

Saksframlegg

Høring - forslag til endringer i barnevernloven - finansieringsansvar, faglig samhandling mellom stat og kommune, styrking av barns rettigheter

Arkivsak.: 12/43397

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til vedtak:

1. Formannskapet støtter forslaget om endring av finansieringsansvaret for barneverntiltak utenfor hjemmet. Kommunen vil med dette få en reell valgfrihet i forhold til tiltak for det enkelte barn, og statens faglige ansvar avgrenses med dette til bistandsplikten ved plasseringer av barn utenfor hjemmet.
2. Formannskapet stiller seg tvilende til om en vil oppnå en vridning mot andre tiltak enn institusjon ved bruk av høyere kommunale egenandeler. Høyere kommunale egenandeler kan føre til at kommunene velger løsninger og tiltak som ikke dekker barnets behov.
3. Formannskapet beklager at departementet ikke har brukt de positive resultatene og erfaringene fra barnevernforsøket i Trondheim som en del av grunnlaget for evalueringen av Bufetat. Disse er beskrevet i Kommunal- og regionaldepartementets egen evaluering av kommuneforsøkene og i evalueringsrapport fra NTNU, Samfunnsforskning AS, og omfatter rekruttering og oppfølging av fosterhjem, utnyttelse av institusjonene, kommunal tiltaksutvikling samt effektiv saksbehandling og administrasjon.
4. Formannskapet vil særlig fremheve at forsøket viste at Bufetat og en bykommune kan fungere side om side som samarbeidspartnere, og utnytte hverandres kompetanse og muligheter. Dette tilsier at det burde vært gitt en åpning for helhetlig ansvar for barnevernet i storbyer utenom Oslo.
5. Formannskapet støtter forslaget om utarbeidelse av en forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet, og ber om at kommunene involveres i arbeidet med utarbeidelse av denne forskriften.
6. Formannskapet gir sin tilslutning til forslaget om opprettelse av et fagråd for barnevernet med representanter fra kommune og staten.
7. Formannskapet støtter forslaget om avvikling av dagens refusjonsordning for kommunale hjelpetiltak, og at beløpet som staten bruker på dette i dag overføres til kommunene.
8. Formannskapet vil advare mot en svekkelse av statens operative rolle som leverandør av omsorgs- og behandlingsplasser til kommunene. Bufetats faglige rolle gjennom fagteamene oppleves i dag som en flaskehals og i mange tilfeller som et hinder for en effektiv arbeidsprosess. Formannskapet mener at store kommuner med fordel brukes som

rådgivere til mindre kommuner i en region, og dette erfaringsmessig vil fungere mer effektivt enn å bygge opp en omreisende statlig fagetat.

9. Formannskapet støtter forslaget om innføring av et forsvarlighetskrav i barnevernloven. I denne sammenheng vil en påpeke at et forsvarlig barnevern sannsynligvis vil medføre flere omsorgsovertakelser tidligere i barnets liv, og langt høyere kommunale kostnader enn i dag.
10. Formannskapet vil stille spørsmål til nytten av å bringe flere personer inn i en omsorgssak, jfr forslaget om lovfesting av at barnet kan ha med seg en tillitsperson i behandlingen av slike saker. Det eksisterer allerede en ordning med barnets talsperson, som er svært lik den funksjonen som beskrives for tillitsperson i forslaget.
11. Formannskapet støtter forslagene om endringene av dagens betegnelser for fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre og institusjoner. Formannskapet støtter også at begrepet *alvorlige atferdsvansker* tas ut av barnevernloven.
12. Formannskapet gir sin tilslutning til at formålet med hjelpetiltak fremheves, og at eksemplene på hjelpetiltak, herunder økonomisk stønad, tas ut av barnevernlovens paragraf 4-4. Når dette tas ut av barnevernloven bør NAV sitt ansvar for økonomisk stønad presiseres.
13. Formannskapet vil gi uttrykk for at begrepet behandlingshjem vurderes som problematisk fordi det innebærer utvikling av en ny type statlige fosterhjem. Fosterhjemstiltaket i større grad samordnes mellom stat og kommune, der mellom annet forskjellige lønns- og arbeidsvilkår mellom statlige og kommunale fosterhjem i dag oppfattes som et stort problem.
14. Formannskapet oppfatter at forslaget om å legge ansvaret for oppfølging av ungdom som fyller 18 år under fengselsopphold til barnevernet som svært uheldig. Dette vil frita voksentjenestene for ansvar, gi et utydelig signal ovenfor ungdommene det gjelder og gjøre barnevernlovens ansvavgrensning utydelig.
15. Formannskapet er uenig i forslaget om at pågripelseskommunen skal bli ansvarlig for tiltak etter barnevernloven, og mener at pågripelseskommunens ansvar må avgrenses til akuttfasen. Vår erfaring som vertskommune for barnevernvakt i flere kommuner tilsier at barnets hjemkommune bør være ansvarlig for tiltakene, og pågripelseskommunen kan brukes som faglig rådgiver i slike saker.
16. Formannskapet støtter forslaget om at kommunene skal utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn med fosterhjem. Når dette tas inn i lovteksten gis det en større autoritet og tyngde, og det åpnes i tillegg for at kommunene skal stå friere til å organisere tilsynsvirksomheten ut fra hva som er hensiktsmessig ut fra de lokale forhold.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Innledning

Trondheim kommune

Det vises til høringsnotat av 5. September 2012 fra Barne, - likestillings og inkluderingsdepartementet med forslag til endringer i barnevernloven med tilhørende forskrifter. På grunn av sakens omfang begrenses høringsvaret til hovedpunktene i høringsnotatet.

Endringsforlagene

- 1. Det foreslås at kommunenes egenbetaling ved bruk av statlige tiltak bør i større grad enn i dag bør gjenspeile det relative prisforholdet mellom de ulike tiltakene, og kommunenes egenandel for institusjoner foreslås derfor økt gradvis. Departementet vil også vurdere nivået for kommunens egenandeler for fosterhjem og statlige hjelpetiltak. Det legges opp til at Bufetat fortsatt skal delfinansiere tiltak utenfor hjemmet, men deler av dagens bevilgninger til Bufetat overføres til kommunene. Kommunene gis dermed en viss frihet i valget mellom statlige eller egne tiltak. Intensjonen bak forslaget er å motivere kommunene til å velge tiltak på et lavere omsorgs- og kostnadsnivå enn institusjon.*

Trondheim kommune støtter endringen av finansieringsansvaret for barneverntiltak utenfor hjemmet, men mener at dette bør innføres raskt og ikke gradvis slik forslaget legger opp til. Statens faglige ansvar begrenses med dette til bistandsplikten ved plasseringer av barn utenfor hjemmet, noe en oppfatter som positivt.

Når det gjelder kommunenes bruk av institusjonsplasser har denne holdt seg stabilt innenfor dagens finansieringsordning, og avspeiler sannsynligvis et fornuftig nivå i forhold til behovet for denne typen tilbud. Vi stiller oss derfor tvilende til om en vil oppnå en vridning mot andre tiltak ved bruk av høye egenandeler. Det er også en risiko for at høye kommunale egenandeler fører til at kommunene velger løsninger og tiltak som ikke dekker barnets behov.

- 2. Departementet finner ikke grunnlag for å foreslå ordninger med utvidet ansvar for barnevernet for andre byer enn Oslo. Begrunnelsen er den samme som for avslaget på forlengelse av barnevernforsøket i Trondheim i 2008, der det ble henvist til hensynet til Bufetat og negative konsekvenser for mindre kommuner.*

Trondheim kommune beklager at departementet ikke har brukt erfaringene fra barnevernforsøket i Trondheim som en del av grunnlaget for evalueringen av Bufetat. Når dette ikke var en del av de fem oppdragene som ble lyst ut i forbindelse med evalueringen, burde man ha brukt de positive erfaringene som er beskrevet fra denne perioden i Kommunal- og regionaldepartementets evaluering av kommuneforsøkene. Det foreligger også en evalueringsrapport fra NTNU, Allforsk som dokumenterer resultatene av forsøket i forhold til rekruttering og oppfølging av fosterhjem, utnyttelse av institusjonene, kommunal tiltaksutvikling, effektiv saksbehandling og helhetlig administrasjon.

Vi vil også fremheve de svært gode samarbeidsrelasjonene med Bufetat som et resultat av forsøksperioden. Bufetat og større bykommuner kan fungere side om side som samarbeidspartnere, og utnytte hverandres kompetanse og muligheter. Disse resultatene tilsier at det burde vært gitt en åpning for "Oslo-modellen" i storbyene i hver region.

- 3. Det foreslås at dagens ordning med at staten har siste ordet ved valg av institusjonsplass videreføres.*

Trondheim kommune gir sin tilslutning til dette forslaget, men forutsetter at Bufetat blir en mer effektiv leverandør og formidler av egnede omsorgsplasser enn tilfelle er i dag. Dette betyr for

Trondheim kommune

eksempel at kommunen må få formidlet fosterhjem, og ikke institusjon, når kommunen har vurdert fosterhjem som best egnet tiltak for barnet.

4. *Det foreslås utarbeidet en forskrift om samhandling mellom stat og kommune ved plasseringer av barn utenfor hjemmet.*

Trondheim forutsetter at kommunene og KS involveres i utarbeidelse av denne forskriften slik at den beskriver praktiske løsninger mellom likeverdige parter for barnets beste i enkeltsaker. De fleste kommuner har høy kompetanse på saksbehandling innen barnevernet, og denne kompetansen må utnyttes i arbeidet med en slik forskrift. Det er vår erfaring at kommunikasjon og samhandling ivaretas best gjennom en nær dialog mellom barnevernleder i kommunen og tilsvarende ledernivå i Bufetat. Denne samhandlingen kan gjerne hjemles i samarbeidsavtale og ved faste møtepunkt der partene deler analyser om behov og utvikling.

5. *Det foreslås opprettet et permanent fagråd for barnevernet med representanter fra kommunene og staten.*

Et slikt fagråd kan bli et godt verktøy for en mer omforent nasjonal policy og prioritering innenfor dette fagfeltet slik det er det på andre områder.

6. *Det foreslås at dagens refusjonsordning for kommunale hjelpetiltak avvikles og at beløpet som staten bruker i dag overføres til kommunene.*

Dette forslaget vil spare både kommune og stat for unødvendig tidsbruk, frustrasjoner og tvister i enkeltsaker, og støttes av Trondheim kommune.

7. *Det foreslås å endre statens faglige oppdrag overfor kommunene fra dagens operative rolle til en generell faglig rolle, og betegnelsen på Bufetat som "Statlig regional barnevernmyndighet" erstattes med "Barne-, ungdoms- og familieetaten i en rekke av barnevernlovens bestemmelser.*

Trondheim kommune vil advare mot svekkelse av statens operative rolle som leverandør av omsorgs- og behandlingsplasser til kommunene. Etaten vil sannsynligvis ha behov sine ressurser på dette dersom lovendringene som ligger i høringsnotatet skal gjennomføres.

Når det gjelder Bufetats faglige rolle gjennom fagteamene, oppleves denne rollen i dag som en flaskehals og som et hinder for en effektiv arbeidsprosess. Også mindre kommuner opplever fagteamenes funksjon som lite nyttig. Vi mener at store kommuner kan med fordel brukes som rådgivere til mindre kommuner i en region. Dette vil erfaringsmessig være langt mer effektivt enn å bygge opp en omreisende statlig fagetat. Bufetats fagteam har heller ikke tilstrekkelig kompetanse til å drive opplæring og veiledning av barnevernansatte i de store kommunene.

8. *Det foreslås innført et lovfestet forsvarlighetskrav i barnevernloven.*

Forsvarlighetskravet fungerer godt innenfor helse- og omsorgstjenestene, og kan med fordel innføres for barnevernet. Trondheim kommune vil likevel påpeke at et forsvarlig barnevern for de fleste kommuner vil innebære flere omsorgsovertakelser tidligere i barnets liv, og dermed langt høyere kommunale kostnader enn i dag.

Trondheim kommune

9. *Det foreslås lovfestet at barnet kan gis anledning til å ha med seg en person det har særlig tillit til – en tillitsperson - der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet. Denne personen vil ikke ha noen rettigheter eller plikter utover det å være en støtte for barnet, eller en egen formell rolle i barnevernsaken.*

Trondheim kommune har forståelse for forslaget, men er usikker på nytten av å bringe enda flere personer inn i prosessen rundt en omsorgssak. Vi har allerede en ordning med barnets talsperson som er svært lik den funksjonen som beskrives for tillitspersonen, og som kan dekke en slik rolle. For øvrig mener vi at dette behovet kan imøtekommes med mer metodikk og kompetanse på hvordan en kan involvere barnet i egen sak.

10. *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om begrepene fosterhjem, fosterbarn, fosterforeldre, institusjon og barn med alvorlige atferdsvansker i barnevernloven, bør endres. Disse begrepene kan virke stigmatiserende. I stedet foreslås at begrepet foster forandres til omsorg, ordet tilsyn til tillit og ordet institusjon til hjem. Ordene avlastning og sak brukes ikke i barnevernloven, men foreslås endret til henholdsvis besøk og kontakt.*

Trondheim kommune mener at omsorgshjem, omsorgsbarn og omsorgsforeldre er gode begreper fordi de henviser mer til kvaliteten omsorg enn på barnets egenskaper. Institusjonsbegrepet kan også med fordel erstattes. Her kunne for eksempel omsorgshjem, behandlingshjem og ettervernshjem være mulige alternative betegnelser.

Begrepet alvorlige atferdsvansker er stigmatiserende slik det anvendes i barnevernloven, og forsterker i mange tilfeller en negativ identitet både for barnet og de tiltakene som etableres. Disse vanskene er også oftest uttrykk for manglende betingelser for utvikling, og ikke egenskaper hos barnet. Vi foreslår derfor alvorlige atferdsvansker tas ut som begrep i barnevernloven.

11. *Det foreslås at dagens § 4-4 annet ledd i barnevernloven endres slik at eksemplene på hjelpetiltak fjernes og at § 4-4 tredje ledd om økonomisk stønad utgår. I stedet fremheves formålet om at hjelpetiltak skal bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.*

Trondheim kommune støtter forslaget om at formålet med hjelpetiltak fremheves i loven, og at økonomisk stønad utgår av liste over hjelpetiltak. Presiseringen av NAV sitt ansvar er viktig i denne sammenhengen, og bør nedfelles i NAV sine retningslinjer. Dagens lovtekst medfører mange forhandlinger om ansvar mellom barnevern og NAV i kommunene når det gjelder bistand til barnefamilier og ungdom på vei inn i voksenlivet.

12. *Det foreslås at barn med vedtak etter barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 kan plasseres i institusjoner som omfatter behandlingshjem.*

Forslaget presenteres som et nytt plasseringsalternativ men oppfattes mer som en formalisering og videreutvikling av fosterhjem tilknyttet institusjon. Bruken av begrepet behandlingshjem vurderes som problematisk brukt på fosterhjem, og bør i stedet brukes som betegnelse på institusjonen som vil bli den profesjonelle oppfølgingsenheten i forhold til fosterhjemmene.

I stedet for å utvikle nye typer statlige fosterhjem bør fosterhjemstiltaket i større grad samordnes mellom stat og kommune. Forskjellene i lønns- og arbeidsvilkår mellom statlige og kommunale fosterhjem oppfattes som et stort problem. Hvilket fosterhjem som benyttes avspeiler heller ikke ulike behov i mange tilfeller, men hvilket fosterhjem som er tilgjengelig når barnet skal plasseres.

13. *Det foreslås at barneverntjenesten pålegges en plikt til å holde jevnlig kontakt med kriminalomsorgen og delta i planlegging og tilrettelegging av tiltak for barn etter endt opphold i fengsel. Alle i denne gruppen skal kunne motta tiltak etter barnevernloven ved løslatelse, også dem som har fylt 18 år under fengselsoppholdet, og være uavhengig av om de tidligere har hatt tiltak etter barnevernloven.*

Trondheim kommune vurderer at å legge ansvar til barnevernet for oppfølging av ungdom som ikke har vært i kontakt med barnevernet før fylte 18 og som fyller 18 under fengselsoppholdet som svært uheldig. Dette vil frita voksentjenestene i stor grad og dermed medføre at de vil kople seg fra sitt ansvar. Det er også et utydelig signal ovenfor ungdommene, og gjør barnevernlovens ansvavgrensning meget utydelig.

Avklaringen på hvilken kommune som skal ha ansvar, blir heller ikke tydelig nok. Bostedet til ungdommen kan være uklart fordi foreldre kan bo i hver sin kommune og ungdommer bor gjerne litt hos den ene og litt hos den andre. Her må loven være langt tydeligere på hvem som skal ha ansvar for hva. Kommunenes anledning til å inngå avtaler i dag er noe av det vi allerede strever veldig med, og er en svakhet med loven slik den er i dag. I den økonomiske vurderingen avgrenses tiltakstype og omfang noe, men det avgrenser ikke klarhetene i hvilke tiltak barnevernet forventes å stille med.

14. *Det foreslås at kommunen der ungdommen blir pågrepet vil bli ansvarlig etter barnevernloven.*

Trondheim kommune mener at ungdommens hjemstedskommune i henhold til Folkeregisteret må være ansvarlig for tiltakene etter barnevernloven. Oppholdskommunen/pågripelseskommunen kan ha det faglige ansvaret i akuttfasen og brukes som rådgiver av hjemkommunen.

15. *Det foreslås at søskensamvær alltid skal vurderes av fylkesnemnda ved omsorgsovertakelse, og ikke begrenses til tilfeller hvor barnet eller søsknene uttrykker ønske om det.*

At barneverntjenestens løpende og helhetlige ansvar for å følge opp barn som er plassert i fosterhjem og institusjon tydeliggjøres.

At dagens krav til årlig systemrevisjon erstattes med en plikt for tilsynsmyndighetene til regelmessig å vurdere behovet for å føre tilsyn med hver enkelt institusjon. Vurderingen må være basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering.

Trondheim kommune gir sin tilslutning til disse forslagene.

16. *Der foreslås at kommunene skal utvikle en tilsynsmodell som legger til rette for et mer profesjonalisert tilsyn som i større grad utføres i henhold til anerkjent tilsynsmetodikk. I motsetning til dagens tilsynsførerordning foreslår departementet at det ikke lenger skal stilles krav om at tilsynet skal utføres av bestemte personer rekruttert av kommunens barneverntjeneste.*

Trondheim kommune slutter seg til forslaget. Bestemmelsen gis en større autoritet og tyngde når den tas direkte inn i selve lovteksten, enn hva som er tilfelle når den bare er hjemlet i forskrift eller retningslinjer. I og med at "Barneverntjenesten" erstattes med "Kommunen" åpner dette også for

Trondheim kommune

at kommunene står friere til å organisere tilsynsvirksomheten ut fra hva som er hensiktsmessig ut fra de lokale forhold i den enkelte kommune.

17. Det foreslås at det er den kommunen som har utredet saken, og som har kommet så langt at den har fremmet forslag for fylkesnemnda, som bør beholde ansvaret for saken. Dette bør gjelde selv om familien flytter til en annen kommune.

Lovforslaget klargjør ikke rettsstatus og ansvar fra det er besluttet å fremme forslag om omsorgsovertakelse til saken er behandlet i fylkesnemnda. Vi har erfaring for at dette kan dreie seg om en periode på opptil 9 mndr på grunn av lang saksbehandlingstid i fylkesnemnda. Dessuten har vi erfaring med at kommuner holder tilbake opplysninger om at de har besluttet å fremme forslag om omsorgsovertakelse fordi de registrerer at familien planlegger å flytte.

Avslutningsvis gis det tilslutning til forslaget om at fristen for å bringe et vedtak fattet av fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker inn for domstolen bør være den samme i barnevernsaker som gjelder for øvrige sivile saker, det vil si innen 1 måned.

Rådmannen i Trondheim, 6. november 2012

Gunn Røstad
kommunaldirektør

Lars Mostad
seniorrådgiver

[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)