruk av fysisk makt som gjelder på de øvrige barneverninstitusjonene gjelder i behandlingshjemmet. Tvangsmedisinering, fysisk refsing, isolasjon, mekaniske tvangsmidler eller annen bruk av fysisk tvang eller makt er ikke tillatt verken i straffe-, behandlings- eller oppdragelsesøyemed. Mindre inngripende fysisk tvang eller makt, som for eksempel kortvarig fastholding, kan imidlertid anvendes når dette er åpenbart nødvendig som ledd i institusjonens ansvar for å gi forsvarlig omsorg eller av hensyn til trygghet og trivsel for alle på institusjonen. Ut over dette, kan fysisk makt bare benyttes dersom det er strengt nødvendig for å avverge skade på person eller eiendom, dvs. i nødretts- og nødverge situasjoner.

Departementet ser det som viktig at ansvaret for å treffe beslutninger om behandlingmessige forhold, herunder treffe vedtak om bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet, ikke pulveriseres. Både av hensyn til helheten i behandlingen og ut fra rettssikkerhetshensyn bør det være klart hvem i oppfølgingsenheten som har et særlig ansvar for å gi veiledning og støtte til hjemmet, og som står ansvarlig for alle beslutninger om behandlingmessige forhold. Alle beslutninger om bruk av behandlingstiltak i hjemmet skjer i dialog mellom hjemmet og den ansvarlige i oppfølgingsenheten, og det er den ansvarlige som fatter den endelige beslutning om bruk av slike tiltak, basert på en konkret vurdering av den enkelte ungdom. Den ansvarlige i oppfølgingsenheten skal ivareta helheten i behandlingen.

Det forutsettes at institusjoner med behandlingshjem, herunder oppfølgingsenheten og det enkelte hjem, har god kunnskap om barnets rettigheter og adgangen og begrensninger knyttet til bruk av tvang og andre inngrep i den personlige integritet under opphold i institusjon.

Behandlingshjemmene vil sammen med oppfølgingsenheten utgjøre en helhet som reguleres som en institusjon. Ungdommene vil rent faktisk bo i behandlingshjemmene og motta institusjonsbehandlingen i disse hjemmene. Behandlingen vil også som nevnt over kunne innebære tvang og andre inngrep i den personlige integritet. Det at det åpnes for bruk av tvang i private hjem som ledd i institusjonsbehandling, innebærer noe nytt. Forslaget reiser flere dilemmaer, blant annet av rettssikkerhetsmessig karakter. Departementet har derfor sett det som svært viktig å sikre sterk faglighet, innsyn og kontroll og rettssikkerhet i hjemmene. Som nevnt innledningsvis, mener departementet det er viktig å følge nøye med på utviklingen av dette nye plasseringsalternativet.

Grunnlaget for plassering i institusjon med behandlingshjem

Hjemmelsgrunnlaget for plassering i institusjoner med behandlingshjem er barnevernloven §§ 4-24 og 4-26.

Ved tvangsplassering etter barnevernloven § 4-24 følger det av bestemmelsens fjerde ledd at institusjonen bare kan benyttes dersom den er i stand til å gi barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. Tiltaket må således vurderes helt konkret opp mot barnets behov for hjelp. Det er fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som skal foreta denne vurderingen. Fylkesnemnda kan etter dette bare fatte vedtak om plassering i institusjon med behandlingshjem når den etter en individuell vurdering finner at slik plassering vil gi barnet tilfredsstillende hjelp.

Plassering etter barnevernloven § 4-26 forutsetter samtykke fra barnet og de som har foreldreansvaret for barnet. Har barnet fylt 15 år er det tilstrekkelig at barnet samtykker. Før det kan treffes vedtak etter barnevernloven § 4-26 må ansvarlige myndigheter ha foretatt en grundig vurdering av barnets behov og ha kommet til at barnet vil kunne dra nytte av behandlingen.

Når det fattes midlertidig vedtak etter barnevernloven § 4-25 annet ledd annet punktum, er det forutsatt i forarbeidene at plasseringsalternativene skal være de samme som de alternativene som kan benyttes ved plasseringer etter barnevernloven § 4-24. Departementet legger til grunn at institusjoner med behandlingshjem først og fremst vil være et egnet tiltak ved planlagte plasseringer der behandlingsopplegget i forkant er særskilt tilpasset barnet som skal plasseres. Departementet mener derfor at dette tiltaket ikke skal kunne benyttes ved midlertidige vedtak om plassering i institusjon med behandlingshjem.

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Ny § 5-8 a skal lyde:

Institusjoner med behandlingshjem

Institusjoner som etter § 4-27 skal ta imot barn på grunnlag av vedtak eller samtykke som nevnt i § 4-24 eller § 4-26 kan omfatte institusjoner med behandlingshjem.

Behandlingshjem må ha særlige forutsetninger til å ta imot barn med alvorlige adferdsvansker og må være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet.

Oppfølgingsenheten har ansvaret for opplæringen og behandlingen i hjemmet, Departementet kan gi forskrift om institusjoner med behandlingshjem.

Barnevernloven § 4-27 skal lyde:

§ 4-27. Plasseringsalternativer ved vedtak om særlige tiltak for barn og unge med alvorlige adferdsvansker, jf. §§ 4-24 og 4-26.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4-24, jf. § 4-26.

Overskriften på barnevernloven § 5-9 skal lyde:

Rettigheter under opphold i institusjon som er omfattet av § 5-1, *private* og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5-8 og *institusjoner med behandlingshjem som er omfattet av § 5-8 a*

Departementet foreslår følgende endringer i forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner:

Ny § 5a skal lyde:

Institusjoner med behandlingshjem

Når institusjoner med behandlingshjem skal ta imot barn til behandling på grunnlag av et vedtak eller samtykke som nevnt i § 4-24 eller § 4-26, må hjemmet ha særlige forutsetninger til å ta imot barn med alvorlige adferdsvansker og ha gjennomført opplæring i bruk av de behandlingstiltak som skal iverksettes i hjemmet. Hjemmet skal være knyttet opp mot en oppfølgingsenhet.

Oppfølgingsenheten skal ha ansvaret for opplæringen og behandlingen i hjemmet. Oppfølgingsenheten må ha særlig kompetanse på behandling av barn med alvorlige adferdsvansker, herunder kompetanse på de behandlingsmetoder som skal iverksettes i hjemmet.

16.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Barnevernloven § 2-3 har nærmere regler om de statlige myndigheters oppgaver og ansvar på barnevernområdet. § 2-3 er ikke uttømmende når det gjelder statlig regional myndighets oppgaver og ansvar etter barnevernloven. Den mest sentrale oppgaven er imidlertid ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner. Det nærmere innholdet i dette ansvaret er regulert i barnevernlovens kapittel 5, se særlig § 5-1.

Det følger av departementets rundskriv om oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter²⁶ at statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for at det i hver region finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert i forhold til behovene i regionen. Det statlige tilbudet må ha tilstrekkelig bredde til å dekke alle formål som er nevnt i loven, og tiltakene skal være geografisk spredt med sikte på god tilgjengelighet i alle deler av landet.

Plassering av barn med alvorlige atferdsproblemer i institusjoner med behandlingshjem vil være et alternativ til annen institusjonsplassering av barn med alvorlige

²⁶ Rundskriv Q-06/2007 Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet

atferdsproblemer. En adgang til plassering i institusjoner med behandlingshjem vil dermed bidra til at vi får et ytterligere plasseringsalternativ for barn med alvorlige atferdsproblemer. Institusjoner med behandlingshjem vil dekke det samme formål etter loven som andre institusjoner for barn med alvorlige atferdsproblemer og fosterhjem med særlige forutsetninger gjør i dag. Dette innebærer at den rettslige reguleringen av institusjoner med behandlingshjem i barnevernloven ikke utvider statlig barnevernmyndighets ansvar for å påse at det finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert.

Plasseringer i § 4-27 hjem har frem til i dag vært et tiltak som har hatt et svært begrenset omfang. Den foreslåtte endringen gir rom for spesialisert behandling rettet mot barn og unge med særskilte utfordringer. Departementet vurderer det slik at bruken av tiltaket vil være begrenset. Det forutsettes at en eventuell utvidelse av tilbudet skjer innenfor etatens til enhver tid eksisterende rammer. Statlig myndighet må til enhver tid vurdere behovet for institusjonsplasser og se det i sammenheng med hele institusjonstilbudet.

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.

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

17.1 Gjeldende rett

Etter barnevernloven § 1-3 annet ledd kan tiltak som er iverksatt av barnevernet før barnet har fylt 18 år opprettholdes eller erstattes av andre tiltak etter loven inntil barnet har fylt 23 år, jf. barnevernloven § 1-3 annet ledd. Opprettholdelse av tiltak utover 18-års alder kan som hovedregel bare skje når ungdommen samtykker. Tiltak for ungdom med alvorlige atferdsvansker kan imidlertid opprettholdes også med tvang utover fylte 18 år innenfor de tidsbegrensninger som er satt av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jf. § 4-24. Det er forutsatt i lovens forarbeider at alle iverksatte tiltak kan opprettholdes, både fosterhjems- og institusjonsplassering og andre hjelpetiltak (Ot.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)).

Etter ordlyden i § 1-3 gjelder bestemmelsen i utgangspunktet adgangen til å opprettholde og/eller sette inn nye tiltak etter loven overfor ungdom som har mottatt barneverntiltak før fylte 18 år. Det er presisert i forarbeidene at det ikke er noe i veien for å videreføre tiltak etter loven, selv om den enkelte i en kortere periode før eller etter fylte 18 år ikke har ønsket å motta tiltak fra barneverntjenesten (Ot.prp. nr. 69 (2008-2009)).

Etter § 1-3 andre ledd skal opphør av tiltak ved fylte 18 år, eller avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, begrunnes ut fra hensynet til barnets beste, jf. § 4-1. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen, og medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer, jf. barnevernloven § 3-2. Bestemmelsen omfatter også samarbeid i enkeltsaker. I de tilfelle barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig, bør det opprettes et samarbeid mellom disse. I slike tilfelle bør samarbeidsformen fastsettes etter en vurdering av den enkelte samarbeidsoppgave (Ot. prp. nr. 44 (1991-1992)).

Det følger av lov om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven) at kriminalomsorgen, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på.²⁷ Videre fremgår det av loven at straffen skal *”gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold. Ved varetektsfengsling skal fengselet legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.”*²⁸

Når ungdom plasseres i fengsel, skal kriminalomsorgen sørge for individuelt tilpassede rehabiliteringstilbud. Dette innebærer blant annet at det skal tas hensyn til domfeltes fysiske og psykiske helse. Om mulig skal også domfeltes ønsker tas i betraktning.

Viktigheten av å tilrettelegge for løslatelse er omtalt i straffegjennomføringsloven § 41. Her fremgår det at kriminalomsorgen i god tid skal:

”[...] forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøveløslatelse. Dette gjelder så langt mulig også overfor innsatte som gjennomfører kortere fengselsstraff. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.”

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

²⁷ Straffegjennomføringsloven § 4

²⁸ Straffegjennomføringsloven § 2

siktede er under 18 år. Bakgrunnen for å innføre bestemmelsen er nærmere omtalt i Prop. 135 L (2010-2011).

Ved slik varsling etter straffeprosessloven følger det av ny bestemmelse i barnevernloven § 3-5²⁹ 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.

Det følger av proposisjonen at arbeidet med å forberede til løslatelse innebærer:

*"[...] å opprette kontakt med barnets nettverk og pårørende, og å legge til rette for at det lokale hjelpeapparatet kommer raskt i gang med etablering av nødvendige oppfølgingstiltak. I dette arbeidet skal det tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse. Kriminalomsorgen skal utarbeide en koordinert løslatelsesplan for den enkelte ungdom som forplikter de ulike aktørene i oppfølgings- og tilbakeføringsarbeidet."*³⁰

17.2 Bakgrunn for forslaget

NOU 2008: 15 *Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll* er fulgt opp av Justisdepartementets Prop. 135 L (2010 – 2011) som ble behandlet av Stortinget i desember 2011, jf. lovvedtak 24 (2011-2012).

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.

Kriminalomsorgen og strafferettspleien skal blant annet ivareta allmennpreventive og individualpreventive hensyn og hensynet til samfunnets sikkerhet, mens barnevernloven har et grunnleggende annet siktemål. I NOU 2008:15 legger utvalget likevel vekt på at det ikke er vanntette skott mellom disse sektorenes virksomhet, noe som er særlig tydelig i forbindelse med forberedelse til løslatelse.³¹ Utvalget argumenterer for at arbeidet med å forberede løslatelse må starte så tidlig som mulig:

"Dette arbeidet bør starte dag én i soningsoppholdet. Der barn er idømt korte fengselsstraffer, er det nødvendig å starte så tidlig som overhode mulig for å legge forholdene best til rette for å forberede løslatelsen. Der barn er idømt lengre fengselsstraffer, er dette nødvendig for at både innsatte og ansatte skal holde fokuset på at barnet gjennom

²⁹ Prop. 135 L (2010-2011), Innst. 83 L (2011-2012), Lovvedtak 24 (2011-2012)

³⁰ Prop. 135 L 82010 – 2011), side 31

³¹ NOU 2008: 15 *Barn og straff*, side 24

*hele fengseloppholdet i størst mulig grad skal forberede seg på et lovlydig og meningsfullt liv etter løslatelsen.*³²

Viktigheten av forberedelse til løslatelse er også vektlagt i Prop. 135 L (jf. omtale ovenfor). Departementet vil videre vise til at i henhold til FNs barnekonvensjon, artikkel 40, har barn som er i konflikt med loven, herunder barn som har begått gjentatte lovbrudd, "[...] krav på å bli behandlet på en måte som fremmer deres reintegrering og hjelper dem til å påta seg en konstruktiv rolle i samfunnet".³³ For å tilrettelegge overgangen fra soning til løslatelse, anbefaler både Forum for barnekonvensjonen og Barneombudet at alle relevante tjenester, herunder barnevern og sosialtjeneste, må forpliktes til å følge opp barn under soning.³⁴

På denne bakgrunn fremgår det i Prop. 135 L at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil utrede om det skal inntas en bestemmelse i barnevernloven som presiserer barneverntjenestens plikt til å følge opp ungdom under 18 år i fengsel.

17.3 Departementets vurderinger og forslag

Når ungdom sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff, er det av vesentlig betydning at det arbeides godt med å forberede og legge til rette for det som skal skje etter løslatelsen. En godt tilrettelagt tilværelse etter løslatelse vil kunne forebygge nye kriminelle handlinger og hjelpe ungdom ut av en vanskelig livssituasjon. Dette vil gi store gevinster både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Barneverntjenesten kan spille en viktig rolle i dette arbeidet ved å kartlegge og vurdere om det er behov for å iverksette hjelpetiltak i henhold til barnevernloven etter løslatelse. Som fremhevet i Prop. 135 L, er det derfor av stor betydning at barneverntjenesten allerede mens ungdommen oppholder seg i fengsel vurderer hvilke tiltak som kan iverksettes ved løslatelse. Dette for å unngå ny kriminalitet etter endt frihetsberøvelse. På den måten kan både ungdommen og barneverntjenesten bli bedre rustet til å takle de problemer som barnet måtte ha, enten disse er knyttet til kriminell virksomhet eller andre forhold, for eksempel rusproblemer.

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.

³² NOU 2008: 15 Barn og straff, side 165

³³ Generell kommentar nr. 10 (2007), Rettighetene til barn som er i konflikt med loven, kommentar nr. 23, side 8

³⁴ Supplerende rapport 2009 til Norges fjerde rapport til FNs komité for barnets rettigheter, Forum for barnekonvensjonen, side 34, Barneombudets supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter 2009, side 25 (http://www.barneombudet.no/sfiles/51/44/1/file/supplerender-rapport-til-fn_norsk-web.pdf)

Det foreslås at barneverntjenesten pålegges en plikt til å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak etter endt opphold i fengsel. I dette ligger at barneverntjenesten må informere kriminalomsorgen om aktuelle tiltak den rår over. Hvilke tiltak som kan være aktuelle må vurderes på individuelt grunnlag.

Etter gjeldende rett kan ungdom over 18 år bare få tiltak i barnevernet dersom de har hatt tiltak i barnevernet før fylte 18 år. I saker der ungdom har hatt opphold i fengsel, bør det etter departementets syn ikke stilles noe slikt vilkår. Barneverntjenesten bør ha plikt til å følge opp alle under 18 år som oppholder seg i fengsel. Departementet foreslår at alle i denne gruppen skal kunne motta tiltak etter barnevernloven ved løslatelse. Dette må også gjelde for dem som har fylt 18 år under fengselsoppholdet, og være uavhengig av om de tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven.

Det følger av dagens barnevernlov § 1-3 at barneverntjenesten har en plikt til å begrunne hvorfor ungdom eventuelt ikke skal motta noen form for tiltak fra barneverntjenesten etter fylte 18 år. I begrunnelsen skal det gis en forklaring på hvorfor det anses som til barnets beste at han eller hun ikke mottar hjelp fra barnevernet. En slik begrunnelsesplikt sikrer at det utarbeides et klart og tydelig vedtak som kan påklages til fylkesmannen. Denne bestemmelsen vil også komme til anvendelse der ungdommen har oppholdt seg i fengsel.

Departementet vil presisere at dersom et barn allerede har tiltak i barnevernet ved pågripelse, er det den kommunen som har iverksatt tiltaket som har ansvaret for oppfølgingen under fengselsoppholdet.

For ungdom som ikke har tiltak i barnevernet ved pågripelse, kan det reises spørsmål ved hvilken kommune som skal pålegges å møte i fengslingsmøtene og følge opp under fengselsoppholdet. Ungdommen kan ha tilknytning til flere kommuner som har kunnskap om ungdommen eller som av praktiske hensyn vil være i posisjon til å ta ansvaret. Dette vil for eksempel gjelde den kommunen der ungdommen er bosatt. Det kan også gjelde den kommunen der ungdommen velger å bosette seg etter løslatelse. Det samme gjelder den kommunen der ungdommen oppholder seg når han eller hun blir pågrepet.

I henhold til barnevernloven § 8-1 er det barneverntjenesten i den kommunen der ungdommen oppholder seg som er ansvarlig for å yte tjenester og tiltak etter loven. Formålet med en slik regel er å skape klare ansvarsforhold når det gjelder hvilken kommune som skal ivareta ungdommen, og å unngå tvister mellom kommunene. Departementet har kommet til at dette prinsippet også bør gjøres gjeldende med hensyn til hvilken kommune som er ansvarlig for å følge opp ungdom i fengsel. Dette innebærer at det er den kommunen ungdommen oppholder seg i ved pågripelse som får ansvaret både for å møte i fengslingsmøtet og for oppfølging under varetektsoppholdet og/eller straffegjennomføringen. Departementet ser at dette i noen tilfeller vil medføre at en kommune får ansvar for ungdom som ikke har hatt direkte

tilknytning til kommunen fra tidligere, for eksempel gjennom å ha sitt daglige bosted der.

Departementet har vurdert hvorvidt ansvaret bør legges til den kommunen der ungdommen har sitt daglige bosted, eventuelt til den kommunen ungdommen ønsker å bosette seg i etter soning. Departementet ser imidlertid at å innføre et ansvar for den kommunen der barnet bor, lett vil kunne skape vanskelige diskusjoner om hvilken kommune som til enhver tid er den reelle bostedskommunen. Når det gjelder den kommunen ungdommen ønsker å bosette seg i etter løslatelse, vil dette ofte ikke være kjent på tidspunktet for fengslingsmøtet, eller under soningen. Ungdommen vil også lett kunne endre oppfatning om hvilken kommune han eller hun ønsker å bosette seg i etter endt soning. Departementet har derfor kommet til at en regel om å legge ansvaret til den kommunen der ungdommen blir pågrepet, i størst grad stemmer overens med prinsippet om at det er den kommunen der ungdommen til enhver tid oppholder seg som er ansvarlig etter barnevernloven. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilken kommune som bør være ansvarlig.

Departementet finner i denne sammenheng grunn til å vise til barnevernloven § 8-4 første ledd, som gir kommuner anledning til å avtale og å overføre ansvaret for en sak fra oppholdskommunen til en annen kommune som barnet har tilknytning til. Etter ordlyden gjelder bestemmelsen bare når det er aktuelt å reise sak for fylkesnemnda etter nærmere angitte paragrafer i barnevernloven. Det følger imidlertid av rettspraksis at bestemmelsen ikke skal forstås slik at det ikke er adgang til å gjøre andre avtaler om overføring av ansvar mellom kommuner enn det som er omtalt i § 8-4 første ledd.

Departementet vil ta endelig stilling til forslaget etter høringen.

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås 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.

17.4 Økonomisk/administrative konsekvenser

Ungdom som kommer ut av fengsel før de er 18 år, og som oppfyller vilkårene for å motta tiltak fra barnevernet, skal få slike tiltak allerede i dag. Det nye som følger av dette lovforslaget, er for det første at barnevernet skal følge opp alle under 18 år som sitter i varetekt eller gjennomfører straff. Videre følger det av lovforslaget 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.

I 2010 var det til enhver tid om lag ti barn i norske fengsler som enten satt i varetekt eller gjennomførte fengselsstraff. Antallet har vist seg stabilt over år. I 2010 var det 64 nyinnsettelse i aldersgruppen 15 – 18 år. En gjennomgang av 150 straffesaker mot barn i NOU 2008: 15 viste at om lag 1/3 av disse barna hadde hatt tiltak i barnevernet. Departementet anslår på denne bakgrunn at 40 av disse 64 kunne være aktuelle for tiltak i barnevernet. Det er imidlertid ikke sannsynlig at alle blir vurdert til å ha behov for dette. I flere tilfeller vil oppfølging fra kriminalomsorgen være tilstrekkelig. I tillegg har barnevernet allerede i dag ansvar for dem som er under 18 år.

Departementet har ikke tall på ungdommenes alder idet de løslates fra fengsel. Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2010 viser imidlertid at den største andelen er 17 år ved innsettelse, og at 95 prosent av dem som soner en dom sitter i fengsel under ett år. I tillegg kommer tiden i varetekt, som strekker seg fra ett døgn opp mot 119 døgn. Som grunnlag for å beregne merutgifter som følge av forslaget antas at 25 barn vil være over 18 år ved løslatelse.

De tiltak det er aktuelt at barnevernet setter inn overfor disse ungdommene, er frivillige hjelpetiltak. Det innebærer at ungdommen selv må samtykke til tiltaket som iverksettes. Alle tiltakstyper i barnevernet kan i utgangspunktet være aktuelle: hjelpetiltak, fosterhjem, eller plassering i institusjon.

Statistisk sett har om lag 10 prosent av alle barn i barnevernet tiltak fra statlig barnevern. Dette vil her utgjøre mellom 2 - 3 ungdommer. Gjennomsnittlig utgift per barn i statlig barnevern er om lag 1,7 millioner kroner. Samlet merutgift vil være i overkant av 4 millioner kroner.

I følge tall fra Statistisk sentralbyrå utgjorde kommunale brutto driftsutgifter til barneverntiltak per barn i 2010 mellom 31 700 kroner og 265 000 kroner avhengig av om det var tiltak i eller utenfor barnets opprinnelige familie. Dette gjelder gjennomsnittlige årlige utgifter per barn. Fordeler barna seg likt mellom disse tiltakene blir samlede utgifter i overkant av 3 millioner kroner. I tillegg kommer administrative utgifter ved oppfølging av barna mens de er fengslet.

Samlet anslår derfor departementet at utgiftene vil beløpe seg til om lag 8 millioner kroner.

18 Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse

18.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-19 omhandler rett til samvær med barnet etter omsorgsovertakelse. Lovens utgangspunkt er at barn og foreldre har rett til samvær med hverandre, hvis ikke annet er bestemt, jf. bestemmelsens første ledd.

Når det fattes vedtak om omsorgsovertakelse, følger det av barnevernloven § 4-19 andre ledd at fylkesnemnda alltid skal ta stilling til om det skal være samvær mellom barnet og foreldrene. Dersom samvær med foreldrene ikke vil være til barnets beste, kan fylkesnemnda beslutte at det ikke skal fastsettes samvær.

Frem til 2007 kunne fylkesnemnda bestemme at "andre enn foreldrene" skulle ha rett til samvær. Det ble ikke stilt vilkår om tilknytning til barnet for å reise sak. Ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 2007, ble personkretsen som kunne reise sak for fylkesnemnda om samvær innsnevret. Dette ble begrunnet med at andre enn de biologiske foreldre ikke bør tilkjennes samværsrett med barnet på bekostning av de biologiske foreldrene. Det ble lagt til grunn at barn først og fremst bør ha samvær med foreldrene. Samvær med øvrig familie eller andre nærstående kan skje i forbindelse med foreldrenes samvær eller kan utøves etter avtale³⁵.

Det følger av barnevernloven § 4-19 tredje ledd at andre enn foreldrene som har ivarettatt omsorgen for barnet forut for en omsorgsovertakelse, kan kreve at fylkesnemnda tar stilling til om de skal få samvær med barnet. Dette kan f.eks. være steforeldre, besteforeldre eller kjente som barna bor hos ved en privat plassering.

Barnets slektninger eller andre som barnet har nær tilknytning til, kan kreve at fylkesnemnda vurderer om de skal ha rett til samvær med barnet, jf. bvl. § 4-19 fjerde ledd. I disse tilfellene er det en forutsetning at den ene eller begge foreldrene er døde, eller at foreldrene er nektet eller har svært begrenset rett til samvær.

Fylkesnemnda skal fastsette samværets omfang ut fra hensynet til barnets beste. Dersom barnet skal ha samvær med flere personer, må fylkesnemnda ivareta dette ved sin vurdering av barnets beste. Samværsordningen som fylkesnemnda fastsetter innebærer et minimumssamvær. Barneverntjenesten har ikke myndighet til å innskrenke det fastsatte samværet, men kan utvide samværsordningen, dersom hensynet til barnet tilsier det.

18.2 Bakgrunnen for forslaget

På oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet ble det i 2009 foretatt en juridisk gjennomgang av forholdet mellom FNs barnekonvensjon (BK) og norsk rett. Professor Karl Harald Søvig ved Universitetet i Bergen drøftet lovgivningen som regulerer samvær mellom søsken i utredningen "Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett"³⁶. I utredningens kapittel 9 pkt. 3 uttaler han følgende om dette spørsmålet: *"Utgangspunktet etter BK art. 16 er at mindreårige søsken bør bo i samme familie og ha samvær med hverandre. Om myndighetene gjør inngrep i søskenrelasjonen, enten i form av ulike bosted eller restriksjoner i samværet, må tiltaket være nødvendig. I denne vurderingen vil et sentralt moment være hensynet til barnets beste. Dersom restriksjoner er nødvendige på grunn av en av søsknenes individuelle behov, vil tiltaket regelmessig være rettmessig. Der hvor*

³⁵ Ot. prp nr. 76 (2005 – 2006) pkt 5.9.4

³⁶ http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Barnets%20rettigheter/Utredning_Sovig_end_versj.pdf

manglende kontakt skyldes andre forhold kan tiltaket også være akseptabelt etter BK art. 16, men terskelen høynes i forhold til saker hvor barnets beste er den bærende begrunnelsen.”

Karl Harald Søvig påpeker at i mangel av nærmere holdepunkter i Barnekomiteens praksis, vil det være relevant å ta utgangspunkt i Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis etter EMK art. 8 ved forståelsen av BK artikkel 16. Han påpeker imidlertid at man må ha i mente at rettsutviklingen er drevet frem gjennom foreldrenes klager.

Søvig konkluderer med at norsk regelverk og praktiseringen av dette etter hans skjønn er innenfor rammene av BK art. 16 for så vidt gjelder avskjæring av samvær mellom søsken, men at det kan stilles spørsmål ved om det vil være bedre i samsvar med konvensjonens mål og verdier om barnevernloven og barneloven får uttrykkelige reguleringer av søskensamvær.

Barn som er under barnevernets omsorg, fagpersoner i barneverntjenesten og andre som har erfaringer med barnevernets virksomhet, har gjennom sine opplevelser høstet kunnskap som det er viktig å ta lærdom av og bygge videre på.

Barnevernpanelet går i sin rapport fra september 2011 inn for at barn og unge skal få større innflytelse på samvær. De skriver: *”Barnevernpanelet vet at gode saksbehandlere involverer barn og unge i arbeidet med samvær, men at ikke alle opplever det. Mange unge mener barnevernet bestemmer for mye og i for liten grad involverer dem og gir dem innflytelse. Dette gjelder spørsmålene om hvem i familien og nettverket de skal ha samvær med og hvor mye eller lite samvær og annen kontakt de skal ha. Barnevernet vektlegger også i for liten grad samvær med søsken, besteforeldre og annen slekt. Foreldre, søsken, annen familie og nettverk er for mange barn og unge, dem som tettest vil følge dem opp etter de blir 18 år.*

Barnevernpanelet mener at barnevernet må ha hovedansvaret for at barnet eller ungdommen har mulighet til å holde kontakt og bli kjent med søsken, annen familie og nettverk. Alle barn og unge må høres når samvær skal bestemmes, barnevernet har ansvar for å legge til rette for at alle trygt får uttrykke sine ønsker. Barn under 7 år må høres og beslutning i størst mulig grad tas med utgangspunkt i det de ønsker. Barn over 7 år må i stor grad bestemme samvær. Ingen må på noe tidspunkt tvinges til å ha samvær med sine foreldre eller andre i familien eller nettverket.”

SamværsProffene er et prosjekt under Forandringsfabrikken. SamværsProffene er unge i alderen 13 til 18 år, som bor i fosterhjem, samt foreldre og fosterforeldre som har synspunkter på samvær med familie for barn som er under barnevernets omsorg. De har utgitt heftet ”SamværsProffene. Råd til barnevernansatte, foreldre og fosterforeldre.” Til sammen har ca. 65 personer medvirket til heftet, som har til formål å dele erfaringer og gi råd til barnevernet om samvær.

De unge gir i heftet følgende råd om samvær til barneverntjenesten:

- Hør på barn og unge og ta hensyn til hva de vil
- Husk å ha prat med barn og unge alene, kan være lettere da
- Hør også på fosterforeldrene, i hvert fall når det gjelder barn
- Ta hovedansvar for samvær, men ikke bestem alt
- Spør gjerne flere ganger, for å være sikker på at du har forstått
- Finn ut hva som ligger bak det barna sier, spør dere frem
- Husk at barn trenger samvær med søsken, besteforeldre og slekta
- Lag planer for dette også
- Husk at søsken bør ha noe samvær med foreldrene hver for seg
- Ikke tving barn til noe
- Ikke beskytt unge for mye
- Ta samvær veldig på alvor

18.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet går inn for å lovfeste at fylkesnemnda i vedtak om omsorgsovertakelse også skal ta stilling til spørsmålet om samvær mellom søsken.

Barn har samme rett til beskyttelse av sitt familieliv som sine foreldre. I tillegg til rettighetene som følger av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som gjelder både barn og voksne, har barn en særlig beskyttelse gjennom barnekonvensjonen (BK). Det følger av BK artikkel 16 at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme.

Det vil regelmessig oppstå tilfeller hvor barn ved en omsorgsovertakelse skilles fra sine søsken. Dette kan skyldes at barnets søsken er over 18 år eller at omsorgen bare overtas for ett av barna i en søskenflokk. Videre kan situasjonen oppstå når søskenflokken består av mange barn, slik at barneverntjenesten av faglige og praktiske årsaker må plassere barna i ulike tiltak.

I mange tilfeller innebærer en samværsordning med foreldrene også samvær med søsken som de har omsorgen for. I disse tilfellene vil det ikke være behov for å fastsette noen egen samværsordning for barna.

Det er opp til barneverntjenestene å ta initiativ til å etablere samværsordninger mellom søsken i ulike tiltak, dersom dette anses å være til beste for barna. Det foreligger imidlertid ingen klare forpliktelser i barnevernloven til særlig å vurdere søskensamvær. Dersom barneverntjenesten finner at det ikke skal være samvær, har ikke barna adgang til å påklage avgjørelsen. Et viktig hensyn bak lovendringen i 2007 var at andre enn de biologiske foreldre ikke bør tilkjennes samværsrett med barnet på bekostning av de biologiske foreldrene. Under henvisning til bl.a. Karl Harald Søviks utredning om forholdet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett, har departementet imidlertid kommet til at det er viktig å klargjøre søskens adgang til samvær med hverandre.

Departementet legger til grunn at barns rett til beskyttelse av sitt familieliv ikke bare innebærer kontakt med foreldrene. Søsken er for mange en kilde til vennskap og emosjonell støtte i oppveksten. Søsken vil ofte ha positiv innflytelse på hverandres læring, utvikling og atferd. Dette er forhold som er av betydning også for barn i barnevernet og som det bør legges vekt på. Samvær med søsken vil kunne innebære kontinuitet og bevaring av (slekts)tilhørighet. Samvær og annen kontakt med søsken som de tidligere har levd sammen med i en etablert familie, kan derfor være av verdi også med tanke på senere tilbakeføring. Det er derfor viktig at også barn som av ulike grunner må flytte ut av hjemmet, får mulighet til å bevare og bygge videre på søskenrelasjonen. For mange søsken vil god kontakt og følelsen av den tilhørighet som etableres i barndommen innebære å ha en nær relasjon i voksen alder.

Søskenpar har imidlertid ulik tilknytning, og det må vurderes i den enkelte sak om det vil være til barnets beste å fastsette en formalisert samværsordning. Søvig skriver at familielivsbegrepet dekker både hel- og halvsøsken, inkludert søskenrelasjoner skapt gjennom adopsjon, med mulig unntak for situasjoner hvor de har liten eller ingen sosial kontakt. Også stesøsken og fostersøsken kan omfattes, men da etter en konkret vurdering hvor spørsmålet om personlig kontakt står sentralt. EMD har i sine begrunnelser lagt til grunn at beskyttelse av retten til familieliv etter EMK artikkel 8 forutsetter at det er etablert en tilknytning, og at det ikke gis det samme vern til biologisk tilknytning.

Departementet foreslår å endre barnevernloven § 4-19 andre ledd, slik at fylkesnemnda i sak om omsorgsovertakelse skal vurdere både samvær mellom barnet og foreldrene, og 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. Departementet legger til grunn at forslaget vil ha et bredt virkeområde, ettersom det medfører at søskensamvær skal vurderes *i alle saker* hvor fylkesnemnda fatter vedtak om omsorgsovertakelse og slik sett komme alle barna i denne gruppen til gode.

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

Barnevernloven § 4-19 annet ledd skal lyde:

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse, skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda *kan bestemme* at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er. *Ved omsorgsovertakelsen skal fylkesnemnda også vurdere om det skal fastsettes samvær mellom søsken.*

18.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er barneverntjenesten som skal forberede og fremme forslag til omsorgsovertakelse for fylkesnemnda. Departementets forslag innebærer at barneverntjenesten må utrede spørsmålet om søskensamvær i alle saker om omsorgsovertakelse som de fremmer for fylkesnemnda. I dagens system ligger det allerede at barnets nettverk skal utredes, og at fosterhjems plassering hos familie skal vurderes. Forslaget innebærer en plikt til å vurdere barnets kontakt med familie i et bredere perspektiv enn i dag, ved at samvær med både foreldre og søsken alltid skal vurderes.

Det understrekes at forslaget ikke fører til flere prosesser for fylkesnemnda, men at søskensamvær skal vurderes i alle saker om omsorgsovertakelse. Departementet legger til grunn at det for barnet er en fordel at ikke antallet prosesser øker, men at fylkesnemnda foretar en bredere vurdering i saker som den likevel skal behandle. Forslaget innebærer ikke noen administrative konsekvenser av betydning for det offentlige.

Departementet mener det er vanskelig å tallfeste noen økning av samværsordninger som kan ventes som følge av forslaget. Dersom samvær med søsken er til det beste for barnet under omsorg, skal barneverntjenesten legge til rette for dette også etter gjeldende rett. Dette innebærer at departementets forslag har til hensikt å sikre barnets eksisterende rettigheter.

Som følge av dette legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

19 Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

19.1 Gjeldende rett

Ved en omsorgsovertakelse er det den kommunale barneverntjenesten som overtar omsorgen for barnet og som har ansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Fosterforeldrene eller institusjonen barnet er plassert i, utøver den daglige omsorgen på barneverntjenestens vegne, jf. barnevernloven § 4-18.

Ansvaret 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. På generelt grunnlag følger det av barnevernloven § 8-4 annet ledd at det er barneverntjenesten i den kommune som har reist en sak, som også har ansvar for gjennomføring, oppfølging og kontroll. Paragraf 4-16 inneholder dessuten en generell bestemmelse om at barneverntjenesten nøye skal følge utviklingen til de barn som det er truffet omsorgsovertakelse for. Som et ledd i oppfølgingsansvaret skal barneverntjenesten også følge utviklingen til barnets foreldre. Barneverntjenesten har

også en lovpålagt plikt til å vedta planer for barnets omsorgssituasjon etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, jf. § 4-15.

Barneverntjenestens ansvar for oppfølging av barn i fosterhjem, er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften § 7. Det er barneverntjenesten i den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen) som har dette oppfølgingsansvaret. Forskriften pålegger barneverntjenesten å besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å sikre en forsvarlig oppfølging av barnet. Det er likevel fastsatt en nedre grense for antall besøk til minimum 4 ganger i året. Barneverntjenesten skal også gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning i forbindelse med plasseringen av det enkelte barn så lenge plasseringen varer.

Det er ikke utarbeidet særlige regler for barneverntjenestens oppfølgingsansvar av barn i institusjon.

19.2 Bakgrunnen for forslaget

En god og tilpasset oppfølging av det enkelte barn etter en omsorgsovertakelse vil være av avgjørende betydning for om plasseringen fungerer etter sitt formål og ivaretar barnets behov. Det er derfor viktig å sørge for en forsvarlig og god oppfølging av barnet etter at det er plassert i henholdsvis en institusjon eller i et fosterhjem.

Det har fra ulike hold vært pekt på at det er uklart hvor langt kommunens oppfølgingsansvar rekker. Det har også vært pekt på at kommunens evaluering av tilbudet under opphold i institusjon har vært mangelfull. Når det gjelder barn i fosterhjem, har departementet blitt gjort oppmerksom på at mange kommuner mener det er krevende å gjennomføre de lovpålagte besøkene i fosterhjemmet. Årsakene til dette oppgis blant annet å være manglende rutiner og systemer for gjennomføring av besøk og oppfølging, at andre oppgaver har høyere prioritet, tidspress og sykefravær.

Også Riksrevisjonen har nylig hatt merknader til barneverntjenestens oppfølging av barn. *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler* (Dok 3:15 (2011-2012)) ble lagt frem for Stortinget før sommeren. Ett av Riksrevisjonens fire hovedfunn er at oppfølgingen av barn med hjelpetiltak og barn i fosterhjem ikke er god nok. I kun to av 32 gjennomgåtte saker har den kommunale barneverntjenesten gjennomført fire eller flere besøk i 2010. Gjennomgangen viser også at det forekommer at barneverntjenesten ikke snakker med barnet/ungdommen ved besøk i fosterhjemmet. Riksrevisjonens gjennomgang av 111 tiltaksplaner fra 7 barneverntjenester viser dessuten at mange av planene har dårlig kvalitet.

Fem av sju barneverntjenester gir i intervju med Riksrevisjonen uttrykk for at det er krevende å gjennomføre de lovpålagte besøkene hvert år, og barneverntjenestene oppgir flere årsaker til at oppfølgingen av fosterhjemmene ikke alltid skjer som planlagt: manglende rutiner og systemer for gjennomføring av besøk og oppfølging, andre oppgaver gis høyere prioritet, tidspress, sykefravær og mangelfull kompetanse.

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til fylkesmennene viser at 12 av 17 fylkesmannsembeter har gitt barneverntjenesten kritikk eller konkludert med lovbrudd når det gjelder oppfølging av fosterhjem i 2010.

Departementet ser på denne bakgrunn at det kan være hensiktsmessig at barneverntjenestens helhetlige ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse blir understreket ytterligere i loven.

19.3 Departementets vurderinger og forslag

Den kommunale barneverntjenesten har etter en omsorgsovertakelse hovedansvaret for barnets videre oppvekst og omsorg. Fosterforeldrene eller institusjonen barnet er plassert i, utøver den daglige omsorgen på barneverntjenestens vegne.

Paragraf 4-16 i barnevernloven er en sentral bestemmelse når det gjelder regulering av barneverntjenestens generelle oppfølgingsansvar etter omsorgsovertakelse.

Bestemmelsen slår blant annet fast at barneverntjenesten skal følge nøye med på utviklingen til de barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for.

Barneverntjenesten er derfor allerede i dag pålagt en plikt til å følge med på hvordan barnet har det etter plasseringen. Oppfølgingsansvaret varer så lenge vedtaket om omsorgsovertakelse består.

Departementet har imidlertid kommet til at barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem og institusjon, bør fremgå mer eksplisitt av loven enn det gjør i dag. En slik klargjøring og tydeliggjøring vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre at barnet får den nødvendige oppfølging.

Departementet legger til grunn at barneverntjenestens oppfølgingsansvar inneholder flere ulike elementer. Et vesentlig element er å vurdere om omsorgsovertakelsen fungerer etter sitt formål. Barneverntjenesten må gjennom hele plasseringen også vurdere om barnet får nødvendig omsorg og behandling i samsvar med forutsetningene i plasseringsvedtaket. Barneverntjenesten vil også ha et ansvar for å foreta endringer i barnets omsorgssituasjon som viser seg å være nødvendige etter at omsorgsovertakelsen har vart en stund. Det kan for eksempel være nødvendig å flytte barnet til et annet fosterhjem eller å sørge for at barnet får et bedre tilrettelagt behandlingstilbud i en annen institusjon. Det vil hele tiden være barneverntjenesten selv som har ansvaret for å vurdere hva som er nødvendig og forsvarlig oppfølging av det enkelte barn, og som må vurdere om vilkårene for omsorgsovertakelse fortsatt er til stede.

Barn i barnevernet vil ofte ha behov for langvarige og koordinerte tiltak og tjenester fra flere offentlige organer. Dette krever et nært samarbeid mellom barnevernet og andre offentlige tjenester som barnehage, skole og helsetjenesten. Det er barneverntjenesten som etter omsorgsovertakelse har hovedansvaret for å sikre at barnet får et tilstrekkelig samordnet og helhetlig hjelpetilbud. Blant annet er det barneverntjenesten som etter

omsorgsovertakelse har kompetanse til å samtykke til helsehjelp på barnets vegne, og som skal samtykke til at det utarbeides individuell plan.

Ved en omsorgsovertakelse vil barnet som regel befinne seg i en svært sårbar situasjon. Ofte kan det være vanskelig for barnet selv å uttrykke sine meninger om hvordan det har det. De vil ofte heller ikke ha nære pårørende som kan målbære og fremme interessene deres i tilstrekkelig grad. Det er derfor viktig at barna følges tett opp av barneverntjenesten. Oppfølgingen må være slik at barneverntjenesten har en løpende og god oversikt over barnets situasjon. En nødvendig forutsetning for at barn skal ta opp forhold i livet sitt som de er opptatt av og som er viktige for dem, er at de har tillit til barneverntjenesten. Dersom barnet er plassert i fosterhjem, vil også god veiledning til barnets fosterforeldre stå sentralt.

Allerede når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse skal barneverntjenesten utarbeide en foreløpig plan for barnets omsorgssituasjon. Barneverntjenesten skal vedta en permanent plan for barnets fremtidige omsorgssituasjon senest to år etter at fylkesnemnda har fattet vedtak om omsorgsovertakelse. Departementet legger til grunn at omsorgsplanene er et viktig hjelpeverktøy i barneverntjenestens oppfølging av det enkelte barn. Barneverntjenesten må påse at oppfølgingen er i samsvar med planen og at den blir revidert dersom den ikke kan gjennomføres i tråd med de opprinnelige forutsetningene. Det er av stor viktighet at den enkelte barneverntjeneste utarbeider gode rutiner for å sikre at oppfølgingsarbeidet skjer på en systematisk og forutsigbar måte, og i henhold til lov og forskrift.

Departementet understreker at det er nær sammenheng mellom oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelse og tilsyn. Blant annet har departementet i kapittel 20 foreslått å erstatte dagens tilsynsførerordning med et mer profesjonalsert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar. Når det gjelder institusjoner er det fylkesmannen som har dette ansvaret. Det er helt vesentlig at de forhold som avdekkes gjennom tilsynet også blir fulgt opp av barneverntjenesten, og at det utvikles gode rutiner for et slikt oppfølgingsarbeid.

I enkelte tilfeller har det vært stilt spørsmål knyttet til barneverntjenestens oppfølgingsansvar etter at barnet har vært akutt plassert, jf. barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd og 4-25 annet ledd. Barnet vil i slike tilfeller være tilbakeført til sine foreldre fordi vilkårene for akuttvedtak ikke er til stede. Dersom barneverntjenesten likevel er bekymret for barnets omsorgssituasjon, skal den foreta undersøkelser etter reglene i barnevernloven § 4-3. Barneverntjenesten må også vurdere om det skal fremmes en sak om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås 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.

19.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

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 legger etter dette til grunn at forslaget ikke vil medføre verken administrative eller økonomiske kostnader av betydning.

20 Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem

20.1 Gjeldende rett

Den kommunen der fosterhjemmet ligger har ansvar for tilsyn med fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22 femte ledd. I dette ligger at barneverntjenesten blant annet har plikt til å oppnevne tilsynsfører for barnet, jf. barnevernloven § 4-22 fjerde ledd. Bestemmelsen gjelder uavhengig av om barnet er plassert i et frivillig hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 eller uten foreldrenes samtykke etter barnevernloven § 4-12. Dersom barnet er fosterhjemsplassert i en annen kommune enn i den kommune som har reist saken (omsorgskommunen), er det den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjemskommunen) som har ansvaret for å oppnevne tilsynsfører. Kommunene kan inngå avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal ha ansvar for at det blir ført tilsyn.

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.

Tilsynsførerordningen er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften, jf. §§ 8 og 9.

Barneverntjenesten skal ved godkjenningen av fosterhjemmet oppnevne en særskilt tilsynsfører for barnet. 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.

Fosterhjemsforskriften presiserer at barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg ved valg av tilsynsfører, jf. fosterhjemsforskriften § 8 femte ledd. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Bestemmelsen er i samsvar med barnevernloven § 6-3. Det følger videre av forskriften at tilsynsføreren skal føre tilsyn med barnet så ofte som nødvendig, men minimum fire ganger i året. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan barneverntjenesten vedta at tilsynet skal reduseres til minimum to ganger i året. Dette forutsetter imidlertid at barnet har fylt 15 år, selv samtykker til en reduksjon av tilsynet og at barnet har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år.

Tilsynsfører skal få adgang til fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og tilsynet skal tilrettelegges slik at barnet kan ta opp eventuelle problemer uten at fosterforeldrene er til stede.

Tilsynsføreren skal utarbeide en rapport etter hvert tilsyn som sendes til den barneverntjenesten som har ansvaret for at det blir ført tilsyn. Rapporten skal sendes i kopi til omsorgskommunen dersom det ikke er den som har ansvaret. Barneverntjenesten har som oppgave å påse at tilsynsfører fører et forsvarlig og godt tilsyn med det enkelte barn. Barneverntjenesten skal blant annet kontrollere at det er gjennomført et tilstrekkelig antall tilsynsbesøk, at det er levert rapport til hvert enkelt tilsynsbesøk og at besøkene er blitt gjennomført i henhold til regelverket.

Det er den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen), som har det økonomiske ansvaret for tilsynet.

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 b. Dette ansvaret omfatter også å føre tilsyn med at barneverntjenesten har oppnevnt tilsynsfører for barn i fosterhjem. Fylkesmannen kan pålegge kommuner å rette forhold som er i strid med bestemmelsene i barnevernloven, jf. kapittel 10 A i kommuneloven.

20.2 Bakgrunnen for forslaget

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. Tallene viser at mer enn 800 barn manglet tilsynsfører ved utgangen av 2011. Dette tallet har vært stabilt over flere år og innebærer at ca. 10 prosent av fosterbarn mangler tilsynsfører. Videre viser kommunenes rapportering til fylkesmennene at det i et stort antall tilfeller ikke

blir gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever, og at ordningen preges av hyppige utskiftninger av tilsynsførere og mangel på stabilitet.³⁷

Riksrevisjonen la i juni i år frem for Stortinget Dokument 3:15 (2011-2012)

Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Rapporten bygger blant annet på en gjennomgang av barnevernsaker i syv utvalgte kommuner³⁸, samt intervjuer med barneverntjenestene, herunder om deres erfaringer med tilsynsførerordningen. Gjennomgangen viser blant annet at det i nesten halvparten av sakene ikke ble gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever, samt at tilsyn er gjennomført uten at det er mulig å se av tilsynsrapporten at tilsynsføreren har snakket med barnet. Tilsynsrapportene var for lite informative og kvaliteten på tilsynsrapporten varierende. Videre beskriver seks av barneverntjenestene andre utfordringer med tilsynsførerordningen. Rapporten viser at det selv for erfarne tilsynsførere kan være vanskelig å avdekke om barnet blir utsatt for omsorgssvikt i fosterhjemmet. For nær tilknytning mellom tilsynsførerne og fosterforeldrene blir trukket frem som en utfordring. Også utfordringen med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere blir omtalt i rapporten.

Også flere brukerundersøkelser underbygger at dagens ordning ikke fungerer etter sin hensikt. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* gjennomfører jevnlig brukerundersøkelser blant barn i statlige tiltak. Brukerundersøkelsene viser at mange barn i statlige fosterhjem ikke vet hvem som er deres tilsynsfører eller at de er usikre på om tilsynsføreren bryr seg om hvordan de har det i fosterhjemmet. Brukerundersøkelsen fra 2010 konkluderer med at barneverntjenesten i for liten grad greier å finne frem til personer barna kan ha tillit til, og at dette tyder på at tilsynsførerordningen ikke fungerer slik den skal. Også Oslo kommune gjennomførte i 2010 en brukerundersøkelse blant barn i fosterhjem. Undersøkelsen viste at barna har behov for mer informasjon om tilsynsførerordningen og mulighet til å bygge en relasjon til tilsynsføreren. Undersøkelsen slår fast at forutsetningene for dette er mer stabilitet blant tilsynsførere og hyppigere besøk hos barnet.

Barnevernets utviklingscenter på Vestlandet gjennomførte i 1996 og i 2007 to kartleggingsstudier. Konklusjonen er at kun to av fem fosterforeldre mener tilsynsførerordningen sikrer fosterbarns situasjon. I den siste studien anbefales det at fylkesmannen overtar tilsynsansvaret eller at barneverntjenesten fører tettere kontroll med hjemmet.

³⁷ I 2011 var andelen tilsynsbesøk som ikke ble oppfylt ca 40 pst. Tilsvarende tall for 2010 var 37,4 pst.

³⁸ Ved valg av kommuner er det lagt vekt på spredning i antall innbyggere, resultater i KOSTRA og til en viss grad geografisk beliggenhet (ulike fylker). Hensikten var å sikre variasjon mellom kommunene i utvalget.

Også flere andre sentrale aktører i barnevernet har gitt uttrykk for at det er klare svakheter ved dagens ordning og at tilsynet med fosterhjem må styrkes og profesjonaliseres.

En kvalitativ studie fra 2010 utarbeidet for *Landsforeningen for barnevernsbarn og Norsk fosterhjemsforening*, undersøkte fosterbarns egne opplevelser og erfaringer med tilsynsførerordningen³⁹. Studien konkluderte med at det er store svakheter ved dagens ordning. Mangel på stabilitet og hyppig utskifting av tilsynsførere ble vist til som et særlig problem. På bakgrunn av dette konkluderte studien blant annet med at det er behov for å profesjonalisere tilsynsordningen. Det ble foreslått å overføre ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem til fylkesmannen.

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.

Departementet nedsatte i februar 2011 en bredt sammensatt arbeidsgruppe som ble bedt om å komme med forslag til tiltak for å styrke arbeidet med kommunale fosterhjem⁴⁰. Arbeidsgruppens flertall mente at dagens tilsynsførerordning har mange svakheter og at den ikke er tilpasset dagens virkelighet. Videre argumenterte arbeidsgruppen for at det ikke er noen løsning å flikke på dagens ordning. Flertallet konkluderte med at tilsynet med fosterhjem bør legges hos fylkesmannen. Det ble påpekt at dagens tilsynsfører har flere funksjoner som kontrollør, støtteperson og betalt venn, og at en ny ordning bør rendyrke rettssikkerhetsaspektet ved tilsynet. Mindretallet, representert ved KS, ga uttrykk for at ordningen ikke bør legges til fylkesmannen og påpekte at dette ikke er tilstrekkelig utredet.

Barnevernproffene mener tilsynsordningen ikke fungerer tilfredsstillende og ber om endring. Flere av barna har opplevd å få "tildelt" en person de ikke kjenner, og at de kun treffer vedkommende noen få ganger i året. Proffene mener det kreves kjennskap og tillit mellom mennesker for å kunne snakke om det som er vanskelig. Barnevernproffene ber om at tilsyn gjøres i samarbeid mellom en *tillitsperson* og en *rettighetsperson*. Tillitspersonen skal velges av barnet ved plassering, skal være barnets støtteperson og trenger ikke å ha fagutdanning. Rettighetspersonen kan ha ansvar for mange barn, bør ha særskilt kunnskap/kompetanse på området, og har som oppgave å påpeke brudd på barnets rettigheter.

Oppsummert handler kritikken mot dagens ordning særlig om følgende forhold:

- Barneverntjenestene har til dels store utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall tilsynsførere.

³⁹ *Jeg husker ikke navnet hennes engang – fosterbarns fortellinger om tilsynsførerordningen.*

⁴⁰ Arbeidsgruppen besto av Bufdir, NOBO, Fosterhjemsforeningen, Sunnhordaland Interkommunale barnevern og KS.

- Ordningen preges av hyppige utskiftninger av tilsynsfører og manglende stabilitet.
- Regelmessige brudd på kravene til antall årlige tilsynsbesøk.
- Det stilles ingen formelle krav til kompetanse eller faglig erfaring.
- Tilsynsførerne skal både ivareta en støttefunksjon og en kontrollfunksjon. Disse rollene kan være vanskelig å forene.
- Det er avdekket mangelfull kvalitet på tilsynsrapportene. Dette kan henge sammen med at tilsynet utøves av noen uten faglig kompetanse.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er viktig å vurdere en tilsynsmodell som både sikrer at det blir ført tilsyn med hvert enkelt barn, og at dette kan skje innenfor stabile og forutsigbare rammer.

20.3 Departementets vurderinger og forslag

Barn plassert i fosterhjem er i en sårbar situasjon og kan mangle mulighet til selv å gi uttrykk for synspunkter om sin egen livssituasjon. Fosterbarna vil ofte heller ikke ha nære pårørende som kan målbære og fremme deres interesser på en tilstrekkelig måte. I tillegg innebærer plassering i fosterhjem at barnet plasseres i et privat hjem med de konsekvensene dette har for åpenhet og mulighet for innsyn i hvordan barnet har det i dagliglivet. Tilsyn er derfor et helt sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til barn som plasseres i fosterhjem.

Departementet ser at det er et sterkt behov for å føre et regelmessig tilsyn med hvordan hvert enkelte barn har det i fosterhjemmet, og at dette tilsynet går utover barneverntjenestens løpende oppfølging av barnet. Det er imidlertid godt dokumentert at det er betydelige svakheter ved tilsynsførerordningen. Etter departementets oppfatning er det derfor viktig å styrke tilsynet med barn i fosterhjem.

Departementet mener at det er viktig å utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn og som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. Dette vil i større grad sikre at tilsynet kan skje innenfor stabile og forutsigbare rammer og dessuten sikre at det blir ført tilsyn med hvert enkelt barn.

Fylkesmannen fører i dag tilsyn med barn i institusjon. Flere aktører har tatt til orde for at fylkesmannen derfor også bør få ansvar for å føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem.

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 tilsynsportefølge. 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 viser særlig til at det er kommunen som bestemmer om et fosterhjem skal godkjennes og hvordan barnet skal følges opp i fosterhjemmet. 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.

Departementet vil videre vise til at kommunens helhetlige ansvar for fosterhjemsarbeidet gir kommunen viktig erfaring og kompetanse når det gjelder å utvikle et godt tilsyn for hvert enkelt barn i fosterhjem. Erfaring fra tilsynsarbeidet vil også gi kommunen kunnskap som kan ha stor betydning for om en plassering skal bli vellykket. Det er således nær sammenheng mellom kommunens generelle fosterhjemsarbeid og tilsynet med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Etter departementets oppfatning tilsier dette at ansvaret for å føre tilsyn med hvert enkelt barn fremdeles bør være et kommunalt ansvar.

Departementet viser for øvrig til at fylkesmannen allerede i dag har ansvar for å føre tilsyn med at kommunen utfører sine oppgaver i henhold til barnevernloven. Som nevnt ovenfor omfatter fylkesmannens tilsyn med kommunen også å føre tilsyn med at kommunen utfører sine tilsynsoppgaver overfor det enkelte barn i fosterhjem.

Departementet har kommet til at dagens tilsynsførerordning bør erstattes med et mer profesjonalisert og tydeligere kommunalt forankret tilsynsansvar. Departementet foreslår at tilsynsansvaret legges til kommunen som sådan, og ikke til den enkelte barneverntjeneste. Dette innebærer at det vil være opp til kommunen selv å vurdere hvilket organ internt i kommunen som skal ha det overordnede administrative og faglige ansvaret for kommunens tilsynsansvar. Departementets forslag innebærer videre at kommunen gis økt frihet til å velge mellom ulike måter å organisere tilsynsarbeidet på.

I motsetning til dagens tilsynsførerordning foreslår departementet at det ikke lenger skal stilles krav om at tilsynet skal utføres av bestemte personer rekruttert av kommunens barneverntjeneste. Departementets forslag innebærer at den enkelte kommune kan velge å legge ansvaret for å gjennomføre tilsynsbesøk til en av de andre tjenestene i kommunen, for eksempel til den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Kommunen kan imidlertid også velge å benytte eksterne aktører til å gjennomføre tilsynsbesøkene på sine vegne. Dette innebærer at det ikke er noe i veien for at kommunen velger å benytte dagens tilsynsførere til å gjennomføre tilsynsbesøkene i tilfeller der tilsynsførerordningen har fungert godt og barnet selv ønsker å beholde tilsynsføreren. Det er heller ikke noe i veien for at en kommune velger å inngå et samarbeid med andre kommuner om gjennomføringen av tilsynet. Departementet forutsetter at kommunen sikrer at de som skal utøve tilsynet på kommunens vegne har nødvendig erfaring og kunnskap om arbeid med barn. Kommunen må legge til rette for at barnet kan få nødvendig tillit til de som skal utføre tilsynet på kommunens vegne.

En tydeliggjøring av kommunens ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem vil også innebære et ansvar for å sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning. Departementet mener at kommunens ansvar for nødvendig faglig opplæring og veiledning bør fremgå eksplisitt av loven. Kommunen må blant annet sikre at de som skal gjennomføre tilsynet har nødvendig kompetanse om barns rettigheter i fosterhjemmet og om det å snakke med barn i en krevende og utsatt livssituasjon.

Departementets forslag innebærer etter dette større kommunal frihet når det gjelder å bestemme hvordan ansvaret administrativt skal organiseres internt i kommunen, og hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Forslaget innebærer samtidig at kommunen får et mer helhetlig ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilsynet. Dette innebærer at kommunen vil ha det overordnede ansvaret for at tilsynet blir utført på en fullt ut faglig forsvarlig måte, i samsvar med anerkjent tilsynsmetodikk, samt at tilsynet blir utøvet i henhold til gjeldende lov- og regelverk.

Dersom kommunen velger å benytte eksterne til å gjennomføre tilsynet, vil kommunen likevel ha det hele og fulle faglige ansvaret for at tilsynet utøves på en forsvarlig måte. Dette innebærer blant annet at de som gjennomfører tilsynet må være underlagt kommunens instruksjonsmyndighet og at de både omfattes av kommunens internkontroll og av fylkesmannens systemtilsyn med kommunen.

Departementet mener at en slik løsning langt på vei kan avhjelpe dagens utfordringer med å rekruttere et tilstrekkelig antall personer til å utføre tilsynet. Når kommunene gis større frihet til å organisere tilsynsarbeidet, vil de ikke være avhengige av å rekruttere tilsynsførere til det enkelte fosterbarn for å kunne oppfylle sine forpliktelser etter lov- og regelverk. Den foreslåtte ordningen åpner samtidig for fleksible løsninger tilpasset lokale forhold og det enkelte barnets behov.

Departementet ser det som et viktig hensyn at tilsynet i størst mulig grad gjennomføres på en måte som sikrer at den eller de som utfører tilsynet har en uavhengig funksjon både i forhold til barneverntjenesten og fosterforeldrene. Dersom barnet er plassert i et fosterhjem som ligger i den samme kommunen som har oppfølgingsansvaret for barnet, og tilsynsbesøkene skal gjennomføres av noen med tilknytning til barneverntjenesten, må likevel hensynet til uavhengighet ivaretas. Kommunen må for eksempel sørge for at det ikke er en ansatt som har hatt direkte befatning med den konkrete saken som utfører tilsynet.

Kommunen må ved gjennomføringen av tilsynet legge stor vekt på å ivareta hensynet til barnets medvirkning og deltakelse. Dette innebærer blant annet at kommunen må orientere barnet om hva tilsynet innebærer og hva som er formålet med tilsynet, hvem som skal føre tilsyn og hvordan tilsynet skal gjennomføres. Barnet må også orienteres om at barnet fritt kan ta opp eventuelle problemer eller utfordringer i fosterhjemmet.

Kommunen vil som i dag ha et selvstendig ansvar for å gjennomgå og følge opp tilsynsrapportene som utformes etter hvert enkelt tilsynsbesøk. Tilsynsførerrapportene er en svært viktig kilde til informasjon når det gjelder kommunens kontroll av det enkelte fosterhjem og vurdering av om hjemmet fortsatt oppfyller vilkårene for godkjenning som fosterhjem. Departementet legger til grunn at kommunen umiddelbart følger opp forhold i tilsynsrapportene som kan gi grunn til bekymring. Rapportene vil også være et viktig grunnlag for barneverntjenestens løpende og helhetlige oppfølging av barnets omsorgssituasjon, jf. kapittel 17 om barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse. Det er derfor av stor betydning at kommunene sørger for at de som skal utføre tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning om utforming av tilsynsrapportene og hva disse skal inneholde.

Departementet foreslår at det fremdeles bør være den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjems kommunen) som skal ha ansvaret for å føre tilsyn. Departementet forutsetter at fosterhjems kommunen og omsorgskommunen fremdeles skal kunne avtale at tilsynsansvaret overføres til omsorgskommunen.

Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen), som skal ha finansieringsansvaret for tilsynet, på samme måte som det er omsorgskommunen som har ansvaret for å finansiere fosterhjems plasseringen for øvrig. Dette innebærer at fosterhjems kommunens utgifter til tilsynet kan søkes refundert fra de respektive omsorgskommunene.

Dagens barnevernlov inneholder en egen hjemmel til å gi forskrift om tilsyn med barn i fosterhjem. Som nevnt ovenfor er tilsynet i dag nærmere regulert i fosterhjems forskriften. Departementets forslag innebærer at det vil være nødvendig å utarbeide nye forskriftsbestemmelser om tilsyn med barn i fosterhjem. Det er av avgjørende betydning for et godt og forsvarlig tilsyn at det stilles krav til innholdet i tilsynet. I forbindelse med forskriftsarbeidet vil forhold knyttet til tilsynsmetodikk, veiledning og opplæring av de som skal utøve tilsynet og krav til rapportering og oppfølging etter tilsynsbesøk, bli vurdert. Det samme gjelder barnets rett til deltakelse og medvirkning. Dette vil etter departementets oppfatning bidra vesentlig til den tilsiktede profesjonaliseringen av fosterhjemstilsynet.

Forslag til nye forskriftsbestemmelser vil bli sendt på alminnelig høring.

Departementet mener at det i tillegg bør utarbeides egne veiledere med faglige anbefalinger om hva som er kvalitativt godt tilsyn med barn i fosterhjem. Slike retningslinjer vil kunne gi kommunene nyttig veiledning og hjelp i utøvelsen av tilsynet. Det er viktig at de som skal utføre tilsynet har kjennskap til barns rettigheter, forståelse for barn i en utsatt livssituasjon og nødvendig faglig kompetanse i å snakke med barn i en tilsynskontekst. Statens helsetilsyn har utarbeidet en veileder om å snakke med barn i institusjon. Departementet ser at det kan være behov for å utarbeide en tilsvarende

veileder for samtaler med barn i fosterhjem i forbindelse med tilsyn. Departementet ser det som viktig at slike veiledere blir utarbeidet i samarbeid med andre berørte instanser, herunder med kommunesektoren.

I dag holder Barne-, ungdoms- og familieetaten jevnlig opplæringskurs både for nye og erfarne tilsynsførere. I forlengelsen av rollen som faglig veileder vil det være en naturlig oppgave for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet å tilby kommuner som ønsker det, opplæring i tilsynsmetodikk for fosterhjem.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

§ 4-22 nytt 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.

Barnevernloven § 6-10 første ledd skal lyde:

Den som skal ansettes i barneverntjenesten, jf. § 2-1, skal legge fram politiattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd. Tilsvarende gjelder for støttekontakter og andre som utfører oppgaver for barneverntjenesten som ledd i hjelpetiltak etter § 4-4. Det skal også legges fram politiattest for tillitspersoner etter barnevernloven § 4-1 annet ledd og personer som skal utøve tilsyn med barn i fosterhjem etter § 4-22.

20.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer som tidligere nevnt 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.

Det er knyttet stor usikkerhet til de økonomiske konsekvensene av forslaget. Overføring av ansvaret for opplæring av de som skal utføre tilsynet til kommunen vil medføre reduserte utgifter hos statlig regional barnevernmyndighet, og økte utgiftene i kommunene. I tillegg vil et tilsyn som er mer profesjonalisert og som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk, kreve en tettere oppfølging fra kommunen. Dette vil også medføre økte utgifter for kommunen.

Kommunene har i dag til dels store problemer med å rekruttere tilstrekkelig antall tilsynsførere. Rekrutteringsproblemer antas å være en viktig årsak til at mange barn mangler tilsynsfører, og at det i et stort antall tilfeller ikke blir gjennomført det antall tilsynsbesøk som regelverket krever. Når kommunene gis frihet til å organisere tilsynsarbeidet, vil kommunene i mindre grad være avhengige av tilsynsførerrekruttering for å kunne oppfylle lovkravene til tilsyn. Det antas derfor at forslaget innebærer økt mulighet for kommunene til å oppfylle lovkravene, ved at andre ordninger enn tilsynsfører velges for tilfellene der kommunene i dag ikke oppfyller kravene. Økt ressursbruk på tilsynsområdet vil bidra til å øke kvaliteten i fosterhjemmene, noe som i sin tur kan føre til at flere fosterhjem når målene for plasseringen av barnet.

Det er vanskelig å anslå hvor omfattende dagens tilsyn med fosterhjem faktisk er. Liten grad av profesjonalisering tilsier at tilsynet spenner over et bredt spekter av virkemidler og aktiviteter. Mer presise krav i regelverket for tilsynet og økt profesjonalisering kan føre til økt grad av strukturering og målretting innenfor dagens faktiske ressursramme. Skjerpede krav og høyere kompetanse i tilsynet forutsetter imidlertid at kommunene må øke ressursbruken sammenlignet med de krav til ressursbruk som følger av dagens regelverk.

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. En styrking av tilsynsenhetene hos fylkesmennene på mellom én til to stillinger pr. embete i gjennomsnitt, anslås å føre til en merkostnad på 15 – 30 mill. kroner. Økt tilsynsaktivitet hos fylkesmennene og nye forskriftskrav til kommunenes tilsyn med barn i fosterhjem vil derfor innebære merutgifter for kommunene og fylkesmannsembetene. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

21 Endring av tilsynsforskriftens krav til årlig systemrevisjon av barneverninstitusjoner

21.1 Gjeldende rett

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med barneverninstitusjoner og med de barna som er plassert i institusjon. Formålet med tilsynet er å påse at lover og regelverk blir fulgt, og at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. Tilsynet skal også påse at barna blir behandlet hensynsfullt og med respekt for den enkeltes integritet. Tilsynsansvaret omfatter både å føre regelmessig tilsyn med hvert enkelt barn i institusjon (individtilsyn), og tilsyn med den enkelte barneverninstitusjon. Det nærmere innholdet i tilsynet er regulert i tilsynsforskriften⁴¹.

⁴¹ Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

Fylkesmannens plikt til å føre regelmessig tilsyn med hvert enkelt barn i institusjon er nærmere regulert i § 8 i forskriften. Det skal føres tilsyn ved besøk i institusjonen minst to ganger hvert år. Ved plasseringer etter atferdsbestemmelsene i barnevernloven §§ 4-24 eller 4-26 skal det føres tilsyn minst fire ganger hvert år.

Videre fremgår det av § 9 at fylkesmannen en gang hvert år skal føre tilsyn med institusjonen i form av systemrevisjon. Tilsynet skal herunder påse at institusjonen har etablert et tilfredsstillende internkontrollsystem og at institusjonen fører kontroll med sin egen virksomhet, jf. kapittel 2 i internkontrollforskriften⁴².

Krav til årlig systemrevisjon ble innført i 2004. Av hensyn til barnets rettssikkerhet ble individtilsynet opprettholdt, men minstekravet til antall pålagte tilsynsbesøk ble halvert.

Fylkesmannen behandler også henvendelser og klager på enkeltvedtak etter reglene i § 11.

21.2 Bakgrunnen for forslaget

Systemrevisjon er en av flere former eller metoder for tilsyn. Eksempler på andre former for tilsyn er individtilsyn, hendelsesbasert tilsyn og områdeovervåkning. Hovedformålet med systemrevisjon er å fastslå om de kravene myndighetene har stilt i lov- og regelverk oppfylles. Fokuset for systemrevisjonen er hvordan virksomheten (institusjonen) arbeider for å sikre at de krav som stilles i lov og forskrift blir overholdt. Systemrevisjon er derfor innrettet for å kontrollere institusjonens egne systemer for internkontroll. Systemrevisjon som tilsynsmetode skal med andre ord også bidra til å styrke den enkelte institusjonens internkontroll og styringssystemer, samt å bidra til kvalitetsforbedring. Gjennom systemrevisjon kan tilsynsmyndighetene avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for enkeltstående feil og mangler.

Departementet har mottatt flere innspill, blant annet fra fylkesmennene, om at kravet til årlig systemrevisjon ikke er hensiktsmessig og bør erstattes med et metodenøytralt tilsyn basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering.

21.3 Departementets vurderinger og forslag

Kravet til individtilsyn innebærer at fylkesmannen i dag gjennomfører regelmessige besøk i institusjonen. Departementet har i de senere år hatt et særlig fokus på individtilsynet. Som et ledd i dette har Statens helsetilsyn nylig utarbeidet en veileder om hvordan man snakker med barn i en tilsynskontekst.

Gjennom fylkesmannens samtaler med barna vil fylkesmannen få viktig informasjon om forholdene på institusjonen. Fylkesmannen fører også tilsyn dersom de ved klage, henvendelser eller på annen måte blir gjort oppmerksom på forhold som gir grunn til å åpne tilsynssak (hendelsesbasert tilsyn). Også dette tilsynet vil gi fylkesmannen viktig informasjon. Dette innebærer at fylkesmannen uavhengig av kravet til årlig systemrevisjon har gode forutsetninger for over tid å kunne danne seg en faglig

⁴² Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner.

forankret oppfatning av hvorvidt den enkelte institusjonen drives på en forsvarlig måte, og som ivaretar barnas behov for omsorg og behandling.

I mange tilfeller vil fylkesmannen ha gode faglige holdepunkter for å mene at en institusjon drives på en god og forsvarlig måte. I andre tilfeller vil fylkesmannen sitte med erfaringer og kunnskap om den enkelte barneverninstitusjon som tilsier at det er behov for å føre et tettere og mer omfattende tilsyn med institusjonen. 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 mener videre at det ikke bør stilles som krav at tilsynsmyndigheten skal benytte systemrevisjon som metode, men at det bør være opp til tilsynsmyndighetenes faglige skjønn å vurdere hvilken tilsynsmetode de finner hensiktsmessig å benytte i det enkelte tilfellet.

Departementet foreslår følgende endring i § 9 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.

21.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at den foreslåtte endringen ikke vil medføre økonomiske konsekvenser av betydning. Endringen vil innebære at tilsynsmyndighetene gis økt anledning til å målrette flere av sine ressurser inn mot de institusjonene der tilsynsmyndighetene vurderer at risikoen for manglende oppfølging av lov- og regelverk er størst. Departementet mener derfor at den foreslåtte endringen samlet sett vil føre til en mer effektiv og hensiktsmessig bruk av tilsynsmyndighetenes ressurser overfor barn og ungdom i institusjon.

22 Tilsyn med statlige barneverntjenester

22.1 Gjeldende rett

Om organiseringen av det statlige barnevernet

Statlig barnevernmyndighets organisatoriske inndeling fremgår av § 2-2 i barnevernloven. Det fremgår av bestemmelsen at statlige barnevernmyndigheter er inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. Det fremgår videre av bestemmelsen at det statlige barnevernet ledes av departementet.

Bestemmelsen ble endret i forbindelse med barnevernreformen i 2004, da staten overtok fylkeskommunens ansvar på feltet. I forarbeidene ble det uttalt at "[d]et sentrale nivå vil bestå av departementet og eventuelt et sentralt organ underlagt departementet."⁴³ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er en del av Barne-, ungdoms og familieetaten, og har ansvaret for den administrative og faglige ledelsen av etatens virksomhet.

Direktoratets rolle og ansvar er ikke regulert i barnevernloven, men får delegert sin myndighet og blir tildelt sine oppgaver fra departementet gjennom et årlig tildelingsbrev. I tildelingsbrevet for 2010 heter det at "*I tildelingsbrevet meddeles Stortingets budsjettvedtak og BLDs styringssignaler til Bufetats virksomhet i 2010. Tildelingsbrevet er basert på Prop. 1 S (2009-2010) for Barne- og likestillingsdepartementet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) mottar fullmakten på vegne av Bufetat. Direktoratet skal samordne virksomheten i regionene for å sikre et likeverdig tiltaksapparat for hele landet. Direktoratet har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen av etaten, og kan dermed instruere og delegere til regionene i Bufetat.*"

Statlig regional barnevernmyndighet

Regionene har ansvar for å utføre en rekke lov- eller forskriftspålagte oppgaver på barnevernområdet. Det finnes i dag fem regioner. Disse omfatter ulike typer underenheter, herunder fagteamene som er bindeleddet mellom regionen og de enkelte kommuner.

Oslo kommune

I Oslo ivaretas statlig regional myndighets oppgaver av kommunen. Det er utarbeidet en egen forskrift for Oslo kommune. Denne inneholder en egen tilsynshjemmel.

Forslag om endringer i barnevernlovens regler om organiseringen av det statlige barnevernet

I kapittel 10 i dette høringsnotatet foreslås å endre barnevernloven § 2-2 slik at det eksplisitt fremgår av bestemmelsen at statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet. Barne-,

⁴³ Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)

ungdoms- og familieetaten er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Direktoratet er sentralt nivå, regionene (inkludert fagteamene) utgjør regionalt nivå og statlige institusjoner er lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet. Det vises til kapittel 10 for nærmere omtale av dette forslaget.

Statens helsetilsyns ansvar

Statens helsetilsyn er tillagt det overordnede faglige tilsynet med barnevernet, jf. barnevernloven § 2-3 b⁴⁴. Ansvaret omfatter det overordnede ansvaret for tilsynet som fylkesmannen utøver med barneverntjenesten i kommunene og med barneverninstitusjoner, omsorgssentre for mindreårige og sentre for foreldre og barn. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernloven og forskrifter til denne.

Begrunnelsen for å overføre det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med barnevernet til Statens helsetilsyn, var å styrke tilsynets faglige uavhengighet, tilføre barneverntilsynet kompetanse samt legge bedre til rette for samordnet tilsyn med barnevernet og sosial- og helsetjenestene. Statens helsetilsyn skal bidra til et mer samordnet tilsyn, harmonisering av kravene til embetene, styrke tilsynskompetansen og bidra til overvåking av områder med fare for svikt. Statens helsetilsyn kan gi føringer for fylkesmennene både med hensyn til metodebruk, tema for tilsyn og prioriteringer.⁴⁵

Fylkesmannens tilsynsoppgaver

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven med tilhørende forskrifter. Fylkesmannen har videre ansvar for å føre tilsyn med at barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn og omsorgssentre drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter til loven. Fylkesmannen utøver tilsynet innenfor den faglige ramme som Statens helsetilsyn setter.

Fylkesmannens tilsyn med kommunene

Det følger av barnevernloven § 2-3 b andre ledd at fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunene. Frem til forvaltningsreformen i 2004 omfattet dette ansvaret også fylkeskommunene.

Det fremgår av § 2-3 b at fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kapittel 1 til 9. I 2011 ble det presisert i bestemmelsen at det statlige tilsynet med kommunene er begrenset til et lovlighetstilsyn. Bakgrunnen for lovendringen var en oppfølging av Meld. St. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene* som ble utarbeidet med utgangspunkt i *NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren*, samt Ot. prp. nr. 97 (2005-2006). Ved endringene i barnevernloven § 2-3 b, ble det samtidig

⁴⁴ Endringen trådte i kraft 1. januar 2010

⁴⁵ De nærmere grensene for Statens helsetilsyns ansvar fremkommer av forarbeidene (Ot.prp.nr. 69 (2008-2009)) og av departementets supplerende delegasjonsbrev 18. desember 2009.

presisert at kommuneloven kapittel 10 A inneholder bestemmelser som gjelder statlig tilsyn med kommunalt barnevern.

Tilsynet med kommunene omfatter alle kommunens plikter etter barnevernloven med tilhørende forskrifter.

Barnevernloven har ingen alminnelig sanksjonsregel for brudd på lovbestemte kommuneplikter. I praksis følges brudd på kommunepliktene opp gjennom rådgivning og dialog eller en skriftlig anmodning fra fylkesmannen om retting. Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen gi *pålegg* til kommunen om å rette forhold. Slike pålegg vil gjelde alle typer lovlighetsbrudd og hjemle fylkesmannens alminnelige reaksjoner overfor kommunene. Ved brudd på lovbestemte saksbehandlingsfrister, har fylkesmannen hjemmel til å ilegge kommuner *mulkt*, se barnevernloven § 6-9 tredje ledd og forskrift 16. desember 1992 nr. 1243.

Fylkesmannens tilsyn med institusjonene

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med institusjoner som er omfattet av barnevernloven § 5-1, statlige sentre for foreldre og barn og private og kommunale institusjoner og sentre for foreldre og barn som er godkjent etter § 5-8. Fylkesmannen fører tilsyn med at disse drives i samsvar med barnevernloven og forskrifter til denne. Dette følger av barnevernloven § 5-7 første ledd jf. § 2-3 b tredje ledd. Tilsynsansvaret omfatter således både statlige, kommunale og private institusjoner. Nærmere bestemmelser om innholdet i tilsynet er gitt i tilsynsforskriften⁴⁶.

Dersom fylkesmannen blir oppmerksom på forhold man mener bør rettes, skal fylkesmannen sende en begrunnet melding til institusjonens ledelse. Fylkesmannen skal samtidig underrette statlig regional barnevernmyndighet, jf. § 12 i forskriften.

Finner fylkesmannen 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, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette forholdet. Fylkesmannen kan også gi pålegg om å nedlegge driften, jf. forskriften § 12 annet ledd.

22.2 Bakgrunnen for forslaget

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. I forarbeidene ble det samtidig vist til at en rekke fylkesmenn mente en slik endring ville svekke rettssikkerheten for barna i barnevernet

⁴⁶ Forskrift 11. desember 2003 nr. 1564 om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling.

og føre til manglende muligheter for korrektiv til planer og drift i den regionale enheten⁴⁷.

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 uttalte i Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) at det kunne være mange gode argumenter for å etablere en tilsynsordning som dekker hele tiltakskjeden i barnevernet. Det vil i så fall være nødvendig med en lovendring, noe som krever en bredere utredning, samt et grundig forarbeid. Departementet ville derfor komme tilbake til dette spørsmålet.

Spørsmålet om tilsyn med Bufetat er senere regelmessig tatt opp av bl.a. Statens helsetilsyn og Barneombudet. Også Barnevernpanelet anbefaler i sin rapport at Bufetat underlegges Statens helsetilsyns og fylkesmennenes tilsynsansvar.

Departementet viser til at fylkesmannen i dag fører tilsyn med det kommunale barnevernet, samt med statlig lokal barnevernmyndighet. Dette innebærer at fylkesmannen allerede i dag fører tilsyn med statlige institusjoner, sentre for foreldre og barn samt med omsorgssentrene. Fylkesmannen fører imidlertid ikke tilsyn med andre statlige tjenester og tiltak i forbindelse med institusjonsplasseringer, på fosterhjemområdet eller i forbindelse med hjelpetiltak. Det er også uklart hvorvidt dagens hjemler omfatter eier av institusjon.

22.3 Departementets vurderinger og forslag

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.

Tilsyn er brukerorientert og har utgangspunkt i tjenestene. Med dette utgangspunktet vil forslaget gi tilsynet mulighet til å følge ansvarskjeden så langt det er nødvendig i det enkelte tilfellet. Dette vil gi et mer helhetlig og treffsikkert tilsyn.

Forslaget om å utvide tilsynet til å omfatte hele tiltakskjeden i barnevernet, må ses i sammenheng med at Statens helsetilsyn nå har det overordnede, faglige ansvaret for tilsyn på barnevernområdet. I dag eksisterer altså et uavhengig tilsynsorgan med tilsynsansvar på barnevernområdet. Dette legger til rette for et uavhengig tilsyn og svekker motargumentene som ble vektlagt ved forvaltningsreformen. Etter

⁴⁷ Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)

departementets oppfatning vil tilsyn videre bidra til å bedre kvaliteten på det statlige barnevernet. Et uavhengig, eksternt tilsyn vil ha forutsetninger for å avdekke forhold som ikke like lett vil bli fanget opp gjennom etatsstyringen. Rapporter fra tilsynet vil videre i praksis kunne bidra til bedre og mer målrettet styring og gjennom dette også forebygge svikt. Å gi etaten økt kompetanse og bevissthet om lovlighetskravene som gjelder for tjenester og tiltak, vil bidra til kvalitetsutvikling. Et eksternt tilsyn vil dessuten kunne føre til økt åpenhet om etatens resultater og dermed gi økt legitimitet for statlig barnevern.

Riksrevisjonen (RRV) er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Departementet har vurdert om RRV allerede har en rolle som ivaretar den etterspurte tilsynsfunksjonen. På barnevernområdet er det eksempler på at RRV har revidert områder som kan være overlappende med området som blir gjenstand for tilsyn. Departementet viser imidlertid til at Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan. Riksrevisjonens mandat er langt mer omfattende og har også et mer overordnet utgangspunkt. Forslagene som drøftes innebærer å styrke det eksisterende tilsynet etter barnevernloven. Departementet antar på denne bakgrunn at det i praksis kan legges til rette for å unngå overlappende arbeid mellom disse instansene.

Nærmere om utformingen av tilsynshjemmelen

Departementet legger til grunn at spørsmålet om å utvide dagens tilsynshjemmel i barnevernloven § 2-3 b vurderes innenfor gjeldende tilsynsstruktur, dvs. at Statens helsetilsyn er faglig overordnet og fylkesmannen er utøver av tilsynsmyndigheten. For å ta stilling til hvordan en tilsynshjemmel bør utformes, må det vurderes nærmere hvilke av etatens oppgaver som skal omfattes av tilsynet og hvilke deler av etaten det skal føres tilsyn med. Det må dernest vurderes hvordan tilsynsmyndigheten skal sikres nødvendig uavhengighet samt hvilken rettslig kompetanse tilsynsmyndigheten skal ha. I praksis innebærer forslaget å gjeninnføre det tilsynsansvaret fylkesmennene hadde før de fylkeskommunale oppgavene ble overført til staten i 2004.

For så vidt gjelder forslag om å utvide tilsynshjemlene til også å omfatte eier av institusjon, se nedenfor om endringer i barnevernloven § 5-7.

Lovlighetstilsyn og rammer for tilsynet

Departementet foreslår at tilsynet skal være et lovighetstilsyn, dvs. at det skal føres tilsyn med at lov- og forskriftskrav blir overholdt. Et lovighetstilsyn gir en klar ramme for tilsynet og ivaretar hovedmålet med tilsyn som er "*...all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner.*"⁴⁸

Lovlighetstilsyn er en innarbeidet tilsynsnorm, også innenfor det eksisterende barneverntilsynet. Etter dagens regler kan fylkesmannen føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven kap.1 til 9.

⁴⁸ NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren

Grensen for lovlighetskontrollen kan følge de samme prinsipper som der staten fører tilsyn med kommunen. Dette skillet bygger på grensene for domstolenes prøvelsesrett overfor forvaltningen, dvs. at hensiktsmessighetskjønnet ikke kan overprøves.

Når det gjelder institusjonstilsynet, stiller dagens tilsynsforskrift klare krav til tilsynets omfang og tilsynsmetode. Etter departementets oppfatning bør imidlertid omfanget av tilsynet med andre statlige tjenester og tiltak kunne overlates til tilsynsmyndighetenes konkrete risikovurdering. Hvilken tilsynsmetode som benyttes, bør også være opp til tilsynsmyndighetenes faglige skjønn. Departementet foreslår derfor å utforme tilsynsregelen som en "kan-regel", slik at tilsynsmyndigheten gis et skjønn med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utøves.

Tilsynsområdet

Forslaget gjelder lovlighetstilsyn med statlige tjenester og tiltak. Den nærmere vurderingen av grensene for tilsynsområdet må ses i sammenheng med to andre forslag i dette høringsnotatet:

- a) Forslaget i kapittel 10 om at Bufetat og ikke statlig regional barneverntjeneste tillegges oppgaver etter barnevernloven
- b) Forslaget i kapittel 12 om å lovfeste krav til forsvarlighet i barnevernloven

Det er statlig regional barnevernmyndighet som i dag er tillagt oppgaver etter barnevernloven, og regionenes lovpålagte oppgaver vil være kjerneområdet for tilsynet. I kapittel 10 foreslås det at det er Bufetat som skal ha ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Ett alternativ er derfor å definere tilsynsområdet til de oppgavene Bufetat er tillagt etter barnevernloven. Tilsynshjemlene kan imidlertid utformes slik at også oppgaver som ikke er lovpålagt omfattes, så lenge det dreier seg om statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Departementet viser i den forbindelse til at etaten også utfører tjenester og tiltak som ikke er lovpålagt. Dette vil fortsatt være tilfelle selv om det i kapittel 9 foreslås at staten reduserer en del av sine ulovfestede oppgaver i enkeltsaker. Et viktig eksempel på oppgaver som det legges til grunn at videreføres som statlig ansvar, er "nærmiljøbaserte" hjelpetiltak som MST. Forslaget i kapittel 12 om å innføre forsvarlighetskrav, vil komme til anvendelse også for denne type tiltak. Et lovlighetstilsyn vil dermed kunne utøves også for ulovfestede oppgaver.

Tilsynshjemmelen vil uansett ha størst praktisk betydning overfor etatens lovpålagte oppgaver. Begge alternativer vil derfor i det vesentlige imøtekomme det faktiske tilsynsbehovet. Ved også å omfatte ulovfestede oppgaver, dekkes imidlertid et noe videre tilsynsområde. Dette vil være hensiktsmessig ut fra at etatens bistand med hensyn til hjelpetiltak har stor betydning for brukerne. Hensynet til rettssikkerhet for brukerne er derfor til støtte for dette. Ulempen er at denne løsningen ikke setter en klar grense for tilsynsområdet. På denne måten oppstår et spørsmål om hvor langt opp i ansvarskjeden (det sentrale nivået) tilsynet skal kunne gå. Departementet antar imidlertid at dette spørsmålet vil medføre lite problemer i praksis.

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.

Tilsynets uavhengighet

Som nevnt ovenfor foreslår departementet at en utvidelse av tilsynsområdet bygger på gjeldende ansvarsfordeling mellom departementet og Statens helsetilsyn/fylkesmennene. Statens helsetilsyn er i dag ved lov gitt det overordnede faglige tilsyn med barnevernvirksomheten. Et sentralt formål med lovendringen var å bidra til å styrke tilsynets uavhengighet. Statens helsetilsyn skal utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i barnevernloven og forskrifter til denne. Departementet foreslår at hjemmelen for tilsyn med statlige tiltak og tjenester lovfestes tilsvarende.

Statens helsetilsyn fører allerede i dag lovlighetskontroll på barnevernområdet. Tilsynstemaet er her hvorvidt barnevernet driver sin virksomhet i henhold til de regler som gjelder. Det er departementet som har lovtolkerkompetansen. Dette innebærer at departementet har det avgjørende ordet hva gjelder tolkningen av innholdet i lovkravene. Tilsynet vil på sin side foreta en uavhengig vurdering av om tjenestepraktis oppfyller disse lovkravene. Departementet og Statens helsetilsyn har utviklet gode rutiner for å ivareta denne ansvarsfordelingen. Departementet legger til grunn at tilsvarende praksis kan gjennomføres også om tilsynsområdet utvides til statlige tiltak og tjenester.

Departementet finner at denne organiseringen sikrer tilsynet tilstrekkelig uavhengighet, på samme måte som for barneverntilsynet for øvrig.

Tilsynets sanksjonsmuligheter – lukking av avvik

Tilsynsmyndighetene vil gjennom sitt lovlighetstilsyn konstatere avvik eller brudd på regelverket, herunder hvilket nivå i statlig barnevern som er ansvarlig for å rette forholdet.

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.

En adgang for tilsynsmyndigheten til å pålegge retting ved påviste avvik i det statlige barnevernet, vil kunne komplisere ansvarsfordelingen mellom tilsynsmyndigheten og departementet. Tilsynsmyndigheten foretar den praktiske rettsanvendelsen ved vurderingen av om tjenestepraksis oppfyller lovkravene, mens departementet er ansvarlig for den generelle tolkningen av barnevernloven.

Dersom tilsynsmyndighetene bygger på en lovforståelse som avviker fra departementets, vil departementet kunne bestride det rettslige grunnlaget for pålegget. Departementet viser til at uenighet om hvordan loven skal forstås bør løses i andre og bredere anlagte prosesser enn ved vurderinger av pålegg gitt i en konkret situasjon. Etter departementets oppfatning vil en løsning der tilsynsmyndigheten har hjemmel til å konstatere avvik, men ikke til å vedta sanksjoner, være mest hensiktsmessig for å løse disse rolleutfordringene. Departementet antar imidlertid at slike konfliktsituasjoner mellom tilsynsmyndighet og departementet sjelden vil oppstå i praksis.

Departementet legger til grunn at dersom tilsynet konstaterer regelbrudd i statlig barnevern, vil overordnet nivå, i siste instans departementet, gi instruks, slik at praksis blir i samsvar med regelverket. Samtidig inngår sanksjonshjemler vanligvis i tilsynsmyndighetens kompetanse. Hjemlene eksisterer for tilsyn med det kommunale barnevernet og ved institusjonstilsynet. Dette kan tale for at tilsynsmyndighetene gis adgang til å pålegge retting også ved avvik i det øvrige statlige barnevernet. En slik hjemmel kan i så fall utformes med utgangspunkt i formuleringene i kommuneloven § 60 d som gir nærmere regler om at fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med. Kommuneloven § 60 d inneholder videre regler om rimelig frist til å rette forholdet før pålegg benyttes, at tilsynsmyndighetene skal vurdere virkninger av sanksjoner for kommunens øvrige virksomhet, samt saksbehandlingsregler, herunder regler om klageadgang.

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 nedenfor å gi fylkesmannen hjemmel til å pålegge Bufetat som institusjonseier å rette forhold på institusjon.

Presisering av institusjonstilsynet, herunder om sanksjonsmuligheter

Etter dagens regler føres tilsyn med statlige, kommunale og private institusjoner. Ved institusjonstilsyn har fylkesmannen i dag hjemmel til å pålegge institusjonen å rette forhold, og kan også gi pålegg om å nedlegge driften. Etter dagens regler kan avvik adresseres til institusjonens leder. Det går ikke tydelig frem at også eier kan pålegges å rette avvik. Leder av institusjon, sentre for foreldre og barn samt omsorgssentre er

imidlertid ikke alltid i posisjon til å kunne lukke avviket. I noen tilfeller vil det være eier som har virkemidlene som skal til.

Departementet foreslår derfor at fylkesmannen skal kunne pålegge eier av institusjon å rette på forholdene. Dette vil gjelde både statlig, privat og kommunal eier/driver av institusjon. Departementet foreslår at dette tas inn i barnevernloven § 5-7. Også tilsynsforskriften § 12 må endres tilsvarende.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås 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.

22.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Å innføre tilsyn med statlige tjenester og tiltak vil føre til merutgifter. De direkte utgiftene vil være knyttet til merutgifter for tilsynsmyndighetene. Disse antas ikke å være omfattende og anslås til mellom 1 og 5 mill. i årlige merkostnader. I tillegg vil det være noe merutgifter i forbindelse med forberedelser, oppfølging og administrasjon i Bufetat. Det antas at dette ikke er svært omfattende.

Departementet forutsetter at Bufetats budsjetter i dag gir rom for drift i henhold til barnevernlovens krav. Tilsyn med statlige tjenester og tiltak vil likevel kunne føre til krav om å lukke avvik. Eventuelle merutgifter som følge av dette vil følge ordinære budsjettprosesser.

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

23.1 Gjeldende rett

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. Det fremgår videre at endring i barnets tilknytning til kommunen ikke medfører noen endring i ansvarsforholdet hvis det ikke blir inngått avtale om noe annet, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Den kommunen som har reist sak for fylkesnemnda har altså som utgangspunkt et oppfølgingsansvar overfor barnet, selv om barnet senere tar opphold i en annen kommune.

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.

Departementet viser til en dom i Høyesterett fra 2005 (Rt. 2005 s. 1498). I denne saken hadde barnets opprinnelige oppholdskommune (Y kommune) reist sak for fylkesnemnda, men senere trukket saken etter at barnet hadde flyttet til annen kommune (X kommune). I dommen uttales det blant annet:

”Noe direkte svar kan man kanskje ikke si at ordlyden i § 8-4 andre ledd gir. Men når bestemmelsen omtaler ansvaret for ”gjennomføring, oppfølging og kontroll”, sikter jo dette til en situasjon der det er truffet et vedtak. Ordlyden passer åpenbart dårlig på situasjonen der begjæringen er trukket, slik at det er på det rene at det ikke vil bli truffet noe vedtak som det er spørsmål om å gjennomføre. Ordlyden trekker dermed etter min mening klart i retning av at lagmannsrettens forståelse er riktig: Etter at saken for fylkesnemnda var trukket, forelå det ikke noe vedtak som Y kommune hadde ansvar for å følge opp, og X kommune hadde som oppholdskommune ansvar for å yte tiltak og tjenester etter

barneverntjenesteloven og også ansvar for kostnadene. Jeg peker på at § 8-4 annet ledd gjør et unntak fra lovens hovedprinsipp om at ansvaret er hos oppholdskommunen, og det er etter mitt syn ikke naturlig å tolke unntaket utvidende.”

I dommen uttales det videre:

”Også reelle hensyn taler etter mitt syn for at ansvaret for den opprinnelige oppholdskommunen faller bort etter at saken er trukket. Tar man det motsatte utgangspunktet, må man rimeligvis – slik også X kommune legger opp til – skille mellom tilfeller der barnet har et behov for hjelp også på tidspunktet da saken trekkes, og tilfeller der hjelpebehovet først oppstår senere etter en kortere eller lengre mellomperiode. Dette ville være en rettsstilstand som la opp til vanskelige vurderinger, og dermed også gav store muligheter for uklarheter og tvister mellom kommuner. Jeg peker her på at et siktemål med bestemmelsene i barneverntjenesteloven kapittel 8 og 9 har vært å få klare ansvarsforhold som hindrer tvister, se blant annet Innst.O.nr.80 (1991-1992) side 37.”

Departementet har etter dette lagt til grunn at hovedregelen i barnevernloven § 8-1 kommer til anvendelse når en sak blir trukket fra fylkesnemndas behandling fordi barnet har flyttet til en annen kommune, og saken blir trukket før nemnda har truffet vedtak i saken. Det vil da være den kommunen hvor barnet oppholder seg når saken blir trukket som er ansvarlig etter barnevernloven. Denne forståelsen er også i samsvar med juridisk litteratur på området.

23.2 Bakgrunnen for forslaget

Det er fra flere hold uttrykt bekymring for den rettsstilstanden som til nå er definert. I henhold til denne fortolkningen 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 påkjenningen en ny undersøkelsessak vil innebære.

I visse tilfeller trekkes saken så sent at tilflyttingskommunen kan bli stilt i en situasjon der de av praktiske årsaker må godta fraflyttingskommunens forslag til tiltak uten i tilstrekkelig grad å ha kunnet vurdere saken selv. Nye saksbehandlere må i så fall inn i familien og eventuelt gjennomføre omsorgsovertakelsen og flyttingen av barnet. Dette kan være uheldig for barn som befinner seg i en kritisk situasjon, og også uheldig med tanke på å etablere et konstruktivt samarbeid med foreldrene.

23.3 Departementets vurderinger og forslag

Begrunnelsen for dagens regelverk er å skape klare ansvarsforhold med hensyn til hvem som skal ivareta barnet, samt å unngå tvister mellom kommunene om dette. Det

er departementets oppfatning at det er viktig å fastholde prinsippet om oppholdskommunens ansvar som i dag klart er nedfelt i barnevernloven. Departementet har imidlertid kommet til at det er nødvendig å foreta en ytterligere 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 derfor at det er den kommunen som har utredet saken, og som har kommet så langt at den har fremmet forslag for fylkesnemnda, som bør beholde ansvaret for saken. Dette bør gjelde selv om familien flytter til en annen kommune. Etter departementets oppfatning vil en slik løsning bidra til å sikre at barnet får helt nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. I tillegg forblir ansvaret for saken i den kommunen som kjenner familien, og det vil ikke være nødvendig å gjennomføre en ny undersøkelsessak.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

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, medfører ingen endring i ansvarsforholdet hvis det ikke blir inngått avtale som nevnt i første ledd annet punktum.

§ 8-4 nåværende annet ledd blir tredje ledd.

23.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

I henhold til forslaget vil en endring i barnets tilknytning til kommunen i tidsrommet mellom sak er reist og vedtak fattet i fylkesnemnda, ikke lenger medføre noen endring i ansvarsforholdet. Dette gjelder med mindre kommunene avtaler noe annet. Forslaget vil ikke få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, ettersom antallet saker vil være det samme.

24 Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24

24.1 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-24 gir hjemmel for å plassere og tilbakeholde barn og unge med alvorlige adferdsvansker 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 er et vilkår både for korttidsplassering og langtidsplassering at institusjonen faglig og materielt er i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp sett i forhold til formålet med plasseringen. I henhold til § 4-25 er det fylkesnemnda som skal fatte vedtak om adferdstiltak etter § 4-24.

§ 4-25 gir også barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten adgang til å fatte et hastevedtak om plassering i institusjon. Grunnlaget for et slikt vedtak er at det foreligger en akutt faresituasjon. Bestemmelsene i § 4-6 annet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende. Det må foreligge et akutt behov for plasseringen som ikke kan avhjelpes med mindre inngripende tiltak i påvente av ordinær behandling. Et hastevedtak om adferdstiltak må følges opp med begjæring om tiltak til fylkesnemnda innen to uker. Dersom et slikt forslag ikke er sendt fylkesnemnda innen denne fristen faller vedtaket bort.

Departementet har i rundskriv Q-0973 om midlertidig vedtak om plassering og tilbakehold i institusjon uten eget samtykke uttalt at dersom forslag til tiltak er sendt fylkesnemnda innen lovens frister, kan akuttvedtaket opprettholdes inntil fylkesnemnda har behandlet saken. Rundskrivet forutsetter likevel at dette ikke gjelder i de tilfellene loven selv fastsetter en frist for varigheten av det aktuelle tiltaket. Dette innebærer at når det gjelder midlertidig vedtak etter § 4-24 første ledd om korttidsbehandling, jf. § 4-25 annet ledd annet punktum, bortfaller vedtaket fire uker etter at akuttvedtaket er truffet.

24.2 Bakgrunnen for forslaget

Det fremgår ikke direkte av dagens barnevernlov hvorvidt den faktiske plasseringstiden etter et midlertidig vedtak om adferdstiltak, 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. Dersom et midlertidig vedtak er fattet med henblikk på det etterfølgende endelige vedtaket, er det naturlig å anse den faktiske plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket som en del av den totale plasseringstiden etter § 4-24 første eller annet ledd. Departementets forutsetning har derfor vært at den enkelte fylkesnemnd må foreta en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Beregningen av den totale plasseringstiden for vedtak etter § 4-24 har vist seg å være et stadig tilbakevendende spørsmål i praksis. I følge fylkesnemndene for barnevern- og sosiale saker synes det å variere i hvilken grad nemndene tar stilling til dette spørsmålet når vedtak skal fattes. Etter deres oppfatning er det utilfredsstillende å ta stilling til tvangsplassering av ungdom uten å ha klare regler for hvor lenge en plassering faktisk kan vare. De viser til at det fører til ulik praktisering nemndene

imellom når et så viktig spørsmål overlates til den enkelte nemndsleder å avgjøre. Enkelte nemndsledere synes å være konsekvente på at akuttiden skal regnes med fordi tvangsinngrep krever klar lovhjemmel. Andre foretar konkrete vurderinger i den enkelte sak. Det varierer imidlertid hvilke hensyn som i så fall tillegges vekt. Aktuelle vurderingskriterier er bl.a. hvorvidt behandling er igangsatt, varigheten av akutt plasseringen eller om det har skjedd flytting fra en institusjon til en annen.

24.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har i lys av fylkesnemndenes erfaringer, på nytt vurdert spørsmålet om hvorvidt den faktiske plasseringstiden etter et akuttvedtak skal medregnes i et vedtak om plassering etter § 4-24. Denne bestemmelsen gir adgang til å gjøre bruk av omfattende tvang som er svært inngripende for dem det gjelder. Det er derfor av rettssikkerhetsmessige hensyn viktig at det er klare regler for hvordan disse sakene skal behandles.

Barnevernloven stiller opp absolutte maksimumsgrenser for den tid barn kan korttids- og langtids plasseres i institusjon som følge av vedtak etter § 4-24 første og annet ledd. Etter departementets oppfatning er det mye som taler for at disse grensene 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 derfor at det skal fremgå av § 4-25 annet ledd nytt fjerde punktum at plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24 første og annet ledd.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

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.

24.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endringen i § 4-25 annet ledd fjerde punktum om at plasseringstiden etter det midlertidige vedtaket skal inngå i den totale plasseringstiden som gjelder for vedtak etter § 4-24, innebærer kun en klargjøring og presisering av gjeldende rett. Forslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

25 Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen

25.1 Gjeldende rett

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.

25.2 Bakgrunnen for forslaget

Den alminnelige ankefristen etter tvisteloven er i dag en måned. Fristen på to måneder i barnevernloven § 7-24 ble opprettholdt da den alminnelige ankefristen ble endret i år 2000 fra to måneder til en måned i sivile saker. Spørsmålet om å endre fristen for barnevernsaker ble heller ikke vurdert i forbindelse med innføringen av nye saksbehandlingsregler i 2008 for fylkesnemndene i barnevernloven.

25.3 Departementets vurderinger og forslag

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. Departementet kan heller ikke se at dette dreier seg om saker der partene skulle ha behov for lengre tid til å vurdere en eventuell anke enn i andre saker som behandles etter tvisteloven.

I lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) foreslås følgende endringer:

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.

25.4 Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslaget om å endre søksmålsfristen i barnevernloven § 7-24 annet ledd første punktum fra to måneder til en måned innebærer kun en mindre justering av gjeldende rett. Forslaget har derfor ikke administrative eller økonomiske kostnader av betydning.