



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

Vår referanse: 12/02242-1
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Magne Nicolaisen
Deres referanse:
Dato: 12.11.2012

Kopi; postmottak@bld.dep.no.
Elisabeth Solberg Halvorsen esh@bld.dep.no.

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i lov av 17.juli 1992 nr. 100 om Barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter.

Generelt

Det er prisverdig at man tar barnevernloven opp til debatt på bakgrunn av kunnskap og erfaring. KS Troms vil imidlertid påpeke at høringsfristen for en så viktig prinsipiell sak som skal behandles i kommunestyrene, er for kort. I tillegg er høringsnotatet vanskelig «tilgjengelig», de konkrete lovendringene og konsekvensene ved disse er vanskelig å skaffe seg oversikt over.

Helhetsinntrykket av høringsnotatet

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

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

Kort sagt: Denne tilnærmingen bringer oss ikke videre i en nødvendig debatt om en av de største og mest grunnleggende velferds-utfordringene generelt og barnevernet spesielt.

KS Troms vil derfor på det sterkeste advare mot en økning i kostnadene for kommunene og en styrking av Bufetat. Bufetats rolle må isteden omdefineres og nedtones, og frigjorte midler stilles til disposisjon for det forebyggende arbeidet med barn og unge i kommunene. Hørings-saken uttrykker mistillit til kommunenes faglige og økonomiske vurderinger. Det virker som om kommunene først og fremst skal redusere budsjetttrisiko for statlig barnevern.

Ambisjonen om et tydeligere ansvar for kommunene er bra, men forslagene står ikke i stil med ambisjonen. KS Troms er av den klare oppfatning at de forslag som ligger ute til høring, i prinsippet forsterker dagens utfordringer idet forslagene legger opp til økt innsats på

behandlingssiden, (finansiering – antall stillinger) og økt fokus på uheldige sider ved strukturen (Bufetats rolle).

KS Troms ønsker et tydelig og kompetent kommunalt barnevern, så nært brukerne som mulig. Vi tror dette er mulig å få til. Dette vil kreve en langt større satsing på kommunene for å styrke kompetansen og for å styrke det tverrfaglige samarbeidet, noe dette høringsnotatet ikke legger opp til. KS Troms tror på et opprustet kommunalt barnevern, ikke et barnevern som i stadig større grad arbeider med tungvinte refusjonsordninger, en uklar Bufetat som har fullmakter langt utover loven og et barnevern som i stadig sterkere grad blir opphengt i dokumentasjon og juridiske utredninger.

Finansieringsordningene

Institusjonsplasser

Dette er et forslag som må utredes bedre. Hva kan konsekvensene av den foreslåtte omlegging bli? Argumentasjonen i hørings-saken går på at kommunene velger institusjon av «bekvemmelighetshensyn», en fremstilling kommunene absolutt ikke kjenner seg igjen i. Det finnes heller ikke dokumentasjon som tilsier at kommunene ikke velger ut fra barnets behov.

Det ligger en sterkt lovpålagt plikt på kommunene til å velge det tiltaket som er best for det enkelte barnet, og kommunene er bevisste på at økonomiske hensyn ikke skal brukes som argument for å bruke eller ikke bruke et tiltak. Likevel kjenner vi oss urolig for at det med en større egenandel vil kunne legges et press på de kommunale barnevernstjenestene om ikke å benytte seg av institusjon der det kanskje er det rette tiltaket.

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

KS Troms vil spesielt påpeke at det i tillegg til stor mangel på akutt-plasser, også mangler institusjoner i landsdelen som dekker behovene fullt ut, bl.a. for barn/ungdom med psykiske og sammensatte problemer. Dette får først og fremst negative konsekvenser for de barn og unge som av den grunn ikke får et nødvendig behandlingstilbud, men gir også andre negative konsekvenser for brukere, pårørende og kommunene. Antallet oppholdsdøgn i institusjoner har gått ned hvert år siden 2007. Kommunene har allerede i flere år måttet finne løsninger selv, fordi fosterhjem ikke alltid er et reelt alternativ.

De store kommunene er mer positive enn de mindre kommunene til å få en større del av finansieringsansvaret for institusjonsplassene. På sikt kan det gjøre dem til mer reelle bestillere av plasser. Små kommuner frykter at en større valgfrihet kan føre til nedbygging av nærinstitusjoner, noe som vil kunne medføre økte utgifter og tap av regional kompetanse og arbeidsplasser.

Fosterhjem

Kommunene antyder at de rekrutterer 30-50 pst av fosterhjemmene selv. Delvis fordi Bufetat sitt tilbud ikke er tilstrekkelig eller har god nok kvalitet. Og delvis fordi kommunene er kjent i

nærmiljøet og vet om familier som kan egne seg. På fosterhjemsområdet er det allerede stor grad av «parallele» systemer (jfr høringsaken), selv om loven i prinsippet gir oppgaveansvaret for rekruttering og formidling til Bufetat.

I dag eksisterer det et «klasseskille» mellom de kommunale og de statlige fosterhjemmene som en følge av bl.a. ulik avlønning, noe som i flere tilfeller har ført til at fosterhjem som i utgangspunktet er rekruttert av det kommunale barnevernet, blir «kjøpt opp» av det statlige barnevernet som kan betale mer. Dette er svært uheldig og medfører ytterligere belastninger og merarbeid for det kommunale barnevernet. Barnevernet kan ikke operere med et A og et B-lag, og rekruttering av fosterhjem i sin helhet bør på sikt overføres til kommunene.

I tråd med et stadig økende interkommunalt barnevernsamarbeid vurderer flere kommuner å opprette interkommunale «fosterhjemsbanker».

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

Hjemmebaserte tiltak

Hjemmebaserte tiltak er et kommunalt oppgaveansvar, og det bør være en selvfølge at ressursene også ligger der. Da kan kommunene velge om de skal etablere tiltak selv eller i et interkommunalt samarbeid, eventuelt kjøpe av staten eller av andre tilbydere. Slik KS Troms ser det er det viktig å påpeke at ressurser til hjemmebaserte tilbud i Bufetat ikke bare er de pengene som går til tiltak. Fagteamene og Bufetats regionskontorer bruker mye ressurser på administrasjon, rådgivning (de *ulovfestede* oppgavene), fagutvikling med videre knyttet til de hjemmebaserte tiltakene. Det må være en forutsetning at det skjer en reell ressursforskyvning til kommunene. Det vil si at det er nødvendig også å overføre ansatteressurser.

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

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

Samhandling mellom statlig og kommunalt barnevern

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

Kommunenes utredningsansvar

Kommunenes reaksjoner på forslaget om at staten v/ Bufetat skal ha en forskriftshjemmel til å kreve ytterligere utredninger er utelukkende negative. De verken ønsker eller trenger mer kontroll. Fylkesmennene har allerede den oppgaven.

Andre argumenter:

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

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

De statlige tilbudene bør også være underlagt tilsyn og kommunene må kunne ha klagetilgang på dette.

Fagteamenes rolle

De statlige fagteamene er ikke nevnt i barnevernloven, og høringssaken sier som lite om deres oppgaver framover. KS har tidligere stilt spørsmål om ikke hele ordningen med statlige fagteam bør revurderes. Etter flere dialogmøter er dette synspunktet forsterket. Kommuner av ulik størrelse har vært rimelig samstemte i sin vurdering av fagteamordningen som system. Samarbeidsrelasjonene er i hovedsak bra, men teamene blir i stor grad oppfattet som et unødvendig og forsinkende mellomledd for å få tilgang på de statlige barneverntiltakene.

De kommunene KS har vært i kontakt med tror ikke at nye oppgaver for fagteamene vil løse tillitsproblemene. De foreslår heller at det foregår en gradvis forskyvning av ressursene mot kommunene. Det vil være med å tydeliggjøre kommunenes faglige ansvar. Det er blant annet blitt foreslått at fagteamressursene gjøres om til ambulante kommunale/interkommunale «ekspertteam» som kan rykke ut i vanskelige saker. Kommunene ønsker at den generelle faglige veiledningen gis av en «nøytral» instans, f.eks kompetansesentra som f.eks Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU).

Kommunene har ulike behov

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 en 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 de store kommunene opptatt av det som i praksis er en svært lite hensiktsmessig arbeidsdeling på fosterhjemsområdet. De aller fleste kommunene rekrutterer som sagt en god del av fosterhjemmene selv. At det skulle bli vanskeligere for noen part at oppgaveansvaret ble tydeligere plassert hos de store kommunene, er vanskelig å forstå.

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. Det er for øvrig et paradoks at statlig barnevern i dag har problemer med å nå ut med tiltak til små kommuner med lang reisevei fra fagteamkontoret. Hvis det legges opp til en ytterligere standardisering av tilbudet, kan en da regne med at det blir lettere?

Oppsummering:

- 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 Troms 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 Troms anbefaler at en ordning tilsvarende toppfinansiering av ressurskrevende tjenester blir vurdert.
- Ordningen med statlige fagteam bør gradvis avvikles, og ressursene overføres til kommunene.
- KS Troms vil sterkt fraråde at forslaget som vil gi statlig barnevern en rett til å overprøve kommunenes vurderinger, blir fulgt opp.
- Noen utvalgte store kommuner bør få et helhetlig ansvar for alle hjemmebaserte tiltak og for hele fosterhjemsområdet fra 2013.
- KS Troms mener at Bufetats foreslåtte dobbeltrolle som 1) bistandspliktige overfor kommunene og 2) faglige «normsettere» for barnevernet, er uforenlige, og må revurderes.

For Fylkestyret KS Troms
Magne Nicolaisen
Regiondirektør KS Nord-Norge

Sylvi Hjelle
Seniorrådgiver KS Nord-Norge