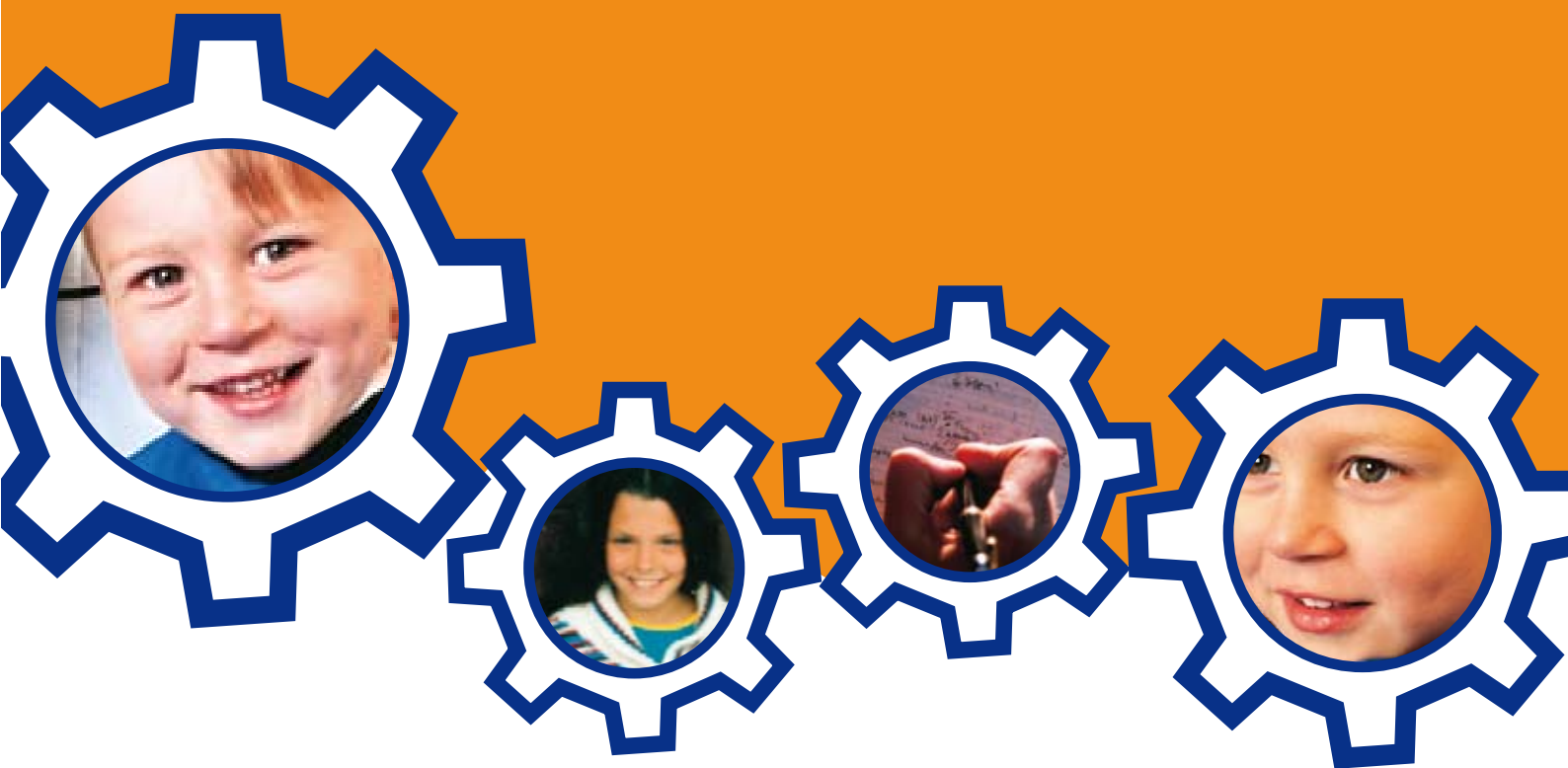


Utvikling av barnevernsområdet

-samarbeidsavtale mellom KS og BLD (2008-2010)



BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET



6. Evaluering

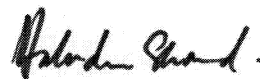
Avtalen skal følges opp av en administrativ arbeidsgruppe med representanter fra KS, Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Arbeidsgruppen skal bidra til å operasjonalisere formålet med avtalen slik at arbeidet kan evalueres underveis og resultatene presenteres årlig i forbindelse med konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Det skal avholdes minimum to møter årlig for diskusjon og oppfølging av avtalen. Det skal føres referat fra møtene. Status for og evaluering av avtalen skal gjennomgås på det tredje konsultasjonsmøtet.

7. Varighet og oppsigelse

Partene er enige om å arbeide innenfor de målene som denne avtalen skisserer frem til 1. september 2010. Dersom samarbeidet og resultatene ikke blir vurdert som tilfredsstillende av en av partene, kan vedkommende part avbryte samarbeidet i medhold av denne avtalen etter en forhåndsvarsling på 3 måneder.

Oslo, 19. august 2008.


Anniken Huitfeldt
Barne – og likestillingsminister


Halvdan Skard
Styreleder i KS

SAMARBEIDSAVTALE OM UTVIKLING AV BARNEVERN SOMRÅDET

1. Formålet med avtalen

KS og Regjeringen er gjennom konsultasjonsordningen enige om et fortsatt systematisk samarbeid om utvikling av barnevernet. Avtalen er en fornyelse av tidligere inngått samarbeidsavtale mellom KS og daværende Barne- og familiedepartementet (2005- 2008). På dette grunnlaget har KS og Barne- og likestillingsdepartementet inngått følgende ny avtale med virkning fra 1. september 2008 til 1. september 2010.

Partene er enige om at alle barn og unge skal ha samme rettigheter og muligheter til utvikling uavhengig av foreldres økonomi, etnisk bakgrunn, utdanning og geografisk tilhørighet. Barnevernet skal i tråd med barnevernlovens formål sikre at utsatte barn og unge får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og yte forebyggende innsats som kan bidra til trygge oppvekstvilkår, hindre problemutvikling og unødige omsorgsovertakelser. Hensynet til barnets beste skal være avgjørende i valg av tiltak.

Barnevernet må arbeide helhetlig for å nå de nasjonale målsettingene om tidlig intervensjon, forebygging og mer bruk av kunnskapsbaserte tiltak. For å utvikle et hensiktsmessig tiltaksapparat av høy kvalitet må stat og kommune trekke i samme retning. For å møte fremtidige utfordringer og behov er partene enige om at det kreves et utstrakt samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern. Dette samarbeidet må ha som forutsetning at instansene oppfattes som likeverdige, og det må bestrebes å få en felles forståelse av viktige utfordringer i barnevernet i dag.

Avtalens målsettinger:

- Legge et godt grunnlag for bedre samarbeid mellom stat og kommune
- Bedre samordning av tjenester og utvikling av et helhetlig tjenestetilbud for utsatte barn og unge
- Styrking av barnevernets legitimitet blant brukere, samarbeidspartnere og befolkningen for øvrig for å bidra til et åpnere barnevern
- Styrke forebyggende innsats med et barnevern som gir hjelp til rett tid og bidrar til trygge oppvekstvilkår og redusert problemutvikling
- Bidra til kvalitetsutvikling i barnevernet

2. Avtalepartenes forpliktelser

Partene vil i fellesskap:

- Bidra til at samhandlingen mellom forvaltningsinstansene i oppgaveløsningen styrkes
- Samarbeide om FoU-tiltak knyttet til oppgaver beskrevet i denne avtalen
- Legge til rette for faglig utvikling for å sikre kompetanse og kvalitet i barneverntjenesten
- Arbeide for et større politisk engasjement rundt barnevernet i kommunene for å styrke oppvekst- og familiepolitikken og forebyggende arbeid blant barn og unge
- Legge til rette for at Effektiviseringsnettverkene videreføres som en sentral arena for kvalitets- og effektiviseringsutvikling av det kommunale barnevernet
- Bidra til videreutvikling av kvalitetsverktøy for brukerdiallog og tilrettelegge for gode redskaper for samtaler med barn i barnevernet

KS vil:

- Gjennom et 3-årig prosjekt få fram gode samarbeidsmodeller for bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge
- Bidra til erfaringsoverføring og kunnskapsspredning om gode samarbeidsmodeller for bedre samordning av tjenestene til utsatte barn og unge
- Organisere lokalt forankret kvalitets- og omstillingsarbeid gjennom å videreføre kommunale effektiviseringsnettverk
- Sørge for informasjon og kunnskapsformidling til kommunene gjennom KS' organisatoriske apparat, medlemskontakt og informasjonskanaler, herunder arbeide for å styrke barnevernets legitimitet i det politisk – administrative system i kommunene
- Etablere gode opplæringstilbud, styrke arbeidet med fagetikk, holdninger og yrkesutøvelse

Barne- og likestillingsdepartementet vil:

- Sette ned et utvalg som skal vurdere mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og deres foreldre
- Bidra til kunnskap og kompetanseheving i det kommunale barnevernet gjennom en flerårig satsing (2008 – 2012)
- Bidra til å finansiere prosjekter og forsknings- og utredningsarbeid i medhold av denne avtalen
- Styrke kunnskapsgrunnlaget for effektive metoder i barnevernet
- I samarbeid med Kunnskapsdepartementet, Utdanningsforbundet og Fellesorganisasjonen utvikle opplæringstilbud og andre virkemidler for å få til et bedre samarbeid mellom barnehager og barneverntjenesten
- Bidra til drift av Effektiviseringsnettverkene for barnevernet
- Arbeide for en større dreining av barne- og ungdomsvernet mot mer forebyggende arbeid

Utvikling av prosesser og arenaer:

KS og Barne- og likestillingsdepartementet mener det er viktig at det kommunale og det statlige barnevernet etablerer nødvendige arenaer og prosesser for samhandling. Disse arenaene må være basert på likeverdighet mellom partene og respekt for hverandres roller, verdier og kompetanse. Partene skal være en pådriver for at det skapes en felles forståelse for faglige vurderinger og arbeidsmetoder i henhold til nasjonale føringer.

- Partene vil arbeide for en konkretisering av roller og ansvarsfordeling mellom det statlige og det kommunale barnevernet
- Partene vil utarbeide en veileder som kan benyttes ved inngåelse av samarbeidsavtaler mellom den kommunale barneverntjenesten og Barne-, ungdoms- og familieetaten/fagteamene
- Partene vil bistå til at det opprettes faste møteplasser mellom de største kommunene og det statlige barnevernet
- Partene vil bidra til at en hensiktsmessig tiltaksutvikling av høy kvalitet skjer i samhandling mellom det statlige og det kommunale barnevernet
- Partene vil etablere et tvisteløsningsorgan for "gråsonesaker" der det er tvist mellom kommune og stat om betalingsansvaret (se eget vedlegg). Organet opprettes som en prøveordning som vil evalueres.

3. Andre som berøres og forventninger til medvirkning

Barne- og likestillingsdepartementet, KS og Barne- ungdoms- og familieetaten er hovedansvarlig for å nå forventningene innenfor rammen av denne avtalen. Kommunene og statlige, regionale fagteam er viktige aktører for å nå avtalens målsettinger. Barne- og likestillingsdepartementet vil gjøre fylkesmennene kjent med avtalen. Fylkesmennene vil gjennom råd og veiledning overfor kommunene bidra til å bygge opp om målsettingene innenfor rammen av denne avtalen.

4. Forankring av avtalen – informasjonsstrategi

- Avtalen er et viktig element i den reviderte kommunikasjonsstrategien: "Et åpent barnevern" (2008 – 2010)
- Samarbeidsavtalen vil omtales i tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- KS vil gjøre avtalen kjent blant medlemmene gjennom sitt organisatoriske apparat
- Barne- og likestillingsdepartementet vil informere om avtalen i sin dialog med universiteter og høyskoler, samt med andre sentrale aktører og brukerorganisasjoner

5. Økonomi

Forpliktelsene nevnt i samarbeidsavtalen tilpasses innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og Stortingets behandling av de årlige budsjettforslagene.

VEDLEGG:

Etablering av tvisteløsningsorgan i barnevernet

Bakgrunn

Departementet utarbeidet høsten 2007 et rundskriv om oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet, Q-06/2007, (betalingsrundskrivet). I den forbindelse ble det synliggjort at det er vanskelig å unngå gråsoner hva gjelder oppgave- og betalingsansvaret i enkelte av disse sakene. Dette vil særlig gjelde der et barn har behov for tiltak både etter barnevernloven og andre velferdslover, for eksempel der barnet er funksjonshemmet. På denne bakgrunn ga departementet overfor KS uttrykk for at departementet ville vurdere å opprette et eget organ som kunne løse denne type tvister.

Daværende statsråd Bekkemellem uttalte også i Fontene nummer 8 /2007 at hun så for seg et uavhengig organ som skal løse konfliktene som oppstår i gråsonesakene. Statsrådens uttalelse ble gitt på bakgrunn av Econ-rapporten "Styring og ressursbruk i statlig, regionalt barnevern- vurdering av utvalgte problemstillinger" (2007-033) hvor det påpekes at gråsonesakene er en utfordring.

KS har også tatt initiativ til opprettelsen av et tvisteløsningsorgan for disse sakene.

Twisteløsningsorganets virkeområde

Av Econ-rapporten følger at de statlige barnevernregionene i sin årsrapportering definerer gråsonesaker som "saker som fra et økonomisk ståsted kjennetegnes ved at det er uenighet om utgifts- og ansvarsfordeling. Det kan være uenighet om sakene skal finansieres etter barnevernloven, eller etter annet regelverk, som lov om psykisk helsevern, sosialtjenesteloven, trygdelovgivning eller kommunehelsetjenesteloven".

Problemet har utgangspunkt i at det kan være uklart eller sammensatt hva som er et barns behov på grunn av omsorgssvikt og hva som er behov etter andre forhold, for eksempel funksjonshemming. Forståelsen har konsekvenser for hvilke tiltak som trer inn. For barneverntiltak deles de økonomiske utgiftene mellom staten og kommunene, men tiltak på grunn av funksjonshemming er et rent kommunalt ansvar etter sosialtjenesteloven og/eller kommunehelsetjenesteloven.

Som nevnt er det "gråsonesakene" som er opphavet til ønsket om et tvisteløsningsorgan. Twisteløsningsorganets arbeid skal således være avgrenset til å gjelde tvister mellom stat og kommune, og omhandle grensen mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover.

En slik avgrensning innebærer at uenighet om økonomisk ansvar mellom stat og kommune innenfor barnevernloven ikke omfattes av tvisteløsningsorganets virkeområde. Dette vil for eksempel gjelde spørsmål om hva som skal regnes som mer ordinære ekstraavgifter i fosterhjem, og dermed dekkes fullt ut av kommunen, eller hva som skal gå inn i oppholdsutgiftene hvor staten refunderer kommunens utgifter over en

viss sats. Uenigheten kan for eksempel omhandle hva som må anses som innkjøp av større personlig utstyr til bruk i forbindelse med sports- eller fritidsaktiviteter. Slike spørsmål vil være svært detaljerte og lite prinsipielle og dermed svært lite egnet for å behandles av et slikt organ. Heller ikke spørsmål om, og i tilfelle i hvilken utstrekning, staten har plikt til å inngå en avtale om forsterkningstiltak i fosterhjem vil med en avgrensning som nevnt ovenfor inngå i tvisteløsningsorganets virkeområde. Ifølge betalingsrundskrivet kan ikke staten nekte å inngå avtale om slike forsterkningstiltak når "barnet har behov for det". Dersom et tvisteløsningsorgan skulle behandlet et slikt spørsmål ville det innebære at organet måtte gå inn i og overprøve faglige vurderinger etter barnevernloven.

En avgrensning som nevnt ovenfor medfører også at uenighet mellom statlige instanser holdes utenfor tvisteløsningsorganets virkeområde.

Twisteløsningsorganets virkeområde vil typisk være uenighet om hvilken lov et tiltak hører under. Dersom et funksjonshemmet barn faller inn under barnevernlovens anvendelsesområde, for eksempel på grunn av alvorlig omsorgssvikt, åpner barnevernloven for flere ulike plasseringsalternativer. Det vil på nærmere bestemte vilkår, være mulig å plassere et barn i tiltak regulert i andre lover. Finansieringen av oppholdet reguleres da av den lov tiltaket er hjemlet i. For eksempel finansieres aktuelle tiltak etter lov om sosiale tjenester og etter kommunehelsetjenesteloven av kommunen, uten statlig refusjon.

Twisteløsningsorganets virkeområde vil også typisk omfatte tilfeller der funksjonshemmede barn plasseres i fosterhjem eller i barneverninstitusjoner, og funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særskilte tiltak eller særlig tilrettelegging. Kommunen skal da dekke den del av utgiftene ved oppholdet som knytter seg til barnets funksjonshemming i tillegg til ordinær andel av oppholdsutgiftene. I en del tilfeller kan det være vanskelig å foreta en grensedracting mellom hvilke tiltak som knytter seg til barnets funksjonshemming.

Det følger imidlertid av betalingsrundskrivet at en kostnadsdeling som beskrevet ovenfor ikke skal skje dersom omsorgssvikten er den dominerende årsak til barnets funksjonshemming. Det vil da være den ordinære betalingsordningen innenfor barnevernet som skal legges til grunn. Også slike spørsmål vil typisk være egnet for behandling av tvisteløsningsorganet.

Organisering

Det er usikkert hvor mange saker som vil bli behandlet. ECON skriver i rapporten at de ikke oppfatter at det er mange gråsonesaker i hver region.

Både ut i fra økonomiske og administrative hensyn og hensynet til å få bygget opp kompetanse vil det være uhensiktsmessig å opprette flere organer. For å få en viss bredde i vurderingen av sakene er det imidlertid hensiktsmessig å opprette en pool med medlemmer fra hvor man trekker medlemmer til hver enkelt sak. Dette er den

ordning man har i KOFA (Klagenemnda for offentlige anskaffelser). I KOFA er det en fast leder og i tillegg ni medlemmer. Blant disse ti settes nemnda med tre medlemmer i den enkelte sak.

Twisteløsningsorganet skal ha en fast leder. Da vi kan forvente at det vil være langt færre saker som skal behandles i dette tvisteløsningsorganet enn i KOFA, anses det tilstrekkelig med seks medlemmer i tillegg til lederen. Staten og KS skal foreslå tre medlemmer hver. Twisteløsningsorganet settes i hver sak med lederen og to medlemmer, hvor ett medlem trekkes fra den del av poolen som er foreslått av KS og ett medlem fra den del som er foreslått av staten. Sekretariatet gis ansvar for å trekke medlemmer til sakene.

Når det gjelder tvisteløsningsorganets kompetanse, bør lederen ha erfaring i tvisteløsning og utforming av skriftlige avgjørelser. Av denne grunn vil en dommer egne seg. Lederen skal velges på grunnlag av enighet mellom departementet og KS så langt dette er mulig. For øvrig vil det være viktig å få inn personer som har nødvendig forståelse for og kompetanse på de problemstillinger organet skal gå inn i.

Partsrollene ivaretas ved partenes innlegg i saken.

Twisteløsningsorganet skal videre ha et fast sekretariat. Det er viktig å finne en nøytral lokalisering for dette for å forhindre rollekonflikter og habilitetsspørsmål. Videre bør en søke å oppnå stordriftsfordeler i form av felles systemer for administrasjon, drift og IKT. Ut i fra dette vurderes Justissekretariatene som et egnet sted. Justissekretariatene er et statlig forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet og utøver blant annet sekretariatsfunksjoner for Den rettsmedisinske kommisjon, Erstatningsnemnda for voldsofre og Stortingets billighetserstatningsutvalg. I tillegg fatter Justissekretariatene vedtak på flere sivilrettslige felt.

Saksbehandling

Det må utarbeides retningslinjer for saksbehandlingen. Herunder må tvisteløsningsorganet ha adgang til å avvise saker den mener faller utenfor dens virkeområde eller saker den har behandlet tidligere, og det må være regler som sikrer kontradiksjon.

Saksbehandlingen skal som hovedregel være skriftlig. Det må kunne tas utgangspunkt i at partene kan fremstille sin sak skriftlig og at sekretariatet gjennom saksforberedelsen innhenter utfyllende opplysninger fra partene som måtte være av betydning for tvisteløsningsorganets behandling av saken. Det bør imidlertid åpnes for at organet kan innkalle partene til møte om saken der dette anses som hensiktsmessig.

Virkning av tvisteløsningsorganets avgjørelser

Avgjørelsene fra KOFA er rådgivende, men det forventes at de vil bli lagt til grunn i de aller fleste tilfeller. (Dersom saken senere kommer inn for domstolene vil det normalt

være adgang til å legge frem uttalelsen fra klagenemnda for domstolen, jf. Høyesteretts kjæremålsutvalgs avgjørelse fra 23. mai 2002.)

Twisteløsningsorganets avgjørelser skal bare være rådgivende. På samme måte som for KOFAs avgjørelser, må man kunne forvente at partene følger dem.

Det vil være viktig at avgjørelsene systematiseres og offentliggjøres i anonymisert form, f. eks. på nettet, slik at det kommunale og det statlige barnevernet kan bruke dem som veiledning i andre saker.

Avtalebasert samarbeid

Det er viktig å få organet på plass så raskt som mulig. Det er videre viktig å sikre organet høy legitimitet i kommunene. Det er også viktig å prøve ut ordningen for å se om den fungerer etter sin hensikt og om det er behov for justeringer av virkeområde, saksbehandlingsregler osv. Organet vil derfor opprettes som en prøveordning som skal evalueres. Alle disse hensynene taler også for at man i første omgang ikke går veien om lovregulering, men lar det være frivillig å benytte seg av ordningen.

KS binder seg til å støtte organet i form av å oppnevne medlemmer og oppmuntre kommunene til å benytte seg av ordningen. Departementet skal på sin side sterkt oppfordre det statlige barnevernet til å forplikte seg til å akseptere behandling av organet i saker som kommuner ønsker brakt inn.

Finansiering

Staten dekker utgiftene til opprettelse og drift av tvisteløsningsorganet.

Hver av partene dekker sine egne utgifter i forbindelse med behandlingen av den enkelte sak.



Utgitt av:
Barne- og likestillingsdepartementet og KS

Offentlige institusjoner kan
bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: Q-1148 B
www.bld.dep.no
www.ks.no/avtaler

Trykk: Departementenes servicesenter - 08/08 - 1500