

Barne- og familiedepartementet

Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 2019/53342-2

Arkivkode: 008

Dato: 24.07.2019

Høringssvar - forslag til ny barnevernlov

Vi viser til Høringsnotat – Forslag til ny barnevernlov med høringsfrist 1. august. Nedenfor følger innspill fra Barne-, ungdoms-, og familieetaten, region vest (Bufetat, region vest).

Kapittel 1 Formål, virkeområde og grunnleggende bestemmelser

§ 1-3 Barnets beste

Region vest støtter forslaget til en ny bestemmelse om barnets beste. Det ville etter vår vurdering være en fordel om bestemmelsen inneholdt veiledning i hvilke momenter som er relevante i en vurdering av hva som er barnets beste. I tillegg mener vi at det er viktig at ordlyden i bestemmelsen gjenspeiler det departementet skriver i høringsnotatet om at barnevernet, i likhet med andre velferdstjenester, må foreta prioriteringer innenfor tilgjengelige ressurser. Når det velges forsvarlige tiltak som er tilpasset barnets behov, vil også andre hensyn kunne vektlegges. Ordlyden i bestemmelsen når det gjelder vurderinger om barneverntiltak skal iverksettes og hvilke tiltak som skal velges, burde etter vår vurdering gjenspeile at barnets beste er et grunnleggende hensyn på lik linje med andre områder i lovverket.

Kapittel 3 Hjelpetiltak

§ 3-1 Frivillige hjelpetiltak i hjemmet og

§ 3-2 Fosterhjem og barneverninstitusjon som frivillig hjelpetiltak

Bufetat, region vest støtter barnevernlovutvalget og departementets forslag om å ta bestemmelsene om hjelpetiltak inn i et bredere kapittel om tiltak der barnet er under foreldrenes omsorg. Det vil gi en bedre oversikt enn i dag og tydeliggjør barneverntjenestens rolle som hjelpetjeneste.

Barne-, ungdoms- og familieetaten

Region vest, HR

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Saksbehandler:
Sigrid Helleland
46618947

postmottak@bufetat.no

Telefon: 466 15 000

Vi mener det er viktig at de enkelte bestemmelsene om hjelpetiltak lovteknisk har en inndeling som er mest mulig umiddelbar og tar utgangspunkt i hvilken type tiltak det er snakk om. Det bør også være samsvar mellom overskrifter og innhold.

Departementet fremholder at det er behov for en bedre rettslig regulering av kommunale botiltak når disse brukes som hjelpetiltak etter barnevernsloven. Vi er enig i det. Vi mener samtidig at det er mer naturlig at alle tiltak som i realiteten er hjelpetiltak utenfor hjemmet samles i samme bestemmelse, dvs forslag til § 3-2, og at denne får overskriften *Frivillige hjelpetiltak utenfor hjemmet*. Bestemmelsen vil da omfatte både fosterhjem, barneverninstitusjon, kommunale botiltak og sentre for foreldre og barn, og vil tydeligere få frem det prinsipielle ved at barnet og eller familien for en periode flytter ut av sitt eget hjem. § 3-2 kan fortsatt henvise til grunnvilkårene i § 3-1.

Vi foreslår at det vedtas en egen forskriftshjemmel i § 3-2. Både her og i § 3-1 bør det konkretiseres hva en forskrift med hjemmel i § 3-1 skal kunne regulere.

Opphold i sentre for foreldre og barn som frivillig hjelpetiltak:

Det vises til Stortingets vedtak i mai 2017 om en ny hjemmelsordning for opphold i sentre for foreldre og barn som ikke er trådt i kraft enda. Departementet forslår en «videreføring» av de nye reglene i sitt forslag til ny barnevernlov. Det skal herfra og fremover være et prinsipielt skille mellom opphold som hjelpetiltak og opphold som utredning. Vi vil her få påpeke at et hjelpetiltaksopphold vil bære i seg elementer av utredning, og at et utredningsopphold vil bære i seg elementer av hjelp. Departementet fremholder at hovedformålet med et opphold på senteret avgjør hvilken hjemmel som skal brukes.

Opphold i et senter for foreldre og barn som frivillig hjelpetiltak er fortsatt formelt en mulighet etter ny bestemmelse utfra Prop 73 L og nå forslag til §§ 3-1 eller 3-2. Noe annet ville også være overraskende all den tid det er foreslått en klar hjemmel for å pålegge familien et slikt hjelpetiltak etter § 3-4.

Vi oppfatter samtidig Prop 73 L dithen at det med bruk av nytt lovgrunnlag skal skje en dreining i fokus og mandat for Bufetat, ved at opphold i et slikt senter i fremtiden først og fremst skal/vil ha utredning som hovedmål, fordi Bufetat med sin spisskompetanse nå først og fremst skal støtte barneverntjenestene i deres undersøkelser med å oppdage og gi treffsikker hjelp til små- og spedbarn i alvorlig risiko. Dette ønsket om dreining i fokus synes forsterket med departementets forslag til ny barnevernslov.

Departementet har blant annet pekt på konsekvensene av ny finansieringsmodell når det skriver at: «Det er naturlig og anta at kommunenes etterspørsel etter plasser i senter for foreldre og barn i en viss grad vil dreie mot utredning når Bufetats betalingsansvar bare skal gjelde utredninger i sentre for foreldre og barn. En slik dreining kan føre til at dagens adgang til å pålegge hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn får redusert betydning i praksis.» Og et annet sted; «Det er sannsynlig at kommunene i mindre grad enn i dag vil etterspørre hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn når de får fullt betalingsansvar for tiltaket. Dette vil i så fall innebærer at dagens hjemmel til å pålegge hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn vil miste mye av sin betydning.» Bufetat, region vest er enig i en slik analyse, og at dette også vil gjelde frivillige hjelpetiltak, men er bekymret dersom dette blir konsekvensene og et slikt spesialisert hjelpetiltak forsvinner ut av norsk barnevern.

Prop 73 L fremholder at utredninger av målgruppen krever særskilt kompetanse (side 129, 14.5.1), med behov for det statlige andrelinjetilbudet. Bufetat, region vest vil mene at kommuner også vil ha behov for kompetanse og et spesialisert hjelpetiltak for sped- og småbarn, uavhengig av finansieringsmodell og kompetanseløftet i barnevernstjenesten, og konsekvensene vil kunne føre til større forskjeller mellom innbyggere i kommuner med ulik

økonomisk situasjon. En bekymring er at vi ikke vil ha et likeverdig spesialisert tilbud for sped- og småbarn i Norge.

Dreiningen vekk fra statens betalingsansvar for dette spesialiserte hjelpetiltaket vil kunne få konsekvenser for kommuner som ikke har økonomi til å finansiere et utvidet opphold på senter for foreldre og barn etter utredning. Et utvidet opphold i form av frivillig hjelpetiltak vil gjerne anbefales der bekymringen for barnets omsorgssituasjon fortsatt er for stor til at familien kan følges opp av kommunen uten at det fremmes sak om omsorgsovertakelse. Endringsprosesser er tidkrevende og krever oppbygging av tillit og relasjon.

Bufetat, region vest vil derfor foreslå at § 16-5 om statens finansieringsansvar i første omgang også skal gjelde opphold i sentre for foreldre og barn som hjelpetiltak. Eventuelle endringer i dette bør basere seg på en evaluering av ny hjemmelsordning når den har virket en stund, i en periode som ikke er påvirket av kommunens betalingsansvar for bruk av dette tiltaket.

§ 3-4 Pålegg om hjelpetiltak

I merknadene til denne bestemmelsen fremholder departementet at 3.ledd bokstav b tilsvarende dagens § 4-4 tredje ledd annet punktum om kontrolltiltak. Bufetat, region vest vil foreslå at en heller ikke her begrenser rusmiddeltesting til bare å gjelde «urinprøver», men at bestemmelsen utvides til også å omfatte flere typer biologisk materiale slik som for rusmiddeltesting av barn i institusjon, jf departementets forslag til § 10-6, 5.ledd og § 10-7, 3.ledd.

Pålegg om opphold i senter for foreldre og barn som hjelpetiltak:

§ 3-4, 1.ledd viderefører dagens vilkår for å pålegge hjelpetiltak med enkelte språklige endringer. Vilkåret for å pålegge opphold i senter for foreldre og barn som omsorgsendrende hjelpetiltak etter 3.ledd bokstav d, er etter 1.ledd i forslaget at «det er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller beskyttelse». Intensjonen bak et pålegg om opphold i senter for foreldre og barn er altså slik som nå å unngå omsorgsovertakelser. Hjemmelen for å pålegge hjelpetiltak i senter for foreldre og barn er imidlertid relativt ny og bruken er ikke evaluert. Vi vet derfor ennå ikke om slike pålegg resulterer i en bedring av barnets omsorgssituasjon, eller om de først og fremst bidrar til en ytterligere kartlegging av barnets omsorgsbetingelser, og derav kanskje flere omsorgsovertakelser enn uten en slik bestemmelse. Det at dagens bestemmelse ganske nylig ble besluttet av Stortinget (Prop.73L og Innst.354L fra mai 2017), taler i seg selv mot å gjøre endringer i dette nå. Det gjør også det forhold at Bufdir er gitt i oppdrag fra departementet å evaluere innføringen av denne hjemmelen. Bufetat, region vest støtter derfor departementets forslag om å avvente med å endre vilkårene for pålegg om hjelpetiltak til resultater av evalueringen foreligger.

Varigheten av pålegg om hjelpetiltak, herunder pålegg om opphold i senter for foreldre og barn, er i dag begrenset av en generell regel om at pålegg kan opprettholdes i inntil ett år etter vedtaket. Departementet foreslår å videreføre denne regelen, men vil gjøre et unntak for opphold i sentre for foreldre og barn. Departementet vurderer at dette tvangstiltaket er så inngripende at det ikke bør være adgang til å pålegge dette for mer enn tre måneder. Bufetat, region vest er enig i det. Et fortsatt opphold etter denne tid bør bare kunne videreføres som et frivillig hjelpetiltak basert på samtykke fra foreldrene.

Pålegg om utredning i sentre for foreldre og barn:

En utredning skal i større grad kartlegge barnets behov og foreldrenes omsorgsevner, og i mindre grad være et hjelpetiltak. Utredningen skal kunne ut i en anbefaling om hvilke tiltak som bør tilbys familier der det er stor usikkerhet ved om barnet utsettes for alvorlig omsorgssvikt.

Bufetats spisskompetansemiljø (SKM) for sped- og småbarn i risiko for omsorgssvikt har på oppdrag fra Bufdir fått i oppgave å utarbeide kunnskapsgrunnlaget for en anbefaling om vurdering av barnets behov og omsorgssituasjon, og vurdering av foreldres omsorgskapasitet og endringspotensiale. Oppgavene knyttes blant annet til at departementet ønsker et standardisert tilbud ved statlige og ideelle sentre. SKM ønsker her å understreke fra et faglig ståsted at kunnskapsgrunnlaget er svakt for å kunne utrede omsorgsevne og omsorgspotensiale uten å jobbe omsorgsendrende samtidig. Resultater fra utredningsmetodikk alene kan ikke benyttes som selvstendig grunnlag for beslutninger om foreldres omsorgskapasitet (se van IJzendoorn, Steele & Granqvist, 2018).

Kartleggingsinstrumentene er ikke utviklet for dette formålet, og er først og fremst en mer statisk her-og-nå beskrivelse av samspillet, foreldrenes tilstand eller barnets fungering. Standardiserte kartlegginger, intervju med foreldre og samspillsobservasjoner bør heller betraktes som et mål på familiens fungering ved måletidspunktet, hvor beskyttelses- og risikofaktorene i familien så danner utgangspunkt for å formulere endringsmål for en intervensjon. Muligheten for å vurdere potensialet for endring krever implementering av korte samspillsbaserte intervensjoner (Harnett, 2007; Harnett, Barlow, Coe, Newbold & Dawe, 2018).

Bufetat, region vest mener det bør vurderes å utsette å pålegge utredning i senter for foreldre og barn til resultatet av evalueringen av pålagt opphold i senter for foreldre og barn foreligger.

§ 3-5 Foreldrestøttende hjelpetiltak uten barnets samtykke

Departementet foreslår med denne bestemmelsen å videreføre gjeldende § 4-4, 5.ledd med noen mindre språklige endringer. For å underbygge de endringer som foreslås i kapittel 6, vil vi anbefale at begrepet «barnets atferdsproblemer» i § 3-5 erstattes med «denne atferden», «den utagerende atferden» eller «barnets utagerende atferd».

For å styrke arbeidet overfor barn med utagerende atferd, og for å unngå unødvendige institusjonsplasseringer av disse barna, mener vi at det også bør gjøres noen materielle endringer i ny barnevernlov § 3-5. Barnets behov skal være styrende også i disse sakene jf Barnekonvensjonen art 3 og forslag til ny barnevernlov § 1-3. Vi vil derfor foreslå at bestemmelsen gir fylkesnemnda anledning til også å pålegge foreldre å ta imot slike hjelpetiltak, på samme måte som foreldre kan pålegges å ta imot «foreldreveiledning» etter § 3-4, 3.ledd bokstav c og d. Det kan ikke være avgjørende at det i det ene tilfellet gjelder omsorgsendrende tiltak (slik også § 3-7) og at det her er snakk om foreldrestøttende tiltak. Det kan være både praktisk og prinsipielt viktig at bestemmelsen på denne måten viser at foreldre også har et ansvar for barnet når det har utagerende atferd. Hvorvidt det er formålstjenlig å pålegge foreldre hjelpetiltak må uansett alltid vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

I tråd med minste inngreps prinsipp vil vi også foreslå at bestemmelsen gir fylkesnemnda mulighet til å pålegge barnet (ungdommen) å ta imot hjelpetiltak i hjemmet, evt noen utvalgte plikter som del av et hjelpetiltak i hjemmet, for eksempel rusmiddeltesting, møteplikt til veiledningstimer alene eller sammen med foreldre (som del av et MST – opplegg) e.l. Hjelpetiltak i hjemmet bør ikke begrenses til bare å kunne rette seg mot foreldre, heller ikke når det er snakk om ufrivillige tiltak.

Etter dette bør overskriften i § 3-5 endres til Hjelpetiltak i hjemmet ved utagerende atferd hos barnet

Kapittel 10 Barneverninstitusjoner m.m.

§10-6 Kroppsvisitasjon og kommunikasjonskontroll mv.

Region vest er positiv til forslaget om endring når det gjelder postkontroll fordi det er mer i overensstemmelse med virkeligheten/faktiske forhold. Region vest er også positiv til forslaget om å tillate spyttprøver i tillegg til urinprøver fordi det trolig er mindre belastende å gjennomføre for barnet. Fordelen med spytt og urinprøve er at resultatene foreligger umiddelbart og konsekvenser/belønning kan iverksettes raskt. Vi er mer usikre på om det vil være hensiktsmessig å bruke hårprøver fordi dette kan være et inngripende tiltak og problematisk å gjennomføre. Prøven må også til analyse og det vil ta tid før man får resultatet.

§ 10-11 Godkjenning og kvalitetssikring av barneverninstitusjoner

Kvalitetssikring av barneverninstitusjoner er som påpekt av departementet blant Bufetats viktigste oppgaver. Slik som barnevernlovutvalget foreslår derfor også departementet nå å stille krav om at statlige barneverninstitusjoner («enhver barneverninstitusjon») skal godkjennes slik som private og kommunale institusjoner. Departementet foreslår videre, i motsetning til barnevernlovutvalget, at godkjenningsmyndigheten fortsatt skal ligge til Bufetats regionale nivå. For å legge til rette for mest mulig lik behandling foreslås imidlertid, uten at dette skal fremkomme av loven, at godkjenningsmyndigheten for både statlige og private legges til én av Bufetats regioner.

Bufetat, region vest støtter forslaget om at det innføres krav om godkjenning også for statlige institusjoner. Samtlige høringsinstanser som uttalte seg om utvalget sin utredning i sin tid, herunder Bufdir, støttet også et slikt krav. Det synes her tilstrekkelig å vise til den begrunnelse og de hensyn som fremkommer av høringsnotatet punkt 14.5. Vi er videre enig med departementet i at hensynet til likebehandling og legitimitet tilsier at vedtaksmyndigheten for godkjenning bør ligge ett sted og ikke fordeles på flere.

Vi finner det imidlertid sterkt betenkelig å legge myndigheten for en formell godkjenningsordning til en instans som samtidig er eier av, har driftsansvar for og utøver internkontroll med de enheter som skal godkjennes. Dette åpner for en rolleblanding (formelt og reelt) som vil kunne svekke legitimiteten og tilliten til en slik ordning. Når offentlig vedtaksmyndighet og part i saken er samme instans, vil det også oppstå en del praktiske og prinsipielle problemstillinger ved anvendelsen av saksbehandlingsreglene som gjelder for enkeltvedtak, utfordringer når det gjelder håndtering av og oppfølging av sanksjoner ved brudd osv. En løsning som foreslått vil slik vi ser det, som godkjenningsmyndighet for private og kommunale institusjoner og internkontrollmyndighet for statlige institusjoner i dag, heller ikke reelt sett bidra til en større likebehandling av statlige og private institusjoner.

Bufetat, region vest mener derfor at ansvaret for å godkjenne statlige institusjoner, og derfor også godkjenning av alle institusjoner når dette skal behandles av samme vedtaksmyndighet, bør legges til en ekstern instans som er uavhengig av eieransvaret for de statlige institusjonene. Å opprette en ny ekstern instans ville som departementet påpeker betydd økt byråkratisering og ressursbruk på et område som ikke er stort og krever stor grad av spisskompetanse. Vi vil derfor foreslå at Bufdir bør være godkjenningsinstans og at departementet blir klageinstans.

Det fremgår av lovforslagets 4.ledd at godkjenningsmyndigheten etter at godkjenning er gitt skal «følge med på» at vilkårene for godkjenning er tilstede. I merknadene til denne bestemmelsen peker departementet på at dette ansvaret ikke bare gjelder en årlig kontroll av vilkårene, men en plikt til løpende å sørge for kvalitetssikring av institusjonstilbudet. Krav om slik kvalitetssikring følger i dag av ulike bestemmelser, både av godkjenningsregelverket (godkjenningsforskriften § 7) og reglene om internkontroll (bvl § 2-3).

Bufetat, region vest mener at løpende kvalitetskontroll mest naturlig hører hjemme i reglene om internkontroll, og at et slik «følge med på» - ansvar derfor heller bør følge som en presisering av reglene om internkontroll enn som en presisering av godkjenningsmyndighetens ansvar. Det er de samme medarbeidere i dag som jobber med kvalitetsvurderinger, godkjenning og etterkontroll av både statlige, kommunale og private institusjoner. De som jobber med dette fungerer også som faglig støtte til ledelsens styring og internkontroll. Det er derfor viktig at det blir igjen ressurser i den enkelte regionen for støtte til slik internkontroll, dersom godkjenningsmyndigheten skilles ut til en annen egen instans.

Kapittel 14 Behandling av saker i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

§14-25 Samtaleprosess

Det fremgår av høringsnotatet at samtaleprosess i fylkesnemnda har vært en prøveordning i 3-4 år og ser ut til, etter en grundig evaluering, å bli en permanent ordning. Ordningen er positiv for barn og foreldre, og har blant annet resultert i større reell medvirkning og påvirkning fra barn/foreldre. Det er drøftet hvilke type saker samtaleprosess egner seg for, men her nevnes ikke hvilke konsekvenser samtaleprosess kan gi for eksempel Bufetat og om dette bør være områder som fylkesnemnda bør hensynta/legge til rette for i sine avtaler i den enkelte sak:

- Bufetat region vest har erfaring med at for eksempel praksis med samtaleprosess i § 4-24 saker gir oss enda kortere tid enn normalt med å fremskaffe behandlingstiltak. Dette fordi samtaleprosess iverksettes før en eventuell beramming og at det er et ønske at behandlingsplassen skal være klar slik at det er et konkret plasseringsalternativ å ta stilling til/samtale om i samtaleprosessen. Dette er krevende i hht målgruppekartlegging og det å skulle gjøre gode vurderinger om plasseringsalternativet.
- Bufetat region vest har også erfaring med at samtaleprosesser når barn/unge er akutt plassert gir svært langvarige akutt plasseringer, noe som vi ikke vurderer er bra for barna og som også påvirker kapasiteten i det statlige akuttapparatet.
- Til sist kan samtaleprosess føre til at ungdom som skal flytte fra en institusjon til en annen over lengre tid blir sittende med «doble plasser» fordi samtaleprosessen skal ta stilling til nåværende plasseringssted versus konkret nytt plasseringsalternativ.

Kapittel 16 Statlig barnevernmyndighet

§ 16-3 Barne-, ungdoms- og familieetatens ansvar og oppgaver

Bufetat region vest støtter forslaget om at Bufetat kan avgjøre om barn skal akutt plasseres i beredskapshjem eller institusjon, dette både ut ifra vår kjennskap til aktuelle familier og til

vårt ansvar for å vurdere henvendelser og plasseringsalternativer med bakgrunn i oversikt over tiltaksapparatet til enhver tid.

§ 16-5 Barne-, ungdoms- og familieetatens økonomiske ansvar og rett til å kreve kommunal egenandel

Barn som har rettigheter etter annet lovverk i tillegg til å ha rett på barneverntjenester er i liten grad omtalt i forslaget til ny lov. Disse barna og dette området kunne med fordel vært omtalt nærmere, utover at plasseringer etter annet lovverk er nevnt i §§ 5-3 og 16-4. Barn som har slike rettigheter etter flere lovverk kunne fått styrket denne retten ved at barneverntjenesten fikk en plikt til å gjøre grundige vurderinger/synliggjøre sine vurderinger av hvor barnet vil få best hjelp for sine samlede utfordringer.

Med hilsen

Marianne Kildedal (e.f)
Regiondirektør

Sigrid Helleland
Fung. stabsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.