

Konfliktløsningsorgan på fosterhjemsområdet?

Fosterhjemsutvalgets rapport foreslår å opprette et tvisteløsningsorgan for å avklare spørsmål barneverntjenesten og fosterforeldrene er uenige om. Hva innebærer forslaget?

Innledning

Mange fosterforeldre forteller om gode samarbeidsforhold og at de er meget fornøyd med samarbeidet med sin kontaktperson.

Det er også fosterforeldre som har en annen opplevelse og kan kjenne på avmakt i tilfeller hvor de kommer i konflikt med barneverntjenesten, og ikke kommer til enighet. Norsk Fosterhjemsforening har vært en aktiv pådriver for å få etablert et tvisteløsningsorgan og opplever at våre innspill på dette punktet har fått gjennomslag i NOU 2018:18 *Trygge rammer for fosterhjem*. Det er å håpe at forslaget blir en realitet og utvikles til et godt verktøy for fosterforeldre og barneverntjenesten. I denne spalten skal vi se nærmere på forslaget fra Fosterhjemsutvalget.

Interessemotsetninger

Dersom det oppstår en uenighet og interessenmotsetning mellom barneverntjenesten og fosterforeldre om innholdet i fosterhjemsavtalen, er det i dag ikke så mye hjelp å få om man ikke greier å komme til enighet. I tillegg gjelder at forholdet mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene ofte ikke oppleves som å være mellom jevnbyrdige parter.

Foreningen har i høringsinnspill til NOU 2018:18 fremhevet at fosterforeldre må gis rettssikkerhet og rettigheter som sikres blir oppfylt, slik at rammebetingelsene for omsorgsoppgaven blir forutsigbare. I dag blir man for ofte avhengig av

kvaliteten av samarbeidsforholdet med den enkelte kontaktperson. Byttes kontaktperson ut, kan også situasjonen endres for fosterfamilien uten at man har noen hjelpeinstans å ty til.

Fosterhjemsavtalen

Standard fosterhjemsavtale for kommunale fosterhjem datert 2010 har et eget punkt som heter *Twister*. Av punktet fremgår at avtalen som inngås mellom fosterforeldre og barneverntjeneste, er av privatrettslig karakter. Uenighet om hvordan en inngått avtale skal forstås, må derfor løses i *samarbeid mellom partene*. Noen fosterforeldre opplever at dette i en del tilfeller kan være lettere sagt enn gjort.

Kan fylkesmannen bistå ved interessenmotsetninger?

Av standardavtalen fremgår også at man kan be fylkesmannen om hjelp til å løse konflikten. Det heter imidlertid her at fylkesmannen kun kan gi en tilråding og ikke avgjøre saker. Det er foreningens inntrykk at fylkesmannen i liten grad befatter seg med konflikter som gjelder fosterhjemsavtalen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har, i sin fortolkningsuttalelse av 2016-10-18 til fylkesmannsembetene om fosterhjemsavtalen og fylkesmennenes tilsynsansvar, minnet om at fylkesmennene i noen tilfeller kan åpne tilsynssak også ved konflikter som springer ut av fosterhjemsavtalen. Det pekes på at flere av forpliktelsene barneverntjenesten påtar seg ved inngåelse av fosterhjemsavtalen,

følger direkte av barnevernloven eller fosterhjemsforskriften. Dette gjelder blant annet kravet til å utarbeide omsorgsplan og til å planlegge eventuelle tiltak etter fylte 18 år i god tid, og punkt om opplæring, veiledning, oppfølging, kontroll og tilsyn. Dersom fosterforeldre henvender seg til fylkesmannen i forbindelse med misnøye eller konflikter som springer ut av disse punktene i avtalen, heter det i uttalelsen at det bør vurderes om det er grunnlag for å åpne en tilsynssak. Bufdir understreker at det blir annerledes dersom det oppstår konflikter mellom fosterforeldre og barneverntjenestene om økonomiske forhold, hvor fylkesmannen ikke kan gå inn i saken som en tilsynssak med mindre saken er av en slik karakter at en kan stille spørsmål ved om forsvarlighetskravet i barnevernloven er ivarettatt.

Av standardavtalen fremgår videre at dersom partene ikke kommer til enighet, må avtalen sies opp, eller tvisten må bringes inn for retten til avgjørelse, i likhet med andre privatrettslige avtaler.

Uløste konflikter innebærer en risiko for utilsiktet flytting

Det synes ikke til at fosterforeldre opplever de alminnelige domstoler som et aktuelt alternativ når det gjelder å få prøvet sin rett iht fosterhjemsavtalen i tilfeller hvor barneverntjenesten inntar et avvisende standpunkt. Dette innebærer prosessrisiko og er ressurskrevende, i tillegg til at det bidrar til å forsure samarbeidsklimaet. Så vidt vi kan se fins da heller nærmest ingen rettspraksis som



Dette er Fosterhjemskontakts juridiske spalte der advokat Marianne Oftedahl tar opp barnevernfaglige spørsmål. Marianne Oftedahl er ansatt i Norsk Fosterhjemsforening som advokat og faglig ansvarlig.

Marianne Oftedahl



viser at fosterforeldre går til domstolen som følge av uenighet om innholdet av fosterhjemsavtalen. For de fleste fosterforeldre sitter det også langt inne å si opp fosterhjemsavtalen med den konsekvens at fosterbarnet må flytte.

Uløste konflikter kan imidlertid medføre risiko for oppsigelse av avtalen og utilsikket flytting. Det er derfor av stor betydning for oppdraget at man finner gode verktøy for å bistå fosterhjem og barneverntjeneste.

Fosterhjemsutvalget forslag

Utvalget viser til at det har mottatt innspill blant annet fra Norsk Fosterhjemforening om at det kan være behov for i større grad å bedre fosterforeldrenes situasjon og rettigheter. På den måten kan de ivareta sitt oppdrag og bidra til løsninger som er til barnets beste.

Utvalget konstaterer videre at det i dag mangler gode konfliktløsningsmekanismer på fosterhjemområdet. Utvalget foreslår imidlertid at fosterforeldrenes rettigheter på dette området styrkes gjennom opprettelse av et konfliktløsningsorgan som kan bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om. Dette skal bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om

raskt, tillitsvekkende og uten store kostnader.

Det fremheves at fosterforeldrene har få påvirkningsmuligheter i situasjoner hvor barneverntjenesten ikke ivaretar sin lovpålagte oppfølging av barnet og fosterhjemmet. Forslagene til opprettelse av et konfliktløsningsorgan vil etter utvalgets vurdering bidra til å gi en bedre balanse mellom fosterhjemmet og barneverntjenesten.

Utvalget viser til at fylkesmannen er tilsynsmyndighet på barnevernområdet og at tilsynet og oppfølgingen av barnet og fosterhjemmet er lov- og forskriftsfestet. Det pekes på at fylkesmannen kan pålegge retting av forholdet som gjelder mangler ved f.eks. oppfølging av barnet, men fosterforeldrene vil ikke ha noen individuell rettighet i denne sammenhengen. Fylkesmannen avgjør også selv om tilsynssak skal åpnes. Fylkesmannen rolle i dag erstatter dermed ikke behovet for et konfliktløsningsorgan.

Fordelene med et eget konfliktløsningsorgan

Et konfliktløsningsorgan kan, ifølge utvalgets forslag, bidra til å avklare spørsmål partene er uenige om.

Et konfliktløsningsorgan kan også sikre større grad av likhet og forutsigbarhet for fosterforeldre slik at de variasjonene som er, i større grad begrunnes i ulikheter i barnets og fosterfamiliens behov for hjelp og støtte. Etableringen av et slikt organ vil dessuten over tid kunne bidra til mer ensartet praksis blant barneverntjenestene. Utvalget peker på at partene i de fleste tilfeller fortsatt skal ha med hverandre å gjøre også etter at den konkrete tvisten er løst. En ekstern konfliktløsning vil kunne gi en avstand til konflikten som kan virke positivt på samarbeidsklimaet.

Hvilke typer saker foreslås håndtert?

Utvalget foreslår at konfliktløsningsorganet i utgangspunktet bør kunne behandle alle tvister mellom barneverntjenesten og fosterforeldrene som følger av fosterhjemoppdraget. Formålet om å bedre samarbeidet trekker i retning av at grensene for organets kompetanse ikke trekkes for snevert. Organet bør dermed blant annet



behandle spørsmål om utøvelsen av den daglige omsorgen, dekning av utgifter etter søknad, forsterkningstiltak mv.

Foreningen påpeker at NOU 2018:18 imidlertid ikke foreslår å utvide fosterforeldres rettigheter i forhold til adgangen til å opptre som part og ha klageadgang på avgjørelser som gjelder fosterbarnet i henhold til barnevernloven. Vi tenker her på tilbakeføring og flyttesaker som hører inn under fylkesnemndas ansvarsområde. Konflikthåndteringsorganets saksområde er, slik vi forstår forslaget, innholdet av og oppfølging av fosterhjemsoppdraget og fosterhjemavtalen.

Organisering av konfliktløsningsorganet

Idet det her er mange spørsmål som man må ta stilling til, foreslår utvalget at den nærmere organisering og utforming, utredes nærmere. Det må blant annet konkretiseres hvilke tvister organet skal behandle, om organet kan fatte bindende avgjørelser, hvordan det skal være organisert, hvordan saksbehandlingen skal være mv.

Bindende avgjørelser eller rådgivende?

Det fremgår av NOUen at hensynet til kommunal frihet ved innretningen av det enkelte fosterhjemsforholdet, taler imot at et konfliktløsningsorgan skal ha kompetanse til å avgjøre en tvist om fosterhjemsavtalen med bindende virkning. Et konfliktløsningsorgan bør imidlertid kunne gi rådgivende uttalelser i spørsmål innenfor sitt kompetanseområde.

Hva slags saksbehandlingsregler bør gjelde?

Regler for organets saksbehandling bør ta utgangspunkt i forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak, blant annet om kontradiksjon og begrunnelse, tilpasset organets funksjon og organisering. Saksbehandlingens omfang bør dessuten

tilpasses ut fra sakens betydning. Utvalget tar ikke stilling til om det i visse tilfeller bør åpnes for at partene skal møte direkte for organet og legge frem bevis og argumentere muntlig. Hensynet til en effektiv og rimelig prosess tilsier imidlertid at sakene i det vesentlige behandles skriftlig. Samtidig må partene ha en plikt til å opplyse saken og bidra til løsning av konflikten.

Partene skal fortsette samarbeidet til barnets beste også etter at en tvist har oppstått. Megling gir mulighet for å komme frem til en omforent løsning, og ivaretar hensynet til videre samarbeid. Utvalget mener derfor det bør vurderes om organet skal kunne tilby megling, i hvert fall i visse tilfeller. Det må i så fall vurderes om ansatte i organet som deltar i megling, skal kunne avgi rådgivende uttalelse i samme sak dersom meglingen ikke fører frem.

Krav til organets kompetanse?

Det er etter utvalgets oppfatning avgjørende at konfliktløsningsorganets uttalelser har høy tillit hos partene. Det forutsetter at organet i sin funksjon er uavhengig og partsnøytralt, og har juridisk og barnefaglig kompetanse for å sikre juridiske korrekte uttalelser av god kvalitet. Det vil bidra til at uttalelsene i størst mulig grad etterleves, noe som er nødvendig for at ordningen skal fungere etter sitt formål.

Hvilken offentlig instans skal få denne oppgaven?

Utvalget har vurdert hvilke forvaltningsorganer som er egnet til å ivareta konfliktløsningsfunksjonen. Alternativer utvalget har foreslått er fylkesmannen, Bufetat, fylkesnemnda eller at kommuner oppretter et slikt organ i samarbeid mellom flere kommuner eller i hvert fall utenfor barneverntjenesten. Man peker også på barnevernets tvisteløsningsnemnd som en aktuell modell.

Utvalget peker på at fylkesmannen har eller kan opparbeide en kompetanse som sikrer faglig legitimitet og tillit. Fylkesmannen har et betydelig ansvar på barnevernfeltet, blant annet gjennom å føre tilsyn med kommunenes barneverntjenester. Selv om fylkesmannen ikke skal fatte avgjørelser i rollen som konfliktløsningsorgan, vil fylkesmannens legitimitet kunne bidra til at partene innretter seg etter fylkesmannens tilrådinger.

Et annet alternativ kan være Bufetat, som gjennom sitt ansvar for å bistå kommunene når barn må bo utenfor hjemmet, kjenner godt til fagområdet. Det omfattende samarbeidet med de kommunale barneverntjenestene kan imidlertid være et problem når det gjelder partenes tillit.

Det kan også være et alternativ at Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker tildeles oppgaven. Nemnda har nødvendig kompetanse, og har kjennskap til fagområdet gjennom behandling av tvangssaker etter barnevernloven. Utvalget viser også til at det er startet opp et forsøk med samtaleprosess i noen nemnder. Dette er en saksbehandlingsform hvor nemndleder inviterer partene i saken til samtaler, for blant annet å undersøke om partene kan bli enige om en løsning til barnets beste. Enda et alternativ kan være å innføre en plikt for kommunen til å opprette et internt organ utenfor barneverntjenesten, eventuelt at flere kommuner samarbeider om en løsning.

Videre kan det opprettes et særskilt regionalt organ, for eksempel et organ som ligner barnevernets tvisteløsningsnemnd. Barnevernets tvisteløsningsnemnd kan gi råd i tvister om oppgave- og ansvarsfordeling mellom statlig og kommunalt barnevern, og nemndas uttalelser er rådgivende.