



Ål kommune

Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement  
Postboks 8036 Dep.  
0030 OSLO

Dykkar ref.

Vår ref.  
12/03813-3

Dato  
09.11.2012

## Høyringsvar til Barne- og likestillingsdepartementet - høyringsnotat vedrørende endringar av oppgåver og ansvarsfordeling i barnevernet

Hallingdalskommunane har felles barnevern – Hallingdal barnevernteneste.

Hallingdalskommunane sluttar seg i all hovudsak til uttalane til KS datert 08.10.12 og til  
Norsk barnevernlederlederorganisasjon – NOBO.

Med helsing

Tone Tveito Eidnes  
rådmann

Vedlegg: Saksframstilling frå KS  
Høyringsnotat frå NOBO

Kopi til: Nes kommune /Rukkedalsvegen 46/3540 NESBYEN; Hol kommune /Ålmannvegen 8/3576  
HOL; Hemsedal kommune /3560 HEMSEDAL; Hallingdal barnevernteneste /Lars Even Olsen; Gol kommune  
/Gamlevegen 4/3550 GOL; Flå kommune /Kommunehuset/3539 FLÅ

Postadresse: Torget 1, 3570 Ål  
E-post: postmottak@aal.kommune.no  
Internett: www.aal.kommune.no

Telefon: 32 08 50 00  
Faks: 32 08 50 99

Bankgiro: 2320 20 29531  
Bankgiro skatt: 7855 05 06199  
Organisasjonsnr: 864 952 992



Hallingdal



### Saksframstilling

Administrasjonens vurderinger av forslagene i høringssaken er i stor grad basert på innspill fra det kommunale barnevernet, primært gjennom barnevernlederne. Det har vært kontakt med til sammen mer enn 50 kommuner, gjennom dialogmøter i forkant av høringssaken, hørings-/reaksjonsmøte i etterkant, i tillegg til kontakt med enkeltkommuner. KS regionalt har også vært aktive i sin kontakt med kommunene.

Alt i alt har kommunene vært samstemte i sine tilbakemeldinger. Høringssakens uttrykte ambisjon er at kommunenes ansvar for barnevernet skal bli tydeliggjort. Saken er omfattende, men det er først og fremst delen om oppgave- og finansieringsansvaret som har skapt engasjement.

Administrasjonen i KS har derfor konsentrert saksframstillingen om de to hovedtemaene: 1) Endringer i finansieringsordningen i barnevernet og 2) Faglig samhandling mellom stat og kommune. Kommunene og KS har stilt spørsmålet: Hvordan henger framstillingen i høringsnotatet, og forslagene, sammen med målet om et mer myndig kommunalt barnevern?

#### *1) Endringer i finansieringsordningen i barnevernet*

##### *Om forslaget*

Departementet foreslår at finansieringsordningen innrettes slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike tiltakenes faktiske kostnader. Det foreslås en gradvis økning av egenandelen for institusjonsplasser. Eksempelvis til 30 prosent, det vil si rundt 800 000,- per år. Det er ikke utredet hvilke konsekvenser en økning i egenandel vil kunne få for bruken av institusjoner. Departementet sier det vil bli arbeidet videre med endringer i finansieringsordningen også for andre statlige barneverntiltak, det vil i hovedsak si deler av fosterhjemstilbudet.

Forslaget om endringer i betalingsordningen er blant annet begrunnet med at en overføring av midler fra Bufetat til kommunene betyr et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. Kommunene vil bli mer kostnadsbevisste, og dermed vil risikoen for kostnadsvekst i statlig barnevern bli mindre.

I følge høringssaken er bildet i dag omtrent slik:

- Institusjonsplasser: Ca. 400 000,- i årlig kommunal egenandel, det vil si ca. 15 prosent av kostnaden.
- Fosterhjem med statlig forsterkning: Ca. 320 000,- årlig i kommunal egenandel, det vil si ca. 37 prosent av kostnaden.
- Statlige hjemmebaserte tiltak: Varierende kommunal egenandel, men ofte sterkt subsidiert.

I følge SSB StatRes brukte Bufetat ca. 3,4 mrd til institusjoner og ca. 1,4 mrd til fosterhjem i 2011.

Dagens betalingsordninger for de statlige barneverntiltakene er hjemlet i barnevernlovens §§ 9-4 og 9-5. De konkrete satsene blir fastsatt, og justert, gjennom statsbudsjettet. Departementet foreslår i høringssaken at § 9-4 skal gi hjemmel for nærmere forskrift om betalingsordningen: «...herunder forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.» Forslaget betyr at kommunene ikke kan forvente at staten betaler hvis de kjøper plasser i institusjon utenom Bufetats

tilbud. Det er i tråd med dagens praksis. Lovforslaget betyr imidlertid også at staten kan fastsette nærmere betingelser, og et øvre tak, for sitt eget betalingsansvar. Høringssaken har ikke vurdert et eventuelt øvre tak for kommunenes utgifter, eller en ordning med toppfinansiering.

#### *Vurdering:*

En dreining mot et større kommunalt finansielt ansvar for institusjonsplasser kan bidra til større reell myndighet for kommunene. Det kan på sikt føre til mer etterspørselsbaserte barneverntiltak. De kommunene KS har hatt kontakt med er imidlertid svært kritiske til høringssakens grunnlag for forslaget. De mener det i stor grad er basert på mistillit til kommunenes faglige og økonomiske vurderinger. Det er også slik at kommunenes bruk av institusjoner har gått ned hvert år fra 2007. Fra 2010 til 2011 var nedgangen på nesten 7 pst, til tross for en økning av barn og unge i barnevernet. Det er for øvrig vanskelig å finne forskningsmessig belegg for at kommunene i dag velger institusjoner av andre hensyn enn faglige. Kommunene er også opptatt av at Bufetat har problemer med å sørge for at kommunene har et tilstrekkelig tilbud av alternativer til institusjon, fortrinnsvis i form av fosterhjem. Det betyr at kommunene ikke alltid har reelle valgmuligheter, de må ta det de får tilbud om. Kommuner som ber om beredskaps-/fosterhjem, men som får tilbud om institusjon, må betale egenandel tilsvarende institusjonsplass.

Kommunene legger ut for kostnadene til kommunale fosterhjem, men søker Bufetat om refusjon for utgiftene ut over den fastsatte egenandelen. Mange kommuner forteller om et tungrodd, og til dels uforutsigbart, system. Det er ikke nødvendigvis sånn at alle kostnader knyttet til fosterhjems plasseringen blir «godtatt» av Bufetat. Konsekvensen blir i noen tilfeller at statlig barnevern i realiteten avgjør hvilke type forsterkning det enkelte fosterhjemmet skal ha, selv om det er kommunen som etter loven har beslutningsretten. Dette skjer fordi Bufetat altså har råderett over noen av ressursene. Dette er et område hvor mange kommuner forteller om dobbeltarbeid og konflikter. De kommunene som KS har hatt kontakt med er samstemte i at dette er unødvendig dobbeltarbeid, og at det bør skje en gradvis overføring av statlige ressurser til fosterhjem. Da kan kommunene selv bestemme hvilke forsterkningstiltak som er best egnet i det enkelte tilfellet. Den omtalte refusjonsordningen utgjør for øvrig ca. 200 mill. på årsbasis (pwc, nov 2011). Et relativt lite beløp, som det likevel brukes unødvendig mye ressurser på. Fra både kommune og stat.

Hjemmebaserte tiltak er et kommunalt oppgaveansvar, og det bør være en selvfølge at ressursene også ligger der. Da kan kommunene velge om de skal etablere tiltak selv eller i et interkommunalt samarbeid. Eventuelt kjøpe av staten eller av andre tilbydere. Slik KS ser det er det viktig å påpeke at ressurser til hjemmebaserte tilbud i Bufetat ikke bare er de pengene som går til tiltak. Fagteamene og Bufetats regionkontorer bruker mye ressurser på administrasjon, rådgivning (de ulovfestede oppgavene), fagutvikling med videre knyttet til de hjemmebaserte tiltakene. Det må være en forutsetning at det skjer en reell ressursforskyvning til kommunene. Det vil si at det er nødvendig også å overføre ansattressurser.

Oppsummert kan forslagene til endringer i finansieringsordningen bety en riktig retning i tydeliggjøringen av det kommunale ansvaret. Kommunene er imidlertid svært skeptiske til høringssakens argumentasjon for høyere egenbetaling til institusjonsplasser, og mener konsekvensene av forslaget må utredes langt bedre. Herunder en vurdering av hvordan spesialiserte behandlingstilbud innen barnevern, psykisk helsevern og rusbehandling i staten kan samordnes bedre.

## *2) Faglig samhandling mellom stat og kommune*

### *Om forslaget*

Departementets uttrykte ambisjon er altså at kommunenes faglige ansvar skal bli tydeliggjort. Det foreslås i den forbindelse at Bufetat skal utvikle sine ulovfestede oppgaver. Det vil si: faglig råd- og veiledning til kommunene i enkeltsaker, utredningsbistand, samt ordningen med refusjon av utgifter

til hjelpetiltak. Høringssaken beskriver at de statlige fagteamene utfører betydelig råd- og veiledningsarbeid i enkeltsaker i dag. I stedet foreslås det at Bufetats arbeid for å bidra til et likeverdig barneverntilbud skal foregå i form av generell faglig utvikling og veiledning. Eksempelvis i form av utarbeidelse av felles standarder og veiledning på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet. I tillegg har departementet tiltenkt det statlig regionale barnevernet oppgaven i å gi opplæring i kartleggingsmetodikk, utredningsmaler og så videre.

Departementet ønsker å slå fast at utredninger er et kommunalt ansvar, og at Bufetat derfor ikke bør bistå kommunene. Bufetat skal likevel kunne etterspørre ytterligere utredning fra kommunenes side, som et ledd i den faglige dialogen. Et mer overraskende forslag er at statlig barnevern i tillegg skal gis forskriftshjemmel til å *pålegge* kommunene å utrede barnet på en bedre måte.

Høringsutkastet sier for øvrig lite om hvordan staten tenker seg å organisere – å skille på – rollen som tjenesteleverandør for kommunene, og rollen som fagutvikler for kommunebarnevernet. De statlige fagteamenes framtidige rolle og oppgaver er heller ikke vurdert konkret. Høringsnotatet har imidlertid vurdert de økonomiske og administrative kostnadene ved å avgrense fagteamenes ulovfestede oppgaver til:» ... vil over tid føre til noe mindrearbeid». Et annet sted i høringsnotatet blir de ulovfestede oppgavene i statlig barnevern omtalt som *en betydelig innsats*. Det legges ikke opp til at kommunene skal kompenseres for at de ikke lenger skal få ulovfestet bistand fra staten. Det sies imidlertid at å styrke den generelle faglige veiledningsrollen til Bufetat forutsetter tilførsel av administrative ressurser.

Høringsnotatet berører knapt nok den lovpålagte delen av Bufetats oppgaveansvar, som er å bistå kommunene med alle typer plasseringstiltak. I dag utfører kommunene stor grad av «ulovfestede» oppgaver, ved at de ofte rekrutterer fosterhjem selv. Det gjør de fordi det statlige tilbudet ikke er tilstrekkelig, og fordi det kan være lang ventetid. De gjør det også fordi det ofte er kommunen som har lokalkunnskapen som skal til for å finne fram til de rette familiene.

#### *Vurdering:*

Ambisjonen om et tydeligere barnevernansvar for kommunene er bra, men det er vanskelig å få tak i hva som er de egentlige forslagene i høringsnotatet. Det virker som et tydeligere faglig ansvar for kommunene, blir kompensert med mer statlig kontroll og styring. Forslaget om at staten skal ha en «tilsynsoppgave» i form av forskriftshjemlet mulighet til å pålegge ytterligere utredning, gjør det legalt å overprøve kommunenes vurderinger. At det skal gi en god ramme for bedre samhandling mellom kommunalt og statlig barnevern er vanskelig å se. De kommunene KS har hatt kontakt med er forundret over forslaget, og er klare på at det både er unødvendig og at det vil være med på å forsterke samarbeidsproblemene. Dessuten er det kommunene som står til ansvar for utredningene i Fylkesnemnda, ikke Bufetat. Evalueringen av det statlige barnevernet, og tidligere undersøkelser, har for øvrig vist til at det kommunale barnevernet og de statlige fagteamene i all hovedsak er enige om hvilket tiltak som er til barnets beste. Begge parter forteller imidlertid om et unødvendig statlig byråkrati. Det er vanskelig å forstå forslaget om en forskriftshjemmel til overprøving av kommunenes faglige vurdering, som noe annet enn en styringsambisjon fra statens side.

Høringsnotatet har i svært liten grad tatt hensyn til at kommunene har ulike behov for de statlige tilbudene. Alt i alt legges det opp til et mer standardisert Bufetat. Høringssakens svar på de største kommunenes ønske om et mer helhetlig barnevern illustrerer dette. Departementet argumenterer her primært med at det er problematisk for Bufetat, hvis store kommuner får mer ansvar. Argumentasjonen er vanskelig å godta av flere grunner. For det første er de store kommunene opptatt av det som i praksis er en svært lite hensiktsmessig arbeidsdeling på fosterhjemsområdet. De aller fleste kommunene rekrutterer som sagt en god del av fosterhjemmene selv. At det skulle bli vanskeligere for noen part at oppgaveansvaret ble tydeligere plassert hos de store kommunene, er vanskelig å forstå. For det andre er det lovbestemte barnevernansvaret formulert slik at kommunene har alt ansvar for enkeltbarn, uavhengig av hvem som har oppgaveansvaret for

tiltakene. Kommunene er altså avhengige av et fleksibelt statlig barneverntilbud, mens virkemidlene går i retning av statens behov for et mer standardisert tilbud. Det er for øvrig et paradoks at statlig barnevern i dag har problemer med å nå ut med tiltak til små kommuner med lang reisevei fra fagteamkontoret. Hvis det legges opp til en ytterligere standardisering av tilbudet, kan en da regne med at det blir lettere?

Etter KS sin mening legges det opp til en problematisk dobbeltrolle for det statlige barnevernet. På den ene siden har Bufetat et sørge-for-ansvar overfor kommunene: ved å sørge for at kommunene har tilgang på gode fosterhjem og et differensiert - og tilstrekkelig- institusjonstilbud. På den andre siden legger høringsaken opp til at Bufetat skal gi kommunene generell veiledning gjennom ulike normerende dokumenter om hva som er godt barnevernarbeid i kommunene. De kommunene KS har vært i kontakt med er svært kritiske til forslaget. Tilliten til at Bufetat gir faglig «uavhengige» råd er blitt utfordret av statens styringsambisjoner overfor kommunene. De kommunale lederne som KS har hatt kontakt med vurderer ikke Bufetats faglige kompetanse på kommunalt barnevern som «overordnet» deres egen. Kompetansesentrene er en langt mer naturlig samarbeidspartner med tanke på fag- og metodeutvikling. Kommunene er klare på at det de trenger er et statlig barnevern som prioriterer de lovpålagte oppgavene sine, nemlig å bistå ved plasseringer. Når statlig barnevern ikke klarer å levere gode tjenester, får kommunene problemer med å ivareta sitt totalansvar for enkeltbarna.

De statlige fagteamene er ikke nevnt i barnevernloven, og høringsaken sier som sagt lite om deres oppgaver framover. KS har tidligere stilt spørsmål om ikke hele ordningen med statlige fagteam bør revurderes. Etter flere dialogmøter er dette synspunktet forsterket. Kommuner av ulik størrelse har vært rimelig samstemte i sin vurdering av fagteamordningen som system. Samarbeidsrelasjonene er i hovedsak bra, men teamene blir i stor grad oppfattet som et unødvendig – og forsinkende - mellomledd for å få tilgang på de statlige barneverntiltakene. De kommunene KS har vært i kontakt med tror ikke at nye oppgaver for fagteamene vil løse tillitsproblemene. De foreslår heller at det foregår en gradvis forskyvning av ressursene, mot kommunene. Det vil være med å tydeliggjøre kommunenes faglige ansvar. Det er blant annet blitt foreslått at fagteamressursene gjøres om til ambulante kommunale «ekspertteam» som kan rykke ut i vanskelige saker.

Sigrun Vågang

Helge Eide

# norsk barnevernlederorganisasjon – NOBO

## HØRINGSNOTAT - FORSLAG OM ENDRINGER

### I LOV AV 17. JULI 1992 NR 100 OM BARNEVERNTJENESTER

BLD har i ekspedisjon av 5. september 2012 sendt ut Høringsbrev med høringsfrist 12.11.2012. Notatet er utarbeidet på bakgrunn av omfattende evalueringer av forvaltningsreformen, rapporten fra Barnevernpanelet 2011, Stortingsmelding 1 fra barnevernproffene 2011, samt andre innspill overfor departementet. NOBO har i egne drøftingsmøter redegjort for vårt syn på spørsmål knyttet til flere av de problemstillinger som er omtalt i høringen.

#### Del 1 INNLEDNING

NOBO vil framheve at beskrivelsen av dagens formelle oppgavefordeling i kap 1.3.1 er fullt ut i tråd med kommunenes forståelse av rolledelingen. Men dagens praksis gjenspeiler ikke lovens ansvarsdeling.

NOBO er ikke enige når det et sted i notatet (s 55)hevdes at samarbeidsklimaet mellom stat og kommune er blitt bedre siden reformen. Vårt klare inntrykk er at klimaet de siste årene har blitt forverret. Økonomiske innstramminger i Bufetat har ført til et svekket tiltaksapparat og mer restriktiv statlig praksis overfor kommunene. Så til noen utdypinger:

- a. Kapittel 1.4 oppsummerer evalueringsrapportene. NOBO mener at denne oppsummeringen er mindre kritisk til Bufetat rolle enn det evalueringsrapportene gir grunnlag for. NOBO mener at Bufetats forståelse av egen rolle som kompetanseformidler er overvurdert og kommunenes kompetanse tilsvarende nedvurdert (s. 19, siste avsnitt). Konklusjonene der er at: *»Mangel på kompetanse i kommunene oppleves av fagteamene som en kilde til samarbeidsproblemer»*. Dette samsvarer ikke med Rambølls oppsummering av evalueringene. Alle evalueringer vi har sett tilsier at det er sjelden har vært faglig uenighet mellom fagteam og kommune. Uenighet om tiltaksvalg har vært begrunnet i ulike kostnadskonsekvenser for partene. Kommunene opplever at Bufetat med en økonomisk motivasjon forsøker å unngå at det settes inn tiltak det fagligsett er enighet om. Dette er et viktig poeng fordi manglende kompetanse i kommunene senere i forslaget brukes som legitimering for at fagteamene skal bestå i sin nåværende form.
- b. I høringsnotatet er det drøftet hvordan den faglige utvikling av tjenestetilbudet i Bufetat skjer og hvordan den påvirker kommunefeltet. NOBO vil framheve at kommunene (s 21, 2. avsnitt): *«opplever at det er lagt opp til en top-down tilnærming til kunnskaps og tiltaksutvikling der kunnskapen skal produseres i forskningsmiljøer og formidles til praksisfeltet..»* Vi vil igjen understreke at kommunene er kritisk til denne tilnærmingen. Vi understreker også, som det går frem i høringsnotatet, at vi er sterkt faglig uenige i vektleggingen av Atferdssenterets rolle og: *«uttrykker et ønske om at tiltaksutvikling og kompetansehevingstiltak bør ta utgangspunkt i kommunenes behov og organiseres på en måte som tar hensyn til at kommunene er forskjellige. (s.21, 4. avsnitt).*

- c. NOBO konstaterer at departementet velger å utsette drøftingen av fosterhjemtjenesten til en planlagt stortingsmelding og at det tas forbehold om å innarbeide tilleggsforslag som følge av høringen om Raundalen-utvalget. NOBO vil i den anledning peke på vår høringsuttalelse til denne NOU-en.

## **Del 2 OPPGAVE OG FINANSIERINGSANSVARET**

Ved lanseringen av Høringsnotatet er det fra departementet gitt uttrykk for en målsetting om at kommunenes rolle i barnevernet skal styrkes og statens rolle avgrenses. Det er en utviklingsretning NOBO støtter helhjetet. Vi mener det vil gi et kvalitetsmessig bedre og et mer effektivt barnevern.

Men NOBO mener at det er lite i notatet som understøtter denne målsettingen. Flere konkrete forslag går heller i feil retning. Dermed tror vi, dessverre, heller ikke at de konflikter som i dag preger forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern blir løst eller redusert gjennom det som nå foreslås. Samlet sett mener NOBO at høringsnotatet mangler de gode forslagene på organisering som ville gjort norsk barnevern bedre.

### **Våre viktigste innspill til del 2:**

1. NOBO er enig i målsettingen om at kommunene skal få en mer sentral rolle i barnevernet. Samtidig er vi uforstående og kritisk til at det ikke foreslås en reell overføring av oppgaver, myndighet og personalressurser. Vi mener det er få forslag i notatet som bygger opp under den viktige målsettingen, uttalt innledningsvis. Et tydelig ønske fra organisasjonen for norske barnevernledere er at fagteamene legges ned i nåværende form, og at det vesentlige av disse ressursene overføres til kommunene.
2. NOBO er positive til at det foretas en overføring av økonomisk ansvar og av tiltaksressurser fra stat til kommune. Dette kan gi kommunene større handlemfrihet. NOBO mener derimot at departementets begrunnelse for forslaget innebærer en nedvurdering av kommunebarnevernets faglige arbeid som det ikke er dekning for. Vi forutsetter at barnevernet må få kompensert merutgiftene fullt ut og at KS trekkes inn i fordelingen. Pga usikkerhet om økonomiske virkninger av en omlegging foreslår NOBO at det i stedet for en generell gradvis opptrapping av egenbetaling gjennomføres et pilotprosjekt der kommuner av ulik størrelse på frivillig basis prøver ut en ordning med fullt betalingsansvar. På sikt ønsker NOBO en utvikling i retning av full bestiller-utførerorganisering.
3. NOBO mener det er grunnleggende for ønsket om et kvalitativt godt og enhetlig norsk barnevern at det foretas en drøfting av hva som er minste forsvarlige bemanning i fagtjenesten barnevern på kommunenivå. Flere instanser har bedt om dette. Vi mener spørsmålet er sentralt for den videre utvikling av kommunebarnevernet og for drøftingene av statens rolle i barnevernet.
4. NOBO mener at Bufetats bistandsplikt ved plassering utenfor hjemmet må tydeliggjøres gjennom lovbestemmelser med tidsfrister.
5. NOBO finner i praktisk virkelighet ikke dekning for beskrivelsen høringsnotatet gir av Bufetats rolle som generell veileder og pådriver for kompetanseoppbygging og utvikling i kommunene.
6. NOBO er enig i at det framover bør tenkes en felles forankring av faglig utvikling og kompetansebygging for hele barnevernet. Vi er likevel skeptisk til måten dette er foreslått løst. Om Bufdir skal spille en rolle i barnevernet som tilsvarer helsedirektoratet i helsevesenet, mener vi direktoratet må løsrives fra Bufetat. Samtidig må det tilføres den kompetanse på kommunalt barnevern som Bufdir i dag mangler.

### **Ansvarsdelingen kommune – stat**

Innledningsvis står det i notatet: «For barnevernstiltak som i dag er statlige, legger departementet opp til en videreføring av det statlige ansvaret..» og i tilknytning til dette: »inngå i dialog med kommunen om tiltaksvalg og påse at det enkelte barn får et riktig institusjonstilbud.»(s 29) Riktignok sies det (s 30) at: »kommunen får et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt ansvarsområde.»... men : ..»Samtidig er det behov for at statlig barnevern har et generelt ansvar for å tilby faglig veiledning og gjennom sin kompetanse bidra til faglig normsetting på barnevernfeltet».

NOBO mener det ikke fins belegg for å hevde at Bufetat generelt har «høyere kompetanse» (enn kommunene). Vi mener derfor det er uheldig at Bufetat skal ha en rolle som faglige "oppassere" for kommunene, slik vi opplever høringsnotatet legger opp til (s 32): «det er ikke en målsetting at all kritisk samhandling mellom forvaltningsnivåene skal opphøre.»

Høringsnotatet er etter vår oppfatning, på tross av uttalte målsettinger om det motsatte, svært preget av troen på at staten kan være en kvalitetsgarantist for det kommunale barnevernet. Dette mener NOBO er urealistisk og det kompliserer kommunenes muligheter til å lage et godt barnevern.

### **Heving av kommunal egenandel**

Det mest konkrete forslaget til endring i dagens ansvarsdeling er forslaget om å heve den kommunale egenandelen til 30, alt. 45 % og å overføre tilsvarende beløp fra den statlige rammen i statsbudsjettet til kommunesektoren via rammeoverføringen til kommunene.

NOBO er i prinsippet enig i at dette er en riktig vei å gå for å styrke kommunens rolle som bestiller og for å gi kommunen økt handlingsrom for alternative tiltak. Det langsiktige målet for en slik omlegging bør være en rendyrket bestiller-utførerorganisering. Konsekvenser av en slik endring i en omleggingsperiode er imidlertid dårlig utredet og det må unngås uønskede negative kortsiktige virkninger. KS må ha en sentral rolle i å konsekvensutrede og kostnadsberegne de økonomiske virkninger av forslaget.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på en gradvis opptrapping av egenbetalingen. NOBO ser at det er viktig å trygge kommuner i forhold til økonomiske virkninger av en omlegging. Vi foreslår derfor at en alternativt vurderer en frivillig pilotordning der et antall kommuner/interkommunale tjenester av ulik størrelse og med ulik geografisk fordeling kan delta i en utprøving av fullt betalingsansvar. Først med fullt ansvar kan en se full effekt av redusert dobbeltarbeid knyttet til dagens betalingsordning. En prøveordning vil gi viktige erfaringer. Faglige og økonomiske virkninger av en omlegging kan evalueres systematisk.

Når mange i kommune-Norge alt har uttalt seg skeptisk til forslaget skyldes det i betydelig grad måten forslaget er begrunnet i notatet. På s. 33 heter det om dagens tilstand: «en overføring av barn kan være lønnsomt for kommune – fordi staten vil ta en del av kostnadene». NOBO mener det ikke er noe i evalueringene som bekrefter en slik antakelse. Denne holdningen gjenspeiler seg i begrunnelsen for økt egenbetaling: kommunene er uansvarlige skal disiplineres gjennom økt økonomisk ansvar. Etter NOBOs oppfatning er disse holdningene kjernen i det anstrengte forholdet mellom stat og kommune i barnevernet. NOBO vil også understreke at det må være en overordnet målsetting at tiltakskjeden uansett betalingsordning skal ha forsvarlig kvalitet og være geografisk spredt. Bufetats bistandsplikt må tydeliggjøres med klare tidsfrister.



NOBO er enig i forslaget om at egenandel til ulike statlige plasseringstiltak bør likestilles, dvs at statlige fosterhjem betales med den samme prosentvise egenandelen som institusjonstiltak. NOBO er innforstått med at fosterhjemtjenesten generelt ikke er til diskusjon i denne høringsrunden, men vil framholde at dagens ordning med refusjon for utgifter til kommunale fosterhjem bør avvikles og at disse midlene overføres kommunene direkte. Dagens ordning er tung å administrere, fører til mange fortolkningsproblemer og omfatter en relativt liten andel av kommunenes fosterhjemsutgifter.

### **Storbyenes ønske om eget barnevern**

Departementet har vurdert at det ikke er aktuelt å åpne for at større byer kan søke om å få overta hele eller deler av det statlige ansvaret i barnevernet. Begrunnelsen er at en slik utvikling vil undergrave Bufetats rolle og dermed svekke de små kommunene. NOBO er uenig i dette. Det er ikke slik at dagens struktur er noen garanti for et likeverdig tilbud i landet. En differensiering i kommuneansvar vil innebære at de største kommunene gis et totalansvar for kostnader. Dette vil forsterke den utvikling departementet ønsker. Vi kan derfor ikke se at en utvikling der staten konsentrerer sin innsats mot mindre kommuner vil svekke kvaliteten i tilbudet totalt sett. Det er et poeng at de tyngste tiltakene blir benyttet optimalt. Dette kan sikres gjennom at alle aktører henvises til å benytte godkjente tiltak.

### **Kommunestørrelser og forsvarlig barnevern**

En sentral diskusjon i forkant av lovforslaget har vært diskusjonen om kommunestruktur, kommunestørrelse og forsvarlige faglige størrelser. Bla kom barnevernpanelet med klare anbefalinger om faglige minstenormer. Også denne diskusjonen henger nøye sammen med en vurdering av Bufetats framtidige rolle. NOBO mener derfor det er veldig overraskende og synd at denne problemstillingen overhodet ikke er drøftet i høringsnotatet.

Vi er kritiske til at høringsinstansene ikke er invitert til å komme med forslag om hva som er forsvarlig minimumsstandard på fagmiljø i små kommuner. Denne diskusjon henger nøye sammen med spørsmålet om hovedstruktur i barnevernet i Norge og ikke minst mener vi at dette mange steder vil være avgjørende for barnevernets kvalitet.

### **Fagteamenes framtidige rolle**

NOBO mener høringsnotatet gjenspeiler et svært motsigelsesfullt syn på fagteamenes framtidige rolle og det er for oss ikke er mulig å finne logisk sammenheng i departementets drøfting av fagteamenes framtidige rolle i kapittel 2.9.1-2 samt 2.9.4.6. Bufetats lovfestede rolle er knyttet til å bistå kommunen med plasseringer i institusjon, samt rekruttere, gi opplæring til og formidle fosterhjem til kommunene ved behov. I notatet står det at Bufetats ulovfestede rolle skal avvikles. I dag ivaretar fagteamene en vesentlig del av nettopp de ulovfestede oppgavene.

Departementet viser til retningslinjer for fagteam som grunnlag for deres virksomhet. Kritikken fra kommunene har vært og er at nettopp dette dokumentet de seinere år har vært utgangspunktet for en praksis som er i strid med den ansvarsdeling som departementet nå sier skal legges til grunn. Det framstår som uforståelig når departementet (s. 59) ikke ser at en avvikling av Bufetats ulovfestede rolle med veiledning i enkeltsaker ikke får ressursmessige konsekvenser og antyder at en styrking av den generelle faglige rollen tilsier en styrking av etaten (s.59)

NOBO sitt entydige krav er at Fagteamene avvikles i sin nåværende form og at en mindre del av ressursene overføres til regionene, til bruk for enheter som kan rykke ut på anmodning fra kommunene. Vi ber om at resten av ressursene overføres til kommunene, for å styrke det kommunale barnevernet.

NOBO er faglig sterkt uenig i, og avviser, forslaget om å gi Fagteam en forskriftsmessig rett til å kreve tilleggsutredning av barnet før plassering. Domstolene avgjør om saker er godt nok utredet. Vi mener at eventuelle avklaringer om mer utredning for å øke treffsikkerheten på type tiltak, må skje i tett dialog med kommunen. Det må ikke skje gjennom egen forskrift. Som vi tidligere har understreket, finnes det ikke belegg for å si at dagens konflikter mellom stat og kommune i betydelig grad er basert på faglig uenighet eller uforsvarlig arbeid i kommunene.

En annet forslag i høringsnotatet er å frata fylkesnemnda rett til å vurdere den faglige forsvarligheten til det tiltak staten tilbyr (s 54). Vår erfaring er at det er en rekke tilfeller der staten ikke legger fram tiltak før nemndsbehandling eller tiltaket som foreslås er utilstrekkelig i forhold til barnets behov. NOBO er kritiske til at fylkesnemnda skal nektes full avgjørelsesmyndighet i saker.

Ytterligere ett forslag om avgrensning av kommunens handlingsrom forsterker bekymringen. I forslaget til ny § 9-4 heter det (s 67): Departementet kan gi forskrift om betalingsordningen, **herunder forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.** (vår uthev) Dette forslaget er ikke begrunnet utover at staten ikke skal ha betalingsansvar for tiltak de ikke har godkjent (som i dag). NOBO leser de ulike delforslagene slik at kommunens påståtte økte styringsrett avgrenses av at Bufetat kan overprøve vurderinger, hindre fylkesnemnda i å foreta en fullstendig vurdering og i siste instans kan gis adgang til å nekte å dekke den statlige andelen av utgiftene. Samlet sett er det dermed vanskelig å se hvordan den uttalte målsetting av økt makt til kommunene er mer enn et halvhjertet ønske.

### **Bufdir som kunnskapsoppbygger**

Et av forslagene i høringsnotatet er å gi Bufdir en lovfestet rolle og samtidig å «*videreføre statens ansvar for kunnskapsoppbygging og kompetanseoppheving slik at barna møter et kunnskapsbasert barnevern.*» (s. 57) Selv om Bufetat enkelte steder har bidratt finansielt til opplæringstiltak, er det i Kommune-Norge ingen oppfatning om at Bufdir har hatt en faglig pådriverrolle overfor barnevernet i kommunene, med unntak av familieråd og den sterke satsingen på atferdsregulerende tiltak (MST, PMTO og FFT) i regi av Atferdssenteret. Disse omfatter jo bare et svært lite antall barn med tiltak i barnevernet. Når det i notatet (s. 57) foreslås «å videreføre statens ansvar for kunnskapsoppbygging og kompetanseheving» er dette derfor en virkelighetsbeskrivelse NOBO mener det ikke er dekning for. NOBO mener at Bufdir ikke har bidratt til generell kompetanseoppbygging av barnevernet i kommunene.

Bufdir har til nå klart definert sitt mandat som overordnet for Bufetat og høringsnotatet legger til grunn at dette skal videreføres og befestes. NOBO vil på det sterkeste advare mot at forslaget gjennomføres slik det er skissert. Det er tre, etter vårt syn, svært viktige grunner til dette:

1. *Som faglig og økonomisk ansvarlig for Bufetats tiltaksapparat er kommunenes erfaring at Bufdirs faglige anbefalinger er farget av denne rollen. Enkelt sagt: Kommunene har i liten grad tillit til at Bufdirs faglige anbefalinger er uavhengig av etatsrollen.*

- 2. Bufdir har gjentatte ganger vist at de har svært dårlig kompetanse innenfor det kommunale barnevernets oppgaver. Dette er ikke erkjent i etaten. NOBO mener dette ødelegger tillit mellom kommunalt og statlig barnevern.*
- 3. Bufdir har gjentatte ganger vist holdninger overfor kommunene som ikke samsvarer med uttalte målsetninger om et likeverdig og enhetlig barnevern. Dette oppfattes av kommunene som lite samarbeidende og nedlatende.*

### **Nasjonalt kompetansemiljø**

Det er behov for å bygge opp et nasjonalt kompetansemiljø for et samlet barnevern uavhengig av øvrig organisering. De 3 utfordringene som er omtalt ovenfor må løses dersom Bufdir skal innta en liknende rolle som det Helsedirektoratet har innenfor sitt fagområde

NOBO registrerer departementets forslag om et fagråd, for faglige drøftinger og utvikling av felles praksis på nasjonalt og regionalt nivå. NOBO finner det vanskelig å ta stilling til forslaget før den grunnleggende utfordringen skissert ovenfor løses. Deretter kan det tydelig formuleres hvilket mandat og rolle et slikt utvalg kan ha.

### **Del 3 RETTSSIKKERHET FOR BARN I BARNEVERNET**

NOBO støtter hovedlinjene i høringsnotatets del 3 og vil særlig understreke betydningen av å ta på alvor utfordringen hele barnevernet står ovenfor: nemlig å sikre at barns og unges stemme blir hørt og gis innflytelse i norsk barnevern.

#### **Forsvarlige tjenester**

NOBO støtter forslaget om å innføre et prinsipp i barnevernloven om at tjenestene skal være forsvarlige. Men skal dette prinsippet ha noe reelt innhold må det nedlegges et betydelig arbeid i å komme fram til kjennetegnene ved en forsvarlig tjeneste (så som bemanning og kompetanse) og opplevd forsvarlighet for de barn, unge og foresatte som får hjelp fra tjenesten (medvirkning, ivaretagelse mm).

#### **Barn og unges medvirkning**

NOBO støtter også forslaget om å sikre medvirkning fra barn og unge i hele prosessen i barnevernet. Viktigst etter NOBOs mening er det at barneverntjenesten og ansatte i tiltaksapparatet må inkludere barn og unge systematisk i det daglige arbeid. Dette gjelder i forberedelse til, gjennomføring og evaluering av tiltak. Det må tas i bruk arbeidsformer som fører til at barn og unges stemmer blir lyttet til og tatt på alvor.

#### **Retten til tillitsperson**

Det er erkjent at barn og unge i barnevernet ofte ikke opplever tilsynsfører eller andre voksne i barnevernet som personer de kan ha en nær og tillitsfull relasjon til. Samtidig kan det innvendes at nye roller ikke gir noen garanti for at barn og unge føler seg bedre ivaretatt. NOBO mener likevel at argumentene fra unge i denne saken bør være avgjørende og tilrå en ordning der barn og unge gis anledning til å utpeke en person som de kan støtte seg til i all dialog med barnevernet. Når en slik

ordning evalueres vil det være avgjørende om denne tillitspersonen kan være en kontinuitetsbærer for barnet. NOBO mener at en slik ordning i utgangspunktet bør være basert på frivillig innsats.

### **Begrepene i barnevernet**

Notatet drøfter på en god måte innspillene som er kommet fra unge i barnevernet om begrep som oppfattes som fremmede og som motvirker ønsket om størst mulig grad av normalitet. Særlig er det begrepene foster, institusjon, og atferdsvansker som er problematisert. Fosterhjemsbegrepet er sterkt innarbeidet i Norge, mens det i Sverige heter *Familjhem* og ett av forslagene til ny betegnelse i Norge er *Omsorgshjem*. NOBO er positive til vurdering av nye betegnelser i barnevernet, i samsvar med ønskene fra barn og unge, som ledd i samfunnsutviklingen og fordi det er de unge som "må bære begrepene med seg". Når barn og unge i barnevernet så tydelig gir uttrykk for at de ønsker fornyelse av begrepene, mener vi dette bør tillegges avgjørende vekt.

Det vil ved en endring være naturlig å konsekvent erstatte foster-begrepet med et omsorgs-begrep. Vi har derimot ikke funnet gode forslag som kan endre atferdsbegrepet. Slik vi forstår kritikken på dette området er den imidlertid knyttet til det faglige innholdet i begrepet, og at barnevernet ikke i sterk nok grad vektlegger atferd som et uttrykk for det som barn og unge sliter med. I tillegg er det problematisk at barn og unge i atferdsbehandling så sterkt opplever seg behandlet som objekt. Vi tror en faglig diskusjon om etikk i behandling av unge her er helt nødvendig og svært viktig.

### **Hjelpetiltakene**

I høringsnotatet er det foreslått å avvikle dagens oversikt over mulige hjelpetiltak i Bvl § 4-4. NOBO er enig i at den listen som finnes i dag i for sterkt grad viser til rene kompensierende hjelpetiltak og er lite uttømmende. NOBO vil imidlertid peke på at notatets bruk av begrepet «strukturendrende» hjelpetiltak (s. 83) bør erstattes med «endringstiltak» som er den betegnelsen som kommunebarnevernet vanligvis benytter.

Vi ser også positivt på at vektleggingen av økonomisk bistand tas ut som egen bestemmelse. Men det er viktig å peke på at årsaken til barnevernets sterke rolle som økonomisk støtteinstans er restriktiv praksis i andre systemer, særlig NAV. Derfor bør det utredes bestemmelser som gir barnefamilier der barn marginaliseres pga stram økonomi og ungdom i ettervern et særlig vern i Helse og omsorgsloven.

NOBO har påpekt at det er behov for en drøfting av barnevernets mandat, med særlig vekt på bestemmelsene i § 4-4 dersom en skal sikre at barnevernet vier sitt hovedfokus til barn som har en truet omsorgssituasjon. Kjernespørsmålet er hva som skal legges i «særlig behov» (Bvl §4-4,2). NOBO mener at bestemmelsen bør lyde «...har særlig behov for det **for å endre utilfredsstillende omsorgsforhold**» (s. 85). Det bør også vurderes om 1. og 2. ledd skal bytte plass.

### **Behandlingshjem**

NOBO er positiv til å lovhjemle behandlingshjem som tiltak i saker etter bvl §§4-24/4-26. Forutsetningen må være at behandlingshjemmet er tett knyttet til en godkjent institusjon faglig og ressursmessig.

### **Barnevernets rolle i straffegjennomføring**

NOBO er positiv til at barnevernets rolle i forhold til barn som utsettes for straffegjennomføring styrkes. Vi er imidlertid bekymret for at forslaget om at kommunen der ungdommen oppholder seg ved pågripelsen skal ha ansvar for oppfølging etter arrestasjon. Dette kan bety at byer og tettsteder får ansvar for unge som er hjemmehørende i nabokommuner. Dette punktet bør vurderes nærmere. Forslaget innebærer at det kan settes inn tiltak overfor ungdom som er fylt 18 år etter straffegjennomføring, selv om det ikke har vært barnevernstiltak tidligere. Dette er en utvidelse av barnevernets ansvarsområde som bør vurderes på ny.

### **Søskensamvær**

NOBO er positiv til forslaget om å innføre en egen bestemmelse om søskensamvær og å gi fylkesnemnda myndighet til å fastsette slikt samvær som ledd i sak om omsorgsovertakelse. Imidlertid bør det samtidig gis delegert adgang til at leder for barneverntjenesten kan fatte vedtak om å innvilge slikt samvær uten egen nemndsbehandling dersom spørsmålet kommer opp i etterkant av vedtak om omsorgsovertakelse. For eldre barn/unge bør det åpnes for fleksible ordninger med stor grad av egenregulering hvis ikke særlig hensyn taler mot det. Som et ledd i dette må en se om kommunenes rutiner for å identifisere og lokalisere søsken til barnevernsbarn er gode nok.

### **Oppfølging etter omsorgsovertakelse**

NOBO er positiv til å tydeliggjøre barnevernets ansvar for å følge opp barnet etter omsorgsovertakelse. Men vi mener dette ansvaret ligger klart i dagens lovgivning og den foreslåtte bestemmelsen tilfører lite nytt. NOBO vil peke på at kommuner som ikke følger opp sitt ansvar må fanges opp via tilsynsordningen. Vi vil også peke på at mangel på ressurser, ikke dårlige holdninger, er den viktigste grunnen til svikt på dette området. Det er derfor helt uforståelig når departementet (s 111) legger til grunn at dette ikke har økonomiske konsekvenser.

### **Tilsynsansvaret**

NOBO er uenig i at det ikke legges opp til en overføring av tilsynsansvar for fosterhjem til helsetilsynet i fylkene. Vi finner likevel flere positive ting i forslaget gjennom at det åpnes for alternativ organisering og profesjonalisering av tilsynet i kommunen. Samtidig varsles det en statlig initiert metodeutvikling på tilsynsområdet. Her kan helsetilsynet spille en rolle i opplæring og veiledning. En viktig utfordring vil være om det kan etableres dialog mellom tilsyn og oppnevnt tillitsperson (jfr forslag i notatet) Det er erkjent at en slik omlegging og kvalitetsheving vil medføre betydelige merutgifter for kommunene og dette er NOBO enig i.

NOBO har ingen kommentar til tilsynsforskriften for institusjoner.

NOBO ser positivt på at tilsyn med barneverntjenester fra nå av skal omfatte tilsyn med Bufetats virksomhet. Vi må likevel peke på at den nye bestemmelsen i barnevernlovens § 2-3 b, 4. ledd (s. 131) må lyde: *Fylkesmannen skal videre føre tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter denne loven.(vår uthevelse).*

NOBO er enig i at det er behov for å presisere hvilken kommune som har ansvar for å reise sak når familier flytter. Vi mener imidlertid at forslaget til endring av Bvl § 8-4 ikke i tilstrekkelig grad avklarer dette spørsmålet.

## **Beramningstid**

NOBO er enig i forslaget om endring av § 24 under forutsetning av at beramningstid ikke overstiger 6 uker og at Bufetat stiller med tiltak i riktig tid. Dersom en ungdom er plassert i midlertidig tiltak uten behandlingsinnhold i 6 mnd før innflytting i egnet tiltak er det meget skadelig.

NOBO har ikke innvendinger til forslaget om raskere ankebehandling. Men vi er uforstående til at det ikke er drøftet forslag til berammingsfrist for fylkesnemnda slik NOBO har bedt om gjentatte ganger. Dette er et mye større rettssikkerhetsproblem for de barn som lever i omsorgssvikt eller i en uforutsigbarsituasjon. Lang beramningstid vil også øke faren for akutt plasseringer i påvente av rettslig behandling.

## **Konklusjon**

1. NOBO er meget skuffet over at den omfattende evaluering av Bufetat ikke viser igjen i lovforslagets del 2. I stedet inneholder høringsnotatet flere forslag som vil begrense kommunenes handlingsrom. Dette høringsnotatet bidrar ikke til å løse strukturutfordringene i barnevernet i Norge.
2. NOBO mener at Bufetats rolle bør avgrenses vesentlig, i første omgang ved at fagteamene nedlegges i sin nåværende form og ved at kommunenes rolle som bestillere av tiltak rendyrkes. Det må som følge av denne omleggingen overføres vesentlige stillingsressurser fra Bufetat til kommunebarnevernet
3. NOBO er i hovedsak positiv til de forslag som er lagt fram til styrking av rettssikkerhet og medvirkning i kapittel 3. På noen områder har vi fremmet forslag til forbedring og presisering av forslagene.