

## NOTAT

23.11.2012 / oho  
Sak: 12 / 2395

### **HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 17. JULI 1992 NR. 100 OM BARNEVERNTJENESTER (BARNEVERNLOVEN) MED TILHØRENDE FORSKRIFTER SAMARBEIDET MELLOM FAGTEAM OG BARNEVERN- TJENESTENE**

NOU 2009:22 «Det du gjør, gjør det helt» og «NOU 2012: 5 «Bedre beskyttelse av barns utvikling» gir en grundig sammenfatning av dagens kunnskap og utfordringer på barnevernsområdet.

I tillegg foreligger rapportene «Den vanskelige samhandlingen», NIBR, «Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet», Deolitte og «Institusjonsplassering – siste utvei?», Fafo. Disse forskningsevalueringene er blitt sammenstilt og helhetlig analysert i en samlerapport (Rambøll).

Det samlede materialet er omfattende og skulle gi det beste grunnlaget for å foreta en nødvendig avklaring i uklarerheter i oppgavefordeling og ansvar - og bidra til en mer effektiv ressursbruk. Dette har ikke høringsnotatet lyktes med. Målet om et tydeligere barnevernansvar i kommunene er en riktig utvikling, men høringsnotatet bygger i liten grad opp under dette målet.

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

I høringsnotatet foreslås det at finansieringsordningen innrettes slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de ulike tiltakenes faktiske utgifter. Videre at det foretas en gradvis økning av egenandelen til institusjonsplasser. Det er ikke utredet hvilke konsekvenser en økning i egenandelen vil kunne få for bruken av institusjoner. Det sies at det vil bli arbeidet videre med endringene i finansieringsordningen også for andre statlig barneverntiltak, dvs. fosterhjem.

Begrunnelsen for endringene i betalingsordningene, er økte overføringer fra Bufetat til kommunene og dermed et større kommunalt ansvar, både faglig og økonomisk. Dette skal øke kostnadsbevisstheten i kommunene og dermed forhindre en for stor kostnadsveksten på statlig nivå.

Dagens betalingsordninger for de statlige barneverntiltakene er hjemlet i barnevernlovens §§ 9 – 4 og 9 – 5. De konkrete satsene blir fastsatt, og justert i statsbudsjettet. Departementet foreslår at § 9 – 4 skal gi hjemmel for nærmere forskrifter om betalingsordningen – forskrifter som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar. Dette forslaget innebærer at kommunene ikke kan forvente at staten betaler hvis det kjøpes plasser i institusjon utenom Bufetats tilbud. Dette samsvarer med dagen praksis. Lovforslaget vil bety at staten kan fastsette nærmere betingelser for eget betalingsansvar. Det er her ikke vurdert et øvre tak på kommunale utgifter.

Vurdering:

Dette kan på sikt bidra til et større kommunalt ansvar for institusjonsplasser og føre til et mer etterspørselbasert barnevern. Samtidig synliggjøres en manglende tillit til kommunenes faglige og økonomiske vurdering.

Kommunenes bruk av institusjoner har gått ned med 7% fra 2010 til 2011, dette til tross for en sterk økning i antall saker i barnevernet. Det finnes ikke forskningsmessig dokumentasjon for at kommunene velger institusjonsplassering av andre grunner enn faglige. Mye tyder på at kommunene ikke har reelle valgmuligheter slik at brukernes ulike behov kan bli ivaretatt på en forsvarlig måte. Det gjelder både omsorgsbaserte tilbud og behandlingstilbud i barne- og ungdomspsykiatrien

Dette skyldes delvis dagens kvalitet i mange institusjoner, at antallet nye statlige institusjonsplasser ikke har økt de siste 10 årene og at det i tillegg legges sterke styringssignaler fra departementet. Med disse signalene tilrettelegger Bufetat sine tilbud og tilpasser sin aktivitet til gitte budsjetttrammer. Fosterhjem med ulike forsterkninger (behandlingsfosterhjem) er blitt løsningen på de fleste utfordringene også i de tilfellene som omfatter betydelige atferds og psykiske problemer. Nederlag for fosterhjemsforeldre og fosterbarn er ikke ukjent i vår tid. Det differensierte tilbudet som skal baseres på barn og unges behov og barneverntjenestenes faglige vurderinger er ofte fraværende. Å stille spørsmål med kommunenes faglige og økonomiske vurderinger, blir i denne sammenheng meningsløst. I de fleste tilfellene er det ikke behovet og barneverntjenestenes samlede vurdering som er utslagsgivende for type plassering, men tilbudet fra fagteamene. Samtidig er det kommunene som har det juridisk ansvaret og må bære en eventuell økonomisk erstatning ved feilplassering.

I dag er det kommunene som betaler de kommunale fosterhjemmene og søker Bufetat om refusjon for utgifter ut over den fastsatte egenandelen. Dette er en uforutsigbar ordning da ikke alle utgifter knyttet til fosterhjem blir «akseptert» av Bufetat. Mao. så er det Bufetat som i realiteten vurderer hvilke forsterkninger det enkelte fosterhjem skal ha, selv om det er kommunene som har

beslutningsretten. På dette området er de påkrevd at det foretas en avklaring på kort sikt over oppgaver og ansvar mellom stat og kommune slik at ressursene kan brukes på en effektiv måte og forhindre unødvendige konflikter. På sikt bør dagens ordning avvikles og at midlene overføres kommunene direkte.

Hjemmebasert tiltak er i dag et kommunalt oppgaveansvar og ressursene bør også ligge der. Det gir kommunen anledning til selv å velge hjelpetiltak, eventuelt i et interkommunalt samarbeid - kjøpe av staten eller fra andre tilbydere. Bufetat og fagteamene bruker nå mye ressurser til å administrere, rådgiving og fagutvikling (de ikke lovfestede oppgavene) til hjemme baserte tiltak. De samlede ressursene på dette området bør tilfalle kommunene.

Forslagene i endringer i finansieringsordningen er et skritt i riktig retning ved å tenke en oppjustering av det kommunale ansvaret, men det følges ikke opp med konkrete og nødvendige avklaringer. Forslaget om høyere egenbetaling, må utredes langt grundigere enn de vurderingene som fremkommer i notatet. Dette gjelder ikke minst hvordan spesialiserte behandlingstilbud innen barnevern, psykisk helsevern og rusbehandling i staten kan samordnes bedre. Dette er en forutsetning for at barnevernet skal kunne konsentrere seg om lovpålagte oppgaver og ivareta disse på en kvalitativ måte.

Det foreligger i dag få kvalitative studier og lite dokumentasjon som ser sammenhengen mellom barnets problemer/mentale helse, behov for hjelpetjenester og som samtidig synliggjør begrunnelsen for valg av plassering etter lovverk.

I rapporten ”Tilgjengelighet og samarbeid: mer fleksible hjelpetjenester”, (Kristofersen, Lars – NIBR, 2007), beskrives en rekke problemstillinger og utfordringer i samarbeidet mellom psykisk helsetjeneste og barnevern på kommunenivå. Rapporten omhandler lite samarbeidet mellom 1. og 2. linjetjenesten og samarbeidet 2. linjetjenestene seg i mellom. Dette gjelder også i hovedsak ” Samhandling mellom kommunale tjenester og BUP”, ( Andersen, Helle W. og Norvoll, Reidun – SINTEF helse, 2006).

Samordning, koordinering og helhetlig tenkning blir i for stor grad begrenset til kommunenivå og 1. linjetjenesten. Ut over dette foreligger det få undersøkelser og lite dokumentasjon.

I rapporten fra studiet ”Det nye barnevernbyråkratiet” (Gautun, Heidi – Fafo, 2009:41) kommer det fram blant informantene at det er ønskelig med et bedre og mer differensiert institusjons- og fosterhjemstilbud. Flere kommuner og Bufetats Fagteam ønsker større frihet til å bruke private institusjoner.

En kommune påpeker i rapporten: ”Bufetat er et system der unger må prøve deres institusjoner først, før de kan få en privat plass. Dette fører til mye flytting.” En annen kommune foreslår: ”Bygg opp statlig institusjonsplasser, fleksible institusjoner som består av små enheter.”

En fylkesnemndleder foreslår følgende: ”Det er behov for flere institusjoner, og disse må bli beskrevet av Bufetat. Bufetat bør gjøre rede for hva institusjonsplasser kan tilby når det legges frem saker i nemnda, slik at barneverntjenesten går god for institusjonen de kjenner til. Anbudssystemet fungerer ikke. Bufetat må sikre at de har institusjoner som kan gjøre jobben. Jeg er i stuss på hva som ligger bak godkjenning av institusjoner. Det er vel økonomi.”

I NOU 2009:22, ”Det du gjør, gjør det helt”, Kap. 3, blir samhandling om tjenester for usatte grupper av barn og unge grundig beskrevet. Men også her uteblir samhandling mellom barnevernet og psykisk helsevern i 2. linjetjeneste.

Innstillingen viser til advokat Tore Roald Riedl som har skrevet om egne opplevelser på bakgrunn av erfaringer fra sin praksis samt kjennskap til psykisk helsevernloven.

Riedl har sett eksempler på at barn ikke mottar tilstrekkelig helsehjelp fra psykisk helsevern for barn og unge fordi barnevernet er inne i bildet. Det gjelder både tjenester og samarbeid. Konsekvensene er at barnevernet får økte utfordringer med disse barna samtidig som ansatte ikke har den nødvendige kompetansen til å gi et godt tilbud til dem.

Riedl har også erfart at mangel på tilbud om tjenester fra det psykiske helsevern for barn og unge fører til at barnevernet i større grad tilbyr slike tjenester i egen regi. Eksempelvis har enkelte barneverninstitusjoner ansatt miljøpersonale med erfaringer fra psykisk helsevern, som overfører erfaringer og miljøterapeutiske prinsipper til det miljøterapeutiske arbeidet ved barneverninstitusjonen.

Dette sier noe om de konsekvensene mangel på samarbeid kan ha bidratt til over tid. Dette synliggjør også avstanden mellom de mange fine og velformulerte mål i den offentlige politikken og den praktiske virkeligheten.

En helhetlig og koordinert hjelp i 1. linjetjenesten er viktig, men fokus bør i større grad også rettes mot fylkes og det regionale nivå, 2. linjetjenestene. 1. linjetjenesten er avhengig av at 2. linjetjenestene er koordinert på lik linje som 2. linjetjenestene er avhengig av en interdepartemental samordning av retningslinjer, forskrifter og lovverk på statsplan. En bedre koordinering av det praktiske arbeidet i forhold til Barnevernloven, Lov om psykisk helsevern og

Lov om pasientrettigheter i 2. linjetjenestene er nødvendig. Undersøkelsene er få fra dette samarbeidsområdet, men antakelsene er mange.

Det er ønskelig at det foretas en grundig vurdering av samarbeidet i 2. linjetjenesten hvordan dette kan videreutvikles og forbedres og at det arbeides for en helhetlig og koordinert tjeneste overfor kommunene. (Lov om barnevern, Lov om psykisk helsevern og Lov om pasientrettigheter). Samarbeidsformer og ansvarsavklaringer bør videreformidles til kommunene.

Det bør foretas en kartlegging av barn og unges behov for omsorgsbaserte institusjonstilbud i barnevernet og behandlingsplasser i psykisk helsevern. Videre at det utarbeides en oversikt over hvilke tilbud som i dag er etablert i fylkene/regionen og hvilke som er godkjente av det offentlige. Slike oversikter bør være tilgjengelig også for kommunene. Kommunene vil da i større grad kunne bidra til å kvalitetssikre plassering og oppfølging.

I de sammenhenger hvor valg av plassering er begrenset av godkjenning eller økonomiske rammer og ikke barnets beste, så må dette videreformidles til kommunene. Ingen er tjent med at begrunnelser for valg av plassering og bruk av lovverk ikles en faglig begrunnelse for å overholde administrative og økonomiske rammer.

## **2) Samhandling stat og kommune**

Høringsnotatet gir inntrykk av et ønske om å markere det faglige ansvaret i kommunene på en tydeligere måte. Det foreslås det at Bufetat skal avvikle sine ikke-lovfestede oppgaver som faglig råd, veiledning til kommunene i enkeltsaker, utredningsbistand og refusjonsordningen til hjelpetiltak. Det skal i stedet satses på bistand til et likeverdig barneverntilbud i den generelle faglig utviklingen.

Det slås fast at utredningsoppgaver er en kommunal oppgave. Like fullt skal Bufetat kunne etterspørre ytterligere utredninger fra kommunenes side som et ledd i en faglig dialog. I tillegg skal det statlige barnevernet gis forskriftshjemmel til å pålegge kommunene å utrede det enkelte barn på en bedre måte.

Det beskrives ikke hvordan dette tenkes organisert. De statlige fagteamenes rolle og fremtidige oppgaver er heller ikke beskrevet. Det antydes at på sikt vil utviklingen føre til mindre arbeid for staten på regionalt nivå samtidig som det påpekes at å styrke den faglige veiledningsrollen i Bufetat vil kreve tilførsel av administrative ressurser.

Vurdering:

Gode intensjoner om et tydeligere barnevernsansvar for kommunene er bra, men det er vanskelig å finne de konkrete forslagene som underbygger dette. Klarere fremkommer forslagene med mer statlig styring og kontroll. Forslaget om at staten skal ha en forskriftshjemmel med muligheter for å pålegge ytterligere utredning, gjør det legalt å overprøve kommunene. Dette kan umulig bidra til en bedre samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern når det er kommunene som også her må stå ansvarlig overfor Fylkesnemnda.

I Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlig virkemidler, Dokument 3:15 (2011 – 2012), er dette beskrevet med all tydelighet.

«Uklare forventninger fører til utfordringer i samarbeidet mellom kommunen og Bufetat og kan også ha betydning for kommunenes egen tiltaksutvikling. Det synes som departementet ikke i tilstrekkelig grad har avklart hvilke hjelpetiltak Bufetat skal tilby. Av den grunn anbefaler Riksrevisjonen at det foretas en avklaring på hva kommunene kan forvente at Bufetat skal tilby av statlige virkemidler.»

Kommunene har i dag behov for et differensiert tilbud fra staten, men høringsnotatet beveger seg i retning av et mer standardisert statlig tilbud. I tillegg legges det opp til at staten skal ha den generelle veiledningen ved å legge opp til normerende dokumenter om hva som er et godt barnevernsarbeid i kommunene. Dette rimer dårlig med Riksrevisjonens merknader.

At Bufetat i 2004 og den nærmeste tiden representerte en kompetanse på barnevernområdet, er det ingen tvil om etter å ha tappet kommunene for betydelige ressurser. I dag er det vanskelig å se at for eksempel fagteamene representerer den kompetanse kommune etterspør. Kompetansesentrene er en langt mer naturlig samarbeidspart med tanke på fag- og metodeutvikling. Det kommunene trenger er et statlig barnevern som prioriterer sine lovpålagte oppgaver ved å bistå med kvalitetssikrede fosterhjem og institusjonsplasser. Totalansvaret i barnevernet blir en umulig oppgave for kommunene om ikke staten kan levere.

Som tidligere nevnt er fagteamene i liten grad beskrevet i notatet. I dag fungerer teamene som en byråkratisk og unødvendig mellomledd – og som skaper enda større uforutsigbarhet for brukerne av barnevernet. Disse ressursene burde gradvis overføres til kommunene noe som virkelig ville tydeliggjort kommunenes faglig ansvar.