

VEDTAK

Saksnr.: 12/3751-2
Arkiv: F47 &13
Sakbeh.: Per Hindenes
Sakstittel: HØRING - ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN

Behandlet i Hovedutvalg for Oppvekst og kultur – møte 20.11.12

Vedtak:

Hovedutvalg for oppvekst og kultur slutter seg til høringsuttalelsen slik denne framgår av vurderingsdelen i saksframlegget.

Saksutredning:

Vedlegg:

1. *Forslag til endringer i lov av 17.juli 1992 nr. 100 om Barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter.*
2. *Høringsbrev*

Andre saksdok.:

Bakgrunn:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt ut på høring forslag til endringer i barnevernloven. Forslaget inneholder forslag om endringer i finansieringsansvaret og i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune, forslag om styrking av barns rettigheter mv.

Noen av forslagene i høringsnotatet omhandler endringer av finansieringsansvaret og endringer i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Andre deler av høringsnotatet omhandler forslag som styrker barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet. Høringsnotatet inneholder således forslag av svært ulik karakter.

Høringsnotatets bakgrunn og oppbygging

I 2004 ble det som tidligere var fylkeskommunens ansvarsområde innenfor barnevernet overført til staten. I forlengelse av reformen ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet. I forbindelse med St.prp. nr. 69 (2006-2007) ba Stortinget Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å sette i gang en bred evaluering av reformen. Evalueringen omfatter derfor det statlige barnevernet. Evalueringen ble gjennomført i 2010 og 2011 av ulike forsknings- og konsulentmiljøer. En oppsummering av evalueringen er gjengitt i høringsnotatets kapittel 4.

Departementet har også mottatt en rekke andre innspill om endringer i barnevernet. Slike innspill har kommet bl.a. fra Barnevernpanelet og Barnevernproffene, samt fra ulike utvalg og arbeidsgrupper nedsatt av departementet. En kortfattet oversikt over disse innspillene er gjengitt i høringsnotatets kapittel 5.

Forslagene i høringsnotatet er en del av regjeringens barnevernløft.

Noen av forslagene bygger på det som har fremkommet gjennom evalueringen av reformen, og omhandler endringer av finansieringsansvaret og endringer i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Disse temaene er behandlet i del 2 (kapittel 6 – 11) og bør ses i sammenheng. Del 3 (kapittel 12-25) omhandler forslag som styrker barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet.

Ikke alle funn fra evalueringen følges opp i dette høringsnotatet. Dette gjelder for eksempel utfordringer med hensyn til rekruttering av fosterhjem, kompetansen i barnevernet, kvaliteten i barnevernets tiltak og samhandlingen mellom statlig barnevern og tilgrensende tjenester.

Forslagene i høringsnotatet er en del av regjeringens barnevernløft.

I tillegg til ny organisering og nye prioriteringer består barnevernsløftet av et ressursløft. Med bakgrunn i dette løftet er det avsatt øremerkede stillinger til kommunalt barnevern. Disse stillingene er tildelt kommuner i 2011 og 2012 av fylkesmannen. Alta kommune er tildelt slike ressurser i 2011 og 2012, og gjennom dette er antallet ansatte i kommunalt barnevern økt.

Uttalelsen fra Alta kommune er bygget opp gjennom innspill fra Barn- og ungetjenesten og KS.

Høring/merknader:

Økonomiske konsekvenser:

Vurdering:

Generelt

Det er prisverdig at man tar barnevernloven opp til debatt på bakgrunn av kunnskap og erfaring. Alta kommune vil imidlertid påpeke at høringsfristen for en så viktig prinsipiell sak er for kort. I tillegg er høringsnotatet vanskelig «tilgjengelig», de konkrete lovendringene og konsekvensene ved disse er vanskelig å skaffe seg oversikt over. Dette gjelder blant annet vurderinger av de økonomiske konsekvenser av endringsforslag knyttet til overføring av ansvar til kommunene.

Helhetsinntrykket av høringsnotatet

Dokumenterte utfordringer i barnevernet krever mer enn en justering av loven. Dagens utfordringer krever en bredere tilnærming til utfordringene enn hva det er lagt opp til i denne høringen.

Slik Alta kommune ser forslaget, legges det opp til at man forholder seg til utgiftsveksten i barnevernet og ikke selve årsakssammenhengene som gir denne veksten. Vi vil hevde at høringsdokumentet låser tenkingen i feil ende av handlingskjeden når man fokuserer så vidt mye på juss, økonomi, struktur osv.(Bufetat)

Kort sagt: Denne tilnærmingen bringer oss ikke videre i en nødvendig debatt om en av de største og mest grunnleggende velferds-utfordringene generelt og barnevernet spesielt. Alta kommune vil derfor på det sterkeste advare mot en økning i kostnadene for kommunene og en styrking av Bufetat. Vi mener at det is stedet må vurderes hvordan en del av oppgavene BUF-etat i dag har bedre og mer effektivt kan utføres av kommuner. Vi ber derfor om at det

vrurderes og utredes hvordan Bufetats rolle kan omdefineres og nedtones. De midler som frigjøres må stilles til rådighet for kommunene. Vi vil i tillegg peke på at det er et sterkt behov for å styrke det forebyggende arbeidet med barn og unge i kommunene. Vi mener at høringen i for stor grad vektlegger økonomiske utfordringer, og vi opplever at deler av høringen uttrykker mistillit til kommunenes faglige og økonomiske vurderinger. Vårt kommunale barnevern holder en meget høy standard, og de vurderinger som gjøres i forhold til barns behov er solid forankret i tenkning om barns rettigheter og behov. Vi mener derfor at vår kommune bidrar til kostnader for det statlige barnevernet i samsvar med dagens lovbestemmelser. Vi beklager derfor at høringen kan oppfattes slik at kommunene først og fremst skal redusere budsjetttrisiko for statlig barnevern.

Alta kommune er av den klare oppfatning at de forslag som ligger ute til høring, i prinsippet forsterker dagens utfordringer idet forslagene legger opp til økt innsats på behandlingssiden, (finansiering – antall stillinger) og økt fokus på uheldige sider ved strukturen (Bufetats rolle).

Alta kommune ønsker et tydelig og kompetent kommunalt barnevern, så nært brukerne som mulig. Vi er i dag i den posisjonen at vi har et godt barnevern, og vi er sikre på at dette barnevernet kan utvikles videre gjennom riktig satsing og riktig rammeverk. Dette vil kreve en langt større satsing på kommunene for å styrke kompetansen og for å styrke det tverrfaglige samarbeidet. I oppfølging av høringen må departementet derfor vektlegge å skape et kunnskaps- og kompetanseløft for det kommunale barnevernet. Det vil styrke barns rettigheter, og det vil heve den faglige standarden i det kommunale barnevernet. Det er videre nødvendig å sikre at BUF-etat bedre ivaretar funksjonene som loven beskriver når kommunen har gjort de faglige vurderinger i forhold til barns behov. Barns rettigheter må ikke begrenses av BUF etats finansielle stilling. Alta kommune tror på et opprustet kommunalt barnevern, ikke et barnevern som i stadig større grad arbeider med tungvinte refusjonsordninger, en uklar Bufetat som har fullmakter langt utover loven og et barnevern som i stadig sterkere grad blir opphengt i dokumentasjon og juridiske utredninger.

Finansieringsordningene

Institusjonsplasser

Dette er et forslag som må utredes bedre. Hva kan konsekvensene av den foreslåtte omlegging bli? Argumentasjonen i høringssaken går på at kommunene velger institusjon av «bekvemmelighetshensyn», en fremstilling kommunen absolutt ikke kjenner seg igjen i. Det finnes heller ikke dokumentasjon som tilsier at kommunene ikke velger ut fra barnets behov. Det ligger en sterkt lovpålagt plikt på kommunene til å velge det tiltaket som er best for det enkelte barnet, og kommunen er bevisst på at økonomiske hensyn ikke skal brukes som argument for å bruke eller ikke bruke et tiltak. Likevel kjenner vi oss urolig for at det med en større egenandel vil kunne legges et press på de kommunale barnevernstjenestene om ikke å benytte seg av institusjon der det kanskje er det rette tiltaket.

Hvis institusjonsplasser blir dyrere for kommunen er det få som tror at det automatisk vil føre til færre plasseringer. Institusjonsbruk henger mer sammen med mangel på egnede alternativer. Etter loven er det Bufetat som har ansvaret for å tilby plasseringsalternativer overfor kommunene. Så lenge gode alternativer til institusjoner mangler, herunder mangel på fosterhjem, har kommunen ikke reelle valgmuligheter. Hva skal kommunene for eksempel betale når de «bestiller» fosterhjem, men får tilbud om institusjon? Dette skjer i en del tilfeller, særlig i akuttsaker.

Alta kommune vil spesielt påpeke at det i tillegg til stor mangel på akuttplasser, også mangler institusjoner i landsdelen som dekker behovene fullt ut, bl.a. for barn/ungdom m. psykiske og

sammensatte problemer. Dette får først og fremst negative konsekvenser for de barn og unge som av den grunn ikke får et nødvendig behandlingstilbud, men gir også andre negative konsekvenser for brukere, pårørende og kommunene. Antallet oppholdsdøgn i institusjoner har gått ned hvert år siden 2007. Kommunene har allerede i flere år måttet finne løsninger selv, fordi fosterhjem ikke alltid er et reelt alternativ.

Et større oppgaveansvar for kommunene må skje gjennom en gradvis ressursforskyvning. Kommunene må få tid til å bygge opp kompetanse og tilbud før de overtar ansvar. Dokumenterte utfordringer i barnevernet krever mer enn en justering av loven. Dagens utfordringer krever en bredere tilnærming til utfordringene enn hva det er lagt opp til i denne høringen. Ordningen med refusjon av kostnader til forsterkninger i fosterhjem bør opphøre, forutsatt at midlene overføres kommunene.

Alta kommune mener at forslaget om større kommunal delbetaling for institusjonsplasser er i tråd med en ønsket ressursforskyvning, men de mulige konsekvensene bør utredes bedre før det gjennomføres. Alta kommune anbefaler at en ordning tilsvarende toppfinansiering av ressurskrevende tjenester blir vurdert.

Fosterhjem

Kommunen rekrutterer 30-50 pst av fosterhjemmene selv. Delvis fordi Bufetat sitt tilbud ikke er tilstrekkelig eller har god nok kvalitet. Og delvis fordi kommunene er kjent i nærmiljøet og vet om familier som kan egne seg. På fosterhjemsområdet er det allerede stor grad av «parallele» systemer (jfr høringssaken), selv om loven i prinsippet gir oppgave-ansvaret for rekruttering og formidling til Bufetat.

Når det gjelder betalingsordningene er kommunene positive til en forenkling av refusjonssystemet. I dag er det mye administrasjon knyttet til at kommunene må «søke» om refusjon av kostnader til forsterkninger, utover en bestemt egenandel. Her vil en overføring av ressurser fra Bufetat til kommunene være et steg i riktig retning.

Hjemmebaserte tiltak

Hjemmebaserte tiltak er et kommunalt oppgaveansvar, og det bør være en selvfølge at ressursene også ligger der. Da kan kommunen velge om de skal etablere tiltak selv eller i et interkommunalt samarbeid, eventuelt kjøpe av staten eller av andre tilbydere. Slik Alta kommune 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 regionskontorer 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 ansatteressurser.

Hjemmebaserte tiltak bør administreres av kommunene. Det er der barna bor og tiltakene skal komme til nytte. Disse tiltakene er et kommunalt ansvar, og ressursene må også ligge i kommunene. Det må skje en gradvis ressursforskyvning, så kommunene får tid til å etablere egne tilbud.

Det kan her være nyttig, og kanskje helt nødvendig for å få dette til, med interkommunale "tiltaksbanker" for å sikre at de som arbeider med hjemmebaserte tiltak har et faglig miljø og nok variasjon i sin praksis. Barnevernstjenestene i kommunene opplever i Fylkesnemnda og i samarbeid med Bufetat, BUP og andre at det ligger forventninger om at kommunene skal kunne tilby tiltak som de fleste i dag ikke rår over. Dette tilsier at kommunene er avhengig av rammebetingelser som gjør det mulig å prioritere dette høyt nok.

Samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern

Alta kommune kan vanskelig se at departementets forslag skal føre til bedret samhandling mellom stat og kommune. Kommunen har lenge opplevd at dialogen med Bufetat ikke har vært god nok, og at det kommunale barnevernet alt for ofte føler seg «overkjørt» og «overprøvd» av Bufetat.

Kommunenes utredningsansvar

Alta kommune vil sterkt fraråde at forslaget som vil gi statlig barnevern en rett til å overprøve kommunenes vurderinger, blir fulgt opp.

Alta kommune er sterkt i mot at staten v/ Bufetat skal ha en forskriftshjemmel til å kreve ytterligere utredninger. Vi verken ønsker eller trenger mer kontroll. Fylkesmennene og fylkesnemnda har allerede den oppgaven.

Andre argumenter:

- Det tar lang nok tid å få tiltak fra Bufetat som det gjør
- Saksbehandlerne i kommunene kan ofte loven bedre enn Bufetat
- Det kan bli lengre saksbehandlingstid, og dermed lengre ventetid for barn

Dagens problemer i samhandlingen handler delvis om at Bufetat overprøver kommunenes vurderinger. Det har de ikke anledning til i følge loven, men departementet ber altså høringsinstansene om å vurdere om ikke Bufetat skal få en forskriftshjemmel til å overprøve. Alta kommune oppfatter dette som problematisk, og et skritt i feil retning. Det er vanskelig å forstå forslaget om en forskriftshjemmel til overprøving av kommunenes faglige vurdering. Kommunen støtter ikke forslaget om at staten v/ Bufetat skal ha en forskriftshjemmel til å kreve ytterligere utredninger. Vi opplever dessverre for ofte at BUF-etat ikke er i stand til å løse de oppgavene de er satt til å ivareta, og vi opplever at de noen ganger søker å gå nye runder av økonomiske grunner. Vi opplever at BUF-etat i noen sammenhenger søker å overprøve det kommunale barneverns vurderinger og kompetanse, og begrunnelsene er sjelden knyttet til forhold som vil ivareta barns behov og barns rettigheter.

Det kommunale barnevernet verken ønsker eller trenger mer kontroll. Fylkesmennene har allerede den oppgaven.

Andre argumenter:

- Det tar lang nok tid å få tiltak fra Bufetat som det gjør
- Det kommunale barnevernet er kompetent og ivaretar lovkrav og barns rettigheter på en forsvarlig måte.
- Det kan bli lengre saksbehandlingstid, og dermed lengre ventetid for barn

Dagens problemer i samhandlingen handler delvis om at Bufetat overprøver kommunens vurderinger. Det har de ikke anledning til i følge loven, men departementet ber altså høringsinstansene om å vurdere om ikke Bufetat skal få en forskriftshjemmel til å overprøve. Kommunen oppfatter dette som problematisk, og et skritt i feil retning. Det er vanskelig å forstå forslaget om en forskriftshjemmel til overprøving av kommunens faglige vurdering, som noe annet enn en styringsambisjon fra statens side.

Fagteamenes rolle

De statlige fagteamene er ikke nevnt i barnevernloven, og hørings-saken sier som lite om deres oppgaver framover. Vi stiller spørsmål om ikke hele ordningen med statlige fagteam bør revurderes. Vi opplever ikke at fagteamordningen som en god nok bruk av barnevernsressurser.

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. Nye oppgaver for fagteamene vil ikke løse tillitsproblemene. Vi foreslår derfor at det foregår en gradvis forskyvning av ressursene fra fagteamene mot kommunene. Det vil være med å tydeliggjøre kommunens faglige ansvar.

Det er blant annet blitt foreslått at fagteamressursene gjøres om til ambulante kommunale/interkommunale «ekspertteam» som kan rykke ut i vanskelige saker.

Kommunen ønsker at den generelle faglige veiledningen gis av en «nøytral» instans, f.eks kompetansesentra som f.eks Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU).

Ordningen med statlige fagteam bør gradvis avvikles, og ressursene overføres til kommunene.

Kommunene har ulike behov

Høringsnotatet har i svært liten grad tatt hensyn til at kommunene har ulike behov for de statlige tilbudene. Det er betydelige forskjeller mellom kommuner avhengig av:

- kommunens størrelse
- kommunens satsing på barnevernet
- kompetansen i barnevernet

Disse forskjellene mellom kommuner må ivaretas i en reorganisering av BUF-etat, og det må hensyntas når oppgaver for kommuner skal plasseres. Det er kommunen selv som er nærmest brukerne, og det er kommunen som foretar valg og prioriteringer. Alta kommune mener at vi har et kompetent barnevern, og vi forventer derfor at kommunen får stor innflytelse i det totale barnevernstilbud som skal gis til barn i vår kommune.

Forslagene legger det opp til en mer standardisert Bufetat, og vi finner at det er en vanskelig konstruksjon fordi behovene til kommunene og derved barn er forskjellige. Det må legges vekt på at det statlige barnevernets arbeid, ansvar og oppgaver utformes dynamisk slik at de kan møte differensierte behov i kommunene.

Vi er opptatt av det som i praksis er en svært lite hensiktsmessig arbeidsdeling på fosterhjemområdet. Vi rekrutterer en god del av fosterhjemmene selv, og det ville være en bedre ansvarsfordeling at kommunen løste disse oppgavene fullt ut. Vi forutsetter da at ressursene til disse formål tilføres kommunen.

Dernest er det slik at det lovbestemte barnevernsansvaret er 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. Standardisering av tilbud er viktig i etablering av tilbud, men bestemmelse om bruk av tilbud/iverksetting av tiltak, må forankres hos den som etter lov har ansvaret. Vi mener derfor at forslagene om endringer i BUF-etats rolle og oppgaver ikke er i samsvar med effektiv ressursbruk, og vi er usikre på om forslagene vil bidra til barns rettssikkerhet.

Oppsummering:

- Et større oppgaveansvar for kommunen må skje gjennom en gradvis ressursforskyvning. Kommunen må få tid til å bygge opp kompetanse og tilbud før de overtar ansvar.
- Alle ressurser til hjemmebaserte tiltak bør ligge i kommunene.
- Ordningen med refusjon av kostnader til forsterkninger i fosterhjem bør opphøre, forutsatt at midlene overføres kommunene.
- Alta kommune mener at forslaget om større kommunal delbetaling for institusjonsplasser er i tråd med en ønsket ressursforskyvning, men de mulige konsekvensene bør utredes bedre før det gjennomføres. Alta kommune anbefaler at en ordning tilsvarende toppfinansiering av ressurskrevende tjenester blir vurdert.

- Ordningen med statlige fagteam bør gradvis avvikles, og ressursene overføres til kommunene.
- Alta kommune vil sterkt fraråde at forslaget som vil gi statlig barnevern en rett til å overprøve kommunenes vurderinger, blir fulgt opp.
- Noen utvalgte store kommuner bør få et helhetlig ansvar for alle hjemmebaserte tiltak og for hele fosterhjemsområdet fra 2013.
- Alta kommune mener at Bufetats foreslåtte dobbeltrolle som 1) bistandspliktige overfor kommunene og 2) faglige «normsettere» for barnevernet, er uforenlige, og må revurderes.
- Alta kommune mener at høringen ikke sirer en utvikling av barnevernstjenester som ivaretar behovet for en tiltaksdynamikk i barnevernet, og vi er usikre på om forslagene vil ivareta rettssikkerheten på en god nok måte.

... &&& Sett inn saksopplysninger over ↑

IKKE RØR LINJA&&&

Alta, 12.11.12

Per Hindenes
kommunalleder