



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:

DATO: / DATE:

2016/1090 1 RUM

9. juni 2016

Høringsuttalelse - forslag til endringer i barnevernloven. Kvalitets- og strukturreform.

Statens helsetilsyn viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) høringsnotat av 17. mars 2016 med forslag til endringer i lov om barneverntjenester (barnevernloven). Departementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet.

Den kunnskap vi har på området sammenfaller med utfordringene som beskrives i høringsnotatet og som fremgår i Vista Analyses rapport¹, og vi støtter forslaget om en reform. Målet med reformen er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid og at innsatsen skal styres mot tidlig innsats og forebygging (pkt. 4.3). Vi mener at dette er et godt mål, i tråd med hensyn til barnets beste, og at målene også kan bidra til økt fokus på kravet om forsvarlige tjenester. Vi støtter departementets perspektiver for fremtidens barnevern slik det beskrives i høringsnotatet s. 29: «*Forslagene tar utgangspunkt i at ordninger for kvalitetssikring, godkjenning og tilsyn av tjenester og tiltak skal bevares og videreutvikles. Endringer skal videre bidra til å heve kvaliteten i utredninger og beslutninger som foretas av barnevernet, med særlig vekt på de krevende sakene.*»

De kommentarer vi har tar utgangspunkt i de tilsynserfaringer og den kunnskap vi har relatert til kravet om at alle barneverntjenester skal være forsvarlige. Vi kommenterer først generelle forhold i høringsnotatet og til slutt enkelte av de konkrete forslagene.

Generelle kommentarer

I høringsnotatet presenteres ulike finansieringsmodeller som virkemiddel for å påvirke til en ønsket utvikling innen barnevernet. Våre tilsynserfaringer gir oss ikke grunnlag for å ta stilling til hvilke finansieringsmodeller som er best egnet til å nå de beskrevne mål. Vi har heller ikke tilsynserfaringer som gir kunnskap om hvem som best er egnet til å eie og drive institusjoner eller andre barneverntjenester. Tvert imot har vi ved tilsyn kunnet dokumentere svikt i tjenester og institusjoner uavhengig av hvem som er

¹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

ansvarlig eier.

I kapittel 5 «Hovedlinjer i ny ansvarsmodell» er det beskrevet viktige forutsetninger for endringsforslagene. Etter vår forståelse er disse forutsetningene avgjørende for at reformen skal kunne iverksettes. Det er også sentralt at departementet sikrer at de virker etter hensikten. Vi viser i denne forbindelse til Vista Analyses rapport der det heter at *«En storstilt overføring av ansvar til kommunene, før andre vesentlige mangler er rettet opp, vil gi altfor stor risiko for et uforsvarlig barnevern i mange av landets kommuner, og store effektivitetstap.»* (s. 13, 3. avsnitt).

Kravet til forsvarlige tjenester og tiltak og hensynet til barnets beste er overordnede prinsipper i barnevernloven. Ved valg av økonomiske og organisatoriske virkemidler må dette være bærende prinsipper. I likhet med departementet og Vista Analyse mener vi at barnevernfaget med faglige standarder må beskrives og utvikles, og at det må skje en kunnskapsutvikling om *hva* som er forsvarlig godt barnevern til enhver tid.

Kvalitets- og strukturreformen er en reform som først og fremst består av organisatoriske og økonomiske virkemidler. De økonomiske insentivene må stimulere riktig og målet må være at barnet skal få et faglig forsvarlig og riktig tilbud med utgangspunktet i egne behov. Noen ganger betyr tidlig innsats og forebygging at barnet kan bli boende hjemme med tiltak fra barnevernet, andre ganger vil det riktige tiltaket være omsorgsovertagelse for å gi barnet muligheter til en positiv utvikling.

Vi stiller spørsmål ved om reformen kan føre til at økonomiske hensyn veier tyngre enn hensynet til barnet. For eksempel uttales det på side 73: *«En ulempe ved delvis differensiering er at det kun vil være innholdet i tilbudet, geografisk plassering og lignende, som vektlegges av kommunen. Dette kan på kort sikt være positivt for barn og unges utbytte av institusjonstilbudet, men kan på lengre sikt føre til et dyrere og mindre effektivt institusjonstilbud»*, og på side 56: *«Forslagene på fosterhjemsområdet vil gi kommunene økte insentiver til tidlig innsats og forebygging, for å unngå kostbare omsorgsplasseringer senere og redusere behovet for fosterhjem. Lykkes man med dette vil det gi bedre livskvalitet for barn og familier, og lavere kostnader for samfunnet som helhet»*.

Fra høringsnotatet fremgår det at kommunene skal gis økt faglig og økonomisk ansvar for barnevernsområdet i tråd med Meld. St. 14 (2014-2015) «Oppgavemeldingen» (kap. 1). Samtidig blir det pekt på særlige utfordringer som uklare ansvarsforhold, manglende samsvar mellom finansierings- og oppgaveansvar, tilgangen på tiltak, kompetanseutfordringer og styringsutfordringer (kap.4). De økte økonomiske ressursene som skal overføres kommunene skal legges inn i rammeoverføringene.

Fra tilsyn er det dokumentert at kommunene har store utfordringer når det gjelder styring og ledelse av barneverntjenesten. Det svikter i planlegging og oppfølging. I tillegg er det varierende i hvilken grad kommunenes ledelse har kunnskap om, og følger opp, utfordringene i barneverntjenesten. Vi mener det foreligger en reell risiko for at rammeoverførte midler ikke vil føre til den ønskede kvalitet på barnevernsområdet.

Kommentarer til enkelte av de konkrete endringsforslagene i høringen:

Kapittel 6: Fosterhjemstilbudet

Vi støtter forslaget om at omsorgskommunen får det helhetlige ansvaret for godkjenning av fosterhjemmet og valg av hjem til det enkelte barn.

Dersom ansvaret for rekruttering og opplæring overføres til kommunene, må det vurderes hvordan utfordringene med rekruttering i små og mellomstore kommuner skal løses. Det må avklares om en kommune kan rekruttere fosterhjem i en annen kommune, og om en kommune kan benytte seg av et fosterhjem som er rekruttert av en annen kommune.

Kapittel 7: Institusjonstilbudet

Vi støtter forslaget om større valgfrihet av institusjonsplasser for kommunene. Kommunene har i utgangspunktet ansvaret for utredningen av barnet og er nærmest til å vurdere hvilke behov det har. Vi vil også i denne sammenheng peke på at valgfriheten må være reell i form av at kommunene må kunne velge det dyreste alternativet når det er det tilbudet som er forsvarlig og til barnets beste. Det må tydelig framgå at de økonomiske vurderingene må gjøres *etter* at disse to hensynene er vurdert.

Kapittel 8: Akutttilbudet

Vi støtter at Bufetat gis plikt til å bistå kommunen ved akutt plasseringer utenfor hjemmet, og ha ansvar for å tilby akutt tiltak som ivaretar barnets behov. Vi er enige i at det bør være et nasjonalt ansvar for akutt tilbudet for at det skal finnes tilgjengelige tiltak av høy kvalitet.

Kapittel 9: Hjelpetiltak i hjemmet

I høringsnotatet foreslås det at kommunene skal få fullt kommunalt ansvar for å tilby hjelpetiltak etter barnevernloven. Det blir stilt spørsmål ved om spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak skal tilbys på statlig nivå, eller om det er ønskelig med en overføring av det operative leddet til kommunene. På bakgrunn av erfaringene fra det landsomfattende tilsynet med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak fra 2011 og 2012 mener vi at det er hensiktsmessig at visse tjenester ytes av spesialiserte fagmiljø som ikke kan bygges opp i alle kommuner. Uansett må kommuner kunne tilby slike tiltak, enten de utvikler dem selv eller kjøper det av andre.

Det landsomfattende tilsynet med undersøkelser og evaluering av hjelpetiltak fra 2011 og 2012 viste at det var omfattende svikt i kommunenes evaluering av igangsatte hjelpetiltak i hjemmet. Evalueringene viste seg i hovedsak å være fraværende eller tilfældige og lite grundige. Vi mener på bakgrunn av dette at det er grunn til å følge opp kommunenes ansvar for hjelpetiltakene dersom ansvaret blir utvidet til også å tilby spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak.

Kapittel 10: Utredning av sped- og småbarn, herunder om sentre for foreldre og barn

Departementet foreslår at det statlige barnevernet får en lovbestemt plikt til å tilby utredninger av utsatte sped- og småbarn i alderen 0 – 6 år. Formålet med utredningen skal være å vurdere hvilken hjelp og oppfølging barnet trenger. Plikten skal inntre etter forespørsel fra kommunen når det er stor usikkerhet knyttet til barnets omsorgssituasjon.

Dersom en slik ordning blir innført vil vi anbefale at departementet vurderer om

statens ansvar bør knyttes opp mot barnets *særskilte* behov, og ikke alder som i forslaget. Eldre barn kan også ha utfordringer som krever spesialisert kompetanse å utrede og behandle.

Vi støtter departementets forslag om å forskriftsfeste nærmere bestemmelser blant annet om saksbehandlingen og retningslinjer for hvilke saker som utløser et statlig ansvar.

Oppsummering

Avslutningsvis vil vi peke på at endringsforslagene i høringsnotatet i stor grad er beskrevet og begrunnet i økonomiske hensyn og med økonomiske virkemidler. Det vesentlige med en reform innen barnevernet er at den bidrar til et faglig godt barnevern. Ved gjennomføring av reformen er det derfor avgjørende at man følger nøye med på om målsetningene styrking av kvalitet og kompetanse blir innfridd. Dersom det ikke skjer må nødvendige endringer gjennomføres.

Med hilsen

Jan Fredrik Andresen
direktør

Runa Madsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift

Kopi: Fylkesmennene
Bufdir

Saksbehandler: seniorrådgiver Runa Madsen tlf.: 21 52 99 91