

Barne- og familiedepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
Vår referanse 20/00010-203
Vår dato 29.06.2020

Fellesorganisasjonen (FO)
Mariboegs gate 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
+47 919 19 916

E-post:
kontor@fo.no

Bankgiro: 9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Org.nr:
870 953 852 MVA

FOs Høringssvar - Rammevilkår for private tjenesteytere i barnevernet

fo.no

Fellesorganisasjonen (FO) organiserer over 30 000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Våre medlemmer jobber innenfor et bredt spekter av helse-, omsorgs- og velferdstjenester.

Innledning og overordnede merknader:

I høringsnotatet foreslås det tydeligere rammer for hvilke oppgaver private tjenesteytere kan bistå kommunene og Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) med og ikke.

FOs overordnede kommentarer til foreslåtte lovendringer:

- FO mener barnevernets oppgaver i hovedsak skal løses av det offentlige. Vi støtter derfor retningen i høringsnotatet om en tydeliggjøring av det offentliges ansvar i hele løpet hvor barn og unge og deres familier trenger bistand fra barnevernet.
- FO støtter å lovfeste at oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse skal utøves av barnevernet selv. FO kommer med forslag til ordlyd i § 2-1 c.
- FO er glade for at Barne- og familiedepartementet anerkjenner utfordringene innen institusjonsbarnevernet, men etterspør konkrete tiltak.

Merknader til høringsnotatet: Under kommenterer FO lovforslagene og ulike temaer som Barne- og familiedepartementet har bedt om innspill på.

Lovfesting av at barnevernstjenesten må gjøre oppgaver selv

I Regjeringens brev til fylkesmennene og kommunene av 20.10.2017 – «Oktoberbrevet», er det foretatt en rettslig avklaring av barnevernets adgang til å bruke private tjenesteytere.

I «Oktoberbrevet» bemerkes det at barnevernloven § 4-3 fjerde og femte ledd åpner for at barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige i forbindelse med en undersøkelse av barnets omsorgssituasjon. Ut over dette inneholder barnevernloven ingen hjemmel som gir kommunene adgang til å delegere eller legge utøvelse av offentlig myndighet til private aktører. Dette er av hensyn til barnas rettssikkerhet og deres behov for tiltak som er tilpasset dem.

Brevet har også en god problematisering av vilkår som må være til stede for at private aktører skal kunne bistå. Disse vilkårene og forbeholdene etterlater i realiteten et svært lite handlingsrom for at kommunene kan la seg bistå av private til oppgaver som inneholder offentlig myndighetsutøvelse.

Barne- og familiedepartementet har fulgt opp «Oktoberbrevet» med en grundig utgreiing av utfordringene med private tjenesteytere i barnevernet. Departementet skriver i høringsnotatet at det er avdekket risiko for svikt på en lang rekke områder ved bruk av private tjenesteytere både i det kommunale og det statlige barnevernet. FO er glade for at dette følges opp med konkrete lovforslag som sikrer en nødvendig opprydning. Departementet foreslår som en hovedregel at kommunen kan inngå avtaler med private tjenesteytere i barnevernet, og deretter en opprømsing av hvilke oppgaver private ikke kan utføre. FO er bekymret for at en slik utforming fører til praksisendring i strid med intensjonen i «Oktoberbrevet» gjennom at det kan oppfattes som at oppgaver som ikke nevnes kan utføres av private aktører. FO anbefaler derfor endringer i den foreslåtte bestemmelsen, så hovedregelen er at kommunen ikke kan legge ut oppgaver som medfører offentlig myndighetsutøvelse til private tjenesteytere bortsett fra ved sakkyndigoppdrag og juridisk bistand.

På denne måten gjøres det tydelig at det kun er en snever unntaksregel at private tjenesteytere skal utøve offentlig myndighet eller bistå med dette. FO kommer tilbake til selve utformingen av bestemmelsen under punktet om undersøkelser og oppfølgingsbesøk er offentlig myndighetsutøvelse.

Delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse

FO stiller seg undrende til at det er beskrevet i høringsnotatet at forholdet mellom utøvelse og delegasjon blir vesentlig for senere praksis. Slik vi forstår «Oktoberbrevet» er hensikten å foreta en opprydning for å avskjære delegasjon. Det betyr at det ikke er adgang til for eksempel å delegere saksbehandleroppgaver til private. Hovedregelen etter tradisjonell delegasjonslære er at kommuner ikke kan delegere offentlig myndighet til private uten hjemmel i lov. Oppgavene kan dermed ikke delegeres med den foreslåtte ordlyden. For ordens skyld så anbefaler FO at det tillegges til § 2-1 C første ledd: «Det samme gjelder delegering» for å sikre omforent forståelse av bestemmelsen.

Kommunen kan ikke inngå avtale med private tjenesteytere om bistand til følgende oppgaver

FO støtter departementet i at det er kommunalt barnevern som skal utføre oppgavene:

- a) funksjonen som leder og stedfortredende leder av barneverntjenesten,
- b) treffe avgjørelser og vedtak,
- c) partsrepresentasjon i fylkesnemnda,
- d) igangsetting og gjennomføring av undersøkelser,
- e) valg og godkjenning av fosterhjem,
- f) oppfølgingsbesøk i fosterhjem,
- g) gjennomføring av midlertidige akuttvedtak som er fattet av barneverntjenestens leder,
- h) utarbeidelse og evaluering av tiltaks- og omsorgsplan.

Dette er utøvelse av offentlig myndighet og har stor innvirkning på familier og barns liv. Slike alvorlige avgjørelser kan ikke settes bort, men må fattes av offentlig myndighet i ett samlet faglig miljø der barnets beste er det avgjørende hensyn. FO viser til at Norge

i flere saker som har vært behandlet av Den europeiske menneskerettighetsdomstol, har fått kritikk av domstolen for at beslutningsprosessen frem mot den påklagede avgjørelse ikke var gjennomført på en måte som sikret at alle syn og interesser i tilstrekkelig grad var tatt i betraktning. Beslutningsprosessen var ikke gjennomført på en måte som samsvarte med inngrepets og interessens alvor. Det forelå derfor en krenkelse av EMK art. 8. Dette understreker betydningen av å prioritere krav til kompetanse, tilstrekkelig bemanning og robuste fagmiljøer innen den kommunale barneverntjenesten.

Undersøkelser og oppfølgingsbesøk er offentlig myndighetsutøvelse

Barne- og familiedepartementet har bedt om tilbakemelding på om igangsetting og gjennomføring av undersøkelsessak er tiltak som kan vurderes utført av private aktører. Slik FO forstår rettstilstanden, er det ikke anledning i dagens regelverk til å gi utvidede fullmakter til private aktører i slike tilfeller som beskrevet over fra bokstav a til h. I tråd med dette anser vi undersøkelser og oppfølgingsbesøk som utøvelse av offentlig myndighet. Barne- og familiedepartementet argumenterer på s. 40 med at de er bekymret for at undersøkelsessaker vil ta for lang tid dersom private aktører ikke bistår. FO mener at utfordringen best løses ved å øke ressursene til det kommunale barnevernet, som er nærmest til å følge opp barn og familier.

Barn har rett til å si sin mening og medvirke i egen sak. Dette gjelder både for undersøkelser og for oppfølgingsbesøk. Barn har en rett til å snakke med den som gjør vurderinger og som tar beslutninger som har stor betydning for deres liv og fremtid. Vi anser derfor dette som myndighetsutøvelse. Barn og unge i barnevernet er også tydelig på at de ønsker å snakke med de som bestemmer over livene deres. Undersøkelsen er det faglige grunnlaget for blant annet den alvorligste myndighetsutøvelsen barnevernet kan iverksette. På bakgrunn av dette mener FO en undersøkelsessak i høyeste grad er myndighetsutøvelse. Et annet argument for at dette også er myndighetsutøvelse, er at en undersøkelse også kan gjennomføres mot foreldres vilje og at barnevernet har rett til å snakke alene med barn uten foreldrenes samtykke.

Når det gjelder oppfølgingsbesøk mener vi også dette er myndighetsutøvelse. Fosterhjem og institusjon er omsorgstiltak som i hovedsak pålegges foreldre og barn, og som gjennomføres gjennom en tvangsavgjørelse. Det å skulle følge opp barn etter en slik avgjørelse anser vi som en forlengelse av denne myndighetsutøvelsen. Dette også fordi oppfølgingsbesøk vil være en del av et saksgrunnlag i en eventuell tilbakeføringssak eller sak for å endre samvær.

FO mener med bakgrunn i ovennevnte at dette er oppgaver som ikke egner seg eller er lovlig å utføre av andre enn ansatte i barneverntjenesten, og anbefaler derfor at det tydeliggjøres at det ikke er tillatt for private aktører å utføre slike oppgaver.

FOs forslag til ordlyd i ny § 2-1 c

FO opplever et stort behov for en tydelig bestemmelse slik at praksis blir ensartet. I motsatt fall så kan det være en fare for at vi havner tilbake til utgangspunktet som var en uklar praksis der private aktører får stort handlingsrom. I tråd med våre anbefalinger over foreslår vi følgende ordlyd i ny § 2-1 c: «Bistand fra private tjenesteytere Kommunen kan **ikke** inngå avtale med private tjenesteytere om bistand ved utførelse av oppgaver og tjenester etter denne loven som innebærer utøvelse av offentlig myndighet **med mindre det følger av hjemmel i lov**. Det samme gjelder delegering. Avtalen mellom kommunen og den private tjenesteyteren kan ikke overdras.

Kommunen kan inngå avtale med private tjenesteytere om bistand til følgende oppgaver

- a) juridisk bistand
- b) sakkyndig bistand»

Fosterhjem

Barne- og familiedepartementet foreslår at alle ordinære fosterhjem skal ha sin avtale med en kommune alene. Private aktører skal ikke kunne inngå avtale direkte med fosterforeldre i ordinære fosterhjem. Dette mener FO er et godt forslag og støtter både forslaget og begrunnelsen som gis. Vi mener det er nødvendig å få på plass et enklere system som styrker kommunenes fosterhjemsarbeid, som gir flere fosterhjem og færre utilsiktede flyttinger, og som reduserer det offentliges kostnader. Samtidig må barnas og familienes rettssikkerhet ivaretas. Videre har Barne- og familiedepartementet bedt om tilbakemelding på om: Alternativ 1: Private aktører kan tilby spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem som de selv inngår avtale med og tilbyr en pakke av godtgjøring og støttetjenester til. Hjemmene anskaffes av Bufetat. Alternativ 2: Alle spesialiserte fosterhjem er statlige, dvs. at fosterforeldrene har sin avtale med Bufetat og med kommunen, men ikke også med private tjenesteytere. Alle beredskapshjem er statlige eller kommunale.

FO støtter alternativ 2 fordi det er det forslaget som i størst grad sikrer at det er det offentlige, dvs. staten, som har ansvaret for fosterhjem. Fosterbarn er i en sårbar situasjon. Mange av dem har opplevd omsorgssvikt, krenkelser eller vold i nære relasjoner. Disse barna trenger kontinuitet og stabilitet i livet sitt. Det er viktig at man utvikler et system hvor det blir tydelige og likeverdige strukturer for faglig oppfølging, kompensasjon med mer, og dette mener vi sikres best med alternativ 2. Det er som understreket av Barne- og familiedepartementet i høringsnotatet, mulig for de private tilbyderne å gi fosterforeldre bedre vilkår. Dette kan imidlertid føre til at det offentlige i større grad sliter med å rekruttere fosterhjem. Videre så er det en utfordring at eksisterende fosterhjem ikke får god nok oppfølging, og dermed ikke fortsetter som fosterhjem. Det er større behov for kontakt med saksbehandler i barnevernet, og ikke gjennom de private aktørene som et mellomledd.

Institusjonsbarnevernet

FO er positive til gjennomgangen av private aktørers rolle på institusjonsområdet. Høringsnotatet understreker at det er utfordringer på institusjonsområdet, både med det faglige innholdet, kontrollen og styringen av tilbudet (høringsnotatet s. 74 flg.) Utfordringene ved private tjenesteytere i barnevernet kan komme i form av økt risiko for at barnets rettssikkerhet ikke ivaretas, ved at forsvarlighetskravet eller barnevernsrettslige prinsipper ikke oppfylles. Hensynet til barn og ungdoms behov for et tiltak som er skreddersydd akkurat dem, kan aldri vike for private institusjoners mulighet for å styre tiltaket inn mot eget tilbud som de selv profiterer på.

Barnevernets oppgave er å sikre at barn får nødvendig hjelp og omsorg og trygge oppvekstvilkår. For barn og unge er det viktig å vite hvor de skal bo, både i dag og i fremtiden. Med dagens anbudssystem kan barna risikere å måtte flytte fra et sted der de finner nødvendig trygghet. FO mener en stor del av institusjonsbarnevernet skal være i offentlig regi, med ideelle som et supplement. Dette er avgjørende for å sikre stabilitet i forskning og kompetanseutvikling. Vår bekymring er at anbudssystemet som benyttes i institusjonsbarnevernet (4 + 2 års kontrakter) ikke sikrer stabile fagmiljøer eller gode rammevilkår til å videreutvikle institusjonsbarnevernet. FO har flere eksempler på at det er bygd opp gode faglig tilbud som forringes eller tappes som en konsekvens av at de ikke vinner anbudet. For å hente ut fortjeneste fra drift av barnevernsinstitusjoner er det få andre muligheter enn å kutte i personalkostnader, enten ved å holde lønningene lave eller ved å begrense antall ansatte. Et konkurranseutsatt barnevern er derfor også en trussel mot arbeidsvilkårene i sektoren.

Stortinget har gjort anmodningsvedtak (Nr. 181, 2017–2018) om å vurdere «hvordan det kan sikres at aktører som mottar offentlige tilskudd for drift av barnevernstjenester, har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår på linje med det som gjelder i offentlige virksomheter».

FO savner oppfølging av dette vedtaket, og oppfatter Barne- og familiedepartementets framstilling av arbeidsvilkårene som ufullstendig på dette punktet. FO mener at det er nødvendig å se vedtaket i sammenheng med avvikling av anbudssystemet. I påvente av dette så må like arbeidsvilkår for ansatte innenfor statlig, ideelt og privat barnevern sikres. Arbeidstidsordninger som svarer til barnas behov for trygg oppfølging og stabilt personale er nødvendig. Samtidig mener FO det er tilstrekkelige rammer for bruk av langturnuser i gjeldende lovverk.

Vi har merket oss at Barne- og familiedepartementet i samråd med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal vurdere avgrensede forsøk med andre innretninger enn dagens avtaleformer og anskaffelsesrunder. FO støtter tilnærmingen, men etterspør konkrete tiltak.

FOs standpunkt er at institusjonsbarnevernet bør driftes av staten, med ideell sektor som et supplement. Vi mener derfor det må etableres nye måter å tildele oppdrag i barnevernet. Det er ikke belegg for å hevde at de kommersielle barnevernsaktørene leverer tjenester av dårligere kvalitet enn de ideelle eller de offentlige. FO har medlemmer i både kommersielle, ideelle og offentlige institusjoner. Vi vet at de aller fleste aktører tilstreber høy faglig standard, og at de ansatte gjør alt de kan for barnas beste. Men FO er imot at kommersielle aktører kan ta utbytte på velferdstjenester og bruk av anbudskonkurranser innen barnevernet.

FO foreslår at det blir laget en langsiktig og forpliktende plan for avvikling av anbud og konkurranse i barnevernet.

Ideell sektor

Stortinget har i anmodningsvedtak 762 (2017-2018) bedt regjeringen sikre «langsiktige og løpende avtaler med ideelle tilbydere av institusjonsplasser som fører til at andelen ideelle øker til om lag 40 pst. innen 2025, samtidig som den offentlige andelen institusjonsplasser ikke reduseres». Intet i anmodningsvedtaket signaliserer at Stortinget la til grunn at dette skulle skje ved bruk av konkurranse. FO mener derfor at Barne- og familiedepartementet er forpliktet til å legge frem konkrete forslag til hvordan ideell sektor skal sikres bedre rammevilkår. I forbindelse med et slikt arbeid så må det tas en gjennomgang av anskaffelsesregelverket, både nasjonalt og EØS-avtalen, for å se nærmere på muligheten for å bruke tilskuddsordninger fremfor anbud.

Ideelle organisasjoner er sentrale aktører i barnevernet og institusjonsomsorgen, og et viktig supplement til det offentlige. De har ofte lang og bred erfaring med å utforme varierte og differensierte tilbud innenfor barnevernet. FO er positive til at det i høringsnotatet er fremhevet at ideelle aktører i større grad skal benyttes innen institusjonsbarnevernet. Men i et anbudssystem så blir også ideell sektor tvunget inn i en «mal» som andre kommersielle aktører og der de ender opp med å konkurrere mot hverandre. FO ønsker derfor et tettere samarbeid mellom offentlig og ideell sektor og et regelverk som i større grad tar hensyn til kvalitet, tilgjengelighet og brukernes særegne behov.

Omsorgssenteret for enslige mindreårige asylsøkere

Hva gjelder omsorgssenter for enslige mindreårige asylsøkere, er det ikke foreslått noen endringer når det gjelder ansvars plassering. Begrunnelsen for dagens ordning synes å være hensynet til økonomi. FO savner barne- og barnevernfaglige vurdering

av tilbudet til disse barna. Det samme er tilfellet for en juridisk vurdering av hvorvidt det utøves offentlig myndighet ved plassering i disse tilfellene.

Kommunen får betalingsansvar

Det foreslås at Bufetat kan kreve at kommunen betaler for utgifter som oppstår i forbindelse med rekruttering og opplæring av ordinære fosterhjem. Det er vanskelig å ta stilling til dette spørsmålet uten at det er beskrevet et helhetlig finansieringssystem for tjenesten som sådan. FO vil imidlertid understreke at de årlige Kostra-tallene om kommunenes virksomhet i 2019 bekrefter at kommuneøkonomien i mange tilfeller er svært presset. Nå forverrer koronakrisen en allerede anstrengt kommuneøkonomi – direkte og indirekte, på kort og lang sikt. Kostnadene kan bli for store for kommunene og vi er bekymret for at det fører til mer press på å redusere kostnadene fremfor ivaretagelse av barnets behov. FO mener det uansett bør opprettes en refusjonsordning for kommunene når det dokumenteres at det er oppstått ekstraordinære behov. Dette kan for eksempel være en uventet økning i antall barn med behov for plasseringer utenfor hjemmet.

Ikrafttredelse av endringene

I lovforslaget er det ikke lagt opp til noen konkret iverksettelsesdato, men det er vist til at kontraktene med de private vil løpe i inntil de blir sagt opp, men ikke lenger enn tre år etter lovens ikrafttredelse. FO støtter en overgangsordning som baserer seg på at det vil ta noe tid før endringene kan tre i kraft. For å sikre at kommunene er «rigget» til å overta flere av oppgavene selv. Både gjennom økonomiske ressurser og tilhørende tilstrekkelig bemanning. Med tanke på at loven vedtas i god tid før ikrafttredelse mener vi at det ikke er nødvendig med tre år som overgangsordning, og anbefaler en overgangsordning på to år.

Med vennlig hilsen

Sign.

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Sign.

Camilla Fosse
Rådgiver

