



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet - BLD  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 15/00799-12  
Arkivkode: F40 & 73  
Saksbehandler: Hanne Ingerslev  
Deres referanse:  
Dato: 07.06.2016

## Høringsuttalelse til forslag til en kvalitets- og strukturreform i barnevern- endringer i barnevernloven

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 17. mars i år et forslag om en kvalitets- og strukturreform i barnevernet på høring. Forslaget innebærer endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune.

KS er positiv til et økt kommunalt ansvar for barnevernet, og ser forslaget om et nasjonalt kompetanseløft for barnevernet som et viktig bidrag i en kvalitets- og strukturreform. KS vil understreke at selv med en endret kommunestruktur, vil oppbygging av tiltaksapparat og tilhørende faglig ekspertise for å realisere intensjonen i reformen kreve omfattende kommunalt samarbeid.

Økt tidlig innsats overfor barn og unge er en av hovedmålsettingene med reformen. KS anbefaler derfor at departementet i de videre forberedelser av reformen drøfter mulighetene for å forsterke kommunenes muligheter for forebyggende arbeid og tidlig innsats, ikke minst i lys av de sterkt økende utgiftene på barnevernsområdet.

Det synes å være en grunnleggende antagelse fra nasjonale myndigheter at kommunene trenger økonomiske insentiver for å gjøre de riktige barnevernfaglige valgene, både når det gjelder tidlig innsats og valg av omsorgs- eller plasseringstiltak.<sup>1</sup> KS vil understreke at det på alle nivåer i kommuneorganisasjonene er en høy faglig bevissthet når det gjøres faglige og økonomiske prioriteringer. Uavhengig av økonomiske insentivordninger er det svært viktig å sikre god informasjonsflyt og kommunikasjon mellom faglig, administrativt og politisk nivå i kommunen, for å ha et barnevern med rett kapasitet, kompetanse og treffsikre tiltak.

I det følgende kommenteres regjeringens mest sentrale forslag.

### Fosterhjemsområdet

KS støtter forslaget om at kommunene overtar ansvaret for rekruttering, opplæring og generell veiledning av fosterhjem, men mener at det vil være behov for utstrakt kommunesamarbeid, særlig når det gjelder rekruttering av fosterhjem. Til tross for at kommunene først forsøker å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk, vil mange kommuner fortsatt måtte rekruttere en del fosterhjem utenfor egen kommune. Flere mindre kommuner har også erfart at fosterforeldre foretrekker å ta oppdrag fra andre kommuner enn hjemkommunen for å ha en viss geografisk avstand til barnets biologiske familie og nettverk.

---

<sup>1</sup> F.eks. står det i kapittel 6.5 at «kommunalt rekrutteringsansvar vil samtidig gi kommunene sterkere insentiver til å sørge for tett oppfølging av barn og foreldre», og «kommunalt rekrutteringsansvar, kombinert med et eventuelt større finansieringsansvar, gir dessuten gode insentiver til økt satsing på tidlig innsats og forebygging, for å redusere behovet for kostnadskrevenne fosterhjemsplasseringer i fremtiden».

Som påpekt ved flere anledninger, ser KS behov for å høyne og standardisere fosterforeldrenes økonomiske rammevilkår. I dag konkurrerer kommunene med hverandre, med private leverandører, og de statlige fosterhjemmene når de rekrutterer fosterhjem selv. Fosterhjem tilknyttet private aktører utgjør en stadig større del av det totale budsjettet på fosterhjemsområdet. En økning i grunnnyttelsene til fosterforeldre sammen med felles retningslinjer for når det skal gis kompensasjon for tapt arbeidsinntekt (frikjøp), vil kunne sette kommunene i en sterkere forhandlingsposisjon overfor private aktører. Dette vil samtidig kunne harmonisere rammevilkårene mellom private og kommunalt rekrutterte fosterhjem. En ny struktur og et forhøyet nivå på arbeidsgodtgjørelsen til fosterhjem vil kunne redusere uønsket variasjon i rammevilkår, og også redusere prisdrivende konkurranse og forhandlinger mellom fosterhjem og barneverntjenester om økonomiske rammevilkår (jf. PwCs rapport «Utredning av rammeverk for fosterhjem», 2015). For å få til dette kreves et nasjonalt løft der også staten bidrar økonomisk for å gjøre det mulig for kommunene å gjennomføre et slikt løft. Vi viser her til våre tidligere innspill til Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*.

I Meld. St. 17 (2015-2016) foreslås det et lov- eller forskriftsmessig krav om at fosterforeldre skal ha gjennomgått grunnopplæring før fosterbarnet flytter inn, eller kort tid etter at fosterbarnet har flyttet inn. Dette kan ytterligere forsterke konkurransen mellom kommunene i rekruttering av fosterhjem.

Det vil være fare for at kommuner vil hegne om de fosterhjemmene de har rekruttert og gitt opplæring, og ikke melde inn disse til en nasjonal fosterhjemsbank/-portal, med mindre det blir en plikt. Innføring av en plikt vil kunne kreve en form for tilsyn, og også kunne bli meget byråkratisk og ressurskrevende mht oppdateringer. En god dialog med nabokommunene/innenfor et regionalt samarbeid kan gjøre det lettere å utøve et solidarisk ansvar kommunene imellom. Et alternativ til en nasjonal fosterhjemsportal der kommunene melder inn fosterhjem de selv ikke bruker for øyeblikket, vil være en portal som bare viser hvor mange tilgjengelige fosterhjem som er ledige i hver kommune. Da kan en ut fra det ta kontakt med aktuell kommune for å høre mer om de tilgjengelige hjemmene kunne passe til det aktuelle barnet.

Når det gjelder spesialiserte fosterhjem for barn med særskilte behov, der alternativet vil være institusjon, er det behov for en presisering av kriteriene for hvilke barn det skal gjelde. Det kan videre være utfordrende for kommunene at staten skal bestemme om barnet skal få plass i spesialisert fosterhjem eller ei. Når det gjelder hvor lenge barnet skal bli boende i fosterhjemmet, mener KS at denne avgjørelsen må overlates til kommunene. Kommunene har erfart at når flytting over til annet tiltak har skjedd for fort, har det gitt uheldige virkninger for barnet. I utgangspunktet bør barn ha færrest mulig skifter av omsorgsbasis. Dette gjelder alle barn, og særskilt barn med omfattende behov.

### **Institusjonene**

KS ser økt valgfrihet for kommunene i valg av institusjonsplass som positivt. I dag er det imidlertid en knapphet på institusjonsplasser, særlig nord i landet. Det er derfor et spørsmål hvor realistisk valgfriheten vil bli. Dersom det blir en reell økt valgfrihet vil det kunne gi flere barn en institusjonsplass tilpasset deres behov, og også øke muligheten for en institusjonsplass i nærheten av barnas hjemsted. Kommuner som sjelden foretar plasseringer bør ved behov fortsatt kunne rådføre seg med Barne, ungdoms- og familieetaten (heretter kalt Bufetaten). En elektronisk tilbudsportal vil ikke alltid gi tilstrekkelig informasjon.

Det foreslås i Meld. St.17. *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste* at det skal utredes om opphold i institusjon i større grad bør benyttes som et ledd i å finne riktig omsorgstiltak til det enkelte barn. En slik utvidet bruk av institusjoner vil kunne føre til at barn med mindre omfattende problemer enn det som i dag er vanlig, i kortere perioder vil bo på institusjon. KS savner en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser en slik mulig utvidelse av målgruppen kan få for dimensjoneringen av institusjonsplasser så vel som for kostnadsnivået.

I høringsnotatet argumenteres det for at det er nødvendig med en økning i egenandelen, dels for at institusjonene ikke skal fremstå som for rimelige i forhold til fosterhjem, dels fordi en finansieringsmodell som delvis prisdifferensiering vil kunne øke utgiftene på institusjonsområdet. En økning i egenandeler, sammen med svingninger i behovet, vil særlig for mindre kommuner gjøre det utfordrende å planlegge og budsjettere, dette selv om kommunene i rammen samlet kompenseres for økningen. Målet må være å velge riktig tiltak ut fra barnets behov. Det taler for å være forsiktig med økninger i egenandel til en vet om kostnadene ved institusjonstilbudet faktisk øker.

Kommunene har barnets beste for øyet når det gjelder valg av tiltak. Ved en økning i nivået på kommunale egenandeler kan det likevel være fare for at kommunene overfor ungdom, som nærmer seg 18 årsdagen, setter inn hjelpetiltak selv om ungdommens beste ville vært en institusjonsplass. Dette vil kunne gjelde ungdom med rusproblematikk og atferd knyttet til psykiske lidelser. Ungdom med slik problematikk kan, etter fylte 18 år, få slike tiltak uten kostnader for kommunen fordi det for voksne er etablert andre finansieringsordninger enn for barn og unge med tilsvarende helseproblemer.

Det er både fordeler og ulemper ved både full og delvis prisdifferensiering, slik også høringsnotatet beskriver. Kommunene ønsker seg et oversiktlig, transparent og lite byråkratisk prissystem. En full prisdifferensiering vil gi kommunene økt innsyn i prisnivået, men vil samtidig gi kommunene mindre forutsigbarhet og lavere kostnadskontroll. På lengre sikt vil full prisdifferensiering kunne føre til en kvalitetsreduksjon i institusjonstilbudet, slik det også gis uttrykk for i høringsnotatet. De statlige institusjonene er i dag dyrere enn de private blant annet på grunn av andre turnusordninger og større pensjonsinnbetalinger. I følge Vista Analyse kan kostnadsforskjellene mellom statlige og private institusjoner ikke forklares med kvalitetsforskjeller. Full prisdifferensiering kan føre til sterk priskonkurranse, og til at de statlige institusjonene legges ned. Dette kan gi et privat «monopol» som på sikt kan gjøre at kvaliteten reduseres. Basert på våre drøftinger med kommunene synes derfor en delvis prisdifferensiering mest hensiktsmessig. Delvis prisdifferensiering vil i større grad legge til rette for et større Eiermangfold som igjen kan bidra til økt fokus på kvalitet tilpasset barnets behov.

Dersom det likevel velges full prisdifferensiering, vil dette bli utfordrende for kommunene i de tilfeller det er behov for ekstraordinært dyre plasseringer. Det vil da være nødvendig å etablere ordninger som kompenserer for utgiftene til slike plasseringer.

For øvrig mener KS at et samarbeid om utforming av det statlige institusjonstilbudet gjennom samarbeidsfora der stat og kommuner møtes, kan gi bedre samhandling enn gjennom etablering av formelle samarbeidsavtaler.

Vi imøteser en utredning av hvordan skillet mellom Bufetats etatsrolle og Barne, ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) rolle som fagdirektorat kan tydeliggjøres. I tillegg mener KS at Bufetats resterende oppgaver, etter en strukturreform, bør legges til regionalt nivå.

### **Akuttilbudet**

Det fremgår av forarbeidene til Ot.prp.nr 44 (1991-1992) at det må være opp til barneverntjenesten å vurdere hvilke plasseringsalternativ som er aktuelle i akutt situasjoner. Praxis i dag er at valg av plasseringssted styres ut fra hva som er tilgjengelig i den konkrete akutt situasjonen. Kommunen kan da ikke velge mellom ulike plasseringsalternativ (institusjon eller beredskapshjem). KS mener kommunene bør ha mulighet til å velge mellom ulike tiltak. Kommunens vurdering av hva som er barnets beste bør tillegges avgjørende vekt for å sikre at barnets behov går foran tilgjengeligheten av tiltak. Geografisk nærhet mellom barnets hjemsted og akuttplasseringsstedet vil i de fleste tilfeller være til barnets beste og en forutsetning for å følge opp flere av kvalitetsmålene i direktoratets veileder for god praksis. Per i dag er det ofte ikke samsvar mellom anbefalingene i veilederen og mulighetene til å gjennomføre dem. En større satsing på rekruttering av beredskapshjem hadde derfor vært ønskelig.

I høringsnotatet foreslås det at statens medfinansieringsansvar ved akutt plasseringer skal opphøre etter en viss tid. KS mener en slik begrensning i varigheten av statens medfinansieringsansvar kan få uheldige konsekvenser, slik det for øvrig også påpekes i høringsnotatet. Her trengs det fleksibilitet som muliggjør godt arbeid med å finne egnet fosterhjem, eventuelt at det settes en frist på minimum seks måneder. Det er knappheten på fosterhjem som er utfordringen, og ikke manglende innsats for å finne riktig fosterhjem.

### **Hjelpetiltak i hjemmet**

Mange kommuner har i flere år tid bygget opp ulike typer hjelpetiltak i kommunal regi, blant annet på grunn av Bufetats nedbygging av sine tiltak. En tydeliggjøring av det kommunale ansvaret vil gi ytterligere gevinster. Kommunene kan da se hele tjenestespekteret av tiltak rettet mot barn og familier i sammenheng og lettere gjøre nødvendige endringer ut fra barnets behov. Flere kommuner har allerede faset ut/reduisert bruken av private tjenesteytere, og flere følger nå etter. Der det er behov for regionalt samarbeid kan fylkeskommunene – sekundært Fylkesmannen, bidra til å etablere samarbeidskonstellasjoner på tvers.

Kommunene bør så snart som mulig få en rammeøkning for å bygge opp egne tiltak. Dette kan ikke vente til 2020, men bør overføres trinnvis.

Kommunene trenger nok ressurser til en kompetansesatsing som bedrer kvaliteten i hjelpetiltaksarbeidet, og som på en god måte ivaretar et helhetlig kommunalt ansvar. KS forutsetter derfor at den totale rammeøkningen til kommunene for å bygge opp egne tiltak blir større enn de midlene Bufetat per i dag bruker på spesialiserte hjelpetiltak. Det bør tas hensyn til de stordriftsfordeler Bufetat har hatt i finansiering av de spesialiserte hjelpetiltakene. Samtidig har de spesialiserte tiltakene ikke vært tilgjengelig i hele landet, men vært best tilgjengelige i sentrale strøk. Bufetats tilbud om MST (Multisystemisk terapi) er dessuten flere steder allerede avviklet.

### **Utredning av sped- og småbarn**

KS er positiv til forslaget om at staten skal få en plikt til å utrede barn i alderen 0-6 år, der det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon, og der kommunen finner en slik utredning nødvendig. Utredninger av sped- og småbarn krever ofte spesialisert kompetanse ikke alle barneverntjenester kan forventes å besitte.

I dag består tilbudet ved de fleste sped- og småbarnsenter av en kombinasjon av utredning og foreldrestøttende arbeid. Behovet for bistand til utredning av sped- og småbarn varierer mellom kommunene. Det samme gjelder behovet for hjelpetiltak innenfor rammen av et sped- og småbarnsenter. Pga uforutsigbarhet og ofte lang ventetid i dagens ordning, har enkelte kommuner kjøpt slike plasser hos private tilbydere. Enkelte kommuner oppgir at de selv har den spesialistkompetansen som er nødvendig og ser ikke at det er behov for å søke om utredningsbistand.

Flere kommuner ser det som uheldig at den statlige andrelinjen både skal avgjøre om vilkårene for statlig utredning er oppfylt, og på hvilken måte utredningen skal foregå. De er også skeptiske til at dette ikke vil være enkeltvedtak, noe som ville gitt kommunene klageadgang. Når barneverntjenestene i dag bestiller sakkyndigutredninger fra private, gir barneverntjenesten samtidig et mandat til den sakkyndige. Kommunene ser ikke at de ikke skal ha samme innflytelse på utredningens innretning fra et sped- og småbarnsenter som fra en privat sakkyndig.

Videre mener KS at det i høringsnotatet med fordel kunne vært fulgt opp flere av anbefalingene fra Rambølls utredning av oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn (2014). Dette gjelder blant annet styrking av kompetansen i barnehager og helsestasjoner på å avdekke sped- og småbarn som lever i omsorgssviktsituasjoner og også anbefalingen om at sentrene skal yte konsultasjon til kommunene.

Det er behov for en ekstern utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget. KS ser det som særlig viktig å få utredet konsekvensene av forslaget om at kommunene må betale fullt for omsorgsendrende hjelpetiltak på sped- og småbarnsentre.

### **Kvalitet og kompetanse**

I hovedsak er det all grunn til å ønske departementets planer for et nasjonalt kompetanseløft for det kommunale barnevernet velkommen. Det samme gjelder forslaget om at det skal vurderes støtteordninger som gjør at barneverntjenestene kan frigjøre ressurser til kompetanse- og kvalitetsutvikling. Et nasjonalt kompetanseløft for barnevernet vil være et viktig bidrag til en kvalitets- og strukturreform.

KS ser også behov for utvikling av fag- og styringsverktøy som blant skal kunne gi kommunens ledelse tilstrekkelig styringsinformasjon. For at et slikt styringsverktøy skal bli nyttig, må det imidlertid ledsages av kommunikasjon og dialog mellom kommunens politiske og faglige ledelse og barneverntjenesten. Når det gjelder forslaget om utvikling av et nasjonalt kvalitetsutviklingsprogram med digitale kartleggingsverktøy bør dette inkludere løsninger som gjør det mulig på en enkel måte å følge familier på tvers av kommuner. I dag brukes det for store ressurser til oppfølging og overføring av informasjon på tvers av kommunegrensene.

Et nasjonalt kvalitetsutviklingsprogram vil kunne gi mindre plass til faglig skjønn og kyndighet. Tap av faglig kyndighet kan gjøre barnevernet mindre skikket til å håndtere kompleksiteten i de situasjoner barneverntjenesten skal bedømme og håndtere. Forskning på Storbritannias utstrakte bruk av standardiserte verktøy i barnevernet har pekt på nettopp dette faremomentet (Samsonsen, V. & Turney, D., 2015). Et helhetlig kvalitetssystem bør derfor inneholde utvikling og bevaring av en refleksiv praksis, i dialog med barn og unge og deres familier, og stimulere til kvalitetsutvikling av egen virksomhet.

Strukturreformen forutsetter en plan for utvikling av kompetanse i barneverntjenestene. 2020 kommer raskt. Det er nødvendig både med samarbeidsstrukturer, kompetanseheving og -utvikling. Det kreves tilstrekkelig tid og ressurser til å bygge opp sterke kommunale fagmiljø, utvikle egnede tiltak, og etablere og følge opp gode internkontrollsystemer.

### **Avsluttende kommentarer**

Forslagene om økt kommunalt ansvar for barnevernet er i tråd med prinsippene om at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, og at oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan. Hvis forslagene blir gjennomført vil det gi kommunene økt nærhet til barna og deres nettverk, samt øke mulighetene for lokale tilpasninger når det gjelder utvikling og valg av tiltak. Dette vil tilsammen kunne gi barna og deres familier et bedre tilbud. Imidlertid vil det være nødvendig med omfattende samarbeid mellom kommuner når de skal bygge opp et tiltaksapparat med tilhørende faglig ekspertise, selv med en kommunereform.

Overføring av oppgaver vil kreve tett samarbeid mellom stat og kommune. KS forutsetter en fullfinansiering av oppgaver som flyttes fra stat til kommune, inkludert oppbygging av kompetanse og kapasitet i kommunene. Overføring av ressurser til kommunene må gjøres trinnvis og begynne så snart de foreslåtte lovendringene er vedtatt, slik at kommunene får tid og mulighet til å forberede seg kompetanse- og kapasitetsmessig. Overføring av ressurser må ta høyde for at de statlige stordriftsfordelene bortfaller, og gi det kommunale barnevernet et varig løft slik at kommunene gis en reell mulighet til et stabilt og forsvarlig barnevern i tråd med politiske målsettinger.

Regjeringens overordnede målsetting med reformen er blant annet å gi et bedre grunnlag for tverrfaglig samarbeid og sterkere insentiver til tidlig innsats til utsatte barn og unge. De fleste kommuner er allerede på god vei når det gjelder et godt tverrfaglig samarbeid rundt tidlig innsats.

Tydeliggjøring av ansvar og samspill mellom barneverntjenesten, øvrige kommunale tjenester og første- og annenlinjen i helsetjenesten er avgjørende for kvaliteten både i barnevernet og i det samlede tilbudet til utsatte barn og unge.

De fleste forslagene, der det fortsatt skal være et delt finansieringsansvar mellom stat og kommune, gir økte kommunale egenandeler. KS mener derfor det vil være behov for en mer helhetlig drøfting i den saken som nå skal forberedes for Stortinget fra departementets side når det gjelder konsekvensene av en økning av de kommunale utgiftene på barnevernområdet sett i forhold til kommunens ressurser til forebyggende arbeid og tidlig innsats overfor utsatte barn og unge.

Med hilsen

Lasse Hansen  
Administrerende direktør

Helge Eide  
Områdedirektør interessepolitikk