Høring – Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets kunngjøring og høring om forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet med tilhørende utkast til forskrift. Innspill til høringen fra Bufetat region sør følger nedenfor.

Forsøkets omfang

Forsøkets omfang i form av antall deltakende kommuner vil etter det Bufetat region sør kjenner til være begrenset. Per i dag har 70-80 % av landets kommuner et innbyggertall lavere enn 15.000 som er satt som et i utgangspunktet nedre grense for å delta i forsøket. Dette medfører at forsøket ikke vil gi et reelt bilde av hvilken konsekvens en ny ansvarsfordeling vil ha for etaten i forhold til for eksempel muligheten for opprettholdelse av kompetanse, spesialisering og bistandskapasitet. Det bør åpnes for deltagelse også fra mindre kommuner i forsøket, og legges til rette for interkommunalt samarbeid.

Forsøkets varighet

Forsøkets varighet er oppgitt til 4 år, eller til lovendring om endrede ansvarsforhold settes i kraft. Etter det Bufetat region sør kan se fremgår det ikke hvorvidt den enkelte deltakerkommune kan trekke seg fra forsøket helt eller delvis i løpet av perioden. Dette spørsmålet må avklares av hensyn til de ulike partenes behov for forutberegnelighet i løpet av forsøksperioden.

Økonomisk tildeling

Det legges opp til en økonomisk tildeling i form av økt ramme og ikke øremerking. Barn og unge som er i behov av tiltak, må sikres riktig hjelp. I oppfølgingen av forsøkskommunene, må det synliggjøres hvorvidt den økte rammen blir brukt til formålet.

Bufetats bistandsplikt

Staten har i dag bistandsplikt etter Lov om barneverntjenester, og skal etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet. Tiltakene Bufetat tilbyr er spesialiserte og rettet mot en relativt liten barnegruppe. Vi har imidlertid etter bistandsplikten et tydelig ansvar for å sikre at akkurat disse barna får den hjelpen, og de tiltakene de har behov for når de trenger det.

Det er også i dagens organisering utfordrende for etaten til enhver tid å ha tilstrekkelig kapasitet i tiltaksapparatet, fordi behovet er varierende. Kommunene og fylkesnemndene fatter vedtak, som

utløser ulike tiltak i Bufetat. Det er i dag stor grad av uforutsigbarhet i etterspørselen etter barneverntiltak. I tillegg er det opp til kommunal barneverntjeneste å bestemme oppholdstiden i Bufetats tiltak. Kapasiteten som til enhver tid er tilgjengelige i Bufetat, statlig og privat, er derfor svært variabel. Det kan til tider være vanskelig å opprettholde bistandsplikten, som følge av stor etterspørsel og/ eller manglende utflyttinger av ferdigbehandlede barn/ungdom. Etaten har derfor i dag en grunnkapasitet bestående av både statlige og private tiltak. Med forsøkskommuner etter den foreslåtte modellen vurderer regionen at uforutsigbarheten vil bli ytterligere forsterket. Vi vil derfor spesielt påpeke viktigheten av at hvem som faktisk har bistandsplikt i forsøksprosjektet til enhver tid er tydelig definert, for å sikre at barnas rettigheter er best mulig ivaretatt.

Behov for gjensidig forpliktende avtaler

Både i forhold til omsorgsinstitusjoner, beredskapshjem og akuttinstitusjoner følger det av kunngjøringsteksten at kommunene skal indikere i hvilken grad de ønsker å benytte seg av Bufetats tilbud, og det forutsettes at kommunene inngår intensjonsavtaler med Bufetat om forventet etterspørsel. Forutsetningen om opprettelse av intensjonsavtale er imidlertid ikke inntatt i utkastet til forskrift, og det fremstår ikke som klart hvorvidt dette er et krav, eller i hvilken grad en slik avtale forplikter partene. Begrepet intensjonsavtale indikerer et uforpliktende estimat, og utfra formuleringen i kunngjøringsteksten må det antas at dette vil bli løst ulikt av forsøkskommunene.

For å sikre at barna får det tilbudet de skal ha, mener Bufetat region sør det må være en forutsetning for forsøket at kommunene inngår gjensidig forpliktende avtaler med Bufetat. Forutsigbarhet i forhold til forsøkskommunene er også en forutsetning for å kunne opprettholde bistandsplikten overfor kommunene utenfor forsøket. Det må til enhver tid komme klart fram hvem som har ansvaret i forhold til barnet. En gjensidig forpliktende avtale bør regulere forhold som tilgjengelige plasser, betaling og disponering av plassene ved ledig kapasitet.

Hvis kommunen selv ønsker fritt å velge tiltak, bør også bistandsplikten for Bufetat falle bort. Kravet til å inngå forpliktende avtaler bør inntas i forskriften.

Vedrørende hjelpetiltak i hjemmet

Bufetat region sør sin vurdering er at overføring av fullt faglig og økonomisk ansvar for hjelpetiltak i hjemmet til kommunen innebærer en risiko for flere brudd på prinsippet om minste inngripen. Bufetats tiltak som MST og PMTO fungerer i dag som alternativer til plassering i fosterhjem og institusjon. Barn og ungdom skal aller helst hjelpes hjemme. Disse spesialiserte hjelpetiltakene krever stor grad av kommunal oppfølging, nettopp fordi de er hjelpetiltak. Region sør ser en risiko for at disse hjelpetiltakene kan bli erstattet med tyngre plasseringer og utløse en unødvendig inngripen i ungdommens og familiens liv.

Vedrørende fosterhjem

Overføring av det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret på fosterhjemsområdet vil skape utfordringer, spesielt i forhold til små kommuner. Begrenset rekrutteringsgrunnlag vil gjøre det

krevende å skaffe kvalitativt gode fosterhjem, og samarbeid mellom flere kommuner vil trolig bli nødvendig for å sikre tilstrekkelig kvalitet i opplæringen. Det bør i forsøket legges til rette for å teste ut løsninger for interkommunalt samarbeid.

Bufetat har gjennom etatens fosterhjemsarbeid erfart at det er krevende å rekruttere, lære opp, veilede og eventuelt si opp fosterhjem i miljøer der alle kjenner alle, og denne utfordringen vil forsterkes når èn kommune skal inneha alle rollene, spesielt på mindre steder. Det vil være en spesiell utfordring for kommunene der hvor plasseringen bør skje i lang avstand fra hjemmet på hemmelig adresse. Bufetat har et nasjonalt apparat med samarbeid med de regionale fosterhjemstjenestene. Når bistandsplikten bortfaller og overføres til kommunen, vil også muligheten for å ivareta denne gruppens behov bli sterkt redusert. Samlet kommunalt ansvar for økonomi og kvalitet vil medføre økt behov for eksternt tilsyn og kontroll. Dette må hensyntas i forsøket.

Vedrørende omsorgsinstitusjoner

I forsøket legges det opp til at Bufetat fortsatt skal ha bistandsplikt overfor kommunene på omsorgsinstitusjoner. Det må være sammenheng mellom barnets behov for hjelp og det tilbudet som gis, og det er avgjørende for barnet at riktig tiltak blir truffet. De fleste barn og unge responderer godt på fosterhjem som tiltak. Bufetat har gjennom flere år tilbudt kommunene spesialiserte fosterhjem, kalt familiehjem, som et alternativ til institusjonsplassering, eller som en del av en tiltakskjede etter en kortere behandling i institusjon.

Forsøket beskriver en overføring av det helhetlige ansvaret for fosterhjem til kommunen. Region sør ser en risiko for at dette kan medføre brudd i dagens tiltakskjedetenkning, og at ungdom kan få unødig lange opphold på institusjon som følge av at muligheten for plassering i statlige familiehjem har falt bort.

Vedrørende beredskapshjem og akuttinstitusjoner

Det er positivt at det presiseres at forsøkskommunene fortsatt først skal vurdere barnets nettverk eller familie ved plassering av et barn eller ungdom akutt.

Å ta i mot barn i krise, som plasseres akutt, enten i institusjon eller i beredskapshjem, er en spesialisert oppgave og krever særskilt kompetanse. Det er en betydelig andel av de barn og ungdom som søkes inn i Bufetats tiltak, som kommer akutt. De fleste går videre til andre barneverntiltak. Dette er svært sårbare barn og ungdom.

Region sør vil vise til tidligere avsnitt om tydeliggjøring av bistandsplikten og forpliktende avtaler. Særlig i forhold til akuttplasseringer er det viktig å ha tilstrekkelig kapasitet. Forutsigbarhet er en forutsetning for å opprettholde bistandsplikten.

Fagdirektoratets (Bufdir) veileder for akutt, peker på betydningen av å begrense oppholdstiden for akuttopphold. Det bør vurderes om betaling for akuttplasser bør inneha ulike priser, som støtter opp om veilederens anbefalinger på oppholdstid på 6 uker.