

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 12/06436-2
Saksbehandler Else-Grethe Mathisen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Komité for tjenesteutvikling 2011 - 2015	06.11.2012	57/12

Høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune gjeldende forslag til endringer i barnevernloven

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Britt Hege Engeset

Vedlegg:

Høringsnotat – forslag til endringer i lov om barneverntjenester 17. Juli 1992 nr 100 om barneverntjenester med tilhørende forskrifter

Sammendrag:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte ut høringsbrev 05.09.2012 om forslag til endringer i barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100.

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 forslag av svært ulik karakter og i noen av punktene har departementet valgt å være relativt åpen i konklusjonene. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene. Høringsfristen er satt til 12. november 2012

KS inviterte til et høringsmøte 28.09 hvor fokus var rettet mot finansieringsordningene og samhandlingen mellom stat og kommune.

Aktuelle spørsmål var:

- Hvordan ivaretar lovforslaget kommunenes ulike behov for Bufetats tilbud?
- Hvilke forutsetninger må ligge til grunn for at kommunene skal kunne overta oppgaver/finansieringsansvar?
- Hva skal til for at Bufetat (staten v/fagteamene) blir en fleksibel faglig ressurs for kommunene?

Sarpsborg kommunes administrasjon deltok på høringsmøtet. I etterkant av møtet er det utarbeidet et notat som er sendt deltagende kommuner og hvor det fremgår at flere av kommunene er enige om flere merknader til høringen. Disse belyses spesielt. De største ulikhetene mellom kommunene som fremkom var med utgangspunkt i kommunestørrelse.

Sarpsborg kommune vil innledningsvis påpeke at høringsfristen er urimelig kort for en så viktig prinsipiell sak. Grunnet kort høringsfrist er det ikke rom for behandling i bystyret. Dette er beklagelig, idet det som foreslås fra departementet burde vært drøftet i viktige politiske fora.

Helhetsinntrykket av høringsnotatet er at ambisjonen om et tydeligere ansvar for kommunene er bra, men flere av forslagene står ikke i stil til ambisjonen. Det kommunale barnevernet gis større ansvar samtidig som staten gis anledning til å kontrollere/etterprøve de kommunale vurderingene i enkelt saker. Høringsnotatet uttrykker gjennomgående mistillit til kommunenes faglige og økonomiske vurderinger og foreslåtte endringer synes ikke å tilføre kommunene tilsvarende ressurser som oppgavene tilsier.

Utredning:

Høringsnotatet er todelt hvor den første hoveddelen synliggjør dagens utfordringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Utfordringene frem til nå har vært knyttet til uavklarte ansvarsforhold og manglende likeverdighet i de statlige tilbudene. Blant annet vises det til at de fem statlige regionene i barnevernet har hatt ulike organisasjonsmodeller, systemer og prosedyrer. Dette har resultert i ulik praksis og samarbeidsklima mellom fagteam og kommune. Samarbeidet har også vært preget av at Bufetat har hatt som intensjon å styre antall barn som får hjelp via fagteamene, uten at dette har vært samsvarende med kommunens behov for tilgjengelige/tilstrekkelige tiltak. Kommunene har generelt vært kritiske til de tiltakene staten tilbyr. De dekker ikke det reelle tiltaksbehovet, har en liten bredde og er lite tilgjengelige. Særlig har kommunene vært kritiske til tilgjengeligheten av fosterhjem og hjemmebaserte tiltak, og til kvaliteten på institusjons- og fosterhjemstilbudet. Samarbeidet mellom kommunene og fagteamene er varierende, og er vurdert å være avhengig av personer fremfor strukturer og organisatoriske rammer. Flere kommuner opplever uklarheter i roller og ansvarsfordeling mellom stat og kommune og at praksis ikke er i overensstemmelse med lov og forskrift. Disse utfordringene er særskilt pekt på i høringsnotatet og som departementet ønsker skal endres og forbedres. Departementet legger opp til å videreføre deler av det statlige ansvaret for tiltak og tiltaksutvikling, samtidig som det foreslås å gi kommunene et tydeligere faglig ansvar innenfor kommunens formelle ansvarsområde. Endringer i ansvar og arbeidsfordeling mellom stat og kommune vil gi konsekvenser for finansieringsansvaret.

Den andre hoveddelen i høringsnotatet fokuserer på styrket rettsikkerhet for barna i barnevernet. Gjeldende barnevernlov stiller krav til faglig forsvarlighet både når det gjelder innhold, omfang og når tjenester skal ytes samtidig som det er innført tidsfrister for undersøkelse og iverksetting av vedtak. Barn skal bli hørt og det er et grunnleggende krav at tiltak som iverksettes skal være til barnets beste. Departementet legger til grunn at det bør innføres en rettslig standard som setter krav til faglig forsvarlige tjenester på barnevernsområdet tilsvarende gjeldende helse- og sosiallovgivning.

Høringsuttalelsen fra Sarpsborg kommune vil omhandle begge hoveddelene.

Rådmannen anbefaler at Sarpsborg kommune uttaler følgende til forslag til endringer i barnevernloven:

Opgavefordeling mellom stat og kommune

Departementet legger opp til en videreføring av statlige ansvar knyttet til eksisterende barnevernstiltak. Dette begrunnes med at statlig ansvar er mest effektivt for å oppfylle et likeverdig og differensiert institusjonstilbud i hele landet. Staten ved Bufetat skal fortsatt ha ansvar for å utvikle og implementere forskningsbaserte tiltak. Kommunene gis et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt formelle ansvarsområde.

Sarpsborg kommune er enig i at det er nødvendig at den enkelte kommune gis større handlefrihet i forhold til sin oppgaveløsning. Stor kommunene bør gis anledning til å tilby og organisere barnevernstiltak på lik linje med den ordningen som fungerer i Oslo i dag. Barnevernloven § 2-3a, første ledd endres slik at Oslo kommune ikke nevnes spesielt men gjøres gjeldende for flere kommuner. Interkommunalt samarbeid bør videreutvikles i tillegg til statlige tiltak for å sikre tilstrekkelig og differensiert tiltaksapparat.

I høringsnotatet synliggjøres det at samhandlingsproblematikken mellom kommune og stat kan ha sin årsak i dagens finansieringssystem. Det sies at kommunale tiltak er mer kostnadskrevende enn statlige tiltak og at kommunene velger statlige tiltak fordi dette er lønnsomt og ikke alltid faglig begrunnet. Samtidig sies det at Bufetat i møte med kommunene kan foreslå andre og mindre kostnadskrevende tiltak uten at dette er faglig begrunnet for å overholde egne budsjettammer. Departementet foreslår at finansieringsordningen tilrettelegges slik at det er de barnevernfaglige vurderingene som blir styrende for tiltaksvalg og slik at kommunene betaler en tilnærmet lik prosentandel av de faktiske kostnadene. Departementet foreslår å doble eksisterende kommunale egenbetaling for en institusjonsplass fra kr. 35 390,- til 70 780,- pr. mnd. For å imøtekomme en tilnærmet lik prosentandel av de faktiske kostnadene er en tredobling av utgiftene gitt som et alternativ.

På høringsmøte i regi at KS kjente ingen av kommunene seg igjen i beskrivelsen av at statlige tiltak som iverksettes for det enkelte barn ikke er faglig begrunnet, men er grunnet i økonomiske årsaker. Kommunene opplever at de ofte må finne andre løsninger for det enkelte barn fordi det er mangel på et differensiert statlig tilbud og at de tiltak som tilbys fra staten ikke er det som etterspørres fra kommunene. Tiltak som blir tilbudt den enkelte kommune er langt unna, noe som medfører at kommunene, i tillegg til egenbetaling, må bære kostnader for å opprettholde dialogen med barnet, institusjonen og ikke minst utgiftene knyttet til barnets samvær med familie. Øking av kommunal egenandel alene vil mest sannsynlig innebære at økonomiske insentiver i større grad blir styrende for tiltaksvalg enn dagens praksis. Departementets intensjon om at de barnevernfaglige vurderingene vil bli styrende for tiltaksvalgene vil ikke bli en realitet. De store kommunene ga uttrykk for at de var mer positive til å få en større del av finansieringsansvaret for institusjonsplassene selv fremfor en høyere egenandel og mente at dette ville føre til en bedre ressursutvikling innenfor barnevernet samlet.

Sarpsborg kommune er ikke enig i at den kommunale egenandelen for institusjonsplasser skal økes. Det gis ikke tilslutning til at kommunene skal betale en tilnærmet lik prosentandel av tiltakets faktiske kostnader idet tilbudet som gis kommunen ofte ikke er i tråd med etterspørsel, blant annet brukes institusjon som et alternativ pga mangel på fosterhjem. Kommunene kan ikke "straffes" for økt egenandel pga mangler i andre statlige tiltak. Tiltak må opprettholdes og videreutvikles i tråd med kommunens behov.

I stedet for økt egen kommunal egenandel, bør det vurderes om behandlingsplasser i barneverninstitusjoner bør likestilles med behandlingsplasser innen helselovgivningen. Dette vil tydeliggjøre ansvaret for tjenestene og gir et mer tydelig ansvar tilbake til kommunen når behandlingen er fullført og brukeren tilbakeføres kommunen. Denne ordningen vil frigjøre kommunale ressurser under behandlingen og barnet/familien sikres direkte oppfølging fra behandlingsinstitusjonen.

Sarpsborg kommune er positiv til at en større andel av de statlige barnevernsmidlene blir overført til kommunene slik at kommunene selv kan organisere egne tiltak.

Staten har stor mangel på tilgjengelig plasser i fosterhjem. De fosterhjemmene som tilbys kommunene er ofte langt borte fra barnets opprinnelige nettverk og gir sjelden rom for

søskenplasseringer. Kommunene har god kunnskap om eget lokalmiljø, kunnskap til barnets familie og nettverk og kunnskap om hvilke familier som egner seg som fosterhjem. Dette medfører at flere kommuner rekrutterer fosterhjem direkte.

Sarpsborg kommune anbefaler at kommunene gis større handlefrihet i forhold til å rekruttere og følge opp fosterhjem. Barnevernloven § 2-3, bokstav b) og c) hvor staten alene er gitt ansvar for fosterhjem anbefales fjernet. Det anbefales at oppgavene inngår i et nytt ledd i kommunens oppgaver, § 2-1. Ordningen med statlige fosterhjem bør evalueres og likestilles med kommunale fosterhjem.

I dag er det mye kommunal og statlig administrasjon knyttet til at kommunene må «søke» om refusjon av kostnader til forsterkninger, utover en bestemt egenandel og staten skal godkjenne før refusjon gis. Refusjonsordning bør automatiseres i større grad for å sikre en mer effektiv tjeneste.

Sarpsborg kommune er positiv til en forenkling av refusjonssystemet.

Staten har utviklet ulike hjemmebaserte tiltak i de ulike regionene. Hjemmebaserte tiltak er i utgangspunkt et kommunalt ansvar og ressursene til disse tiltakene bør overføres kommunene. Ressursforskyving fra stat til kommune bør gjøres gradvis, slik at kompetanseoverføringen sikres.

Sarpsborg kommune anbefaler at ressursforskyvningen fra staten til kommunene gjøres via øremerkede ressurser tilsvarende opptrappingsplan psykisk helse og rusforebyggende helse. Dette vil sikre forutsigbarhet i eksisterende statlige tiltak og gi kommunene mulighet til å utvikle egne tiltak.

Med hensyn til rolleklarhet og et tydelig faglig ansvar for kommunen, foreslås det at kommunen opprettholder utrederansvaret fullt ut. Dette forutsetter at staten legger kommunens vurderinger til grunn for hvilket tiltak som er best egnet for barnet. Departementet ber om høringsinstansene syn på om staten skal gis anledning til å etterspørre ytterligere utredning fra kommunen dersom dette ansees å være nødvendig før et tilbud gis.

Sarpsborg kommune er uenig i at staten skal gis denne muligheten. Dette vil undergrave de barnevernfaglige vurderingene som gjøres i kommunene, opprettholde dages misforhold mellom stat og kommune og vil føre til at barn/unge får hensiktsmessig hjelp senere. Samhandlingen mellom kommune og stat bør organiseres som en bestiller/utfører modell med kommunen som bestiller enhet. Dette er i tråd med lovverket og tydeliggjør ansvaret mellom kommune og stat.

Departementet etterspør høringsinstansene syn på om det er hensiktsmessig å endre statens faglige operative rolle til en generell faglig rolle overfor kommunen.

Sarpsborg kommune er positive til at direktoratet videreutvikler ulike veiledningsmateriell som kan benyttes i kommunene, men ser ulemper ved at staten både skal gi ansvar som faglig veileder og samtidig være ansvarlig for å være tjenesteutøver. Forslaget gis ikke tilslutning. Isteden anbefales det at fagteamene i Bufetat blir redusert, og ressursene omfordelt til interkommunale kunnskapsbaser. De kommunale barneverntjenestene har

ervert større saksutredningskompetanse enn de statlige barneverntjenestene, og vet selv hva de må innhente ny/økt kompetanse på.

Statens betalingsansvar gjelder for barn under 20 år, dette til tross for at barneverntiltak kan opprettholdes til fylte 23 år. Erfaringsmessig er det flere unge som har behov for og selv ønsker at tiltak skal videreføres. I de få situasjonene hvor det fortsatt vil være behov for spesielt tilrettelagte tiltak, bør det sees på om statens refusjonsansvar skal strekke seg noe lengre enn dagens ordning.

Sarpsborg kommune anbefaler at det foretas en større kartlegging knyttet til unge voksne over 20 år som har behov for spesielle tilrettelagte tilbud fra kommunen. Endringer i barnevernloven § 9-4 bør vurderes endret til å omfatte en høyere aldersgrense enn 20 år.

Styrket rettsikkerhet for barna i barnevernet

Departementet anbefaler at det innføres en ny § 1-1a) i barnevernloven om krav til forsvarlige tjenester og tiltak i barnevernet.

Sarpsborg gir sin tilslutning til forslaget og ser at dette vil sikre gode tjenester for barna i både kommunale, statlige og private tiltak.

Barn og unge er sikret medvirkningsrett i dagens lovgivning, dette blir ikke alltid praktisert. For å styrke denne retten anbefales det at barn får oppnevnt en tillitsperson som skal være barnets støtteperson når barnevernet har overtatt omsorgen. Tillitspersonen skal være en person barnet har tillit til, barnets foreldre ansees ikke å skulle ha denne rollen. Barneverntjenesten skal ikke ha noe formelt ansvar for å oppnevne eller godkjenne personen, heller ikke skal personen utføre oppgaver på vegne av barneverntjenesten. Dog anbefales det at politiattest skal innhentes og taushetserklæring undertegnes. Mandat og avlønning er ikke vesentlig berørt.

Sarpsborg kommune er positiv til forslaget om å oppnevne tillitsperson til barnet, I tillegg til en avklaring i forhold til mandag, må det ansvarsforhold mellom ulike relasjoner avklares:

- Tillitsperson og tilsynsfører
- Tillitsperson og foreldre
- Tillitsperson og plasseringsstedet; fosterforeldre eller institusjon
- Tillitsperson og saksbehandler/barneverntjenesten og øvrige samarbeidsinstanser

Et annet moment som må avklares er avlønning og hvilke kriterier som skal være førende når barneverntjenesten har kunnskap til at tillitspersonen ikke er egnet til å ivareta oppgaven grunnet eks. politiattest.

Barnevernproffen og Barnevernpanelet anbefales at flere begreper i barnevernloven er stigmatiserende og bør endres. Det foreslås å endre fosterhjem/fosterforeldre til omsorgshjem/omsorgsforeldre. Tilsyn byttes ut med tillit, institusjon byttes ut med hjem. Avlastning og sak utgår til fordel for besøk og kontakt.

Sarpsborg kommune er positiv til endringsforslagene. Omsorgsforeldre/omsorgshjem foreslås benyttet. Fosterbarn bør utgå som en egen definisjon. Institusjon foreslås byttet ut med omsorgsbasis. Barn med alvorlige atferdsvansker bør utgå, denne definisjonen er negativ betegnelsen for det enkelte barn.

Hjelpetiltak som nevnt i gjeldende barnevernlov § 4-4 foreslås endret. Departementet har i høringsnotatet valgt å skille på kompenserende hjelpetiltak som avhjelper familiens eller barnets omsorgssituasjon og strukturelle tiltak som skaper mer varige endringer i familien.

Kompenserende tiltak foreslås benyttet som et supplement til de strukturelle tiltakene. I tillegg anbefales det at § 4-4,3.ledd om økonomisk stønad bør utgå.

Sarpsborg kommune er enig i at de eksisterende tiltak i barnevernloven § 4-4, 2. ledd, og 3.ledd utgår. Dog er Sarpsborg kommune ikke enig i at barnevernloven skal endres slik at hjelpetiltak skal iverksettes for barnet og familien. Barnevernloven bør opprettholdes i forhold til det enkelte barns behov og være til dette barnets beste. Ved å legge inn mulighet for hjelpetiltak til familien kan dette gå på bekostning av barnets behov og vil skape uklare forventninger fra familier som søker bistand og fra hjelpeapparatet for øvrig. Sarpsborg kommune anbefaler at det spesifiseres enten i lov eller forskrift at hjelpetiltak som iverksettes skal fortrinnsvis være endringstiltak og at kompenserende tiltak kun benyttes i en overgangsperiode for å avhjelpe en vanskelig situasjon.

For å tilrettelegge overgangen fra soning til løslatelse for ungdom under 18 år, anbefales det at barnevernet blir gitt en oppfølgingsplikt. Det anbefales videre at barnevernet gir ansvar for å følge opp ungdom under 18 år som oppholder seg i fengsel og også gi tiltak etter fylte 18 år på løslatelsestidspunktet. Dersom ungdom har barneverntiltak før soning, er det kommunen som har iverksatt tiltaket som skal ha oppfølgingsansvaret. Dersom tiltak ikke er iverksatt før soning, er det kommunen hvor ungdommen oppholder seg når han/hun blir pågrepet som blir gitt oppfølgingsansvar.

Sarpsborg kommune gir ikke tilslutning til forslaget. Dette er en ny brukergruppe for barneverntjenesten, og blir i dag ivaretatt av påtalemyndighet/kriminalomsorg. Dette ansvaret bør videreføres. Dersom ungdom blir løslatt før fylte 18 år og har behov for barneverntiltak bør dette utredes på lik linje med andre og ikke iverksettes fordi de har sonet.

Barn som er plassert i fosterhjem er i en sårbar posisjon, og iverksatt tilsyn skal trygge barnets situasjon. Erfaringsmessig har det vist seg at de kommunale barneverntjenestene har hatt vanskeligheter med å rekruttere tilstrekkelige med tilsynsførere. Departementet foreslår at det legges til rette for en tilsynsmodell som baserer seg på et profesjonalisert tilsyn og at tilsynet legges til kommune og ikke den enkelte barneverntjenesten.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til at tilsynet bør profesjonaliseres. Det gis tilslutning til foreslåtte lovendring i § 4-22 nytt 5. og 6. ledd om at kommunen gis ansvaret for å sikre og organisere tilsynet slik det er mest hensiktsmessig, men utenfor barneverntjenesten. Kommunene har i dag et internkontroll system, og tilsynsførerordningen bør inngå i dette. Fylkesmannen har tilsynsmyndighet overfor kommunene og skal påse at ordningen fungerer tilfredsstillende for det enkelte barn.

I høringsnotatet fremkommer det at Statens helsetilsyn skal ha det overordnede faglige tilsyn med statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven i tillegg til det ansvaret de i dag har overfor kommunens tjenester og tiltak. *Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til forslaget.*

Videre i § 2-3b, 5. ledd fremkommer det at fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak. *Sarpsborg kommune mener at ordet kan bør byttes ut med skal i lovteksten.*

Departementet foreslår å tilføye et nytt ledd i § 8-4 hvor det presiseres at den kommunen som reiser sak for fylkesnemnda, har ansvar for barnet selv ved flytting ut av kommunen, inntil vedtak er fattet i fylkesnemnda.

Sarpsborg kommune gir sin tilslutning til forslaget. Dette sikrer at barnets rett til hensiktsmessig og rask hjelp blir videreført.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Økonomiske konsekvenser:

De foreslåtte endringer i ansvar og oppgavefordeling mellom stat og kommune innebærer at ressursfordelingen må omgjøres. Reduksjon i statlige tiltak med påfølgende økt kommunalt ansvar må tilgode sees med økte ressurser. I tillegg må kommunene sikres kompetanseoverføring fra statlige til kommunale tiltak.

Sarpsborg kommune anbefaler at ressursforskyvningen fra staten til kommunene gjøres via øremerkede ressurser tilsvarende opptrappingsplan psykisk helse og rusforebyggende helse. Dette vil sikre forutsigbarhet i eksisterende statlige tiltak og gi kommunene mulighet til å utvikle egne tiltak.

Tilførsel av ny brukergruppe i barneverntjenesten, unge lovbyggere, krever omfattende organisatoriske og økonomiske tilrettelegginger.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune slutter seg i all hovedsak til departementets foreslåtte endringer i forhold til oppgave og ressursforskyvning mellom stat og kommune og styrkning av barns rettsikkerhet. Endring i oppgavefordelingen forutsetter endring i den økonomiske rammen til kommunene.

Sarpsborg kommune er uenig i forslaget om økt kommunal egenandel. Istedenfor økt egen kommunal egenandel, bør det vurderes om behandlingsplasser i barneverninstitusjoner bør likestilles med behandlingsplasser innen helselovgivningen.

Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommune høringsuttalelse. Uttalelse sendes Barne-, likestilling og inkluderingsdepartementet

Behandling i Komité for tjenesteutvikling 06.11.2012

Følgende hadde ordet ved behandling av saken:

Fredrik Bjørnebekk (AP), Emil A. Engeset (H), kommunesjef Uno B. Larsen, enhetsleder Else-Grethe Mathisen

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Vedtak

Sarpsborg kommune slutter seg i all hovedsak til departementets foreslåtte endringer i forhold til oppgave og ressursforskyvning mellom stat og kommune og styrkning av barns rettsikkerhet. Endring i oppgavefordelingen forutsetter endring i den økonomiske rammen til kommunene.

Sarpsborg kommune er uenig i forslaget om økt kommunal egenandel. Istedenfor økt egen kommunal egenandel, bør det vurderes om behandlingsplasser i barneverninstitusjoner bør likestilles med behandlingsplasser innen helselovgivningen.

Merknader som fremkommer i saken, vedtas som Sarpsborg kommune høringsuttalelse. Uttalelse sendes Barne-, likestilling og inkluderingsdepartementet

RETT UTSKRIFT
Dato 9. november 2012

Kathinka Messel
Møtesekretær

Saksutskrift oversendes saksbehandler for ekspedering/oppfølging.