



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 12/01732-7
Arkivkode: F40 &00
Saksbehandler: Anne Jensen
Deres referanse: 12/3288
Dato: 08.11.2012

Høringssvar: Forslag til endringer i barnevernloven

Hovedstyret i KS behandlet saken den 30.oktober, og fattet følgende enstemmige vedtak:

- KS mener at det delte ansvaret på barnevernområdet har ført til uklarheter om oppgavefordelingen og til ineffektiv ressursbruk. KS mener at høringssakens uttrykte ambisjon om et tydeligere barnevernansvar for kommunene er riktig retning, men at virkemidlene ikke står i stil med ambisjonen. Tvert i mot går flere av forslagene motsatt vei.
- KS mener at statens oppgaveansvar på barnevernområdet på sikt bør avgrenses til å omfatte spesialiserte institusjonstilbud. Det forutsetter at staten samordner sine behandlingstilbud innen barnevern, rus og psykisk helse.
- Statens veileder- og fagutviklingsrolle må baseres på etterspørsel fra kommunene. Veiledningen må ta utgangspunkt i at kommunen er bundet av lovbestemte minstekrav, og at faglige standarder utover disse er det opp til kommunene å prioritere.

Til forslagene i høringssaken:

- ✓ Et større oppgaveansvar for kommunene må skje gjennom en gradvis ressursforskyvning. Kommunene må få tid til å bygge opp kompetanse og tilbud før de overtar ansvar.
- ✓ Alle ressurser til hjemmebaserte tiltak bør ligge i kommunene.
- ✓ Ordningen med refusjon av kostnader til forsterkninger i fosterhjem bør opphøre, forutsatt at midlene overføres kommunene.
- ✓ KS mener at forslaget om større kommunal delbetaling for institusjonsplasser er i tråd med en ønsket ressursforskyvning, men de mulige konsekvensene bør utredes bedre før det gjennomføres. KS anbefaler at en ordning tilsvarende toppfinansiering av ressurskrevende tjenester blir vurdert.
- ✓ Ordningen med statlige fagteam bør gradvis avvikles, og ressursene overføres til kommunene.
- ✓ KS vil sterkt fraråde at forslaget som vil gi statlig barnevern en rett til å overprøve kommunenes vurderinger, blir fulgt opp.
- ✓ Kommunene bør ha et helhetlig ansvar for alle hjemmebaserte tiltak og for hele fosterhjemsområdet, de første allerede fra 2013.
- ✓ KS mener at Bufetats foreslåtte dobbeltrolle som 1) bistandspliktige overfor kommunene og 2) faglige «normsettere» for barnevernet, er uforenlige, og må revurderes.

Vedtatt slutt.

Generelt

Evalueringen av forvaltningsreformen har vist til store samhandlingsproblemer mellom kommunene og det statlig regionale barnevernet (Bufetat). Det er også vist til oppgavefordeling som er ineffektiv og unødvendig byråkratisk. Noe som gjør at de samlede barnevernressursene ikke utnyttes på beste måte. KS mener det må settes inn andre typer – og kraftigere - virkemidler enn de foreslåtte, for at barnevernet skal gå i en ønsket retning.

Den ønskede retningen må være at utsatte barn og unge skal få så tidlig hjelp som mulig. Det må også være en ambisjon at barn i barnevernet – så langt det er mulig - blir fulgt opp i sitt nærmiljø. En slik retning krever vilje til en reell forskyvning av ressurser fra statlig til kommunalt barnevern. Det holder ikke å endre finansieringsordningen for institusjonsplasser.

Endringer i finansieringsordningen

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

Institusjonsplasser

Forslaget om endringer i betalingsordningen for institusjonsplasser er blant annet begrunnet slik: *«Hvis kommunene skal klare å ivareta sin rolle som fordeler av barnevernets midler, må kommunen faktisk og oppleve at ulike tiltak koster, og at de koster forskjellig.»*

Dagens betalingsordninger for de statlige barneverntiltakene er hjemlet i barnevernlovens §§ 9-4 og 9-5. De konkrete satsene blir fastsatt, og justert, gjennom statsbudsjettet. Departementet foreslår i hørings-saken at § 9-4 skal gi hjemmel for nærmere forskrift om betalingsordningen: *«...herunder forskrift som fastsetter nærmere rammer for statens betalingsansvar.»* Forslaget betyr at kommunene ikke kan forvente at staten betaler hvis de kjøper plasser i institusjon utenom Bufetats tilbud. Det er i tråd med dagens praksis. Lovforslaget betyr imidlertid også at staten kan fastsette nærmere betingelser, og et øvre tak, for sitt eget betalingsansvar. Hørings-saken har ikke vurdert et eventuelt øvre tak for kommunenes utgifter, eller en ordning med toppfinansiering.

En dreining mot et større kommunalt finansielt ansvar for institusjonsplasser kan bidra til større reell myndighet for kommunene. Det kan på sikt føre til mer etterspørselsbaserte barneverntiltak. Det er imidlertid grunn til å være kritiske til hørings-sakens begrunnelser for forslaget. Det er vanskelig å lese saken på annen måte enn uttrykk for stor grad av mistillit til kommunenes faglige og økonomiske vurderinger. Kommunenes bruk av institusjoner har gått ned hvert år siden 2007. Fra 2010 til 2011 var nedgangen på nesten 7 pst, til tross for en økning av barn og unge i barnevernet. Det er for vanskelig å finne forskningsmessig belegg for at kommunene i dag velger institusjoner av andre hensyn enn faglige. I den grad det er «overforbruk» av institusjoner, altså begrunnet i andre forhold enn barnets beste, kan det vel så gjerne handle om mangel på alternative tiltak utenfor hjemmet. Bufetat har en lovbestemt plikt til å sørge for at kommunene har et tilstrekkelig tilbud av tiltak utenfor opprinnelig hjem, fortrinnsvis i form av institusjonsplass eller fosterhjem. Den reelle valgmuligheten til kommunene er imidlertid begrenset. De må ta imot tilbud om institusjon, selv om de ber om beredskaps- eller fosterhjem. Kommuner som ber om fosterhjem, men får tilbud om institusjon, må likevel betale egenandel tilsvarende institusjonsplass. Så kan en argumentere for at en overføring av penger til høyere egenbetaling gir kommunene et større handlingsrom. De får bedre mulighet til å etablere egne lokalbaserte tiltak. Men ofte er fosterhjem det mest realistiske

alternativet, og det er mangel på fosterhjem. Skal en ha noe håp om at større betalingsansvar til kommunene gir et bedre grunnlag for å etablere tiltak i kommunal regi, må det foretas en mer omfattende ressursforskyving. Ansatte og kompetanse i Bufetat må ut i kommunene.

Fosterhjem

Kommunene legger ut for kostnadene til kommunale fosterhjem, men søker Bufetat om refusjon for utgiftene ut over den fastsatte egenandelen. Mange kommuner forteller om et tungrodd, og til dels uforutsigbart, system. Det er ikke nødvendigvis sånn at alle kostnader knyttet til fosterhjemsplasseringen blir «godtatt» av Bufetat. Konsekvensen blir i noen tilfeller at statlig barnevern i realiteten avgjør hvilke type forsterkning det enkelte fosterhjemmet skal ha, selv om det er kommunen som etter loven har beslutningsretten. Dette skjer fordi Bufetat har råderett over deler av ressursene. Dette er et område hvor mange kommuner forteller om tungrodd rutiner, konflikter og unødvendig dobbeltarbeid. Etter KS sin mening bør midlene til forsterkning av kommunale fosterhjem i sin helhet ligge i kommunene. Da bestemmer de selv hvilke oppfølgingstiltak som er best egnet i det enkelte tilfellet. Den omtalte refusjonsordningen utgjør for øvrig ca. 200 mill. på årsbasis (pwc, nov 2011). Et relativt lite beløp, som det likevel brukes unødvendig mye ressurser på, fra både kommune og stat.

Hjemmebaserte tiltak

Hjemmebaserte tiltak er et kommunalt oppgaveansvar, og det bør være en selvfølge at ressursene også ligger der. Da kan kommunene velge om de skal etablere tiltak selv eller i et interkommunalt samarbeid. Eventuelt kan de velge å kjøpe av staten eller av andre tilbydere. Slik KS ser det er det viktig å påpeke at ressurser til hjemmebaserte tilbud i Bufetat ikke bare er de pengene som går til tiltak. Fagteamene og Bufetats regionkontorer bruker mye ressurser på administrasjon, rådgivning (de *ulovfestede* oppgavene), fagutvikling med videre knyttet til de hjemmebaserte tiltakene. Det må være en forutsetning at det skjer en reell ressursforskyvning til kommunene. Det vil si at det er nødvendig også å overføre personalressurser. Etter KS sin mening må det være en selvfølge at en overføring av ressurser til hjemmebaserte tiltak også omfatter de evidensbaserte tiltakene, eksempelvis PMTO og MST (kan være et alternativ til plassering utenfor hjemmet). I dag har MST svært liten utbredelse i kommuner med reiseavstand på mer enn halvannen time fra fagteam. I følge høringsvaret fra Fylkesmannen i Troms dekker Bufetat i nord rundt tre av 89 kommuner med sitt MST-tilbud. Når statlig regionalt barnevern på åtte år ikke har klart å nå bedre fram med dette tilbudet, bør det tenkes annerledes. I stedet for å fortsette som før, må kommunene kunne overta ressurser for å utvikle tiltak basert på de lokale behovene. Noe av begrunnelsen for å statliggjøre barnevernet var å skape et mer likeverdig tilbud, spesielt med tanke på små kommuner. Det er et stort paradoks at den geografisk sentraliserte statlige barnevernmodellen nettopp har problemer med å nå fram til de små kommunene.

Oppsummering finansieringsansvar

Oppsummert kan forslagene til endringer i finansieringsordningen bety en riktig retning i tydeliggjøringen av det kommunale ansvaret. KS er imidlertid kritisk til hørings sakens argumentasjon for høyere egenbetaling til institusjonsplasser, og mener konsekvensene av forslaget må utredes langt bedre. Herunder en vurdering av hvordan spesialiserte behandlingstilbud innen barnevern, psykisk helsevern og rusbehandling i staten kan samordnes bedre. Det vil være uheldig hvis det etableres ulike betalingsordninger mellom kommunene og staten for det samme behandlingstilbudet, men avhengig av hvilken lov som ligger til grunn. Det kreves at kommunene samordner sine tilbud, det samme bør kommunene kunne forvente av staten.

Faglig samhandling mellom stat og kommune

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

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

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

Bufetats mange roller

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

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

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

Mer helhetlig ansvar til kommunene

Høringsnotatet har i svært liten grad tatt hensyn til at kommunene har ulike behov for de statlige tilbudene. Alt i alt legges det opp til et mer standardisert Bufetat. Høringssakens svar på de største kommunenes ønske om et mer helhetlig barnevern illustrerer dette. Departementet argumenterer her primært med at det er problematisk for Bufetat, hvis store kommuner får mer ansvar. Argumentasjonen er vanskelig å godta av flere grunner. For det første er kommunene opptatt av det som i praksis er en svært lite hensiktsmessig arbeidsdeling på fosterhjemsområdet og de hjemmebaserte tiltakene. De aller fleste kommunene rekrutterer som sagt en god del av

fosterhjemmene selv. At det skulle bli vanskeligere for noen part at ansvaret ble tydeligere plassert, er vanskelig å forstå. Det er jo nettopp dette som er høringssakens ambisjon. For det andre er det lovbestemte barnevernsansvaret formulert slik at kommunene har alt ansvar for enkeltbarn, uavhengig av hvem som har oppgaveansvaret for tiltakene. Kommunene er altså avhengige av et fleksibelt statlig barneverntilbud, mens virkemidlene går i retning av statens behov for et mer standardisert tilbud. Som sagt er det et paradoks at statlig barnevern i dag har problemer med å nå ut med tilbud til kommuner som ikke ligger geografisk nært fagteamkontoret. Hvis det legges opp til en ytterligere standardisering av tilbudet, kan en da regne med at det blir lettere? At en fortsettelse av dagens struktur skulle være noen garanti for et likeverdig tilbud er vanskelig å forstå.

Etter KS sin mening legges det opp til en problematisk dobbeltrolle for Bufetat. På den ene siden har etaten et sørge-for-ansvar overfor kommunene gjennom en lovbestemt plikt til å bistå i alle plasseringsaker, når kommunene ber om det. På den andre siden legger hørings-saken opp til at Bufetat skal få nye oppgaver med å gi kommunene generell veiledning gjennom ulike normerende dokumenter om hva som er godt barnevernarbeid i kommunene. Evalueringene har vist at tilliten til at Bufetat gir faglig «uavhengige» råd er blitt kraftig utfordret av statens styringsambisjoner overfor kommunene. At Bufetat har spesialisert fagkompetanse på kommunalt barnevern er det mange kommuner som er uenige i. Kompetansesentrene er en langt mer naturlig samarbeidspartner med tanke på fag- og metodeutvikling. Kommunene er klare på at det de trenger er et statlig barnevern som prioriterer de lovpålagte oppgavene sine, nemlig å bistå ved plasseringer. Når statlig barnevern ikke klarer å levere gode tjenester, får kommunene problemer med å ivareta sitt totalansvar for enkeltbarna.

Fagteamene

De statlige fagteamene er ikke nevnt i barnevernloven, og hørings-saken sier som sagt lite om deres oppgaver framover. KS har tidligere stilt spørsmål om ikke hele ordningen med statlige fagteam bør revurderes. Dette synspunktet er forsterket etter møte med mange kommuner. Fagteamene blir oppfattet som et unødvendig – og forsinkende - mellomledd for å få tilgang på de statlige barneverntiltakene. Nye oppgaver for fagteamene vil neppe løse tillitsproblemene eller det som blir oppfattet som unødig dobbeltarbeid. Det bør heller foregå en gradvis forskyvning av fagteamressursene, fra staten til kommunene. Det vil være med på å tydeliggjøre kommunenes faglige ansvar. Flere kommuner har foreslått at fagteamene gjøres om til ambulante kommunale «ekspertteam» som kan rykke ut i vanskelige saker. Det må imidlertid være opp til kommunene hvordan de kan tenke seg å bruke ressursene.

Fagråd

Forslaget om å opprette et fagråd er det vanskelig å ta konkret stilling til. Ambisjonen om en arena for faglig drøfting er positiv, men mandat, sammensetning, arbeidsform med videre er det som vil avgjøre om rådet bidrar til reell fagutvikling. KS forutsetter at et eventuelt fagråd tar utgangspunkt i praksisfeltets behov for fag- og kunnskapsstøtte. Evalueringene av barnevernet har vist til at fagutviklingen de siste årene har hatt en tydelig «top-down»-tilnærming. Nå trengs det å snu tilnærmingen. Kommunene har imidlertid gitt klare tilbakemeldinger til KS om at det statlige barnevernets dialogkonferanser har vært lite egnet for fagutvikling. Det nasjonale programutvalget er – slik KS ser det – uaktuell som modell for et framtidig fagråd.

Annet

Små kommuner

Høringsnotatet nevner at konsekvensen av ny finansieringsordning for institusjonsplasser vil være forskjellig for små og store kommuner. Notatet legger til grunn at små kommuner kan håndtere uforutsette utgiftsøkninger ved å samarbeide med andre kommuner. Det virker som departementet kan ha misforstått hvordan kostnader fordeles ved interkommunale samarbeid. Det er slik at den kommunen som plasserer i fosterhjem eller institusjon er ansvarlige for kostnadene knyttet til

barnet, uavhengig av om kommunen samarbeider med andre eller ikke. Kostnadene til barn utenfor hjemmet utgjør rundt 50 prosent av barnevernets totale kostnader. For barn som har tiltak i hjemmet er det bostedskommunen som har betalingsansvaret.

Ellers har det vært en stor – og rask – vekst i antallet kommuner som inngår i felles barneverntjeneste med andre. Hvert år siden 2007 har mellom 25 og 30 nye kommuner valgt forpliktende samarbeid. I oktober 2012 var til sammen 188 kommuner del av vertskommune- eller samkommune på barnevernområdet.

Samhandlingsforskrift

KS tar ikke stilling til hensiktsmessigheten av en egen forskrift om samhandling i plasseringsaker. Hvorvidt en slik forskrift vil være egnet til avklaringer om ansvar må vi komme tilbake til hvis forslaget følges opp. Vi vil imidlertid gjenta – og sterkt fraråde – at forslaget om «overprøvingshjemmel» til Bufetat blir fulgt opp. At det skal avklare noe som helst er vanskelig å se. Barnevernloven gir kommunene hele ansvaret for barn i barnevernet. Det burde derfor være mer nærliggende at kommunenes mulighet til å ivareta ansvaret følges opp med virkemidler i forholdet til Bufetat. KS har tidligere foreslått at statens bistandsplikt bør være gjenstand for klage- /tvisteløsningsmulighet, og gjentar nå forslaget. Det bør også vurderes om det skal reguleres tidsfrister for Bufetats plikt til å skaffe kommunen et forsvarlig tilbud. KS vil også gjenta sitt synspunkt om at sentre for foreldre og barn bør omfattes av Bufetats bistandsplikt.

Straffegjennomføring – barnevernets rolle

Høringssaken foreslår en styrking av barnevernets rolle for barn som soner straff. Det foreslås også at barnevernets ansvar skal gjelde de som fyller 18 år under fengselsopphold, selv om de ikke har hatt tiltak fra barnevernet tidligere. Forslaget er ikke godt nok utredet til at KS kan konkludere med en mening, men det er opplagt at ressursmessige konsekvenser må vurderes.

Tilsyn med statlige barneverntjenester

KS er positiv til forslaget om at dagens tilsynshjemler utvides til tiltak og tjenester som ytes av Bufetat. Det bør imidlertid formuleres som en **skal**-bestemmelse i lovens § 2-3

Fosterhjem

KS har lenge ment at ordningen med statlige fosterhjem er problematisk. Det er et svært utydelig skille mellom «ordinære» kommunale fosterhjem og de statlige familiehjemmene. Utydeligheten kunne vært løst ved å lovhjemle dem som eget barneverntiltak. KS registrerer at det ikke ligger noen forslag om et tydeligere skille. Fosterhjemspolitikken generelt bør bli grundig omtalt i den varslede stortingsmeldingen.

Sigrun Vågeng
adm. direktør

Helge Eide
områdedirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet