



Barne-, likestillings- og inkluderingsdep.
Postboks 8036 Dep.

0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
12/5507-4 F40 &13
Ingrid Buset / tlf.

Dato:
02.11.2012

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN

Fagforbundet viser til høyringsnotat om endringar i barnevernlova.

Vi vil først peike på at ansvarsfordelinga mellom statleg og kommunalt barnevern har vore ein kime til ueinigheit og usikkerheit, og det er viktig at desse problema blir løyst. Det er derfor positivt at høyringsnotatet adresserer samhandlingsproblema i barnevernsektoren.

Fagforbundet meiner at eit sterkt og sjølvstendig kommunalt barnevern med høg kompetanse kan yte gode tenester. Den kommunale førstelinjetenesta er nærast born og unge, og har gode føresetnader for å ivareta born og unge med behov for barnevernets tenester. Vi er glade for at høyringsnotatet anerkjenner dette. Barneverntenesta er avhengig av engasjerte, kompetente og trygge medarbeidarar, med tilgang på gode tiltak og nødvendige ressursar. Vi er samde i at ein styrking av den kommunale førstelinjetenesta er ein føresetnad for å betre kvaliteten på tenestene og det førebyggjande arbeid. Dette er målsetjinga med mange av endringane som er føreslått, og det er svært positivt, men vi er usikre om det har blitt valt riktig finansieringsordning for å nå målet. I tillegg meiner vi at det er ein svakheit ved notatet at spørsmålet om korleis ein oppnår god kvalitet på tenestene ikkje er diskutert på ein tilfredsstillande måte.

Departementet føreslår ein finansieringsordning som kan medføre at økonomiske prioriteringar kan bli vekta over faglege vurderingar. Når departementet meiner dette er ei god løysing har dei forenkla eit svært komplisert problem. Vi meiner det ville vore ein betre løysing å auke kompetansen og grunnbemanning for å sikre ein kompetent og forsvarleg barnevernsteneste som brukar ressursane effektivt.

Vi vil derfor først drøfte forslag til ny finansieringsform. Deretter forslaget for betre fagleg samhandling mellom stat og kommune, og utvalde forslag frå del 3 om styrka rettstryggleik for borna i barnevernet.

Endring av finansieringsform

Departementet foreslår ein finansieringsordning der ein større del av barnevernressursane blir overført til kommunane. Dette vil gi eit større kommunalt ansvar, både fagleg og økonomisk, og er i utgangspunktet ei målsetjing som Fagforbundet kan støtte, om det blir gjort på ein god måte. Argumentasjonen i høyringsnotatet bygger på at finansielle insentiv skal føre til meir effektiv ressursbruk og dermed betra kvalitet. Vi meiner det ikkje er grunnlag for ein slik konklusjon, og at det manglar fagleg og empirisk fundamentert kunnskap som gir grunn til å tru at dette vil fungere i barnevernet. Høyringsnotatet peikar på mange og viktige utfordringar i kommunalt og statleg barnevern, men vi trur ikkje at ei slik endring av finansieringsansvaret vil løyse desse problema. Fagforbundet vil derfor avvise endring av finansieringsansvaret slik det er foreslått i høyringsnotatet.

Tanken ved å la kommunane kjenne meir på dei ulike kostnadane ved dei ulike tiltaka, er å gjere kommunane meir ansvarlege og effektive i ressursbruken og dermed i større grad velje ressurseffektive tiltak til riktig tid. Fagforbundet er einige i at ein må ha økonomistyring i barnevernssektoren som i andre sektorar, men vi er skeptiske til at ein her beveger seg bort frå prinsippet om kostnadsnøytralitet. Tanken bak prinsippet om kostnadsnøytralitet var å sikre at også kommunar med små barnevernsbudsjett skulle gjere fagleg riktige vurderingane og slik sikre likskap for borna, uavhengig av kommuneøkonomi. Vi kan ikkje sjå at det er nokon grunn til å vike frå dette.

Barnevernet i Oslo har derimot erfaringar med liknande styringsinsitament, og våre medlemmer melder om at dette fører til ein uforutsigbar økonomi og at dette har medverka til at den faglege vurderinga i nokre tilfeller har blitt underordna økonomisk omsyn.

Dersom finansieringsordninga blir gjennomført vil vi understreke at barnevernstenesta må vere sikra tilstrekkeleg med ressursar gjennom budsjettoverføringar. I tillegg til midlar direkte knytt til ansvaret og oppgåvene som eventuelt blir overført, må desse ressursane vere tilstrekkelege til å sikre forsvarleg bemanning og nødvendig kompetanseheving og fagleg utvikling. Behovet for forsvarleg grunnbemanning og kompetanse er nemnt i høyringsnotatet, men Fagforbundet etterlyser forslag som betrar dagens situasjon. Dagens ordning fungerer dessverre heller ikkje tilfredsstillande. Det er også vanskeleg å skissere ei betre løysing, fordi dette er eit felt der kommunane er sårbare og har små sjansar til å føresjå store og sjeldne kostnadar. Det viktigaste er at det ikkje må vere økonomiske avgrensingar, men faglege vurderingar som ligg til grunn.

Tiltaksvriding og fosterheimsomsorga

Departementet forventar at auke av eigenbetalinga for institusjonsplassar vil føre til ein tiltaksvriding i retning av rimelegare tiltak generelt og mot fosterheim spesielt. Departementet understrekar at omstillinga av tiltaksapparatet må ta den tida det trenger for at kvaliteten på fosterheimstenesta ikkje skal svekkast eller at kostnaden aukar for mykje utover dagens nivå. Departementet foreslår likevel ikkje endring i regulering av fosterheimstenesta i denne omgang, men viser til at det vil bli arbeida vidare med endringar i finansieringsordningane.

Fosterheim er det mest brukte tiltaket for born under offentleg omsorg, og vi synes det er underleg at det ikkje blir konkretisert korleis fosterheimstenesta kan styrkast, i lys av forventningane om auka behov.

For at fosterheimen skal lykkes, er det viktig at fosterforeldra får forsvarlige og gode rammer til å utføre oppdrag sitt. Dette gjelder både betre kontraktar, rettleiing, tydelegare klargjering av fosterheimens funksjon, og av kva fosterfamiliar treng av oppfølging, inkludert faglig og økonomisk støtte.

Våre medlemmer i fosterheimsomsorga melder om at dei kan sjå at born som burde vore i institusjon har blitt plassert feil, i fosterheim. Dei seier at det likevel kan gå rimeleg bra, fordi fosterheimen gjer ein ekstra innsats og tek på seg ein belastning som dei ikkje eigentleg er pliktige eller nødvendigvis formelt kompetente til. Dette er noko som vi fryktar å sjå meir av ved ein økonomisk motivert tiltaksvriding.

Slik det er i dag, erfarer Fagforbundet at mange fosterforeldre brukar unødvendig mykje tid og krefter på å kjempe for å skaffe fosterbarnet eit tilbod – frå barnevernet og andre tenester - som barnet har rett på. Dette er partar som bør samarbeide og støtte kvarandre i arbeidet med barnets tryggleik og utvikling. Vi er bekymra for at dette kan gå ut over omsorga og rettstryggleiken til fosterheimsborna, og meiner at fosterheimstenesta må styrkast før ein eventuelt gjennomfører ein finansieringsendring som foreslått.

Institusjonstilbodet

Ansaret for å sikre eit breitt institusjonstilbod skal framleis ligge hos Bufetat, men det er venta at etterspørselen bli mindre. Fagforbundet vil åtvare mot å forskotere minka etterspørsel etter institusjonsplassar. Det er ikkje gitt at styrking av den kommunal førstelinjetenesta fører til mindre etterspørsel etter institusjonsplassar. Det er ca 1500 barn som bor i institusjon i Noreg, eit tall som er relativt stabilt. Det er utelukkande positivt dersom borna ikkje har behov for institusjonsplassering, men i lys av at det ofte er born med omfattande og samansette behov, er institusjonsplassering ofte det beste alternativet over lengre eller kortare tid. Talet på barn i institusjon har vore relativt stabilt, og vi fryktar at behova til desse borna er tilstade i like stor grad, sjølv om den kommunale barnevernstenesta blir styrka og ansvarleggjort. Vi har sterk tru på at en styrka kommunal barnevernsteneste kan hjelpe fleire betre og fungere førebyggjande ved tidligare intervensjon, men vi vil åtvare mot å forskotere desse resultatata.

Vi veit at kommunane er i ein pressa situasjon, og at det ofte er born og unge som blir skadelidande når kommunane skal få budsjettet til å gå opp. Vi fryktar at stramme budsjett og mangel på tid og kompetanse, kombinert med finansielle insentiv kan medføre at den nye finansieringsordninga kan medføre at barnevernstenesta gjer dårlegare val, basert på økonomi, og ikkje på kva som er barnets beste.

Små kommunar

Departementet skriv at auka kommunal eigenbetaling for institusjonsplassar kan vere spesielt utfordrande for enkelte kommunar, og særleg for små kommunar med små barnevernsbudsjett. Dette vil vere meir krevjande dess høgare eigendelen er. Små kommunar vil erfare at økonomien er vanskeligare å føresjå ved auka finansieringsansvar fordi dei berre unntaksvis har saker som resulterer i omsorgsovertakingar og når dette først skjer vil det oppstå ein betydeleg meirkostnad. Departementet foreslår ingen måtar å kompensere eller sikre små kommunar, men skriv at den enkelte kommune sjølv må finne ordningar for å løyse desse budsjettutfordringane, for eksempel gjennom samarbeid med

andre kommunar. Vi etterlyser difor ordningar som særleg kan ivareta kommunar med mindre ressursar, før finansieringsordninga eventuelt blir gjennomført.

Departementet foreslår auka bruk av interkommunale samarbeid(IKS). Vi ser at dette kan løyse nokre utfordringar, men det skaper også nye problem og har også sine avgrensingar. Dersom ein set saman tre små barnevernkontor til eitt stort har ein framleis like liten kapasitet og ressursmengde i forhold til talet på barn som treng hjelp. I tillegg blir det større geografiske avstandar. Ved eit utredningsarbeid om auka bruk av IKS er det nødvendig med ein problematisering av kven som blir øvste ansvarlege instans på kommunenivå. IKS-organisering fråtek ofte kommunestyret ansvaret for eventuelle manglar i tenesta. Den enkelte kommunen blir også avhengig av andre kommunars prioriteringar. Vi vil åtvare mot ansvarspulverisering og auka treigskap i systemet, og be om at desse innspela blir teke med i eit utgreiingsarbeid om IKS i barnevernet.

Samhandling mellom stat og kommune

Fagforbundet er i utgangspunktet positive til at Barne-, ungdoms, og familiedirektoratet får ein mindre operativ rolle og vi er positive til ein tydlegare ansvarsfordeling mellom stat og kommune og ryddigare roller. Det har skjedd eit arbeid for å rydde opp på dette området, og det er positivt. Likevel er det slik at kommunane ikkje opplever likeverd, i samarbeidet mellom statleg og kommunalt barnevern. Det er viktig at desse problema blir løyst. Å etablere samhandling i praksis er avgjerande for at stat og kommune skal utgjere eit heilskapleg og godt barnevern.

Nokre av forslaga løyser uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune, for eksempel ved at Bufetat trekk seg ut av ulovfesta oppgåver som råd og rettleiing i enkeltsaker, utgreiingsbistand samt refusjon av utgifter til hjelpetiltak. Fagforbundet er positive til at staten skal få ein meir tilbaketrekt operativ rolle. Dette vil føre til ein opprydding i ansvarsområde og redusere dobbeltrolleproblemet. Samtidig aukar ein dobbeltrolleproblemet i forslag (9.4) om heimel til å krevje ytterlegare utgreiing. Fagforbundet meiner at dette kan vere med på å oppretthalde eit uklart ansvarsforhold mellom stat og kommune. Vi vil be om at ein søker å finne andre måtar å unngå eller løyse problemet. Som nemnt tidligare er kompetanseheving nødvendig for å sikre betre kvalitet på utredningane. I tillegg er det sjølv sagt nødvendig med tilstrekkelig bemanning

Det kommunale barnevernet har som mandat å ivareta born og unge som lever under sviktande omsorgssituasjonar. Barnevernet skal undersøkje, ta avgjersler og sørgje for egna tiltak som medfører positiv utvikling. Bufetat skal drive og tilby institusjonsplassar og rekruttere forsterka fosterheimar. Dette er klart og tydeleg. Samtidig får Bufetat ein dobbeltrolle når staten både skal vere tenesteleverandør overfor kommunen og på same tid skal ha rolla som fagutviklar for kommunalt barnevern. Vi meiner at dette må bli drøfta ytterlegare, og at ein må sørgje for tydelege grenser mellom fagutvikling og etatsstyring. Vi vil også spele inn at dersom Bufdir får funksjon som eit meir klassisk fagdirektorat er det viktig å sikre god kommunikasjon om kva som er førstelinjas faglege behov og utfordringar.

Fagforbundet vil også spele inn norske kommunar er svært forskjellige i størrelse og utfordringar og følgjeleg har dei svært forskjellige behov, og at det må bli teke omsyn til dette.

Departementet meiner at det bør utarbeidast ein forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plassering av born utanfor heimen. Dette er eit område der det er uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune og vi håper ei forskrift kan virke oppklarande. Fagforbundet vil understreke at det er viktig at ein slik forskrift blir sendt på høyring til aktuelle partar og organisasjonar.

Fagforbundet vil støtte forslag om å endre barnevernlova slik at den tildeler oppgåver til etaten, og ikkje spesielt til region eller direktorat. Sentralt nivå kan då samordne dei oppgåvene som i dag gjennom lova er lagt til regionalt nivå. Dette vil tydeleggjere direktoratets status som overordna organ og ansvarleg for styringa av etaten.

Styrka rettstryggleik for borna i barnevernet

Fagforbundet er generelt positive til lovendingar som kan sikre rettstryggleiken til born i barnevernet, og synes at mange av forslaga er gode. Vi vil kommentere enkelte av forslaga.

13 Om barns rett til medverknad

Barns rett til medverknad er eit viktig for å betre barns kvardag i barnevernet og det er positivt at dette blir synleggjort gjennom lovfesting. Det er viktig at dei varsla retningslinjene for barns medverknad legg til rette for reell medverknad på spørsmål som barn og unge ønskjer å påverke og at born og unge får gi innspel til desse retningslinjene. I tillegg er det nødvendig at systemet er lagt til rette for kontakt. Mange unge i statlege og private barnevernstiltak synes for eksempel at det er vanskeleg å kome i kontakt med eigen saksbehandlar. Reell medverknad er avhengig av at saksbehandlar har tid og kompetanse til å bygge relasjonar og tillit til barnet.

14 Om omgrepsbruken i barnevernet

Vi synes at drøftinga av omgrepsbruken i barnevernet er god og tek opp viktige problem. Vi er positive til endring av omgrepsbruken og vi vil oppmode departementet om å legge særleg vekt på tilbakemeldingane frå barne- og ungdomsorganisasjonane på dette punktet.

15 Om hjelpetiltak for barn og barnefamiliar

Vi er positive til endring av § 4-4 slik at eksempla på hjelpetiltak blir fjerna og formålet med hjelpemidla blir tydeleggjort. Vi er einige med departementet om at dette i større grad legg til rette for at barnevernstenesta vil gjere gode og gjennomtenkte val av hjelpemiddel. Også denne endringa er avhengig av å bli følgt opp av ressursar for å bli realisert.

16 Om regulering av institusjonar med behandlingsheim.

Fagforbundet støttar forslaget om å knyte profesjonelle fosterfamiliar til institusjonar. Vi vil også uttrykke bekymring for ein del andre barn som opplever mange flyttingar fordi problema deira er større enn fosterheimane greier å handtere. Dette kan vere små born, born med funksjonsnedsettingar eller psykiske lidingar, i tilfeller der institusjon ikkje er rekna som eit godt alternativ. Det er viktig å sørgje for at også desse borna og fosterheimen blir tilbudd dei nødvendige tiltaka frå den kommunale førstelinjetenesta eller andre behandlingstilbod. Vi er som sagt positive til å forslaget om profesjonelle fosterfamiliar, men og vi tek utgangspunkt i at dette vil vere dynamiske ordningar, slik at barnet får bli i den profesjonelle fosterfamilien, også dersom barnet ikkje lenger har behov for dei

forsterka tiltaka. Spesialisering av institusjonar og fosterheimar kan vere problematisk dersom det medfører at borna må flytte når behova deira endrar seg.

17 Om oppfølging av barn i varetekt

Departementet foreslår at barnevernet skal få eit spesielt ansvar for å følgje opp alle under 18 år som sitter i varetekt eller gjennomfører straff. Fagforbundet er glade for at denne gruppa får merksemd. Av omsyn til desse barna og til samfunnet generelt er det all grunn til å bruke ressursar til å følgje opp denne gruppa.

18 Om vurdering av samvær med sysken

Fagforbundet vil støtte forslaget om vurdering av samvær med sysken og vil understreke at det er sentralt å lytte til barne og ungdomsorganisasjonar og særleg Samværsproffane sine råd i vidare arbeid med forslag og lovutforming.

20 Om tilsyn av fosterbarn.

Departementet meiner at det er viktig å utvikle ein tilsynsmodell som legger til rett for eit meir profesjonalisert tilsyn som blir utført i tråd med anerkjent tilsynsmetodikk. Departementet vil erstatte dagens tilsynsførarordning med eit meir profesjonalisert og tydelegare kommunalt forankra tilsyn. Dette er eit ressurs spørsmål som omhandlar både økonomi, folk og kompetanse. Kommunen må legge til rette for at barnet kan få nødvendig tillit til den som skal utføre tilsynet og sørge for at dei som utøvar tilsynet må bli gitt nødvendig opplæring og rettleiing. Fagforbundet vil støtte forslaget, og vil understreke at kommunens ansvar for nødvendig fagleg opplæring må vere eksplisitt i lova.

21 om tilsynsforskriftas krav til årleg systemrevisjon av barnevernsinstitusjon

Fagforbundet vil støtte forslag om å erstatte dagens krav til årleg systemrevisjon med ein plikt for tilsynsmyndigheitene til regelmessig å vurdere behovet for å føre tilsyn med kvar enkelt institusjon. Med risiko- og sårbarheitsanalyser håper vi at dette vil medføre målretta bruk av tilsynsressursane. Vi støttar derfor at det må vere opp til tilsynsmyndigheitenes faglege skjønn å vurdere tilsynsmetode og ber om at ordninga blir evaluert.

22 Om tilsyn med statlege barnevernstenester

For å styrke bornas rettstryggleik og betre kvaliteten på tenestetilbodet ser departementet behov for å utvide dagens tilsynsheimlar til å også omfatte tiltak og tenester som ytast av det statlege barnevernet. Heile tiltakskjeda i barnevernet er då dekt.

Fagforbundet støttar departementets forslag om å endre tilsynsheimelen slik at statlege tenester og tiltak etter barnevernslova blir omfatta.

Departementet forslår også at fylkesmannen skal bli gitt heimel til å pålegge Bufetat å retteforhold på institusjon som eigar. Vi ber departementet å tydeleggjere om eiger i lova også vil omfatte eventuelle eigarar av private institusjonar som tilbyr barnevernstenester.

Avslutting

Fagforbundet er positive til styrking av kommunane sitt ansvar og håper at dette vil bli realisert, men med ein betre finansieringsmodell som ivaretek prinsippet om kostnadsnøytralitet. Vi er også i hovudsak positive til at Bufetat får ein meir tilbaketrekt operativ rolle og at Bufdir får ein meir klassisk direktoratsfunksjon.

Til slutt vil vi peike på at kostnaden ved den strukturelle omorganisering ikkje er tilstrekkeleg vurdert. Det er av stor betydning for vellykka gjennomføring av desse omstillingane at det er teke høgde for kostnadane, og at dei ikkje går ut over barnevernets driftsbudsjett. Ved ein eventuell iverksetting av den føreslåtte finansieringsordninga må det også bli teke høgde for omstillingskostnadar.

Fagforbundet er i hovudsak positive til forslaga i Del 3, men vil understreke at storparten av endringsforslaga i Del 3 er avhengig av ressursar i form av styrka grunnbemanning og kompetanse for å bli realisert.

Med helsing
FAGFORBUNDET
Utredningsenheten

Jan-Tore Strandås
(sign)
fagleiar

Ingrid Buset
(sign)
rådgivar

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.