



Saksframlegg

Høring endringer i barnevernloven

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
62/12	Tjenesteutvalget	24.10.2012

Rådmannens forslag til vedtak:

Tjenesteutvalget slutter seg til de vurderinger og anbefalinger som er lagt fram i høringsuttalelsen

Saksprotokoll i Tjenesteutvalget - 24.10.2012

Behandling:

Til behandling forelå rådmannens forslag til vedtak.

Oscar Lohne fremmet følgende forslag: "Saken oversendes til kommunestyret som referatsak."

Begge forslagene ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Tjenesteutvalget slutter seg til de vurderinger og anbefalinger som er lagt fram i høringsuttalelsen. Saken oversendes til kommunestyret som referatsak.

Bakgrunn for saken:

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet har i ekspedisjon av 5. september 2012 sendt ut Høringsbrev med høringsfrist 12.11.2012.

Notatet er utarbeidet på bakgrunn av omfattende evalueringer av forvaltningsreformen, rapporten fra Barnevernpanelet 2011, Stortingsmelding 1 fra barnevernproffene 2011, samt andre innspill overfor departementet.

På grunn av den korte høringsfristen fremmer Rådmannen i Songdalen forslag til høringsuttalelse direkte for Kommunestyret.

Saksutredning:

Del 1 INNLEDNING

I innledningen av høringsnotatet beskrives kommunens oppgaver og statens organisering og oppgaver. Statlig regional barnevernsmyndighets mest sentrale oppgaver er å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bistandsplikten oppstår når kommunen har forespurt om slik bistand. Statlig regional myndighet har et lovfestet ansvar for barneverninstitusjonene og fosterhjemmene. Kommunene er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ, herunder forebyggende arbeid, ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda.

Rådmannen i Søgne v barneverntjenesten for Søgne og Songdalen (i det videre kalt barneverntjenesten) vil framheve at beskrivelsen av dagens formelle oppgavefordeling i kap 1.3.1 er fullt ut i tråd med kommunenes forståelse av rolledelingen. Men dagens praksis gjenspeiler ikke lovens ansvarsdeling i og med at BUFetat også har hatt ansvar for enkelte hjelpetiltak i hjemmet.

Barneverntjenesten opplever ikke at samarbeidet mellom stat og kommune er blitt bedre siden reformen. Vårt klare inntrykk er at de statlige tiltakene ofte tilbys ut i fra økonomiske hensyn og ikke faglige. Dette har medført at kommunen ikke har kunne iverksette tiltak til barnets beste. Dette til tross for at det i utgangspunktet har vært en faglig enighet mellom kommune og stat.

Kapittel 1.4 i høringsnotat oppsummerer evalueringsrapportene. Barneverntjenesten opplever at Bufetats holdninger til barneverntjenesten i kommunene i for stor grad blir vektlagt i dette høringsnotatet. Barneverntjenesten er ikke enig i at det er mangelen på kompetanse i kommune som er kilden det dårlige samarbeidet mellom kommunene og stat. Alle evalueringer vi har sett tilsier at det er sjeldent har vært faglig uenighet mellom fagteam og kommune. Uenighet om tiltaksvalg har vært begrunnet i økonomiske konsekvenser.

Del 2 OPPGAVE OG FINANSIERINGSANSVARET

Ansvarsdelingen kommune – stat

Innledningsvis står det i notatet: «For barnevernstiltak som i dag er statlige, legger departementet opp til en videreføring av det statlige ansvaret..» og i tilknytning til dette: »inngå i dialog med kommunen om tiltaksvalg og påse at det enkelte barn får et riktig institusjonstilbud.»(s 29) Riktignok sies det (s 30) at: »kommunen får et tydeligere faglig ansvar innenfor sitt ansvarsområde.»... men : ..»Samtidig er det behov for at statlig barnevern har et generelt ansvar for å tilby faglig veiledning og gjennom sin kompetanse bidra til faglig normsetting på barnevernfeltet».

Barneverntjenesten opplever ikke at Bufetat generelt har «høyere kompetanse» (enn kommunene). Vi mener derfor ikke at det er riktig at Bufetat skal ha en rolle som faglige ”oppassere” for kommunene.

Høringsnotatet er etter vår oppfatning, på tross av uttalte målsettinger om det motsatte, svært preget av troen på at staten kan være en kvalitetsgarantist for det kommunale barnevernet. Dette mener barneverntjenesten er lite realistisk og det kompliserer kommunenes muligheter til å lage et godt barnevern.

Heving av kommunal egenandel

Det mest konkrete forslaget til endring i dagens ansvarsdeling er forslaget om å heve den kommunale egenandelen til 30 %, alt. 45 % og å overføre tilsvarende beløp fra den statlige rammen i statsbudsjettet til kommunesektoren via rammeoverføringen til kommunene.

Barneverntjenesten er i prinsippet enig i at dette er en riktig vei å gå for å styrke kommunens rolle som bestiller og for å gi kommunen økt handlingsrom for alternative tiltak. Imidlertid mener barneverntjenesten at ressursoverføringen må skje gradvis og øremerkes innledningsvis. KS bør ha en sentral rolle i å kostnadsberegne de økonomiske konsekvenser av forslaget.

Når barneverntjenesten er skeptisk til forslaget om endringen av den kommunale egenandelen, skyldes det i stor grad måten forslaget er begrunnet i notatet. På s. 33 heter det om dagens tilstand: «en overføring av barn kan være lønnsomt for kommune – fordi staten vil ta en del av kostnadene». Barneverntjenesten kjenner seg ikke igjen i denne påstanden og kan heller ikke se at det i noen av evalueringene kommer frem at kommunene bruker statlige tiltak fordi det er lønnsomt. Etter barneverntjenestens oppfatning er disse holdningene mye av bakgrunnen for samarbeidsproblemene mellom stat og kommune i barnevernet! Barneverntjenesten mener at det må være en overordnet målsetting at tiltakskjeden uansett betalingsordning skal ha forsvarlig kvalitet og være geografisk spredt.

Bufetats bistandsplikt til kommunene må tydeliggjøres med klare tidsfrister.

Barneverntjenesten er enig i forslaget om at egenandel til ulike statlige plasseringstiltak bør likestilles, dvs. at statlige fosterhjem betales med den samme prosentvise egenandelen som institusjonstiltak. Dagens ordning er tung å administrere og kan føre til mange fortolkningsproblemer.

Kommunestørrelser og forsvarlig barnevern

En sentral diskusjon i forkant av lovforslaget har vært diskusjonen om kommunestruktur, kommunestørrelse og forsvarlige faglige størrelser. Bla kom barnevernpanelet med klare anbefalinger om faglige minstenormer, for eksempel antall ansatte. Også denne diskusjonen henger nøye sammen med en vurdering av Bufetats framtidige rolle. Barneverntjenesten mener derfor det er veldig uheldig og synd at denne problemstillingen ikke er drøftet i høringsnotatet.

Barneverntjenesten er kritisk til at høringsinstansene ikke er invitert til å komme med forslag om hva som er forsvarlig minimumsstandard på fagmiljø i små kommuner. Denne diskusjon henger nøye sammen med spørsmålet om hovedstruktur i barnevernet i Norge og ikke minst mener vi at dette mange steder vil være avgjørende for barnevernets kvalitet.

Fagteamenes framtidige rolle

Bufetats lovfestede rolle er knyttet til å bistå kommunen med plasseringer i institusjon, samt rekruttere, gi opplæring til og formidle fosterhjem til kommunene ved behov. Bufetat gir i dag veiledning til enkelte kommuner i enkelt saker. Denne oppgaven er ikke lovfestet. I notatet står det at Bufetats ulovfestede rolle skal avvikles. Dette er barneverntjenesten enig i.

Departementet viser til retningslinjer for fagteam som grunnlag for deres virksomhet. Kritikken fra kommunene har vært og er at nettopp dette dokumentet de seinere år har vært utgangspunktet for en praksis som er i strid med den ansvarsdeling som departementet nå sier skal legges til grunn.

Barneverntjenesten er faglig uenig i, og avviser forslaget om å gi fagteam en forskriftsmessig rett til å kreve tilleggsutredning av barnet før plassering. Domstolene avgjør om saker er godt nok utredet. Vi mener at eventuelle avklaringer om mer utredning for å øke treffsikkerheten på type tiltak, må skje i tett dialog med kommunen. Det må ikke skje gjennom egen forskrift. En slik praksis vil kunne medføre at Bufetat forsinker sakene ved at de stadig vil pålegge kommunen nye/ytterligere utredninger. En slik forskrift/rett vil også undergrave barneverntjenestens faglige kompetanse.

En annet forslag i høringsnotatet er å frata fylkesnemnda rett til å vurdere den faglige forsvarligheten til det institusjonstiltak staten tilbyr (s 54). Vår erfaring er at det hender at staten ikke legger fram forslag til institusjon før nemndsbehandling eller at tiltaket som foreslås er utilstrekkelig i forhold til barnets behov. Barneverntjenesten mener en tydeliggjøring av Bufetats bistandsplikt med tidsfrist vil være en bedre løsning enn å frata fylkesnemnda avgjørelsesmyndighet i denne type saker.

Barneverntjenesten tolker de ulike delforslagene slik at kommunens økte styringsrett avgrenses av at Bufetat kan overprøve vurderinger, hindre fylkesnemnda i å foreta en fullstendig vurdering og i siste instans kan gis adgang til å nekte å dekke den statlige andelen av utgiftene. Samlet sett er det dermed vanskelig å se hvordan disse forslagene harmonerer med den uttalte målsetting om å gi økt styringsrett til kommunene.

Oppsummering

Ved lanseringen av Høringsnotatet er det fra departementet gitt uttrykk for en målsetting om at kommunenes rolle i barnevernet skal styrkes og statens rolle avgrenses. Det er en utviklingsretning barneverntjenesten støtter fullt ut. Vi mener det vil gi et kvalitetsmessig bedre og et mer effektivt barnevern. Barneverntjenesten mener at det er lite i notatet som understøtter denne målsettingen. Flere konkrete forslag går heller i feil retning. Dermed tror vi, dessverre, heller ikke at de konflikter som i dag preger forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern blir løst eller redusert gjennom det som nå foreslås. Samlet sett mener vi høringsnotatet mangler de gode forslagene på organisering som ville gjort norsk barnevern bedre.

Barneverntjenesten er enig i målsettingen om at kommunene skal få en mer sentral rolle i barnevernet. Samtidig er vi skuffet og kritisk til at det ikke foreslås en reell overføring av oppgaver, myndighet og personalressurser. Vi mener det er få forslag i notatet som bygger opp under den viktige målsettingen, uttalt innledningsvis.

Barneverntjenesten er positiv til at det foretas en overføring av økonomisk ansvar og av tiltaksressurser fra stat til kommune. Dette kan gi kommunene større handlefrihet.

Barneverntjenesten er meget uenig i departementets begrunnelse for forslaget. Det innebærer en nedvurdering av kommunebarnevernets faglige arbeid som ikke stemmer med vår virkelighetsoppfatning. Vi opplever at dette er en legitimering for opprettholdelse av fagteamene. Vi forutsetter at barnevernet må få kompensert merutgiftene fullt ut og at KS trekkes inn i fordelingen. Disse midlene bør i en overgangsperiode øremerkes.

Barneverntjenesten mener det er grunnleggende for ønsket om et kvalitativt godt og enhetlig norsk barnevern at det foretas en drøfting av hva som er minste forsvarlige bemanning i fagtjenesten barnevern på kommunenivå. Flere instanser har bedt om dette. Vi mener

spørsmålet er sentralt for den videre utvikling av kommunebarnevernet og for drøftingene av statens rolle i barnevernet.

Barneverntjenesten mener at Bufetats bistandsplikt ved plassering utenfor hjemmet må tydeliggjøres gjennom lovbestemmelser med tidsfrister.

Barneverntjenesten er enig i at det framover bør tenkes en felles forankring av faglig utvikling og kompetansebygging for hele barnevernet. Barneverntjenesten er usikker på hvordan dette skal organiseres.

Del 3 RETTSSIKKERHET FOR BARN I BARNEVERNET

Barneverntjenesten støtter hovedlinjene i høringsnotatets del 3 og vil særlig understreke betydningen av å ta på alvor utfordringen hele barnevernet står ovenfor: nemlig å sikre at barns og unges stemme blir hørt og gis innflytelse i norsk barnevern.

Forsvarlige tjenester

Barneverntjenesten støtter forslaget om å innføre et prinsipp i barnevernloven om at tjenestene skal være forsvarlige. Men skal dette prinsippet ha noe reelt innhold må det nedlegges et betydelig arbeid i å komme fram til kjennetegnene ved en forsvarlig tjeneste (så som bemanning og kompetanse) og opplevd forsvarlighet for de barn, unge og foresatte som får hjelp fra tjenesten (medvirkning, ivaretagelse mm).

Barn og unges medvirkning

Barneverntjenesten støtter også forslaget om å sikre medvirkning fra barn og unge i hele prosessen i barnevernet. Viktigst er det at barneverntjenesten og ansatte i tiltaksapparatet må inkludere barn og unge systematisk i det daglige arbeid. Dette gjelder i forberedelse til, gjennomføring og evaluering av tiltak. Det må tas i bruk arbeidsformer som fører til at barn og unges stemmer blir lyttet til og tatt på alvor.

Rett til tillitsperson

Det er erkjent at barn og unge i barnevernet ofte ikke opplever tilsynsfører eller andre voksne i barnevernet som personer de kan ha en nær og tillitsfull relasjon til. Samtidig kan det innvendes at nye roller ikke gir noen garanti for at barn og unge føler seg bedre ivaretatt. Barneverntjenesten er usikker på om en bør styrke saksbehandlerrollen i stedet for å sette inn en tillitsperson som ikke vil ha en reell innflytelse på barnets situasjon.

Begrepene i barnevernet

Ulike aktører innenfor barnevernet gir uttrykk for at de ønsker en endring av begrepene som brukes. Dette gjelder begreper som for eksempel foster-, institusjon, tilsyn og tilsynsfører. Når barn og unge i barnevernet i Norge gir så tydelig uttrykk for at de ønsker fornyelse av begrepene bør dette tillegges vekt. Barneverntjenesten mener at disse ønskene må tillegges vekt og at det må arbeides videre med dette.

Hjelpetiltakene

Det foreslås en avvikling av dagens oversikt over mulige hjelptiltak i Bvl. § 4-4.

Barneverntjenesten er enig i dette. Den listen som finnes i dag i viser mot rene kompensierende hjelpetiltak og er lite uttømmende. Listen bør erstattes med endringstiltak.

Vi ser positivt på at vektleggingen av økonomisk bistand tas ut som egen bestemmelse. Men det er viktig å peke på at årsaken til barnevernets sterke rolle som økonomisk støtteinstans er restriktiv praksis i andre systemer, særlig NAV. Derfor bør det utredes bestemmelser som gir

barnefamilier der barn marginaliseres pga stram økonomi og ungdom i ettervern et særlig vern i Helse og omsorgsloven.

Barneverntjenesten mener det er behov for en drøfting av barnevernets mandat, med særlig vekt på bestemmelsene i § 4-4 dersom en skal sikre at barnevernet vier sitt hovedfokus til barn som har en truet omsorgssituasjon. Kjernespørsmålet er hva som skal legges i «særlig behov» (Bvl §4-4,2). Vi mener at bestemmelsen bør lyde «..har særlig behov for det for å endre utilfredsstillende omsorgsforhold» (s. 85).

Barnevernets rolle i straffegjennomføring

Barneverntjenesten er positiv til at barnevernets rolle i forhold til barn som utsettes for straffegjennomføring styrkes. Vi er imidlertid bekymret for at forslaget om at kommunen der ungdommen oppholder seg ved pågripelsen skal ha ansvar for oppfølging etter arrestasjon. Dette kan bety at byer og tettsteder får ansvar for unge som er hjemmehørende i nabokommuner. Dette punktet bør vurderes nærmere.

Forslaget innebærer at det kan settes inn tiltak overfor ungdom som er fylt 18 år etter straffegjennomføring, selv om det ikke har vært barnevernstiltak tidligere. Dette er en utvidelse av barnevernets ansvarsområde som barneverntjenesten er sterkt uenig i. Bakgrunnen er at disse ungdommene lett kan bli en kasteball mellom ulike instanser som kan komme til fraskrive seg ansvaret.

Søskensamvær

Barneverntjenesten er positiv til forslaget om å innføre en egen bestemmelse om søskensamvær og å gi fylkesnemnda myndighet til å fastsette slikt samvær som ledd i sak om omsorgsovertakelse. Imidlertid bør det samtidig gis delegert adgang til at leder for barneverntjenesten kan fatte vedtak om å innvilge slikt samvær uten egen fylkesnemndsbehandling dersom spørsmålet kommer opp i etterkant av vedtak om omsorgsovertakelse. For eldre barn/unge bør det åpnes for fleksible ordninger med stor grad av egenregulering hvis ikke særlig hensyn taler mot det. Som et ledd i dette må en se om kommunenes rutiner for å identifisere og lokalisere søsken til barnevernsbarn er gode nok.

Oppfølging etter omsorgsovertakelse

Barneverntjenesten er positiv til å tydeliggjøre barnevernets ansvar for å følge opp barnet etter omsorgsovertakelse. Men vi mener dette ansvaret ligger klart i dagens lovgivning og den foreslåtte bestemmelsen tilfører lite nytt. Barneverntjenesten vil peke på at kommuner som ikke følger opp sitt ansvar må fanges opp via tilsynsordningen. Vi vil også peke på at mangel på ressurser, ikke dårlige holdninger, er den viktigste grunnen til svikt på dette området. Barneverntjenesten deler ikke departementets synspunkt når de legger til grunn at dette ikke har økonomiske konsekvenser.

Tilsynsansvaret

Departementet foreslår at ansvaret for tilsyn med barn plassert utenfor hjemmet legges til kommunen og ikke spesifikt til barneverntjenesten. Det oppgis som eksempel at ansvaret for denne ordningen kan overføres til pleie- og omsorgstjenesten.

Barneverntjenesten kan ikke se at den foreslåtte organiseringen vil bidra til at problemet med dagens tilsynsførerordning vil opphøre. Problemet bare videreføres til en annen instans som igjen vil oppleve problemer med rekruttering, stabilitet, osv.

Mange har tatt til orde for at ansvaret for tilsyn med fosterbarn overføres til Helsetilsynet/Fylkesmannen, noe barneverntjenesten er enig i.

Barneverntjenesten forslår at de en eller to stillingene som er foreslått opprettet hos Fylkesmannen for å føre tilsyn med tilsynsordningen, heller bør benyttes ved at fylkesmannen overtar ansvaret for tilsynet med fosterhjemmene selv. Det er positivt at det foreslås en profesjonalisering av tilsynet i fosterhjemmene.

Barneverntjenesten har ingen kommentar til tilsynsforskriften for institusjoner.

Barneverntjenesten er positiv til at tilsyn med barneverntjenester fra nå av også skal omfatte tilsyn med Bufetats virksomhet.

Barneverntjenesten er enig i at det er behov for å presisere hvilken kommune som har ansvar for å reise sak når familier flytter. Vi mener imidlertid at forslaget til endring av Bvl § 8-4 ikke i tilstrekkelig grad avklarer dette spørsmålet.

Berammingstid

Barneverntjenesten har ikke innvendinger mot forslaget om endring av § 4- 24 under forutsetning av at berammingstid ikke overstiger 6 uker og at Bufetat stiller med tiltak i riktig tid. Dersom en ungdom er plassert i midlertidig tiltak uten behandlingsinnhold i 6 mnd før innflytting i egnet behandlingstiltak er det meget skadelig.

Barneverntjenesten har ikke innvendinger til forslaget om raskere ankebehandling. Men fylkesnemnda bør gis en berammingsfrist, slik at barn og unge slipper å være i midlertidige tiltak over tid.

Rådmannens merknader:

Rådmannen mener at forslagene i høringsnotat ikke bidrar nok til å løse strukturutfordringene i barnevernet. Høringsnotatet inneholder flere forslag som vil begrense kommunens handlingsrom. Den omfattende evalueringen av Bufetat burde vært mer synlig i lovforslagets del 2.

Dersom lovforslaget går igjennom må vesentlige økonomiske ressurser overføres fra Bufetat til det kommunale barnevernet. Disse midlene bør øremerkes innledningsvis og overføringen bør skje gradvis.

Rådmannen er i hovedsak positiv til de forslag som er lagt fram til styrking av rettssikkerhet og medvirkning i kapittel 3.

Selve høringsnotatet ligger på denne sida:

http://www.regjeringen.no/upload/BLD/H%c3%b8ringer/2012/horing_barneloven.pdf

Det er ikke lagt med siden det er 137 sider.