



STORTINGET

Representantforslag 22 S

(2022–2023)

fra stortingsrepresentantene Grunde Almeland, Abid Raja, Guri Melby, Ola Elvestuen, Ingvild Wetrhus Thorsvik og Guro Holm Skillingstad

Dokument 8:22 S (2022–2023)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Grunde Almeland, Abid Raja, Guri Melby, Ola Elvestuen, Ingvild Wetrhus Thorsvik og Guro Holm Skillingstad om å sikre forsvarlige barnevernstjenester

Til Stortinget

Bakgrunn

Det norske barnevernet står overfor en alvorlig systemsvikt. 31. mars 2022 publiserte Helsetilsynet sitt landsomfattende tilsyn med undersøkelsesarbeidet i det kommunale barnevernet, som har pågått i 2020 og 2021. Tilsynet avdekket at 80 av de 90 gjennomgåtte barnevernstjenestene hadde begått lovbrudd eller hadde forbedringsområder. Helsetilsynet har aldri sett en så høy andel lovbrudd i sine tilsyn.

Noen av de mest sentrale funnene er at barnevernet ikke foretar grundige nok undersøkelser før sine mest inngripende konklusjoner. Barnevernets dokumentasjon, vurderinger og begrunnelser er ikke tydelige nok til at de kan etterprøves. Det er stor forskjell på de ulike saksbehandlernes holdninger og kompetanse. Barnevernet involverer ikke i tilstrekkelig grad barna i sakene.

Helsetilsynet oppsummerer tilsynet slik:

«De viktigste funnene i tilsynet var knyttet til at mange av barnevernstjenestene ikke sørget for barnets medvirkning og nødvendig fremdrift i undersøkelsene. Selv om mange har kontakt med barnet gjennom undersøkelsen, er det mer tilfeldig hva som er tema i samtalene. Innholdet i bekymringen er det mange som

ikke tar opp med barnet, selv om dette berører barnet direkte.»

Styrking av forebyggende arbeid og tidlig innsats

1. januar 2022 trådte den nye barnevernsreformen i kraft, en reform initiert av regjeringen Solberg. Reformen skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Målet i reformen blir kun oppnådd gjennom endringer i hele oppvekstsektoren. Derfor blir barnevernsreformen i tillegg omtalt som en oppvekstreform. Målet er at flere barn og familier skal få den hjelpen de trenger, når de trenger den, og at tjenestetilbudet i større grad skal tilpasses lokale forhold. Tidlig innsats er først og fremst en investering i innbyggernes velferd, men må også ses på som en investering som kan spare kommunen for mer inngripende og kostbare tiltak senere.

Barnevernsreformen flytter mer ansvar til kommunene på barnevernsområdet. Ansvar for barnevernet har tidligere vært delt mellom stat og kommune. En rekke utredninger og evalueringer av barnevernet har pekt på at denne ansvarsfordelingen har bidratt til utfordringer. Enkelte beslutninger tas langt fra brukerne. Uklare ansvarsforhold kan føre til uforutsigbarhet i tilbudet og samhandlingsutfordringer. Reformen tydeliggjør kommunenes forebyggende ansvar og styrker kommunenes styring med barnevernet.

Barnevernsreformen stiller også krav til kompetanse i det kommunale barnevernet og i institusjonene. Barnevernsreformen vil omfatte en flerårig, nasjonal satsing på kompetanseheving i barnevernstjenestene, med fokus på mer relevante grunnutdanninger, bedre tilbud om etter- og videreutdanning og bedre tilgang på

veiledning og lederstøtte. Fra 2031 vil det være krav om mastergrad i barnevern for alle ansatte i barnevernstjeneste som skal utføre kjerneoppgaver, ledere og stedfortredende leder, samt krav om bachelor i barnevern for fagpersonell som ansettes på barnevernsinstitusjoner. Frem til 2031 kan kompetansekravet oppfylles gjennom en kombinasjon av relevant utdanning, arbeidserfaring og videreutdanning.

Forslagsstillerne merker seg med glede at regjeringen Støre fortsetter arbeidet med å øke kvaliteten i barnevernet. I forslaget til statsbudsjettet for 2023 foreslår regjeringen blant annet 25 mill. kroner til en tiltakspakke for å øke kvaliteten i kommunalt barnevern. Midlene skal blant annet gå til utvikling av et lavterskel opplæringsprogram for nye barnevernsledere om lederrollen, et program om internkontroll til samtlige barnevernsledere, og en ny videreutdanning for barnevernsledere.

Forslagsstillerne mener allikevel at det er flere grep som kan tas for å gjøre kommunene bedre rustet til å skjøtte sine plikter, og til å gi staten mulighet til å gripe inn overfor kommuner som forsømmer sine plikter.

ROBEK-liste for barnevernet

Et overordnet mål er at alle barn skal ha lik rett til beskyttelse, uavhengig av hvor de bor. Forslagsstillerne mener at det må være et mål for regjeringens arbeid med barnevernsreformen og barnevern generelt at det bidrar til likhet i kapasitet og kvalitet i de kommunale barnevernstjenestene. Med barnevernsreformen har kommunene fått et økt faglig og økonomisk ansvar. Formålet med endringene er at de samlet sett skal gi et bedre barnevern, slik at flest mulig barn kan få tilpasset hjelp innenfor de ressursene barnevernet og kommunen til enhver tid disponerer.

Barneombud Inga Bejer Engh har uttrykt bekymring etter Helsetilsynets avsløringer om lovbrudd i norske barnevernstjenester. Hun mener tilsynet avdekker at det ofte er en slags Lotto-trekning om barn møter en god eller dårlig saksbehandler i barnevernet. Selv om det etter Grunnloven er et nasjonalt ansvar å sørge for at barn får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse, er det for tilfeldig hvilken hjelp barn får. Engh krever at det tas grep fra øverste hold. Dersom barnevernet skal være en kommunal tjeneste, må regjeringen sette alle kommuner i stand til å levere gode tjenester til de barna som trenger det aller mest.

Regjeringen har i dag begrenset mulighet til å gripe inn overfor kommuner som ikke leverer forsvarlige barnevernstjenester. Forslagsstillerne mener at dette er problematisk, med tanke på hvor inngripende og omfattende barnevernets mandat til myndighetsutøvelse overfor familier er. Det er staten som har delegert ansvaret for barnevernet til kommunene, og de bør derfor ha

sanksjonsmuligheter hvis kommunene ikke er i stand til å løse oppgavene.

Statsforvalteren har allerede et system som analyserer risiko ved ulike barnevernstjenester. Dette systemet kan danne utgangspunktet for hvilke kommuner staten kan gripe inn overfor. Jo alvorligere svikten er, desto større bør statens muligheter for inngripen være. Man kan tenke seg en glideskala av inngrepsmuligheter, fra varsler og anbefalinger om forbedringer, til å pålegge kommuner å gjøre forbedringer. I særlig alvorlige situasjoner bør staten kunne gripe direkte inn i barnevernets arbeid, for å sikre barns rettssikkerhet.

To ganger i året oppdaterer regjeringen listen over hvilke kommuner som er meldt inn og ut av ROBEK-registeret. Står en kommune på listen, betyr det at den er i

«økonomisk ubalanse eller ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innen de fristene som gjelder».

Når en kommune ikke har kontroll på pengene sine, settes den under administrasjon. Så lenge den står på listen, kan den ikke ta opp lån eller vedta sine egne budsjetter. Alt må godkjennes av departementet.

Forslagsstillerne foreslår at Stortinget ber regjeringen om å utrede hvordan staten kan gripe inn overfor kommuner som systematisk bryter barns rettigheter, eksempelvis etter modell fra ROBEK.

Nasjonale klagemuligheter for barn

FNs generalforsamling vedtok i 2011 en tredje valgfri protokoll til barnekonvensjonen om en individklageordning, som trådte i kraft i 2014. Individklageordningen gir barn rett til å fremme klager til FNs barnekomité over brudd på de menneskerettighetene som står i FNs barnekonvensjon.

Stortinget valgte våren 2022 å avvise et representantforslag fra representanter fra Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Rødt om å ratifisere denne tilleggsprotokollen, jf. Dokument 8:56 S (2021–2022), Innst. 179 S (2021–2022), dette til tross for at FNs barnekomité ved to anledninger, først i 2010, og deretter i 2018, har gitt Norge kritikk for at landet ikke har tilgjengelige og effektive klagemekanismer for barn.

Selv om stortingsflertallet valgte å avvise forslaget om en ratifikasjon av tilleggsprotokollen om internasjonal klagerett, har Norge fortsatt et ansvar for å sikre barn tilgang til effektive nasjonale klagemekanismer som kan sikre deres rettigheter i praksis.

I løpet av de kommende årene skal Norge på nytt eksamineres av FNs barnekomité. Det kan være grunn til å tro at Norge igjen vil kunne få kritikk av FN for manglende etterlevelse av barnekonvensjonen, hvis det ikke gjøres mer for å sikre barn reelle muligheter til å klage over brudd på sine rettigheter. Dette har Norges

institusjon for menneskerettigheter (NIM), Advokatforeningen, Redd Barna og Ung rettshjelp senest påpekt i et brev til familie- og kulturkomiteen datert 6. september 2022.

For det første er det flere prosessuelle hindre for at barn skal kunne realisere sine rettigheter gjennom ulike klagemekanismer i Norge. Barn må i de fleste tilfeller klage over brudd på sine rettigheter gjennom en verge, men det kan tenkes tilfeller hvor vergen og barnet er uenige. På dette punktet er det flere uavklarte juridiske spørsmål som bør gjennomgås.

For det andre er ikke alltid klageordningene tilgjengelige og forståelige for barn. De har ikke nødvendigvis kjennskap til hvem de kan henvende seg til, og hva de kan hjelpe dem med. Et eksempel på en nylig iverksatt reform på dette området er Statsforvalterens klageportal for barn i barnevernet, som er utformet på en barnevernlig måte. Det bør vurderes om slike ordninger bør innføres også i andre sektorer, for eksempel innen skole og helse.

For det tredje er det ofte ressurskrevende å fremsette klager og eventuelt orientere seg i rettsapparatet. I Norge kan barn få hjelp gjennom frivillige instanser, som Ung rettshjelp. Det er imidlertid ikke alt slike ordninger kan hjelpe til med. Tilgangen til effektive rettsmidler er også et ressursproblem, som er et ansvar for myndighetene.

NIM, Advokatforeningen, Redd Barna og Ung rettshjelp anbefaler at det legges opp til en bred utredning, gjerne gjennom nedsettelse av et offentlig utvalg, som kan se helhetlig på barns rett til å klage gjennom ulike instanser i norsk offentlig forvaltning, identifisere både rettslige og faktiske hindre og vurdere hvordan barns klagerett kan styrkes, slik at barns rettigheter i større grad også blir oppfylt i praksis.

Forslagsstillerne foreslår derfor at Stortinget ber regjeringen om å utrede hvordan barn kan få styrkede nasjonale klagemuligheter og prosessuelle muligheter.

Utvidelse av mandatet til Statens undersøkelseskommissjon

Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten er et forvaltningsorgan administrativt underlagt departementet. Kommisjonen rapporterer årlig til departementet om virksomhetens aktiviteter og resultater.

Kommisjonen undersøker alvorlige hendelser og andre alvorlige forhold for å bedre sikkerheten til pasienter, brukere, pårørende og medarbeidere i helse- og omsorgstjenesten. Hensikten med undersøkelsene er å utrede hendelsesforløp, årsaksfaktorer og årsakssammenhenger for å bidra til læring og forebygging av alvorlige hendelser.

En virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, plikter å straks varsle undersøkelseskommissjonen om alvorlige hendelser. Pasienter, brukere eller nærmeste pårørende kan også varsle kommissjonen om alvorlige hendelser.

Når undersøkelseskommissjonen har mottatt et varsel, skal den så raskt som mulig avgjøre om det skal iverksettes undersøkelse. Etter at undersøkelseskommissjonen har undersøkt en alvorlig hendelse, skal den utarbeide en rapport. Rapporten skal redegjøre for hendelsesforløpet i saken og inneholde kommissjonens vurdering av årsaksforholdene. Den skal også inneholde eventuelle tilrådinger og tiltak som bør treffes eller vurderes for å forebygge lignende hendelser i fremtiden. Undersøkelser som avsluttes uten rapport, skal dokumenteres på annen hensiktsmessig måte.

Forslagsstillerne vil utvide mandatet til Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten, slik at de også får ansvar for granskning av det kommunale barnevernet. En utvidelse av mandatet vil kunne bidra til systematisk læring i barnevernet.

Tilstandsrapporteringen

Det er innført flere lovendringer som skal styrke kommuneledelsens styring av barnevernstjenesten. Fra 2021 ble det innført krav om at barnevernstjenestene årlig skal rapportere til kommunestyret om tilstanden i barnevernstjenesten. Rapporteringen skal gi politikere, ansatte i kommunen og befolkningen innsikt i hvordan barnevernstjenesten jobber, og hvilke problemstillinger tjenesten møter.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har laget en nettbasert veiledning som skal medvirke til god kvalitet på rapportering. Det finnes imidlertid ingen formelle krav til innholdet i rapporteringen. Forslagsstillerne mener at det bør stilles enkelte krav til innholdet i rapporteringen, slik at det blir lettere for politikere å sammenligne sin kommunes tjeneste med andre kommuners. Dette vil kunne styrke kommuneledelsens muligheter til å styre og kontrollere barnevernet. Å forskriftsfeste formålet med tilstandsrapporteringen vil også kunne lette dette arbeidet.

Forslagsstillerne foreslår derfor at Stortinget ber regjeringen om å forskriftsfeste formålet med tilstandsrapporteringen, samt enkelte vesentlige punkter alle barnevernstjenester skal rapportere om, og hvordan de skal rapportere.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern

Oppgavene som skal utføres av det kommunale barnevernet, kan være kompliserte og kostbare. De er like fullt nødvendige for å realisere det enkelte barns rettigheter. Etter barnevernsreformen har kommunene fått

et mer helhetlig ansvar for barns oppvekst, men også for finansieringen av tjenestene.

I dag er det i stor grad delkostnadsnøkkelen for barnevern som bestemmer hvor mye hver enkelt kommune får av økonomiske midler til barnevern. I NOU 2022:10 «Inntektssystemet for kommunene» står det at dagens delkostnadsnøkkel for barnevern har «svært lav forklaringskraft», og at det derfor er ønskelig å finne kriterier som er bedre egnet til å fange opp variasjonen mellom kommunene.

Flere studier har vist at barn som får hjelp fra barnevernet, skiller seg systematisk fra befolkningen ellers. Barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet, kjennetegnes blant annet ved at en større andel av barna bor med bare én av foreldrene, eller utenfor sin biologiske familie. Foreldre som er i kontakt med barnevernet, har ofte et lavere utdanningsnivå enn gjennomsnittet. En høy andel av foreldrene mottar en form for offentlig støtte og har svak tilknytning til arbeidslivet. Familiene har også ofte lavere husholdningsinntekt enn gjennomsnittet. Gjennom regresjonsanalyser kan det undersøkes om dette er faktorer som har sammenheng med utgiftsnivået til barnevern.

Siden begynnelsen av 2000-tallet er det diskutert hvordan man kan fange opp forekomsten av rus- og psykiske lidelser i kommunene. Bakgrunnen er blant annet et ønske om å undersøke om forekomsten av rus- og psykiske lidelser påvirker kommunenes utgifter til for eksempel barnevern. I rapporten «Rus og psykisk helse i inntektssystemet for kommunene» fra 2017 har Senter for økonomisk forskning (SØF) og Sintef anbefalt at data fra Norsk pasientregister (NPR) kan være aktuelle å bruke i delkostnadsnøkkelen for barnevern.

Forslagsstillerne viser til at en delkostnadsnøkkel med svært lav forklaringskraft fører til at den enkelte kommune ikke får økonomiske midler som svarer til

det faktiske behovet i kommunen, noe som igjen gjør det utfordrende å drifte den kommunale barnevernstjenesten på en forsvarlig måte.

Forslagsstillerne foreslår derfor at Stortinget ber regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med forslag om forbedringer i delkostnadsnøkkelen for barnevern, basert på anbefalingene i NOU 2022:10, med mål om å gjøre den mer treffsikker.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen utrede hvordan staten kan gripe inn overfor kommuner som systematisk bryter barns rettigheter, eksempelvis etter modell av ROBEK.
2. Stortinget ber regjeringen utrede hvordan barn kan få styrkede nasjonale klagemuligheter og prosessuelle rettigheter.
3. Stortinget ber regjeringen utvide mandatet til Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten, slik at den også får ansvar for granskning av det kommunale barnevernet.
4. Stortinget ber regjeringen forskriftsfeste formålet med barnevernstjenestens tilstandsrapportering, samt enkelte vesentlige punkter alle barnevernstjenester skal rapportere om, og hvordan de skal rapportere.
5. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om forbedringer i delkostnadsnøkkelen for barnevern, basert på anbefalingene i NOU 2022:10, med mål om å gjøre den mer treffsikker.

19. oktober 2022

Grunde Almeland

Abid Raja

Guri Melby

Ola Elvestuen

Ingvild Wettrhus Thorsvik

Guro Holm Skillingstad