

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep  
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 2012/55270-14

Arkivkode: 008

Dato: 19.10.2012

## Høringsuttalelse - Forslag til endringer i Lov om barneverntjenester

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLDs) høringsnotat av 5.9.2012 med forslag til endringer i Lov om barneverntjenester.

Direktoratets hørings svar består av følgende deler:

1. Oppsummering og hovedpunkter
2. Høringsnotatets del 1 - Bakgrunn og faktagrunnlag
3. Forslagene i del 2 - Oppgave og finansieringsansvar
  - 3.1 Endringer i finansieringsform (høringsnotatets pkt. 8)
  - 3.2 Bedre faglig samhandling mellom stat og kommune (høringsnotatets pkt. 9)
4. Forslagene i del 3 - Styrket rettsikkerhet for barna i barnevernet

Direktoratet har gjort en vurdering av konsekvenser for Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) som følge av forslagene om endret finansieringsform, se vedlegg 1.

### 1. Oppsummering og hovedpunkter

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) mener forslagene innebærer viktige og riktige endringer for barn som har behov for tjenester fra barnevernet. I forslaget stilles krav til faglighet, krav til at kvaliteten på velferdstjenestene er god, at tjenestene er likeverdige og at rettssikkerheten ivaretas uavhengig av hvor i landet barnet bor. I forslaget til ny barnevernlov foreslår departementet endringer i loven som sikrer barns medbestemmelse, brukermedvirkning og tydeligere ansvarsfordeling i hele barnevernet. Forslaget er også et viktig skritt i retning av en enhetlig faglig tilnærming i barnevernet.

### Omfang og ansvar

Forslagene til endringer i barnevernloven gir landets 429 kommuner større ansvar og større handlefrihet. For Bufdir som fagdirektorat er viktigst at barn i hele landet får velferdstjenester av faglig god kvalitet, at tjenesten er likeverdig fra nord til sør, øst til vest, og at rettssikkerheten til barn i en sårbar situasjon ivaretas på best mulig måte.

I 2010 ble det gjennomført fire grundige evalueringer av det statlige barnevernet etter forvaltningsreformen i 2004. De fire evalueringene av forvaltningsreformen omfatter det statlige barnevernet, mens ingen lignende evaluering er gjort av det kommunale barnevernet. Vi vet at det utøves mye faglig godt barnevern i kommunene, og at det er mye erfaringsbasert kompetanse i mange kommuner. Vi vet derimot ikke om kvaliteten har gått opp eller ned. Vi vet heller ikke om praksisen i landets 429 kommuner utøves likt, eller om de er å betrakte som 429 forskjellige barnevern.

Argumentet for en desentralisering av barnevernet er at lokalkunnskap og nærhet er viktig for forebygging og valg av tiltak. Denne tenkningen ligger også til grunn for andre velferdstjenester som for eksempel helse når landets over 100 000 kommunale helse- og omsorgsarbeidere foretar konsultasjoner, eller utfører omsorgsoppgaver. Problemstillingen for barnevernets 4 000 kommuneansatte er annerledes, fordi mange av oppgavene sjeldent forekommer, samtidig som de er svært inngripende med hensyn til barn og foreldres rettssikkerhet. Et eksempel som illustrerer dette er omfanget av omsorgsovertakelser. Tall fra Fylkesnemnda viser at det er ca. 16 omsorgsovertagelser (bvl. § 4-12) per 100 000 innbyggere. Dette betyr at en kommune med 10 000 innbyggere har én, kanskje to omsorgsovertagelser i året. Dette innebærer at enkelte år er det mange kommuner som ikke foretar omsorgsovertakelser. I alt er det 319 kommuner som har under 10 000 innbyggere. Selv med kommunesamarbeid er det mange barnevernstjenester som får lite erfaring med de mest inngripende tiltakene som akutt plasseringer og omsorgsovertakelser.

Når oppgaver forekommer sjeldent, problemstillingene svært komplekse og konsekvensene av å gjøre feil er svært store, er det ikke uvanlig å samle slike tjenester organisatorisk, fremfor å desentralisere dem. Det å ha et lokalt barnevern med god lokal kunnskap, og som samarbeider med andre kommunale aktører, gir mange fordeler. For Bufdir som fagdirektorat er det ikke viktig hvordan man organisatorisk fordeler oppgavene, men at det finnes tilstrekkelige virkemidler for å sikre at utøverne har nødvendig kompetanse og ferdigheter slik at barnas krav på rettssikkerhet, likeverdighet og god kvalitet i tjenestene blir ivaretatt.

### **Barns rettssikkerhet, krav til forsvarlige og likeverdige tjenester**

NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* har påpekt at det på fagområdene tilknytning, omsorg og utvikling har kommet mye ny kunnskap de siste årene. BLDs forslag om å lovfeste «forsvarlighetsbegrepet» for barnevernet både i stat og kommune er riktig sett i lys av utviklingen på forskningsfeltet og hvordan velferdstjenestene i andre land utvikler seg. Det å stille et forsvarlighetskrav betyr at det stilles krav til utøvelsen av barnevernet, slik det i dag gjøres til helsetjenesten. På denne måten sikres det at praksis er i tråd med den til enhver tid gjeldende forståelse av god praksisutøvelse, for eksempel beskrevet i nasjonale retningslinjer. Dette medfører at det stilles krav om å holde seg oppdatert på siste kunnskap og oppdatere praksis.

Departementet spør høringsinstansene om behovet for en nasjonal aktør for å sammenstille kunnskap, gi veiledning og utarbeide indikatorer for barnevernet. Forskning og kunnskap er ferskvare og må gjøres tilgjengelig slik at barn kan dra nytte av at den som utøver tjenestene baserer seg på ny og oppdatert kunnskap. Videre er det mye erfaringsbasert kunnskap og kompetanse i kommunene. For å utvikle beste praksis bør man lære av hverandre og praksis sammenstilles. Det finnes ikke i dag noe nasjonalt kunnskapssenter eller fagdirektorat for den kommunale barnevernstjenesten. Riksrevisjonen har i sin rapport om det kommunale barnevernet pekt på at Bufdir bør få oppgaver også rettet mot det kommunale barnevernet.

Direktoratet viser til de krav til kunnskapsbase som stilles til øvrige velferdstjenester nasjonalt og internasjonalt. Barnevernet bør også ta del i denne utviklingen ved at oppsummert kunnskap gjøres tilgjengelig, at felles retningslinjer og verktøy utarbeides, uavhengig av om tjenesten leveres av kommune eller stat. Dette er viktig for barnevernets legitimitet, og det er nødvendig at omverdenen og samarbeidspartnere kan få innsikt i hvordan tjenesten utøves og hvilke samhandlingsflater som forventes. Med tilfanget av ny forskning er det behov for nasjonale aktører som understøtter prosesser og setter nasjonale standarder. Bufdir mener at dette er særlig viktig med et desentralisert tiltaksapparat.

Bufdir støtter lovfesting av formålet med å ha virksomme hjelpetiltak. Bufdir vil i tillegg løfte frem behovet for å stille krav til utredninger. Utredning som ligger til grunn for omsorgsovertakelse er i seg selv svært inngripende for barnet og familien. I mange kommuner settes utredninger, helt eller delvis, ut til private aktører. Etter Bufdirs syn bør det være en forskriftshjemmel som presiserer krav, for eksempel i form av sertifisering eller godkjenningsordning, for å sikre at de som gjør disse viktige utredningene har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter. Dette er viktig for å sikre likeverdighet i fagutøvelsen, og kan bidra til at færre barn feilplasseres og at færre barn må flytte.

Evalueringsene av forvaltningsreformen var svært tydelige i sin anbefaling om å utforme et differensiert og spesialisert institusjonstilbud. Det er vel kjent at en av forklaringsvariablene på svake resultater av institusjonsopphold er risiko for negativ læring som følge av at barn og unge med ulik problematikk plasseres i samme institusjon. Et eksempel er at barn uten rusproblemer påvirkes av barn med rusproblemer dersom de bor sammen. Det forutsetter opptaksområder på flere hundre tusen for å kunne utvikle et differensiert og kvalitetsmessig godt tilbud som kan ta imot barn med forskjellige problematikk. På bakgrunn av tydelige anbefalinger, blant annet i evalueringene, er de fem regionene i Bufetat i gang med å utvikle et differensiert tilbud på bakgrunn av behovsvurderinger gjennomført i egen region. Direktoratet støtter departementets anbefaling om å videreføre ordningen med at Bufetat har ansvaret for et regionalt differensiert institusjonsapparat.

Departementet foreslår å endre finansieringsordningene for bruk av det statlige tiltaksapparatet. Evalueringer i Oslo kommune viser at økte egenandeler påvirker bruk av tjenester. Det er viktig å ha tilstrekkelig nasjonale ordninger for å sikre at tiltaksapparatet blir faglig styrt og utviklet i tråd med internasjonal og nasjonal kunnskap, og ikke bare blir etterspørselstyrt. Dette kan gjøres gjennom nasjonale faglige retningslinjer, godkjenningsordninger og FOU virksomhet. Direktoratet viser til at det finnes lite kunnskap om effekt av endringer i finansieringsordningene. Dersom man velger å endre dette støtter direktoratet departementets forslag om en gradvis opptrapping av egenandelene og overgangsordninger.

Direktoratet støtter departementets forslag om et mer helhetlig tilsyn, både når det gjelder det statlige og det kommunale barnevernet. Det at tilsynet får et forsvarlighetskrav å føre tilsyn i forhold til, styrker tilsynets mulighet til å føre tilsyn med den faglige utøvelsen av tjenesten, både i det statlige og kommunale apparatet.

Direktoratet mener at helheten av virkemidler som departementet legger frem vil bidra til et bedre barnevern for barn og unge. Rettsikkerheten til barna må være i sentrum. Det er avgjørende at det skapes et kvalitetsmessig godt barnevern for barna som trenger hjelp fra barnevernet. Dette gjøres best ved at det

stiller krav til tjenestene, krav til felles faglig praksis basert på oppdatert kunnskap og krav til at de som utøver tjenestene i stat og kommune har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter.

## 2. Høringsnotatets del 1 - Bakgrunn og faktagrunnlag

Høringsnotatet beskriver juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler for barnevernet. I vårt høringssvar legges formålet med barnevernloven til grunn:

- Å sikre barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid
- Å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

I høringsnotatets del 1 beskrives resultatene fra evalueringene av det statlige barnevernet, vurderinger fra tilsynsrapporter og en rekke innspill og utredninger fra ulike aktører på feltet. Direktoratet mener at beskrivelsen av utfordringene som fremkommer i denne delen av høringsnotatet i hovedsak er god og nyansert. Oppsummeringsvis (s. 26) vektlegger departementet følgende utfordringer for organiseringen av barnevernet:

*«Etter departementets oppfatning er hovedutfordringene ved dagens organisering å sikre et godt og likeverdig tilbud til barna, samtidig som det skal tas hensyn til den heterogene kommunestrukturen og til at kommunene skal ha handlefrihet i sin oppgaveløsning.»*

Bufdir støtter departementets vurdering av at hovedutfordringen er å sikre **et godt og likeverdig tilbud til barna**. Bufdir vil her vise til NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling* som peker på at det er kommet mye ny forskning som må få innvirkning på praksisutøvelsen i barnevernet. Bufdir vil også vise til utviklingen av velferdstjenester nasjonalt og internasjonalt som stiller større krav til kunnskapsbasert fagutøvelse og dokumentasjon. Direktoratet vil også minne om at barnevernet har en historie med lukkede fagmiljø, desentralisert fagutvikling og gjentatte saker om faglige feil i skjønnsutøvelsen.

For Bufdir som fagdirektorat er det som nevnt i oppsummeringen ikke vesentlig hvordan man organisatorisk fordeler oppgavene. Det viktigste er at velferdstjenestene barna får i hele landet er av faglig god kvalitet, at tjenesten er likeverdig på tvers av landet og at rettssikkerheten til barn i en sårbar situasjon ivaretas.

Et forhold som etter direktoratets syn i liten grad er beskrevet, er volum av tjenester og behov sett i lys av befolkningsstørrelse. Satt på spissen: hvor stort befolkningsgrunnlag trengs for å få en god kvalitet på fagutøvelse? Det foreligger etter vår erfaring ingen kunnskap om hva som er riktig forhold mellom volum og kvalitet når det gjelder barnevern. Det finnes ikke nødvendigvis noe riktig svar, men en tjeneste med lite volum vil kreve andre virkemidler for at tjenestene skal bli likeverdig og av god kvalitet, slik at det ikke blir bosted som avgjør utfallet i en barnevernssak. De senere år har det vært en vekst i henvendelser til barnevernet. Man kan få inntrykk av at dette er hendelser med stor utbredelse i alle kommuner.

Tall fra Fylkesnemnda viser at det i 2010 i gjennomsnitt i Norge var ca. 16 vedtak om omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 pr. 100 000 innbyggere. Dette betyr at i en kommune med 10 000 innbyggere gjøres i snitt én til to omsorgsovertakelser i året. 319 kommuner har under 10 000 innbyggere. Tall fra Bufetats eget fagsystem ODA viser at det totalt sett var 2 085 nye akutt plasseringer i tiltak i statlig regi i 2011. Av disse ble 1 132 plassert i institusjon og 953 i fosterhjem. Dette betyr at en kommune med 5 000 innbyggere i snitt treffer ett akuttvedtak for plassering i institusjon og ett i fosterhjem i året.

Tall fra SSB, befolkningsstatistikk pr. 1.1.2012 viser at av landets 429 kommuner har 27 kommuner en befolkning under 1 000, 160 har en befolkning under 3 000, 229 under 5 000, 319 under 10 000 og 416 under 50 000, se tabell A i vedlegg 2.

Tall fra SSB, KOSTRA viser pr. 31.12.2011 at av landets 429 kommuner har 34 kommuner mindre enn ett årsverk i barneverntjenesten, 98 kommuner mindre enn to årsverk, 217 mindre enn fire årsverk og 339 mindre enn ti årsverk. KOSTRA-statistikken viser at det kommunale barnevernet totalt hadde 4 017 årsverk i 2011, se tabell A i vedlegg 2.

Tall fra SSB, KOSTRA viser at pr. 31.12.2011 har 161 av landets 429 kommuner et interkommunalt samarbeid om barnevern, se tabell A i vedlegg 2.

Tall fra Bufetats eget fagsystem ODA om andel barn i barneverninstitusjoner etter plasseringshjemmel pr. 15. september 2012 viser følgende regionale variasjoner i kommunenes og fylkesnemndenes hjemmelsbruk (se tabell B og C i vedlegg 2):

- ◆ § 4-12 viser regionale variasjoner fra omlag 28 til 47 prosent.
- ◆ § 4-4 femte ledd viser regionale variasjoner fra om lag 14 til 28 prosent
- ◆ § 4-24 fra viser regionale variasjoner fra om lag 7 til 21 prosent

#### Antall barneverntiltak i løpet av 2011 og dekningsgrader

	2011		
	Barnevernstiltak i løpet av året*	Pr. 100 000 innbyggere	Pr. 5 000 innbyggere
Barnevernsinstitusjon	2 633	53	3
Senter for foreldre og barn	563	11	1
Beredskapshjem	1 676	34	2
Fosterhjem inkl. forsterket fosterhjem	11 483	230	12
Fosterhjem ekskl. forsterket fosterhjem	6 502	130	7
Forsterket fosterhjem	4 981	100	5
Bolig med oppfølging, egen bolig/hybel	3 051	61	3
MST - multisystemisk behandling	848	17	1
PMTO - foreldreopplæring	1 067	21	1
Andre hjemmebaserte tiltak **	4 381	88	4
Hjelpetiltak ***	73 988	1 484	74

Kilde: SSB, KOSTRA

\*Et barn og/eller en familie kan ha flere tiltak, og i snitt har de mer enn to tiltak.

\*\*Andre hjemmebaserte tiltak omfatter tiltak for å styrke foreldreferdigheter.

\*\*\*Hjelpetiltak inkluderer: Barnehage, støttekontakt, besøkshjem/avlastningshjem, hjemmekonsulent/avlastning i hjemmet, skolefritidsordning, fritidsaktiviteter, tilsyn i hjemmet, økonomisk hjelp, utdanning/arbeid, medisinsk undersøkelse og behandling, vedtak om deltakelse i ansvarsgruppe og vedtak om råd og veiledning.

For fullstendig oversikt over antall sortert på type barnevernstiltak i løpet av 2011, se tabell D i vedlegg 2.

### **3. Forslagene i del 2 - Oppgave- og finansieringsansvar**

Vi er i hovedsak enige i departementets beskrivelse av virkeligheten, hovedutfordringer ved dagens organisering, målsettinger, forutsetninger og virkemidler, med enkelte forbehold. Vi mener i tillegg det er utfordringer med hensyn til felles fagutøvelse og likeverdighet i barnevernet. Bakgrunnen for dette er at det er få barnevernsaker, få utøvere og mulighet til å få erfaring, bygge ferdigheter og tilegne seg oppdatert faglig kunnskap er krevende.

Når det gjelder det statlige barnevernet peker evalueringene (Deloitte, 2011; Fafo og NOVA, 2011; NIBR, 2011; PWC, 2011) på at det er blitt større likeverdighet og bedre kvalitet i institusjonene. Det kommunale barnevernet er ikke evaluert, og vi vet dermed ikke nok om likeverdigheten i tjenestene til barn og unge i kommunene.

#### **3.1 Bedre samhandling mellom stat og kommune – endringer i finansieringsform (høringsnotatets pkt. 8)**

Målet må være å sikre at virkemidlene som foreslås bidrar til riktige tilbud tilpasset barnas og familiens behov sett i lys av ressurseffektivitet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. En felles nasjonal forståelse av hva som er et riktig tilbud for barn med ulike typer utfordringer og problematikk må ligge til grunn for vurderingen av om virkemiddelet virker etter hensikten.

#### **Generelt om de foreslåtte endringene i finansieringsordningene**

I forslaget til virkemidler i høringsnotatets del 2 foreslås mer ansvar til kommunene, herunder et større finansieringsansvar.

Økningen av egenandelene for institusjon er et av de viktigste forslagene i høringen og et kraftfullt virkemiddel. Hensikten med å øke egenandelene i institusjon er blant annet å gi kommunene incentiver til å vektlegge både faglige og økonomiske hensyn i sine valg av tiltak. Videre er hensikten å sørge for at egenandelene i utgangspunktet utgjør en tilnærmet lik prosentandel i forhold til de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader.

Direktoratet støtter i all hovedsak departementets forslag til ny finansieringsordning og mener endringsforslagene er et «steg i riktig retning» med hensyn til ansvar- og oppgavefordeling. Vi tror endringene vil føre til mer rendyrkede roller og mer sammenfallende incentiver mellom stat og kommune når det gjelder bruken av det statlige tiltaksapparatet.

Vi mener at det prinsipielt er korrekt at prisen for en tjeneste i størst mulig grad skal gjenspeile ressursbruken knyttet til å produsere tjenesten. Dette vil i utgangspunktet resultere i bedre bruk av samfunnets ressurser. Prisendringen må imidlertid sees i sammenheng med blant annet markedsforhold, aktører og andre rammebetingelser før man kan si noe om andre konsekvenser. Modellen forutsetter at den som etterspør tjenesten er kjent med hva som er riktig og godt faglig tilbud for barnet. Incentivet er ment å fungere slik at kommunen vurderer å utvikle alternative tiltaksapparat som gir god effekt for barna og vurderer de mest kostnadseffektive løsningene for å oppnå gode tjenester tilpasset det enkelte barn. Direktoratet legger til grunn at det utvikles nasjonale veiledere slik at riktig tiltak velges og utvikles, og at det forebygges at valg i enkeltsituasjoner gjøres på bakgrunn av økonomiske betraktninger alene.

## **Behovet for en samfunnsøkonomisk analyse**

Det er ikke foretatt en samfunnsøkonomisk analyse. Det medfører at vurderingen av om en ny finansieringsordning er lønnsom i samfunnsøkonomisk forstand mangler. En analyse kunne tallfestet og indikert på hvilke områder man forventet henholdsvis økte og reduserte utgifter innenfor barnevernet, og på hvilke områder man kunne forvente endringer i kvaliteten på det totale tjenestetilbudet. Direktoratet foreslår derfor at man går skrittvis frem slik at man underveis kan vurdere virkningene av endringene.

## **Økonomiske incentiver og egenandelens effekt på etterspørselen etter institusjonsplasseringer**

Erfaringene fra Oslo kommune og endringene i deres finansieringssystem i 2002 tilsier at prisen på institusjonsopphold spiller inn på etterspørselen etter institusjonsopphold. Institusjonsbruken falt med nær 30 prosent i en periode med betydelig samlet aktivitetsvekst og befolkningsøkning fra 2002 til 2011. Konsekvensene av forslaget til ny finansierings- og ansvarsmodell for det eksisterende tiltaksapparatet i Bufetat kan med andre ord bli omfattende. For mer en omfattende analyse av økonomiske incentiver og egenandelens effekt på etterspørselen etter institusjonsplasseringer, viser vi til finansieringsvedlegget (vedlegg 1).

## **Erfaringer og kunnskap om endringer i de økonomiske rammebetingelsene**

Evalueringsrapportene fra statlig barnevern (Deloitte, 2011; Fafo og NOVA, 2011; NIBR, 2011; PWC, 2011) og evalueringene fra Oslo kommune (PWC, 2012; Fafo, 2011) sier mye om økonomiske resultater, men lite om effektene for barna av slike endringer innenfor barnevernet. Dette tilsier at man bør være forsiktige og bør innføre overgangsordninger for å sikre barnas behov.

Vi har ikke grunnlag for å si at en dobling er en for liten eller for stor økning av de kommunale egenandelene for institusjonsplasseringer. Vi vet imidlertid at de små, årlige endringene i de kommunale egenandelene i perioden 2004 - 2012, isolert sett, har hatt liten effekt på institusjonsetterspørselen i kommunene. Uavhengig av valg av egenandelsats ser vi det som svært viktig at endringene utredes grundig og at mulighetene for å drive et spesialisert og målgruppedifferensiert statlig barnevern sikres. Direktoratet støtter derfor at en innføring høringen bør skje gradvis.

Direktoratet vil også påpeke at det er flere forhold som gjør utfordringene større i forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern enn i forholdet mellom Barne- og familieetaten (BFE) og bydelene i Oslo kommune. Det statlige barnevernet er tiltenkt en annen rolle overfor kommunene innenfor forskning og fagutvikling enn det BFE har overfor bydelene. Størrelsen på og homogeniteten i bydelene i Oslo er også helt forskjellig fra forholdene i landets 429 kommuner. Statlig barnevern drifter også et målgruppedifferensiert institusjonsapparat med en helt annen kompleksitet og variasjon enn institusjonene i Oslo kommune.

Direktoratet anbefaler derfor at dersom endringene i finansierings- og ansvarsmodell iverksettes, bør denne følges tett med evaluering/forskning. Målet må være å sikre at virkemiddelet bidrar til riktige tilbud tilpasset barn og familiers behov og ressurseffektivitet i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Endringene må dermed suppleres av pedagogiske virkemidler som veiledere og lignende slik at valgene er basert på kunnskap om kostnader ved tiltakene, men også basert på kunnskap om effekt av tiltakene.

Vi viser til finansieringsvedlegget for en bredere oppsummering av eksisterende evalueringer og erfaringene fra Oslo kommune (vedlegg 1).

## **Driftsutfordringer for Bufetat**

Bufetat vil bli mer avhengig av inntekter fra kommunale egenandeler, og slik sett mer etterspørselsstyrt. Store reduksjoner i rammeoverføringene, og de tilhørende endringene av finansieringssystemet, vil medføre et behov for ytterligere omstilling av det statlige barnevernet.

Usikkerheten må møtes med mer fleksibilitet. På den ene siden vil man kunne tilpasse egne institusjoner og gjøre disse mer fleksible til å møte en både mer usikker og lavere etterspørsel. Det vil være naturlig å se på hvordan private institusjoner organiserer seg og tilpasser seg for å takle den varierende etterspørselen i dagens marked.

Variierende etterspørsel kan også håndteres ved større bruk av avtaler med private institusjoner og private fosterhjem. Det å skyve etterspørselsrisikoen over på private aktører vil få følger for både prisene vi må betale og for markedsutviklingen. Vi antar at kun store private aktører vil overleve i markeder med stor usikkerhet og avtaler med liten grad av «garanterte» dager. Vi antar at en slik utvikling særlig vil kunne ramme ideelle leverandører.

Hovedutfordringen for Bufetat er knyttet til institusjonsdriften og tilgangen på fosterhjem. Bufetat må tilpasse sitt tilbud av statlige institusjoner og sine kjøp av private institusjoner til en ny virkelighet med lavere institusjonsetterspørsel.

Driftsutfordringene for både statlige og private institusjoner og fosterhjem blir mer inngående drøftet i finansieringsvedlegget (vedlegg 1).

## **Driftsutfordringer for kommunene**

Vi legger til grunn at små og store kommuner vil påvirkes på ulike måter av endringene i finansieringssystemet. Store kommuner vil trolig takle endringene på en god måte og få sterkere incentiver til å benytte midlene til å bygge opp egne tiltak. De mindre kommunene, som har lavere budsjettammer og små «buffer» knyttet til uforutsette utgifter som institusjonsplasseringer, vil merke prisendringene i større grad. Disse kommunene er i mange tilfeller for små til å kunne etablere egne hjelpetiltak som kan fungere som alternativer til institusjonsplasseringer og vil gjennom de økte rammene kun klare å tilby de minst ressurskrevende hjelpetiltakene.

Kommuner som har utfordringer knyttet til rekruttering av kvalifisert arbeidskraft, og mangler tilstrekkelig kompetanse innenfor for eksempel utredningsarbeid og oppbygging av lokale tiltak, vil etter vårt syn etterspørre dette i markedet. Økt omfang av og økt etterspørsel etter private tilbud på nye områder som utredning og oppbygging av lokale hjelpetiltak vil være en naturlig konsekvens av at fagteamenes rolle og oppgaver endres. Vi er kjent med flere tilfeller hvor etaten legger ned statlige tiltak og hvor våre tidligere arbeidstakere oppretter private tiltak som selger sine tjenester til kommunene.

Driftsutfordringene for kommunene diskuteres bredere i finansieringsvedlegget (vedlegg 1).



## **Direktoratets fremhever følgende:**

### **Samfunnsøkonomisk analyse**

Direktoratet anbefaler at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse før beslutning om virkemidler gjennomføres.

### **Endringer i kommunenes finansieringsansvar**

Direktoratet er i utgangspunktet positiv til forslagene om en endring i finansieringen. I og med at kunnskapsgrunnlaget er forholdsvis svakt vil vi anbefale en trinnvis endring. Vi viser ellers til våre vurderinger knyttet til dette under finansieringsvedlegget (vedlegg 1).

Departementet ser også behov for å vurdere nivået for kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak. Det legges opp til et prinsipp om at alle de kommunale egenandelene bør endres i retning av at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentsats av de ulike barneverntiltakenes faktiske kostnader.

Vi mener i utgangspunktet at kommunene bør betale en tilnærmet lik prosentsats av den faktiske kostnaden i statlige og private institusjoner, statlige familiehjem- og beredskapshjem og statlige hjelpetiltak. Dette bidrar til en nøytral og enkel incentivstruktur for kommunene når de skal velge mellom statlige tiltak.

Vi ser at dersom departementet velger å gå for en tredobling av egenandelen ved institusjonsplasseringer, så vil det medføre at også egenandelene for statlige familiehjem- og beredskapshjem og statlige hjelpetiltak vil gå opp. Vi har ikke inngående vurdert hvilke effekter en økning på egenandelene for statlige familiehjem- og beredskapshjem og statlige hjelpetiltak vil ha på etterspørselen etter de ulike typene tiltak. Egenandelen for institusjonsplasseringer har i dag en relativt sett lavere pris enn statlige familiehjem- og beredskapshjem og statlige hjelpetiltak målt i forhold til faktiske kostnader, så økningen blir størst i institusjon hvis man går for en tredobling av egenandelen i institusjon.

### **Forslag om å fjerne refusjonsordning for forsterking av kommunale fosterhjem**

Direktoratet foreslår å fjerne refusjonsordningen for forsterking av kommunale fosterhjem.

Ordningen innebærer at Bufetat refunderer den kommunale barnevernstjenestens merutgifter ved forsterking av fosterhjem når utgiftene overstiger kommunenes egenandel (27 656 kr pr måned i 2012). Ordningen genererer merarbeid og betydelige transaksjonskostnader i både kommunene og i Bufetat. Drift og ansvar for ordinære fosterhjem er en kommunal oppgave.

Bakgrunnen for ordningen med forsterkingsstøtte er at forsterkede fosterhjem kan virke som et alternativ til institusjonsplassering. Institusjonsplasseringer medfører langt høyere utgifter pr oppholdsdag (om lag 8 000 kroner) for det statlige barnevernet, enn utgifter pr. oppholdsdag til forsterking av kommunale fosterhjem (om lag 350 kroner).

Ordningen brukes i økende grad og vi har hatt en aktivitetsvekst på dette området på 20 til 30 prosent i flere år. Utgiftene til ordningen over det statlige barnevernets budsjetter er for tiden i størrelsesorden 250 til 300 mill. kroner pr. år.

Direktoratet ser at ordningen kan ha byråkratiske trekk, og dessuten ikke er i tråd med et av høringsdokumentets hovedmål – å rendyrke de statlige og kommunale rollene innenfor barnevernet. Ordningen med forsterking av kommunale fosterhjem medfører i praksis at statlig barnevern finansierer deler av ansvarsområdet til det kommunale barnevernet.

Direktoratet ser at kommunene vil få mer fokus på økonomiske forhold og tiltakenes faktiske kostnader som en følge av endringene i finansieringsordningene. Vi tror det er mest hensiktsmessig at kommunene får overført midlene som i dag refunderes til forsterking av kommunale fosterhjem, og at de selv bør få velge, til barnas beste, om de vil benytte midlene til fosterhjem av ulik forsterkingsgrad, hjelpetiltak eller institusjonsplassering.

Direktoratet foreslår derfor at ordningen avvikles, og at midlene som benyttes til dette formålet overføres til kommunene. Vi ber departementet vurdere om midlene bør øremerkes til barnevernsområdet, og legger til at utviklingen må følges tett for å avdekke om den medfører utilsiktede effekter.

### **Forslag vedrørende egenandel på forskningsbaserte tiltak**

Det evidensbaserte tiltaket PMTO for barn tilbys i dag gratis. Dersom lavere egenandel er et incitament for valg av tiltak vil vi som virkemiddel foreslå at departementet vurderer en ytterligere reduksjon av egenandelen også for andre tiltak med solid forskningsstøtte, for eksempel i en overgangsordning for å etablere bruken. Dette bør gjelde for forskningsstøttede eller forskningsbaserte tiltak som staten eller andre kunnskapsmiljøer utvikler, og som implementeres i Bufetats tjenesteapparat. Eventuelle nye tiltak med redusert egenandel bør godkjennes gjennom en type akkreditering eller godkjenningssystem, hvor forskningen på tiltaket blir vurdert. Redusert egenandel vil kunne føre til at flere barn og unge får tiltak med dokumentert effekt, og vil videre være en pådriver for at slike tiltak utvikles og etterspørres. Økt etterspørsel, og målet om likeverdig tilbud til barn og unge i hele landet, kan bety at enkelte forskningsbaserte tilbud som i dag finnes i Bufetat må bygges ut.

Staten tilbyr i dag et knippe evidensbaserte tiltak rettet mot barn og unge med alvorlige atferdsvansker, som PMTO, FFT, MST, MTFC samt det forskningsbaserte institusjonstilbudet MultifunC. Dette er tiltak som er relativt korte og intensive, og som også har vist seg å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Rambøll (Rambøll, 2012) foretok i 2012 en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvenser og gevinster for offentlig sektor ved en omlegging av innsatsen rettet mot utsatte barn og unge. Analysen viser at det er betydelig økonomiske gevinstene ved å omlegge innsatsen i retning av tidlig, intensiv og systematisk forebygging, slekts- og nettverksplasseringer og ved å styrke foreldreferdighetene i relasjon til unge med atferdsvansker. Rambølls analyse samsvarer godt med analysen Vista Analyse (Vista Analyse AS, 2010) gjorde på oppdrag fra departementet i 2010. En reduksjon av egenandelen for tiltak med forskningsstøtte vil være et signal til barnevernet om at man er innstilt på å nå målet om et kunnskapsbasert barnevern.

### **Forslag om å opprette et beregningsutvalg i barnevernet**

Buudir foreslår at det opprettes et beregningsutvalg innenfor barnevernet. Et slikt utvalg bør kontinuerlig jobbe med hva det nåværende og fremtidige behovet for ressurser til barnevernet faktisk er. Dette vil sikre at den fremtidige tildelingen av budsjettmidler er mer i tråd med de faktiske behovene innenfor barnevernet. Dette forslaget omtales mer inngående i finansieringsvedlegget (vedlegg 1).

## **Kommunenes egenandel for institusjoner foreslås økt gradvis**

Direktoratet er enig med departementet i at en overføring av finansieringsansvar fra staten ved direktoratet til kommunene vil måtte skje gradvis og samtidig med at kommunenes betalingsansvar økes. Det vil være nødvendig å vurdere konsekvenser og lære av erfaringer underveis.

Vi ser at kommunene vil trenge tid til å bygge opp et velfungerende apparat med et tilstrekkelig spekter av tiltak og rekruttere ansatte med god kompetanse.

For å sikre at barnas behov blir ivaretatt i denne oppbyggingen og for å gi de minste kommunene en mulighet til å bygge opp reserver for å kunne håndtere eventuelle fremtidige institusjonsplasseringer, foreslår vi at økningen i egenandelssatsene bør gjøres over to til tre budsjettår.

## **Øremerking av midlene til kommunene**

Endringene som foreslås i høringen krever tid og ressurser til omstilling i både statlig og kommunalt barnevern for å sikre at barnas behov blir ivaretatt også i en slik omstillingsperiode (jf. forslaget om gradvis overføring av finansieringsansvaret).

I PWC-rapporten på side 106 (PWC, 2011) framgår det at «vårt forslag er at den samlede overføringen fra statlig til kommunalt barnevern øremerkes til barnevern for en begrenset tidsperiode og deretter inngår som en del av rammefinansieringen. Dette er i tråd med tidligere praksis som for eksempel barnehagereformen og kvalifiseringsprogrammet. Øremerking sikrer at kommunene har tilstrekkelige ressurser til å ta den nye rollen innenfor barnevernet.»

Direktoratet støtter PWCs vurderinger og foreslår at midlene til kommunene i en overgangsperiode øremerkes til barnevernområdet, og at dette inngår som en del av vår foreslåtte evaluering.

## **Virkemidler for små kommuner**

Direktoratet ser at reformen vil medføre store utfordringer for mindre kommuner, og at det ligger et stort ansvar på kommunene for på kort tid å kunne tilby et faglig godt og likeverdig tilbud i alle landets 429 kommuner.

I evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet, delrapport D fra PWC (PWC, 2011) om oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern pkt. 6.5, påpeker PWC at det er avgjørende for den foreslåtte modellen at de kommunale barneverntjenestene når en kritisk masse som gjør det mulig for dem å ta på seg et utvidet ansvar og sikre kvalitet, kompetanse og rettssikkerhet i tjenesten. Befolkningsstørrelse i den enkelte kommune er dermed en sentral faktor ved innføring av nye finansielle virkemidler.

De 100 minste kommunene i Norge har under 2000 innbyggere. 34 kommuner har et kommunalt barnevern som driftes med under ett årsverk (flere av disse kommunene deltar i interkommunalt barnevern) og 98 kommuner driftes med under to årsverk i 2012.

Vi mener departementet bør vurdere behovet for presiseringer, justeringer eller overgangsordninger som gjør mindre kommuner bedre rustet til å ta det utvidede ansvaret som ligger i høringsforslaget.

## Behov for evaluering

Det bør gjennomføres evalueringer av de endringene som gjennomføres som følge av lovendringene. Endringene bør også evalueres fortløpende fra innføringstidspunktet. Fafo og NOVAs evalueringsrapport av forvaltningsreformen fra 2004 (Fafo og NOVA, 2011) viser at reformen var underfinansiert. Denne vurderingen har blant annet Stortinget i ettertid sluttet seg til.

## Oppsummering

Direktoratet støtter i all hovedsak departementets forslag til ny finansieringsordning og mener endringsforslagene er et «steg i riktig retning» med hensyn til ansvar- og oppgavefordeling. Vi tror endringene vil føre til mer rendyrkede roller og mer sammenfallende incentiver mellom stat og kommune når det gjelder bruken av det statlige tiltaksapparatet.

Våre reservasjoner er knyttet til hvorvidt det hensyntas at vi driver et differensiert tiltaksapparat og om de små kommunene er i stand til å ta det utvidede ansvaret som ligger i høringsforslaget. Direktoratet legger til grunn at endret finansiering suppleres med pedagogiske virkemidler som veiledere og lignende slik at valgene er basert på kunnskap om kostnader ved tiltakene, samt basert på kunnskap om effekt av tiltakene.

### **3.2 Bedre faglig samhandling mellom stat og kommune (høringsnotatet, pkt. 9)**

BLD påpeker at evalueringer viser at det er gjort mye godt arbeid for å utvikle en konstruktiv faglig samhandling mellom stat og kommune. Samtidig pekes det på klare utfordringer i den faglige samhandlingen. Vi mener at det i tillegg er utfordringer med hensyn til felles fagutøvelse og likeverdighet i barnevernet. Bakgrunnen for dette er at det er få barnevernsaker, få utøvere og begrenset mulighet til å få erfaring og bygge ferdigheter. Å tilegne seg oppdatert faglig kunnskap kan være krevende i små fagmiljø.

Det å ha et lokalt barnevern med god lokal kunnskap, og som samarbeider med andre kommunale aktører, gir mange fordeler. For Bufdir som fagdirektorat er det ikke viktig hvordan man organisatorisk fordeler oppgavene, men at man må ha tilstrekkelige virkemidler for å sikre at utøverne har tilstrekkelig kompetanse og opparbeider seg tilstrekkelig ferdigheter slik at barnas rettsikkerhet og kvalitet i tjenestene blir ivaretatt.

Vi slutter oss i hovedsak til utfordringsbildet slik departementet beskriver det i høringsnotats pkt. 9.3.

Forutsetningene og målsettingene slik departementet beskriver dem i høringsnotats pkt. 9.3:

- ◆ Departementet ser det som hensiktsmessig å tillegge hensynet til tydelig ansvarsfordeling og rolleklarhet stor vekt. Målsettingen er å få til større samsvar mellom forvaltningsnivåenes faglige ansvar og det formelle oppgaveansvaret i barnevernloven.
- ◆ Samtidig må hensynet til å opprettholde et likeverdig barnevern tillegges vekt. God barnevernfaglig kvalitet på arbeidet som utføres er avgjørende for riktige beslutninger om tiltaksvalg. Det er fortsatt store forskjeller mellom kommunene når det gjelder kapasitet og personalressurser i barnevernet; både med hensyn til antallet fagstillinger per barn i tiltak, størrelse på fagmiljø og de ansattes kompetanse. Riksrevisjonen viser til at flere kommuner oppgir at de ikke har de hjelpetiltakene de har behov for. Det gjelder både kommunale tiltak og tiltak fra Bufetat. Dette betyr at hensynet til å ivareta et likeverdig tilbud i hele landet, forutsetter at staten har en tydelig faglig rolle overfor det kommunale barnevernet.

- ◆ Departementet viser til at det er viktig å etablere kunnskap og konsensus i fagfeltet om hva slags hjelp som er til nytte for barn i ulike aldre, målgrupper og situasjoner. Å utvikle gode faglige standarder for hva som er virksom forebygging og riktig tiltaksbruk er i den sammenheng sentralt. Dette må videre følges opp gjennom gode kvalitetsindikatorer.

### **De konkrete forslagene til virkemidler**

Departementet foreslår følgende virkemidler:

- ◆ Kommunen får et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt formelle ansvarsområde.
- ◆ Staten avviker ulovfestede oppgaver som har hatt som intensjon å bidra til et likeverdig kommunalt barneverntilbud. Dette gjelder faglig råd og veiledning i enkeltsaker, utredningsbistand samt ordningen med refusjon av utgifter til hjelpetiltak.
- ◆ Statens arbeid for å bidra til et likeverdig kommunalt tilbud over hele landet skal i større grad foregå i form av generell faglig utvikling, som i utarbeidelse av felles standarder og veiledning på hva som er god saksbehandling og kvalitet i det kommunale barnevernet, samt opplæring i kartleggingsmetodikk, utredningsmaler etc.
- ◆ Staten har videre ansvar for å holde et institusjonstilbud av høy kvalitet og vil i forbindelse med plasseringer av barn utenfor hjemmet både bidra inn i en faglig dialog med kommunen om tiltaksvalg og ha ansvar for å finne frem til riktig institusjonsplass ut fra barnets behov.
- ◆ Kommunens vurdering skal være avgjørende for valg av type tiltak.
- ◆ Staten har siste ordet ved beslutning om valg av institusjonsplass.
- ◆ Krav om at kommunen i saker til fylkesnemnda legger frem statens begrunnede tilbud om institusjonsplass.
- ◆ Bufetat skal fortsatt implementere og drifte forskningsbaserte tiltak som for eksempel MST og FFT.
- ◆ Endre Barnevernlovens regler (§ 2-2) om organisering av statlig barnevernmyndighet slik at den tilpasses den faktiske organisatoriske inndelingen av statlig barnevernmyndighet.
- ◆ Bistanden til kommunene skal spisses til å bistå med plasseringer utenfor hjemmet og generelle veilednings- og opplæringsoppgaver.
- ◆ Videreutvikle samarbeidsprosjekter som sikrer god faglig dialog – opprettelse av fagråd.

### **Direktoratets vurderinger**

Direktoratet mener at virkemidlene som foreslås kan bidra til bedre samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern. Det er viktig å se forslagene om bedre samhandling i sammenheng med forslagene i del 3 om styrket rettsikkerhet. Som nevnt mener direktoratet at det er utfordringer med hensyn til felles fagutøvelse og likeverdighet i barnevernet. Samlet sett vil virkemidlene kunne bidra til felles fagutøvelse i barnevernet, samt bidra til et mer likeverdig tilbud. I tillegg mener direktoratet at utrederansvaret og hjelpetiltakene bør styrkes. (Se våre forslag under).

Direktoratet er enige i at det er behov for tydeligere avklaring av ansvaret mellom kommunalt og statlig barnevern og støtter en klarere ansvarsfordeling. Det foreslås imidlertid å legge mer ansvar til kommunene.

Direktoratet vil igjen påpeke utfordringene ved et ytterligere desentralisert tilbud. I og med at kommunenes tjenester ikke er evaluert har vi liten systematisert kunnskap om det kommunale barnevernet i dag. Etter direktoratets syn er det ikke viktig hvordan tjenestene er organisert, men vurderer det som viktig at man har en tydelig ansvarsdeling og at det stilles klare krav til fagutøvelsen i tjenesten, slik departementet foreslår.

Det utøves mye faglig godt arbeid i det kommunale barnevernet i dag. Samtidig har Helsetilsynet (Helsetilsynet, 2012) og Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2012) påpekt at mange kommuner har store mangler når det gjelder styring og oppfølging av barnevernstjenestene, samt mangelfull dokumentasjon på hva som gjøres av vurderinger og vedtak.

Direktoratet støtter forslaget om en hjemmel til en ny forskrift som regulerer samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet. Legalitetsprinsippet medfører at kommunen ikke kan pålegges forpliktelser uten at det er hjemmel for det i lov eller i forskrift i medhold av lov. På den bakgrunn ser vi fram til en ny forskrift som regulerer samhandlingen mellom stat og kommune.

### **Særskilt om utredningsansvaret**

Direktoratet vil bemerke at utredninger er et viktig grunnlag for vedtak etter barnevernloven, både frivillige eller pålagte hjelpetiltak, fosterhjems plasseringer eller institusjons plasseringer. Gode undersøkelser og utredninger er en viktig forutsetning for at det enkelte og barn og den enkelte familie får riktig tiltak tilpasset barnets behov, og danner samtidig grunnlag for videre konkretiseringer og målformuleringer i tiltaks- og behandlingsplaner. Det gjelder også for det mer differensierte og spesialiserte statlige tjenestetilbudet. Det er viktig at gode utredninger bidrar til å redusere risiko for feilplasseringer og feilbehandling.

I høringsnotatet forslår departementet følgende:

- ◆ Hensynet til rolleklarhet og et tydelig faglig ansvar for kommunen tilsier at kommunen har utrederansvaret fullt ut.
- ◆ Staten bør ikke lengre bistå kommunen med utredningsarbeid.
- ◆ Staten bør i stedet kunne tilby kommunene generell utrederkompetanse i form av opplæring i bruk av utredningsverktøy el.
- ◆ Staten bør i en overgangsfase tilby faglig utrederbistand til kommuner som trenger dette.
- ◆ At kommunen har utrederansvaret forutsetter at staten legger kommunens utredning til grunn for vurderingen av hvilket tiltak som er egnet for barnet.
- ◆ I de tilfeller der staten mener utredningen er mangelfull, kan staten etterspørre ytterligere utredning fra kommunen som ledd i den faglige dialogen med kommunen om tiltaksvalg. Departementet ser fordeler og ulemper med å gi staten en hjemmel til å kreve ytterligere utredning fra kommunen, og ber om høringsinstansenes syn for å få et bedre beslutningsgrunnlag. Departementet foreslår at en slik hjemmel i så fall tas inn i forskrift og vil ta nærmere stilling til spørsmålet i forbindelse med eventuell utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune.
- ◆ Riktige plasseringer i bestemte institusjoner vil i noen tilfeller kunne forutsette ytterligere utdypet informasjon om barnet, eventuelt utredning i form av egne kartleggingsverktøy. Et mer differensiert institusjonstilbud vil øke behovet for slik kartlegging. Kartlegging i statens regi, skal være en mulighet i mer sjeldne tilfeller der det vurderes som faglig nødvendig. Departementet vil komme nærmere

tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med eventuell utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune.

Etter direktoratets oppfatning er det mange gode forslag her. Flere av intervensjonene som barnevernet gjør er svært inngripende og krever høy kompetanse både barnevernfaglig og juridisk. Intervensjonene er få i antall på landsbasis, og særlig på kommunenivå. Som nevnt tidligere var det totalt sett 807 saker om omsorgsovertakelse i landet i 2010. Dette utgjør i snitt én til to saker i en kommune med 10 000 innbyggere. I små kommuner er det både få ansatte og et sårbart kompetansemiljø, men også i større kommuner vil omfanget av saker være få for den enkelte saksbehandler.

I utredningene og vurderingene som leder frem til inngripende vedtak må rettsikkerhet, spesialisert kompetanse og likeverdighet i utredningene ivaretas. En mulighet er å samle kompetansen på utredninger i statlige sentraliserte enheter. Dersom man velger å beholde ansvaret for utredningene lokalt/kommunalt, foreslår direktoratet at statlig regional myndighet, etter anmodning fra kommunen, skal bistå barneverntjenesten i kommunene med utredninger. Dette kan reguleres i lovbestemmelse, for eksempel i § 2-3, 2. ledd. Alternativt kan den foreslåtte forskriftshjemmelen om samhandling mellom stat og kommune benyttes til å regulere dette, under forutsetning at det anses å være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.

Direktoratet vil foreslå at departementet tar initiativet til å etablere og regulere godkjennings-/sertifiseringsordninger og resertifiseringsordninger for de som skal gjøre utredningene. Vi mener det særlig er aktuelt for de utredningene som ligger til grunn for omsorgsovertakelser, men kan også være aktuelt for utredninger som er grunnlag for tvangsplassering etter atferdsbestemmelsen § 4-24. Godkjennings-/sertifiseringsordninger må etter direktoratets oppfatning reguleres i lov eller forskrift hjemlet i barnevernloven.

Vi har merket oss at Oslo kommune, som har en liknende finansieringsmodell og ansvarsmodell (med unntak for den foreslåtte faglige normerende rolle for staten) som foreslått i høringsnotatet, bistår bydelene med utredninger. Følgende fremgår av Utviklingsplan 2010-2012 pkt. 3.2. om prioriterte utviklingsområder: *«Etterspørselen etter utredninger har variert, men samlet sett gått noe ned. Likevel viser bydelene til et ønske om utredning fra etaten, men i en annen form enn tidligere. Kjentegn ved dagens utredninger er at disse i hovedsak gjennomføres når barn, ungdom og eventuelt familier er i institusjon. Bydelene ønsker et mer differensiert utredningstilbud enn det etaten kan tilby i dag».*

Bydelene i Oslo kommune har et større befolkningsgrunnlag og større tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft enn gjennomsnittskommunene i Norge. Dette kan tilsi at behovet for bistand til utredninger er større for flere av landets kommuner, enn i bydelene i Oslo kommune.

Direktoratet ser frem til utarbeidelse av forskrift om samhandling mellom stat og kommune om disse spørsmål.

### **Særlig om hjelpetiltak**

Tall fra SSB viser at 52 100 barn og unge mottok tiltak fra barnevernet i 2011. Nesten 84 prosent av disse barna mottok hjelpetiltak. 38 prosent av disse barna mottok råd og veiledning med 19 600 tiltak, 22 prosent hadde besøkshjem og 20 prosent av barna mottok økonomisk hjelp. Bruk av MST, PMTO og andre

kunnskapsbaserte hjelpetiltak som for eksempel DUÅ, Marthe Meo, Familieråd, ICDP (universalt tiltak), ART, og FFT, herunder tiltak for å styrke foreldreferdigheter er andelsmessig lav i barnevernet. Tilgangen på slike hjelpetiltak er også begrenset. Departementet påpeker også i pkt. 15 i høringsnotatet at barnevernsstatistikk viser et høyt forbruk av hjelpetiltak som i begrenset grad styrker foreldreferdigheter, barnets utvikling og samspillet mellom barn og foreldre. I statistikken går det frem at hjelpetiltak som barnehage, støttekontakt, økonomisk hjelp osv. er hyppig brukt. Tiltakene er typiske avlastningstiltak som ikke nødvendigvis i seg selv styrker foreldreferdighetene eller bedrer samspillet mellom foreldre og barn.

Når det gjelder kommunale hjelpetiltak finnes det lite forskning om hvorvidt tiltakene virker, og tiltakene er i liten grad evidens- eller kunnskapsbaserte. En analyse som Rambøll har gjort for Social- og Integrasjonsministeriet i Danmark (Rambøll, 2012), viser at det er store gevinster både menneskelig og økonomisk dersom kommunene bruker metoder med dokumentert effekt (evidensbaserte tiltak).

På tross av en lovfestet plikt til regelmessig å evaluere hjelpetiltak, påpeker Riksrevisjonen i sin rapport om undersøkelse om det kommunale barnevernet (Riksrevisjonen, 2012), at det i flere saker ikke blir gjennomført en evaluering av iverksatte hjelpetiltak, og at evalueringer først blir gjennomført etter at tiltaket har vart i lang tid. Dette er også påpekt av Helsetilsynet i tilsynets rapport (Helsetilsynet, 2012), som er en oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern. Videre bemerker Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2012) at dokumentasjonen i mange tilfeller er begrenset.

Det er viktig å sikre at barn som mottar hjelpetiltak, får tiltak som fungerer etter formålet. Direktoratet mener at økt tilgang til tiltak med forskningsstøtte og evidensbaserte tiltak, samt styrking av forskning og evaluering, er nødvendig for å få til en mer kunnskapsbasert utvikling i barnevernet. Tiltak som ikke har forskningsstøtte, men som ønskes brukt eller som er i bruk i barnevernet, bør evalueres og vurderes med hensyn til effekt. Det bør legges til rette for tilgang til forskningsstøttede tiltak som har som mål å bedre omsorgskompetansen for omsorgspersonene for barn i alle alderstrinn og utviklingsnivå. Målsettingen må være et bredspektret og kunnskapsbasert tjenestetilbud som møter det enkelte barns identifiserte behov. Etter direktoratets oppfatning må staten ha et nasjonalt ansvar for forskning, utvikling, implementering og kvalitetssikring av kunnskapsbaserte og evidensbaserte tiltak, slik høringsnotatet selv peker på.

Direktoratet foreslår at departementet ser på ulike virkemidler som kan bidra til virksomme hjelpetiltak og bruk av riktige hjelpetiltak tilpasset barn og familiers behov. Sannsynligheten for at det vil utvikles et privat marked for slike hjelpetiltak tilsier også at det er behov for virkemidler for styrke det faglige innholdet og kompetansen. Mulige virkemidler kan være å etablere en godkjenningsordning for kommunale hjelpetiltak, som omfatter faglig innhold og hvem som kan utføre tjenesten. Direktoratet ser for seg at ordningen primært bør gjelde for strukturendrende tiltak, som blant annet har som målsetting å øke foreldreferdigheter, utvikle samspill, ansvarliggjøre de involverte og aktivere nettverk rundt barnet. Andre virkemidler kan være utvikling av faglige veiledere og/eller retningslinjer.

### **Særskilt om statens generelle faglige rolle overfor kommunene - Forslag om å endre statens mer operative rolle til en mer generell faglige rolle ovenfor kommunene**

Det statlige barnevernet blir i dag faglig styrt av direktoratet. Direktoratet har ikke et veiledningsansvar for kommunene. Det finnes ikke et nasjonalt kunnskapsmiljø eller et direktorat som har ansvar for å følge med på barnevernet, slik man for eksempel har det på helseområdet. BLD foreslår å endre statens mer operative rolle (knyttet til enkeltsaker) til en mer generell faglige rolle ovenfor kommunene. Dette inkluderer at staten



skal ha en mer normgivende rolle overfor kommunene, blant annet gjennom å kunne utarbeide retningslinjer, faglige standarder og veiledere for kommunalt barnevern.

Departementet ser at sterke hensyn taler for at statens faglige bistand for å ivareta et likeverdig tilbud i kommunene foretas i form av generell opplæring og faglig veiledning. BLD påpeker at slik faglig veiledning blant annet må hente sin legitimitet gjennom gode prosesser som synliggjør et kunnskapsgrunnlag og forankring i fagmiljø. Det er derfor viktig å etablere kunnskap og konsensus i fagfeltet om hva slags hjelp som er til nytte for barn i ulike aldre, målgrupper og situasjoner. Departementet fremholder at det også må utvikles gode kvalitetsindikatorer i barneverntjenesten, og faglige standarder for hva som er virksom forebygging og riktig tiltaksbruk (best practice) i det kommunale barnevernet. Et slikt arbeid bør fortsatt inkludere utvikling og formidling av forskningsbaserte hjelpetiltak.

Departementet fremholder videre at formålet må være å bygge på etablert kunnskap, men også ha ansvar for å frembringe ny kunnskap og utvikle nye, kunnskapsbaserte tiltak i barnevernet. Slik kunnskapsoppbygging vil ha fordel av å samles i større enheter. I tillegg bør i følge BLD det faglige mandatet også inkludere ansvar for å gi opplæring til kommunene i bruk av kartleggingsverktøy og annen utredningsmetodikk. På denne måten vil en også få en bedre samlet oversikt over den faktiske tilstanden i det kommunale barnevernet. Departementet påpeker at god faktakunnskap er viktig av hensyn til barna og politikktutviklingen, både i stat og kommuner, men også av hensyn til behovet for å fange opp uheldige utviklingstrekk i tide og møte problemene offensivt før de er for store.

Departementet går ikke her nærmere inn i en konkretisering av et slikt faglig oppdrag eller i spørsmålet om hvordan en slik funksjon bør organiseres, men ønsker høringsinstansens syn på hvorvidt det ses som hensiktsmessig å endre statens faglige oppdrag overfor kommunene fra dagens operative rolle til en generell faglig rolle overfor kommunene. Departementet etterspør høringsinstansenes syn på hvorvidt det er et behov for en nasjonal aktør som sammenstiller og tilrettelegger for nasjonale faglige standarder og veiledning. Direktoratet mener dette bør ivaretas innenfor rammene av en fagdirektoratsrolle.

Direktoratet viser til de krav til kunnskapsbase som stilles til øvrige velferdstjenester nasjonalt og internasjonalt. Barnevernet bør også ta del i denne utviklingen ved at oppsummert kunnskap gjøres tilgjengelig, at felles retningslinjer og verktøy utarbeides, uavhengig av om tjenesten leveres av kommune eller stat. Dette er viktig for barnevernets legitimitet, det er nødvendig at omverdenen og samarbeidspartnere kan få innsikt i hvordan tjenesten utøves og hvilke samhandlingsflater som forventes. Med tilfanget av ny forskning er det behov for nasjonale aktører som understøtter prosesser og setter nasjonale standarder. Dette er særlig viktig med et desentralisert tiltaksapparat. Det finnes i dag mye erfaringsbasert kunnskap i kommunene og flere små kunnskapsmiljø som hver for seg utvikler kunnskap på barnevernsområdet. Dette er ikke nok for å sikre likeverdig praksis. Det må være et noen som har et nasjonalt ansvar for å sørge for at det blir sammenstilt kunnskap, både erfarings-, kunnskaps- og forskningsbasert. Videre må det tilrettelegges for prosesser slik at alle aktører, herunder brukerorganisasjoner, trekkes inn i arbeidet med å lage nasjonale standarder og retningslinjer.

Oppbygging av et eget fagdirektorat for kommunalt barnevern vil kreve tilførsel av ressurser. Det er ingen som har denne oppgaven i dag. Barnevernet er et lite fagområde - også nasjonalt. Bufdir mener direktoratsoppgavene for det statlige og kommunale barnevernet bør samles i et felles fagmiljø. Vi foreslår

primært at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal ivareta denne rollen. Dersom den nasjonale fagrollen legges et annet sted, foreslår vi at den legges til Helsedirektoratet.

## **Utfordringer med høringsnotatets forslag om oppgave- og ansvarsfordeling i barnevernet**

Under følger utdyping av noen av direktoratets vurderinger knyttet til utfordringer for det kommunale og statlige barnevernet. Vurderingene er gjort i lys av hovedmålsettingene om riktig tjenestetilbud av tilstrekkelig kvalitet for det enkelte barn. Vurderingene er også foretatt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

### **Om saker som er få i antall i en gjennomsnittlig kommune**

Forslagene til finansieringsordning og ansvarsfordeling i høringsnotatet innebærer at kommunale barneverntjenester i større grad skal forvalte tiltak som er til barnets beste. Dette forutsetter at det er kompetanse (barnevernfaglig og juridisk), kunnskapsbaserte virkemidler og ressurser i kommunene til å ivareta disse oppgavene.

Når det offentlige ved barneverntjenestene griper inn eller lar være å gripe inn i barn og familiers liv, kan det ha store konsekvenser for barn og familiers utvikling. Flere av intervensjonsmulighetene som barnevernloven gir er svært inngripende for barn og familier. Sakene er ofte svært komplekse og krever god faglig og juridisk skjønnsutøvelse. Når det offentlige intervensjoner i barn og familiers liv må vi være sikre på at intervensjonene og tiltakene vi setter inn er trygge, sikre og virkningsfulle, og at vi bedrer situasjonen for barnet. Dette forutsetter høy barnevernfaglig og juridisk kompetanse hos det offentlige som forvalter intervensjonshjemplene og tiltakene. Flere av intervensjonstypene og tiltakene som tilbys er få i antall i nasjonal, men særlig i kommunal målestokk. Mange av landets kommuner er små med få innbyggere og antall ansatte i barneverntjenesten. Uansett hvor mye ressurser som tilføres kommunene vil flere av kommunene vanskelig kunne bli gode på saker som uansett vil være få i antall for den enkelte kommune. Dette forutsetter etter vår oppfatning også et nasjonalt ansvar for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring, herunder forskning, tiltaksutvikling og implementering av ny kunnskap. I disse perspektivene blir spørsmål om oppgave-, ansvars- og finansieringsfordeling mellom stat og kommune i barnevernet sentrale.

Den foreslåtte endringen kan ligne på endringene i samhandlingsreformen (helse) med mer ansvar til kommunene. Forskjellen er at omsorgstjenesten er stor og har helt andre muligheter å utvikle felles god praksis og ferdigheter. Som tidligere nevnt er det over 100 000 kommunalt ansatte i helse- og omsorgstjenesten, mens det i følge KOSTRA er i overkant av 4 000 i kommunalt barnevern. Helse- og omsorgstjenestene i kommunene forvalter ikke ansvaret for pasienter mens de er i sykehus, slik det kommunale barnevernet gjør mens barna er i det spesialiserte barnevernet.

### **Om interkommunalt samarbeid**

Departementet fremholder at økt kommunal egenbetaling for institusjonsplasser kan være spesielt utfordrende for enkelte kommuner, og spesielt for små kommuner med små barnevernbudsjetter. Departementets forslag om en økning i egenbetaling ved bruk av statlige tiltak forutsetter at den enkelte kommune enten har tilstrekkelig fleksibilitet i budsjettene til å håndtere dette, eller løser dette gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid. Departementet vil i samråd med kommunesektoren og berørte departementer se nærmere på tiltak som ytterligere motiverer til inngåelse av interkommunalt samarbeid på barnevernområdet. Direktoratet påpeker at interkommunalt samarbeid også kan bidra til løsninger der små kommuner forvalter få ansatte og begrenset kompetanse i barneverntjenesten. Som nevnt tidligere

viser tall fra SSB, KOSTRA at pr. 31.12.2011 har 161 av landets 429 kommuner et interkommunalt samarbeid om barnevern.

Direktoratet vil allikevel påpeke at kommunene uansett ikke er forpliktet til slikt interkommunalt samarbeid. Staten kan stimulere til, men i utgangspunktet ikke regulere innhold og ansvarsfordeling mellom kommuner i slikt samarbeid. Det ligger også en risiko for ansvarspulverisering og uklarheter for brukerne om hvem de skal henvende seg til og hvem som er ansvarlig.

I evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet, delrapport D fra PWC (PWC, 2011) om oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern pkt. 6.5, påpekes det som tidligere nevnt at det er avgjørende for den foreslåtte modellen at de kommunale barneverntjenestene når en kritisk masse som gjør det mulig for dem å ta på seg et utvidet ansvar og sikre kvalitet, kompetanse og rettssikkerhet i tjenesten.

PWC fremholder videre: *«Det kan være en initial fare for at man ikke klarer å etablere store nok kommunale enheter til å få den nødvendige kritiske masse for en barnevernstjeneste med utvidede oppgaver. I så fall vil tilbudet bli mindre likeverdig enn det vi har i dag, der fagteamene, på tross av svakheter med modellen, bidrar til å utjevne tilbudet i barnevernet.»*

PWC påpeker også at *«man også vil kunne støte på utfordringer knyttet til interkommunalt samarbeid. Selv om det er gode eksempler på vellykkede samarbeid, kjenner vi til at mange kommuner er skeptiske, fordi interkommunale samarbeid krever stor grad av koordinering. Strid om lokalisering, fordelingskonflikter og manglende forståelse for samarbeid i kommunene kan være forhold som kan stå i veien for interkommunale samarbeidsmodeller. I tillegg kan det være utfordringer knyttet til åpenhet og samhandling mot andre kommunale instanser.»*

### **Behov for overgangsordninger**

Dersom staten skal avvikle ulovfestede oppgaver som faglig råd, veiledning, utredningsbistand i enkeltsaker er direktoratet enig med departementet at Bufetat gradvis trapper ned sin faglig bistand til kommuner.

## **4. Forslagene i del 3 – Styrket rettsikkerhet for barna i barnevernet**

Direktoratet støtter som nevnt i all hoved sak alle forslagene til virkemidler i del 3 som skal styrke barnas rettsikkerhet og brukermedvirkning. Vi vil særlig fremheve forslaget i pkt. 12, om å lovfeste krav til forsvarlighet i barnevernloven, og departementets redegjørelse for forsvarlighetsbegrepet i høringsnotatet og at beskrivelsen av dette knyttes til hva som til en hver tid er god praksis.

Direktoratet mener det økte fokuset på forsvarlighetsbegrepet må ses i sammenheng med behovet for en nasjonal aktør som sammenstiller og tilrettelegger for nasjonale faglige retningslinjer og standarder, samt veiledning. Vi vil også fremheve forslaget om å lovfeste barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson i pkt. 13. Direktoratet vil også fremheve departementets forslag i pkt. 15, om at hjelpetiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bør være av strukturendrende karakter. Det vil si at de bør ha som formål å bidra til positiv endring og utvikling i familien gjennom å styrke foreldreferdighetene og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. Hjelpetiltak av kompenserende karakter bør i større grad brukes som et supplement til endringstiltakene.

I det følgende vil direktoratet gi kommentarer til noen av forslagene i del 3. Vi vil også fremheve noen av de gode vurderingene som fremgår av høringsnotatet. De av forslagene vi ikke gir innspill til støtter vi.

### **Lovfeste krav til forsvarlighet i barnevernloven (høringsnotatet, pkt. 12)**

Direktoratet støtter departementets forslag om å etablere et forsvarlighetskrav, og vil særlig fremheve følgende fra høringsnotatet:

*«I likhet med helse- og sosiallovgivningen, er det viktig at det også på barnevernområdet innføres en rettslig standard som setter krav til faglig forsvarlige tjenester. Dette vil etter departementets oppfatning gi et viktig signal både til tjenesten og til brukerne. Dessuten vil det styrke tilsynsmyndighetenes muligheter til å kontrollere forsvarligheten av tjenesten.»*

*«Hovedformålet med å lovfeste gjeldende rett om at tjenester og tiltak etter loven skal være forsvarlige, er å understreke og tydeliggjøre kravet. Bestemmelsen vil både omfatte tjenester og tiltak som ytes av kommunens barneverntjeneste og av det statlige barnevernet.»*

*«Et lovfestet krav om forsvarlighet vil være en såkalt rettslig standard. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet vil bestemmes av normer utenfor selve loven». «Formålet med barnevernloven og prinsippet om at det skal legges avgjørende vekt på hensynet til det enkelte barnets beste vil være grunnleggende utgangspunkter for å fastlegge det nærmere innholdet i kravet. Også anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer i samfunnet og i forvaltningen vil kunne bidra til å fastsette det nærmere innholdet. Dette innebærer at innholdet i forsvarlighetskravet vil endre seg over tid i takt med utvikling av fagkunnskap og kompetanse på barnevernområdet. Forsvarlighetskravet vil også bli tydeliggjort gjennom det tilsynet som utøves av tilsynsmyndighetene».*

*«Ved å innføre et lovfestet forsvarlighetskrav vil tilsynsmyndigheten også kunne konstatere avvik med hjemmel i forsvarlighetskravet, enten alene eller i kombinasjon med barnevernlovens øvrige bestemmelser».*

*«Det å sørge for forsvarlige tjenester er en kontinuerlig prosess som krever systematisk arbeid med kvalitetsforbedring. Det kan for eksempel komme nye faglige retningslinjer eller annen ny fagkunnskap som må vurderes og implementeres. Det vil også regelmessig oppstå endringer i brukernes behov som kommunen må ta høyde for i arbeidet med å sikre forsvarlige tjenester».*

Departementet legger til grunn at lovfesting av krav om forsvarlige tjenester ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Direktoratet vil påpeke at det å bygge en ny statlig rolle, som skal være nasjonalt førende også for kommunene når det gjelder grunnlaget for innholdet av faglig forsvarlig drift, vil koste penger.

### **Lovfeste barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson (høringsnotatet, pkt. 13)**

Direktoratet støtter departementets forslag og vurderinger i sin helhet. Departementet fremholder i høringsnotatet at de vil ta initiativ til at det utarbeides retningslinjer som gir barneverntjenesten god veiledning til hvordan man kan sikre at barn og unges rett til medvirkning kan ivaretas. Direktoratet ber departementet vurdere en forskriftshjemmel om barns rett til medvirkning som gjelder både statlig og kommunalt barnevern. I tillegg til legale virkemidler mener direktoratet at det er behov for

kompetansehevende tiltak både i statlig og kommunalt barnevern for å snakke med barn og ivareta brukermedvirkning.

### **Vurdering av begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker i barnevernloven (høringsnotatet, pkt. 14)**

Direktoratet er enig med departementet i at ord og begreper kan påvirke forholdet mellom ansatte i barnevernet og de barn og familier de skal hjelpe. Forslag til endringer i begrepsbruken blant annet fra Barnevernproffene og Barnevernpanelet, bør derfor tas på alvor. Etter vår oppfatning, bør det legges stor vekt på hva ulike brukerorganisasjoner mener i dette spørsmålet. Det er viktig at barn, unge og foreldre forstår og kan identifisere seg med de begreper som brukes i barnevernet. Vi vil anbefale at departementet utfordrer brukerorganisasjonene bredt til å komme med et samlet innspill til begreper.

### **Lovfeste formålet med hjelpetiltak (høringsnotatet, pkt. 15)**

Det foreslås at bvl. § 4-4 annet ledd endres slik at formålet med tiltakene fremgår av lovteksten og at eksemplene på hjelpetiltak som nå ligger i lovteksten fjernes. Hjelpetiltak skal ha som formål å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

Direktoratet støtter forslaget, og vil særlig fremheve departementets vurderinger i høringsnotatet: *«Kompenserende hjelpetiltak utgjør i dag en stor del av iverksatte tiltak i det kommunale barnevernet. Eksempler på kompenserende tiltak som ofte er i bruk er støttekontakt, besøkshjem og økonomisk støtte. Strukturendrende tiltak skaper mer varige endringer i familien. Endringene skjer blant annet ved å øke foreldreferdigheter, utvikle samspill, bygge opp foreldrenes kompetanse, ansvarliggjøre de involverte og aktivere nettverk rundt barnet. Eksempler på strukturendrende tiltak er De utrolige årene(WS), Marte-Meo, Parent Management Training – Oregonmodellen (PMTO) og Familieråd.*

*Dersom hjelpen barnevernet gir skal bidra til å forebygge at problemer eskalerer og utvikles til omsorgssvikt og/eller avvikende atferd hos barna, mener departementet at tiltakene som settes inn i hjemmet i større grad bør være av strukturendrende karakter. Det vil si at de bør ha som formål å bidra til positiv endring i familien gjennom å styrke foreldreferdigheter og bedre samspillet mellom barn, unge og foreldre. I en del tilfeller vil det imidlertid være riktig å sette inn tiltak av mer kompenserende karakter. Departementet ser likevel at slike tiltak i større grad bør brukes som et supplement til endringstiltakene».*

*«Departementet er kjent med at en god del av barnevernets ressurser brukes på det som kan forstås som "lav-risiko"-familier med utfordringer knyttet til levekår snarere enn omsorgssvikt. Gjennom forskningsprosjektet "Det nye barnevernet" er det blant annet avdekket at hjelp fra barnevernet av mer varierende forebyggende karakter er utbredt. Det vises til at en betydelig del av familiene som får hjelpetiltak fra barnevernet har levekårsutfordringer og velferdsbehov, uten at det foreligger akutt risiko for omsorgssvikt eller avvikende atferd hos barna. I slike tilfeller bidrar barnevernet med praktisk hjelp, avlastning og økonomisk bistand til familiene.*

*Det kan forklare den hyppige bruken av økonomisk stønad som hjelpetiltak. I 2010 var det i følge tall fra SSB 10 550 barn og unge som mottok økonomisk hjelp fra barnevernet. Å yte økonomisk stønad til utsatte barn og unge og deres familier er imidlertid en oppgave som fortrinnsvis ligger hos arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), og ansvaret for å ivareta barn som vokser opp i lav-inntektsfamilier er presisert i*

*den nye loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I lov om sosiale tjenester fra NAV som trådte i kraft 1. januar 2010, fremgår det i formålsparagrafen at loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.»*

### **Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring (høringsnotatet, pkt. 17)**

Bufdir støtter forslaget om å regulere barneverntjenestens ansvar for å følge opp barn som sitter i varetekt eller gjennomfører fengselsstraff. Dette er viktig både når det gjelder barn og unge som tidligere har hatt kontakt med/tiltak fra barnevernet og de som ikke har hatt det. Forslaget til nytt annet ledd i § 3-5 regulerer kontakten barneverntjenestens skal ha med kriminalomsorgen. Etter direktoratets oppfatning bør departementet vurdere om det i tillegg er grunn til å pålegge barneverntjenesten jevnlig kontakt med barnet/ungdommen.

Av Rundskriv Q-13/2011 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011) om ettervern og departementets brev til direktoratet av 22. mai i år angående ettervern, fremgår det at formålet med bestemmelsen om ettervern i § 1-3 er å tilrettelegge for god overgangsfase fra barnevernets omsorg til et selvstendig voksenliv.

Departementets forslag innebærer at Bufetat vil ha plikt til å tilby plass i barneverninstitusjon for unge over 18 år som aldri har vært plassert i en barneverninstitusjon eller mottatt andre tiltak fra barnevernet, dersom kommunal barneverntjeneste fatter vedtak om slikt etterverntiltak og den unge samtykker til det. Unge over 18 år med atferdsvansker som er plassert på grunnlag av samtykke, er en faglig utfordring i våre tiltak. Det er grunn til å tro at flertallet av de unge over 18 år som har sonet fengselsstraff vil ha atferdsvansker. Rettighetsforskriftens bestemmelser om tvang vil ikke være anvendelig utover det den unge selv samtykker til og det som fremgår av nødverge- og nødrettsprinsipper. En større gruppe slike unge i våre tiltak vil kunne føre til at vi må ha egne tiltak for denne målgruppen, fordi disse unge ikke bør være sammen med barn/unge under 18 år som har atferdsvansker, og som skal være på rammer som fremgår av rettighetsforskriften.

Ved beregning av økonomiske konsekvenser legger departementet til grunn en gjennomsnittspris for tiltak fra statlig barnevern og en statistisk prosentandel for hvor mange barn i barnevernet som mottar tiltak fra det statlige barnevernet. Etter direktoratets vurdering, er det naturlig å legge til grunn at mer enn 10 % av denne gruppen unge kan være aktuelle for institusjonstiltak, og at utgiftene til tiltakene vil være høyere enn gjennomsnittet for statlige tiltak. Utgiftene må derfor forventes å bli høyere enn det departementet legger til grunn. Uansett vurderer vi denne målgruppen til å være begrenset. Her er det derimot viktig å etablere et felles faglig ståsted for hvilke type tilbud som er riktig for denne målgruppen.

### **Tilsynsansvaret for barn i fosterhjem legges til kommunen (høringsnotatet, pkt. 20)**

Direktoratet støtter forslaget i høringsnotatet og viser til Bufdirs høringsuttalelse til NOU 2012: 5 Bedre beskyttelse av barns utvikling (Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet, 2012). Vi vil fra vår høringsuttalelse til NOU 2012:5 fremheve følgende:

*«Det finnes eksempler på at det har forekommet omsorgssvikt og overgrep i fosterhjem hvor det har vært omfattende tilsyn og oppfølging. Direktoratet finner derfor grunn til å problematisere hvorvidt endrede tilsynsordninger, er egnet virkemiddel for å forebygge, avdekke og hindre omsorgssvikt. Etter vår oppfatning bør det ses nærmere på hvilke virkemidler som er hensiktsmessige for å forebygge og redusere risikoen for*

*omsorgssvikt i fosterhjem. Et eksempel på et slikt virkemiddel kan være å gjøre opplæring, kvalitetssikring og veiledning obligatorisk for alle fosterforeldre. Dette kan ikke erstatte tilsynsordninger, men kan bidra til å kvalitetssikre hjemmene, samt sikre bedre faglig oppfølging i tiltakene. Dette vil etter vår oppfatning bidra til å forebygge og hindre utilsiktede flyttinger. Et annet virkemiddel er at det i større grad enn i dag sikres kontinuerlige samtaler med barn og unge som er plassert i fosterhjem.»*

### **Utvide tilsynet med statlig barnevern (høringsnotatet, pkt. 22)**

Direktoratet er positiv til at tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å føre tilsyn med tiltak og tjenester som ytes av det statlige barnevernet, og er enig i at tilsyn vil ha forutsetninger for å avdekke forhold som kan være vanskelig å fange opp internt og dermed bidra til å bedre kvaliteten og forebygge svikt. Direktoratet er også enig med departementet i at tilsynet vil gi etaten økt kompetanse og bevissthet om lovlighetskravene som gjelder for tjenester og tiltak, og dermed bidra til kvalitetsutvikling. Etter direktoratets oppfatning vil det ikke være av stor betydning hvorvidt tilsynet får en hjemmel til å gi pålegg om retting av mangler, ettersom etaten uansett vil foreta rettinger dersom tilsynet konstaterer regelbrudd. utfordringer vil bare oppstå dersom det er motstrid mellom tilsynets vurdering og lovtolkning/instruks fra departementet slik som høringsnotatet påpeker.

Med hilsen

Mari Trommald (e.f)  
direktør

Marit Gjærum  
avdelingsdirektør

Vedlegg:

- ◆ Finansieringsvedlegg (vedlegg 1)
- ◆ Tabeller (vedlegg 2)
- ◆ Kilder (vedlegg 3)