

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref:
22/00674-3

Saksbehandler:
Camilla Kayed

Dato:
29. september 2022

Barneombudets innspill til tillitsreformen

Oppsummering av våre anbefalinger

Barneombudet anbefaler

- at det gjøres gode vurderinger av barns rettigheter i forbindelse med reformen
- at reformen må sikre et tilgjengelig regelverk med klare retningslinjer for skjønnsutøvelse og tydeligere faglig normering
- at normering av tjenester og øremerkede midler fremdeles vurderes som virkemiddel
- at ansatte i kommunale tjenester sikres bedre kunnskap om barnekonvensjonen og barns rettigheter
- at tilsyn og kontroll ikke går over til å bli kun veiledning og råd fra statsforvalterne, men opprettholder sin viktige funksjon som rettssikkerhetsgaranti

1. Det bør gjøres en barnerettighetsvurdering i arbeidet med tillitsreformen

Tillitsreformen har et viktig utgangspunkt, som er å redusere unødvendig styring og kontroll av tjenester. Reformens målsetting om å kunne gi bedre tjenester til innbyggerne, vil kunne bidra til at innbyggerne får økt tillit til tjenestene.

Reformen forutsetter samtidig en stor bevissthet rundt viktige rettssikkerhetsgarantier for borgerne. Reformen må ivareta barns grunnleggende rettigheter og det må ikke innføres tiltak som er egnet til å svekke barns rettsikkerhet. God rettsikkerhet er avgjørende for at innbyggerne har tillit til stat og kommune.

Barnevernsfeltet kan illustrere denne sammenhengen. Den kommunale barneverntjenesten, som utgjør en av de aller viktigste tjenestene for barn i sårbare situasjoner, har hatt nedslående tilsynsrapporter i mange år. Situasjonen er blitt ytterligere spisset ved at Norge har tapt barnevernssaker i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), dommer som det kommunale barnevernet må forholde seg til. Det er derfor behov for økt faglig normering av myndighetsutøvelsen. Handlingsrommet for feilvurderinger må ikke bli større – heller mindre.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Høyesterett har nylig slått fast at kommunene har et selvstendig menneskerettighetsansvar, jf. Grunnloven § 92. Dette innebærer at menneskerettigheten er juridisk bindende for kommunene og at de må ivareta menneskerettighetene i alt de foretar seg. En stor del av ansvaret for å oppfylle menneskerettighetene ligger i praksis hos kommunene. Kommunene har ved lov adgang til å gjøre vidtgående inngrep overfor innbyggere, som for eksempel etter barnevernloven. De er også gitt et stort ansvar i å oppfylle barns grunnleggende rettigheter, knyttet til blant annet retten til beskyttelse mot vold og overgrep og retten til utdanning. En tillitsreform som ikke bidrar til eller forverrer oppfyllelsen av barns rettigheter, vil ikke være i tråd med menneskerettslige forpliktelser.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn. En barnerettighetsvurdering er et verktøy for å sikre at konsekvenser for barn blir vurdert når beslutninger fattes. FNs barnekomité har anbefalt at myndighetene benytter seg av barnerettighetsvurderinger som et verktøy for å sikre barns rettigheter.ⁱ Utredningsinstruksen med veileder stiller også krav til å vurdere forholdet til barns menneskerettigheter og hvilke konsekvenser et forslag vil få for disse. Dette gjelder også ved innføring av tillitsreformen.

Barneombudet ber derfor om at regjeringen gjør en barnerettighetsvurdering av tillitsreformen, og at denne gjøres skriftlig. Barneombudet ber om at det i reformen settes inn tiltak som kan bidra til å ivareta barns rettssikkerhet og menneskerettslige vern.

2. Reformen må sikre et tilgjengelig regelverk med klare retningslinjer for skjønnsutøvelse og tydeligere faglig normering

Barneombudet har siden opprettelsen av ombudsstillingen 1981 påpekt den store variasjonen i tjenester til barn og unge i Norge. Myndighetene har ikke en plikt til å ha et tilbud som er likt overalt, men det forventes av land som har forpliktet seg til FNs barnekonvensjon at de har et tilbud som anses likeverdige. Norge har flere ganger fått anbefalinger fra FNs barnekomite om å gjøre mer for å unngå uønsket variasjon i tjenestetilbudet til barnⁱⁱ.

Innenfor flere velferdssektorer til barn og unge er det en utfordring at kunnskapsbasert praksis ikke er tilstrekkelig implementert i tjenesteneⁱⁱⁱ. Det settes for eksempel inn hjelpetiltak i barnevernet som ikke står i forhold til utfordringen barn og familiene har^{iv}. Dette kan føre til at barn og deres familier ikke får riktig hjelp og at vi i tillegg bruker samfunnets ressurser feil. Tydeligere faglig normering kan bidra til å sikre at kunnskapen som finnes brukes på en god måte.

Et tydelig regelverk for skjønnsutøvelsen og en god faglig normering av tjenestene kan på sikt bidra til å redusere behovet for rapportering og kontroll med tjenestene. Dette vil også kunne bidra til å gi tjenesteutøver trygghet i myndighetsutøvelsen, og det bør ved utformingen av reglene tas hensyn til hvem som er skal bruke lovverket.

I vårt prosjekt om psykisk helsehjelp til barn i kommunene^v ser vi for eksempel at en tydeligere lovregulering av kommunens ansvar for psykisk helsetilbud er nødvendig for å gi barn gode helsetjenester uavhengig av bosted.

Både det kommunale selvstyret og flere av barns grunnleggende rettigheter er grunnlovfestet.^{vi} Kommuneloven slår fast at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.^{vii} Behovet for å sikre barn likeverdige tjenester og ivareta deres rett til helse, er nasjonale mål som etter forarbeidene kan begrunne en slik begrensning. Det samme er målet om å bygge bærekraftige offentlige velferdsordninger og sikre den enkeltes rettsikkerhet ovenfor forvaltningen.^{viii}

Det kommunale selvstyret bygger på at innbyggerne selv skal få styre gjennom lokale valg. Barn og unge har imidlertid ikke stemmerett, noe som kan tilsi at deres rettigheter bør ha et særlig vern.

På mange områder er kommunens ansvar lite definert, men samtidig er det mange og til dels overlappende føringer gjennom lovkrav til enkelttjenester, tilskuddsordninger og politiske reformer, som påvirker prioriteringene i kommunene. En gjennomgang av tilskudd til kommunene viser for eksempel at det finnes nærmere 250 øremerkede tilskuddsordninger til kommunesektoren, og at disse gir dårlig og lite effektiv statlig styring.^{ix}

Kombinasjonen av uklart ansvarsområde og lite harmoniserte statlige føringer har uheldige konsekvenser. Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) peker på at denne type mangfold fører til utydelig normering og prioritering, og kan være til hinder for at barn får hjelpen de trenger.^x De peker på at den samlede mengden materiale og kunnskap fra forskning, piloter, strategier, veiledere og lignende er stort og at mangfoldet i styringssignaler i sum gir en utydelig normering og oppgavefordeling.^{xi} Samtidig er det i dag en utfordring at kunnskapsbaserte tiltak ikke blir implementert i tjenestene.^{xii}

Barneombudet mener det er viktig at myndighetene går gjennom de statlige styringssignalene på oppvekstsektoren, herunder bruken av finansierings- og tilskuddsordninger, og ser på hvordan styringssignalene som gir påvirker prioriteringene i kommunene.

Staten innfører nå flere tiltak for bedre samordnet statlig styring. Det er for eksempel etablert nye samarbeidsstrukturer som resultat av blant annet 0-24 arbeidet, og etablert en tverrdepartemental kjernegruppe på feltet utsatte barn og unge. Det er også satt i gang en pilot for samordning av statlige tilskudd (programfinansiering) rettet mot utsatte barn og unge. Piloten tester ut en mer fleksibel finansieringsmodell fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger.^{xiii} Likevel har sektorprinsippet en sterk stilling i Norge. Det kan være grunn til å se nærmere på den overordnede struktureringen av politikktutforming for barn og unge, slik at oppvekstpolitikken blir mer samordnet.

3. Normering av tjenester og øremerking av midler er viktig

Barneombudet har på flere områder tatt til orde for en bemanningsnormering. Både skolehelsetjenesten, barnevern, PPT og andre kommunale tjenester lider under for store oppgaver sett opp mot ansatte i tjenestene. Normering vil i større grad sikre at kapasitet blir prioritert i de viktigste tjenestene for barn. For å få til en god normering, trengs det gode beregninger av hva som utgjør tilstrekkelig antall ansatte til å kunne utføre arbeidet. Det fordrer også tilstrekkelig finansiering fra staten. Hensynet til barnets beste skal settes i sentrum for alle beslutninger som påvirker barns helse og utvikling, også ved fordeling av ressurser.^{xiv} Barnekomiteen har

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

understreket at staten må ha oversikt over ressursbruken og budsjettbehovene til barn og sikre at lokale myndigheter har tilstrekkelige ressurser for å realisere barns rettigheter.^{xv} I 2018 anbefalte komiteen at Norge i betydelig grad styrker innsatsen på dette området. Komiteen anbefalte at kommunene tildeles øremerkede midler fremfor rammetilskudd for å sikre at midlene brukes til det tiltenkte formålet.^{xvi}

4. De ansatte i kommunale tjenester må få bedre kunnskap om barns rettigheter

For at tillitsreformen skal bli vellykket, er det helt avgjørende at ansatte i de kommunale tjenestene får økt kunnskap om menneskerettighetene og hvordan de setter skranker for deres handlingsrom og myndighetsutøvelse.

Barneombudet erfarer at det er svært varierende i hvilken grad kommunalt ansatte kjenner til barns rettigheter og bruker disse aktivt i praksis^{xvii}. For eksempel er barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnlovens § 104 i varierende grad oppfylt i tjenestene^{xviii}. Kunnskap om disse rettighetene vil kunne øke graden av brukermedvirkning og igjen kunne heve kvaliteten på tjenesten for den enkelte bruker.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) sin undersøkelse om kunnskap om menneskerettigheter i kommunene, viser at tidspress er en av de største praktiske utfordringene for å styrke arbeidet med menneskerettigheter i kommunene. NIM anbefaler at sentrale myndigheter sikrer en tydelig gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser i regelverk som kommunene forvalter, gir nok ressurser og sikrer god informasjon om menneskerettslige forpliktelser^{xix}.

I etterkant av EMD-dommer mot Norge knyttet til barnevernets myndighetsutøvelse er det særlig påkrevd at kommunene har god kunnskap både om forvaltningsrett og om internasjonale menneskerettigheter. Et stort antall brudd på den europeiske menneskerettskonvensjonen svekker legitimiteten og tilliten til barnevernet. Det er ekstra viktig at regjeringen tar et ansvar for å påse at beslutninger som fattes på kommunalt nivå er faglig forsvarlig og innenfor menneskerettighetene.

5. Tilsyn og kontroll er viktig for barn

Offentlig forvaltning skal sikre at alle innbyggere gis en likeverdig behandling, og at felles ressurser forvaltes ansvarlig og effektivt. Tydelig lovverk og kontroll er avgjørende for å få dette til. Her kan det oppstå et spenningsforhold mellom rettssikkerheten til borgerne, og hensynet til det lokale selvstyret.

Tilsynsmyndigheter spiller en avgjørende rolle i å påpeke svakheter i kommunal tjenesteytelse og dermed sikre barn og unge bedre tjenester. Barneombudet har forståelse for at kontroll og tilsyn kan oppfattes som tidkrevende av kommunale myndigheter. Samtidig er disse kontrollmekanismene viktige for å ivareta barns rettigheter, som svært sjelden har anledning eller evne til å klage selv over det tilbudet de får. Uten tilsyn og kontroll hadde vi ikke hatt kunnskap om for eksempel tilstanden i norsk barnevern, eller manglende oppfyllelse av barns rett til spesialundervisning^{xx}.

Noter

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Camilla Kayed
fagsjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Mottakerliste

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
Kultur- og likestillingsdepartementet

ⁱ FNs barnekomité, CRC/GC/2003/5

ⁱⁱ Vis til ulike anbefalinger

ⁱⁱⁱ [file:///C:/Users/el81/Downloads/Rapport%203-2020%20-%2029.11%2020%20Ungdom%20med%20uavklart%20tilstand%20Web%20versjon%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/el81/Downloads/Rapport%203-2020%20-%2029.11%2020%20Ungdom%20med%20uavklart%20tilstand%20Web%20versjon%20(1).pdf) Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. (05.06.2021). Ungdom med uavklart tilstand. Hentet fra: <https://ukom.no/rapporter/ungdom-med-uavklart-tilstand/ungdom-med-uavklart-tilstand>.

^{iv} Helsetilsynet 2022- Det handler om ledelse, landsomfattende tilsyn med undersøkelser i barnevernet

^v Rapporten lanseres 15.9.22

^{vi} Grunnloven §49

^{vii} Kommuneloven § 2-2 Kommuneloven. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>.

^{viii} Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. (Prop. 46 L(2017-2018)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>. jf. Kommunal- og distriktsdepartementet. (2012). *Stat og kommune – styring og samspel* (Meld. St. 12 (2011-1012)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/>.

^{ix} Kommunal- og distriktsdepartementet. (19.12.2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren: Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe*. Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet (Kap. 1).

^x [file:///C:/Users/el81/Downloads/Rapport%203-2020%20-%2029.11%2020%20Ungdom%20med%20uavklart%20tilstand%20Web%20versjon%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/el81/Downloads/Rapport%203-2020%20-%2029.11%2020%20Ungdom%20med%20uavklart%20tilstand%20Web%20versjon%20(1).pdf) Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten. (05.06.2021). Ungdom med uavklart tilstand. Hentet fra: <https://ukom.no/rapporter/ungdom-med-uavklart-tilstand/ungdom-med-uavklart-tilstand>.

^{xi} Ibid s.13

^{xii} I Perspektivmeldingen 2021 løftet regjeringen frem at variasjonen som er avdekket på mange områder i helsetjenesten, kan være et symptom på for lite kunnskap om effektene av offentlige tiltak, og at det brukes behandling med liten effekt.

^{xiii} <https://0-24-samarbeidet.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/> 0-24 Samarbeidet. (2017). *Pilot for Programfinansiering*. Hentet fra: <https://0-24-samarbeidet.no/prosjekt/pilot-for-programfinansiering/>.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

^{xiv}FNs barnekomité (Committee on the Rights of the Child). General Comment nr. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para 1). CRC/C/GC/14. (2013). (s. 5)

^{xv}Concluding observations: Norway (UN doc CRC/C/15/Add. 263 of 21 September (2005), Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 og FNs barnekomité. General Comment nr. 5: General measures on implementation of the Convention on the rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para 6). CRC/GC/2003. (2003). (avsnitt 41)

^{xvi}Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsn. 6)

^{xvii}Nasjonal Institusjon for menneskerettigheter (NIM) «Kommuner og menneskerettigheter» 2021

^{xviii}Bufdir, «Å medvirke når barnevernet undersøker» 2020

^{xix}<https://www.nhri.no/rapport/kommuner/8-nim-anbefaler/>

^{xx}<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-statsforvalternes-tilsyn-2020/>

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo