



BARNEOMBUDET

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
18/00296-3

Saksbehandler:
Sanne Hofman

Dato:
4. mai 2018

Barneombudets hørings svar på rapport fra ekspertutvalget om Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene

Barneombudet viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev om rapporten fra ekspertutvalget som har vurdert overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunene. Vi takker for muligheten til å gi innspill.

Noen av de forslagene utvalget skisserer om overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene, kan ha stor innvirkning på om barn blir sikret et likeverdig tilbud og et tilbud som er til barnets beste. Barneombudet har derfor prioritert å kommentere kapitlene som direkte angår barn. Dette gjelder kapittel 19 om spesialpedagogisk støtte til skoleelever, kapittel 20 om barnevern, adopsjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere og kapittel 21 om familievernet.

Barneombudets konklusjon

Barneombudet er ikke nødvendigvis opptatt av på hvilke måter statlige, fylkeskommunale- og kommunale oppgaver blir organisert. Vi vil likevel understreke at organiseringen skal sikre gode og likeverdige tilbud for barn uavhengig av hvor barnet bor og at organiseringen skal være i tråd med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 om barnets beste.

Barneombudet kan ikke uten videre støtte utvalgets forslag. Barneombudet mener det er knyttet alt for mange uavklarte spørsmål til forslagene om overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunene og oppheving av organer på de områdene som direkte berører barn. Det er i tillegg umulig for Barneombudet å ta stilling til en så omfattende overføring, der barnets beste faktisk ikke har blitt vurdert og uten at konsekvensene for barna er utredet. Gjennomgående bærer forslagene preg av at det er andre interesser og perspektiver som står sentralt, uten at vi kan se at barnets beste er vurdert og hvordan det er veiet av mot disse andre interessene.

Barneombudet mener derfor at det ikke er riktig å gjennomføre utvalgets forslag uten nærmere utredning.

Manglende vurdering av barnets beste

Utvalget har gjort en rekke vurderinger på mange områder, men har dessverre glemte barna som brukere og hensynet til deres beste. Derfor mener Barneombudet at dersom regjeringen ønsker å gå videre med utvalgets forslag, må det først og fremst gjøres en barnets beste vurdering og en barnekonsekvensanalyse på de områdene som berører barn.

Barnekonvensjonen og Grunnloven gir barn grunnleggende rettigheter. Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som angår dem, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Dette gjelder også alt det offentlige gjør som har direkte eller indirekte betydning for barn.

Ved siden av å gi barnet en selvstendig rett til å få sitt beste vurdert og vektet barnets beste har som et grunnleggende hensyn når ulike interesser blir veid opp mot hverandre, er barnets beste også å regne som en prosedyreregulering, dvs. en saksbehandlingsregel. Det betyr blant annet at når det skal fattes beslutninger som vil få virkninger for barn, må beslutningsprosessen inkludere en vurdering av mulige konsekvenser for barnet. Det må synliggjøres at barnets beste har blitt tatt hensyn til og hvilke kriterier dette er basert på.¹

Når ekspertutvalget foreslår overføringer av oppgaver fra staten til fylkeskommunene som berører barn, plikter de derfor å kartlegge barnets behov, også på gruppenivå. Det skal gjøres en vurdering ut fra de konkrete omstendigheter rundt barnas situasjon og behov eller denne gruppe barns behov, og man skal konkludere med hvilken løsning som er til disse barnas beste.

Videre må det komme fram hva slags konsekvenser – positive og negative – en eventuell overføring av oppgaver vil få for de barna som blir berørt. I saker der avgjørelsen har en klar virkning for barn, slik tilfellet er for noen av de forslagene utvalget skisserer, må andre hensyn være sterke for å gå foran hensynet til barnets beste. En må derfor gi en god begrunnelse hvorfor de andre hensynene går foran.

Hensynet til barnets beste er grunnleggende for en del av de oppgavene utvalget ønsker å overføre fra staten til fylkeskommunene. Når barnet skal stå i sentrum, er det viktig at tjenestene er organisert på en måte som i størst mulig grad ivaretar hensynet til barnets beste. Omorganisering skal ikke skje slik at det går ut over behovet barn har for faglige og forsvarlige tjenester.

Barneombudet kan ikke se at en slik barnets beste og barnekonsekvensutredning har blitt gjort. Vi mener at utvalgets forslag på de områdene som berører barn ikke skal gjennomføres før en slik analyse av barnets beste på systemnivå har blitt foretatt.

Manglende innhenting av kunnskap fra barn

En viktig del av prosessen for å finne fram til barnets beste er å kommunisere med barn og unge og ivareta deres rett til medvirkning og deltakelse, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Barn skal informeres om prosessen som foregår og barns synspunkter skal innhentes.² Man må finne måter å høre synspunkter til et representativt utvalg av barn, og skal ta tilbørlig hensyn til deres meninger ved planlegging av nye tiltak eller lovgivende avgjørelser som direkte eller indirekte vedrører gruppen.³

¹ Generell kommentar nr.14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1)

² Generell kommentar nr. 12 (2009) om barnets rett til å bli hørt

³ Generell kommentar nr.14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art. 3, para. 1)

Barneombudet kan ikke se at barn har blitt involvert i prosessen. Vi mener at utvalget burde ha snakket med barn i de berørte målgruppene, innhentet deres erfaringer og synspunkter og gjengitt dem i utredningen.

Kapittel 19 Spesialpedagogisk støtte til skoleelever

Utvalget foreslår å overføre tjenesteyting i form av spesialpedagogisk støtte fra Statped til de elleve fylkeskommunene. Øvrige oppgaver (blant annet produksjon av læremidler og forskning) foreslås overført til Utdanningsdirektoratet. I og med at det ikke foreslås økning i ressursene, betyr dette at dagens årsverk til tjenesteyting som er delt på fire regioner skal deles på elleve. I tillegg foreslår utvalget å overføre Skådalen skole til Oslo kommune. Dette innebærer også at Oslo kommune skal få et landsdekkende ansvar.

Utvalgets forslag om å overføre nasjonale oppgaver (tilbudet til døve elever) til Oslo kommune er vanskelig å forstå. Det er ingen tradisjon eller erfaring i Norge for å la kommuner ha nasjonale oppgaver overfor en liten gruppe av elever. Tilbudene til elever som er døve og hørselshemmede har gjennomgått relativt store endringer de siste årene. Barneombudets kontakt med disse elevene, foresatte og deres brukerorganisasjoner gir oss et inntrykk av sterk bekymring for de spesialiserte tjenestene generelt, og for mangel på likeverdige tilbud rundt i landet spesielt. Barneombudet deler denne bekymringen, og mener at en overføring til Oslo kommune ikke løser situasjonen.

Utvalgets forslag om å overføre de tjenesteytende delene av Statped til de elleve fylkeskommunene, kan umiddelbart virke som en god ide. Barneombudet mener likevel det er en rekke problematiske sider ved forslaget. Først og fremst er forslaget ikke fundert på faglige vurderinger, og det mangler helt en utredning av behovene og konsekvensene for elevene dette gjelder. Verken elevene eller deres foresatte er hørt som en del av utvalgets arbeid. Barneombudet mener også at utvalget baserer en del av sine vurderinger på noe sviktende kunnskapsgrunnlag. Særlig gjelder dette påstanden om at ved å legge ansvaret for spesialiserte tjenester til fylkeskommunen så vil en oppnå en sammenkobling av fagmiljøer og fagområder som i stor grad bør sees i sammenheng. Dette er kanskje mer et ønske enn et faktum. Barneombudet er enig i at det er helt nødvendig å samordne tjenestene til barn og unge. Vi kan likevel ikke se at det finnes kunnskaper og erfaringer som viser at dette i større grad vil lykkes i en stor fylkeskommune. Dagens fylkeskommuner har ansvaret for PP-tjenester til elever i videregående opplæring. Det er lite som tyder på at samordning av tjenestene i dagens «små» fylkeskommuner er særlig forskjellig fra samordning på statlig og kommunalt nivå. Barneombudet kan derfor ikke se at utvalgets forslag er et bidrag til å styrke samordningen av spesialiserte tjenester til barn og unge i skolen.

Utvalget viser til at det i 2016 er omtrent 721 årsverk i Statped, fordelt på fire regioner. En rask gjennomgang av ressursfordelingen i Statped i 2018 viser at ca. 60% (429 årsverk) av de 721 årsverkene går til direkte faglige veiledning og tjenesteyting overfor elever. Resterende 40% går til administrasjon, skole, ledelse, lederstøtte, læringsressurser, kommunikasjon og FOU. Hvis en fordeler det utvalget mener skal overføres fylkeskommunene av faglige tjenester, vil dette utgjøre ca. 39 årsverk pr. fylkeskommune. Fordelt på alle de ulike vanskeområdene (som er svært forskjellige) Statped i dag dekker, vil dette føre til veldig små fagmiljøer i hver fylkeskommune. Dette er bekymringsfullt og kan medføre en reell svekkelse av tilbudet til elevene.

Barneombudet er bekymret for at den spesialpedagogiske kompetansen elevene trenger er for langt unna elevene⁴. Det er derfor helt nødvendig å se på innretningen og organiseringen av dagens tilbud til elever med behov for spesialpedagogiske tjenester i skolen. Utvalgets forslag om å overføre Statpeds tjenesteytende oppgaver til 11 store fylkeskommuner er et svært usikkert svar på denne utfordringen. Barneombudet mener at slike endringer som utvalget her foreslår ikke kan gjennomføres uten en omfattende barnekonsekvensutredning som involverer elevene dette berører, deres foresatte og interesseorganisasjonene. En rekke store endringer på det spesialpedagogiske fagfeltet de senere årene har skapt en utrygghet og usikkerhet hos mange elever og deres foresatte som direkte påvirker elevenes opplærings situasjon. For å unngå dette ved nye omlegginger av tjenestene må elevene involveres bredt.

Barneombudet vil derfor anbefale at ingen av de foreslåtte endringene gjennomføres uten at det er foretatt en omfattende vurdering av om de er til elevenes beste.

Kapittel 20 Barnevern, adopsjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

Barnevern

Utvalget foreslår å overføre oppgavene fra det statlige barnevernet til fylkeskommunene. I følge utvalget er det overordnede målet for å endre oppgavefordelingen å løse grunnleggende samfunnsutfordringer på en bedre måte enn i dag. Den nye fordelingen skal bidra til tydeligere ansvarsfordeling, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv. Oppgavefordelingen bør ifølge utvalget blant annet ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt nasjonale mål.

Barneombudet skjønner behovet for å oppnå disse målene. Vi er likevel ikke sikker på om overføring av statlige oppgaver til fylkeskommunene på de områdene Barneombudet har valgt å kommentere på, kommer til å bidra til å nå disse målene. Barneombudet mener først og fremst at tidspunktet for å foreslå endringer i oppgavefordelingen på barnevernsområdet er veldig uheldig. En stor barnevernsreform med en omfattende ny oppgavefordeling mellom stat og kommune er i full gang, og trer i kraft i 2020 i forbindelse med kommunereformen. Oppgavefordelingen mellom statlig barnevern og kommunalt barnevern er nylig gjennomgått i forbindelse med denne reformen.⁵ Barneombudet kan ikke se at utvalgets anbefalinger er i tråd med de pågående prosesser på barnevernsområdet. Endringsforslagene bryter derimot med utviklingen som har blitt besluttet og igangsatt innenfor både det statlige og det kommunale barnevernet. Utvalget har ikke vurdert de endringer som man har jobbet seg fram gjennom de siste årene og fremdeles er i gang med, noe Barneombudet mener utvalget burde ha tatt med.

Det samme gjelder utvalgets forslag at det bør utredes overføring av barnevernsoppgavene som i dag ligger til kommunene til fylkeskommunene. Siden barnevernet er midt i en reform og har vært preget av reform etter reform, mener vi at det siste barnevernet trenger nå, er en reform til. Vi mener at alle endringen som er satt i gang først skal komme på plass, før en ny reform settes i gang. Om regjeringen mener at dette bør utredes likevel, mener vi at regjeringen er forpliktet til først å gjøre en barnets beste-vurdering og en barnekonsekvensutredning.

⁴ Barneombudets fagrappport 2017 «Uten mål og mening?»

⁵ Prop. 73 L (2016-2017) – barnevernsreformen. Se også tidligere gjennomgang i Prop. 106 L (2012-2013) - endringer i barnevernslov.

Brukere av tjenesten

Den største gruppen brukere når det gjelder statlig barnevern er barn. Når det skjer en overføring fra oppgaver fra staten til fylkene er det mye som må være på plass dersom endringene skal fungere etter formålet og være til barnets beste. Spørsmålet for Barneombudet er derfor om det å overføre oppgaver fra statlig barnevern til fylkeskommunene i praksis vil føre til barnets beste, og bidra til at flere barn får et likeverdig tilbud.

Til barnets beste?

Om forslaget er til barnets beste kan ikke Barneombudet ta stilling til siden dette ikke er noe som er utredet av utvalget (se ovenfor).

Et likeverdig tilbud og likebehandling?

Utvalget har ikke kommet med noen argumenter for at en overføring av oppgaver fra det statlige barnevern til fylkeskommunene kommer til å sikre barn et likeverdig tilbud eller likebehandling. Barneombudet mener tvert imot at en overføring fra disse oppgavene til fylkeskommunene kan føre til enda større regionale forskjeller enn vi allerede har i dag.

Da staten i 2004 overtok den fylkeskommunale del av barne- og familievernet var det blant annet fordi barneverntjenestene på fylkesnivå var av svært varierende kvalitet rundt om i landet, bistand og samarbeid med kommunene og andre tjenester var for mange steder for dårlig og kostnadsutviklingen var alarmerende.⁶

Også FNs barnekomité har gjennom årene i sine avsluttende merknader til Norge om oppfølging av barnekonvensjonen kommet med de samme bekymringene om ulikhetene i tjenestetilbudene til barn og unge, særlig på kommunenivå. Komiteen er kritisk til at tjenestetilbudene for barn og unge og tilgang til dem varierer etter hvor i landet barnet bor, både når det gjelder innhold og utførelse.⁷

Dagens system har fremdeles kommunale og regionale ulikheter, men evalueringsrapporten om statlig barnevern⁸ viser at utviklingen går riktig vei når det gjelder det statlige barnevernet.

I den pågående barnevernreformen skal mange av de statlige barnevernsoppgavene overføres til kommunene. I vårt høringssvar om barnevernsreformen har vi vært svært kritisk til noen av disse overføringene og har vi varslet at økende kommunale forskjeller er en av de negative konsekvensene en slik overføring kan ha.⁹ Det som har blitt igjen av statlige oppgaver etter barnevernsreformen, er etter Barneombudets mening oppgaver som trenger et nasjonalt helhetstiltak for god oppgaveløsning slik at barna får et likeverdig tilbud uavhengig av hvor de bor i landet. Etter vårt syn bidrar en overføring av de resterende statlige barnevernsoppgavene til fylkeskommunene ikke til mer likeverdige tilbud men tvert imot til enda større regionale forskjeller.

Institusjonstilbudet

Som fremgår i rapportens punkt 20.4.1 har Bufetat ansvar for etablering og drift av statlige institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner. I tillegg har Bufetat et medfinansieringsansvar for opphold i institusjon. Videre er det etablert et nasjonalt inntaksteam som kartlegger og anbefaler tiltak for barn plassert etter atferdshjemlene i

⁶ Rundskriv Q-19/2003, se også Deloitte's evalueringsrapport av reformen (2011)

⁷ Avsluttende merknader fra FNs komité for barnets rettigheter 2000, 2005 og 2010.

⁸ Evalueringsrapport av det statlige barnevernet (Deloitte, desember 2011)

⁹ Barneombudets høringssvar om kvalitets- og strukturreform i barnevernet (barnevernreformen)

<http://barneombudet.no/for-voksne/horingssvar/2016-2/kvalitets-og-strukturreform-i-barnevernet/>

barnevernsloven og en enhet for inntaksstøtte som kvalitetssikrer og gir råd om kjøp av barneverntjenester. Tilsyn¹⁰ har vist at inntaksteamet som kartlegger og anbefaler tiltak ikke fungerer optimalt, men vi savner likevel en begrunnelse for hvorfor utvalget mener at overføring av ansvaret for institusjonstilbudet til fylkeskommunene er til det bedre for barna og skal føre til et mer likeverdig tilbud. Institusjonstilbudet er lite og spesialisert, og barna har ulike og som oftest komplekse utfordringer. Opptaksområdet omfatter nå hele landet, slik at man til enhver tid har tilgjengelige og differensierte institusjonsplasser tilpasset barnas individuelle behov. I rapportens punkt 20.6 nevner utvalget allerede at ved en overføring av oppgavene som handler om institusjonstilbudet vil det trolig vil være nødvendig med samarbeid mellom fylkeskommunene for å kunne gi et tilstrekkelig og spesialisert institusjonstilbud.

Etter Barneombudets syn er det veldig uheldig når opptaksområdet ikke lenger omfatter hele landet. En samlet oversikt er helt nødvendig for å gi barnet det individuelle tilbudet det har behov for. Vi mener også at det ligger en fare i at vi for eksempel kan få ulike godkjenningssystemer rundt omkring i landet når det er fylkeskommunene som får ansvaret for godkjenning av både kommunale og private institusjoner. For eksempel kan en privat institusjon bli godkjent i det ene fylke, men ikke i det andre eller omvendt.

Barneombudet mener at konsekvensene for barn av overføring av institusjonstilbudet til fylkeskommunene ikke er godt nok utredet og barnets beste ikke har blitt vurdert. Barneombudet vil peke på at vi snakker om et tilbud for noen av de mest sårbare og utsatte barn i vårt samfunn. Både en barnets beste-vurdering og en barnekonsekvensutredning må til før det kan tas stilling om overføring av oppgavene til fylkeskommunene.

Fosterhjem

Fosterhjemsomsorgen har vært det mest utfordrende og komplekse området innenfor barnevernet de siste årene, hvor både statlige, kommunale og private aktører deltar og samhandler innenfor de ulike områdene. Som det fremgår i rapportens punkt 20.4.2 har Bufetat i dag ansvar for å rekruttere fosterhjem i alle kommuner og kan se hele landet under ett, med sikte på å dekke bredden i behovet for fosterhjem. Dette er noe Barneombudet mener er viktig, særlig sett hen til at mange barn plasseres i fosterhjem utenfor egen kommune.

Barneombudet savner også her en begrunnelse for hvorfor dette bør endres og mener at konsekvensene av å overføre ansvaret for fosterhjem fra staten til fylkeskommune ikke er tilstrekkelig utredet i rapporten. Det er få problemstillinger knyttet til fosterhjem som drøftes, og det er heller ikke på dette området foretatt en vurdering av barnets beste. Fosterhjem er også et område hvor barnets stemme burde vært innhentet. Barneombudet mener i tillegg at de utfordringer som reises i Fosterhjemsmeldingen¹¹ burde vært omtalt og diskutert i rapporten.

Bufetats bistandsplikt

Barneombudet vil videre peke på at Bufetats bistandsplikt til kommunene for å bistå barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet etter anmodning fra kommunene ikke blir drøftet av utvalget.

Adopsjon og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere

På side 149 i rapporten skriver utvalget følgende: «Bufetat har også ansvaret for adopsjon samt omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under femten år. Utvalget har ikke

¹⁰ Landsomfattende tilsyn fra Helsetilsynet 2018 Bufetats bistandsplikt når barn trenger akutt tiltak og opphold i barneverninstitusjoner 2017

¹¹ Meld. St. 17 (2015–2016) Trygghet og omsorg — Fosterhjem til barns beste (Fosterhjemsmeldingen)

vurdert plasseringen av disse oppgavene i detalj. (..) Utvalget legger til grunn at slike saker kan flyttes til fylkeskommunene sammen med ansvaret for institusjoner og fosterhjem. Utvalget legger videre til grunn at ansvaret for omsorgssentrene forblir statlige, på lik linje med statlige asylmottak.»

Barneombudet savner på adopsjonsområdet en nærmere begrunnelse av hvorfor adopsjonsoppgavene skal flyttes til fylkeskommunen, og hvordan dette vil gjennomføres i praksis. Vi mener derfor at dette må redegjøres grundigere før det foretas endringer, og at vurderingen av barnets beste må være sentral. Vi vil også vise til at det har kommet en ny adopsjonslov som antakelig trer i kraft 1. juni 2018. Barneombudet kan ikke se at utvalget har tatt hensyn til den nye loven.

Barneombudet mener en overføring av ansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år til en ikke definert statlig instans uten en grundig utredning og regulering vil være fullstendig uforutsvarlig. Vi viser til de siste mer enn femten årenes debatt om omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere i Norge der nettopp omsorg på samme nivå som andre barn uten omsorgspersoner har vært sentralt. Gruppen under 15 år som nå er under barnevernet har et omsorgstilbud på samme nivå som andre barn uten omsorgspersoner, mens enslige mindreårige asylsøkere over 15, som i dag får et botilbud i mottak under Utlendingsdirektoratet ikke får det. I sine siste merknader til Norge (2018) slår FNs menneskerettighetskomité fast at den ulike standarden i omsorgstilbudet til enslige mindreårige i Norge er diskriminering. Komiteen anbefaler Norge å sikre alle enslige mindreårige et omsorgstilbud som er på lik linje med det andre barn uten omsorgspersoner i Norge får.

Kapittel 21 Familievernet

Barneombudet er enige med utvalget i at det er potensiale for økt samhandling mellom familievernet og barnevernet, både innenfor det som i dag er kommunenes tjenester og det som er statens ansvar. Vi ser imidlertid at samhandlingen også kan forbedres innenfor de rammene som foreligger i dag. Som Bufdir skriver i sin høringsuttalelse «vil en nasjonal aktør ha best forutsetninger for å videreutvikle nasjonale digitale løsninger, som er standardiserte, likeverdige og samordnet med andre sektorer, og som sikrer borgerne et digitalt førstevalg». Barneombudet er enige i dette.

En annen problemstilling er at dersom Bufetat legges ned, vil det være uklart hvilke styringslinjer som går fra Bufdir til fylkeskommunene. Vi mener derfor det må utredes nærmere hvilke konsekvenser det vil ha å overføre familievernet til fylkeskommunene, og hvordan helheten nasjonalt kan ivaretas innenfor et eventuelt nytt system.

Barneombudet vil også peke på at det på familievernområdet er meldt en gjennomgang av familievernets totale situasjon ved å nedsette en ekspertgruppe som skal utrede dette.¹² Barneombudet kan ikke se at utvalget har tatt det med i sine vurderinger. Barneombudet mener derfor at endringer i forvaltningen av familievern tjenesten bør utsettes til dette utvalget har levert sin rapport.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Sanne Hofman
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

¹² Opptrappingsplan mot vold og seksuelle overgrep 2017

