

Saksframlegg

Arkivsak: 12/1831-3
Sakstittel: HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN
K-kode: F46 &13

Saken skal behandles av:
Hovedutvalg for oppvekst og levekår

Rådmannens tilråding til vedtak:

Hovedutvalg for oppvekst og levekår tilslutter seg Rådmannens forslag til høringsuttalelse.

Grunnlagsdokumenter:

Høringsbrev fra Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet mottatt 11.09.12.

Høringsnotat-Forslag til endringer i barnevernloven(forslag om endringer i finansieringsansvaret og i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune, forslag om styrking av barns rettigheter mv.). Mottatt 11.09.12.

Notat fra KS til kommunene med kort beskrivelse av hvilke konsekvenser KS mener utvalgte forslag vil få for kommunene. Mottatt 02.10.12.

Bakgrunnen for saken:

Randaberg kommune mottok høringsbrev fra Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet den 11. september der de ber om høringssvar innen 12. november 2012.

Noen av forslagene i dette høringsnotatet omhandler endringer av finansieringsansvaret og endringer i den faglige samhandlingen mellom stat og kommune på barnevernområdet. Andre deler av høringsnotatet omhandler forslag som styrker barns rettigheter og rettssikkerhet i barnevernet. Høringsnotatet inneholder således forslag av svært ulik karakter og i noen av punktene har departementet derfor valgt å være relativt åpen i konklusjonene.

Saksopplysninger:

Høringsnotatet er omfattende og på hele 137 sider. Rådmannen har valgt å gå inn på de forslagene i høringen som medfører betydelige konsekvenser av økonomisk art, viktige

faglige problemstillinger og betydelige endringer i lovverket.

DEL 2 OPPGAVE OG FINANSIERINGSANSVARET

A. Oppgavefordelingen mellom kommune og stat s. 46-59

Som det vises til i høringen var det et viktig mål med forvaltningsreformen i 2004 at staten skulle være en faglig ressurs for kommunen. Bufetat har derfor utover den lovpålagte bistandsplikten med å finne fosterhjem og institusjonsplasser også drevet med tiltaksutvikling, faglig rådgivning i enkeltsaker og finansiering av hjelpetiltak.

Departementet foreslår i denne høringen at kommunene gis et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt formelle ansvarsområde. Konkret innebærer dette at bufetat avviker ulovfestede oppgaver som faglig råd og veiledning i enkeltsaker, utredningsbistand samt ordningen med refusjon av utgifter til hjelpetiltak.

Rådmannens vurdering

Det har vært en utfordring og kilde til mange samarbeidsproblemer mellom bufetat og kommunene at mandatet og rollen til Bufetat har vært uklar. Flere ganger har kommunene opplevd at bufetat involverer/mener mye i enkeltsaker som de etter lovverket ikke har noe ansvar eller hjemmel til.

At departementet tar disse problemene på alvor ved å omdefinere og tydeliggjøre bufetat sitt ansvarsområde vurderes som positivt.

Det vurderes også positivt at bufetat fremover skal bruke sine ressurser på generell faglig utvikling til kommunene som for eksempel utarbeidelse av felles faglige standarder, opplæring i kartleggingsmetodikk, utredningsmaler etc.

Randaberg kommune har de 2 siste årene jobbet mye med å bygge opp egen tiltaks kompetanse og kjøper nesten ingen tiltak fra bufetat. For å fortsette dette arbeidet trengs det bistand. Rådmannen vil derfor gå lengre enn departementet sier i høringen og vil foreslå at kommunene kan nytte bufetat eller andre kompetansenter til å drive opplæring av egne ansatte i ulik type evidensbasert tiltaks metodikk. Dette vil være kostnadsbesparende for kommunene og vil medføre et tiltaksløft for kommunene. Randaberg har klart å finansiere mye av dette så langt ved å arrangere felles opplæring i samarbeid med omkringliggende kommuner, noe som bør kunne videreføres med bufetat som arrangør.

Departementet ber også om en tilbakemelding på om kommunene er enige i at staten gis en hjemmel til å kreve ytterligere utredninger fra kommunen i saker hvor barn tenkes plassert utenfor hjemmet.

Rådmannen er negativ til dette forslaget. Her gjøres det et unntak fra den presiseringen av rolle og ansvar som høringen ellers legger opp til. Her ligger det implisitt at kommunen ikke utreder sakene godt nok og det er det ikke grunnlag for å hevde. Forslaget vil medføre lengre saksbehandlingstid og dermed lengre ventetid for barn og foreldre. Det vil oppstå konflikter mellom det statlige og kommunale nivået som ikke tjener brukerne. Fremfor å gjøre dette foreslås at bufetat bruker ressursene på å finne gode institusjoner og fosterhjem. Det er et reelt problem, ikke at sakene er for dårlig utredet. Det er et stort savn i dette høringsutkastet at det ikke sier noe om hvordan en ser for seg at bufetat skal klare å løse den store utfordringen det er å fremskaffe nok fosterhjem.

Rådmannens konklusjon:

- Rådmannen støtter forslaget om presisering og endring i rolle og ansvar mellom bufetat og kommunene
- Rådmannen mener departementet bør legge opp til at bufetat og kompetansesenter benyttes til å drive opplæring av ansatte i kommunene i ulike typer av evidensbasert metodikk.
- Rådmannen støtter ikke forslaget om at bufetat skal gis en lovhjemmel til å kreve ytterligere utredninger fra kommunen i saker hvor barn tenkes plassert utenfor hjemmet.
- Rådmannen etterlyser forslag til hvordan bufetat skal arbeide for å løse de store utfordringene med å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem.

B. Finansieringsansvaret for institusjonsplasser s 38-46

Departementet legger nå opp til en gradvis økning i kommunenes egenandeler med mål om prosentvis lik andel mellom stat og kommune. I dag betaler kommunen kr. 35.390 (15% av de totale kostnadene) pr.mnd for en institusjonsplass. Departementet foreslår en dobling av den kommunale egenandelen til kr 70.780 (30%) pr.mnd eller en tredobling til kr. 106.170 (45%) pr.mnd.

Departementet tenker seg samme opptrapping på egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak, men kommer ikke i denne høringen med konkrete endringsforslag.

Rådmannens vurdering

Det er vanskelig for rådmannen å gi sin tilslutning til dette forslaget. Dette knyttes særlig til 2 forhold.

Det ene er at det ikke konkret informeres om hvordan staten vil tilføre kommunene ekstra midler for å dekke opp for den betydelige økningen dette medfører for utgiftene til den kommunale barneverntjenesten. Departementet sier de vil komme tilbake til de bevilgningsmessige konsekvensene i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

Det andre handler om de faglige begrunnelsene som brukes for å legitimere denne endringen. Det er rådmannen sin vurdering at begrunnelsen ikke er holdbar. Blant annet hevdes det fra departementet sin side at kommunene vil bli mer kostnadsbevisste, noe som igjen vil redusere risikoen for kostnadsvekst i kommunene samt at kommunene i større grad enn i dag kan rette innsatsen mot forebygging fremfor plasseringer.

Det er ikke slik i dag at det kommunale barnevernet flytter barn ut av hjemmet fordi en ikke setter inn nok forebyggende hjelpetiltak, ei heller fordi en betaler en lav egenandel og ikke er kostnadsbevisste nok.

Å plassere barn og unge ut av hjemmet og inn i fosterhjem eller institusjon er i dag siste utvei når alt av hjelpetiltak er prøvd eller vurdert nyttesløst. Beslutningene er vanskelige og tas med utgangspunkt i barnets beste og ikke med utgangspunkt i økonomi. De fleste plasseringene utenfor hjemmet kvalitetssikres også ved at sakene går inn i Fylkesnemdene for

endelig avgjørelse. Hvis kommunene hadde valgt plasseringer med begrunnelse i departementet sin argumentasjon ville sakene ikke gått igjennom i Fylkesnemnda.

I Randaberg kommune har det vært en stor økning av barn i hjelpetiltak. Det betyr at flere barn og foreldre får hjelp, men det betyr også at det avdekkes flere saker hvor omsorgen er for dårlig, noe som igjen medfører flere plasseringer utenfor hjemmet. Våre tall viser at når antallet barn i hjelpetiltak øker så øker også antallet barn plassert utenfor hjemmet. Erfaringene og dynamikken i barnevernsakene er følgelig motsatt av det resonnementet departementet bruker.

Ved å øke de kommunale egenandelene vil en derfor ikke dempe kostnadsveksten i kommunene og redusere antallet barn plassert utenfor hjemmet, en bare flytter mer kostnader over på kommunene. I resonnementet til departementet ligger det implisitt at plasseringene og kostnadene skal gå ned og da er det ytterligere grunn til å bekymre seg for om den kompensasjonen kommunene vil få grunnet økte egenandeler vil være reell.

Rådmannens konklusjon:

- Rådmannen mener ønsket effekt med å få ned antall plasseringer vil ikke oppnås ved å øke de kommunale egenandelene.
- Rådmannen er uenig i forslaget om å øke de kommunale egenandelene
- Rådmannen mener at hvis løsningen med økte egenandeler velges må det stilles krav til at kommunene sikres full økonomisk dekning av dette.

C. Statlige hjemmebaserte tiltak s.36 -46

Departementet foreslår å opprettholde dagens ordning og øke de kommunale egenandelene.

Rådmannens vurdering:

Etter dagens barnevernlov er det et kommunalt ansvar å iverksette og betale for hjelpetiltak. Bufetat har de siste 2 årene ønsket at kommunene selv bygger opp eget tiltaksapparat fremfor å kjøpe tjenestene av dem. Dette er gjort uten at det er fulgt med økte økonomiske ressurser til kommunene.

Vi vil derfor foreslå at dagens ordning opphører og at pengene overføres til kommunene. Det er nok de minste kommunene som vil ha de største utfordringene med dette men de bør søke dette løst ved bl.a. interkommunalt samarbeid. Ved at det løses på denne måten vil det være i tråd med barnevernlovens regulering av ansvar og det vil gi midler slik at kommunene kan utvikle et tilbud tilpasset de behov de har i egen kommune.

Rådmannens konklusjon:

- Ordningen med statlige hjelpetiltak avvikles og pengene overføres til kommunene

DEL 3 STYRKET RETTSSIKKERHET FOR BARNA I BARNEVERNET

I arbeidet med å styrke barnevernet har regjeringen ønsket et bredt kunnskapsgrunnlag. Regjeringen har derfor bedt om innspill og synspunkter fra barn og unge med erfaringer fra

barnevernet, interesseorganisasjoner og folk som engasjerer seg i barnevernet, fra forskere og fra fagpersoner i praksisfeltet. Videre har det vært viktig å samle og systematisere forskningsbasert kunnskap om barnevernet. Regjeringen har derfor satt ned flere ekspertutvalg, mottatt rapport fra et bredt sammensatt barnevernpanel og mottatt innspill fra interesseorganisasjoner og barn og unge i barnevernpanelet.

Det er innspillene til de ovennevnte aktørene som i dette høringsnotatet ender ut i 14 konkrete tiltak med tilhørende lovendringsforslag i barnevernloven.

Følgende tiltak og lovendringsforslag vil rådmannen gi sin tilslutning til;

- Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven
- Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson
- Begrepsbruken i barnevernloven
- Hjelpetiltak for barn og barnefamilier
- Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse
- Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse
- Endring av tilsynsforskriftens krav til årlig systemrevisjon av barneverninstitusjoner
- Tilsyn med statlige barneverntjenester
- Presisering av barnevernlovens § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda
- Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24
- Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen

Rådmannens vurdering

Rådmannen gir sin tilslutning til 11 av de 14 foreslåtte tiltak og lovendringsforslag. De fleste tiltakene vil bety en presisering og tydeligere lovkrav til kommunen om å sette det enkelte barn og dets behov og meninger enda mer i fokus. Det vurderes at dette er tiltak som vil styrke barnas rettssikkerhet.

Departementet ber konkret om tilbakemelding på om begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker bør endres i barnevernloven slik barnevernproffene foreslår fordi ordene oppleves stigmatiserende. Rådmannen synes det er vanskelig å ha veldig klare formeninger om dette utover at en skal lytte etter når barneverntjenestens brukere kommer med slike innspill basert på egne erfaringer. Spørsmålet er om alternativene vil fjerne opplevelsen av stigmatisering og tenker derfor at dette er ting som bør jobbes mer med før en eventuelt endrer lovteksten.

Rådmannen vil også ønske velkommen et tilsyn med de statlige barneverntjenestene. Dette vil kunne avdekke mangler og påse at avvik rettes opp. Det vil medføre at det kan føres kontroll med hele tiltakskjeden ikke bare det kommunale nivået, noe som igjen vil styrke brukernes rettssikkerhet.

Følgende tiltak og lovendringsforslag vil rådmannen ikke gi sin tilslutning til

- Regulering av institusjoner med behandlingshjem
- Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring

- Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem

Rådmannens vurdering

Rådmannen finner det vanskelig å støtte de 3 tiltak og lovendringsforslagene slik de er presentert i denne høringen.

Regulering av institusjoner med behandlingshjem s. 86-95

Med utgangspunkt i barnets beste er det positivt at det åpnes for en rekke ulike tiltak også behandlingshjem. For noen barn med store atferdsproblemer vil verken dagens institusjoner eller fosterhjem være en tilfredsstillende løsning.

Problemet med dette forslaget slik det fremstår nå er ikke tiltaket i seg selv men at det reiser flere spørsmål enn det gir svar.

Det sies lite om hvordan behandlingshjemmet skal drive behandling. Det er viktig å presisere huske at de barn som er aktuelle å plassere i et slikt hjem har vært gjennom intensive tiltakspakker med veiledning og forsterkninger mens de bodde hjemme. De har utviklet så store problemer at de ikke lengre kan bo hjemme og er behandlingstrengende. Det er vanskelig å se at et annet hjem, dvs. behandlingshjem skal klare oppgaven bedre. Erfaringen er at disse barna trenger de strenge rammene og strukturen en institusjon representerer. Rammer som gjør at en holder ut og kan skape trygghet.

Det er videre grunn til å stille spørsmål ved behovet for denne type tiltak. Det er i dagens lovverk anledning til å benytte denne type tiltak men det er veldig lite brukt. Dette mener vi har sammenheng med at det ikke er et sterkt nok tiltak for denne brukergruppen.

Det sies i forslaget ingenting om at det tenkes en 2 base løsning. Dvs. at ungdommene i utgangspunktet bor i behandlingshjemmet men kan flyttes over i institusjonen for kortere opphold for så å flytte tilbake igjen når ting er roet ned. En slik løsning vil øke sannsynligheten for at behandlingshjemmet vil holde ut og at en unngår utilsiktede flyttinger av allerede sårbare ungdommer. Et økt antall utilsiktede flyttinger vil igjen medføre økt press på akutt plasser i institusjon.

Rådmannens konklusjon:

- Rådmannen vil foreslå at dette tiltaket utredes nærmere før det eventuelt gjøres konkrete lovendringsforslag.

Forslag om styrking av barneverntjenestens oppfølging av barn under og etter varetekt og straffegjennomføring s. 96- 101

Her tenkes det å legge en helt ny oppgave til barneverntjenesten ved å overføre ansvar fra kriminalomsorgen til barneverntjenesten. Ifølge de tall departementet viser til er det snakk om få ungdommer og at de fleste vil være i aldersgruppen 17 år. Det er vanskelig å forstå ut av høringsnotatet hvorfor det tenkes at barneverntjenesten skal kunne gi denne gruppen et faglig bedre tilbud enn det kriminalomsorgen kan. Når det ikke foreligger blir det feil å overføre ansvar. En risikerer faktisk et dårligere tilbud til denne brukergruppen fordi en som barneverntjeneste sannsynligvis vil komme i befatning med denne type saker sjeldnere enn i

gang i året. Skal en bli god må en gjøre ting ofte noe som tilsier at ansvaret bør fortsette å ligge hos kriminalomsorgen.

Det bes også om en konkret tilbakemelding på hvilken kommune som skal være ansvarlig for å yte hjelpen. Rådmannen mener i motsetning til departementet at den kommunen hvor ungdommen er bosatt skal være ansvarlig. Departementet foreslår at den kommunen hvor ungdommer befinner seg ved pågrep skal være ansvarlig. Det vil i vår region medføre at Stavanger kommune påføres urimelig mange saker da ungdommer med denne type problematikk søker inn fra omkringliggende kommuner til sentrum i de store bykommunene. I tillegg vet en at ungdommer som plasseres bort oftest søker tilbake til sin hjemkommune for å bosette seg etter endt plassering. Oppholdskommunen er den som vil kjenne ungdommen best, kjenner historien, kjenner oppvekstmiljøet og er best i stand til å mobilisere det lokale hjelpeapparatet rundt ungdommen.

Rådmannens konklusjon:

- Rådmannen vil anbefale at kriminalomsorgen fortsetter å ha ansvaret for denne brukergruppen

Tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem s. 111-119

Rådmannen er av den vurdering at dette forslaget ikke løser noen av de utfordringene en har med dagens tilsynsførerordning. Departementet foreslår kun å flytte tilsynsansvaret fra barneverntjenesten og over på en annen instans i kommunen uten å foreslå noen som helst nytt omkring organisering og utførelse. Departementet overlater til kommunen å finne løsningene. Departementets forslag vitner om ansvarsfraskrivelse.

Rådmannen mener dette forslaget må trekkes og at en beholder dagens ordning mens en parallelt jobber videre med alternative måter å føre tilsyn og kontroll med barn i fosterhjem. En bør bl.a. vurdere grundigere forslaget om å overføre ansvar til Fylkesmannen. Det er en løsning som har fått bred oppslutning fra de fleste av utvalgene og panelene som har jobbet ut forslag til forbedringer på barnevernfeltet.

Rådmannens konklusjon:

- Rådmannen mener forslaget må trekkes og at departementet arbeider videre med å utrede alternative måter å løse disse viktige oppgavene på.

Rådmannens forslag til vedtak

Rådmannen gir sin tilslutning til følgende forslag:

- Rådmannen støtter forslaget om presisering og endring i rolle og ansvar mellom bufetat og kommunene
- Rådmannen mener departementet bør legge opp til at bufetat og kompetansesenter benyttes til å drive opplæring av ansatte i kommunene i ulike typer av evidensbasert metodikk.
- Lovfesting av krav til forsvarlighet i barnevernloven

- Barns rett til medvirkning og barns mulighet til å ha en særskilt tillitsperson
- Begrepsbruken i barnevernloven
- Hjelpetiltak for barn og barnefamilier
- Samvær med søsken etter omsorgsovertakelse
- Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse
- Endring av tilsynsforskriftens krav til årlig systemrevisjon av barneverninstitusjoner
- Tilsyn med statlige barneverntjenester
- Presisering av barnevernlovens § 8-4 om oppholdskommunens ansvar for å reise sak for fylkesnemnda
- Beregning av plasseringstid ved vedtak etter barnevernloven § 4-24
- Fristen for å bringe fylkesnemndas vedtak inn for domstolen

Rådmannen støtter ikke og er kritiske til følgende forslag:

- Rådmannen støtter ikke forslaget om at bufetat skal gis en lovhjemmel til å kreve ytterligere utredninger fra kommunen i saker hvor barn tenkes plassert utenfor hjemmet.
- Rådmannen etterlyser i høringsnotatet forslag til hvordan bufetat skal arbeide for å løse de store utfordringene med å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem.
- Rådmannen mener ønsket effekt med å få ned antall plasseringer vil ikke oppnås ved å øke de kommunale egenandelene.
- Rådmannen er uenig i forslaget om å øke de kommunale egenandelene
- Rådmannen mener at hvis løsningen med økte egenandeler velges må det stilles krav til at kommunene sikres full økonomisk dekning av dette.
- Ordningen med statlige hjelpetiltak bør avvikles og pengene overføres til kommunene
- Rådmannen mener at forslaget om regulering av institusjoner med behandlingshjem må utredes grundigere før det eventuelt gjøres konkrete lovendringsforslag.
- Rådmannen vil anbefale at kriminalomsorgen fortsetter å ha ansvaret for barn og unge i varetekt og etter endt straffegjennomføring.
- Rådmannen mener forslaget om endringer i tilsynsførerordningen må trekkes og at departementet arbeider videre med å utrede alternative måter å løse disse viktige oppgavene på.

Rådmannen ber Hovedutvalg for oppvekst og levekår tilslutte seg forslaget til høringsuttalelse.

Saksbehandler: Jone Skjelbred
Barn og familiesjef: Svein Olav Kristensen

Hvilke planer har dette konsekvenser for:

Særutskrift:

Saksprotokoll

Utvalg:	Hovedutvalg for oppvekst og levekår
Møtedato:	24.10.2012
Sak:	58/12

Resultat: Innstilling vedtatt

Arkivsak: 12/1831

Tittel: **SAKS PROTOKOLL: HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I
BARNEVERNLOVEN**

Vedtak:

Hovedutvalg for oppvekst og levekår tilslutter seg Rådmannens forslag til høringsuttalelse.

Votering: Enstemmig vedtatt.

Behandling:

Votering: Enstemmig vedtatt.