

HØRINGSNOTAT

FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEVERNLOVEN

KVALITETS- OG STRUKTURREFORM

17. mars 2016

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	5
1.1	Høringsnotatets bakgrunn	5
1.2	Nærmere om politiske mål for arbeidet.....	6
1.3	Høringsnotatets hovedinnhold	9
2	Fakta om barn i barnevernet	11
3	Om dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune	12
3.1	Dagens regler	12
3.2	Finansiering av statlig og kommunalt barnevern	17
3.3	Forsøk med ny ansvarsdeling	17
3.4	Ansvarsfordelingen i andre nordiske land.....	19
4	Perspektiver, utfordringer og mål.....	21
4.1	Perspektiver for fremtidens barnevern.....	21
4.2	Utfordringer i dagens barnevern.....	25
4.3	Mål for endringsforslagene.....	28
5	Hovedlinjer i ny ansvarsmodell.....	30
5.1	Kommunal førstelinjetjeneste, statlig andrelinjetjeneste, fagdirektorat.....	30
5.2	Juridisk rammeverk for en statlig andrelinjetjeneste	32
5.3	Fordeling av finansieringsansvaret mellom stat og kommune.....	33
5.4	Oversikt over ny ansvarsfordeling	35
6	Fosterhjemstilbudet	36
6.1	Innledning.....	36
6.2	Dagens regler	36
6.3	Om dagens fosterhjemstilbud.....	38
6.4	Bakgrunnen for forslaget	40
6.5	Departementets vurderinger og forslag	42
6.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	55
7	Institusjonene	58
7.1	Innledning.....	58
7.2	Dagens regler	58
7.3	Om dagens institusjonstilbud	60
7.4	Bakgrunnen for forslaget	61
7.5	Departementets vurderinger og forslag	64

7.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	75
8	Akuttilbudet	78
8.1	Innledning	78
8.2	Dagens regler	78
8.3	Om dagens akuttilbud	80
8.4	Bakgrunnen for forslaget	81
8.5	Departementets vurderinger og forslag	82
8.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	85
9	Hjelpetiltak i hjemmet	86
9.1	Innledning	86
9.2	Om statens tilbud av spesialiserte hjelpetiltak	86
9.3	Bakgrunnen for forslaget	89
9.4	Departementets vurderinger og forslag	90
9.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	93
10	Utredning av sped- og småbarn, herunder om sentre for foreldre og barn	96
10.1	Innledning	96
10.2	Dagens regler	96
10.3	Bakgrunnen for forslaget	100
10.4	Departementets vurderinger og forslag	101
10.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	108
11	Regulering av organiseringen av andrelinjetjenesten	111
11.1	Innledning	111
11.2	Dagens regler	111
11.3	Bakgrunnen for forslaget	111
11.4	Departementets vurderinger og forslag	112
12	Kvalitet og kompetanse i det kommunale barnevernet	114
12.1	Innledning	114
12.2	Behovet for kvalitetsutvikling i barnevernet	114
12.3	Mål for kvalitets- og kompetansetiltak	115
12.4	Grunnlaget for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnevernet	115
12.5	Elementer i en helhetlig kvalitets- og kompetanseplan	116
12.6	Organisering av og prosess for arbeidet	119
13	Ikrafttredelse og overgangsregler	120
14	Økonomiske og administrative konsekvenser	121

14.1	Konsekvenser for Bufetat.....	121
14.2	Konsekvenser for kommunene	121
15	Merknader til lovforslagene	123
16	Forslag til endringer i barnevernloven.....	128

1 Innledning

1.1 Høringsnotatets bakgrunn

Departementet legger i dette høringsnotatet frem forslag til endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet.

Det overordnede målet med forslagene i høringsnotatet er et bedre barnevern der flere barn får riktig hjelp til rett tid. Hensynet til barnets beste er grunnleggende for barnevernets arbeid. Barnevernet er den instansen som skal ivareta barn, når foreldre og andre omsorgspersoner av ulike grunner ikke klarer å yte tilstrekkelig omsorg. En endret ansvarsdeling skal blant annet gi bedre grunnlag for tverrfaglig samarbeid og sterkere insentiver til tidlig innsats overfor utsatte barn og familier. Valg av tiltak skal i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets og familiens situasjon. Departementet legger vekt på at tjenester som møter barn, enten det er barnevernet eller andre, må gi oppmerksomhet til barnas helhetlige livssituasjon. Varige endringer skapes ved å mobilisere og bygge på de ressursene og strukturene som finnes rundt barnet og som barnet både har tilhørighet og tillit til. Det er også departementets mål å gi barnevernet et samlet kvalitetsløft, gjennom nasjonale satsinger og utvikling av felles kunnskap om hva som er godt barnevernfaglig arbeid.

Forslagene må ses i sammenheng med Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste* som ble lagt fram 4. mars 2016. Et sentralt mål med fosterhjemsmeldingen er å legge grunnlaget for en videreutvikling og kvalitetsheving av fosterhjemsomsorgen. Kompetanseheving og aktiv bruk av faglige anbefalinger er to hovedelementer i meldingen. Kompetanseheving for kommunalt ansatte barnevernsarbeidere er sentralt for å sikre god tjenestekvalitet ved større ansvar til kommunene. Opplæring, veiledning og oppfølging av fosterfamiliene er også viktig, slik at de kan utføre omsorgsoppgavet på en best mulig måte.

Departementet viser også til Barnevernlovutvalget¹ som skal avgi sin innstilling 14. august 2016. Utvalget skal foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av loven og vurdere forenklinger. Begrepsbruken skal gjennomgås. I tillegg skal utvalget vurdere enkelte andre problemstillinger som blant annet reguleringen av barnevernets ansvarsområde, barnevernets ansvar for forebyggende arbeid og om dagens tiltak er hensiktsmessig inndelt og formulert i loven. Utvalget skal legge fram utkast til ny barnevernlov. Målet er bedret rettsikkerhet og å skape et mer forståelig lovverk.

Gjennomgangen av ansvarsdelingen mellom stat og kommune er varslet i Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Forslagene tar utgangspunkt i *Sundvollenerklæringen*, der det heter at regjeringen vil gi kommunene rett til fritt å velge barneverntiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Det fremgår

¹ Barnevernlovutvalget ble nedsatt 28. november 2014 og ledes av professor Trude Haugli.

også av regjeringens plattform at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten.

Forslagene i høringsnotatet må videre ses i sammenheng med *Forsøk med ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet*. Forsøket trer i kraft i april 2016 i tre kommuner. Formålet er å innhente kunnskap om erfaringer med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. Kunnskap fra forsøket skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forslagene som legges fram i dette høringsnotatet har flere likhetstrekk med forsøksordningen, jf. forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar i barnevernet.²

Forslagene i høringsnotatet er en videreutvikling av endringene i ansvarsfordelingen jf. Prop 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. I den proposisjonen ble det søkt å løse noen av samhandlingsutfordringene mellom stat og kommune gjennom tydeligere å presisere grenser mellom statens og kommunens ansvarsområde, samt skape likere økonomiske insentiver ved tiltaksvalg. Bufdir ble også etablert som fagdirektorat for både det statlige og det kommunale barnevernet.

Høringsnotatet tar ikke opp særlige spørsmål som gjelder internasjonale barnevernssaker. Departementet viser i den forbindelse til Retningslinjer om behandlingen av barnevernssaker der barn har tilknytning til flere land (Q-42/2015). Vi viser også til at Norge arbeider med å ratifisere Haagkonvensjonen av 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn. Etter planen skal konvensjonen få virkning fra 1. juli 2016. Forslagene omhandler videre ikke reguleringen av omsorgssentre for enslige mindreårige, jf. barnevernloven kapittel 5A. Forslagene omfatter heller ikke refusjonsordningen for barneverntiltak til enslige mindreårige.

Vista Analyse har på oppdrag fra departementet utredet samfunnsøkonomiske konsekvenser av ulike alternativer for ny faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernområdet.³

1.2 Nærmere om politiske mål for arbeidet

1.2.1 Sundvollenerklæringen

Sundvollenerklæringen legger opp til at kommunene skal gis økt ansvar i barnevernet. Det heter at regjeringen vil

- Gi kommunene rett til fritt å velge barneverntiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9f490b8d9c4105b2bd31a080dcaead/060715-forskrift-om-forsok-med-okt-kommunalt-oppgave-og-finansieringsansvar-for-barnevernet-2.pdf>

³ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, rapport nr. 2015/51

- At kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten
- At det skal sikres full åpenhet om innhold, kvalitet og pris i barnevernstilbudet
- At omfanget av statlig barnevernsbyråkrati skal reduseres
- Skille den overordnede styringen og utviklingen av sektoren fra driften av barnevernstiltakene
- Styrke tilsynet med barnevernet.

1.2.2 Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner (Oppgavemeldingen)

Regjeringen har satt i gang en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Oppgavemeldingen som ble lagt fram 20. mars 2015 gir en gjennomgang av hvilke oppgaver nye og større kommuner kan få ansvar for. Begrunnelsen for kommunereformen er blant annet å bidra til større velferdskommuner, og barnevernet er pekt på som en av tjenestene hvor det er små brukergrupper og behov for større fagmiljø. I Oppgavemeldingen omtales endringer i ansvarsfordelingen på barnevernområdet som et av flere områder som vurderes i egne prosesser.⁴

I Stortingsmeldingen heter det at

"Utgangspunktet for gjennomgangen av oppgaver er at regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Enkeltmennesker, familier, organisasjoner og lokalsamfunn skal få større innflytelse over saker som angår dem selv og større mulighet til å utvikle lokalsamfunnet. Når flere oppgaver løses lokalt, kan innbyggerne få et mer helhetlig tjenestetilbud."

Det heter videre at:

"En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig, og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. Flere oppgaver vil gi kommunene mulighet til å utvikle et mer helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud til brukerne, samtidig som det vil bidra til å skape større interesse for lokalpolitikken."

I meldingen vises det til retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt av Oppgavefordelingsutvalget i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Utvalget la fram syv retningslinjer for oppgavefordeling:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.

⁴ Med dette menes at arbeidet med strukturendringer i barnevernet ikke følger løpet som er lagt for kommunereformen. Endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon, og ikke i den samlede lovproposisjonen for kommunereformen.

2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

1.2.2.1 Nærmere om omtalen av barnevernområdet i Oppgavemeldingen

Oppgavemeldingen tar utgangspunkt i at kommunene i dag har et omfattende faglig ansvar for barnevern. Kommunene skal gis økt ansvar ved å selv kunne vurdere og avgjøre hvilket tiltak som er best egnet for det enkelte barn, uavhengig av om tiltaket er offentlig eller privat. Økt faglig og økonomisk ansvar vil sette kommunene bedre i stand til å etablere egne tiltak, både tiltak som kan forebygge alvorlig omsorgssvikt og tiltak for barn som må plasseres utenfor hjemmet. Kommunene skal gis større mulighet til å prioritere ressurser, vurdere alternative tiltak, samarbeide på tvers av sektorene og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold.

Kommunene vil, også etter en kommunereform ha ulike faglige og økonomiske forutsetninger for å ivareta et mer helhetlig ansvar for barnevernet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet skal fremme god kvalitet og kunnskapsbasert praksis i barnevernet, formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på sine områder. Et godt samarbeid med kommunene skal vektlegges i dette arbeidet.

Det vil fortsatt være behov for en statlig andrelinjetjeneste, som kan utfylle det kommunale tjenestetilbudet. Dette kan være oppgaver som krever særlig kompetanse, for eksempel i arbeidet med barn og ungdom som har behov for de mest spesialiserte og inngripende tiltakene. Solide fagmiljøer, kombinert med store opptaksområder, er blant annet viktig for å kunne sikre et tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud. En andrelinjetjeneste vil samtidig ha en annen innretning enn i dag, med større vekt på et tilpasset og forutsigbart tilbud. Tjenesteytingen fra den statlige andrelinjetjenesten må skje med bakgrunn i etterspørsel i kommunesektoren sett under ett.

Rettsikkerhetsoppgaver (tilsyn og kontroll) skal forbli statlige etter dagens modell.

Det må legges vekt på forsvarlig omstilling og gode overgangsordninger. Endringer må gjennomføres på måter som sikrer forutsigbarhet for ansatte og for barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet.

1.3 Høringsnotatets hovedinnhold

Høringsnotatets kapittel 2 gir en kort oversikt over fakta om barn i barnevernet. I kapittel 3 omtales dagens regler for ansvarsfordeling mellom stat og kommune, finansieringen av dagens barnevern, reglene for forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar samt kort om ansvarsfordelingen i de andre nordiske land.

Kapittel 4 gir en generell omtale av bakgrunnen for høringsforslagene. Kapitlet gir først en beskrivelse av overordnede perspektiver på barnevernets arbeid. Dernext gjennomgås viktige utfordringer i barnevernet med vekt på Vista Analyses⁵ rapport sett i sammenheng med funn fra evalueringen av forvaltningsreformen og andre rapporter fra sentrale aktører, bl.a. tilsynsmyndighetene. Departementet viser til at sentrale mål for endringer i ansvarsdelingen er å legge bedre til rette for tidlig innsats og styrke insentivene for forebygging. Et mer helhetlig kommunalt ansvar skal gi bedre sammenheng mellom tjenester og et mer tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet.

Kapittel 5 beskriver hovedlinjene i en ny ansvarsmodell for barnevernet. Kapittel 6 gjelder fosterhjemsområdet. Departementet foreslår at kommunene får ansvaret for rekruttering, opplæring og oppfølging av fosterhjem, men at staten beholder et lite antall spesialiserte fosterhjem for barn med særskilte behov. Kommunens ansvar for å alltid vurdere om noen i barnets slekt og nære nettverk kan velges som fosterhjem, samt kommunens plikt til å følge opp hvert enkelt barn i fosterhjem, foreslås lovfestet. Det foreslås videre å avvikle refusjonsordningen og overføre midlene til kommunen, slik at kommunen får det helhetlige økonomiske ansvaret for fosterhjemmene. Ved bruk av spesialiserte fosterhjem, foreslås at kommunene fortsatt betaler en egenandel. Det fremgår videre at departementet vil utrede nærmere rammer for bruk av private aktører på fosterhjemsområdet.

I kapittel 7 om institusjonstilbudet foreslår departementet at kommunen gis økt valgfrihet ved bruk av institusjonsplasser uavhengig av om plassen er statlig eller privat. Bufetat beholder det helhetlige ansvaret for institusjonstilbudet og for inntak i institusjon. Departementet foreslår å øke nivået på dagens kommunale egenandeler ved bruk av institusjon og legger fram to alternative måter å fastsette kommunens egenandeler på: delvis prisdifferensiering eller full prisdifferensiering. Delvis prisdifferensiering betyr at egenandelene differensieres etter institusjonstype (akutt, omsorg, atferd). Full prisdifferensiering betyr at egenandelen utgjør en fastsatt prosentsats av de faktiske utgiftene til den enkelte institusjonsplassen.

I kapittel 8 om akutttilbudet foreslår departementet å gi staten plikt til å bistå kommunene ved akuttplasseringer i institusjon eller fosterhjem. Kommunen skal alltid vurdere muligheten for akuttplassering i barnets familie eller nettverk, og skal ved en eventuell henvendelse til andrelinjetjenesten gjøre rede for denne vurderingen.

⁵ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, rapport nr. 2015/51

Kommunen betaler egenandel ved bruk av akuttinstitusjon og beredskapshjem. Departementet foreslår at statens betalingsansvar ved bruk av beredskapshjem kan avgrenses i tid.

Kapittel 9 gjelder hjelpetiltak i hjemmet. Departementet foreslår at kommunene på sikt gis ansvaret for spesialiserte hjelpetiltak i hjemmet, og at avvikling av statens ansvar for spesialiserte hjelpetiltak skjer parallelt med kompetansetiltak i det kommunale barnevernet. Staten skal fortsatt ha en rolle knyttet til tiltaksutvikling, opplæring og veiledning. Ansvaret for utredninger av sped- og småbarn drøftes særskilt i kapittel 10. Departementet foreslår at staten gis plikt til å utrede barn i alderen 0-6 år i tilfeller der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Bufetat avgjør i det enkelte tilfellet om vilkårene for slik utredning er oppfylt og om utredning skal foretas i sentre for foreldre og barn, poliklinisk eller på annen måte. Kommunen betaler en fastsatt egenandel ved slik utredning. Kommunen har faglig og økonomisk ansvar for plasseringer i sentre for foreldre og barn når det primære formålet er omsorgsendrende hjelpetiltak.

I kapittel 11 fremgår det at departementet vil utrede mulige endringer i organiseringen av de statlige barneverninstitusjonene. Hovedmålet er å underbygge Bufdirs uavhengige rolle som faglig premissleverandør for barnevernet. I tillegg vil det være viktig å utrede mulige løsninger som kan legge til rette for at statlige og private institusjoner kan ha mest mulig like konkurransevilkår.

Kapittel 12 omhandler behov for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnevernet som følge av økt oppgaveansvar, og departementet redegjør for elementer i en helhetlig kvalitets- og kompetanseplan. Tiltakene må tilpasses kompetansebehovene i det kommunale barnevernet, og vi særlig ha som formål å styrke kvaliteten i kommunenes undersøkelsesarbeid, hjelpetiltak og fosterhjemsarbeid. Endelige forslag til tiltak legges fram i lovproposisjonen våren 2017.

Kapittel 13 og 14 behandler spørsmål av betydning for ikrafttredelse av endringene, samt en overordnet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Ikrafttredelsestidspunktet må ses i sammenheng med det planlagte tidsløpet for kommunereformen. Utgangspunktet er at ikrafttredelse først vil skje i 2020. Det skal legges til rette for forsvarlig omstilling. Ingen barn skal måtte flytte fra fosterhjem som følge av endringer i ansvarsdelingen. Kommunene vil bli kompensert i rammen for økt oppgave- og finansieringsansvar.

I kapittel 15 og 16 gis en sammenfattet gjennomgang av forslagene til lovendringer, med kommentarer til endringsforslagene.

2 Fakta om barn i barnevernet

I løpet av 2014 mottok om lag 53 100 barn og unge tiltak fra barnevernet.⁶ Antallet barn med tiltak fra barnevernet har stabilisert seg de siste årene. Over tid har det likevel vært en kraftig økning. I 1993 mottok 26 300 barn og unge hjelp fra barnevernet. Økningen fra 1993 til i dag er altså på 102 prosent. Det betyr at også *andelen* barn og unge som får tiltak fra barnevernet er høyere enn tidligere. Per 31.12.2014 var det 30 barn per 1 000 barn i aldersgruppen 0-17 år som fikk tiltak fra barnevernet. Til sammenligning var tilsvarende andel 20 barn i 1993.

Det er litt flere gutter enn jenter i barnevernet. I løpet av 2014 var 55 prosent av barna som fikk hjelp, gutter. Nær 20 prosent av barn og unge i alderen 0-22 år som mottar tiltak fra barnevernet er under seks år. 37 prosent av barna er mellom 6 og 12 år. I underkant av en tredel av barna i barnevernet er mellom 13 og 17 år, mens 13 prosent er mellom 18 og 22 år.

Av 1 456 490 barn og unge i alderen 0-22 år per 1.1.2013 i Norge var 13,6 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.⁷ I alt utgjør gruppen innvandrere nesten 200 000 barn og unge. Av det totale antallet på om lag 53 000 barn og unge som fikk hjelp av barnevernet, var 23,5 prosent, eller 12 467 barn og unge, fra denne gruppen i 2012.

Sett i forhold til tallet på barn i befolkningen i aldersgruppen 0-17 år har andelen omsorgstiltak økt de siste årene. De siste ti årene har antallet barn med omsorgstiltak økt fra i overkant av 5 barn per 1000 barn i 2005 til nærmere 7 barn i per 1000 barn i 2014. Barn med hjelpetiltak økte frem til 2010, men har etter dette gått ned til om lag 22 barn per 1000 barn på slutten av 2014. Nær 82 prosent av alle barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet i 2014, mottok like fullt hjelpetiltak.⁸

Ved utgangen av 2014 var om lag 37 100 barn og unge registrert med tiltak fra barnevernet. Av disse var 40 prosent, eller 14 800 barn og unge, plassert utenfor hjemmet, enten som hjelpe- eller omsorgstiltak. Fosterhjem er det vanligste plasseringstiltaket i barnevernet. Nærmere 80 prosent (om lag 11 200) av de plasserte barna bodde i fosterhjem ved utgangen av 2014. Det var nesten 700 barn og unge i beredskapshjem på slutten av året. 14 prosent av de plasserte, eller i overkant av 2000 barn og unge, bodde i bolig med oppfølging.

Om lag 1 250 barn og unge bodde i institusjon ved utgangen av 2014. Dette er omtrent det samme som i 2013. Antallet barn i barneverninstitusjoner holdt seg relativt stabilt de siste ti årene, noe som har ført til at andelen barn i barnevernet som er plassert i institusjon har gått ned. I den samme perioden har antallet barn som bor i fosterkede

⁶ Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Barnevernsstatistikken til SSB ble endret i 1993. Fremstilling av utviklingstrekk i barnevernet er derfor begrenset til tall fra utvalgte år i perioden 1993- 2011.

⁷ http://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Om_barnevernet_og_barn_med_minoritetsbakgrunn/

⁸ SSB kategoriserer også plasseringer som følge av akuttvedtak og atferdsvedtak som hjelpetiltak

fosterhjem gått opp. Ved utgangen av 2012 bodde om lag 4 490 barn og unge i forsterkede fosterhjem. På samme tidspunkt i 2003 bodde det 1 890 barn og unge i forsterkede fosterhjem. Utviklingen fra 2013 til 2014 er i tråd med tidligere års utvikling og overordnede føringer om å vri bruk av barneverntiltak fra institusjon til fosterhjem.

3 Om dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune

3.1 Dagens regler

3.1.1 Grunnleggende hensyn

Formålet med barnevernloven er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid» og å "bidra til at barn og unge får trygge oppvekstforhold", jf. barnevernloven § 1-1.

Hensynet til barnets beste er grunnleggende for alt arbeid i barnevernet, jf. barnevernloven § 4-1. Barns medvirkning er av avgjørende betydning for å sikre barnets beste. Barns medvirkning er en prosess som må utøves under hele sakens forløp i barnevernet og gjelder alle instanser som har oppgaver etter loven, se barnevernloven § 4-1 annet ledd jf. forskrift om medvirkning og tillitsperson §§ 2 og 5. Barn som barnevernet har overtatt omsorgen for kan gis anledning til å ha med seg en person barnet har særlig tillit til i kontakten med barnevernet. Krav til forsvarlighet gjelder for alle tjenester og tiltak etter barnevernloven, jf. loven § 1-4.

3.1.2 Oversikt over ansvarsfordelingen mellom stat og kommune

Dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune følger av barnevernloven kapittel 2.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgavene som i loven ikke er lagt til et statlig organ, jf. barnevernloven § 2-1 første ledd. Dette omfatter majoriteten av lovens oppgaver. Ansaret omfatter blant annet ansvaret for å gjennomgå meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Det følger av barnevernloven § 9-1 at den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendig for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvar for etter loven.

De statlige barnevernmyndighetene består av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten og fylkesmennene, se barnevernloven § 2-2 første ledd. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå, jf. barnevernloven § 2-2 annet ledd. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er sentralt nivå i Bufetat, og leder etatens virksomhet. Barneverninstitusjonene er statlige barnevernmyndighet på lokalt nivå i Bufetat, se barnevernloven § 2-2 sjette ledd.

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenestene i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet og har ansvar for rekruttering samt nødvendig opplæring og generell veiledning av

fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd. Bistandsplikten innebærer at Bufetat plikter å tilby kommunene en egnet institusjonsplass eller fosterhjem når kommunen ber om det. Bufetat har videre ansvar for etablering og drift av statlige institusjoner og for godkjenning av private og kommunale institusjoner jf. barnevernloven § 5-1 jf. § 5-8. I tillegg har Bufetat et finansieringsansvar både for opphold i institusjon og fosterhjem jf. barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Kommunens egenbetaling følger av fastsatte satser⁹.

Barnevernlovens bestemmelser om Bufetats oppgaver og ansvar kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal disse oppgavene ivaretas av kommunen selv, jf. barnevernloven § 2-3a og tilhørende lokale forskrifter.

Fra 1. januar 2014 ble *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* tillagt oppgaver som fagdirektorat for hele barnevernet; både det statlige og det kommunale. Formålet er å styrke utviklingen av et kunnskapsbasert barnevern, formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på barnevernområdet.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter etter barnevernloven jf. barnevernloven § 2-3 fjerde ledd, jf. § 2-3 b. Fylkesmannen skal også sørge for at kommunene får råd og veiledning, jf. barnevernloven § 2-3, og er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 6-5. Fylkesmannen fører videre tilsyn med barneverninstitusjoner, sentre for foreldre og barn, omsorgssentre samt med lovligheten av andre statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 b.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet etter barnevernloven jf. barnevernloven § 2-3 b.

Barnesakkyndig kommisjon (BSK) skal vurdere sakkyndige rapporter avgitt til barneverntjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller de private parter, jf. barnevernloven § 2-5 og forskrift om Barnesakkyndig kommisjon § 2. BSK ble opprettet i 2010.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et uavhengig domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet blant annet i saker om omsorgsovertakelse og i saker som gjelder tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten for rettslig prøving.

⁹ I 2016 utgjør den kommunale egenandelen ved bruk av institusjon 66 900 kroner per måned per barn. Kommunen dekker utgifter inntil kr 31 500 per måned for barn i fosterhjem.

3.1.3 Nærmere om ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat

3.1.3.1 Kommunens ansvar

Barneverntjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp til rett tid jf. barnevernloven § 1-1.

Kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og adferdsproblemer, jf. barnevernloven § 3-1 første ledd om kommunens og barneverntjenestens generelle oppgaver.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, atferds-, sosiale- og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette, jf. barnevernloven § 3-1 annet ledd.

Ved mottak av bekymringsmeldinger skal barneverntjenesten snarest og senest innen en uke gjennomgå meldingen og vurdere om meldingen skal følges opp med videre undersøkelser, jf. barnevernloven § 4-2.

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for barneverntiltak, har barneverntjenesten rett og plikt til å undersøke forholdet, jf. barnevernloven § 4-3. Formålet med en undersøkelsessak er å avklare om det er behov for tiltak etter barnevernloven og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Undersøkelsen skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder, jf. barnevernloven §§ 4-3, jf. 6-9. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder.

Dersom undersøkelsen viser at det er behov for tiltak etter barnevernloven, åpner barnevernloven kapittel 4 for å iverksette ulike former for tiltak med og uten foreldrenes samtykke og i og utenfor hjemmet. Det er kommunen som har ansvar for å sette i verk hjelpetiltak (§ 4-4), fatte midlertidige vedtak i akuttsituasjoner (§§ 4-6, 4-8 jf. 4-9 og 4-25) og fremme saker for fylkesnemnda (§ 7-10). Kommunene har også ansvar for å godkjenne fosterhjem til det enkelte barnet, følge opp barn som er plassert utenfor hjemmet og å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen som gis er tjenlig, eventuelt om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven §§ 4-5, 4-16 og 4-28. Barneverntjenesten har etter en omsorgsovertakelse et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene, jf. barnevernloven § 4-16.

Barneverntjenestens ansvar gjelder for barn under 18 år. Når barnet samtykker, kan tiltak som er iverksatt før barnet har fylt 18 år, opprettholdes eller erstattes av andre tiltak frem til barnet fyller 23 år, se barnevernloven § 1-3.

3.1.3.2 *Bufetats ansvar*

Staten ved Bufetat overtok i 2004 fylkeskommunens oppgaver og ansvar på barnevernområdet.¹⁰ Et sentralt formål med endringen var å bidra til et likeverdig tilbud over hele landet. Bufetats bistandsplikt er et viktig element i dette ansvaret.

Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2-3, annet ledd bokstav a).

Bistandsplikten har nær sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet etter barnevernloven § 5-1 og § 5-8, samt Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b).

Bistandsplikten gir Bufetat et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet fosterhjem eller egnet institusjonsplass til det enkelte barn.¹¹ Formålet er å sikre at det til enhver tid foreligger et tilgjengelig og egnet tiltak når et barn skal plasseres utenfor hjemmet. Bistandsplikten inntreffer når kommunen har forespurt om bistand.

Avgjørende for valg av tiltak skal være hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1. Det er kommunen som har ansvaret for å beslutte hvilken type tiltak et barn har behov for og som gjennom utredningen av barnet har ansvaret for at det er et forsvarlig grunnlag for beslutningene. Som ledd i bistandsplikten skal Bufetat gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Det skal alltid ligge en individuell vurdering til grunn for det tiltaket barnet tilbys. Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og Bufetat er det imidlertid kommunen som har det avgjørende ordet med hensyn til hvilken type tiltak barnet har behov for, herunder *om* barnet har behov for plassering i institusjon eller fosterhjem. Bufetat har siste ordet med hensyn til *hvilken* institusjonsplass barnet kan få tilbud om. Ved plassering i fosterhjem er det kommunen som avgjør om et fosterhjem er egnet for et bestemt barn.

Bufetat har ikke bistandsplikt ved opphold i sentre for foreldre og barn. Her er Bufetats plikt begrenset til å fordele eksisterende heldøgns plasser.¹²

3.1.3.3 *Fordelingen av finansieringsansvaret*

Statens og kommunens økonomiske ansvar på barnevernområdet fremgår av barnevernloven kapittel 9. Reglene er i hovedsak en videreføring av det systemet som gjaldt før staten overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernet. Reglene ble imidlertid justert på enkelte punkter fra 1. januar 2014, jf. Prop 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*.

Statens betalingsansvar for barn plassert i institusjon følger av barnevernloven § 9-4 der det fremgår at Bufetat skal dekke utgiftene som "*overstiger den andel av utgiftene som kommunen plikter å betale etter barnevernloven § 9-5*". Kommunen betaler en fastsatt

¹⁰ Ot. prp. nr. 9 (2002-2003)

¹¹ Ibid.

¹² Jf. Ot. prp. nr. 69 (2008-2009)

egenandel etter satser som fastsettes av departementet. Kostnadene til institusjonsoppholdet utover det som dekkes av den kommunale egenbetalingen skal dekkes av staten.¹³

Kommunen har ansvar for finansiering av fosterhjem, se § 9-1 første ledd, jf. § 2-1 første ledd. Det følger av § 9-4 at staten også har et finansieringsansvar for barn som blir plassert i fosterhjem. Staten skal dekke "en andel av kommunens utgifter til fosterhjem etter satser som fastsettes av departementet". I praksis betyr dette at staten dekker kommunens fosterhjemsutgifter som overstiger en fastsatt sats per barn.

Prinsippene for fastsettelse av satsene for kommunens egenbetaling jf. §§ 9-4 og 9-5 ble endret med virkning fra 1. januar 2014 jf. Prop. 106 L (2012-2013). Før lovendringen bygget betalingsansvaret på prinsippet om kostnadsnøytralitet, dvs. at nivået på satsene for kommunenes betalingsansvar for fosterhjem og for institusjon skulle ses i sammenheng og i utgangspunktet følge hverandre. Hensikten med prinsippet om kostnadsnøytralitet har vært å sikre at barn og unge får statlige tiltak etter behov, uten at økonomiske hensyn i kommunene skal hindre et barn i å motta kostbare tiltak. Systemet har imidlertid bidratt til at stat og kommune ofte har hatt motstridende økonomiske incentiver. Loven ble endret i 2014 for å åpne for at nivået av kommunens egenbetaling i større grad skulle gjenspeile den faktiske kostnadsforskjellen mellom fosterhjem og institusjon. Det ble også lagt vekt på å bedre samhandlingen mellom forvaltningsnivåene ved valg av tiltak for det enkelte barnet. Den kommunale egenandelen ved bruk av institusjon ble økt ved budsjettvedtak i 2014 og 2015 og utgjør 66 900 kroner per barn per måned i 2016. Den øvre grensen for kommunens betalingsansvar for fosterhjem er i 2016 kr 31 500 per barn per måned.

Det følger av barnevernloven § 9-4 at statens betalingsansvar gjelder for barn under 20 år. Denne aldersgrensen ble presisert ved lovendring som trådte i kraft 01.09.1998 samtidig som aldersgrensen for å opprettholde frivillige tiltak ble hevet fra 20 til 23 år.

Hjelpetiltak i hjemmet er et kommunalt finansieringsansvar, jf. § 9-1 jf. § 2-1 første ledd. Bufetat kan imidlertid dekke deler av utgiftene til hjelpetiltak som etableres i kommunal regi, dersom tiltakene i det enkelte tilfellet er å anse som et alternativ til plassering utenfor hjemmet. I tillegg finnes det noen statlige hjemmebaserte tiltak, som staten har valgt å finansiere helt eller delvis for å bidra til at tiltakene får tilsiktet utbredelse. Staten dekker også utgifter til opphold i sentre for foreldre og barn, mot en kommunal egenandel tilsvarende den for institusjonsplasseringer, jf. §§ 9-4 og 9-5.

3.1.3.4 Svalbard

I utgangspunktet gjelder barnevernloven på Svalbard, men med enkelte modifikasjoner og tilpasninger som følger av forskrift 1. september 1995 nr. 772 om barneverntjenesters anvendelse på Svalbard. Det følger av forskriften § 3 første ledd at

¹³ Forskrift 26. november 2003 nr 1397 om Barne-, ungdoms- og familieetatens rett til å kreve egenbetaling fra kommunen for opphold på institusjon gir nærmere regler om kommunens egenandel.

barneverntjenestens oppgaver etter barnevernloven utføres av Sysselmannen. Sysselmannens myndighet er delegert til Longyearbyen lokalstyre. Bufetat har ansvaret for å yte tjenester til barnet i henhold til loven § 8-2.

3.1.4 Oslo kommune

Som både kommune og fylkeskommune hadde Oslo et helhetlig ansvar for barnevernet før staten overtok det fylkeskommunale oppgaveansvaret i 2004. Dette ble opprettholdt ved at Oslo ikke ble omfattet av den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver. På institusjonsområdet har det sentrale nivået i kommunen (Barne- og familieetaten) plikt til å sørge for et tilgjengelig og faglig forsvarlig institusjonstilbud. Dette ivaretas gjennom kommunal egenregi og kjøp av private plasser gjennom anbud og rammeavtaler. Lokalt nivå i kommunen (bydelene) velger blant institusjonsplassene etaten tilbyr. Bydelene skal kjøpe plasser innenfor etatens samlede tilbud. Barne- og familieetaten (BFE) har ansvar for rekruttering og opplæring av fosterhjem. Etaten tilbyr også opplæring, veiledning og juridisk bistand til bydelene i vanskelige saker. Bydelene betaler tiltakenes faktiske pris, og det er ingen utgiftsdeling mellom BFE og bydelene slik som i forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern.

3.2 Finansiering av statlig og kommunalt barnevern

Det statlige barnevernet er finansiert over departementets budsjett. Bufetat skal tilpasse aktiviteten og tiltakssammensetningen innenfor den vedtatte budsjettrammen for hvert enkelt år. Statsregnskapet fra 2014 viser totale utgifter til det statlige barnevernet på om lag 6 165 mill. kroner.¹⁴ Dette er en vekst på om lag 23 prosent fra 2009.

Det statlige barnevernet er også delvis finansiert av kommunenes betaling av egenandel på statlige barneverntiltak. Kommunene betalte i 2014 egenandeler på totalt 1 065 mill. kroner til staten.¹⁵

Kommunene blir tildelt rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.¹⁶

Kommunene (unntatt Oslo) hadde i 2014 brutto driftsutgifter til barnevern på til sammen 10 mrd. kroner (KOSTRA).¹⁷ Dette er en økning på 69 prosent fra 2009.¹⁸

3.3 Forsøk med ny ansvarsdeling

Forsøk med ny ansvarsdeling trer i kraft 1. april 2016 og omfatter tre kommuner (Alta og Røyken samt Nøtterøy i samarbeid med Tjøme. Forsøket gir økt oppgave- og

¹⁴ Kap. 855, post 01 og 22.

¹⁵ Kap. 3855, post 60

¹⁶ Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (KMD, 2013)

¹⁷ KOSTRA-funksjonene 244, 251 og 252.

¹⁸ Tallene fra KOSTRA går bare tilbake til 2008.

finansieringsansvar for barnevernet til kommunene, og skal gjelde senest til og med 31. desember 2019.

I forsøket gis kommunene fullt faglig og økonomisk ansvar for alle *hjelpetiltak*. Ansvaret omfatter også de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat tilbyr. Under forsøket kan deltakende kommuner benytte Bufetats tilbud mot full pris.

Forsøkskommunene skal betale full pris ved bruk av *sentre for foreldre og barn*. Forsøkskommunene velger selv blant tilgjengelige plasser.

Forsøkskommunene overtar det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret på *fosterhjemsområdet*. Dette innebærer at forsøkskommunene overtar ansvaret for rekruttering, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem. Forsøkskommunene overtar også det økonomiske ansvaret for fosterhjemmene. For akutt plasseringer i beredskapshjem foreslås en egen ansvarsfordeling, se nedenfor under kapitlet om beredskapshjem og akuttinstitusjoner. Bufetat skal videre ha ansvaret for nasjonale rekrutteringskampanjer og visse typer spesialiserte fosterhjem.

På *institusjonsområdet* er Bufetats plikt til å bistå forsøkskommunen ved *omsorgsplasseringer* jf. barnevernloven §§ 4-4, 4-8 og 4-12, betinget av at forsøkskommunen inngår en bistandsavtale med Bufetat. Forsøkskommunene står fritt til å velge om de vil inngå bistandsavtale. Bistandsavtale kan inngås når som helst i forsøksperioden, og kan omfatte hele eller deler av forsøksperioden. Avtalen kan sies opp etter en oppsigelsestid på seks måneder. Kommuner som underskriver bistandsavtalen må forplikte seg til ikke å foreta egne kjøp av institusjonsplasser fra private aktører i avtaleperioden.

Forsøkskommunene med bistandsavtale velger institusjonsplass og har ansvar for at barnet får tilbud om en plass som ivaretar barnets behov for forsvarlig omsorg. Kommunen kan velge mellom tilgjengelige statlige og private institusjonsplasser som inngår i Bufetats tilbud, og betaler full pris for tiltaket. Bufetat skal gi kommunen oversikt over det samlede institusjonstilbudet, rådgi kommunen om institusjonsvalg og sørge for at institusjonstilbudet inneholder tilbud som er egnet for det enkelte barnet.

Forsøkskommuner som ikke inngår bistandsavtale, har selv ansvaret for at det finnes et forsvarlig og differensiert institusjonstilbud som dekker barnets behov. Kommunen kan bygge opp egne omsorgsinstitusjoner eller foreta egne kjøp av slike institusjonsplasser fra private aktører utenfor Bufetats avtaler. Bufetat har ingen plikt til å tilby en egnet plass, men kommunen kan tilbys eventuelle tilgjengelige plasser. Bufetat har heller ikke plikt til å gi nærmere råd og veiledning ved plassering. Ved bruk av Bufetats tilbud gjelder samme pris som for kommuner med bistandsavtale.

På samme måte som ved omsorgsplasseringer er Bufetats plikt til å bistå kommunen ved *akuttplasseringer*, betinget av at forsøkskommunen inngår bistandsavtale med Bufetat (se over for nærmere detaljer om bistandsavtalene). Bufetat har i så fall ansvar

for at det finnes et forsvarlig akutttilbud i institusjon eller beredskapshjem som dekker kommunens behov. Bufetat skal gi kommunene mulighet til å velge mellom tilgjengelige akutttiltak som oppfyller de faglige kravene Bufetat stiller til plasseringen.

Dersom forsøkskommunen ikke inngår bistandsavtale, vil forsøkskommunen selv rekruttere beredskapshjem, foreta egne kjøp av private tiltaksplasser eller basere seg på kommunale akutttiltak. Forsøkskommunen vil også ha mulighet til å henvende seg til Bufetat for å finne et egnet statlig eller privat akutttiltak, men Bufetat vil da ikke ha plikt til å tilby dette. Dette innebærer at det er forsøkskommunen som har ansvaret for å sørge for å finne et akutttiltak som ivaretar barnets behov for forsvarlig omsorg. Forsøkskommunene betaler som hovedregel full pris for akutttiltak. Bufetats ansvar ved akutte atferdsplasseringer etter barnevernloven § 4-25, følger samme regler som andre atferdsplasseringer, se nedenfor. Dette gjelder også betalingsansvaret¹⁹.

I forbindelse med *adferdsplasseringer* jf. barnevernloven §§ 4-24 og 4-26 har Bufetat i forsøksperioden plikt til å sørge for at institusjonstilbudet er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert til å dekke kommunens etterspørsel etter institusjonsplasser. Ansvaret er ikke betinget av bistandsavtale. Bufetat beholder inntaksansvaret ved slike plasseringer, bl.a. gjennom ansvar for særskilt kartlegging av barn opp mot plassering i en bestemt institusjon. Bufetat skal gi kommunen mulighet til å velge mellom tilgjengelige tiltak som oppfyller de faglige kravene som Bufetat stiller til den enkelte plassering. Forsøkskommunene skal betale en egenandel som utgjør om lag halvparten av utgiftene til tiltaksplassen.

Nærmere beskrivelse av innholdet i forsøket fremgår av forskrift ²⁰om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet.

Forsøkskommunene kompenseres for økt oppgave- og finansieringsansvar gjennom en økning i rammetilskuddet. Denne økningen beregnes med utgangspunkt i hvor mye Bufetat i dag bruker på de oppgavene som overføres til kommunene under forsøket. Forsøkskommunene vil altså ikke bli kompensert ut i fra hvilke kostnader de har hatt til barnevern i foregående år.

3.4 Ansvarsfordelingen i andre nordiske land

I Danmark, Sverige og Finland har kommunen et større ansvar på barnevernområdet enn i Norge i dag.

I forbindelse med den danske kommunereformen i 2007 ble hele oppgave- og finansieringsansvaret for barnevernet overført til kommunene. Kommunene har ansvar for etablering av tiltak og avtaleinngåelse med tiltaksleverandører. De fem regionene i

¹⁹ Kommunen betaler egenandel som tilsvarer om lag halvparten av utgiftene til tiltaksplassen.

²⁰ Stadfestes av KMD i mars 2016. Se for øvrig

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9f490b8d9c4105b2bd31a080dcaead/060715-forskrift-om-forsok-med-okt-kommunalt-oppgave-og-finansieringsansvar-for-barnevernet-2.pdf>

Danmark (de tidligere amtene (fylkeskommunene)) har ansvar for å tilby døgninstitusjoner. Tvangsplasseringer utenfor hjemmet besluttes av et kommunalt utvalg. Etter flere avdekkinger av svikt i det kommunale tilbudet til utsatte barn og voksne, har organiseringen av tilsyn blitt endret. Tidligere lå ansvaret for godkjenning og tilsyn med institusjoner og fosterhjem hos den enkelte kommune. Etter at Lov om socialtilsyn trådte i kraft i 2014, har dette ansvaret blitt flyttet til én utvalgt kommune i hver av landets fem regioner.²¹ Til sammen utgjør disse kommunene Sosialtilsynet. Sosialtilsynet er mer enn et lovligheitstilsyn; det handler i stor grad om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av det kommunale tjenestetilbudet. Den statlige Socialstyrelsen drifter en nettbasert tilbudsportal med oversikt over godkjente helse- og omsorgstilbud, herunder fosterhjem og institusjonsplasser. Kommunene kan kun benytte tiltak som er tilgjengelige i portalen, og tiltak må godkjennes av Sosialtilsynet før de kan legges inn i portalen. I 2012 ble det opprettet en nasjonal "Task force" som kan gå inn i enkelte kommuner, og gi råd om hvordan kvaliteten i barnevernsarbeidet kan forbedres.

Også i *Sverige* har kommunene et helhetlig ansvar for barnevernet, herunder ansvaret for fosterhjem og omsorgsinstitusjoner. Statens institusjonsstyrelse (SiS) har ansvaret for å tilby særskilte ungdomshjem for ungdom med atferdsvansker. Dette er plasseringer som følger av tvangsvedtak. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ble opprettet i 2013 og fører tilsyn med barnevernet. Tilsynsansvaret omfatter både kommunale og statlige barnevernmyndigheter og de ulike kommunale og statlige plasseringstiltakene. Det er til dels store ulikheter mellom svenske kommuner når det gjelder hvilke tjenester som finnes på barnevernområdet. Utviklingen kan se ut til å gå i retning av sterkere statlige føringer for å oppnå større likhet mellom kommunene. Dette ble blant annet drøftet i en offentlig utredning i 2014.²²

I *Finland* har også kommunene et omfattende ansvar for barnevern, herunder rekruttering og veiledning av fosterhjem. Utviklingen i Finland går i retning av økt sentral styring og kontroll av barnevernet. Kommunene har i dag ansvaret for mange velferdsoppgaver, og kan selv bestemme hvordan de skal prioritere arbeidet med barnevern. Den nasjonale tilsynsmyndigheten for velferd og helse (Valvira) fører tilsyn i samarbeid med seks regionale forvaltningsorganer. Finland har igangsatt en kommunereform som innebærer at flere av de kommunale oppgavene vil overføres til et regionalt nivå. Hver region vil bestå av flere samkommuner, som vil være ansvarlig for tjenestene. Oppgave- og finansieringsansvaret for barnevernet vil derfor fortsatt være kommunalt, men med økt sentral styring. Formålet med reformen er blant annet å skape et mer likeverdig tilbud, og målet er at den nye kommunestrukturen skal tre i kraft i 2017.

²¹ Lov om socialtilsyn § 2; Social- og Integrationsministeriet (2012): *Et nyt socialtilsyn – Bedre kvalitet for udsatte børn og voksne*

²² SOU 2014:3: *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*, side 228

4 Perspektiver, utfordringer og mål

4.1 Perspektiver for fremtidens barnevern

4.1.1 Barnet i sentrum

Hensynet til barnets beste er grunnleggende for barnevernets arbeid. Barna kjenner sin egen livssituasjon. Barns medvirkning er derfor avgjørende for å ivareta barnets beste. Barn skal oppleve at de blir lyttet til og erfare at de blir hørt og tatt på alvor.²³

Barnevernet er den instansen som skal ivareta barn, når foreldre og andre omsorgspersoner av ulike grunner ikke klarer å yte tilstrekkelig omsorg. Omsorg er et vidt begrep. Barn som har erfaring fra barnevernet er tydelige på at dette først og fremst handler om kjærighet, trygge rammer og anerkjennelse. Et godt barnevern må kunne ivareta dette. God omsorg handler også om at barn får oppfølging og støtte på arenaene hvor de deltar. Barnevernet må tale barnas sak og legge til rette for at de mottar nødvendig hjelp fra helsetjenestene, samt i barnehage, skole og i forbindelse med fritidsaktiviteter. Tjenester som møter barn, enten det er barnevernet eller andre, må vie oppmerksomhet til deres helhetlige livssituasjon. Varige endringer skapes ved å mobilisere og bygge på de ressursene og strukturene som finnes rundt barnet, i bl.a. slekt og nettverk og som barnet både har tilhørighet og tillit til. Barn i barnevernet trenger at flere ser dem og støtter dem.

4.1.2 Familien som ramme for barns oppvekst

Familien skal gi en trygg og sikker ramme for barns oppvekst. Foreldrene er i de aller fleste tilfellene de beste til å dekke barns følelsesmessige behov og legge til rette for mestring og utvikling. Det er likevel slik at noen familier – i hele eller deler av barnets oppvekst – ikke klarer å ivareta barnets behov på en tilfredsstillende måte.

Det kan være flere grunner til dette. I noen tilfeller er vold en del av atferds- og kommunikasjonsmønsteret i familien. Barn er vitne til, eller utsettes for, psykiske og fysiske overgrep. Det kan også være familier som mangler kunnskap om barns behov, eller det miljøet og samfunnet barnet skal vokse opp i. Andre familier har kunnskapen som er nødvendig, men mangler overskudd og kapasitet til å dekke barnets behov. Dette kan skyldes store belastninger i familien, at barnet har særskilte utfordringer eller at foreldrene har egne vansker, som gjør det vanskelig å dekke barnets behov.

Det er barnevernets ansvar å hjelpe disse familiene. Noen ganger er det behov for at barnet i kortere eller lengre perioder bor utenfor hjemmet, men de fleste barn i barnevernet mottar hjelp hjemme. Barnevernlovens utgangspunkt er at barn skal vokse opp hos sine foreldre. Frivillige hjelpetiltak i hjemmet skal alltid vurderes før mer omfattende tiltak igangsettes. Dette følger av det mildeste inngreps prinsipp. Prinsippet innebærer at de vedtak som fattes skal stå i et rimelig forhold til de mål som kan oppnås. Et godt barnevern handler derfor, i de fleste tilfeller, om å understøtte familien

²³ Barns rett til medvirkning ble styrket ved endring i barnevernloven § 4-1 som trådte i kraft 1. juni 2014, jf. Prop. 106 L (2012-1013).

som ramme for barnets oppvekst, vurdere hvilken hjelp familien trenger for at barnet skal få en god omsorgssituasjon og bidra til at familien får nødvendig hjelp, enten gjennom egne tiltak eller i samarbeid med andre tjenester. Det er viktig at barneverntjenesten er lydhør overfor familien og deres situasjon.

4.1.3 Barnevernet som del av et helhetlig kommunalt tjenestetilbud

Barnevern er i hovedsak et kommunalt ansvar, også i dag. Kvaliteten i arbeidet som gjøres i den kommunale barneverntjenesten er avgjørende for om barn og familier får rett hjelp til rett tid. Barnevernlovens formålsbestemmelse²⁴ angir barnevernets kjerneoppgave, og den er sentral for tydelig å skissere de forventninger som stilles til barneverntjenesten. Her fremgår det at barnevernet skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, samt bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Det betyr at barn må sikres et trygt oppvekstmiljø, med nære og stabile relasjoner til voksne omsorgspersoner, men barnevernet må også støtte oppunder barnets utvikling og læring, samt fremme god helse, kulturell identitet og deltakelse.

Ansatte i barneverntjenestene kan oppleve at signalene om hva barnevernet skal være er utydelige, og at de blir pålagt oppgaver som like gjerne kunne, og kanskje burde, vært utført av andre tjenester.²⁵ Grenseflatene mellom barnevernet og andre tjenester er heller ikke klare på alle områder. Dette gjelder blant annet ansvaret for forebyggende arbeid rettet mot risikoutsatte grupper, samt innsats rettet mot barn som vokser opp i fattige familier, barn som sliter med alvorlig skolevegring, psykiske vansker og andre helserelaterte problemer. En konsekvens av dette kan være at barneverntjenesten bruker mye tid og ressurser på oppgaver som viser seg ikke å være en sak for barnevernet.²⁶ Høy henleggelsesprosent på undersøkelsessaker kan være en indikasjon på dette.²⁷

Problemer oppstår når barnevernet må ta på seg oppgaver de ikke har kapasitet eller kompetanse til å løse, og som går ut over deres ansvar etter barnevernloven. Når forventningene som stilles til den enkelte barneverntjenestene overgår det tjenesten er dimensjonert for, er det en reell risiko for at barn ikke får den hjelpen de trenger. Det er også en fare for at manglende kapasitet først og fremst rammer de omfattende og komplekse sakene, og dermed, tilbudet til de barna som trenger barnevernet mest.

²⁴ Barnevernloven §1-1

²⁵ Fauske, Halvor m.fl. (2009) *Barnevernet på ny kurs? – Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*. NF-Rapport 8/2009, Vista Analyse (2015) *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Rapport nr. 2015/51

²⁶ Barnevernlovutvalget er gitt i oppdrag å vurdere hva som skal være barnevernets kjerneområder og ansvar, og hvordan dette kan reguleres i utkast til ny barnevernlov. Utvalget ble nedsatt 28. november 2014 og skal foreta en teknisk, språklig og strukturell gjennomgang av barnevernloven, samt vurdere enkelte utvalgte problemstillinger. Utvalget skal legge fram sin innstilling i august 2016.

²⁷ Om lag 55 prosent av barneverntjenestens undersøkelsessaker ender med henleggelse. Det er flere grunner til at saker henlegges, men den vanligste grunnen er at barneverntjenesten konkluderer med at barnets hjelpebehov ikke tilsier behov for tiltak etter barnevernloven. Andelen henleggelser varierer mellom kommuner.

Det er et kommunalt ansvar å sikre at barneverntjenesten besitter tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere oppgavene de blir pålagt. Utsatte barn og familier trenger ofte et vidt spekter av tjenester. Den enkelte kommune må vurdere hvilken rolle barneverntjenesten skal ha, og hvilken rolle andre tjenester skal ha, for å ivareta et samlet tjenestetilbud. I tilfeller hvor barneverntjenestens oppgaver avgrenses til kjerneoppgavene, vil det gjerne være behov for andre supplerende tjenester og tilbud rettet mot risikoutsatte barn og familier. For ansatte i barnevernet kan det samtidig være motiverende å ha oppgaver som strekker seg utover de tyngste og mest alvorlige sakene.

Hvordan kommunene organiserer sitt samlede tjenestetilbud rettet mot utsatte barn og familier, har stor betydning for hvordan virkemidler, kompetanse og tiltak brukes. Barnevern, barnehage, skole, PP-tjeneste, helsestasjon, skolehelsetjeneste, fastlege m.fl. må sammen ta ansvar for å sikre samordnede tjenester til barn og familier. I tillegg er statlige instanser som familievern, helsevesen og politi, sentrale samarbeidspartnere. Mange kommuner er svært dyktige til å utnytte de ressursene de har, gjennom å etablere tilbud og samhandlingsformer som favner bredt og motvirker at enkelte grupper faller utenfor eller blir "kasteballer" mellom tjenester. Utvikling av gode samhandlingsformer kan ha fellestrekk med det som innenfor helsesektoren kalles pakkeforløp²⁸, gjennom tydeliggjøring av ansvaret til relevante tjenester og aktører, og konkrete beskrivelser av forløp i arbeidet med bestemte saker. Eksempelvis kan det etableres systemer og rutiner som gjør at saker som barneverntjenesten henlegger overføres til andre instanser, slik at barna og familiene likevel får god hjelp. Dette kan bidra til å forebygge fremtidig omsorgssvikt.

Det er viktig at kommunene gis tilstrekkelig handlingsrom til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov, og til det beste for barn og familier. Lokalt forankrede tiltak, kombinert med kunnskap om hva som virker, kan føre til at flere barn får vokse opp i sitt nærmiljø, uten brudd i skolegang og brudd med positive nettverk og relasjoner.

4.1.4 Kjennetegn ved barna i barnevernet

Barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet er en sammensatt gruppe. Forskning viser at barn som er i kontakt med barnevernet har større utfordringer enn andre barn, på flere områder i livet. Familiene kjennetegnes ofte ved en lavere inntekt og sosioøkonomisk status enn befolkningen for øvrig, samt av svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Familiekonflikter og rusproblemer eller psykiske problemer hos foreldre er relativt utbredt. Det er også stor forekomst av både somatiske og psykiske

²⁸ Pakkeforløp kan forstås som standardiserte pasientforløp med klare beskrivelser av ansvarsdeling og konkrete forløp. Formålet er bedre trygghet og forutsigbarhet for pasientene. I 2015 ble pakkeforløp for kreftbehandling implementert i helsetjenestene. Det arbeides med tilsvarende ordninger på psykisk helse- og rusområdet.

helsevansker og påkjenninger blant barna, og mange sliter med å mestre skole og utdanning.²⁹

I organisering og utøvelse av barnevernfaglig arbeid må det tas hensyn til at barn er en sårbar tjenestemottaker.³⁰ Dette gjelder særlig barn som utsettes for omsorgssvikt. Barnets nærmeste pårørende er ikke alltid i stand til å forstå barnets behov eller foreta gode valg på vegne av barnet. Barnet er derfor avhengig av en stedfortreder som kan ivareta barnets behov. Barnevernet må kunne ta denne rollen. Fagkompetanse og kjennskap til tjenestetilbudets kvalitet er avgjørende, men også krevende, fordi kvalitet ikke alltid er observerbar eller målbar. Det stilles derfor store krav til faglig skjønn. Tjenestene må tilpasses den enkeltes situasjon og baseres på faglige anbefalinger. Barn i barnevernet har samtidig ressurser og ferdigheter, og noen ganger, klare oppfatninger om egne behov. Det har grunnleggende betydning at tjenestene som tilbys også tar hensyn til dette.

4.1.5 Nasjonale kvalitetsmål for barnevernet

I behandlingen av Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* sluttet Stortinget seg til seks kvalitetsmål for barnevernets arbeid. Operasjonalisering av de nasjonale kvalitetsmålene er viktig for å etablere et omforent kunnskapsgrunnlag for barnevernet. Dette danner, sammen med lovverket, utgangspunkt for hva som forventes av det kommunale og statlige barnevernet. Tjenestene må tilfredsstille et minimum av kvalitet. Kvalitetsmålene er:

- 1) *Barn og familier skal få hjelp som virker*
- 2) *Barn og familier skal møte sikre og trygge tjenester*
- 3) *Barn og familier skal bli involvert og ha innflytelse*
- 4) *Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet*
- 5) *Barnevernets ressurser skal utnyttes godt*
- 6) *Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester*

Endringer på barnevernområdet skal bidra til bedre ivaretagelse av kvalitetsmålene. Tjenestetilbudet skal i større grad kunne tilpasses lokale behov. Dette kan samtidig føre til økt variasjon mellom kommuner. Oppgaveløsningen kan bli mer prisgitt kapasiteten i den enkelte kommune, men alle kommuner må sørge for forsvarlige tjenester. Målet om likeverdige tjenester er særlig viktig når det gjelder de mest spesialiserte og inngripende tiltakene. Dette var en sentral begrunnelse for opprettelsen av det statlige barnevernet, og det gjelder fortsatt for deler av barnevernets tjenestetilbud, særlig på områder hvor det stilles store krav til spisskompetanse.

²⁹ Se bl.a. Backe-Hansen m.fl. (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010 – En longitudinell studie*. NOVA rapport nr. 9/14 og Fauske, Halvor m.fl. (2009) *Barnevernet på ny kurs? – Det nye barnevernet – et forsknings- og utviklingsprosjekt i barnevernet*. NF-Rapport 8/2009.

³⁰ Barn har svak konsumentsoverensettelse, det vil si at de mangler mulighet og kompetanse til å treffe valg i samsvar med egne preferanser og behov.

4.2 Utfordringer i dagens barnevern

4.2.1 Varierende kvalitet i forebyggende arbeid og tverretattlig samarbeid

Forebyggende virksomhet omfatter ofte tiltak i regi av andre aktører enn barnevernet, der formålet kan være å forhindre at barn og familiers utfordringer utvikler seg på en slik måte at det blir behov for bistand fra barnevernet. Barnevernets forebyggende virksomhet består i stor grad av hjelpetiltak, der formålet er å bidra til positive endringer i barns omsorgssituasjon samt forebygge behovet for mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelser og tiltak utenfor hjemmet.

Mange kommuner arbeider godt og systematisk med forebyggende virksomhet og tverrfaglig samarbeid. Funn tyder likevel på at det mange steder legges for liten vekt på dette.³¹ Mer enn halvparten av fylkesmennene i Vista Analyses spørreundersøkelse mener at en stor andel av kommunene i deres fylke prioriterer det forebyggende arbeidet for lavt. Andelen barn i barnevernet som mottar tiltak utenfor hjemmet har økt de siste årene. Det stilles spørsmål ved om enkelte barn kunne vært hjulpet mer skånsomt og rimelig. Det er blant annet pekt på skjev fordeling av barnevernets hjelpetiltak, ved at de barna og familiene som befinner seg i de mest sårbare situasjonene får minst oppfølging og familiestøttende tiltak.³²

Det er store variasjoner mellom kommuner i bruken av kostbare og inngripende tiltak utenfor hjemmet. Variasjonene skyldes en rekke forhold, men det har bl.a. sammenheng med kommunenes ressurser til og prioritering av forebyggende tjenester.³³ Vista Analyse påpeker at kommunene, som hovedregel, bærer den fulle kostnaden ved forebyggende arbeid og hjelpetiltak i hjemmet, men kun en liten andel av kostnaden ved tiltak som settes inn sent i løpet, som institusjon og spesialiserte fosterhjem. Fordelingen av finansieringsansvaret svekker på denne måten kommunenes insentiver til tidlig innsats.

Forskning tyder også på at barneverntjenesten enkelte steder kan fremstå som lukket og krevende å samarbeide med.³⁴ Blant annet pekes det på at barneverntjenesten i for liten grad deler informasjon som er viktig for andre tjenester. Flere tjenester kan være involvert i barns liv, uten at disse kjenner til hverandres tiltak.

4.2.2 Uklare ansvarsforhold

Klare ansvarsforhold er viktig for å ivareta barnas og familienes rettssikkerhet og unngå ansvarspulverisering. På enkelte områder gir dagens regelverket rom for tolkninger om hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for hva. Dette er i dag spesielt tydelig på fosterhjemsområdet og i bruk av hjelpetiltak. Vista Analyse³⁵ peker blant annet på at det er ulike oppfatninger om hvor langt kommunene skal gå for å rekruttere

³¹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

³² Nordlandsforskning (2015) *Minst hjelp til dem som trenger det mest?* NF-Rapport 6/2015

³³ Myrvold, Trine m.fl. (2011) *Den vanskelige samhandlingen*, NIBR-rapport 2011:25.

³⁴ Gording Stang, Elisabeth m.fl. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt*, NOVA-rapport nr.3/13

³⁵ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

fosterhjem i familie og nære nettverk før det bes om bistand fra Bufetat, hvilke kriterier som gjelder ved tildeling av plass i sentre for foreldre og barn, samt uklartheter om Bufetats ansvar for kunnskapsbaserte hjelpetiltak. Ansvarsforholdene tolkes ulikt i Bufetats fem regioner. Dette resulterer i store geografiske variasjoner, forsinkelser og uforutsigbarhet i tilbudet, usikkerhet om hva som kan forventes, og samhandlingsutfordringer mellom forvaltningsnivåene.

Uklare ansvarsforhold ble også fremhevet i forbindelse med evalueringen av forvaltningsreformen³⁶. Som oppfølging av Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* har Bufdir og Bufetat gjort flere viktige grep for å tydeliggjøre ansvarsforholdene. I proposisjonen ble det særlig lagt vekt på å tydeliggjøre grensene mellom Bufetats og kommunenes ansvarsområde i forbindelse med institusjonsplasseringer. I tillegg ble Bufetats oppgaver i større grad begrenset til oppgaver som barnevernloven legger til statlig barnevern.

4.2.3 Manglende samsvar mellom finansierings- og oppgaveansvar

Det er langt på vei kommunene som beslutter tiltak, og dermed avgjør ressursbruken i barnevernet. På samme tid har Bufetat et betydelig finansieringsansvar for de dyreste tiltakene. Vista Analyse³⁷ og flere³⁸ har påpekt utfordringene som følger av manglende samsvar mellom finansieringsansvar og oppgaveansvar. Bevilgningen til det statlige barnevernet er rammestyrte, samtidig som aktiviteten følger av de beslutninger som tas i kommuner og fylkesnemnder. Vista mener blant annet at kommunene, ved valg av enkelte tiltak, har få insentiver til å ta hensyn til utgiftene. Det statlige barnevernet har siden opprettelsen ofte hatt behov for tilleggsbevilgninger i løpet av året.

4.2.4 Tilgangen på tiltak

Mangel på egnede tiltak, enten dette er hjelpetiltak, fosterhjem eller institusjonsplasser oppleves som en utfordring, spesielt i enkelte deler av landet. Situasjonen er spesielt krevende på fosterhjemsområdet. I følge Vista Analyse mener 39 prosent av barnevernlederne at dette er den største utfordringen i dagens barnevern. 33 prosent opplever betydelig mangel på kommunale fosterhjem, private fosterhjem, statlige familiehjem og beredskapshjem.

4.2.5 Kompetanseutfordringer

Et godt barnevern krever stor bredde i kompetanse og tiltak. Barnevernet må kunne gi hjelp til barn og familier som har svært forskjellige behov, ofte med sammensatte og komplekse utfordringer. Ansatte i barnevernet må i tillegg være en pådriver overfor og samarbeide godt med andre tjenester. Fylkesmennenes landsomfattende tilsyn har

³⁶ Myrvold m.fl. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. NIBR-rapport 2011:25, Deloitte (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet* og PWC (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*.

³⁷ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

³⁸ Myrvold m.fl. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. NIBR-rapport 2011:25, Deloitte (2011). *Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet* og PWC (2011). *Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*.

blant annet avdekket at kompetansen i det kommunale barnevernet er mangelfull. Vista Analyse³⁹ hevder i sin utredning at fagkompetansen i barnevernet er for svak, og mener dette er tilfellet i både det kommunale og statlige barnevernet. Det er også vist til at barnevernet har utilstrekkelig kompetanse om enkelte målgrupper.⁴⁰ Dette gjelder blant annet i saker som omfatter sped- og småbarn, barn utsatt for vold og seksuelle overgrep, barn med sammensatte og helserelaterte vansker og barn med etnisk minoritetsbakgrunn.⁴¹ Internasjonale barnevernssaker, som omhandler barn med tilknytning til flere land, er også en økende utfordring for barnevernet.

Det er ulike grunner til kompetanseutfordringene. Små barneverntjenester med få ansatte har stor sårbarhet i tjenesten, for eksempel som følge av sykefravær og turnover, men også gjennom manglende kollegaveiledning og bredde i kompetanse og tiltaksporteføljer. Flere steder i landet er det vanskelig og tidkrevende å bygge opp nødvendig kompetanse og tiltak, og mange kommuner uttrykker behov for ekstern bistand i krevende barnevernssaker.

Det kan også stilles spørsmål ved om grunnutdanningene, som kvalifiserer for arbeid i barnevernet, er tilstrekkelig relevante og tilpasset kompetansebehovene i barnevernet,⁴² samt om dagens sosialfaglige utdanninger gir nødvendige muligheter for fordypning og spesialisering. Det er blant annet pekt på behov for lengre formalutdanninger.⁴³

Bufdir har i dag, som fagdirektorat for hele barnevernet, en sentral rolle i arbeidet med å fremme et mer kunnskapsbasert barnevern. Dette er en ny rolle for direktoratet, men de er godt i gang med å utvikle kunnskapsgrunnlaget for godt barnevernfaglig arbeid. Det gjenstår likevel fortsatt et arbeid med å utvikle nødvendige strukturer for kompetanse- og implementeringsstøtte til praksisfeltet.

4.2.6 Styringsutfordringer

En velfungerende barneverntjeneste forutsetter god lokal styring og prioritering. Helsetilsynet påpeker imidlertid at kommunenes ledelse ofte er dårlig informert om tilstanden i barnevernet. Det er påvist sviktende internkontroll i flere kommuner. God styring er en forutsetning for at barnevernet blir tilstrekkelig dimensjonert til å levere forsvarlige tjenester, samtidig som svikt i tilbudet oppdages og håndteres. Sammenlignet med andre velferdsområder som barnehage, skole og helse, er barnevernets arbeid i mange kommuner lite synlig. I skolesektoren er det for eksempel

³⁹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

⁴⁰ Nordlandsforskning (2015) *Interkommunalt samarbeid om barnevern*, NF-rapport 1/2015

⁴¹ I Norge har vi etter hvert fått en stor andel personer med ulik etnisk minoritetsbakgrunn. Mange av utfordringene disse møter er like, en del er forskjellige. I tjenesteapparatet er det viktig å ha en kultursensitiv tilnærming, uavhengig av om det er samer, nasjonale minoriteter (rom, romani, jøder, kvener og skogsfinner) eller personer med innvandrerbakgrunn. Som urfolk har samer bestemte rettigheter som er konvensjonsforankret og som skal ivaretas.

⁴² Se for eksempel NOU 2009:8 *Kompetanseutvikling i barnevernet. Kvalifisering til arbeid i barnevernet gjennom praksisnær og forskningsbasert utdanning*.

⁴³ Universitets- og høyskolerådet (2015) Sluttrapport fra sosialfagsprosjektet

lovfestet et krav om at det skal utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen og videregående opplæring, som skal drøftes av skoleeier (jf. opplæringslova § 13-10).⁴⁴

Helsetilsynet viser også til at ledelseskompetansen i enkelte barneverntjenester er for svak. Dette resulterer blant annet i at ansatte ikke får tilstrekkelig veiledning i hvordan oppgaver skal løses, det føres lite kontroll med at oppgaver faktisk blir utført, feil blir ikke oppdaget og det er mangel på systematisk oppfølging for å forbedre kvalitet.

Manglende oppmerksomhet omkring kvaliteten på barnevernets arbeid, kan ha sammenheng med at tjenesten er rettet mot sårbare grupper, som ofte ikke er i posisjon til å sette barnevern på dagsorden i kommunen eller i lokalsamfunnet. Dette kan bidra til at det er færre veier ut i offentligheten.

4.2.7 Svikt i enkeltkommuner

Rapportering fra kommunene viser store variasjoner i barneverntjenestenes oppfyllelse av lovkrav. Landsomfattende tilsyn bekrefter at noen barneverntjenester har til dels store utfordringer, og at utfordringene vedvarer over tid. Alvorlig svikt i tjenestetilbudet kan ha store konsekvenser for de barna og familiene det gjelder, og det er ofte vanskelig å rette opp feil i ettertid.

Vedvarende svikt i tjenestetilbudet har gjerne sammenheng med utfordringer som er beskrevet over, som kompetanse- og kapasitetsutfordringer og svak styring og ledelse. Helsetilsynet peker på at mange barneverntjenester fortsatt, og til tross for den øremerkede statlige satsingen på nye stillinger, er underbemannet. Satsingen på stillinger i det kommunale barnevernet har bidratt til at forholdet mellom antall årsverk og antallet saker i barneverntjenestene er bedret i landet sett under ett. Fristbruddene er færre enn tidligere. Likevel er det fortsatt store forskjeller mellom kommunene. Svak kommuneøkonomi i enkeltkommuner kan være årsak til lav bemanning, men i noen kommuner kan det også handle om manglende prioritering av barnevernet.

4.3 Mål for endringsforslagene

Den overordnede målsetningen med forslagene er at flere barn skal få rett hjelp til rett tid. Det er gjennomgående at endringene som foreslås skal gi økt vekt på tidlig innsats, og styrke insentivene til forebygging. Departementet legger videre vekt på at de foreslåtte endringene skal bidra til at barnevernet sørger for bedre tilpasset hjelp og rettsikkerhet for utsatte barn og familier samt effektiv ressursbruk og oppgaveløsning.

4.3.1 Tidlig innsats og forebygging

Forebyggende virksomhet, i og utenfor barnevernet, som forhindrer omsorgssvikt, gir vesentlige gevinster – først og fremst for de barna og familiene det gjelder. Det vil også redusere de vidtgående samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av omsorgssvikt. Departementet mener den forebyggende innsatsen først og fremst må skje i kommunene. Et godt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre kommunale

⁴⁴ Rapporten skal omhandle læringsresultater, frafall og læringsmiljø.

tjenester, er avgjørende for å kunne oppdage og hjelpe utsatte barn og familier på et tidlig tidspunkt, for på denne måten å motvirke at utfordringer vokser til alvorlige problemer. Tidlig innsats handler på den ene siden om å sørge for at barn og familier som sliter får nødvendig hjelp og støtte, for å forhindre at utfordringer vokser til alvorlige problemer. Det handler også om tidlig inngripen i saker der barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt. Skadevirkningene for barn kan være svært store når barnevernet venter for lenge med å sette inn nødvendige tiltak.

Endringer skal gi kommunene sterkere insentiver, og muligheter, til å bygge opp og prioritere forebyggende tiltak. Departementet foreslår også tiltak som skal bidra til at barneverntjenestene får bedre tilgang på kompetanse som er nødvendig for å avdekke barns hjelpebehov på et tidlig tidspunkt.

4.3.2 Tilpasset hjelp

Barn skal få hjelp som er godt tilpasset deres behov. Mange av barna i barnevernet har sammensatte utfordringer, og trenger et differensiert og fleksibelt tiltaksapparat. Barn og familiers helhetlige livssituasjon skal være utgangspunkt for hjelpen som gis. Ofte må barnevernets tiltak derfor kombineres med innsats fra andre tjenester. En forutsetning for tilpasset hjelp er at barna blir lyttet til, og at deres vurderinger tillegges stor vekt, både i utredninger, ved valg av tiltak og i gjennomføringen av tiltaket.

Tilpasset hjelp handler også om at de tiltakene som tilbys skal bygge på kunnskap om hva som virker. Kunnskapsbasert praksis forutsetter kompetanse om bruk av forskningsbaserte metoder og tiltak, overfor ulike målgrupper. Barnevernet må jevnlig vurdere om hjelpen som gis, fører til positive endringer.

Departementet mener kommunenes nærhet og gode kjennskap til det enkelte barn og deres familier, er viktig for at barn og unge skal få riktig og tilpasset hjelp. Kommunene skal derfor gis økt ansvar for og større muligheter til å bygge opp eget tiltaksapparat og utvikle lokale tilbud, basert på oppdatert kunnskap. For mange barn som trenger tiltak utenfor hjemmet vil det være viktig å bo i nærheten av sitt nærmiljø og nettverk. Noen oppgaver og tiltak krever imidlertid spesialisert kompetanse og store opptaksområder. Dette er oppgaver der hensynet til å oppnå tilstrekkelig robuste kompetansemiljøer veier tyngre enn hensynet til geografisk nærhet.

4.3.3 Barn og familiers rettssikkerhet

Barnevernet må og skal være et gjennomregulert område. Barnevernloven gir adgang til å iverksette inngripende tiltak overfor barn og familier. Beslutninger som fattes i barnevernet må derfor være riktige, og tjenester som tilbys trygge og sikre. Forslagene tar utgangspunkt i at ordninger for kvalitetssikring, godkjenning og tilsyn av tjenester og tiltak skal bevares og videreutvikles. Endringer skal videre bidra til å heve kvaliteten i utredninger og beslutninger som foretas av barnevernet, med særlig vekt på de krevende sakene.

4.3.4 Effektiv ressursbruk og oppgaveløsning

Endringene skal bidra til et mer effektivt barnevern, slik at flest mulig barn kan få tilpasset hjelp innenfor barnevernets begrensede ressurser. Forslagene som følger i høringsnotatet vurderes ut fra hvorvidt det antas å bedre ressursbruken eller ikke.

Barnevernet er et krevende område å regulere effektivt. Det er spesielt tre forhold ved barnevernet som gjør dette; barna er sårbare tjenestemottakere, det er en skjev fordeling av kostnader og gevinster ved barneverntiltakene og tjenesten kjennetegnes ved stor grad av uobserverbare kvalitetsdimensjoner og omfattende utøvelse av skjønn.

Ressursinnsatsen i barnevernet skal, så langt det lar seg gjøre, vurderes ut fra samfunnets totale kostnader og gevinster knyttet til tjenester og tiltak. Belastningen barnet opplever som følge av omsorgssvikt er en kostnad som skal regnes med, selv om denne typen kostnader ikke er lett å tallfeste.

Effektiv ressursutnyttelse handler også om klare ansvarsforhold mellom stat og kommune, slik at man unngår omstendelige beslutningsprosesser, og i verste fall, ansvarspulverisering. De ulike aktørene må vite hvilket ansvar de har, og de må ta ansvaret. Ansvarsdelingen i barnevernet bør understøtte dette.

Departementet foreslår at flere oppgaver samles på ett forvaltningsnivå. Dette kan bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og bedre sammenheng mellom undersøkelser, tiltaksvalg og oppfølging av barn i tiltak. Det legges samtidig vekt på å ivareta stordriftsfordeler på områder hvor effektiv ressursbruk og oppgaveløsning forutsetter spesialisert kompetanse og store opptaksområder. Dette er oppgaver som bør løses av staten.

5 Hovedlinjer i ny ansvarsmodell

5.1 Kommunal førstelinjetjeneste, statlig andrelinjetjeneste, fagdirektorat

5.1.1 Førstelinjetjenesten

Kommunene har gode forutsetninger for å komme tidlig inn med tilpasset hjelp, på bakgrunn av nærhet og kjennskap til det enkelte barn og deres familier. På barnevernområdet har kommunene et omfattende oppgaveansvar. Det er kommunene som skal følge opp bekymringsmeldinger og vurdere hvilke barn som har behov for hjelp fra barnevernet. Det er også kommunen som skal avgjøre hva slags tiltak som er det beste for det enkelte barn. Barneverntjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for å følge utviklingen til barn under omsorg.

Forslagene til endringer skal gi kommunene økte insentiver til tidlig innsats og bedre forutsetninger for å prioritere ressurser, samarbeide på tvers av sektorene og tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Departementet legger stor vekt på at et mer helhetlig kommunalt ansvar og økt kommunal innflytelse skal gi bedre sammenheng mellom tjenester og et mer tilpasset tjenestetilbud til barn i barnevernet. Større oppgave- og finansieringsansvar for kommunene er viktige virkemidler.

Departementet mener samtidig at bedre kvalitet i tjenestetilbudet til utsatte barn og familier forutsetter at alle kommuner gis nødvendige betingelser for å levere forsvarlige tjenester. En kommunereform, som fører til større og mer robuste kommuner, vil gi det kommunale barnevernet bedre betingelser, men kommunene vil fortsatt ha ulik kapasitet og ulike kompetansebehov.

Endringsforslagene bygger derfor på følgende forutsetninger:

- Nye oppgaver skal følges av økonomiske ressurser.
- Kommunenes faglige forutsetninger skal styrkes gjennom kompetansebygging og bedre støtte fra Bufdir gjennom faglige anbefalinger.
- Kommunene skal gis bedre oversikt over tjenestetilbudet og videre adgang til å treffe egne valg og foreta egne prioriteringer.

I tillegg er det avgjørende at kommunene gis tid til å forberede seg på økt ansvar. Det skal legges til rette for forsvarlig omstilling. Endringer skal gjennomføres på måter som sikrer forutsigbarhet for ansatte og for barn og familier som mottar hjelp fra barnevernet, ikke minst for barn som bor i fosterhjem. Departementet vil vurdere virkemidler som motvirker at barn må flytte fra velfungerende fosterhjem ved overføring av ansvar fra stat til kommune, fordi tilbudet blir for dyrt for kommunene. Dette gjelder barn i statlige familiehjem og fosterhjem levert av private aktører. Departementet er også opptatt av å legge bedre til rette for god bruk av private aktører når reformen trer i kraft.

Forslag om endringer i ansvarsfordelingen mellom kommunene og Bufetat får tilsvarende anvendelse på Svalbard i samsvar med forskrift om lov om barneverntjenesters anvendelse på Svalbard.

5.1.2 Andrelinjetjenesten

Det vil fortsatt være behov for en statlig andrelinjetjeneste som kan utfylle det kommunale tjenestetilbudet. Dette er først og fremst begrunnet i barnevernets behov for spisskompetanse på enkelte områder, og i hensynet til effektiv og god utnyttelse av begrensede ressurser. Etter departementets oppfatning er kombinasjonen av en kommunal førstelinje, med vidt oppgaveansvar, og en statlig andrelinje med spesialisert oppgaveansvar, nødvendig for å opprettholde og utvikle et forsvarlig tjenestetilbud over hele landet. Noen oppgaver bør fortsatt ligge til statens ansvarsområde. I Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordeling⁴⁵, heter det at staten bør ha ansvar for "*oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning*". På barnevernområdet gjelder dette i hovedsak oppgaver som forekommer relativt sjelden i den enkelte kommune, og som samtidig krever særlig kompetanse, for eksempel tiltak for barn og ungdom som har behov for spesialiserte institusjonstiltak. Oppgaveløsning på nasjonalt nivå vil i slike

⁴⁵ Jf. kap. 1.2.2

tilfeller være en forutsetning for bærekraftig drift av tiltak, og for etablering av nødvendige fagmiljøer med tilstrekkelig erfaring. Departementets forslag til hva som skal inngå i andrelinjetjenestens ansvarsområder, tar utgangspunkt i disse prinsippene.

5.1.3 Samhandlingen mellom forvaltningsnivåene

På noen områder vil oppgave- og finansieringsansvaret fortsatt være delt mellom første- og andrelinjetjenesten. Det er et mål at endringene skal bidra til bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene, slik at barn får riktig tiltak og oppfølging. Statlig og kommunalt barnevern er avhengig av hverandres kunnskap og kompetanse for å kunne fatte gode beslutninger om tiltaksvalg. Samtidig vil det alltid være utfordringer når et velferdsområde er delt mellom to forvaltningsnivåer.

I Prop. 106 L (2012-2013) ble det gjennomført endringer for å tydeliggjøre grensene mellom statlig og kommunalt ansvarsområde. Det ble også lagt vekt på å gi forvaltningsnivåene riktige økonomiske insentiver ved tiltaksvalg. Forslagene i dette høringsnotatet bygger videre på disse prinsippene og har som mål å gi forvaltningsnivåene tydelige ansvarsområder og insentiver som bidrar til at det treffes gode beslutninger for barna.

Andrelinjetjenestens oppgaver skal i hovedsak fremgå av barnevernloven, og statens oppgaveutførelse innenfor egne ansvarsområder må være mest mulig forutsigbar. Det skal være klart for både kommune og stat når andrelinjetjenesten har plikt til å tilby en tjeneste eller et tiltak. Tiltakene som tilbys må ivareta behovene som kommunen formidler på barnas vegne. Samtidig forventes det at kommunenes henvendelser og etterspørsel etter andrelinjetjenester er godt faglig begrunnet og dokumentert, slik at barns behov blir ivaretatt på best mulig måte.

5.1.4 Fagdirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets rolle som fagdirektorat for hele barnevernet skal styrkes og videreutvikles for å fremme god kvalitet og kunnskapsbasert praksis i barnevernet. Direktoratet skal formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på sentrale oppgaveområder i barnevernet, for å gi faglig støtte til den kommunale førstelinjen og den statlige andrelinjens arbeid.

5.2 Juridisk rammeverk for en statlig andrelinjetjeneste

Bufetat har i dag plikt til å bistå kommunene ved plasseringer av barn utenfor hjemmet, det vil si i fosterhjem eller i institusjon. Bistandsplikten innebærer at Bufetat skal sørge for at det til enhver tid finnes et tilgjengelig egnet tiltak når et barn skal plasseres utenfor hjemmet.

Bistandsplikten gir Bufetat en plikt til å finne et egnet tiltak når kommunen ber om dette. Det er kommunen som beslutter når et barn har behov for plasseringstiltak. Slike vedtak skal etter nærmere vilkår treffes når barnet har behov for det. Bufetats plikt til å sørge for at et egnet tiltak er tilgjengelig til enhver tid, understøtter kommunenes plikt til å iverksette barneverntiltak. Dette blir særlig tydelig ved

akuttvedtak, der barnet må plasseres umiddelbart, men gjelder også i andre tilfeller der vilkårene for plassering utenfor hjemmet er oppfylt. Skal bistandsplikten fungere etter sitt formål, må Bufetats tilbud være forutsigbart og tilpasset kommunenes etterspørsel og barns behov.

Bistandsplikten innebærer at det er kommunen⁴⁶, og ikke Bufetat, som avgjør hvilke barn som skal plasseres i tiltaksapparatet staten har ansvar for. Dette gir krevende styringsbetingelser for Bufetat som ansvarlig for tiltaksapparatet. God utøvelse av bistandsplikten avhenger av at Bufetat tilbyr rett tiltak når barnet trenger det. Det er på denne bakgrunn viktig at bistandsplikten suppleres med rammebetingelser som legger til rette for en viss forutsigbarhet for Bufetat i kommunens etterspørsel etter tiltak. Dette er særlig aktuelt på institusjonsområdet.

På andre områder vil det være mer hensiktsmessig å gi andrelinjetjenesten et mer selvstendig ansvar for bruken av eget tiltaksapparat. Det foreslåtte statlige ansvaret for utredning av sped- og småbarn er et eksempel på dette. Det foreslås at staten plikter å bistå kommunene i utredning av barn mellom 0-6 år, men avgjør selv om vilkårene for denne bistandsplikten foreligger. Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.

Bufetats ansvar bør i hovedsak fremgå av lov eller forskrift. Dette gir tydelige ansvarsforhold og nødvendig forutsigbarhet for både Bufetat og kommunene.

5.3 Fordeling av finansieringsansvaret mellom stat og kommune

Fordelingen av finansieringsansvaret mellom stat og kommune må ha som utgangspunkt å bidra til en mest mulig effektiv anvendelse av samfunnets ressurser, slik at barna får et godt og forsvarlig tilbud. Bestemmelsene om finansiering i barnevernloven har historisk sett bygget på prinsippet om kostnadsnøytralitet for kommunene. Det innebærer at kommunene ikke skal oppleve store prisforskjeller mellom ulike tiltak. Selv om institusjon har vært dyrere for kommunene enn fosterhjem, har forskjellene for kommunene vært relativt små sett opp mot tiltakenes faktiske utgifter (som i hovedsak har vært dekket av staten). Hensikten med prinsippet om kostnadsnøytralitet har vært å sikre at barn og unge får statlige tiltak etter behov, uten at økonomiske hensyn i kommunene skal hindre at barnet mottar kostbare tiltak. Systemet har imidlertid bidratt til at stat og kommune ofte har hatt motstridende økonomiske insentiver. Dette skaper en samhandlingsproblematikk. Loven ble derfor endret i 2014 for å åpne for at nivået av kommunens egenbetaling i større grad skal gjenspeile den faktiske kostnadsforskjellen mellom fosterhjem og institusjon.

Motsatsen til prinsippet om kostnadsnøytralitet, er det finansielle ansvarsprinsipp. Dette går ut på at forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også skal ha ansvar for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Dette prinsippet gjelder ikke i barnevernet i dag, og det bør heller ikke gjelde fullt ut i

⁴⁶ Fylkesnemnda i tvangssaker

fremtiden. Årsaken er at kostnadene og gevinstene knyttet til å velge de rette barneverntiltakene er spredt over tid og på forskjellige aktører.

Kommunene har en avgjørende rolle i å utrede barn og velge type barneverntiltak. Dette betyr at det er kommunen som fordeler barnevernets knappe midler. Det er kommunene som skal vurdere barnevernbarnas behov opp mot hverandre og fordele ressursene riktig. Kommunene bærer verken alle kostnadene ved omsorgssvikt, eller har alle gevinstene ved at riktig tjenestetilbud velges. Opplevelsen av omsorgssvikt og mangel på (eller feil) tiltak utgjør en kostnad barnet selv bærer. Denne kostnaden er vanskelig å måle. Hvis kommunen tillegges et for stort finansieringsansvar for barneverntiltakene, men ikke har mulighet til å vurdere alle gevinstene ved tiltaket, kan dette føre til at det brukes for lite midler på tiltak til det enkelte barnet.

I innretningen av finansieringsansvaret må det ses hen til at økonomiske insentiver ikke i seg selv sikrer tilstrekkelig kvalitet i tjenestene. Fordelingen av finansieringsansvaret må innrettes slik at det legges mest mulig til rette for at faglige vurderinger blir styrende ved tiltaksvalg. Samtidig skal barnevernressursene brukes på en effektiv måte. Da må kommunen så langt som mulig vekte kostnader og gevinster opp mot hverandre. Tilsvarende må staten foreta prioriteringer innenfor det statlige tiltaksapparatet.

Departementet legger opp til et fortsatt statlig medfinansieringsansvar på bestemte områder. Den statlige medfinansieringen er spesielt viktig for de dyreste tiltakene. En for stor kostnadsbelastning for kommunene kan gi økonomiske insentiver som leder til at bruken av de dyreste tiltakene ellers blir lavere enn det som er til det beste for barna, og som er samfunnsøkonomisk ønskelig. For barna kan mangel på for eksempel institusjonsplassering (i de tilfeller der institusjonsplass er barnevernfaglig tilrådelig,) være svært uheldig, og gi en feilbehandling de bærer kostnaden ved hele livet.

Kommunenes egenandeler må fastsettes slik at kommunene ikke gis insentiver til overforbruk av de mest ressurskrevende tiltakene. De relative forskjellene mellom egenandelene må derfor gjenspeile tiltakenes faktiske kostnad. Nivået på egenandelen skal samtidig bidra til at de økonomiske insentivene ikke blir for sterke i arbeidet med barn som er i en utsatt situasjon, herunder barn som har behov for kostbare tiltak. De kommunale egenandelene må derfor innrettes slik at de både sikrer en mest mulig optimal bruk av det enkelte tiltak, samtidig som de ikke gir uheldige vridninger mellom tiltakene. Departementet tar utgangspunkt i at kommunene bør betale den samme prosentandelen av utgiftene til ulike typer tiltak. Den konkrete fordelingen av finansieringsansvaret drøftes nærmere i de enkelte tiltakskapitlene.

5.4 Oversikt over ny ansvarsfordeling

	Kommunal førstelinje	Statlig andrelinje	Bufdir
Fosterhjem	Helhetlig faglig og økonomisk ansvar for fosterhjem ⁴⁷ .	Kan tilby spesialiserte fosterhjem til erstatning for institusjon og mot kommunal egenandel.	Legge til rette for faglig støtte, bl.a. rekrutteringskampanjer.
Institusjon	Valg mellom institusjonsplasser Bufetat tilbyr (statlig eller privat). Økte kommunale egenandeler.	Faglig og økonomisk ansvar for institusjonstilbudet. Bistandsplikt for institusjonsplasseringer.	Legge til rette for faglig støtte, bl.a. gjennom å utvikle en tiltaksportal med oversikt over institusjonstilbudet.
Akutt	Vurdere plassering i slekt og nettverk, ev. ha egne beredskapshjem. Økte kommunale egenandeler for akutttiltak som Bufetat tilbyr.	Plikt til å tilby egnet akutttiltak i beredskapshjem eller institusjon.	Legge til rette for faglig støtte.
Hjelpetiltak i hjemmet	Helhetlig ansvar for hjelpetiltak i hjemmet, samt for hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn.		Legge til rette for faglig støtte, bl.a. gjennom utvikling av nye tiltak.
Utredning	Kan be andrelinjen om bistand til utredninger av barn 0-6 år. Kommunal egenandel ved statlig utredning.	Skal utrede barn 0-6 år i tilfeller der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Utredning kan være hjemmebasert, poliklinisk eller i sentre for foreldre og barn.	Legge til rette for faglig støtte.

⁴⁷ Statlig andrelinjetjeneste har plikt til å tilby egnet akutttiltak i beredskapshjem eller institusjon. Andrelinjetjenesten kan også tilby spesialiserte fosterhjem til erstatning for institusjon.

6 Fosterhjemstilbudet

6.1 Innledning

I dette kapitlet foreslås økt faglig og økonomisk ansvar for kommunene på fosterhjemsområdet.

Det er et overordnet mål at forslagene skal resultere i økt satsing på forebygging og tidlig innsats i kommunene, helhetlig og tilpasset hjelp til barn og familier og en effektiv oppgaveløsning på kommunalt og statlig nivå. Den grunnleggende utfordringen på fosterhjemsområdet er at det ikke finnes tilstrekkelig med tilgjengelige differensierte fosterhjem. Mangel på fosterhjem har flere uheldige effekter. Den mest uheldige effekten er at en rekke barn i dag må vente for lenge på et godt og tilpasset fosterhjem. Dette har først og fremst konsekvenser for det enkelte barn. I tillegg har det kortsiktige og langsiktige kostnader for kommunene og staten. Departementet anser derfor god tilgang på tilstrekkelige differensierte fosterhjem som det overordnede og viktigste målet på fosterhjemsområdet, i tråd med de overordnede målene om tidlig innsats, bedre tilpasset hjelp og en styrking av barnas rettssikkerhet.

Forslagene i dette kapitlet må ses i sammenheng med forslagene i kapittel 8 om akutttilbudet.

Stortingsmeldingen om fosterhjem⁴⁸ ble lagt frem 4. mars 2016 og skal legge grunnlaget for en videreutvikling og kvalitetsheving av fosterhjemsomsorgen. Kompetanseheving og implementering av faglige anbefalinger er to hovedelementer i meldingen. Dette kapitlet bygger blant annet på forslag i meldingen.

6.2 Dagens regler

Bufetat har plikt til å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet, jf. § 2-3, annet ledd bokstav a. Bistandsplikten har nær sammenheng med Bufetats ansvar for å rekruttere og formidle fosterhjem, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b. Bistandsplikten gir Bufetat et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet fosterhjem til det enkelte barn.

Rekrutteringsansvaret innebærer at etaten må iverksette de tiltak som er nødvendige for å sikre at det finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem. Hjemmene som Bufetat rekrutterer må dekke barns ulike behov. Det er ingenting i veien for at kommunen selv rekrutterer fosterhjem. Private aktører kan også rekruttere fosterhjem.

Bufetat har ansvar for at fosterforeldre får nødvendig opplæring og generell veiledning, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Dette innebærer opplæring og veiledning i det å være fosterforeldre. Opplæring gis i dag gjennom PRIDE-kurs.⁴⁹ I tillegg til

⁴⁸ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg – fosterhjem til barns beste*

⁴⁹ PRIDE (Parenting Resources for Information, Development and Education) er et opplæringsprogram for fosterforeldre, som også fungerer som et kartleggings- og rekrutteringsvektøy. Potensielle fosterforeldre kan delta i PRIDE grunnopplæring før de kan bli fosterforeldre. Det tilbys også videreopplæringskurs, hvor etablerte fosterforeldre kan få økt kompetanse på områder som er spesielt viktig i forhold til deres fosterbarn.

opplæring og veiledning av nye fosterforeldre, omfatter ansvaret også generell skolering og opprusting av mer erfarne fosterforeldre.

Ved valg av fosterhjem til det enkelte barn skal barneverntjenesten i omsorgskommunen⁵⁰ legge avgjørende vekt på hensynet til barnets beste jf. fosterhjemsforskriften § 4 første ledd. Barneverntjenesten skal alltid vurdere mulighetene for fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk, jf. forskriften § 4 annet ledd. Dersom barnets foreldre ikke bor sammen, kan barnet i visse tilfeller også midlertidig fosterhjemsplasseres hos den av foreldrene barnet ikke bor fast hos (i påvente av en sak etter barneloven).⁵¹

Barneverntjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barn, blant annet sett i lys av barnets behov, formålet med plasseringen, plasseringens forventede varighet og behovet for samvær og annen kontakt med barnets biologiske familie. Barneverntjenesten skal ta tilbørlig hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn jf. fosterhjemsforskriften § 4 første ledd.

Barneverntjenesten i den kommune fosterhjemmet ligger, fosterhjems kommunen, har ansvaret for å godkjenne et fosterhjem for det enkelte barn, jf. fosterhjemsforskriften § 5. Et fosterhjem kan bare godkjennes for et bestemt barn dersom barneverntjenesten har undersøkt fosterhjemmet og funnet at fosterforeldrene oppfyller de generelle kravene og at fosterhjemmet er til det aktuelle barnets beste, jf. forskriften § 4. Barneverntjenesten i fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå skriftlig avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har ansvar for å følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. fosterhjemsforskriften § 7. For å kunne ivareta dette ansvaret må barneverntjenesten besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, og minimum fire ganger i året, jf. tredje ledd. Dersom barneverntjenesten vurderer forholdene i fosterhjemmet som gode, kan antallet besøk reduseres til minimum to ganger i året for barn som har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år. Barneverntjenesten i omsorgskommunen skal gi fosterforeldrene nødvendig råd og veiledning mens barnet bor i fosterhjemmet, jf. forskriften § 7 annet ledd, og inngå avtale med fosterforeldrene om barneverntjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser, se forskriften § 6.

I tillegg til den oppfølgingen av barnet, foreldrene og fosterforeldrene som barneverntjenesten i omsorgskommunen utfører, skal kommunen der fosterhjemmet ligger føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet, jf. barnevernloven § 4-22 femte ledd, jf. fosterhjemsforskriften § 8 og § 9. Det skal føres tilsyn med hvert enkelt barn i

⁵⁰ Omsorgskommune er den kommunen som fatter vedtaket om plassering eller har reist sak for fylkesnemnda, jf. barnevernloven § 8-4 tredje ledd.

⁵¹ Rundskriv Q-0835 *Fosterhjemsplassering hos biologiske foreldre*

fosterhjem fra tidspunktet barnet flytter inn i hjemmet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn, jf. forskriften § 8 tredje ledd. Det nærmere innholdet i tilsynsansvaret er regulert i forskriften § 9.

Kommunen har ansvar for å dekke utgiftene til fosterhjemsoppholdet. Staten har samtidig et medfinansieringsansvar når det er behov for å forsterke fosterhjemmene. Dersom utgiftene til fosterhjemsoppholdet overstiger en sats fastsatt av departementet (31 500 kr per måned i 2016), dekker Bufetat det resterende, jf. barnevernloven § 9-4 og § 9-5 (refusjonsordningen). Forsterkning kan være aktuelt når barnet/ungdommen har særlige behov som stiller store krav til omsorgspersonene. Det kan for eksempel dreie seg om avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldrene, økt utgiftsdekning eller økt godtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid. Eventuelle forsterkningstiltak skal være avtalt med Bufetat på forhånd dersom tiltakene vil påføre staten utgifter. Alternativt kan forsterkningstiltakene være vedtatt av fylkesnemnda. Ved utgangen av august 2014 refunderte Bufetat utgifter til forsterkningstiltak i 2 700 ordinære fosterhjem.

Staten dekker utgiftene ved plasseringer i statlige familiehjem og beredskapshjem, men kommunene betaler en egenandel fastsatt av departementet. Egenandelen utgjør 31 500 kroner per måned i 2016.

6.3 Om dagens fosterhjemstilbud

6.3.1 Statlige familiehjem og beredskapshjem

Før opprettelsen av det statlige barnevernet i 2004, hadde fylkeskommunen ansvar for flere oppgaver på barnevernområdet, herunder ansvaret for å rekruttere fosterhjem. Flere fylkeskommuner etablerte ordninger der de knyttet til seg fosterhjem med særskilt kompetanse. Hjemmene fungerte ofte som erstatning for institusjonsplasseringer og hadde ulike former for støtte- og forsterkningsordninger. Blant annet fikk en av foreldrene økonomisk godtgjøring for å ikke ha annet lønnet arbeid og fosterhjemmene fikk også økonomisk godtgjøring i periodene mellom plasseringer. Etter den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver i 2004, ble disse hjemmene videreført.

For å sikre forutsigbare og gode rammevilkår, samt enhetlige kontrakter for fosterhjemmene, ble det utviklet en standardkontrakt⁵² for henholdsvis familiehjem og beredskapshjem. Det ble også vedtatt en egen lov om pensjonsordning for oppdragstakere i familie- og beredskapshjem. Alle familie- og beredskapshjem som per

⁵² Avtalen ble utarbeidet av Barne- og likestillingsdepartementet i samarbeid med Norsk Tjenestemannslag (NTL), Fellesorganisasjonen (FO), Fagforbundet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

12. februar 2010 hadde kontrakt med Bufetat, fikk tilbud om å inngå standardkontrakt med staten.⁵³

Bufetat har for disse fosterhjemmene påtatt seg å utføre oppgaver som i utgangspunktet er kommunale oppgaver. I hovedsak dreier det seg om å gi hjemmene individuell opplæring og veiledning knyttet til det enkelte barn. Kartlegging viser at mange av barna som bor i disse hjemmene ikke har mer omfattende utfordringer enn barn som bor i ordinære forsterkede fosterhjem.⁵⁴ Dette kan blant annet skyldes knapphet på ordinære fosterhjem, og har medført at noen barn bor i fosterhjem som er forsterket mer enn hva barnets behov tilsier.

6.3.2 Om dagens bruk av fosterhjem

Fosterhjem er det mest brukte tiltaket for barn som i en kortere eller lengre periode ikke kan bo hjemme. Antall barn i fosterhjem har økt med 53 prosent de siste ti årene. Ved utgangen av 2014 bodde om lag 11 200 barn og unge i fosterhjem. Av disse bodde nær 24 prosent i fosterhjem i slekt eller nettverk, 65 prosent i ordinære fosterhjem (med eller uten forsterkning), 5,5 prosent i statlige familiehjem og i overkant av 6 prosent i beredskapshjem (midlertidig bosted).⁵⁵ Ordinære fosterhjem uten noen form for forsterkning er den største gruppen (i overkant av 7000 hjem).

Staten har i dag kontrakter med om lag 900 statlige familie- og beredskapshjem.

Bufetat kjøper også fosterhjem fra private leverandører. I dag bor om lag 500 barn og unge i fosterhjem tilknyttet private aktører. Dette kan både være midlertidige plasseringer og mer langvarige plasseringer. Bufetat har etter flere år med enkeltkjøp, inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjemtjenester. I tillegg kjøpes fortsatt enkeltplasser fra kommersielle aktører. Fosterhjem tilknyttet private leverandører kjøpes i dag som «pakker», der leverandøren i tillegg til selve rekrutteringen, står for opplæring, støttetjenester og utbetaling av økonomisk godtgjørelse til fosterhjemmene. Ved kjøp av fosterhjemtjenester fra en privat leverandør inngås det en firepartsavtale som regulerer forholdet mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet.

Av de hjemmene som staten har et ansvar for (familiehjem, beredskapshjem og fosterhjem tilknyttet private), er 66 prosent statlige fosterhjem, mens 34 prosent er fosterhjem tilknyttet private aktører. Bruken av fosterhjem tilknyttet private aktører har økt kraftig de siste årene som et resultat av mangel på familiehjem, beredskapshjem og ordinære fosterhjem.

⁵³ Standardkontrakten er løpende og omfatter blant annet rett til kompensasjon ved sykdom, tjenestepensjon, refusjon av utgifter til yrkesskadeforsikring, fri under og mellom plasseringer, opplæring og veiledning, beredskap i akutsituasjoner og vern mot oppsigelse av kontrakten.

⁵⁴ Bufdir (2014). *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*.

⁵⁵ SSB. I tallene inngår også barn som bor i fosterhjem drevet av private aktører.

Fosterhjemmene tilknyttet private aktører er relativt dyre, med en døgnpris på om lag 3 600 kroner. Til sammenlikning er døgnprisen for familiehjem på om lag 2 990 kroner og beredskapshjem 3 080 kroner. Utgiftene til ordinære forsterkede fosterhjem utgjør om lag 1 400 kroner per døgn⁵⁶, mens ordinære fosterhjem uten forsterkning har en døgnpris fra om lag 500 kroner. Fosterhjem tilknyttet private aktører utgjør en stadig større del av det totale budsjettet på fosterhjemsområdet.

6.4 Bakgrunnen for forslaget

De siste par årene er det kommet en rekke publikasjoner som synliggjør utfordringene på fosterhjemsområdet.⁵⁷

6.4.1 Rekruttering og riktig bruk av fosterhjem

Den største utfordringen på fosterhjemsområdet er tilgangen på fosterhjem. Mange barn og unge venter for lenge på et egnet hjem. Per 31. desember 2015 var det 282 barn som hadde ventet mer enn seks uker på fosterhjem. Det er samtidig flere ledige fosterhjem enn det er barn som venter.

Vektleggingen av fosterhjem som foretrukket tiltak har de siste årene ført til en dreining fra institusjon til fosterhjem. Denne utviklingen kan delvis spores tilbake til reformen i 2004, da staten overtok fylkeskommunens ansvar på barnevernområdet. Et av målene med reformen var å redusere behovet for institusjonsplasser. Effekten av dette ble forsterket da Stortinget etter behandlingen av Prop. 106 L (2012-2013) vedtok en gradvis økning av den kommunale egenandelen for institusjonsplasser.⁵⁸ I tillegg har den generelle veksten i barneverntjenestenes aktivitet, ført til at behovet for fosterhjem er større enn noen gang.

Spesielt krevende er det å rekruttere fosterhjem til særskilte grupper av barn og unge, slik som barn og unge med etnisk minoritetsbakgrunn⁵⁹, større søskenflokker, ungdom med sammensatte behov og barn med funksjonsnedsettelse. Flere barn som tidligere ville bodd i institusjon, bor nå i fosterhjem, noe som krever fosterhjem som er godt rustet til å utføre en krevende oppgave.

⁵⁶ Hvorav kommunen dekker om lag 1 000 kroner og staten 400 kroner.

⁵⁷ Se blant annet: Backe-Hansen, E. m.fl. (2013). *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13; Backe-Hansen, E. m.fl. (2013). *Utsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*, NOVA-notat nr. 2/13; Bufdir (2015). *Kvalitet og bruk av fosterhjem. En evaluering av forskjellige typer fosterhjem*; Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*; Statens helsetilsyn (2015). *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem, "Bare en ekstra tallerken på bordet?"* Rapport nr. 1/2015; Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Rapport nr. 2015/51.

⁵⁸ Prop. 1 S (2013-2014) og Prop. 1 S (2014-2015) for BLD.

⁵⁹ Dette gjelder både urfolk (samer), nasjonale minoriteter (rom, romani, jøder, kvener og skogfinner) og familier med innvandrerbakgrunn.

Det har fra flere hold blitt stilt spørsmål ved om vridningen fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem har gått for langt. En ytterligere vridning bort fra institusjon kan føre til en risiko for flere utilsiktede flyttinger.⁶⁰

6.4.2 Utgiftsvekst både i Bufetat og i kommunene

Det har vært en økning i kostnadene til fosterhjem. Dette skyldes blant annet en økning i bruken av forsterkede hjem, men også til kjøp av fosterhjem fra private aktører, se over. Døgnprisen for fosterhjem tilknyttet private aktører ligger betydelig over sammenlignbare statlige fosterhjem. Utgiftene til kjøp av fosterhjemtjenester fra private aktører har økt fra 400 mill. kroner i 2012 til 650 mill. kroner i 2014. Bufetat har de siste par årene jobbet med å redusere antall enkeltkjøp og reforhandle tidligere avtaler med ideelle aktører for å oppnå lavere priser på disse tjenestene. Dette har ført til at den økonomiske veksten har avtatt fra 34 prosent i 2013 til 19 prosent i 2014. Denne nedgangen i veksten har fortsatt i 2015. Til sammenligning har utgiftene til statlige fosterhjem (familiehjem og beredskapshjem) i samme periode (2013 til 2014) vært noenlunde stabil, med en utgiftsøkning på i overkant av fem prosent. Samtidig har statens utgifter til forsterkede ordinære fosterhjem med refusjon fra staten økt med 15 prosent i perioden.

6.4.3 Mangelfull kartlegging og utredning

Barneverntjenesten skal undersøke barnets behov og om det er nødvendig med tiltak fra barneverntjenesten. Grundig kartlegging eller utredning av barnets behov er nødvendig for å kunne velge et fosterhjem som egner seg til å ivareta det aktuelle barnet på best mulig måte. Det er også viktig for å kunne gi fosterforeldrene tilstrekkelig og riktig veiledning og oppfølging. Fosterbarns ressurser og behov blir ikke alltid tilstrekkelig kartlagt eller utredet før de flytter inn i fosterhjemmet, og det er stor variasjon i hvordan barneverntjenestene gjennomfører undersøkelser og kartlegginger.⁶¹ Mangelfull kartlegging eller utredning av barnet øker faren for feilplasseringer og brudd i fosterhjemoppholdet.

6.4.4 Mangelfull oppfølging og veiledning av barn og fosterforeldre

Landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, påviste lovbrudd i 123 av 151 kommuner.⁶² Helsetilsynet påpeker at kommunenes oppfølging av barn i fosterhjem er mangelfull. Fosterhjemsarbeidet preges blant annet av manglende barnevernfaglige vurderinger og dokumentasjon. Lovens krav om fire besøk i året blir ikke oppfylt og barnets

⁶⁰ Meld. St. 17 (2015-2016)

⁶¹ Backe-Hansen, Elisabeth m.fl. (2013) *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*. NOVA Rapport 16/2013, Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012 Vis, Sven A. m.fl. (2015) *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*. RKB Nord rapport.

⁶² Helsetilsynet (2012) *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2013 og 2014 med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem "Bare en ekstra tallerken på bordet?"* Rapport 1/2015.

medvirkning er ikke nok ivaretatt. Helsetilsynet viser også til at fosterforeldrene ikke får tilstrekkelig oppfølging og veiledning. I tillegg finner Helsetilsynet at det svikter i kommunens arbeid med å planlegge, kontrollere og korrigere egen virksomhet (ledelse og kontroll).

6.4.5 Samhandlingskonflikter mellom Bufetat og kommunene

Flere rapporter har dokumentert samhandlingskonflikter mellom stat og kommune på fosterhjemsområdet.⁶³ Det vises til at Bufetat og kommunene til dels har ulike oppfatninger om hvor langt kommunens ansvar for å vurdere barnets slekt og nære nettverk som mulig fosterhjem strekker seg, før Bufetats ansvar trer inn.⁶⁴ Dette kan bidra til at barn må vente unødig lenge på fosterhjem.

Samhandlingskonflikter og fosterhjemsøkter kan også oppstå fordi Bufetat plikter å tilby kommunene fosterhjem når kommunene ber om det, samtidig som det er kommunene selv som skal velge og godkjenne fosterhjemmet. Kommunen kan avslå fosterhjem Bufetat tilbyr av flere grunner, som for eksempel fordi de mener at hjemmet er for langt unna, eller fordi fosterforeldrene ikke vurderes som egnet for barnet.

Videre oppstår det regelmessig uenighet mellom Bufetat og kommunene om behovet for forsterkning i fosterhjem, og om refusjon av eventuelle utgifter til forsterkningstiltak.

6.4.6 Mål og premisser for endringer i ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet

Hovedmålet for endringer i ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet er å øke tilgangen på riktige fosterhjem, slik at ventetiden for barna reduseres. Endringene som foreslås bør videre være egnet til å løse flere av dagens utfordringer. Departementet mener det bør skapes insentiver til forebygging og tidlig innsats i kommunene, slik at antallet barn med behov for fosterhjem reduseres over tid. For barn som trenger fosterhjem, må hjemmet være godt rustet til å ivareta barnet. For å få til dette er det behov for:

- Tilstrekkelig antall fosterhjem med god kvalitet.
- God og helhetlig oppfølging og veiledning av fosterhjem.
- Tilbud om spesialiserte hjem til særskilt grupper.

6.5 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener ansvaret for fosterhjem i utgangspunktet er en oppgave som best løses i nær tilknytning til barnet og familien. I all hovedsak er det barneverntjenesten lokalt som kjenner barnet, familien og nærmiljøet best og som har best forutsetninger for å ivareta barnet og familiens helhetlige behov. Departementet mener at en større del av ansvaret på fosterhjemområdet bør overføres til kommunene,

⁶³ Myrvold m.fl. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. NIBR-rapport 2011:25, Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51.

⁶⁴ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

herunder ansvar for rekruttering av fosterhjem og finansiering av fosterhjemstjenestene.

Departementet legger samtidig til grunn at det fortsatt er behov for en statlig andrelinjetjeneste i barnevernet, jf. kapittel 5 om hovedlinjer. I kapittel 6.5.4 nedenfor argumenteres det for at det i fremtiden vil være behov for et spesialistnivå på fosterhjemsområdet for å ivareta tilbudet til barn med særskilte behov, som et alternativ til institusjon. Det vises for øvrig til kapittel 8 om akutttilbudet.

Antall barn som trenger fosterhjem er større enn dagens tilbud av fosterhjem. Å redusere antall barn som trenger fosterhjem krever nytenkning og høy kvalitet i det forebyggende arbeidet. Dette ansvaret ligger primært hos kommunene. Departementet ønsker å gi kommunene insentiver til å styrke det forebyggende arbeidet, med det mål at behovet for omsorgsovertakelser reduseres på sikt. Dette fordrer et langsiktig planleggingsarbeid i kommunene.

6.5.1 Kommunalt ansvar for rekruttering av fosterhjem

Det er sammensatte årsaker til mangelen på fosterhjem, og utfordringen løses ikke nødvendigvis ved å endre ansvarsdelingen mellom stat og kommune. I dagens samfunn er både kvinner og menn i arbeid. Færre familier kan oppleve at de har tid til å ivareta et ekstra barn. Det er likevel nødvendig å se på om ansvarsdelingen i barnevernet kan ha betydning for tilgangen på og rekrutteringen av fosterhjem.

Mangel på fosterhjem har en rekke uheldige effekter for sårbare barn i utvikling. Først og fremst er det en betydelig belastning for de barna som venter på et fosterhjem, eller som opplever feilplasseringer eller brudd. Over tid vil det også føre til omfattende samfunnsøkonomiske kostnader, både for kommunene og for staten.⁶⁵

Overføring av rekrutteringsansvaret til kommunene vil innebære at staten ikke lenger har plikt til å bistå kommunene med å finne fosterhjem. Kommunene må selv sørge for å finne fosterhjem tilpasset barns ulike behov. Det er risiko for at noen kommuner vil få utfordringer med å finne riktig fosterhjem når barn trenger det. Dette kan føre til at barn får lengre opphold i beredskapshjem, eller plasseres i hjem som er dårlig egnet for dem.

Kommunalt rekrutteringsansvar vil samtidig gi kommunene sterkere insentiver til å sørge for tett oppfølging av barn og fosterforeldre. Det vil være kommunens ansvar å finne nytt fosterhjem ved eventuelle brudd. God oppfølging vil også bidra til at fosterhjem vil være motiverte for å ta imot andre barn på et senere tidspunkt. Kommunalt rekrutteringsansvar, kombinert med et eventuelt større finansieringsansvar, gir dessuten gode insentiver til økt satsing på tidlig innsats og

⁶⁵ Vista Analyse (2010). *Samfunnsmessige konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Rapport nr. 2010/07

forebygging, for å redusere behovet for kostnadskrevenne fosterhjemsplasseringer i fremtiden, jf. kapittel 6.5.5.1.

Forskning viser at barn som vokser opp hos slekt eller nettverk sjeldnere opplever brudd i fosterhjemmet og dermed har en mer stabil tilværelse.⁶⁶ Disse fosterbarnas psykiske helse er også bedre enn hos barn som bor i andre fosterhjem. Forskning viser samtidig at fosterforeldre i barnets slekt oftere er enslige, har dårligere økonomi og lavere utdanning sammenlignet med øvrige fosterforeldre.⁶⁷

Det har de senere årene vært en bevisst satsing på familieråd for å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk, og mange kommuner har fått opplæring i denne metoden. Dette er en metode som flere kommuner vil kunne ha nytte av ved overføring av rekrutteringsansvaret. Departementet mener at direktoratet må ha et overordnet ansvar for å kvalitetssikre og videreutvikle familieråd som metode dersom kommunene får ansvaret for å rekruttere fosterhjem. I stortingsmeldingen om fosterhjemsomsorgen foreslår regjeringen å gi kommunene en plikt til å vurdere bruk av familieråd, eller andre verktøy eller metoder for nettverkskartlegging, når barn trenger et fosterhjem.

Kommunalt rekrutteringsansvar vil gi sterkere insentiver til å vurdere fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk, eller i barnets nærmiljø for øvrig. En eventuell økning i slike plasseringer avhenger imidlertid også av en rekke andre forhold, blant annet kompleksiteten i barnas behov og hvor godt barneverntjenesten arbeider med familien og i lokalsamfunnet. Ikke alle barn vil kunne bo i fosterhjem i slekt eller nettverk. Det kan være forhold som tilsier at barnet nettopp ikke bør bo i egen familie, eller at det vil være positivt og avgjørende for barnet å skifte nærmiljø. Det er derfor usikkert hvor stort mulighetsrommet for rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk er.

Departementet viser til at kommunen i dag alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Dette fremgår i dag i fosterhjemsforskriften § 4 andre ledd. Departementet foreslår at denne plikten tas inn i barnevernloven. Formålet er å tydeliggjøre ansvaret og rette oppmerksomheten mot viktigheten av å vurdere familie og nære nettverk som potensielle fosterhjem.

Norsk kommunestruktur innebærer at kommunene er ulike både når det gjelder størrelse, ressurser og kvalitet i barneverntjenesten. Det er derfor grunn til å tro at kommunene vil ha ulike forutsetninger og evne til å ivareta rekrutteringsarbeidet. Departementet ser at det kan oppstå konkurranse mellom kommuner, fordi mange barneverntjenester vil rekruttere utenfor egen kommune. Store kommuner med mye ressurser vil kunne rekruttere hjem i omkringingliggende kommuner, og med dette påføre andre utfordringer med å finne hjem til barn i sin kommune.

⁶⁶ Winokur, Marc m.fl. (2014). *Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment: A systemic Review*. Campbell Systematic Reviews 2014:2

⁶⁷ Sundt, H. (2012): *Slektsfosterhjem i Norden – opplæring og oppfølging*, Bufdir (2014): *Fosterhjem i slekt og nettverk – artikkelsamling*.

Etter departementets oppfatning vil et godt strukturert kommunesamarbeid bidra til at rekrutteringsarbeidet ivaretas på en god måte. Vista Analyse⁶⁸ mener at et utstrakt kommunesamarbeid er en forutsetning for at kommunene skal kunne overta rekrutteringsansvaret. Eventuelle samarbeidsavtaler kan bidra til at kommunene får tilgang på fosterhjem når de trenger det, uavhengig av hvilken kommune hjemmet ligger i. Målet bør være å unngå interessenmotsetninger mellom kommuner. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å etablere dialog med kommunesektoren for å vurdere hvordan et slikt samarbeid best kan organiseres.

En rekke kommuner vil ventelig kjøpe rekrutteringstjenester fra private aktører. Kjøp av fosterhjem fra private kan ha både fordeler og ulemper. For enkelte kommuner kan dette være en god løsning. Samtidig vet vi at slike hjem er dyrere enn andre sammenlignbare hjem som i dag rekrutteres av staten. De private aktørenes tilbud av støtteordninger og frikjøp kan videre over tid gjøre det utfordrende for kommunene å rekruttere familier fordi de ikke klarer å tilby samme rammebetingelser som private aktører. For en nærmere drøftelse, se kapittel 6.5.6.

Kommunalt rekrutteringsansvar innebærer at det ikke vil være en nasjonal instans som sørger for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert fosterhjemstilbud. Departementet foreslår imidlertid at staten fortsatt kan utføre enkelte oppgaver på fosterhjemsområdet. Dette gjelder blant annet ansvaret for større rekrutteringskampanjer. De fleste kommuner vil kunne ha problemer med å rekruttere fosterhjem til enkelte særskilte målgrupper, som store søskenflokker og fosterhjem i etniske minoritetsfamilier⁶⁹ og til ungdom med sammensatte problemer. Departementet mener derfor Bufdir fortsatt bør ha ansvar for større nasjonale rekrutteringskampanjer med fokus på rekruttering av fosterhjem til slike grupper. Potensielle fosterforeldre vil kunne henvises til sin egen kommune for videre oppfølging.

I dag er det en utfordring at fosterhjem står ledige, slik at den samlede tilgangen på fosterhjem nasjonalt ikke utnyttes. Det kan imidlertid være mange årsaker til at fosterhjem står ledige. Hjemmet kan for eksempel være geografisk langt unna det aktuelle barnet. Staten kan imøtekomme dette ved å gis ansvar for å opprette en nasjonal portal med oversikt over rekrutterte fosterhjem (fosterhjemsbank) som kommunene kan benytte. En nettbasert landsomfattende oversikt ville kunne legge til rette for en bedre utnyttelse av fosterhjemmene, men vil ikke alene løse utfordringen. For at en slik portal skal fungere, vil den være avhengig av at kommuner stiller hjem de selv har rekruttert til disposisjon for andre kommuner. I den grad portalen fungerer, vil den være av kollektiv nytte for alle kommuner.

⁶⁸ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

⁶⁹ Dette gjelder både urfolk (samer), nasjonale minoriteter (rom, romani, jøder, kvener og skogsfinner) og familier med innvandrerbakgrunn.

Som vist er det både fordeler og ulemper ved å legge rekrutteringsansvaret til kommunene. Det kan være en risiko for at ikke alle kommuner klarer å rekruttere fosterhjem når barna trenger det. Departementet foreslår imidlertid etter en helhetsvurdering at ansvaret for rekruttering av fosterhjem overføres fra Bufetat til kommunene. Departementet har lagt særlig vekt på at kommunene vil få et helhetlig ansvar på fosterhjemsområdet, noe som blant annet vil gi økte insentiver til å finne fosterhjem i barnets nærmiljø og til å øke satsingen på forebygging og tidlig innsats. Forslaget må også ses i sammenheng med forslaget i kapittel 8.5.1 om at Bufetat skal ha bistandsplikt for beredskapshjem, samt fortsatt tilby enkelte spesialiserte fosterhjem, jf. kapittel 6.5.4. Staten bør også fortsatt gis enkelte støttefunksjoner som for eksempel å arrangere nasjonale rekrutteringskampanjer i samarbeid med kommunene, samt drifte en nettbasert landsomfattende oversikt over tilgjengelige fosterhjem. Vi viser for øvrig til kapittel 6.5.6 om private aktører. Forslaget er i samsvar med forsøket med økt kommunalt ansvar for barnevernet (se kapittel 3).

Kommunens ansvar foreslås regulert i barnevernloven § 4-22 nytt fjerde og femte ledd. Ansvarer innebærer at kommunen gis ansvaret for å finne et fosterhjem som er egnet til å ivareta barnets behov. Ansvarer legges til barneverntjenesten i omsorgskommunen, det vil si kommunen som har ansvaret etter barnevernloven § 8-4 tredje ledd. Departementet foreslår videre at plikten til å vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem tas inn i barnevernloven § 4-22 nytt fjerde ledd. Bufetats plikt til å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet når barn skal plasseres i fosterhjem, og ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem, oppheves, jf. dagens barnevernlov § 2-3 annet ledd, bokstav a og b. Det vises til lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16.

6.5.2 Kommunalt ansvar for godkjenning av fosterhjem

Ansvarer for å velge og godkjenne fosterhjem til et barn er i dag delt mellom barnets omsorgskommune og fosterhjems kommunen. Barnets omsorgskommune skal velge fosterhjem til det enkelte barn. I tillegg skal fosterhjemmet godkjennes av barneverntjenesten i den kommunen fosterhjemmet ligger. Dagens godkjenningsordning skal sikre at alle relevante opplysninger om fosterforeldrene fremkommer før barnet flytter inn. Vilåorene for å godkjenne fosterhjemmet er at fosterforeldrene oppfyller de generelle kravene som fremgår av fosterhjemsforskriften og at plassering i fosterhjemmet er til det enkelte barns beste.⁷⁰ Vurderingskriteriene er skjønnspregede. Mange barn bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune. I slike tilfeller kan det oppstå uenighet mellom kommunene om fosterhjemmet oppfyller de generelle kravene og om fosterhjemmets egnethet. Barneverntjenestene i kommunene

⁷⁰ Fosterhjemsforskriften § 3 stiller generelle krav til fosterforeldres egnethet, herunder vandelskrav. Fosterhjems kommunen innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand og har ansvaret for at fosterforeldrene legger frem politiattest, og for å vurdere om andre som bor i fosterhjemmet skal legge frem politiattest.

kan inngå skriftlig avtale om at barneverntjenesten i omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet.

I stortingsmeldingen om fosterhjem⁷¹ kapittel 10 fremgår at regjeringen vil samle ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem hos omsorgskommunen. Det vises til at valg av fosterhjem til det enkelte barn og godkjenning av fosterhjemmet er to prosesser som på mange måter er overlappende. Dersom omsorgskommunen får ansvaret for godkjenningen, vil det innebære at omsorgskommunen får et helhetlig ansvar for å finne riktig fosterhjem til det enkelte barn. Det er denne kommunen som kjenner barnet og dets behov best, og som er nærmest til å vurdere om det er til barnets beste å flytte inn i det aktuelle fosterhjemmet. Å samle ansvaret i en kommune kan bidra til raskere prosesser, slik at barnet ikke må vente unødige lenge før det kan flytte inn i et fosterhjem. Det vil også tydeliggjøre omsorgskommunens helhetlige ansvar for sine fosterbarn, og forenkle regelverket.

I meldingen fremholdes videre at i de tilfeller fosterhjemmet ligger i en annen kommune enn omsorgskommunen, vil det være en nødvendig forutsetning at omsorgskommunen tar kontakt med barneverntjenesten i fosterhjems kommunen, for å undersøke om de har informasjon som tilsier at hjemmet ikke bør godkjennes. Det uttales videre at det kan være hensiktsmessig å opprettholde muligheten for å fravike hovedregelen, slik at kommunene skal kunne inngå skriftlig avtale om at fosterhjems kommunen skal foreta den endelige godkjenningen. En slik løsning kan for eksempel være praktisk når barn flytter i fosterhjem i en kommune som ligger langt unna omsorgskommunen.

Departementet foreslår i samsvar med forslaget i fosterhjems meldingen å endre dagens ansvarsdeling slik at omsorgskommunen får ansvar for både valg og godkjenning av fosterhjem. Omsorgskommunens ansvar foreslås regulert i barnevernloven § 4-22 nytt fjerde ledd. Det vises til lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16. Adgangen til å inngå skriftlig avtale som fraviker hovedregelen, fremgår i dag i fosterhjems forskriften § 5 annet ledd. Dette forslaget vil departementet komme tilbake til i forbindelse med forslag til endringer i fosterhjems forskriften.

Forslaget innebærer ingen endringer i reglene om at det er fosterhjems kommunen som skal føre tilsyn med barn i fosterhjem.

6.5.3 Kommunalt ansvar for opplæring og veiledning av fosterhjemmene

Ansvaret for opplæring og veiledning av fosterhjem er i dag delt mellom Bufetat og kommunene. Bufetat har ansvar for nødvendig opplæring og generell veiledning, mens kommunen skal gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning (oppfølging) i forbindelse med den enkelte plassering.

⁷¹ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.*

Med bakgrunn i at ansvaret for individuell oppfølging av fosterforeldre i dag ligger hos kommunen, og forslaget om å overføre rekrutteringsansvaret til kommunen, mener departementet det er hensiktsmessig at også ansvaret for nødvendig opplæring og generell veiledning overføres til kommunene. Dette underbygges av Vista Analyse som i sin rapport argumenterer for å samle ansvaret for fosterhjemmene i større grad enn i dag, og for at ansvaret for den generelle veiledningen bør kunne overføres til kommunene.⁷²

Et helhetlig kommunalt ansvar vil styrke kommunenes insentiver til å heve kompetansen på fosterhjemsområdet. Ansvar for både rekruttering, opplæring og oppfølging av fosterhjem kan bidra til at kommunene i større grad vektlegger god oppfølging og veiledning av fosterforeldre. Bedre kvalitet på oppfølgingen av fosterhjemmet vil igjen kunne redusere risiko for brudd og utilsiktede flyttinger. Stortingsmeldingen om fosterhjem⁷³ inneholder tiltak som skal bidra til god opplæring, veiledning og oppfølging, slik at barnet får et trygt og godt hjem, og at fosterforeldre skal kunne utføre omsorgsoppgavet på en best mulig måte.

Bufetat tilbyr i dag opplæring i større grupper av fosterforeldre fra ulike kommuner, og har ansatte som er sertifiserte PRIDE-kursholdere. Kommunene vil ikke ha de samme forutsetningene for å arrangere slike rekrutterings- og veiledningskurs. For små kommuner vil det være lite hensiktsmessig å opparbeide seg spesialisert kompetanse til å gjennomføre slike kurs. Mange kommuner vil heller ikke ha nok fosterhjem til å kunne gjennomføre kurs regelmessig. Dette kan øke sannsynligheten for at fosterforeldre i enkelte kommuner må vente lenge og/eller reise langt for å delta.⁷⁴

Omleggingen innebærer at hver enkelt kommune, eventuelt gjennom kommunale samarbeid, vil måtte opparbeide seg den kunnskapen som i dag er samlet sentralt i Bufetat. Når mange kommuner skal bygge opp samme kompetanse og gjøre det én aktør (Bufetat) gjør i dag, vil dette innebære at den samlede ressursbruken til opplæring og veiledning i barneverntjenestene vil øke. Dette er som følge av at stordriftsfordeler forsvinner. Det er videre grunn til å tro at noen kommuner i større grad enn andre vil benytte private aktører til utføring av opplæring og veiledning, og at den samlede etterspørselen etter slike (private) tjenester vil øke.

Omleggingen kan gi risiko for større variasjon i det opplærings- og veiledningstilbudet som gis til fosterforeldre. Departementet mener at en forutsetning for god oppgaveløsning er at kommunene prioriterer å opparbeide seg nødvendig kompetanse. Videre mener departementet at en vellykket overføring av ansvar forutsetter at kommuner samarbeider om et opplæringstilbud til fosterforeldre.

⁷² Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

⁷³ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste*.

⁷⁴ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

Det er et mål at alle fosterforeldre deltar i grunnopplæring før et fosterbarn flytter inn i hjemmet. I stortingsmeldingen om fosterhjem⁷⁵ foreslås det å innføre et krav om at alle fosterforeldre skal ha deltatt på grunnopplæring *før* et fosterbarn flytter inn i hjemmet, med noen unntak, for eksempel når barnet flyttes akutt til fosterhjem i slekt eller nettverk. I sistnevnte tilfelle foreslås det at det skal være en plikt til å delta på opplæring så snart som mulig etter at barnet har flyttet inn. Videre foreslås det at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om det nærmere innholdet i opplæringstilbudet. Disse forslagene vil til sammen kunne redusere den nevnte risikoen for uønsket variasjon i tilbudet til fosterforeldre, uavhengig av hvor de bor og hvem som rekrutterer dem. Forslaget om å gi kommunen ansvar for opplæring og veiledning av fosterforeldrene, må derfor ses i sammenheng med tiltakene i meldingen.

Departementet foreslår videre at kommunens ansvar for oppfølging av fosterforeldre og barn i fosterhjem tydeliggjøres i barnevernloven. Forslaget inngår i stortingsmeldingen om fosterhjem⁷⁶ og innebærer en lovfesting av ansvaret som i dag følger av fosterhjemsforskriften § 7 første og annet ledd. En lovfesting vil kunne øke fokuset på og synliggjøre viktigheten av god oppfølging. Når det gjelder kommunens ansvar for å følge opp fosterbarnet, gjelder dette som i dag alle barn i fosterhjem, også barn i statlige fosterhjem.⁷⁷ En lovfesting vil tydeliggjøre kommunens ansvar. Kommunens oppfølgingsansvar utfyller barnevernloven § 4-16 om barneverntjenestens ansvar for å følge opp barn etter omsorgsovertakelse. Når det gjelder oppfølgingen av fosterhjem, har kommunen dette ansvaret med unntak for hjem staten har ansvar for. Statens ansvar omtales nærmere i kapittel 6.5.4 og kapittel 8. Forslaget må ses i sammenheng med meldingens tiltak, der det fremgår at departementet vil utdype det nærmere innholdet i kommunens oppfølgingsansvar i forskrift og i faglige anbefalinger.

Departementet foreslår at kommunens ansvar for opplæring, veiledning og oppfølging av barn og fosterforeldre tas inn i barnevernloven § 4-22 nytt femte ledd. Forslaget gir kommunen det helhetlige ansvaret for rekruttering, opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjemmet, samt for oppfølging av alle barn i fosterhjem. Forslaget innebærer at Bufetats ansvar for nødvendig opplæring og generell veiledning oppheves, jf. barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Se lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16.

6.5.4 Statlig ansvar for spesialiserte fosterhjem

Departementet mener at andrelinjetjenesten bør ha ansvar for fosterhjem til barn med særskilte behov. Dette vil være hjem som krever et omfattende støtteapparat store deler av døgnet for å kunne ivareta barnets behov. Alternativet for disse barna vil ikke være vanlige fosterhjem, men institusjon. Det vil være uhensiktsmessig og urimelig

⁷⁵ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.*

⁷⁶ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.*

⁷⁷ Det vises til kap. 6.5.4 og kap. 8

kostnadskreven for enkeltkommuner å bygge opp et apparat for slike spesialiserte fosterhjem. Selv om enkeltkommuner kan ønske å bygge opp dette selv, vil det ut fra både kommunestruktur og kostnadsomfanget ved tjenesten være uhensiktsmessig å basere en slik tjeneste utelukkende på kommunale tilbud.

Departementet foreslår derfor at andrelinjen gis anledning til å tilby spesialiserte fosterhjem for barn som kan nyttiggjøre seg fosterhjem som alternativ til institusjon. Det vises for øvrig til kapittel 5 om hovedlinjer. Tilbudet vil gjelde barn med særskilte behov. Det er utfordrende å beskrive en helt klar målgruppe for spesialiserte fosterhjem. Fosterhjem som alternativ til atferdsplassering i institusjon, som bl.a. dagens fosterhjem etter § 4-27, bør uansett omfattes. Det må videre vurderes hvorvidt plasseringer i slike spesialiserte hjem skal kunne være varige eller kun være av midlertidig karakter. Dette vil avhenge av en nærmere målgruppevurdering og behovsanalyse. Departementet mener at med nye kriterier vil behovet for slike hjem være mindre enn dagens om lag 500 familiehjem med statlige kontrakter.

Dersom kommunene ønsker et spesialisert fosterhjem, må kommunen anmode staten om et slikt hjem. Staten vil imidlertid ikke ha bistandsplikt i den forstand at kommunen kan kreve plassering i et spesialisert fosterhjem. Kommunen avgjør om de ønsker å ta imot et slikt hjem eller ikke. Dersom kommunen ønsker en institusjonsplass, har Bufetat plikt til å finne dette.

Når det gjelder fosterhjem til bruk ved akutt-plasseringer, vises til kapittel 8 om akuttilbudet, der departementet foreslår at Bufetat skal ha bistandsplikt ved akutt-plasseringer.

Departementet foreslår at ansvaret for spesialiserte fosterhjem reguleres i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Staten vil ha ansvaret for opplæring, veiledning og oppfølging av fosterhjem som tilbys som alternativ til institusjon, se forlag til endring i barnevernloven § 4-22. Kommunene har ansvaret for å følge opp barnet i fosterhjemmet. Det vises til lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16.

6.5.5 Finansieringsansvar

6.5.5.1 Kommunalt finansieringsansvar for fosterhjem

I dag er ordningen slik at Bufetats fosterhjemtjenester behandler refusjonssøknader fra kommunene der kommunenes forsterkningskostnader overstiger egenandelen som staten har fastsatt. Arbeidet består i å avtale refusjonen med kommunene, behandle kommunenes refusjonssøknader, sikre at utgiftene som er påført er omfattet av refusjonsordningen og utbetale kravet.

Begrunnelsen for dagens statlige medfinansieringsansvar er at fosterhjemmet skal få de forsterkningstiltak som barnets behov tilsier, også i de tilfeller dette er kostnadskreven. Det statlige betalingsansvaret skal forhindre at en svak kommuneøkonomi står i veien for nødvendige tiltak. Det er samtidig liten uenighet om at refusjonsordningen, slik den praktiseres i dag, er tidkrevende og en kilde til konflikt

mellom stat og kommune. Mye skyldes at det er krevende å objektivt vurdere fosterforeldres behov for veiledning og frikjøp. Det kan være utfordrende å vurdere om en søknad om frikjøp er begrunnet i barnas behov og/eller et ønske om å imøtekomme fosterforeldrenes ønsker. Refusjonsordningen gir kommunene svake insentiver til å begrense utgiftene til den enkelte plassering, i og med at staten refunderer utgifter over et visst nivå. Fravær av en kostnads- og nyttevurdering i kommunen fører til mindre effektiv bruk av barnevernets ressurser. Overforbruk av forsterkningstiltak for enkelte barn gjør at det blir mindre midler tilgjengelig til andre barn som trenger hjelp.

En avvikling av refusjonsordningen vil gi bedre nytte- kostnadsvurderinger i kommunene ved behov for forsterkningstiltak. Det vil dessuten fjerne konfliktnivået mellom kommunene og Bufetat i slike spørsmål. Samtidig vil en omlegging føre til økte kostnader i kommunene, fordi kommunene må dekke alle utgiftene til forsterkning. Det kan også føre til større forskjeller mellom kommunene, når det gjelder hva slags forsterkningstiltak som benyttes.

Feil tiltak, for eksempel i form av mangelfull forsterkning, kan ha store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Den totale samfunnsøkonomiske kostnaden ved feil (eller for svakt) barneverntiltak er langt større for samfunnet samlet sett, enn hva det vil være for kommunene isolert. Konsekvensene rammer først og fremst barnet. Men feil barneverntiltak kan også utløse betydelige kostnader over tid som må dekkes av staten. Fullt kommunalt finansieringsansvar gir derfor en risiko for en samfunnsøkonomisk for lav investering i gode tiltak for det enkelte barn.

Dette er imidlertid hensyn som må balanseres. Et delt finansieringsansvar, som i dag, kan som omtalt over føre til unødvendig faglig uenighet mellom forvaltningsnivåene, men også til for høy etterspørsel etter omfattende tiltak og forsterkninger. Økningen i omfanget av forsterkede hjem kan være et tegn på dette. Økningen i utgiftene til fosterhjem er vanskelig bærekraftig over tid. På den annen side vil kommunene med dette forslaget i større grad selv kunne vurdere barnets og fosterforeldrenes behov for godtgjøring, og se det i sammenheng med den veiledning og oppfølging fosterhjemmet har behov for.

En avvikling av refusjonsordningen er i tråd med regjeringens melding til Stortinget om fosterhjemsomsorgen⁷⁸, der en av anbefalingene er at refusjonsordningen avvikles, og at midlene overføres til kommunen.

Vista Analyse anbefaler å avvikle refusjonsordningen når kommunene overtar det helhetlige ansvaret for fosterhjemmene, men forutsetter at det samtidig gjøres noe med systemet for fosterhjemmenes rammevilkår, eksempelvis ved standardiserte satser for godtgjøring, ny beregning av arbeidsgodtgjøring og begrensninger i hvor lenge frikjøpet skal vare.⁷⁹ Spørsmålet om standardiserte satser for godtgjøring er omtalt i

⁷⁸ Meld. St. 17 (2015-2016) *Trygghet og omsorg. Fosterhjem til barns beste.*

⁷⁹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Rapport nr. 2015/51

Stortingsmeldingen om fosterhjem. Forslaget er at kommunene i samarbeid med KS utarbeider veiledende satser for godtgjøring, utgiftsdekning og eventuelt rammeverk for frikjøp av fosterforeldre fra ordinært arbeid. Videre er det forslag om at fagdirektoratet utarbeider faglige retningslinjer for vurdering av forsterkningstiltak ut fra barnets behov og omsorgsoppgavens omfang, blant annet når frikjøp kan være aktuelt.

Departementet foreslår etter dette at dagens statlige ansvar for å dekke en andel av kommunens utgifter til fosterhjem oppheves. Dette innebærer endringer i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Forslaget innebærer at kommunen har det fulle ansvaret for finansiering av disse fosterhjemmene, jf. barnevernloven § 9-1, jf. § 8-4.

6.5.5.2 Delt finansieringsansvar for spesialiserte fosterhjem

I kapittel 6.5.4 foreslår departementet at andrelinjetjenesten beholder ansvaret for enkelte spesialiserte hjem. Spesialiserte hjem er å forstå som et substitutt til institusjonsplasseringer, og forslaget som ligger til grunn innebærer at Bufetat kan styre og avgrense bruken av disse hjemmene til nærmere definerte målgrupper. Departementet foreslår derfor at finansieringen av spesialiserte fosterhjem innrettes som finansieringen av institusjoner, det vil si et delt finansieringsansvar mellom andrelinjetjenesten og kommunene. Kommunene betaler egenandeler som differensieres med hensyn til plasseringens kostnader. Departementet peker også på hensynet til at finansieringsordningene i barnevernet bør være oversiktlige.

Departementet foreslår at statens finansieringsansvar og hjemmelen for å kreve egenandel fra kommunen når andrelinjen tilbyr fosterhjem som alternativ til institusjon, tas inn i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Det vises til lovforslaget med merknader i kapittel 15 og 16. Nivået på kommunenes egenandel og hvor lenge staten skal ha et betalingsansvar, må vurderes nærmere, blant annet opp mot nivået på kommunenes egenandel ved institusjonsplasseringer og kommunens kostnader til egne fosterhjem. Satsene vil bli fastsatt av departementet på bakgrunn av de årlige budsjettbehandlingene.

6.5.6 Bruk av private aktører på fosterhjemsområdet

6.5.6.1 Bakgrunn

De siste årene har det vært en sterk vekst i bruken av private aktører i barnevernet. I dag utgjør de private, både kommersielle og ideelle, en viktig del av tjenestetilbudet i barnevernet. Aktørene opererer innenfor både institusjons-, fosterhjems- og hjelpetiltaksområdet. Fosterhjem rekrutteres i dag både av staten, kommuner og av private aktører. Det har de siste årene vært en betydelig økning i kostnadene til fosterhjem tilknyttet private aktører. Fra 2012 til 2014 har statens utgifter til fosterhjem fra private leverandører økt fra 394 mill. til 649 mill. kroner. De gjennomsnittlige

dagsprisene er høyere for fosterhjem tilknyttet private aktører sammenlignet med statlige fosterhjem og forsterkede kommunale fosterhjem.⁸⁰ Se også kapittel 6.3.2.

Finansieringsordningen er i dag slik at kostnader til fosterhjem over den kommunale egenandelen (p.t. 31 500 kroner per måned.) dekkes av staten. Det gir begrensede insentiver for kommunene til å holde kostnadene nede. Dette kan ha bidratt til en utvikling som har gått i retning av økt bruk av forsterkede, dyre, fosterhjem levert av private. Bufetat har kjøpt fosterhjem av private fosterhjemsaktører, som i dag rekrutterer familier ved å gi rammebetingelser langt over det kommunene tilbyr. Vista Analyse hevder at de private leverandørene i for stor grad, har fått lov til å sette vilkårene for konkurransen om å knytte til seg fosterforeldre⁸¹. De omtaler fosterhjemsmarkedet som lite regulert og av stor kompleksitet. Bufetat har hatt utfordringer med å håndtere situasjonen, selv om etaten hittil har vært enekjøper av disse tjenestene. Utviklingen er uheldig for kostnadsutviklingen i barnevernet, men kan også føre til at enkelte barn får et mer omfattende tilbud enn det har behov for.

6.5.6.2 Departementets vurdering

Det er departementets oppfatning at barnevernet er tjent med at det finnes flere aktører, både offentlige og private, som tilbyr tjenester og tiltak. Brukt på riktig måte vil dette kunne gi gevinster i form av bedre kvalitet og lavere kostnader.

I dette høringsnotatet foreslås det å gi kommunene økt finansieringsansvar for fosterhjemstiltak, blant annet gjennom avvikling av refusjonsordningen for forsterkning av kommunale fosterhjem. Dermed får kommunene et større økonomisk ansvar for forsterkningstiltakene de iverksetter, og de får sterkere økonomiske insentiver til å velge kostnadseffektive tiltak. Det er rimelig å forvente at de private aktørene vil justere sitt tilbud når markedsbetingelsene endres. Hvordan kostnadene vil utvikle seg, vil likevel avhenge av hvor presset kommunene vil være med å finne fosterhjem, hvor gode de vil være til å skaffe egne kommunale fosterhjem og hvilken forhandlingsposisjon de har.

Når ansvaret for rekruttering og finansiering av fosterhjem overføres til kommunene, vil kommunenes egen rekruttering foregå i konkurranse med de private. Det vil fremdeles være en relativt sett høy etterspørsel etter fosterhjem, og tilbudet av fosterhjem vil fortsatt være begrenset. Noen kommuner kan komme i en presset situasjon når de skal finne fosterhjem. De private aktørene vil også i fremtiden ha betydelig forhandlingsmakt overfor kommunene, for eksempel ved reforhandling av betingelser når behovene for barn som er plassert i fosterhjem endres. Dette er prisdrivende mekanismer. Departementet mener det er viktig at kommunene settes i

⁸⁰ I følge Deloitte (2014). *Evaluerings av fosterhjem med forsterkningstiltak- bruk, kvalitet og kostnad*, var de gjennomsnittlige dagsprisene i 2013 på cirka 1 300 - 1 400 kroner for forsterkede kommunale fosterhjem, cirka 2 300 - 2 700 kroner for statlige familiehjem og cirka 3 000 - 3 600 kroner for fosterhjem tilknyttet private leverandører. Til sammenligning har ordinære kommunale fosterhjem dagspriser fra 500 kroner.

⁸¹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

stand til å være en sterk forhandlingspart, som i praksis har mulighet til å styre egne kostnader på fosterhjemsområdet.

Det skal være samsvar mellom barns behov, og det tilbudet de får. Utviklingen de siste årene gir god grunn til å tro at rammevilkårene for private aktører er uheldig innrettet. Det må unngås at de utfordringene Bufetat har hatt på fosterhjemsområdet blir overført til kommunene.

Departementet ønsker derfor å utrede ulike former for innretning av private aktørers rammevilkår, særlig på fosterhjemsområdet, med sikte på at tydeligere rammer skal være på plass før ny ansvarsdeling mellom stat og kommune trer i kraft. Målet er å unngå at kommunenes utgifter blir uforholdsmessig høye, samt sikre at det er kommunene, og ikke de private aktørene, som i realiteten setter standarden for hvor omfattende enkelttiltak skal være.

Barn skal gis et best mulig tilbud innenfor de gitte ressursene. Som et bidrag til dette skal det fortsatt legges til rette for private aktører på fosterhjemsområdet og et mangfold av tilbydere. Det bør ses hen til rammebetingelser som allerede foreligger innenfor andre offentlig finansierte velferdstjenester der private aktører opererer, men innretningen må tilpasses barnevernet.

6.5.7 Kompetanse

En forsvarlig oppgaveoverføring forutsetter en plan for kompetanse- og kvalitetsutvikling i det kommunale barnevernet, se kapittel 12. En slik plan vil kunne bidra til å redusere risikoen for svikt i kommunene og til å utjevne uønsket variasjon mellom kommunene. Planen bør ha et særskilt fokus på fosterhjemsområdet, i og med at kommunene her vil få et langt større ansvar enn det de har i dag. For å sikre at vi i fremtiden har tilstrekkelig antall fosterhjem med god kvalitet, bør planen hvile på en forutsetning om at faglig oppfølging og veiledning, og ikke økonomiske ytelser, skal være den fremste motivasjonsfaktoren for fosterforeldre. Dette er nødvendig for å møte utfordringen med å rekruttere og beholde fosterforeldre som kan ivareta omsorgen for barn med ulike utfordringer. Fosterforeldrene må være motiverte og mottakelige for veiledning, og fosterforeldrene må få oppfølging under hele fosterhjemsoppgavetiden.

Kompetansemiljøet på fosterhjem i fagdirektoratet må videreutvikles. Et spisskompetansemiljø er nødvendig når kommunene skal overta en stor del av oppgavene på fosterhjemsområdet. For å kunne ha en klarere og mer kraftfull rolle som faglig premissleverandør på fosterhjemsområdet, må fagdirektoratet styrkes. En sentral oppgave vil være å definere overordnede, faglige rammer på fosterhjemsområdet. Dette må bygge på oppdatert kunnskap i Norge og internasjonalt om hva som er godt fosterhjemsarbeid.

6.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.6.1 Konsekvenser for staten

Bufetat brukte i 2015 om lag 200 mill. kroner på rekruttering, opplæring og generell veiledning av kommunale fosterhjem, i tillegg til om lag 50 mill. kroner til formidling og andre oppgaver knyttet til fosterhjemstjenesten, herunder behandling av refusjonssøknader fra kommunene. Bufetats totale utgifter til statlige beredskapshjem og familiehjem, samt fosterhjem tilknyttet private aktører, var om lag 1 600 mill. kroner. Bufetat vil få reduserte utgifter på fosterhjemsområdet som følge av ansvarsoverføring til kommunene. Bufetat vil fortsatt ha utgifter til blant annet beredskapshjem og spesialiserte fosterhjem, nasjonale rekrutteringskampanjer og til å opprettholde et spisskompetansemiljø.⁸² Ved et redusert behov for statlige familiehjem, vil disse utgiftene reduseres tilsvarende.

En overføring av rekrutteringsansvaret og ansvaret for nødvendig opplæring og generell veiledning fra staten til kommunene vil også medføre omstilling i Bufetat. Det vil ta noe tid å fase ut de faste kostnadene i Bufetat, jf. omtalen av omstillingskostnader i kapitlet om institusjoner.

Forslagene innebærer omstilling av Bufetats regionale fosterhjemstjenester. Oppgaveoverføringen vil kunne få arbeidsrettslige konsekvenser på fosterhjemsområdet, blant annet gjennom spørsmål om hvorvidt oppgaveoverføringen vil innebære virksomhetsoverdragelse.

6.6.2 Konsekvenser for kommunene

Forslagene til endret oppgave- og finansieringsansvar på fosterhjemsområdet vil gi kommunene økte utgifter tilknyttet rekruttering av fosterhjem, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem, økt finansieringsansvar for forsterkede kommunale fosterhjem, statlige spesialiserte fosterhjem og beredskapshjem.

Kommunene skal kompenseres over kommunerammen for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver på fosterhjemsområdet. Som lagt til grunn i Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, skal overføring av oppgaver til kommunene følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Departementet vil ha dialog med kommunesektoren om en hensiktsmessig overføring av oppgaver, og endelig forslag til kompensasjon vil vurderes nærmere og fremmes i den ordinære budsjettprosessen. Det vil bli tatt høyde for at kommunene allerede er finansiert for å betale en egenandel for fosterhjem tilbudt av Bufetat. Vi viser til kapittel 14 for ytterligere omtale av hvordan kommunene vil kompenseres. Det som ikke overføres til kommunene, skal finansiere gjenværende statlige oppgaver.

Kommunene vil få overført midlene som ligger i dagens refusjonsordning, om lag 385 mill. kroner. En positiv effekt av at refusjonsordningen avvikles, er at kommunene vil ha insentiver til kostnadsbegrensning som de ikke har i dag. I tillegg vil det gi

⁸² Lokalisert i Bufdir.

effektivitetsgevinster, siden refusjonsordningen oppleves som tidkrevende og byråkratisk av både Bufetat og kommunene.

Bufetat har i dag stordriftsfordeler i arbeidet med rekruttering, opplæring og generell veiledning. Omleggingen innebærer at hver enkelt kommune, eventuelt gjennom et interkommunalt samarbeid⁸³, vil måtte opparbeide seg den nødvendige kunnskapen og kapasiteten for å løse oppgaveansvaret. Når mange kommuner skal bygge opp samme kompetanse og gjøre det én aktør gjør i dag, vil dette innebære at den samlede ressursbruken til rekruttering, opplæring og veiledning i barneverntjenestene vil øke. Dette som følge av at stordriftsfordeler forsvinner.

Kommuner som ikke klarer å rekruttere et tilstrekkelig antall ordinære fosterhjem, enten gjennom egen rekrutteringsinnsats eller gjennom samarbeid med andre kommuner, må kjøpe fosterhjem av private aktører. Departementet viser i denne forbindelse til behovet for å tydeliggjøre de private aktørenes rammevilkår, slik at kommunene settes i stand til å være en sterk forhandlingspart som i praksis har anledning til å styre egne kostnader på fosterhjemsområdet.

Departementet antar at forslaget om å overføre ansvaret for godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn fra fosterhjems kommunen til omsorgskommunen ikke vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, men kun omfordeling av utgifter mellom kommunene.

6.6.3 Konsekvenser for private aktører

Ny ansvarsdeling vil få økonomiske konsekvenser for private leverandører. Hvorvidt de vil oppleve høyere eller lavere etterspørsel enn i dag, vil avhenge av hvordan kommunene velger og evner å løse sitt rekrutteringsansvar. Konsekvensene for de private aktørene vil også avhenge av eventuelle endringer i rammevilkår for aktørene.

Departementet vil ta konkrete forslag videre etter høringsrunden, med det siktemål å ha det klart innen strukturreformen i barnevernet settes i verk. Målet er en mer effektiv ressursbruk, samfunnsøkonomisk sett, og et samlet bedre tjenestetilbud til barna. Det skal være samsvar mellom barns behov, og det tilbudet de får.

6.6.4 Konsekvenser for barn, unge og familiene deres

Forslagene på fosterhjemsområdet vil gi kommunene økte insentiver til tidlig innsats og forebygging, for å unngå kostbare omsorgsplasseringer senere og redusere behovet for fosterhjem. Lykkes man med dette vil det gi bedre livskvalitet for barn og familier, og lavere kostnader for samfunnet som helhet.

⁸³ Vista Analyses undersøkelser (rapport nr. 2015/51) viser at samarbeid om rekrutteringen av fosterhjem er viktig for nær samtlige av barnevernlederne i tjenester med opp mot 30 ansatte, mens andelen er klart lavere for de aller største tjenestene (mer enn 30 ansatte). En kommune med 20 000 innbyggere har 18-24 ansatte i sine barneverntjenester.

Kommunalt rekrutteringsansvar vil også kunne medføre flere plasseringer i familier og nettverk, og i barnets nærmiljø. Riktige plasseringer i slike hjem kan gi barna et mer stabilt opphold i fosterhjemmet enn i øvrige hjem.

Videre vil kommunalt rekrutteringsansvar også gi kommunene insentiver til å følge opp fosterhjemmene på en bedre måte, siden kommunene selv må skaffe nye hjem ved brudd i plasseringene eller dersom fosterhjem ikke ønsker andre plasseringer senere.

På den annen side vil økt kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet kunne skape større forskjeller i tilbudet mellom kommuner sammenliknet med i dag. Noen kommuner vil for eksempel kunne være mer effektive i rekrutteringen av fosterhjem enn Bufetat er i dag, noe som kan gi kortere ventetid og riktigere plasseringer for barna i disse kommunene. Andre kommuner vil kunne oppleve utfordringer med å rekruttere fosterhjem. Dersom barn med behov for fosterhjem ikke får et egnet hjem til rett tid, vil konsekvensene for barn, familier og samfunnet som helhet bli negative på kort og lang sikt.

Det er viktig å unngå at organisatoriske endringer fører til uheldige konsekvenser for barn som mottar barneverntiltak på ikrafttredelsestidspunktet. Dette gjelder særlig barn som er plassert i statlige og private fosterhjem. Departementet vil vurdere en overgangsordning for disse tilfellene som sikrer at ingen barn må flytte som følge av reformen.

7 Institusjonene

7.1 Innledning

I dette kapitlet foreslås endringer på institusjonsområdet. Forslagene skal underbygge målet om at barn og unge med behov for institusjonsplass skal få god og virksom hjelp. Dette innebærer at de må få tiltak som er tilpasset deres individuelle behov for omsorg og behandling.

Vurderingene tar utgangspunkt i at det er få barn som plasseres i institusjon hvert år. Dette er ofte barn med store og sammensatte behov, som det kreves høy grad av kompetanse for å ivareta. Institusjonsområdet er derfor i utgangspunktet et tiltaksområde som oppfyller kriteriene for andrelinjetjenestens ansvarsområde, se nærmere omtale i kapittel 5. Forslagene i dette kapitlet bygger derfor på at staten fortsatt skal ha et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet. Endringene som foreslås skal bidra til at kommunens vurderinger av barnets behov tillegges større vekt ved valg av institusjonsplass. Forslagene skal legge til rette for at institusjonstilbudet utvikles til å samsvare bedre med kommunens etterspørsel og barnas behov.

Kapitlet må ses i sammenheng med kapittel 8 om akutttilbudet og spørsmålet om organiseringen av Bufetat i kapittel 11.

7.2 Dagens regler

Det følger av barnevernloven § 5-1 at Bufetat har ansvaret for institusjoner etter loven. Bufetat kan ivareta ansvaret både ved å etablere og drive egne institusjoner, samt ved å inngå avtale om bruk av private eller kommunale institusjoner. Private og kommunale institusjoner skal være godkjent av Bufetat, jf. barnevernloven § 5-8.⁸⁴ Statlige institusjoner skal ikke godkjennes, men skal kvalitetssikres av Bufetat.

Etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a) skal Bufetat *"etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet"*. Staten plikter etter denne bestemmelsen å tilby kommunen et egnet plasseringstiltak til det enkelte barnet. Bistandsplikten har nær sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet etter barnevernloven § 5-1 og § 5-8. Bufetats ansvar innebærer at alle barn som har behov for en institusjonsplass får et forsvarlig institusjonstilbud i tråd med det enkelte barnets behov.

Det er kommunen som avgjør både om et barn skal plasseres utenfor hjemmet og om barnet skal plasseres i fosterhjem eller i en institusjon. Dette kan enten skje gjennom vedtak om frivillig plassering (barnevernloven § 4-4) eller ved å fremme sak for fylkesnemnda (barnevernloven § 7-10)⁸⁵, som har ansvar for å treffe vedtak om tvangsplassering. Det er kommunen som gjennom sin utredning av barnet har ansvar

⁸⁴ Institusjonen kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med barnevernloven og ellers drives på en forsvarlig måte. Nærmere regler om godkjenning er gitt i egen forskrift.

⁸⁵ Kommunen ved barnevernleder kan også fatte midlertidige vedtak i akuttsituasjoner jf. § 4-6

for at det faglige grunnlaget for beslutningene er forsvarlig. Det er dermed kommunen som avgjør⁸⁶ hvilke og hvor mange barn som skal ha et institusjonstilbud.

Det følger av dagens ansvarsfordeling at kommunen har det avgjørende ordet med hensyn til *om* barnet har behov for institusjonsplass, mens Bufetat har det avgjørende ordet med hensyn til *hvilket* institusjonstilbud som tilbys det enkelte barnet.⁸⁷ For å sikre at barnet tilbys en institusjonsplass som ivaretar barnets behov for omsorg og behandling, er Bufetat avhengig av kommunens vurderinger av barnets behov. Samtidig er det Bufetat som, gjennom sitt ansvar for institusjonstilbudet, har best oversikt over tiltaksapparatet. Ved vurderingen av hvilken institusjonsplass barnet skal tilbys, skal Bufetat bygge på kommunens vurderinger og utredninger av barnets behov.

Riktige institusjonsplasseringer forutsetter i noen tilfeller ytterligere informasjon om barnet. I slike tilfeller vil staten måtte foreta en egen kartlegging av barnets behov. Dess mer differensiert institusjonstilbudet er, dess større krav må det stilles til de faglige vurderingene i forbindelse med en plassering, slik at barnet får det best tilpassede tilbudet. Bufetats nasjonale inntaksteam (NIT) foretar slike kartlegginger ved atferdsplasseringer (plasseringer etter barnevernloven § 4-24).

Ved atferdsplasseringer kan fylkesnemnda bare fatte vedtak dersom institusjonen er faglig og materielt i stand til å tilby barnet tilfredsstillende hjelp ut fra formålet med plasseringen. Ved atferdsplasseringer er det fylkesnemnda som avgjør plasseringssted i det enkelte tilfellet. Fylkesnemnda kan også stille vilkår om en bestemt institusjonsplass ved vedtak etter barnevernloven § 4-12 (omsorgsovertakelser). Dersom fylkesnemnda stiller vilkår om en bestemt institusjonsplass, er dette bindende for både Bufetat og kommunen. Det er kommunen som fremmer sak for fylkesnemnda, og som er den offentlige parten i saken.

Kommunen betaler en egenandel ved institusjonsplasseringer jf. barnevernloven § 9-5. Egenandelen (2016) utgjør 66 900 kroner per måned per barn. Dette utgjør om lag 20-30 prosent av kostnadene ved et institusjonsopphold. Kostnadsnivået er ulikt for henholdsvis atferds-, omsorgs- eller akuttinstitusjoner. Staten betaler utgiftene som overstiger egenandelen, jf. barnevernloven § 9-4.

Barnevernloven stiller krav til kvalitet og rettssikkerhet i barneverninstitusjoner jf. barnevernloven §§ 5-9 og 5-10. Fylkesmannen fører tilsyn med at institusjonene oppfyller kravene som følger av regelverket, jf. barnevernloven § 5-7. Nærmere regler om godkjenning, kvalitet og internkontroll, beboernes rettigheter og plikter samt tilsyn er gitt i egne forskrifter.

⁸⁶ Det er fylkesnemnda som avgjør i tvangssaker.

⁸⁷ Dette prinsippet fremgår av Betalingsrundskrivet (Q-06/2007) og er nærmere utdypet i Prop 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*.

7.3 Om dagens institusjonstilbud

7.3.1 Fakta om institusjonstilbudet

I 2014 fikk 1 863 barn og unge i barnevernet et institusjonstiltak. Dette utgjør om lag fire prosent av barn og unge med tiltak fra barnevernet. Til enhver tid er det om lag 900 barn på institusjon.⁸⁸

Barn som oppholder seg på institusjon har ofte store og komplekse behov. Mange har vært utsatt for mangelfull omsorg, og kan ha vært utsatt for vold og overgrep. I noen tilfeller har barna utviklet atferdsvansker og rusmisbruk. I en nylig fremlagt forskningsrapport fremgår det at 70 prosent av ungdom i institusjon har minst én psykisk lidelse.⁸⁹ Noen kan utgjøre en fare for seg selv, andre barn og samfunnet. Nærmere 90 prosent av barna på institusjon er over 13 år. I underkant av 60 prosent er gutter.⁹⁰

Både i Norge og internasjonalt har institusjonsutviklingen gått fra store institusjonsenheter med langtidsopphold, til små enheter hvor ungdommer kun har opphold i kortere tidsrom. I følge Bufdir oppholder om lag 63 prosent av omsorgsplasserte barn seg på institusjonen i inntil 1 år.⁹¹

Institusjonstilbudet er differensiert etter ulike målgrupper; hovedskillelinjene går mellom akutt plasseringer (12 prosent), omsorgsplasseringer⁹² (65 prosent) og atferdsplasseringer, herunder rusplasseringer (22 prosent).⁹³ Det er store geografiske forskjeller i tilgangen på institusjoner for de ulike målgruppene. Mens Sør-Østlandet har et omfattende og differensiert tilbud, finnes det ingen institusjoner for atferdsplasseringer og kun én omsorgsinstitusjon nord for Tromsø. Det er også svært få institusjonsplasser i alle kategorier på Nord-Vestlandet og i deler av Midt-Norge.

Om lag 55 prosent av institusjonsplassene drives av private og ideelle aktører.⁹⁴ Det er både ideelle og kommersielle aktører i markedet for institusjonstjenester. Bruken av private leverandører er størst når det gjelder plassering av barn etter atferdsbestemmelsene og særlig innenfor rusplasseringer. Det er også geografisk variasjon i hvor private institusjoner er etablert. I Bufetats Region Nord er det kun tre private institusjoner, mens det er 25 i Bufetats Region Øst. I Region Sør, Vest og Midt-Norge er det henholdsvis 13, 16 og 12 private institusjoner. De statlige institusjonene

⁸⁸ Tallene er hentet fra Bufdir (2015). Tallene inkluderer ikke omsorgssentre. Tallene eller institusjonsbruk i Oslo kommune.

⁸⁹ Kanyed, N. m.fl. NTNU (2015). *Resultater fra forskningsprosjektet Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*.

⁹⁰ Backe-Hansen (red.) (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. NOVA rapport 21/11

⁹¹ Tallene gjelder alle barn plassert etter omsorgshjemler, der oppholdet ble avsluttet i 2014. I følge Bufdir er en del av disse plassert på statlige akuttinstitusjoner. Andelen med kortvarig opphold blir dermed sannsynligvis noe høy.

⁹² Omfatter både frivillige plasseringer og omsorgsovertakelser

⁹³ Tallene er hentet fra Bufdir (2015) og gjelder fordeling i målgrupper av barn som er plassert i barneverninstitusjon.

⁹⁴ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

er jevnere fordelt, med ni institusjoner i regionene Øst, Vest og Midt-Norge, fem institusjoner i Region Sør og syv institusjoner i Region Nord.

7.3.2 Om faglige krav til institusjonstilbudet

Barneverninstitusjonene skal gi forsvarlig omsorg og behandling som virker. Tilbudet har gjennom de siste 10-15 årene vært gjenstand for en betydelig kvalitetsutvikling. Krav til kvalitet og internkontroll, godkjenning, ivaretagelse av beboernes rettigheter og plikter samt fylkesmannens tilsyn med institusjonene, ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn. Kvalitetsforskriften krever at institusjonene skal ha en definert målgruppe og en formulert målsetting for sin faglige virksomhet. Metodene som anvendes ved institusjonen skal være faglig og etisk forsvarlige, tilpasset institusjonens målgruppe og målsetting, og metodene skal være forankret i allment anerkjent fagteori. Barna skal ikke plasseres på institusjoner der de utsettes for negativ og skadelig påvirkning fra andre, og institusjonen skal ivareta barns og ansattes behov for sikkerhet og trygghet.

Mange land har satset store ressurser på å utvikle nasjonale standarder for institusjonsbehandling i barnevernet. Det er et økende krav om spesialisering, og til at kvaliteten ved institusjonstiltakene må bli bedre. Gjennomgående i institusjonsforskningen er at selv om institusjonsopphold generelt kan gi positive resultater for noen ungdommer, kan opphold også ha manglende effekt eller bidra til økte problemer, spesielt gjennom negativ påvirkning fra andre ungdommer på institusjon. Bufdir fremholder, med støtte i internasjonal forskning, at målgruppedifferensiering og spesialiserte institusjoner er en grunnleggende premiss for å forebygge negativ læring blant barna.

Samtidig er det ofte viktig at barn ivaretas i et tiltak ikke langt fra hjemmet sitt. Dette er viktig for å kunne jobbe godt med familien og barnets nærmiljø, slik at barnet ikke opplever unødige relasjonsbrudd, for eksempel ved å måtte bytte skole. Videre påvirkes ungdommenes utvikling og fungering etter avsluttet institusjonsopphold sterkt av hjemmemiljøet de vender tilbake til, spesielt venner, familie og skolesituasjon. Dette innebærer at en relativt stor del av innsatsen som gjøres for å lykkes, uansett må settes inn *etter* avsluttet institusjonsopphold, uavhengig av oppholdstid i institusjon.

7.4 Bakgrunnen for forslaget

7.4.1 utfordringer

Vista Analyse har vurdert utfordringer i institusjonstilbudet som har sammenheng med dagens ansvarsdeling mellom stat og kommune. Vista Analyse stiller spørsmål ved om valget av institusjonsplass til det enkelte barn i tilstrekkelig grad sikrer barnets beste. Denne bekymringen begrunnes med at tilbudet av institusjonsplasser er for dårlig, og at kommunene og Bufetat har ulike insentiver ved valg av institusjonsplass. Dette fører ifølge Vista Analyse til samhandlingsutfordringer og svak utgiftskontroll. I det følgende utdypes Vistas vurderinger.

For dårlig tilbud av institusjonsplasser

Etter Vista Analyses vurdering er det største problemet i dag at tilbudet av institusjonsplasser ikke dekker behovene til barna og deres familier i tilstrekkelig grad. Problemet er størst i de områdene der antallet institusjoner er lite, som i Nord-Norge og i grisgrendte strøk. Samtidig opplever barnevernledere også i mer sentrale strøk dette som et problem. Vista mener at dette kan ha sammenheng med hvordan Bufetat fordeler plassene, om samhandlingen mellom stat og kommune samt Bufetats saksbehandlingstid og avstand til barnet. Vista peker også på at det kan skyldes at forventningene er høyere der tilbudet i utgangspunktet er bedre, og at problemet dermed ikke bare handler om antall institusjonsplasser.

Mangelen på tilgjengelige og tilstrekkelig tilpassede institusjonsplasser kan føre til feilplasseringer og flyttinger. I tillegg kan barna bli plassert langt unna hjemkommunen, noe som gjør det vanskeligere å gjennomføre samvær, og mer krevende for kommunen å følge opp barnet. Mangelen på egnede plasser gjør også at barna må vente lenger i akuttiltak og andre midlertidige tiltak.

Utfordringene med å plassere barn er langt mindre i omfang innenfor institusjonstilbudet enn på fosterhjemsområdet, men oppleves som alvorlig av kommunene når det inntreffer.

Samhandlingsutfordringer

Som vist ovenfor er det i dag kommunene som avgjør om barnet skal på institusjon, mens staten finansierer størstedelen av utgiftene ved plasseringen. Staten har dermed liten kontroll over egne utgifter. Vista Analyse peker på at det oppstår samhandlingsproblemer mellom Bufetat og kommunene, fordi finansieringsansvaret er fordelt ulikt fra oppgaveansvaret. Systemet innebærer at kommunene i mindre grad enn Bufetat vil vektlegge pris ved valg av institusjonsplass. Kommunene vil i større grad legge vekt på geografisk plassering og det faglige innholdet. Dette kan skape uenighet og samhandlingsproblemer mellom Bufetat og kommunene, for eksempel dersom kommuner som ønsker en plass i en bestemt privat institusjon ikke får det, fordi Bufetat tilbyr et statlig alternativ som Bufetat vurderer som faglig likeverdig.

Vistas funn er langt på vei i samsvar med oppsummeringen av utfordringene på institusjonsområdet i Prop 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, basert på evalueringen av forvaltningsreformen fra 2012.⁹⁵ I proposisjonen oppsummeres hovedutfordringene på institusjonsområdet som mangelfull differensiering av institusjonstilbudet i deler av landet og samhandlingsutfordringer mellom stat og kommune ved vurdering av tiltak og plassering til det enkelte barnet. For å bedre samhandlingen mellom stat og kommune ved institusjonsplasseringer, foreslo departementet i Prop 106 L å skape likere økonomiske insentiver for stat og kommune

⁹⁵ Backe- Hansen (red.) (2011). *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*. Oslo: NOVA rapport 21/11

og økte kommunale egenandeler samt tydeligere grenser mellom Bufetats og kommunenes faglige ansvarsområde. Dette er fulgt opp gjennom egenandelsøkninger og avvikling i Bufetat av oppgaver som barnevernloven ikke legger til etaten.

Utgiftskontroll og effektiv ressursutnyttelse

Høy kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner er et styringskrav⁹⁶ for Bufetat og innebærer et krav om at en høy andel av institusjonsplassene skal benyttes til enhver tid. Dette bidrar til å redusere gjennomsnittskostnadene per barn i statlige institusjoner. Dersom en like god plass ved en privat institusjon med lavere pris velges bort, blir imidlertid institusjonstilbudet som helhet dyrere enn nødvendig og dermed mindre effektivt enn det kunne vært.

Vista Analyse påpeker at eksisterende kostnadsforskjeller mellom statlige og private institusjoner ikke kan forklares med kvalitetsforskjeller. Prisforskjellene skyldes i hovedsak at staten har høyere utgifter til pensjons- og arbeidstidsordninger. Det at staten velger institusjonsplass til det enkelte barn, har gjort det mulig å opprettholde ulike rammevilkår i statlige og private institusjoner.

Vista Analyse mener også at Bufetat, fordi de statlige institusjonene sikres belegg, har svært svake insentiver til innovasjon og til å tilpasse tilbudet etter kommunenes etterspørsel. Det er også en risiko for at de statlige institusjonene blir prisdannende i markedet, og at de da indirekte bidrar til å øke prisene, også i den private delen av markedet, uten at det stilles kvalitetskrav som står i henhold til kostnadene.

Sammenhengen mellom tilbudet av institusjonsplasser og dagens system for valg av institusjonsplass til det enkelte barn

Det er ifølge Vista Analyse uklart om det er mangel på potensielle leverandører, budsjettrestriksjoner eller markedsorganiseringen som er årsaken til den observerte knappheten på tilpassede institusjonsplasser i barnevernet. De stiller spørsmål ved om det begrensede tilbudet er en konsekvens av Bufetats krav om høy kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner. Vista Analyse peker på at man oppnår høy kapasitetsutnyttelse ved å favorisere statlige institusjoner, og tillate lenger ventetid og flere feilplasseringer, enn det som kunne vært forenlig med en lavere kapasitetsutnyttelse. Vista fremholder at en bedre markedsregulering på dette området potensielt kan gi flere plasser, eller bedre kvalitet, gitt dagens ressursinnsats.

7.4.2 Mål og premisser for endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune

Departementets hovedmål med endringer på institusjonsområdet er at flere barn og unge med behov for institusjonsplass skal få hjelp som virker. Dette innebærer at de må få tiltak tilpasset deres individuelle behov. Det er mange faktorer som påvirker hvorvidt et tiltak er godt tilpasset. Først og fremst handler det om kvaliteten i tilbudet som gis barnet mens det befinner seg på institusjonen. Kvalitet dreier seg både om at

⁹⁶ Styringskravene er en funksjon av at Bufetat er rammestyrte. Bufetat har i tildelingsbrev gjennom årene fått ulike utforminger av kravene til kapasitetsutnyttelse.

barnet tildeles en plass som ivaretar deres individuelle behov, og at det er en god sammensetning av barn på institusjonen. I tillegg er det vesentlig at barnet får tilbudet innen rimelig tid. Dersom tiltaket ikke gir virksom og god hjelp i tide oppfylles ikke hensikten med institusjonstilbudet.

De videre vurderingene bygger derfor på følgende premisser:

- dagens faglige kvalitet i institusjonstilbudet må opprettholdes og videreutvikles i takt med ny kunnskap
- barn og unge må bli tildelt en plass som ivaretar deres behov. Dette innebærer at det også tas hensyn til beboersammensetningen på institusjonen.

En forutsetning for at barn og unge skal få et godt institusjonstilbud tilpasset deres behov er at ressursene på området brukes effektivt. Med effektivitet menes i denne sammenheng at midlene i institusjonsbarnevernet i størst mulig grad skal tilfalle barna og brukes til å dekke deres behov. Effektiv ressursbruk fordrer da helhetlig planlegging av tilbudet, god drift av statlige institusjoner og god kvalitet i anskaffelsen av private institusjonsplasser. Det handler blant annet om utnyttelse av stordriftsfordeler i produksjonen av en så spesialisert tjeneste som institusjonstilbudet er. Det handler videre om kartleggingen og ivaretagelsen av det enkelte barnets behov gjennom medvirkning, utredning og oppfølging av barnet.

Vi vet at den geografiske nærheten mellom barnets hjemsted og institusjonen kan ha betydning for barnets utbytte av et institusjonsopphold. Norges geografi og spredte befolkning tillater imidlertid ikke at alle barn kan ha en institusjon i nærheten, dersom man samtidig vil ha et godt og tilpasset institusjonstilbud. Årsaken er at det hvert år er relativt få barn med behov for et institusjonstilbud. En for stor vektlegging av geografisk spredning av institusjoner kan gå på bekostning av variasjonen og kvaliteten i institusjonstilbudet. Ved organiseringen av institusjonstilbudet er det derfor nødvendig å legge større vekt på innholdet i tilbudet og tilgjengelighet når barnet har behov for plass, enn kommunenes geografiske nærhet til institusjonene.

Bruken av institusjoner i barnevernet er redusert over mange år. Bufdir mener at det er lite rom for å redusere antall plasseringer ytterligere. Målet om forebygging av behovet for plasseringer utenfor hjemmet må i hovedsak nås gjennom endringer innenfor andre områder enn institusjonstilbudet. Institusjonsplasseringer er svært dyre, og det er viktig at kommunene ikke gis økonomiske insentiver til å velge bort dette tilbudet der dette er nødvendig for å ivareta barnets behov.

7.5 Departementets vurderinger og forslag

7.5.1 Ansvar for institusjonstilbudet

Etter departementets vurdering er et nasjonalt ansvar for hele institusjonstilbudet en forutsetning for høy kvalitet og videre utvikling av tilbudet. Lav frekvens (få tilfeller) og høye krav til kompetanse, kjennetegner oppgaver som bør legges til et spesialisert tjenestenivå. Departementet viser i den forbindelse til kapittel 5 om hovedlinjer som

gjengir Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordeling, der det heter at staten bør ha ansvaret for oppgaver der god oppgaveløsning forutsetter nasjonale helhetsgrep.⁹⁷ Etter departementets oppfatning er institusjonsbasert hjelp av tilstrekkelig kvalitet en slik oppgave.⁹⁸

Institusjon er et tiltaksområde der hensynet til kvalitet og rettssikkerhet står særlig sterkt. Det er få barn som plasseres på institusjon hvert år. Mange av barna har ofte store og komplekse behov. Å gi barna forsvarlig omsorg og behandling krever høy grad av kompetanse og kvalitet. Et samlet ansvar for institusjonstilbudet gir vesentlige stordriftsfordeler som ikke kan oppnås på annen måte. Departementet mener derfor at det ikke er grunnlag for en generell overføring av statlig oppgaveansvar til kommunene på institusjonsområdet.

Behovet for *faglig sterke* kompetansemiljøer gjelder i institusjonstiltaket, men også for forvaltningsfunksjoner som styring/oppfølging av institusjonstilbudet, anskaffelser og inntak. Målgruppedifferensiering og spesialiserte institusjoner er videre grunnleggende for å forebygge negativ læring blant barna. Institusjonsbarnevernet er så lite at det kreves store opptaksområder for å få et tilstrekkelig klientgrunnlag for målgruppedifferensiering og tilgjengelighet, forsvarlige anskaffelser og drift.

I overkant av 900 barn er i dag til enhver tid på institusjon (eksl. Oslo). Disse fordeler seg på seks ulike målgrupper⁹⁹, som skal ivareta tilstrekkelig differensiering av institusjonstilbudet. En gjennomsnittlig norsk kommune har om lag 12 000 innbyggere.¹⁰⁰ Kommuner av denne størrelsen vil i gjennomsnitt ha om lag seks barn med behov for institusjonsplasseringer årlig, fordelt på ulike målgrupper. Mediankommunen har 5 000 innbyggere. En kommune av denne størrelsen vil i gjennomsnitt plassere to til tre barn på institusjon årlig. Kommunene hver for seg er for små og trenger en andrelinjetjeneste. Dette forutsetter at andrelinjetjenesten fortsatt har ansvar for institusjonstilbudet for kommunene.

Oppgavefordelingsutvalget la til grunn at overføring av oppgaver kun til de største kommunene bør unngås, hvis det vil gå ut over oppgaveløsning i andre deler av landet. Etter departementets vurdering gjelder dette for institusjonstilbudet. Noen av de største kommunene ville i samarbeid med andre kommuner trolig være i stand til å ta over enkelte oppgaver på institusjonsområdet. Men ved å overlate hele eller deler av ansvaret for institusjonstilbudet til de største kommunene, ville forutsetningene for nasjonal planlegging, jevn og høy kvalitet samt forsvarlig inntak svekkes i en slik grad at resten av landet ville risikere å få et substansielt dårligere tilbud. Departementet

⁹⁷ NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

⁹⁸ Vista Analyse legger også dette til grunn

⁹⁹ Bufetat har følgende målgrupper for institusjon: Akutt plasseringer, omsorgsplasseringer for barn mellom 6 og 12 år, omsorgsplasseringer barn mellom 13 og 20 år, atferdsplassering med lav risiko for videre problemutvikling, atferdsplassering med høy risiko for videre problemutvikling, atferdsplassering rus.

¹⁰⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Norden/id752935/>

legger derfor til grunn at andrelinjetjenestens ansvar fortsatt bør gjelde hele landet, men at Oslos særstilling opprettholdes. Departementet foreslår samtidig at det etableres samarbeidsavtaler mellom Bufetat og kommunene som skal bidra til at kommunene i sterkere grad enn i dag opplever at institusjonstilbudet er godt tilpasset deres faglige behov, se nærmere om dette i kapittel 7.5.3 nedenfor.

Departementet legger derfor til grunn at en statlig andrelinjetjeneste fortsatt skal ha plikt til å sørge for at institusjonstilbudet er tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert til å dekke kommunens etterspørsel. Dette innebærer en videreføring av Bufetats ansvar etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a jf. lovens § 5-1 og § 5-8.

7.5.2 Valg av institusjonsplass til det enkelte barn

7.5.2.1 Økt valgfrihet for kommunen

En hovedutfordring på institusjonsområdet er at tilbudet ikke alltid er godt nok tilpasset det enkelte barns behov. Siden det er kommunen som kjenner barnas behov best, foreslår departementet at kommunene gis økt innflytelse på valget av institusjonsplass til det enkelte barn. Samtidig legger departementet til grunn at andrelinjetjenesten fortsatt skal ha ansvaret for at institusjonsplassen som tilbys er egnet for det enkelte barn, se kapittel 7.5.2.2.

Departementet foreslår at den enkelte kommune gis adgang til å velge innenfor andrelinjens tilbud av tilgjengelige, faglig forsvarlige institusjonsplasser, uavhengig av om institusjonen driftes av staten eller en privat aktør. På denne måten vil det bli lagt større vekt på kommunens vurdering av og kjennskap til barnets behov ved den enkelte plassering. Forslaget vil også legge bedre til rette for ivaretagelsen av barnets rett til medvirkning jf. barnevernloven § 4-1. Økt kommunal involvering og innflytelse i valget av institusjonsplass understøtter også kommunens helhetlige oppfølging av, og ansvar for, barnet. Samtidig kan økt involvering fra kommunen bedre samhandlingen om tiltaksvalg.

Forslaget innebærer at kommunene, som i dag, skal henvende seg til Bufetat ved behov for institusjonsplass. Bufetat skal gi kommunen mulighet til å velge mellom tilgjengelige, egnede plasser, uavhengig av om dette er statlige eller private plasser. Kommunen velger hvilken egnet plass som tilbys barnet.

Økt valgfrihet for kommunene innebærer at de skal kunne velge en privat plass fremfor en statlig, i tilfeller der kommunen mener at det private tilbudet er best tilpasset barnets behov. Institusjonstilbudet vil på denne måten over tid bli bedre tilpasset kommunenes reelle etterspørsel og barnas behov.

Realiteten i kommunens valgfrihet vil avhenge av i hvilken grad det er flere tilgjengelige egnede institusjonsplasser til det enkelte barn. Dette vil først og fremst avhenge av hvor store ressurser som hvert år bevilges til formålet, utover det faktiske behovet. Dette vil ha betydning for hvilken kapasitetsutnyttelse staten kan stille krav om i sine egne institusjoner, og hvilke priser man kan betale for private plasser.

Den reelle valgfriheten vil i praksis også henge sammen med hvor omfattende eller spesialiserte behov barnet har, hvor i landet barnet bor og betydningen av at barnet plasseres i en institusjon i nærområdet. Det vil antagelig fremdeles være flest tilgjengelige institusjonsplasser i barnets geografiske nærområde, dersom barnet bor i sentrale strøk. Antall tilgjengelige plasser vil i alle deler av landet være færre dersom barnets behov forutsetter "skreddersøm" av tiltaket. Hvor mange egnede plasser som er tilgjengelige vil derfor variere fra plassering til plassering. Departementet foreslår derfor ingen plikt for Bufetat til å tilby et gitt antall plasser som kommunen kan velge mellom i den enkelte saken.

Forslaget innebærer ingen endring i fylkesnemndas myndighet til å avgjøre hvilken institusjonsplass som skal tilbys det enkelte barn.

For å legge til rette for kommunens valgfrihet og mulighet til selv å foreslå bestemte institusjoner, er det viktig med tilgjengelige opplysninger om det eksisterende institusjonstilbudet. En nettbasert tilbudsportal vil kunne være et slikt verktøy, og må som et minimum gi informasjon om tilgjengelige plasser og institusjonenes målgruppe. Den kan også inneholde brukererfaringer fra kommunene og barn, tilsynsrapporter og lignende. Bufetat har allerede utviklet en nettbasert oversikt over de statlige institusjonene.

7.5.2.2 Ansvar for at barnet tilbys en egnet plass

Etter departementets vurdering tilsier kravene til nasjonal oversikt og kunnskap at ansvaret for inntak fortsatt legges til andrelinjetjenesten. Det har i tillegg åpenbare stordriftsfordeler å legge ansvaret for å finne frem til egnet institusjonsplass til andrelinjetjenesten, fremfor å bygge opp den samme kompetansen i mange kommuner. Andrelinjetjenesten har i dag kunnskap og oversikt over institusjonstilbudet, som er nødvendig for at man skal kunne finne frem til en egnet institusjonsplass til det enkelte barn. Dette omfatter også oversikt over kapasitet for de ulike målgruppene og kunnskap om tiltakenes ulike profil og styrker. I tillegg har andrelinjetjenesten oversikt over beboersammensetningen, slik at man unngår uheldig sammensetning av barn i den enkelte institusjonen. De færreste kommuner vil ha realistisk mulighet til å bygge opp slik kunnskap om tiltaksapparatet. De fleste kommuner plasserer barn i institusjon for sjelden til å kunne bygge opp og vedlikeholde nødvendige inntakskompetanse.

Også Vista Analyse fraråder å gi kommunene fullt ansvar for å velge institusjonsplass. Informantene i Vistas rapport understreker behovet for omfattende beslutningsstøtte. En nettbasert oversikt over samtlige godkjente institusjoner (tilbudsportal), ville ikke

alene sette den enkelte kommune i stand til å foreta faglig riktige plasseringer. Til det ville informasjonen om institusjonene vanskelig kunne bli god og objektiv nok.¹⁰¹

I et differensiert tiltaksapparat vil gode valg av plasseringssted i noen tilfeller kreve en egen kartlegging av barnet og barnets behov. Ved atferdsplasseringer er ansvaret for inntak i dag sentralisert i Bufetat i nasjonalt inntaksteam (NIT), som blant annet ivaretar målgruppedifferensieringen gjennom et særskilt kartleggingssystem (YLS). Differensiering av målgrupper blant ungdom med rus- og atferdsproblemer skal blant annet forhindre at ungdommer som plasseres på institusjon påvirker hverandre på en måte som bidrar til negativ utvikling. Dette er en oppgave som både krever høy grad av erfaring og spesialisering (psykologspesialister), som departementet mener at det ikke er realistisk at den enkelte kommune vil kunne opparbeide.

Departementet foreslår å videreføre dagens regler om at andrelinjetjenesten har ansvaret for at barnet tilbys en egnet institusjonsplass. Sett i sammenheng med forslaget om at kommunen skal gis mulighet til å velge mellom tilgjengelige plasser som etaten på faglig grunnlag finner egnet til å ivareta barnets behov, innebærer dette at Bufetat avgjør hvilke institusjonsplasser som er egnet til å ivareta barnets behov. Kommunen velger, og har siste ordet, innenfor dette utvalget.

Forslaget innebærer en modifisering av dagens prinsipp om at Bufetat har siste ordet ved valg av institusjonsplass. Departementet foreslår at denne endringen tas inn i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Det vises til lovforslaget med merknader i kapittel 15 og 16. Departementet legger til grunn at barnevernloven § 5-4 om inntak i og utskrivning fra institusjon jf. barnevernloven § 5-1 kan videreføres uendret. Det er videre viktig at praktiseringen av kommunens valgfrihet blir mest mulig forutsigbar. Departementet vil utrede nærmere hvilke virkemidler som er best egnet.

7.5.2.3 Kommunene skal henvende seg til Bufetat ved behov for institusjonsplasser

Det vil fortsatt være kommunene som avgjør hvor mange og hvilke barn som skal ha en institusjonsplass. Kommunene gis økt valgfrihet med hensyn til hvilken institusjonsplass barnet kan tilbys. Samtidig har Bufetat plikt til å sørge for at det til enhver tid er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud til disse barna. For at Bufetat skal kunne ivareta dette ansvaret på best mulig måte, bør kommunene alltid henvende seg til andrelinjetjenesten ved behov for institusjonsplasser. For å sikre at institusjonstilbudet samlet sett er stort nok til at det er mulig å utvikle et tilstrekkelig differensiert tilbud, mener departementet at det er en forutsetning at all etterspørsel etter institusjonsplasser går via Bufetat. Det er gjennom kommunenes etterspørsel at andrelinjetjenesten kan settes i stand til å utvikle tiltaksapparatet i samsvar med de faktiske behovene. At kommunene må henvende

¹⁰¹ I den danske tilbudsportalen legger tiltakene selv inn opplysninger. Erfaringer viser at en vesentlig heving av kvaliteten på opplysningene vil kreve et omfattende og langt større administrasjon enn det den danske Socialstyrelsen har i dag (Studiebesøk 2014).

seg til andrelinjen er for øvrig i tråd med situasjonen i Oslo, der bydelene – til tross for fullt finansieringsansvar – ikke kan kjøpe plasser selv, men må henvende seg til kommunens sentrale nivå for å få institusjonsplasser. Det vises i den forbindelse til forslaget i kapittel 7.5.4.2 nedenfor.

7.5.3 Økt samarbeid med kommunesektoren

Det er et mål at institusjonstilbudet skal bli bedre tilpasset kommunenes etterspørsel og barns behov. Økt kommunal valgfrihet skal bidra til dette, men det er også viktig at kommunene settes i posisjon til å påvirke utviklingen av tilbudet. Departementet foreslår derfor at det etableres samarbeid mellom Bufetat og kommunene, for eksempel i form av samarbeidsavtaler og faste samarbeidsfora. Samarbeidsordninger kan blant annet bidra til gode analyser av behovet for institusjonsplasser og bedre dimensjonering av tilbudet. Det kan også bidra til nødvendige rolleavklaringer i oppfølgingen av barn og ungdom som er i institusjon, samt at institusjonenes faglige innhold videreutvikles og tilpasses ulike målgruppers behov.

7.5.4 Finansieringsansvaret

7.5.4.1 *Fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune*

Institusjonsopphold er et omfattende og dyrt barneverntiltak. For stor kostnadsbelastning for kommunene kan gi økonomiske insentiver som leder til for få institusjonsplasseringer. Kostnadene og gevinstene knyttet til å velge de rette barneverntiltakene er spredt over tid og mellom forskjellige aktører. Kommunene bærer verken alle kostnadene ved omsorgssvikt, eller har alle gevinstene ved at det riktige tiltaket blir valgt for det enkelte barnet. Kommunene har derfor ikke nødvendigvis alle insentiver til å foreta samfunnsøkonomisk sett riktige beslutninger, selv om det er de som kjenner barnas behov best og som har hovedansvar for å vurdere og iverksette tiltak i barnevernloven. Man risikerer dermed en "underinvestering" i tiltak til barn som trenger bistand fra barnevernet. Dette kan både få omfattende uheldige konsekvenser for barna og være uheldig i et større samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette tilsier at kommunene ikke bør ha fullt finansieringsansvar for institusjonsplasseringer.

Et delt finansieringsansvar underbygges av at fullt kommunalt ansvar vil kunne svekke den økonomiske kontrollen i kommunene, ved at de utsettes for uforutsigbare svingninger i barnevernutgiftene. Dette kan være vanskelig å håndtere selv for kommuner med rimelig god økonomi. For noen kommuner vil det gå svært lang tid mellom hver gang de har behov for institusjonsplasser innenfor visse kategorier. Kommunene vil benytte sine inntekter der de opplever at de får mest mulig igjen for dem. Selv om de kompenseres for økt finansieringsansvar gjennom en økning i kommunerammen, er det svært utfordrende å budsjettere og planlegge for denne type uforutsette og sjeldne utgifter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et fortsatt delt kommunalt og statlig finansieringsansvar for institusjonsplasser og at reglene om statens betalingsansvar for

institusjon i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5 videreføres. Dette innebærer at kommunen fortsatt betaler en egenandel ved bruk av institusjon. Det vises til kapittel 16.

7.5.4.2 Presisering av betalingsansvarets rekkevidde

Statens finansieringsansvar henger i dag nøye sammen med statens ansvar for å sørge for at det til enhver tid er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert institusjonstilbud som kommunen kan benytte seg av. Forutsetningen om denne sammenhengen fremgår gjennomgående i lovens forarbeider.¹⁰² Begrunnelsen er at en annen løsning vil undergrave statens mulighet til å ivareta sitt ansvar for institusjonstilbudet. Statens betalingsansvar ved opphold i barneverninstitusjon utløses av fylkesnemndas vedtak i tvangssaker og av barneverntjenestens vedtak ved frivillige tiltak.

Lovens system forutsetter at konkrete institusjonsplasseringer er forhåndsklarert med Bufetat før vedtak fattes. Dette gjelder uansett om det dreier seg om bruk av statlige eller private plasser og uansett om plasseringen er frivillig eller ved tvang. Dagens regler har ingen uttalt avgrensning av det statlige betalingsansvarets rekkevidde. I praksis kan det oppstå konflikter dersom fylkesnemnda stiller vilkår om plassering i annen institusjon enn der Bufetat har tilbudt plass. Fylkesnemndas avgjørelser er bindende for både Bufetat og kommunen. Departementet legger imidlertid til grunn at det statlige betalingsansvaret i dag ikke utløses i tilfeller der kommunen selv opptrer som kjøper av private plasser (det vil si går utenom Bufetats utvalg av institusjonsplasser). Dette gjelder uavhengig av om saken er behandlet i fylkesnemnda eller ikke. Departementet foreslår at prinsippet om at statens betalingsansvar bare gjelder institusjonstilbud som tilbys av Bufetat presiseres i loven. Dette innebærer at kommunen må betale full pris dersom den, som alternativ til tiltak formidlet via Bufetat, kjøper plasser direkte fra en privat leverandør av institusjonsplasser. Det vises i den forbindelse også til sammenhengen med forlaget om økt kommunal valgfrihet, jf. kapittel 7.5.2.3 Det vises til lovforslaget i kapittel 16.

7.5.4.3 Differensiering av kommunenes egenandeler

I dag fastsettes én egenandel (66 900 per måned per barn i 2016), som gjelder i alle tilfeller når kommunen bruker institusjonsplass, uavhengig av plasseringsgrunnlag og type institusjon. Dette betyr at kommunene betaler den samme prisen for en plass i en relativt billig rusinstitusjon, som i en relativt dyr atferdsinstitusjon. Kommunene betaler også det samme for statlige og private institusjoner, selv om den reelle prisen per oppholdsdøgn i statlige institusjoner normalt er høyere enn i tilsvarende private institusjoner.

Departementet mener at den kommunale egenbetalingen bør fastsettes slik at kommunene gjennom sine valg av tiltak for det enkelte barn, kan bidra til en effektiv utnyttelse av barnevernets samlede ressurser. Da må kommunen så langt som mulig gjøres i stand til å vekte kostnader og gevinster opp mot hverandre. En forutsetning for

¹⁰² Ot. prp. nr. 9 (2002-2003).

dette er at kommunene opplever at ulike tiltak har ulik pris, og at prisforskjellene reflekterer hvor omfattende de ulike tiltakene er. Departementet foreslår derfor at egenandelene skal differensieres. Dette kan gjøres på to forskjellige måter:

1. Kommunene dekker en viss andel av Bufetats faktiske kostnader knyttet til den enkelte plassering (full prisdifferensiering).
2. Egenandelene differensieres etter plasseringstype (delvis prisdifferensiering).

Full prisdifferensiering

Økt kommunal valgfrihet, kombinert med full differensiering av egenandelen etter prisen på den enkelte plassering, vil gi priskonkurranse mellom kommersielle, ideelle og statlige tilbydere av institusjonsplasser. Dette vil kunne føre til en mer effektiv ressursbruk på institusjonsområdet. Slik vil flere barn kunne få et tiltak, gitt dagens ressursbruk, og tilbudet vil kunne bli mer tilpasset barnas behov. I utgangspunktet bør derfor differensieringen innrettes på denne måten.

Det er likevel enkelte ulemper knyttet til et system med full prisdifferensiering. Kommunen vil kunne ha få reelle alternativer, når den skal velge institusjonsplass for det enkelte barn, som nærmere beskrevet i kapittel 7.5.2.1. I slike tilfeller vil kommunen ikke ha reell kontroll over om de blir tilbudt en dyr eller billig plass, noe som gir lite forutsigbarhet og lav kostnadskontroll for kommunene. Dette er en ulempe i seg selv, og kan også føre til konflikter mellom stat og kommune.

Ved full differensiering av kommunenes egenandeler vil det kunne oppstå regionale forskjeller i prisen kommunene må betale for institusjonsplasser. Årsaken er at det vil være større konkurranse mellom institusjoner i sentrale strøk, hvor det er mange institusjoner. Dermed presses prisene ned. I mer rurale strøk vil det være færre institusjoner å velge mellom. I den grad private aktører etablerer seg i disse områdene, vil de kunne ta høyere priser enn i sentrale strøk. Ved mangel på private institusjoner vil alternativet for kommunene være statlige institusjoner, som med dagens rammevilkår ofte er dyrere enn private.

Siden egenandelen må fastsettes i hver enkelt sak, vil ordningen i tillegg medføre økte administrasjonskostnader, sammenlignet med et system med mer standardiserte satser.

Full prisdifferensiering vil føre til en sterkere priskonkurranse enn i dag. Kvaliteten i barneverntjenester er av flere grunner både vanskelig å observere, lage kriterier for og måle. Det er derfor sannsynlig at for sterk priskonkurranse vil føre til en uheldig kvalitetsreduksjon. Det er i denne sammenheng viktig at kommunene ikke gis for sterke økonomiske insentiver ved valg av tiltaket, jf. kapittel 7.5.4.4 om nivået på egenandelene.

Full differensiering og priskonkurranse vil også kunne få store konsekvenser for statlige institusjoner og institusjonsmarkedet som sådan. De statlige institusjonene har,

med dagens statlige rammevilkår for pensjons- og arbeidstidsordninger, normalt høyere kostnader enn private. Et uttrykk for dette er at private institusjoner i langt større grad enn de statlige bruker lange turnuser og medleverordninger. Slike ordninger vil i mange tilfeller gi bedre tjenester, samtidig som de medfører mindre kostbare turnusordninger. I 2014 kostet en statlig institusjonsplass i gjennomsnitt om lag 10 000 kroner per dag, mens en privat i gjennomsnitt kostet om lag 7 700 kroner per dag. Dersom egenandelene differensieres etter tilbudets faktiske pris, vil kommunene, gitt dagens priser, oppleve at private institusjonsplasser i gjennomsnitt koster om lag 75 prosent av en statlig plass.

I en situasjon med full prisdifferensiering vil deler av det statlige institusjonstilbudet kunne bli lite konkurransedyktig, med mindre det gjøres endringer i dagens rammevilkår. Det er vanskelig å anslå hvor mange av de statlige institusjonene som vil være konkurransedyktige. Det er ikke kun prisen som vil kunne ha betydning i denne sammenheng. Direktoratet viser til at opphold i statlige institusjoner i gjennomsnitt er kortere enn i private og at dette, sammen med andre dokumenterbare kvalitetsindikatorer, vil ha betydning for konkurranseevnen. Private institusjoner kan også ha mulighet og insentiv til å holde barna i institusjon for lenge, fordi det kan være vanskelig for kommunen å overprøve institusjonens vurdering av barnets behov.

Det vil også ha betydning om institusjonene befinner seg et sted hvor de i praksis møter konkurranse fra private leverandører. Det er større geografisk spredning av de statlige institusjonene enn av de private. Uten nødvendige tilpasninger, er det sannsynlig at mange statlige institusjoner vil kunne forsvinne som et resultat av at kommunene velger rimeligere private plasser. Også ideelle, private institusjoner har generelt mer kostbare pensjonsordninger enn kommersielle private aktører. Dette har primært sammenheng med historiske pensjonskostnader etablert gjennom tidligere driftsavtaler med det offentlige. Over tid kan dette føre til at både statlige og ideelle institusjoner forsvinner, hvis de ikke klarer å tilpasse seg. Dette kan være uheldig for konkurransen og for kvalitets- og kostnadsutviklingen i institusjonsmarkedet.

Departementet er opptatt av at et nærvær av statlige og ideelle institusjoner vil bidra til større eiermangfold og bedre effektivitet, på samme måte som et nærvær av private institusjoner bidrar til det samme. Det anses derfor vesentlig å beholde et eiermangfold i institusjonstilbudet, for å bidra til en effektiv prisdannelse i markedet. At en viss andel av det samlede institusjonstilbudet er statlig eid, kan også legge til rette for en faglig kvalitetsutvikling basert på oppdatert forskning og utvikling (FoU). I tillegg kan dette gi nødvendig kompetanse og kunnskap, slik at Bufetat kan forhandle og følge opp kontrakter med private tilbydere på en god måte. Vi viser til departementets drøfting av organiseringen av Bufetat i kapittel 11 der det fremgår at departementet vil utrede en alternativ organisering av det statlige institusjonstilbudet uavhengig av Bufetat. Utredningen vil også belyse organisatoriske løsninger som kan gjøre de statlige

institusjonene mer konkurransedyktige, og dermed gi et bedre grunnlag for et alternativ med full prisdifferensiering.

Delvis prisdifferensiering

Alternativet til full prisdifferensiering er at de kommunale egenandelene kun differensieres etter plasseringstype (delvis prisdifferensiering). Kommunene vil i så fall betale samme prosentandel av gjennomsnittskostnadene knyttet til opphold på henholdsvis omsorgs-, atferds- og akuttinstitusjoner. Kommunene vil med dette betale en lavere egenandel for de billigste kategoriene enn for de dyreste, og mindre for de mindre omfattende tiltakene enn for de mer omfattende. Forslaget støttes av Vista Analyse, som mener det er rom for å øke kommunenes andel av utgiftene, men at det da bør skilles mellom ulike plasseringskategorier.

En ulempe ved delvis differensiering er at det kun vil være innholdet i tilbudet, geografisk plassering og lignende, som vektlegges av kommunen. Dette kan på kort sikt være positivt for barn og unges utbytte av institusjonstilbudet, men kan på lengre sikt føre til et dyrere og mindre effektivt institusjonstilbud. Grunnen til dette er at verken staten eller de private leverandørene vil ha insentiver til å holde prisene lave. De private vil ha lite å tjene på å kutte kostnader for å holde prisen lav i forhandlinger med Bufetat, og vil enten bruke en høy gjennomsnittspris til å øke kvaliteten (for ytterligere å tiltrekke seg kommunale etterspørsel), eller bruke den høye prisen til å bedre sine marginer.

Selv om denne modellen har store likheter med dagens ordning, vil effekten bli mer reell i en situasjon der kommunene i større grad kan velge mellom statlige og private institusjoner. Vektingen av de to ulike effektene vil særlig avhenge av Bufetats kjøpermakt og forhandlingsstyrke. Vi vet imidlertid allerede nå at det er vanskelig å observere (og måle) faktisk kvalitet i disse tjenestene. Dette vet aktørene og man kan derfor ikke se bort fra at marginene vil øke. Statlige institusjoner vil på sin side ikke ha insentiver til omstilling og kostnadsreduksjon, fordi de ikke blir utsatt for priskonkurranse med private leverandører. Det mest sannsynlige utfallet er dermed at en delvis prisdifferensiering vil øke utgiftene på institusjonsområdet, og at de totale bevilgningene til institusjonsbarnevernet må økes for å kunne gi et institusjonstilbud til like mange barn og unge som i dag.

En risiko ved både full og delvis prisdifferensiering er knyttet til at økonomiske hensyn kan bli tillagt for stor vekt, særlig i grensetilfellene hvor det ikke er åpenbart hvilket tilbud barnet bør få. Det vil i denne sammenheng være viktig at *nivået* på de kommunale egenandelene ikke settes for høyt.

To alternative forslag

Departementet viser til at det er utfordringer knyttet til de ulike måtene å differensiere egenandelene på – full eller delvis prisdifferensiering. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to alternative forslagene til differensiering.

7.5.4.4 Nivået på den kommunale egenbetalingen for institusjonsplasser

Som tidligere understreket er de mulige samfunnsøkonomiske gevinstene ved riktige tiltaksvalg store. Finansieringsordningen for institusjonsplasseringer bør derfor utformes slik at kommunene har insentiver til å etterspørre institusjonsplasser når dette er den beste løsningen for barnet. Når det er kommunene som beslutter om et barn skal ha en institusjonsplass, og staten samtidig skal delfinansiere tiltaket, må kommunen samtidig ikke gis insentiver til overforbruk av slike plasser. Et overforbruk er uheldig for de barna det gjelder, og kan oppstå når kommunene ikke tar inn over seg institusjonsplassens faktiske kostnader. Når kommunene ikke ser de faktiske kostnadene kan de heller ikke vurdere kostnadene opp mot gevinstene. Denne effekten er viktig ved institusjonsplasseringer, siden dette er de dyreste tjenestene barnevernet har.

Nivået på den kommunale egenandelen vil kunne påvirke kommunenes insentiver til tidlig innsats og forebygging, fordi kommunene vil søke å holde de totale utgiftene til barnevern nede. Spørsmålet er i hvor stor grad kommunene vurderer at de vil kunne avverge fremtidige institusjonsplasseringer ved å iverksette forebyggende tiltak i dag.

Det har de siste årene vært en nedgang i institusjonsbruken. Institusjon er ofte (men ikke alltid) "siste forsøk", etter at en rekke andre tiltak er forsøkt, men ikke hatt ønsket virkning. Det er da viktig å ikke sette egenandelen så høyt at kommunen lar være å fatte vedtak om institusjon, når dette er til det beste for barnet. Dette vil på sikt føre til store kostnader for både barnet og samfunnet. Institusjonsplasser er svært dyre og vil kunne være en økonomisk utfordring for kommunene, selv om de kun betaler en egenandel og selv om de kompenseres for økningen i egenandelene gjennom en økning i kommunerammen. Kommunene vil ha insentiv til å vektlegge økonomi når de vurderer institusjonsplassering, fordi plasseringene vil utgjøre en betydelig del av deres kommunebudsjett.

Kommunenes etterspørsel etter institusjonsplasser vil også avhenge av nivået på kommunens utgifter til alternative tiltak. Spesielt må nivået på den kommunale egenbetalingen ses i sammenheng med kostnaden for fosterhjem, som er det alternative tiltaket når barn må plasseres utenfor hjemmet. Med fullt kommunalt finansieringsansvar for fosterhjem, vil institusjonsplasser fremstå som relativt sett billige, ut fra de ulike plasseringenes faktiske kostnader. Dette vil isolert sett bidra til at etterspørselen etter institusjon vil kunne øke, med utgangspunkt i økonomiske insentiver, og ikke som resultat av barnevernfaglige vurderinger.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det bør være en viss økning i de kommunale egenandelene. Egenandelen utgjør i dag 20-30 prosent av kostnadene ved et institusjonsopphold, avhengig av om det er snakk om en atferds-, omsorgs- eller akuttinstitusjon. En økning til for eksempel 40 prosent egenandel for disse tre kategoriene, vil gi kommunale egenandeler på henholdsvis 130 000 kroner, 94 000 kroner og 120 000 kroner (per måned). Full kommunal egenbetaling for et forsterket

fosterhjem vil gi kommunene en månedlig utgift som ligger på om lag 40 000 kroner, forutsatt et uendret kostnadsnivå fra i dag.

7.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.6.1 Konsekvenser for staten

7.6.1.1 Økt kommunalt rammetilskudd

Kommunene må kompenseres for at de kommunale egenandelene økes, på samme måte som da egenandelene økte i 2014 og 2015. Dersom kommunenes bruk av institusjon ikke endres, vil staten få tilbake disse pengene i form av økte inntekter. Dersom kommunenes bruk av institusjonsopphold reduseres, vil staten på kort sikt få en netto utgiftsøkning – helt til de statlige utgiftene er redusert tilsvarende ved at det statlige tilbudet omstilles og tilpasses kommunenes reduserte etterspørsel. Størrelsen på disse omstillingskostnadene avhenger blant annet av nivået på statens faste kostnader knyttet til institusjonstilbudet.

7.6.1.2 Statens utgifter til tiltak

Institusjonsplasseringer er svært dyre, og en høyere egenandel vil for mange kommuner utgjøre en betydelig del av det årlige budsjettet. Departementet legger imidlertid til grunn at forslagene ikke vil føre til en betydelig reduksjon i antall plasseringer i institusjon. For barn og unge på institusjon i dag vil fosterhjem ofte ikke være noe alternativ. Vi vil likevel kunne se en reduksjon i *oppholdstiden* for barn og unge på institusjon. Gitt det antall plasseringer som gjøres i dag, vil dette bety lavere utgifter for staten.

Etterspørselen etter institusjonsplasser vil kunne øke dersom kommunene ikke klarer å finne fosterhjem til barn og unge med særskilte behov jf. forslagene i kap. 6. Dette er barn og unge som i dag bor i statlige familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører, men som i fremtiden ikke vil oppfylle kriteriene for å få et slikt tilbud av staten.

7.6.1.3 Konsekvenser av økt kommunal valgfrihet

Departementet foreslår at kommunene gis adgang til å velge mellom tilgjengelige, faglige forsvarlige statlige og private institusjonsplasser. Staten vil dermed ikke lenger kunne prioritere egne institusjoner foran private, noe som isolert sett vil kunne medføre lavere kapasitetsutnyttelse i statlige institusjoner. Ledig kapasitet i institusjonssystemet vil gi høyere utgifter per oppholdsdag enn i dag. Statlige institusjoner med et *for* lavt belegg over tid, grunnet manglende etterspørsel, må omstilles eller nedlegges¹⁰³, se kapittel 7.6.1.4 om omstillingskostnader. Målet er at institusjonstilbudet over tid bli bedre tilpasset kommunenes reelle etterspørsel og barns behov, gitt kommunenes evne til å foreta gode tiltaksvalg.

¹⁰³ I Oslo kommune, hvor bydelene velger fritt mellom tilgjengelige institusjonsplasser, hadde institusjonene et gjennomsnittlig belegg på 75 prosent i perioden 2005-2013. Til sammenlikning hadde Bufetat en kapasitetsutnyttelse på gjennomsnittlig 83 prosent i 2014. Lavere kapasitetsutnyttelse vil gi høyere pris per oppholdsdag i statlige institusjoner.

For at kommunene skal få mulighet til å velge mellom tilgjengelige plasser, må Bufetat i noen tilfeller holde av aktuelle plasser en viss tid, fra kommunene får tilbudet til de har valgt en plass. Utgiftene forbundet med dette vil avhenge av antall dager plassene reserveres, hvor mange plasser som reserveres og andelen tilfeller hvor man reserverer den siste ledige plassen i institusjonen og dermed fortrenger plassering av andre barn i reservasjonsperioden. Dersom kommunene eksempelvis alltid tilbys to alternative institusjonsplasser, viser beregninger gjort av Bufdir at dette ville ha en årlig merkostnad på om lag 20 mill. kroner.¹⁰⁴

Økt kommunal valgfrihet vil også medføre administrative utgifter i Bufetat. Staten vil måtte bruke tid og ressurser på finne ulike plasseringsalternativer, og vil måtte reservere/avbestille plasser og formidle/motta tilbud til/fra kommunene i større omfang enn i dag. I denne sammenheng kan en tilbudsportal være et nødvendig virkemiddel. Kostnader til utvikling av en slik portal vil avhenge av den funksjonalitet og det brukergrensesnitt som utvikles, og kan fordeles over flere år.

7.6.1.4 Omstillingskostnader

I 2015 hadde Bufetat 3 455 årsverk. Dette tallet omfatter blant annet ansatte i de statlige institusjonene og ansatte på Bufetats regionskontorer. Bufetats utgifter til statlig institusjonsdrift var på om lag 1,5 mrd. kroner i 2014. Forslagene i dette høringsnotatet vil kunne medføre behov for omstilling av det statlige institusjonstilbudet, i form av en reduksjon i kapasiteten med tilhørende redusert antall årsverk og reduserte utgifter.

Omstilling innenfor det statlige barnevernet har vist seg å være ressurs- og tidkrevende, og medfører store utgifter til lønn i oppsigelsestid, etterlønn, husleiekontrakter og andre faste kostnader. Det må også tas hensyn til at barn som bor i statlige institusjoner skal ha en forutsigbar bosituasjon. Dette medfører økte utgifter per oppholdsdag i statlige institusjoner frem til omstillingen er gjennomført.

Behovet for omstilling vil oppstå ved redusert kommunal etterspørsel etter statlige institusjoner, sammenlignet med dagens bruk av disse institusjonene. Det er utfordrende å anslå hvor stor etterspørselen vil bli, og den avhenger av en rekke faktorer, herunder nivået på og graden av differensiering av de kommunale egenandelene. Etterspørselen kan videre avhenge av om det gjennomføres en omorganisering av den statlige andrelinjetjenesten, drøftet i kapittel 11. Uten slik omorganisering er det vanskelig å anslå hvor mange statlige institusjoner som vil være konkurransedyktige på pris og kvalitet. Kommunene vil i sin vurdering vektlegge det faglige innholdet i institusjonene, geografisk plassering osv. Med dagens prisforskjeller og rammevilkår er det imidlertid grunn til å tro at det vil måtte skje en betydelig omstilling av institusjonene.

¹⁰⁴ Det forutsettes her fem dagers reservasjon per plassering og at 50 prosent av plasseringene ikke fortrenger annen plassering.

7.6.2 Konsekvenser for kommunene

Gitt dagens institusjonsbruk, vil økte kommunale egenandeler gi en økning i kommunenes utgifter. Departementet forutsetter at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i kommunerammen. I og med at institusjonsplasseringer er kostbare, og oppstår relativt sjelden, kan det være utfordrende for kommunene å planlegge og budsjettere for slike utgifter.

7.6.3 Konsekvenser for private aktører

Forslagene i dette kapitlet vil kunne medføre bedre betingelser for de private leverandørene av institusjonsplasser, fordi kommunene skal gis økt mulighet til å velge institusjonsplass uavhengig av om tiltaket er statlig eller privat. Bufetat vil ikke lenger kunne prioritere statlige plasser foran private, noe som kan føre til økt etterspørsel etter private institusjonsplasser. Utfallet vil blant annet avhenge av om egenandelene differensieres, og om de differensieres fullt ut eller delvis. Ved full prisdifferensiering vil man kunne få en betydelig økning i etterspørselen etter private institusjoner, gitt at disse fortsatt vil være billigere enn de statlige og det ikke kan påvises kvalitetsforskjeller. Det vil imidlertid kunne bli vanskeligere for ideelle private aktører, dersom de har et relativt høyt kostnadsnivå, å hevde seg i konkurransen med andre private aktører. I dag prioriteres ideelle aktører foran kommersielle i Bufetats anskaffelser av institusjonsplasser.

7.6.4 Konsekvenser for barn, unge og familiene deres

Utgiftene beskrevet i 7.6.1.3 og 7.6.1.4 over representerer kostnaden knyttet til økt kommunal innflytelse på valget av institusjonsplass til det enkelte barn. En gevinst vil kunne være at barna i større grad enn i dag får et tilbud tilpasset deres behov, gjennom en omstilling og effektivisering av institusjonsmarkedet. I tillegg vil kommunene, gjennom økt valgfrihet og en sterkere følelse av eierskap til plasseringen, kunne følge opp barna på en bedre måte. Dermed vil barn og unge i institusjon kunne få et større utbytte av oppholdet. Samtidig kan ventetiden øke, fordi Bufetat må bruke tid på finne frem til tilgjengelige og egnede plasser, og fordi kommunene må bruke tid på å bestemme seg.

Økningen i kommunenes totale betalingsansvar for barneverntiltak, herunder økningen i egenandelene for institusjon, vil gi kommunene økte insentiver til forebygging og tidlig innsats. Dette vil på lang sikt kunne gi barn og unge bedre hjelp og redusere behovet for institusjonsplasseringer.

Det økte kommunale betalingsansvaret for barnevernet vil også være utfordrende for mange kommuner. I tillegg til at både fosterhjem og institusjon er relativt dyre tiltak, vil det være utfordrende å budsjettere, når behovet oppstår sjelden og med ujevne mellomrom. Det er en risiko for at kommuner med svak økonomi vil vegre seg for å plassere barn i kostbare institusjonstiltak. Dette vil kunne gå utover livskvaliteten til barn og unge med behov for disse tiltakene, noe som i så fall vil kunne gi store samfunnsøkonomiske kostnader.

8 Akuttilbudet

8.1 Innledning

Akutt plasseringer gjelder barn som kan bli vesentlig skadelidende dersom de forblir hjemme, og som derfor må tas ut av hjemmet akutt. I dette kapitlet foreslås det at andrelinjen får ansvar for å bistå kommunene i akuttsaker. Forslaget skal underbygge målet om at barn og unge med behov for et tiltak i en akuttsituasjon skal få forsvarlig hjelp raskt, og bidra til at tilgangen på egnede akuttinstitusjoner og beredskapshjem ikke påvirker vurderingen av akutt inngripen.

Forslaget om statlig bistandsplikt gjelder uavhengig av om barnet skal akutt plasseres i institusjon eller fosterhjem. Dette innebærer at andrelinjetjenesten gis et fortsatt ansvar på fosterhjemsområdet i forbindelse med akutt plasseringer. Dette modifierer forslaget i kapittel 6 om å overføre ansvaret for fosterhjemsområdet til kommunene. Når det gjelder akutt plasseringer i institusjon, bygger forslagene på hva som er foreslått for institusjonsplasseringer for øvrig i kapittel 7.

8.2 Dagens regler

For å ivareta barn i en akutt og alvorlig livssituasjon vil det i enkelte tilfeller være nødvendig å treffe midlertidige og akutte vedtak som beskytter barnet. Barnevernloven inneholder derfor særlige saksbehandlingsregler om midlertidige vedtak i akuttsituasjoner, jf. særlig barnevernloven §§ 4-6, 4-9, 4-25 og 4-29.

8.2.1 Midlertidige vedtak etter barnevernloven § 4-6

Det følger av barnevernloven § 4-6 første ledd at dersom et barn er uten omsorg fordi foreldrene er syke eller barnet er uten omsorg av andre grunner, skal barneverntjenesten sette i verk de hjelpetiltak som umiddelbart er nødvendige. Bestemmelsen innebærer en plikt for barneverntjenesten til å sikre at barn som er uten omsorg blir ivaretatt på en betryggende måte. Kompetansen til å fatte vedtak er lagt til barneverntjenesten. Tiltakene kan ikke opprettholdes mot foreldrenes vilje. Bestemmelsen kommer til anvendelse når foreldrene eksplisitt samtykker til hjelp, men også i tilfeller der foreldrene ikke motsetter seg hjelp eller er fysisk eller psykisk ute av stand til å samtykke. Har andre enn foreldrene den daglige omsorg, gjelder bestemmelsen også overfor de som har omsorgsansvaret.

Det følger av bestemmelsens annet ledd at dersom det er fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan barnevernadministrasjonens leder eller påtalemyndigheten, uten samtykke fra foreldrene, umiddelbart treffe midlertidig vedtak om å plassere barnet utenfor hjemmet.

I vurderingen av om vedtak skal fattes må barneverntjenesten både vurdere om behovet for beskyttelse kan ivaretas ved bruk av mindre inngripende virkemidler, og om iverksettelse av akuttvedtaket vil være til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1.

Det fremgår ikke direkte av barnevernloven § 4-6 annet ledd hvilke plasseringsalternativer som kan benyttes ved midlertidige akutt plasseringer. Det fremgår imidlertid av forarbeidene at plassering må skje innenfor de rammene som fremgår av barnevernloven § 4-14.¹⁰⁵ Dette innebærer at barnet kan plasseres i et fosterhjem, jf. § 4-22, i en institusjon etter § 5-1 og § 5-8, i en opplærings- eller behandlingsinstitusjon (gjelder barn med funksjonsnedsettelse), eller i et omsorgssenter for mindreårige, jf. kapittel 5 A. Ved plassering i fosterhjem skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges til fosterhjem, jf. fosterhjemsforskriften § 4.

Det følger av § 4-6 fjerde ledd at akuttvedtak etter annet ledd faller bort dersom ikke begjæring om videre tiltak sendes fylkesnemnda snarest, og senest innen seks uker¹⁰⁶. Faller vedtaket bort må barnet tilbakeføres til hjemmet.

8.2.2 Foreløpig vedtak etter barnevernloven § 4-9

Barnevernloven § 4-8 regulerer adgangen til å vedta forbud mot at barn som er plassert utenfor hjemmet flyttes, samt vedtak om omsorgsovertakelse av barn som allerede bor utenfor hjemmet. Bestemmelsen gjelder også vedtak om omsorgsovertakelse før nyfødt barn er flyttet til foreldrene. Det er fylkesnemnda som har kompetanse til å fatte vedtak etter bestemmelsen. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være behov for å fatte et foreløpig akuttvedtak etter § 4-8. Barnevernloven § 4-9 første ledd åpner derfor for at barneverntjenesten kan fatte et foreløpig vedtak om forbud mot flytting¹⁰⁷, samt foreløpig vedtak om omsorgsovertakelse av nyfødte barn. Et slikt foreløpig vedtak kan bare treffes når vilkårene i både barnevernloven § 4-8 og § 4-9 er oppfylt.

8.2.3 Foreløpig vedtak etter barnevernloven § 4-25

I henhold til barnevernloven § 4-24 første ledd kan barn som har vist alvorlige atferdsvansker ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, ved vedvarende misbruk av rusmidler eller på annen måte, plasseres og tilbakeholdes i institusjon uten eget samtykke eller samtykke fra foreldre med del i foreldreansvaret. Det er fylkesnemnda som har kompetanse til å fatte et slikt vedtak etter forslag fra barneverntjenesten.

Det følger av barnevernloven § 4-25 annet ledd annet punktum, at barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten har anledning til å fatte et midlertidig vedtak om

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 44 (1991-1992)

¹⁰⁶ Innen to uker hvis det gjelder tiltak etter § 4-24

¹⁰⁷ Et vedtak om flytteforbud kan bare treffes dersom det ikke er rimelig grunn til flyttingen eller dersom flytting kan være til skade for barnet. I tillegg må de interessene bestemmelsen er ment å ivareta kunne bli "vesentlig skadelidende om vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks". Foreløpige vedtak om omsorgsovertakelse av nyfødte barn før barnet har flyttet hjem til foreldrene, kan bare fattes dersom det er overveiende sannsynlig at flyttingen til foreldrene vil føre til en situasjon eller risiko som nevnt i barnevernloven § 4-12 første ledd (som angir grunnvilkårene for omsorgsovertakelse). I tillegg må de interessene bestemmelsen skal ivareta, kunne bli "vesentlig skadelidende om vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks".

plassering i institusjon som følge av alvorlige atferdsvansker hos barnet. Det er presisert at barnevernloven § 4-6 annet, fjerde og femte ledd gjelder tilsvarende.

Vilkårene for å kunne fatte et midlertidig vedtak er for det første, at vilkårene i barnevernloven § 4-24 er oppfylt. Dette innebærer at barnet må ha alvorlige atferdsvansker som beskrevet i bestemmelsen. Derneft er det et vilkår at det er fare for at barnet kan bli "*vesentlig skadelidende*" om vedtaket ikke treffes og gjennomføres straks, jf. § 4-6 annet ledd.

Begjæring om videre tiltak skal sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke er sendt til fylkesnemnda innen to uker, faller akuttvedtaket bort.

8.2.4 Barnevernloven § 4-29

Dersom det er fare for at et barn kan utnyttes til menneskehandel kan barnet uten samtykke plasseres i institusjon, jf. barnevernloven § 4-29. Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. Det er fylkesnemnda som har kompetanse til å fatte alminnelige vedtak om slik plassering.

For å beskytte barn mot å bli utnyttet til menneskehandel gir bestemmelsen i *fjerde ledd* barneverntjenestens leder og påtalemyndigheten kompetanse til etter nærmere vilkår å treffe midlertidige akuttvedtak.

Begjæring om videre tiltak sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke sendes fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort.

8.2.5 Barnevernloven §§ 7-22 og 7-23

Akuttvedtak etter barnevernloven §§ 4-6 annet ledd, 4-9 første ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd skal umiddelbart etter at de er iverksatt sendes fylkesnemnda for godkjenning, jf. barnevernloven § 7-22. Det følger av bestemmelsens annet ledd at fylkesnemnda snarest, og om mulig innen 48 timer etter at fylkesnemnda har mottatt saken, skal godkjenne vedtaket.

Nemndsleder skal foreta en legalitetskontroll av det akuttvedtak som er fattet. Dette betyr at nemndsleder skal foreta en prøving av om beskrivelsen av den faktiske situasjonen og begrunnelsen for vedtaket, synes å være i samsvar med lovens krav.

Barnevernloven § 7-23 regulerer de private parters adgang til å påklage et akuttvedtak etter §§ 4-6 annet og tredje ledd, 4-9 første og annet ledd, 4-25 annet ledd og 4-29 fjerde ledd. Slik klage kan fremsettes skriftlig eller muntlig overfor fylkesnemnda. Klage må fremsettes innen tre uker. Vedtak i klagesaken skal foreligge innen en uke etter at saken kom inn til fylkesnemnda, jf. § 7-23 tredje ledd.

8.3 Om dagens akutttilbud

Det har de siste årene vært en stor økning i antall akuttplasserte barn. Fra 2008 til 2013 var det en økning på 45 prosent. I 2014 har det imidlertid vært en nedgang. 1 504 barn ble i 2014 akuttplassert på grunn av fare for å bli vesentlig skadelidende ved å forbli i

hjemmet. Det er en nedgang på syv prosent fra 2013. Akuttplasseringer begrunnet i alvorlige atferdsproblemer (barnevernloven § 4-25) har holdt seg stabilt, med om lag 320 ungdom i året i perioden 2009–2014.

Akutte situasjoner der barns liv eller helse er truet oppstår gjerne utenfor barneverntjenestens ordinære åpningstid. Alle kommuner må derfor ha en form for beredskap hele døgnet. Dette er løst på ulike måter i kommunene i dag. Kommunalt barnevern er avhengig av at det statlige barnevernet raskt kan tilby gode og forutsigbare tiltak, i de akuttsakene hvor plassering i slekt og nettverk ikke er et alternativ.

Før opprettelsen av det statlige barnevernet i 2004 etablerte en del fylkeskommuner ordninger der de knyttet til seg fosterhjem med særskilt kompetanse til å ta imot barn i akuttsituasjoner (beredskapshjem). Hjemmene fikk ulike former for støtte- og forsterkningsordninger, i tillegg til en særskilt økonomisk godtgjøring for å kunne være tilgjengelig til enhver tid og ikke ha annet arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget. Etter den statlige overtakelsen av fylkeskommunens oppgaver i 2004, ble disse hjemmene videreført. Staten har i dag kontrakter med om lag 480 statlige beredskapshjem. Per 31. desember 2014 var det 238 barn som bodde i slike hjem.¹⁰⁸

Bufetat har for disse hjemmene påtatt seg å utføre oppgaver som i utgangspunktet er kommunale oppgaver. Hovedsakelig dreier det seg om å gi hjemmene individuell opplæring og veiledning. Se også omtalen av statlige familiehjem i kapittel 6.5.4.

Akuttarbeid i institusjon retter seg spesifikt mot barn og unge som befinner seg i en krisesituasjon, og som har behov for umiddelbar plassering utenfor hjemmet. Per 31. desember 2014 var det 169 barn og unge¹⁰⁹ som bodde i akuttinstitusjoner tilbudt av Bufetat. Av disse barna bodde 44 prosent i private institusjoner.

8.4 Bakgrunnen for forslaget

Barn og unge med behov for akutt hjelp skal få forsvarlig hjelp raskt. Det er avgjørende at tilgangen på akuttinstitusjoner og beredskapshjem ikke påvirker vurderingen av akutt inngripen. En godt utbygd og forsvarlig akuttberedskap er avgjørende for at familier og barn i krise får rett hjelp til rett tid, uavhengig av hvor i landet de bor.

Det er videre avgjørende at midlertidige plasseringer ikke blir unødige lange. I akuttsakene er barnet midlertidig plassert hos omsorgsgivere som barnet vanligvis senere skal flytte fra. Unødig lang oppholdstid kan prege barnets utvikling negativt.

¹⁰⁸ Årsrapport Bufdir 2014

¹⁰⁹ SSB. Barn plassert på institusjon etter § 4-6, 1. og 2. ledd og § 4-25. Omfatter ikke Oslo kommune.

8.5 Departementets vurderinger og forslag

8.5.1 Ansvar for akutttilbudet

Etter departementets vurdering er et nasjonalt ansvar for akutttilbudet en forutsetning for at det til enhver tid skal finnes tilgjengelige tiltak av høy kvalitet (forsvarlig tilbud). Lav frekvens (få tilfeller) og høye krav til kompetanse kjennetegner oppgaver som bør legges til et spesialisert tjenestenivå. Det vises til kapittel 5 om hovedlinjer. Etter departementets oppfatning er akutttilbudet, på samme måte som institusjonstilbudet, en oppgave som krever nasjonale helhetstiltak for god oppgaveløsning.¹¹⁰ Det er relativt få barn som hvert år trenger et akutttiltak utenfor hjemmet, men barna kan ha store og komplekse behov. Det å håndtere barn i sårbare krisesituasjoner krever ofte spisskompetanse. Det er avgjørende at barna får et godt og forsvarlig tilbud raskt. De vanligste tvangshjemlene¹¹¹ for akuttvedtak anvendes i om lag 1 900 tilfeller hvert år. Dette utgjør om lag ett akuttvedtak per 2 700 innbygger per år. En kommune må dermed ha over 33 000 innbyggere for at de skal kunne påregne å fatte et akuttvedtak per måned.¹¹² I dag har kun 26 av landets 428 kommuner flere enn 33 000 innbyggere.¹¹³

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Bufetat gis plikt til å bistå kommunen ved akutt plasseringer utenfor hjemmet, og ha ansvar for å tilby akutttiltak som ivaretar barnets behov. Dette innebærer at kommunene kan henvende seg til Bufetat dersom kommunen selv ikke har et egnet tiltak for et barn som må plasseres akutt. Departementet foreslår at Bufetats bistandsplikt gjelder ved plasseringer etter alle akutthjemlene, det vil si ved akutt plasseringer etter både §§ 4-6, 4-9, 4-25 og 4-29 i barnevernloven. Det vises til kapittel 8.2 for nærmere omtale av hjemlene. Det vises til forslag til endringer i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b, i kapittel 15 og 16.

8.5.2 Nærmere om valg av plasseringssted

Det fremgår av forarbeidene¹¹⁴ at det må være opp til barneverntjenesten å vurdere hvilke plasseringsalternativer som er aktuelle i akuttsituasjoner. Det er imidlertid forutsatt at plasseringsalternativene er begrenset til å gjelde de alternativer som omfattes av § 4-14 og § 4-24. Vanligvis vil dette være akuttinstitusjon eller beredskapshjem. I praksis vil bestemt plasseringssted ofte velges ut fra hvilket egnet sted som er tilgjengelig i den konkrete akuttsituasjonen. Dette innebærer at kommunen ikke uten videre alltid vil kunne velge mellom ulike plasseringsalternativer (institusjon eller beredskapshjem).

En plassering i barnets slekt eller nettverk vil ofte kunne være den mest skånsomme løsningen for barnet i en akuttsituasjon. I kapittel 6 foreslås at dagens regel om at barneverntjenesten alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk

¹¹⁰ Det vises til Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordeling mellom stat og kommuner

¹¹¹ Barnevernloven §§ 4-6 annet ledd og 4-25

¹¹² Bufdir (2014) Akuttarbeid i kommunalt barnevern

¹¹³ SSB: Folketall per 1. januar 2015

¹¹⁴ Ot.prp.nr. 44 (1991-92)

kan velges til fosterhjem, tas inn i barnevernloven § 4-22. Dette prinsippet fremgår i dag i fosterhjemsforskriften § 4 annet ledd, og innebærer at kommunen før henvendelsen til andrelinjetjenesten skal ha vurdert muligheten for akuttplassering i barnets familie eller nettverk. Etter departementets oppfatning bør kommunen gi en kort redegjørelse for om slik plassering er vurdert, dersom kommunen henvender seg til Bufetat og ber om bistand til plasseringen. Bufetat må legge denne redegjørelsen til grunn. Bruk av familieråd som metode i akuttsituasjoner er under utprøving i Norge¹¹⁵. Familieråd innebærer at slekt og nettverk trekkes inn for å vurdere løsninger i barnets nærmiljø eller slekt. Metoden oppleves å være et effektivt arbeidsverktøy for barnevernet og mer skånsom for barnet og familien i en akutt fase.

Det er barneverntjenesten i omsorgskommunen som godkjenner beredskapshjem for det enkelte barnet. Dersom det er aktuelt å tilby barnet plass i en akuttinstitusjon, kommer den foreslåtte bestemmelsen i barnevernloven § 2-3 c om Bufetats bistandsplikt ved plasseringer i institusjon til anvendelse. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7 der det foreslås at Bufetat skal gi kommunen mulighet til å velge mellom tilgjengelige institusjonsplasser som etaten finner egnet til å ivareta det enkelte barnets behov. I en akuttsituasjon der plasseringen må skje særlig raskt, vil antall egnede og tilgjengelige institusjonsplasser ofte være begrenset.

Når det gjelder akuttplasseringer i institusjon jf. barnevernloven § 4-25 (atferd) skal fylkesnemnda fatte vedtak om akuttplassering i bestemt institusjon.

8.5.3 Særlig om plasseringer i beredskapshjem

Departementet foreslår at andrelinjetjenesten får ansvaret for rekruttering, opplæring og oppfølging av beredskapshjem som andrelinjetjenesten tilbyr kommunene. Dette ansvaret foreslås regulert i barnevernloven § 4-22 femte ledd annet punktum. Endringen innebærer at staten får et helhetlig opplærings-, veilednings- og oppfølgingsansvar for disse fosterhjemmene.

Kommunene vil fortsatt ha ansvaret for å følge opp barnet i fosterhjemmet, se forslag til femte ledd siste punktum i barnevernloven § 4-22. Kommunen har ansvaret etter barnevernloven § 4-22 femte ledd første punktum for fosterhjem som kommunen selv rekrutterer for akuttplassering, herunder fosterhjem i slekt og nettverk. Departementet vil komme tilbake til om det er behov for presiseringer i fosterhjemsforskriften. Se nærmere omtale i kapittel 6.5.1 og i lovforslaget med merknader i kapittel 15 og 16.

8.5.4 Finansieringsansvaret

Departementet foreslår at Bufetat og kommunene, som i dag, deler finansieringsansvaret for akutttiltak (akuttinstitusjoner og beredskapshjem). Årsaken er at dette er kostbare tiltak. Selv om det er kommunen som fatter vedtak om akuttplasseringer, mener departementet det vil være uheldig om kommunen har fullt

¹¹⁵Havnen, Karen J og Christiansen, Øivin (2014). *Kunnskapsstatus om familieråd. Erfaringer og effekter*. RKBV Vest og Uni Research Helse.

finansieringsansvar, jf. drøftingen i kapittel 5.3. Det er et vesentlig hensyn at kommunene skal gjennomføre akutt plasseringer når det er behov for det.

Departementet foreslår tilsvarende finansieringsordning for akuttinstitusjoner som for andre typer institusjoner. Se kapittel 7.5.4 om dette. Dette innebærer at kommunen dekker en nærmere bestemt prosentandel av Bufetats faktiske utgifter til institusjonsplasseringen. Ved full prisdifferensiering vil egenandelen variere fra institusjon til institusjon. Ved delvis prisdifferensiering vil alle akuttplasseringer i institusjon koste det samme for kommunen, og egenandelen vil beregnes med utgangspunkt i Bufetats gjennomsnittsutgifter til slike plasseringer.

For beredskapshjem rekruttert av Bufetat foreslår departementet tilsvarende finansieringsordning som for statlige familiehjem, se kapittel 6.5.5.2. Dette innebærer at kommunen dekker en nærmere bestemt prosentandel av Bufetats faktiske utgifter til beredskapshjem. Kommunen må selv dekke alle utgifter til beredskapshjem kommunen selv rekrutterer.

Departementet foreslår at kommunene skal betale samme prosentandel for fosterhjems- og institusjonstiltak, jf. kapittel 5.3. Dette innebærer at beredskapshjem vil være billigere enn akuttinstitusjoner for kommunene. Slik er det også i dag. I den grad valget mellom beredskapshjem og akuttinstitusjon avhenger av hva som er tilgjengelig i den konkrete akuttsituasjonen, og kommunen dermed ikke har noe reelt valg, kan slike prisforskjeller fremstå som urimelige for kommunen. Alternativet kunne være en ordning der kommunenes nominelle egenandel for akuttinstitusjon blir den samme som ved beredskapshjem. Departementet foreslår ikke en slik løsning, av hensyn til at finansieringssystemet for barneverntiltak ikke bør bli for komplisert. Kommunene vil i kommunerammen bli kompensert for økningen i egenandelene.

Statens plikt til å dekke utgiftene til institusjonsplasseringer i akuttsituasjoner omfattes av barnevernloven § 9-4 første ledd første punktum. Departementet foreslår at statens plikt til å dekke utgiftene til fosterhjem i akuttsituasjoner tas inn i barnevernloven § 9-4 første ledd annet punktum. Det vises til lovforslaget med merknader i kapittel 15 og 16.

Varigheten av statens finansieringsansvar

Visse egenskaper ved akuttilbudet kan tale for at finansieringssystemet bør innrettes noe annerledes enn for andre tiltak. Det er blant annet viktig at plassering i akuttiltak ikke varer unødig lenge. Det er uheldig for barn og unge å være i en uavklart omsorgssituasjon over lang tid. Denne perioden bør være kortest mulig og kommunen bør så raskt som mulig finne varige omsorgsløsninger for barna.

For å gi kommunene insentiv til å finne varige omsorgsløsninger, foreslår departementet at statens medfinansieringsansvar for beredskapshjem opphører etter en viss tid, for eksempel en rimelig tid etter at saken er behandlet av fylkesnemnda. Dette vil være i barnets interesse, og i tillegg bidra til effektiv utnyttelse av kapasiteten i

beredskapshjemmene. Forslaget innebærer at kommunene fra et gitt tidspunktet selv må dekke alle utgifter til beredskapshjemmet, uavhengig om det er fosterhjem, institusjon eller tilbakeføring til hjemmet som utgjør en varig omsorgsløsning. En risiko knyttet til dette forslaget er at det kan gi økt antall flyttinger for barn, dersom kommuner føler seg presset til raskt å finne et nytt hjem for barnet. Departementet mener denne risikoen må veies opp mot ulempene ved at barn og unge blir boende for lenge i midlertidige tiltak.

En begrensning i statens medfinansieringsansvar ved akuttplasseringer slik at dette kan opphøre etter en tid, må presiseres i barnevernloven § 9-4. Det vises til lovforslaget i kapittel 16 der det foreslås at departementet kan avgrense varigheten av det statlige betalingsansvaret.

8.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

8.6.1 Konsekvenser for staten

Departementet antar at forslagene i dette kapitlet ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for Bufetat, utover konsekvensene av endringene som foreslås på institusjonsområdet, jf. kapittel 7.6.

8.6.1 Konsekvenser for kommunene

Forslaget om økte egenandeler vil gi økte kommunale utgifter til den enkelte akuttplassering. Departementet foreslår at kommunene kompenseres for dette gjennom en økning i kommunerammen.

8.6.2 Konsekvenser for private aktører

Departementet antar at forslagene i dette kapitlet ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for private aktører.

8.6.3 Konsekvenser for barn, unge og familiene deres

Økningen i kommunenes totale betalingsansvar for barneverntiltak, herunder økningen i egenandelene for akutttiltak, vil gi kommunene økte insentiver til forebygging og tidlig innsats. Dette vil på lang sikt kunne ha positive konsekvenser for barn og unge. Det er imidlertid en risiko knyttet til å øke egenandelene, fordi det kan gi kommuner insentiver til forsøke å finne andre løsninger, selv om barnet har behov for et akutttiltak. Dette vil gi samfunnsøkonomiske kostnader, herunder redusert livskvalitet for barnet.

Departementet viser forøvrig til omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til institusjons- og fosterhjemsområdet i kapittel 6 og kapittel 7 samt til kapittel 14.

9 Hjelpetiltak i hjemmet

9.1 Innledning

Kommunen har i dag det faglige og økonomiske ansvaret for hjelpetiltak i hjemmet. Bufetat tilbyr likevel enkelte spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak¹¹⁶ for barn som bor hjemme. Kommunen betaler en fastsatt egenandel for slike tiltak. Dette kapitlet foreslår endringer i organiseringen av disse hjelpetiltakene. Det sentrale spørsmålet som stilles er hvorvidt spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak fortsatt bør tilbys av andrelinjetjenesten i barnevernet, eller om det bør satses på en utvikling av kompetanse knyttet til kunnskapsbaserte hjelpetiltak i førstelinjetjenesten. Det foreslås ingen endringer i barnevernloven.

Hjelpetiltak i form av frivillige plasseringer utenfor hjemmet omtales i kapitlene om fosterhjem og institusjon. Hjelpetiltak som tilbys i sentre for foreldre og barn drøftes i kapittel 10.

9.2 Om statens tilbud av spesialiserte hjelpetiltak

9.2.1 Dagens regler

Barnevernloven § 4-4 omhandler hjelpetiltak til barn og barnefamilier. Hjelpetiltak er et av de viktigste virkemidlene for å oppfylle målet om å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp til rett tid jf. barnevernloven § 1-1.¹¹⁷ Hjelpetiltak kan iverksettes når barnet på grunn av forholdene i hjemmet eller av andre grunner har "særlig behov" for det, jf. barnevernloven § 4-4, annet ledd. Vurderingen av når, og i hvilke tilfeller, hjelpetiltak skal benyttes må bero på skjønn. Barnets behov må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Formålet med å sette i verk hjelpetiltak i en familie, er å bidra til positiv endring hos barnet eller i familien.

9.2.2 Historikk

Staten har de siste femten årene påtatt seg å utvikle, finansiere og implementere enkelte spesialiserte hjelpetiltak rettet mot barn og unge med atferdsvansker. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet tok i 1999 initiativ til implementering av Multisystemisk terapi (MST) i Norge. Målsettingen var å tilby virksomme behandlingsmetoder til en målgruppe kommunene manglet kompetanse om, og som i for liten grad fikk adekvat hjelp fra helsetjenestene.¹¹⁸ I forbindelse med implementeringen fikk alle fylkeskommunene¹¹⁹ tilbud om å delta på kurs for å utvikle

¹¹⁶ Med spesialiserte, hjemmebaserte hjelpetiltak menes tiltak basert på faste programmer og behandlingsmetoder. Tiltakene er forskningsbaserte, det vil si at de har dokumentert virkning. Tiltakene er rettet mot avgrensede målgrupper med spesifikke vansker. Formålet er behandling eller systematisk og intensivt endringsarbeid. Det kreves særskilt opplæring og kompetanse i gjennomføring av tiltakene, ofte i form av sertifisering.

¹¹⁷ Christiansen m. fl. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*

¹¹⁸ Ogden, T. o. (2006). Multisystemic Treatment of Serious Behaviour Problems in Youth: Sustainability of Effectiveness Two years. *Child and adolescent mental health Vol. 11 (3)*.

¹¹⁹ Som inntil forvaltningsreformen i 2004 var hadde ansvar for andrelinjen i barnevernet.

behandlingskompetanse, med hensikt å opprette fylkesvise team med veiledere og behandlere. Kursene ble også rettet mot BUP.

Innføringen av MST ble ansett som en utvidelse av tilbudet til barn og unge med atferdsvansker, og som et alternativ til institusjonsplassering. Tiltaket ble økonomisk begrunnet med at *"gjennomføring av MST med denne målgruppen medfører betydelig mindre kostnader sammenlignet med behandling i institusjon"*. Det ble fastholdt at *"det er kommunens barneverntjeneste som har ansvaret for tiltak i hjemmet, men ved bruk av MST får kommunen tilbud om faglig behandlingsbistand fra fylkeskommunen"*. At kompetanseutviklingen ble rettet mot ansatte i andrelinjetjenestene innenfor helse og barnevern (i motsetning til for eksempel kommunene), ble begrunnet med at tilbudet stilte krav til spesialisert kompetanse.¹²⁰

Tilbudet fra det statlige barnevernet ble senere utvidet til å gjelde flere spesialiserte hjelpetiltak som Funksjonell familieterapi (FFT) og Parent Management Training Oregon (PMTO). Det finnes også andre programmer rettet mot barn og unge med atferdsvansker, for eksempel De utrolig årene (DUÅ) og Aggression Replacement Training (ART). Disse tiltakene tilbys av andre aktører enn Bufetat.¹²¹

Begrepet *barn med alvorlige atferdsvansker* ble introdusert i barnevernloven av 17. juli 1992, og omhandler barn som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, vedvarende misbruker rusmidler eller på annen måte viser alvorlige atferdsvansker.¹²² Dette er en vid målgruppe som også kan ha behov for tiltak fra barne- og ungdomspsykiatrien eller andre tjenester. Selv om dagens spesialiserte, hjemmebaserte hjelpetiltak i hovedsak er rettet mot barn og unge med atferdsvansker, er det sannsynlig at også andre målgrupper vil ha behov for spesialiserte hjelpetiltak i fremtiden. Barn med samspillsproblemer, skolefravær, tilknytningsvansker mv. er eksempler på andre målgrupper som kan ha behov for spesialiserte, hjemmebaserte hjelpetiltak.

9.2.3 Nærmere om dagens statlige tilbud

MST (Multisystemisk terapi) er et behandlingstilbud rettet mot ungdom i alderen 12-18 år. 450 barn fikk tilbud om MST i regi av Bufetat i 2015. MST-teamene driftes av Bufetat. Atferdssenteret driver opplæring av Bufetats 21 MST-team. Den kommunale barneverntjenesten søker Bufetat om å få tilbud om behandling. Kommunene betaler en egenandel på 15 750 kroner per mnd.

¹²⁰ Rundskriv om bruk av "multisystemisk terapi" (MST) overfor barn og ungdom med Alvorlige atferdsvansker. Dato: 16.6.2000

<http://www.atferdssenteret.no/getfile.php/Bilder/Artikkelbilder/Bruk%20av%20Multisystemisk%20Terapi%20%28MST%29%20-%20regjeringen.no.pdf>

¹²¹ DUÅ tilbys for eksempel av BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk).

¹²² Atferdsbegrepet er omdiskutert og kritiseres for å vise til egenskaper ved barnet, og i liten grad anerkjenne barnets handlemåte som en reaksjon på sine omgivelser, den situasjonen barnet lever i og hvordan han eller hun blir møtt i samspill med andre. Barnevernlovutvalget skal i henhold til mandatet, gjennomgå begrepsbruken med henvisning til Prop. 106 L (2012-2013) kapittel 19, der det konkluderes med at endringer i begrepsbruken må utredes nærmere.

FFT (Funksjonell familieterapi) er et tilbud for familier med barn i alderen 11-18 år som viser alvorlige atferdsvansker. I overkant av 100 barn fikk tilbud om FFT i regi av Bufetat i 2015. Atferdssenteret driver opplærings- og kvalitetssikringsarbeid av terapeutene, i samarbeid med metodens utviklere. Den kommunale barneverntjenesten søker Bufetat om FFT-behandling. Tiltaket drives også av én kommunal barneverntjeneste. Egenandelen for kommunene er tilsvarende som for MST.

PMTO (Parent Management Training Oregon) er et behandlingstilbud til familier med barn i alderen 3-12 år som viser atferdsvansker. Atferdssenteret lærer opp og sertifiserer PMTO-terapeuter. Tiltaket er gratis for kommunene. Tiltaket skiller seg fra MST og FFT ved at de i større grad tilbys av andre aktører enn Bufetat, blant annet BUP og en rekke kommunale tjenester. Barneverntjenesten eller andre kommunale tjenester sto for tilbudet i om lag halvparten av sakene i 2014.

Atferdssenterets forskningsfunn viser at resultatene av de spesialiserte hjelpetiltakene MST og PMTO er positive for de barna og familiene som har mottatt tilbudet. Ogdens randomisert kontrollerte studie av MST viser en signifikant nedgang i problematferden til barna som mottok MST etter 6 måneders tiltak.¹²³ Evalueringsstudier av PMTO i Norge viser at PMTO har en positiv effekt på foreldreferdigheter, og derigjennom på barnas atferdsproblemer.¹²⁴

9.2.4 Utviklinger på feltet

Departementet ga gjennom Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven* signaler om at Bufetat skulle avvikle enkelte av sine ulovfestede oppgaver. Det ble imidlertid lagt opp til at statlige barneverntiltak, herunder tiltak som MST og FFT, fortsatt skulle tilbys av Bufetat.

Oslo kommune valgte i 2013 å nedlegge sitt MST-tilbud på grunn av vedvarende, lav etterspørsel etter tiltaket. I forkant av beslutningen ble bydelene bedt om å vurdere konsekvensene av en eventuell nedlegging. Hovedvekten av bydeler (11 av 13) uttalte at dette ville ha liten eller ingen konsekvens. Bydelene uttalte at metoden er for omfattende og at smale inntakskriterier gjør at få passet inn. Flere bydeler etterlyste tiltak som var mer differensierte, fleksible og som favnet en bredere målgruppe. Flere uttalte at tiltaket sjelden ble brukt, og at de hadde egne tiltak for å dekke behovet til målgruppen.¹²⁵

Vi har de senere årene sett en utvikling av statlig støttet kommunal implementering av kunnskapsbaserte tiltak. Gjennom utviklingsprosjektet *Tidlig innsats for barn i risiko* (TIBIR) har det skjedd en dreining mot kommunal implementering av PMTO. Det statlige tilbudet av PMTO er redusert, trolig som følge av dette.¹²⁶ TIBIR er et program

¹²³ Ogden, T. o. (2006). Multisystemic Treatment of Serious Behaviour Problems in Youth: Sustainability of Effectiveness Two years. *Child and adolescent mental health Vol. 11 (3)* .

¹²⁴ Se oppsummering av studier i Rambøll (2013). *Analyse av de økonomiske konsekvenser Parent Management Training - Oregon (PMTO)*. Sosialstyrelsen/Rambøll.

¹²⁵ <https://www.oslo.kommune.no/dok/Byr/0/VEDLEGG/2014040641-1363575.pdf>

¹²⁶ Bufdir årsrapport 2013, s. 30

for forebygging og behandling av atferdsvansker hos barn i alderen 3-12 år, tilpasset kommunalt tjenestenivå. Innretningen på TIBIR er flerfaglig. Kommunene oppretter implementeringsteam med en styringsgruppe, der det anbefales at alle tjenester som gir tilbud til barn og unge er representert. Atferdssenteret har ansvar for opplæring av terapeuter, samt oppfølging og kvalitetssikring av kommunenes bruk av metodene. Det anbefales å utdanne terapeuter innenfor *ulike* tjenester i kommunen (for eksempel helse, barnevern og PPT). Atferdssenteret har forutsatt at samarbeidskommunene har mulighet til å utdanne minst to terapeuter, eller inngå i et interkommunalt samarbeid om å utdanne terapeuter. Innen første halvår av 2015 hadde Atferdssenteret inngått samarbeid med til sammen 81 kommuner og bydeler.

Modellkommuneforsøket er et annet eksempel på kommunal tiltaksutvikling, understøttet av staten. I forsøket deltok 26 kommuner i prosjektet med å utvikle gode modeller for tidlig intervensjon og helhetlig, systematisk oppfølging av barn av psykisk syke og/eller barn med foreldre som misbruker rusmidler.¹²⁷ I 2016 skal programmet Nurse-Family Partnership (NPF), om tidlig intervensjon overfor førstegangsforeldre, prøves ut i Norge. Programmet skal implementeres i kommuner, med statlig finansiering.

Utover disse programmene, finnes det også en rekke andre kunnskapsbaserte tiltak som ulike kommuner har tatt i bruk. Felles for programmene som implementeres er at de har en flerfaglig og tverretattlig tilnærming, som grunnlag for å hjelpe utsatte barn og unge, innenfor ulike målgrupper.

9.3 Bakgrunnen for forslaget

i) Behov for bedre samsvar mellom tilbud og behov

Det syntes å være for svak tilpasning mellom det statlige tilbudet av spesialiserte hjelpetiltak og befolkningens behov. Folkehelseinstituttet anslår at 3,5 prosent av befolkningen 4-18 år har diagnostiserbare atferdsforstyrrelser.¹²⁸ Inkluderes atferdsforstyrrelser som ikke krever diagnose, ville andelen vært høyere.¹²⁹ Bufdir anslår at 0,4 prosent av barn i befolkningen får atferdsbehandling i regi av ulike offentlige instanser,¹³⁰ og slutter av dette at flere barn og unge har behov for atferdsbehandling enn dem som mottar denne typen hjelp i dag. Samtidig er det en begrenset bruk og utbredelse av de spesialiserte hjelpetiltakene som Bufetat tilbyr. En mulig årsak kan være at programmene er lite fleksible og retter seg mot skarpt avgrensede målgrupper. Standardiserte tiltak med smale inklusjonskriterier, passer ikke alltid like godt til å bøte på barn og unges ofte sammensatte utfordringer.¹³¹

¹²⁷ Deloitte (2015). *Evaluering av modellkommuneforsøket*. Sluttrapport 2015.

¹²⁸ Folkehelseinstituttet (2013). *Atferdsforstyrrelser blant barn og unge. Beregnet forekomst og bruk av hjelpetiltak*. FJI-rapport 2013:4

¹²⁹ Bufdirs årsrapport 2014

¹³⁰ Gjennom de relevante tiltakene som er tilgjengelige i dag: MST, PMTO, DUÅ, FFT, MTFK, MultifunC, andre barnevernsinstitusjoner og ved henvisning til psykisk helsevern.

¹³¹ Årland, K (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av hjelpetiltak i barnevernet*. I Christiansen, Ø (red.) *Forskningsskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*.

Det kan være krevende å rekruttere de familiene man mener har utbytte av programmene.¹³² Vista Analyse hevder, med bakgrunn i sine intervjuer, at tiltakene er egnet for svært få familier i barnevernet.

ii) Tiltaksstyrt hjelp?

Vista Analyse påpeker at dagens system skaper incentiver som gjør at både stat og kommune har interesse av å tildele de statlige hjelpetiltakene til andre grupper enn de som kan nyttiggjøre seg dem. Kommunene gis incentiver til å velge de statlige hjelpetiltakene, fordi staten dekker deler av utgiftene, selv om disse tiltakene ikke nødvendigvis gir den mest effektive hjelpen. Siden tiltakene har relativt lave driftskostnader, har Bufetat incentiver til å tilby tiltakene når de først er etablert. Dette kan bidra til å forsterke en generell utfordring på hjelpetiltaksområdet; formålet med hjelpen som gis styres i for stor grad av tiltaket som iverksettes, og i mindre grad av barnets helhetlige behov for hjelp. Forskning viser at hjelpetiltakene som benyttes ikke alltid er egnet til å møte de sammensatte behovene som mange barn og familier i barnevernet har.¹³³

iii) Uforutsigbart tilbud og ujevn geografisk tilgang

Vista Analyse mener at dagens system gjør det vanskelig for kommunene å gi familiene rett hjelpetiltak til rett tid. Årsaken er at kommunene innretter sine ressurser ut fra et forventet statlig tilbud, mens Bufetats tilbud viser seg å være uforutsigbart. Dette er uheldig ifølge informantene Vista Analyse har intervjuet, siden tjenestene bruker ressurser på å bygge opp kompetanse for å kunne nyttiggjøre seg tiltakene, og tilpasser sitt øvrige tiltaksarbeid etter tilbudet. Kommuner som etterspør spesialiserte hjelpetiltak fra Bufetat i størst grad, har dårligst tilgang.¹³⁴ Flere kommuner mangler tilgang på hjelpetiltakene, og tiltakene syntes å være best tilgjengelig i sentrale strøk. Grunnen til dette er blant annet at behandlingsmetodene som tilbys, krever tett oppfølging av familiene som får tilbud, og forutsetter dermed geografisk nærhet mellom tiltaksteamet og familiene.¹³⁵ Vista Analyses undersøkelse viser at Bufetats tilbud om MST er avviklet noen steder.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

Det viktigste målet for endringer på hjelpetiltaksområdet er at flere barn og unge får *hjelp som virker*, i tråd med de overordnede målene om tilpasset hjelp og effektiv bruk av barnevernets ressurser. Ansatte bør ha oppdatert kunnskap om hva som virker, og jevnlig vurdere om hjelpen som gis fører til positive endringer. Tiltak bør være tilpasset barnet og familiens helhetlige livssituasjon og styrke barnets ressurser. Dette krever ofte samhandling mellom flere tjenester.

¹³² Christiansen m. fl. (2015). *Forskningskunnskap om barnevernets hjelpetiltak*,

¹³³ Tøssebro m. fl. (2014). *Foreldre med kognitive vansker i møte med barnevernet*

¹³⁴ NIBR (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evalueringsrapport om forvaltningsreformen i barnevernet*. NIBR-rapport 2011:25

¹³⁵ Atferdssenteret oppgir at terapeutens reisetid til familien ikke skal overskride 1,5 timer. Derfor vil det, på grunn av Norges geografi være steder som ikke har befolkningsgrunnlag for å etablere MTS-team.

Implementering av spesialiserte hjelpetiltak har vært en positiv utvikling for barnevernet i Norge. På bakgrunn av det samlede utfordringsbildet skissert overfor, vil departementet imidlertid foreslå endringer i organiseringen av dette tilbudet, for å bidra til at flere barn får rett hjelp til rett tid.

Departementet foreslår fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet. Dette reiser behovet for kompetansetiltak, for å understøtte tiltaksutvikling og kunnskapsbasert praksis i kommunene. En konsekvens av forslaget vil være at dagens tilbud av statlige, spesialiserte hjelpetiltak på sikt bygges ned, og at ressursene til formålet overføres til kommunene. Hvorvidt spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak skal tilbys på statlig nivå, eller om man skal sikte mot en overføring av det operative leddet til kommunene, er et krevende spørsmål som departementet ber om høringsinstansenes syn på.

9.4.1 Fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet

Departementet viser til at hovedretningen for strukturendringer i barnevernet er økt kommunalt ansvar. Det legges stor vekt på kommunal valgfrihet, økte muligheter til å prioritere ressurser og økt vekt på forebyggende virksomhet. En vellykket reform vil i stor grad hvile på at endringer resulterer i mer virksom hjelp og sterkere prioritering av hjelpetiltak, som kan forebygge behovet for tiltak utenfor hjemmet. Dette forutsetter at kommunene bygger opp, eller har tilgang på, en differensiert tiltaksportefølje som møter barn og familiers ulike behov.

Kommunene har allerede i dag et helhetlig ansvar for å tilby hjelpetiltak etter barnevernloven. Ved å satse på utvikling av kunnskapsbaserte tiltak på kommunalt nivå, vil kommunene – også i praksis – få helhetlig ansvar for hjelpetiltak. Fullt kommunalt ansvar for alle hjelpetiltak vil, sammen med de foreslåtte endringene på fosterhjemsområdet, gi kommunene økte muligheter og sterkere insentiver til å bygge opp eget tiltaksapparat. Kommunal forankring av hjelpetiltakene skaper bedre forutsetninger for å gi helhetlig hjelp, siden tiltakene lettere kan integreres som del av det helhetlige tjenestetilbudet til barn og familier. Målgrupper utenfor barnevernet kan ha nytte av barnevernets hjelpetiltak, på samme måte som barn i barnevernet ofte vil trenge tilbud i regi av andre kommunale tjenester. Videre gir kommunens nærhet til sine innbyggere et godt grunnlag for brukermedvirkning i hjelpetiltaksarbeidet.

De faktiske kostnadsforskjellene mellom hjelpetiltak og fosterhjems plasseringer vil øke for kommunene jf. forslag i kapittel 6.¹³⁶ Det kan bidra til sterkere prioritering av gode, kunnskapsbaserte hjelpetiltak, samt tettere oppfølging av barn i tiltak og kritisk evaluering av kvaliteten i hjelpen som gis. Fullt kommunalt ansvar for alle hjelpetiltak kan gi en bedre sammenheng mellom undersøkelsesarbeid og valg av hjelpetiltak, basert på nødvendige vurderinger av forventet nytte og kostnad ved tiltaket. Vista Analyse mener at et helhetlig kommunalt ansvar for hjelpetiltak kan gi et mer effektivt

¹³⁶ I kapittel 6 foreslås å oppheve dagens refusjonsordning slik at kommunen får fullt betalingsansvar for fosterhjem.

tiltaksarbeid, fordi kommunene får anledning til å se samtlige sammenliknbare hjelpetiltak i sammenheng.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på enkelte ulemper ved fullt kommunalt ansvar. Mange kommuner har i dag utfordringer med å bygge opp tilstrekkelige tiltaksporteføljer av "ordinære hjelpetiltak", som kan møte barn og familier med ulike behov. Vista Analyse dokumenterer gjennom sin spørreundersøkelse og intervjuer at flere kommuner anser det som nødvendig å kjøpe hjelpetiltak fra private aktører, i mangel på egen kompetanse. Hele 77 prosent av barnevernlederne kjøpte tjenester fra private aktører i 2014 eller 2015. 64 prosent av disse kjøpte hjelpetiltak (ikke evidensbaserte). Om lag halvparten av barnevernlederne som kjøpte fra private, oppgir at hensikten var å skaffe kompetanse som barneverntjenesten selv ikke har.

Dagens spesialiserte, kunnskapsbaserte hjelpetiltak innebærer behandlingsarbeid. Det å gi behandling krever spesialisert kompetanse, som oppnås og opprettholdes gjennom skolering og mengdetrening. Siden dagens spesialiserte hjelpetiltak retter seg mot strengt avgrensede målgrupper, vil bruken være av relativt lav forekomst. Mange kommuner vil verken ha tilstrekkelig klientgrunnlag, eller de fagmiljøene som kreves, for å kunne drifte hjelpetiltakene som Bufetat i dag tilbyr. Dette kan også være tilfelle med andre behandlingsmetoder og programmer som skal imøtekomme komplekse behov hos et begrenset antall barn og familier, der det kreves høy grad av personalinnsats og spisskompetanse.

En konsekvens av å overføre ansvaret til kommunene kan være at tilgangen til og utbredelsen av spesialiserte hjelpetiltak i dagens form svekkes. Kommunalt ansvar kan imidlertid føre til en tiltaksvridning mot andre typer tiltak, som kan være mer tilpasset kommunale forhold og den situasjonen barn og familier befinner seg i.

Etter en helhetsvurdering foreslår departementet at kommunene gis fullt ansvar for hjelpetiltak i hjemmet. Avvikling av de statlige tiltakene bør skje parallelt med kompetansetiltak i det kommunale barnevernet, med sikte på økt kvalitet i hjelpetiltaksarbeidet. Staten bør ha en rolle knyttet til tiltaksutvikling, opplæring og veiledning.

9.4.2 Nærmere om kompetansetiltak

Ved en eventuell implementering av forslaget er det viktig at endringer skjer gradvis og at kommunene får reell mulighet til å bygge opp relevant kompetanse. Målet for en kompetanseplan bør være å styrke *kunnskapsbasert praksis* i det kommunale barnevernet. Kunnskapsbasert praksis innebærer økt bruk av forskningsbaserte og virksomme metoder og tiltak, i kombinasjon med erfaringsbasert kunnskap. Dette vil kunne resultere i mer fleksible tiltak tilpasset barn og familier med ulike behov. Kompetansearbeidet bør inneholde opplæringsaktiviteter som særlig bidrar til økt kunnskap om forskningsbaserte metoder, eller tiltak basert på elementer som har vist seg virksomme på tvers av ulike metoder og programmer. Erfaringer fra

implementering av prosjekter som TIBIR, Modellkommuneforsøket og Nurse-Family Partnership vil kunne være viktige i en slik sammenheng. Kunnskaps- og kompetansemiljøer som Atferdssenteret og de regionale sentrene for barn og unge, vil være viktige samarbeidspartnere i tiltaksutvikling og implementeringsarbeid.

Kompetansetiltak bør bygge på prosesser som allerede er igangsatt. Bufdir har fått i oppdrag å utvikle et nasjonalt fagutviklingsprogram for hjelpetiltak i barnevernet. Som del av dette oppdraget jobber Bufdir med å systematisere erfaringer om kommunale hjelpetiltak og analysere kommunenes forutsetninger for å implementere kunnskapsbaserte hjelpetiltak.¹³⁷

Departementet vil i den kommende lovproposisjonen komme tilbake til innholdet i en kvalitets- og kompetanseplan for det kommunale barnevernet. Det vises til kapittel 12 for nærmere omtale.

Erfaring tilsier at det tar tid å implementere endringer. Bufetats avvikling av ulovfestede oppgaver de siste årene har ikke alltid vært tilpasset kommunenes forutsetninger. Det har ført til utfordringer i kommuner som ikke har, eller har hatt, mulighet til å bygge opp, egen kompetanse. Ved en implementering av dette forslaget er det viktig med en gradvis prosess. Staten bør i en overgangsfase fortsette å tilby spesialiserte hjelpetiltak. Dette er viktig for at de barn og familier som har behov for tiltakene skal få den hjelpen de trenger. I overgangsperioden bør tiltakene som tilbys av Bufetat gjøres mer fleksible for bedre å møte kommunenes behov.

Ved fullt kommunalt ansvar for hjelpetiltak, bør statens rolle dreies mot generell kunnskapsutvikling og faglig veiledning. Staten bør fortsatt ha en sentral rolle i å drive opplæring i tiltak, og jobbe med forskning på og utvikling av hjelpetiltak. Dette er i samsvar med retningen som ble angitt i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*. Staten har de siste årene avviklet flere av sine ulovfestede oppgaver, det vil si oppgaver som etter barnevernloven ligger innenfor kommunenes ansvarsområder. Bufdir har samtidig fått et tydeligere ansvar som fagdirektorat for barnevernet. Dette er en rolle som bør videreutvikles som følge av økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar på barnevernområdet.

9.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.5.1 Konsekvenser for staten

Forslaget vil kunne bedre ressursbruken i barnevernet, fordi kommunene i større grad enn i dag vil vurdere tiltakenes faktiske kostnader, og slik sett foreta bedre kostnads- og nyttevurderinger av ulike tiltak. Kommunenes incentiver til å velge statlige tiltak, fordi de fremstår som relativt sett billigere, vil bortfalle. Det kan også tenkes å ligge en effektivitetsforbedring i at kommunene i sin planlegging ikke lenger behøver å ta

¹³⁷ Tildelingsbrev til Bufdir 2015.

høyde for et uforutsigbart statlig tilbud. Effektivitetstapet knyttet til samhandlingsutfordringer i dagens system vil kunne opphøre.

Avvikling av det statlige tilbudet vil imidlertid medføre tap av stordriftsfordeler. For mange kommuner vil det være en mer effektiv bruk av ressursene å få et tilbud av staten de få gangene de trenger tiltakene, enn å bygge opp egen kompetanse.

Bufetat vil på kort sikt måtte omstille sitt tiltaksapparat knyttet til de spesialiserte hjelpetiltakene, og gjøre dem mer fleksible og tilgjengelige. De kunnskapsbaserte tiltakene må utvikles og tilpasses kommunale forhold. Innholdet i og finansieringen av dette vil være en del av en kompetanseplan. Bufetat vil på sikt utfase sitt operative ansvar for tiltakene. Bufdir bør, blant annet via Atferdssenteret, opprettholde en rolle knyttet til opplæring og lisensiering i tiltak.

Tiltaksutvikling og videreutvikling av opplærings- og veiledningsaktiviteter, krever styrket forskningsinnsats for å utvikle kunnskapsgrunnlaget. Direktoratet må styrkes i sin rolle som fagdirektorat, slik at det kan gi anbefaling om god praksis i hjelpetiltaksarbeid til kommunene.

9.5.2 Konsekvenser for kommunene

Midlene Bufetat bruker på hjelpetiltakene i dag, om lag 150 millioner kroner, vil overføres til kommunene. Endelig forslag til beløp vil fremmes i den ordinære budsjettprosessen.

Rendyrkingen av det kommunale ansvaret kan gi kommunene økt forutsigbarhet. Insentivene som gis kan føre til at det bygges opp egen kommunal tiltakskompetanse. Et økt finansieringsansvar kan utløse et større tverrsektorielt arbeid i kommunene. Dette kan igjen føre til bedre sammenheng mellom undersøkelsesarbeid og valg av hjelpetiltak, og også bedre vurderinger av kostnader og nytte.

En kompetansesatsing vil kunne føre til bedre kvalitet i hjelpetiltaksarbeidet. Dette kan ventes å gi mer effektivt og virksomt tiltaksarbeid i kommunene, som igjen kan gi effektivitets- og forebyggingsgevinster.

Forslaget vil kunne føre til større ulikhet mellom kommuner, med hensyn til hvilke hjelpetiltak som tilbys. Enkelte spesialiserte tiltak krever for eksempel spisskompetanse og større klientgrunnlag, enn det mange kommuner vil ha mulighet til å ha.

9.5.3 Konsekvenser for private aktører

Kommunene kjøper i dag hjelpetiltak av private leverandører. En avvikling av den statlige satsingen på spesialiserte hjelpetiltak vil kunne føre til at private leverandører utvider sitt tilbud, for å møte en økt etterspørsel fra kommunene.

Det er usikkert hvordan økt kommunal etterspørsel etter tiltak og tjenester fra private aktører, vil påvirke priser og kvalitet i dette markedet. Dette vil blant annet avhenge av kommunenes evne til å gjøre gode anskaffelser.

9.5.4 Konsekvenser for barn, unge og familiene deres

En kompetansesatsing i kommunene vil kunne ha positive effekter på kommunens øvrige arbeid overfor sårbare barn og familier. Dette vil kunne forebygge behovet for mer inngripende tiltak, som omsorgsovertakelser. Barn og familier vil kunne oppleve et tilbud av hjelpetiltak som er bedre tilpasset deres behov. En mer effektiv utnyttelse av barnevernets ressurser vil kunne føre til at flere barn får hjelp til rett tid.

En avvikling av det statlige tilbudet kan gi risiko for at tilgangen til, og bruken av, spesialiserte hjelpetiltak i dagens form reduseres. For mange kommuner vil det være lite hensiktsmessig å bygge opp kostbare og omfattende hjelpetiltak rettet mot små målgrupper, det vil si tiltak de sjelden har bruk for. Barn som har større nytte av tiltakene som tilbys i dag, enn av tiltak som kommunene vil kunne tilby, vil dermed få hjelp som er mindre virksom enn i dag.

Kommunene kan velge å kjøpe spesialiserte tiltak fra private aktører eller andre kommuner. Det er imidlertid risiko for at kommuner vil vurdere tiltakene som for dyre. Konsekvensen av dette vil være at barn og familier som har stor nytte av disse tiltakene, i mindre grad vil få den hjelpen de trenger. Risikoen vil avhenge av i hvilken grad kommunene klarer å styrke sin kompetanse i eget hjelpetiltaksarbeid, og av i hvilken grad kommunenes andre hjelpetiltak kan kompensere for bortfallet av dagens spesialiserte tiltak. Det vil også kunne bli større ulikhet mellom kommuner, når det gjelder hvilke hjelpetiltak som tilbys og kvaliteten i disse.

En økning i bruken av private tilbud til barn med komplekse behov, vil kreve god styring. Effekten på barnas rettsikkerhet vil i stor grad avhenge av kommunenes evne til å foreta gode anskaffelser, og til å følge opp barn som får tiltak av private aktører. Utstrakt bruk av private aktører vil også kunne gjøre det mer krevende for kommuner å bygge opp egen kompetanse, samtidig som det blir vanskeligere for fagdirektoratet å ha oversikt over hvilke tiltak som tilbys og hva som virker.

10 Utredning av sped- og småbarn, herunder om sentre for foreldre og barn

10.1 Innledning

Det er den kommunale barneverntjenesten som har ansvar for å gjennomføre undersøkelser for å avdekke om barn og familier kan ha behov for hjelp og tiltak etter barnevernloven. Barneverntjenestens undersøkelsesarbeid er grunnlaget for de beslutninger som tas og hvilken hjelp som tilbys det enkelte barn. I noen saker kan det være behov for særskilte utredninger av barnet eller familien før barneverntjenesten kan ta stilling til barnets behov. Det kan være kliniske utredninger, gjerne gjennom observasjon, barnesamtaler eller bruk av spesifikke kartleggingsverktøy, for å undersøke hva barn har vært utsatt for, hvordan barnet fungerer eller hvordan samspillet mellom barn og foreldre er. Utredninger må gjennomføres med nødvendig kompetanse, slik at beslutningene som tas er riktige.

Dette kapitlet omhandler ansvarsdelingen mellom stat og kommuner ved utredning av sped- og småbarn i alderen 0-6 år. I den forbindelse drøftes også statens ansvar for tilbud som i dag finnes i sentre for foreldre og barn. Departementet legger vekt på at barn skal få den hjelpen de trenger på et tidlig tidspunkt. Tidlig innsats i barnevernet innebærer blant annet at sped- og småbarn i alvorlig risiko oppdages og gis treffsikker hjelp. Gode utredninger av barn, og av samspillet mellom barn og foreldre, er en forutsetning for dette. Det er i dag mangel på fagspesialister på dette området, og mange kommuner etterspør bistand til utredninger av sped- og småbarn. Departementet foreslår derfor at staten gis et tydeligere ansvar for denne målgruppen.

10.2 Dagens regler

10.2.1 Kommunens ansvar for undersøkelser, utredninger og tiltak

Undersøkelse og utredninger er kommunenes ansvar, jf. barnevernloven § 2-1.¹³⁸ Bufetat har ingen plikt til å bistå kommunene med å utrede barn.

Det fremgår av barnevernloven § 4-2 at barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, skal gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med videre undersøkelser. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for barneverntiltak, har barneverntjenesten rett og plikt til å undersøke forholdet, jf. barnevernloven § 4-3. Formålet med en undersøkelsessak er å avklare om det er behov for tiltak etter barnevernloven og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes.

Undersøkelsen skal gjennomføres snarest, og senest innen tre måneder, jf. barnevernloven §§ 4-3 jf. 6-9. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Undersøkelsen er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller

¹³⁸ Det kommunale ansvaret ble også understreket i Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*.

saken er besluttet henlagt, jf. barnevernloven § 6-9. Dersom tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde, regnes undersøkelsen som gjennomført når barneverntjenesten har fremlagt begjæring om tiltak for fylkesnemnda.

Hvilke undersøkelser det er grunnlag for, må vurderes konkret og ut fra forholdene i den enkelte sak. Undersøkelsen skal gjennomføres på en minst mulig inngripende måte og skal ikke gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Samtidig må undersøkelsen gjennomføres slik at den gir grunnlag for å ta stilling til om det er behov for tiltak etter barnevernloven. Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet, jf. barnevernloven § 4-3 tredje ledd. Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom, jf. barnevernloven § 4-3 femte ledd.

Barneverntjenesten kan, som en del av undersøkelsen, også engasjere sakkyndige. Sakkyndige i barnevernet er ofte privatpraktiserende psykologer eller psykiatere med klinisk kompetanse og erfaring. Bakgrunnen for at barneverntjenesten benytter sakkyndige er gjerne at barneverntjenesten har behov for ekstern bistand til å få utredet saken. Omlag halvparten av barnevernlederne oppgir at de har benyttet private til sakkyndige vurderinger de to siste årene.¹³⁹

Formålet med utredningen er å bidra til sakens opplysning, og den inngår som en del av beslutningsgrunnlaget når barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolene tar stilling til spørsmål om tiltak etter barnevernloven. Utredninger foretatt av sakkyndige foregår som regel gjennom hjemmebesøk. Også den private part kan ønske å benytte sakkyndig for å belyse saken. Kostnadene for en sakkyndig vurdering varierer mellom 60 000 kroner til 150 000 kroner.¹⁴⁰

Sakkyndige rapporter skal være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før de legges til grunn for vedtak om barneverntiltak, jf. barnevernloven §§ 4-3 fjerde ledd og 2-5.¹⁴¹ Den sakkyndiges rapport skal også være vurdert av kommisjonen før den legges til grunn for barneverntjenestens beslutning om å henlegge en sak.

I tilfeller der barneverntjenesten har iverksatt hjelpetiltak, har barneverntjenesten plikt til å utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan som skal evalueres regelmessig, jf. barnevernloven § 4-5. Barneverntjenesten skal følge nøye med på hvordan det går med barnet og foreldrene, og vurdere om hjelpen er tjenlig, om det er nødvendig med nye tiltak, eller om det er grunnlag for omsorgsovertakelse. Tilsvarende vurderinger skal foretas etter en omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-15 tredje ledd.

Barneverntjenesten kan gjennom sin evaluering og løpende oppfølging komme til at det er behov for en grundigere utredning av barnets omsorgssituasjon, for eksempel fordi iverksatte tiltak ikke har ført til ønskede endringer. Dette innebærer at det også i

¹³⁹ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

¹⁴⁰ Agenda Kaupang (2015) *Evaluerings av Barnesakkyndig kommisjon og vurdering av utvidet ansvarsområde*

¹⁴¹ Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akutsituasjoner, jf. §§ 4-6, 4-9 og 4-25.

andre faser enn i undersøkelsesfasen kan være behov for å utrede behovet for tiltak. Det er kommunen som har ansvar også for slike utredninger, jf. kapittel 2 i barnevernloven.

10.2.2 Særlig om sentre for foreldre og barn

Opphold i sentre for foreldre og barn er et frivillig tiltak hjemlet i barnevernloven § 4-4 annet ledd. Hovedvilkåret for opphold i et senter følger de alminnelige vilkårene for hjelpetiltak.

Bufetats bistandsplikt etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b gjelder ikke opphold i sentre for foreldre og barn. Bufetat skal likevel fordele eksisterende plasser når kommunen ber om dette, men har ikke plikt til å bygge ut det eksisterende tilbudet.¹⁴² Stortinget bevilget i 2015 særskilte midler til bruk av plasser i de ideelle sentrene.¹⁴³ Dette innebærer at Bufetat i dag kan tilby flere plasser enn de har gjort i tidligere år. Tilbudet omfatter 80 plasser fordelt på 12 statlige og 3 private sentre drevet av ideelle organisasjoner.¹⁴⁴

Sentrene var i utgangspunktet først og fremst ment å drive forebyggende virksomhet med tanke på at foreldrene skulle beholde omsorgen for barnet. Virksomheten har imidlertid dreid mot større grad av utredninger, blant annet i saker hvor det kan være aktuelt med omsorgsovertakelse. I dag består tilbudet i de fleste sentrene av en kombinasjon av utredning og foreldrestøttende arbeid. Mange sentre definerer det som sin «kjernevirksomhet» å arbeide for å styrke foreldrekompetansen med tanke på at foreldrene fortsatt skal ha omsorgen for barnet, gjennom «langvarig utviklings- og endringsarbeid i et døgntiltak».¹⁴⁵ Flere av sentrene har spesialisert seg på konkrete områder, for eksempel rusrelaterte problemstillinger.

Sentrene kan bistå i kartlegging av barnets emosjonelle, fysiske og sosiale utvikling, foreldrenes omsorgsevne og endringspotensiale, og barnets og familiens endringsbehov, samspill og tilknytning sett opp mot sentrale foreldrefunksjoner. Enkelte sentre tilbyr mer spesifikke utredninger, for eksempel av ruseksponerte barn og samspills- og tilknytningsproblematikk.

Gjennomsnittlig oppholdstid varierer mye mellom de sentrene som tilbyr døgnbaserte utredningsopphold. De statlige sentrene tilbyr hovedsakelig utredningsopphold med en varighet på inntil tre måneder.¹⁴⁶ Andre sentre tilbyr utredning i inntil seks til åtte uker.¹⁴⁷ Det forekommer imidlertid at utredninger avbrytes etter kortere tid, for

¹⁴² Dette ble fastholdt i Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*, der en plikt for Bufetat til å sørge for at det er tilstrekkelig antall sentre i forhold til behovet ble vurdert, men ikke foreslått.

¹⁴³ Totalt 35 millioner kroner, hvorav 21 millioner kroner disponeres av Bufetat.

¹⁴⁴ I tillegg finnes det sentre for foreldre og barn som primært benyttes av Oslo kommune.

¹⁴⁵ Ot. prp. nr. 69 (2008-2009)

¹⁴⁶ Anbefaling fra Bufdir. Oppholdstiden vil være lengre dersom barn og foreldre i etterkant av utredningen tilbys foreldrestøttende tiltak i sentrene.

¹⁴⁷ Rambøll (2014). *Utredning av oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped og småbarn*

eksempel fordi det tidlig konkluderes med at foreldrene ikke vil kunne ivareta omsorgen for barnet.

Det fremgår av barnevernloven § 9-4 at Bufetat skal dekke de utgifter ved opphold i sentre for foreldre og barn som overstiger kommunens egenandel etter barnevernloven § 9-5. Departementet fastsetter satsene for egenbetalingen, jf. barnevernloven § 9-5.¹⁴⁸

Det statlige betalingsansvaret gjelder også ved opphold i sentre for foreldre og barn der formålet med oppholdet først og fremst er utredning, og ikke hjelpetiltak. Begrunnelsen er at formålet med oppholdet i mange tilfeller vil inneholde elementer av både utredning og hjelpetiltak. Det er derfor lagt vekt på at det i praksis vil være både problematisk og lite hensiktsmessig å foreta en avgrensning av betalingsansvaret mot opphold med utredning som formål.¹⁴⁹ Bufetat er imidlertid bare økonomisk ansvarlig for opphold med utredning som formål dersom Bufetat mener utredning i et senter for foreldre og barn er nødvendig i det enkelte tilfellet.¹⁵⁰

Av hensyn til kvalitet og rettssikkerhet i tilbudet, gjelder langt på vei de samme reglene for sentrene som for barneverninstitusjoner. Dette gjelder både krav til kvalitet jf. barnevernloven § 5-10, godkjenning av private og kommunale sentre jf. barnevernloven § 5-8, rettigheter ved opphold i senter jf. barnevernloven § 5-9 a og fylkesmannens plikt til å føre tilsyn jf. barnevernloven § 5-7. Med hjemmel i barnevernloven §§ 5-8, 5-9 a og 5-10, ble det i 2010 fastsatt en egen forskrift for sentre for foreldre og barn. Forskriften gir nærmere regler om godkjenning, kvalitet og internkontroll, beboernes rettigheter og plikter samt tilsyn.

Særlig om pålegg om opphold i sentre for foreldre og barn

Stortinget vedtok i 2015 endringer i barnevernloven § 4-4 tredje ledd om adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Endringene innebærer at fylkesnemnda gis anledning til å gi pålegg om hjelpetiltak når dette er nødvendig for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg eller der pålegg er nødvendig av andre grunner. Endringene trer i kraft 1. april 2016.

Pålegg om opphold på sentre for foreldre og barn er ikke direkte regulert i lovteksten. I lovproposisjonen la departementet til grunn at opphold i senter for foreldre og barn burde kunne pålegges.¹⁵¹ Departementet mente imidlertid at tiltaket er så inngripende at det kun burde kunne pålegges i de mest alvorlige tilfellene, og foreslo at vilkårene i § 4-12 måtte være til stede for at fylkesnemnda skulle kunne gi pålegg om opphold.

¹⁴⁸ Satsen for egenbetaling er i 2016 fastsatt til 66 900,- for sentre med full forpleining, og 24 200,- for sentre der det føres egen husholdning. Ved plassering av en foresatt og ett barn betaler kommunen én sats, ved plassering av to foresatte og ett barn betaler kommunen en og en halv sats. For hvert øvrig barn betaler kommunen halv sats jf. forskrift om egenbetaling § 4.

¹⁴⁹ Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*

¹⁵⁰ Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) jf. rundskriv Q- 06/2007 (Betalingsrundskrivet) og Tildelingsbrev til Bufdir 2014.

¹⁵¹ Prop. 72 L (2014-2015)

Under Stortingets behandling av proposisjonen uttalte imidlertid komiteen at opphold i sentrene burde kunne pålegges etter samme vilkår som øvrige omsorgsendrende tiltak.¹⁵² Komiteen ga samtidig uttrykk for at det ikke var nødvendig at pålegg om opphold i senter for foreldre og barn fremgår i et eget ledd i lovbestemmelsen. Barnevernloven § 4-4 ble vedtatt endret i samsvar med dette.

10.3 Bakgrunnen for forslaget

Mange barneverntjenester og kommuner har behov for ekstern utredningsbistand i komplekse saker. Nærmere 80 prosent av barnevernlederne mener Bufetat bør ha en plikt til å tilby opphold i sentre for foreldre og barn.¹⁵³

Med "komplekse saker" siktes det her til saker der det er:

- 1) usikkerhet knyttet til om barnets omsorgssituasjon er god nok til at foreldrene kan beholde omsorgen for barnet, og
- 2) som omfatter målgrupper og problematikk som mange barneverntjenester har lite erfaring med og mangelfull kompetanse om.

Med "komplekse saker" siktes det dermed verken til saker der det er klart at frivillig hjelp i hjemmet vil være tilstrekkelig, eller til saker der det er åpenbart at barn utsettes for omsorgssvikt som gjør det nødvendig å flytte barnet ut av hjemmet.

Kompliserte saker kjennetegnes ved at risikoen for alvorlige brudd på barn og familiers rettssikkerhet er stor, og at mangelfull kvalitet i utredningsarbeid kan få omfattende negative konsekvenser både for barnet, familien og for samfunnet. I NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*, pekes det blant annet på de enorme skadevirkningene det har for barn at barnevernet venter for lenge med å sette inn riktige og nødvendige tiltak. Skader manifesteres i svært ung alder, og de er til dels umulige å reversere.

Tilbudet i sentrene varierer i dag både med henhold til målgruppe, oppholdstid og innhold. Dette betyr at tilbudet er ulikt i regionene, og Bufetats rolle i tildeling av plasser oppleves også som uklar. Dette gjør at tilbudet er uforutsigbart for kommunene, siden det er vanskelig å vite hvilken bistand som kan forventes fra staten. Tilbudet er dessuten svært kostbart, og få kommuner har mulighet til å påta seg hele kostnadene for opphold. Dette bildet bekreftes i rapporten fra Vista Analyse.¹⁵⁴ De anbefaler, som utgangspunkt, at staten bør gis en plikt til å tilby dette tiltaket. Samtidig mener de at det er grunn til å stille spørsmål ved om de store kostnadene ved døgnopphold veies opp av nytten ved tiltaket. Sentrenes virksomhet er ikke evaluert.

Sentrene kan tilby utredningskompetanse og metodekunnskap som ikke alle barneverntjenester kan forventes å besitte. Det er i dag mangel på fagpersoner med spesialisering innenfor sped- og småbarn og tilknytningsproblematikk, både i

¹⁵² Innst. 332 L (2014–2015)

¹⁵³ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

¹⁵⁴ Ibid.

kommunene og blant private sakkyndige. Barn i barnehagealder har ikke samme kommunikative ferdigheter som eldre barn. Det kreves særskilt kompetanse i å vurdere barnas uttrykk og symptomer. Det kan være krevende å skille mellom symptomuttrykk som er innenfor ordinær utvikling og de som skal vekke bekymring.¹⁵⁵

Barneverntjenesten kan samarbeide med andre instanser i krevende saker, for eksempel spesialisthelsetjenesten. Andre instansers dokumentasjon og faglige vurderinger vil ofte inngå som en sentral del av barnevernets beslutningsgrunnlag. Det er likevel barnevernets oppgave å vurdere foreldres omsorgsevne og barnets omsorgssituasjon og behov for tiltak etter barnevernloven. Ingen andre tjenester har et ansvar som omfatter dette. Selv om det er viktig med samarbeid, kan barnevernet likevel ikke fullt ut lene seg på kompetanse i andre tjenester.

10.4 Departementets vurderinger og forslag

10.4.1 Bør staten tilby utredninger av sped- og småbarn?

Departementet legger til grunn at gode utredninger som gir grunnlag for tidlig og treffsikker hjelp har stor betydning for å kunne gi de minste barna den hjelpen de trenger.¹⁵⁶ Samtidig krever utredninger av sped- og småbarn ofte spesialisert kompetanse som ikke alle barneverntjenester kan forventes å besitte.

Kompetansebygging i kommunene kan bidra til økt kunnskap i barneverntjenestene, men vil etter departementets oppfatning ikke være tilstrekkelig på et så krevende område som dette.

Lav hyppighet av saker innebærer at det verken er hensiktsmessig eller realistisk å forvente at kommunene selv skal bygge opp egne kompetansemiljø. Departementet viser til at selv store barneverntjenester etterspør psykologkompetanse og kompetanse på spesifikke målgrupper.¹⁵⁷

Etter departementets oppfatning tilsier både kompleksiteten og hyppigheten i sakene at staten på dette området har bedre forutsetninger for å kunne rekruttere og følge opp fagpersoner med spesialkompetanse, bygge opp bærekraftige fagmiljøer med nødvendig mengdetrening og kollegaveiledning, og å ivareta et tilstrekkelig tilbud der det er behov for større opptaksområder enn den enkelte kommune. Det vises i den forbindelse til prinsipper for spesialiserte tjenester, jf. kapittel 5 om hovedlinjer.

Alternativet til tilbud i statlig regi vil høyst sannsynlig være en utstrakt bruk av private aktører. Kommunenes bruk av private til undersøkelsesarbeid og utredninger er allerede i dag svært omfattende.¹⁵⁸ Dette gjelder særlig bruk av private sakkyndige. Samtidig er tilgangen til private aktører med rett kompetanse ikke godt tilgjengelig over

¹⁵⁵ Kvello, Øyvind (2015). *Barn i risiko – skadelige omsorgssituasjoner*. Gyldendal akademisk

¹⁵⁶ Rambøll (2014). *Utredning av oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped og småbarn*

¹⁵⁷ Nordlandsforskning (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern*. NF-rapport nr. 1/2015.

¹⁵⁸ Vista Analyse (2015). *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*. Rapport nr. 2015/51

hele landet, og utredningstjenester kan også være svært kostbare. I en situasjon der barneverntjenesten ikke selv besitter den kompetansen som etterspørres, er det også krevende å sikre gode bestillinger og vurdere kvaliteten på det som leveres. Det er videre pekt på at mange sakkyndige har spesialisering knyttet til utredning av ungdom og voksne, mens kompetansen til å utrede sped- og småbarn generelt sett er svakere.¹⁵⁹

Et statlig andrelinjetilbud på dette området vil kunne bygge på oppgaver, strukturer og kompetanse som allerede finnes i Bufetat og i sentrene for foreldre og barn. Sentrene besitter god kompetanse på sped- og småbarn, og det er et mål at denne kompetansen blir tilgjengelig for flere. Nasjonalt ansvar kan også motvirke underforbruk av viktige, men kostbare utredningstilbud, samt sikre høy kvalitet på det samlede tilbudet. Departementet foreslår derfor at staten gis en plikt til å tilby utredninger av sped- og småbarn. Ansvaret kan omfatte døgnbaserte utredninger i sentre for foreldre og barn, men bør også omfatte poliklinisk utredning og andre faglige tilnærminger til sped- og småbarnsutredninger. Forslaget om statlig ansvar omfatter ikke plasseringer i sentre for foreldre og barn som primært er begrunnet som foreldrestøttende hjelpetiltak.

10.4.2 Nærmere om innholdet i det statlige utredningsansvaret

10.4.2.1 Statlig ansvar for utredning av sped- og småbarn

Departementet foreslår at det statlige barnevernet får en lovbestemt plikt til å tilby utredninger av utsatte sped- og småbarn i alderen 0-6 år. Formålet med utredningen skal være å vurdere hvilken hjelp og oppfølging barnet trenger.

Departementet foreslår atplikten inntreter etter forespørsel fra kommunen, og at den gjelder når det er stor usikkerhet knyttet til om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Plikten omfatter ikke ethvert behov for utredning av barn i den aktuelle aldersgruppen. Det er først når det er tvil ved om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon, at Bufetat skal ha plikt til å tilby slik bistand. Plikten gjelder ikke hvis det er klart at barnet har behov for plassering utenfor hjemmet eller hvis det er klart at det bare er behov for hjelpetiltak i hjemmet.

Departementet understreker at utredningsplikten verken vil innskrenke kommunens ansvar for utredning av barnet eller kommunens ansvar for at grunnlaget for den senere behandlingen av saken er forsvarlig. Formålet med forslaget er å støtte kommunenes oppgaveutførelse gjennom et statlig tilbud om utredningsbistand i enkeltsaker.

Forslaget innebærer at det statlige barnevernet skal ha plikt til å vurdere søknaden når de mottar en forespørsel fra en kommune om utredningsbistand for barn i den aktuelle målgruppen. Dersom staten konkluderer med at vilkårene for slik utredning er oppfylt, har staten også plikt til å tilby dette. Forslaget innebærer ikke at Bufetat får en ubetinget plikt til å utrede barn 0-6 år på etterspørsel fra kommunen. Plikten er betinget av at andrelinjetjenesten på faglig grunnlag mener at vilkårene for utredning

¹⁵⁹ Kvellø m. fl. (2012)). *Et samlet tilbud til utsatte foreldre med sped- og småbarn i alderen 0-3 år*. Rapport

er oppfylt, på grunnlag av opplysningene og vurderingene i kommunens søknad om utredningsbistand.

Det er kommunen som har best kjennskap til barnet og familien og søknaden skal vurderes med utgangspunkt i kommunens fremstilling av saken. Dersom kommunens fremstilling av saken er mangelfull, kan det være vanskelig for staten å ta stilling til søknaden. I slike tilfeller kan det være aktuelt å sende saken tilbake til kommunen og be om ytterligere opplysninger om de faktiske forholdene og bakgrunnen for saken, samt kommunens faglige vurderinger og begrunnelse for søknaden. Bufetat avgjør i det enkelte tilfellet om vilkårene for utredning er oppfylt.

Utredningen skal inneholde en vurdering av barnets omsorgssituasjon, om det er nødvendig med omsorgsovertakelse eller om barnet kan få nødvendig hjelp gjennom hjelpetiltak. Departementet foreslår at det bør være opp til den statlige andrelinjen å avgjøre det nærmere innholdet i utredningen og hvordan den skal gjennomføres. Målet er å gi andrelinjetjenesten et betydelig handlingsrom med hensyn til utredningens omfang, herunder om det er tilstrekkelig med annen form for utredning enn i et senter for foreldre og barn. Dette innebærer at det er Bufetat, som ut fra forholdene i den enkelte sak, avgjør om utredningen skal skje gjennom døgnopphold, gjennom poliklinisk eller hjemmebasert utredning.

Barnevernloven inneholder tidsfrister for gjennomføring av undersøkelser. Det er samtidig forutsatt at tiltak skal iverksettes til rett tid. Dette innebærer at det i mange tilfeller vil være behov for en rask avklaring av søknaden. Dette gjelder særlig i tilfeller der kommunen ber om slik utredning i forbindelse med en undersøkelsessak, men kan også være viktig i andre stadier i en sak. Departementet foreslår derfor at det bør settes en frist for staten på 10 dager til å vurdere søknaden. Dette tilsvarer fristen for vurdering av henvisning til spesialisthelsetjenesten i saker som gjelder barn.

Dersom staten konkluderer med at det er behov for spesialisert utredning, må kommunen gis en begrunnet tilbakemelding med informasjon om innholdet i utredningstilbudet og forventet tidsbruk. Dersom staten konkluderer med at det ikke er behov for spesialisert utredning, underrettes kommunen om dette.

Vurderingen av om vilkårene for utredning er oppfylt, regnes ikke som en avgjørelse om rettigheter eller plikter for bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd a og b. Vurderingen regnes derfor ikke som et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen etter barnevernloven § 6-5, men vurderingen skal likevel dokumenteres og begrunnes.

Departementet foreslår at Bufetats plikt lovfestes i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a. Det vises til lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16. Departementet vil videre vurdere om det er behov for å fastsette en forskrift med nærmere bestemmelser blant annet om saksbehandling. Departementet har hjemmel til å fastsette forskrift i barnevernloven § 2-3 siste ledd.

10.4.2.2 Behov for å utvikle faglige retningslinjer

En viktig forutsetning for at et statlig utredningsansvar for barn mellom 0-6 år skal fungere godt, er at kommunene opplever det statlige utredningstilbudet som forutsigbart og møter deres behov for faglig støtte i enkeltsaker. Departementet ser derfor at det kan være hensiktsmessig å utvikle faglige retningslinjer for hvilke type saker som utløser et statlig ansvar. Det kan skilles mellom døgnbaserte utredninger og polikliniske eller hjemmebaserte utredninger. Finansieringen av det statlige tilbudet er rammestyrte. Retningslinjene vil gi grunnlag for prioriteringer som følge av en gitt økonomisk ramme.

10.4.2.3 Hjemmel for å utrede barnet i hjemmet uavhengig av foreldrenes samtykke samt for å kreve samtaler med barn i enerom

Det følger av barnevernloven § 4-3 tredje ledd, at foreldrene eller den barna bor hos, ikke kan motsette seg at en undersøkelse blir gjennomført ved besøk i hjemmet. Dette gjelder undersøkelser ved besøk i hjemmet som ledd i barneverntjenestens undersøkelsesplikt etter første ledd. Departementet legger til grunn at det særlig vil være i undersøkelsesfasen at kommunen vil henvende seg til Bufetat med anmodning om utredning av barn 0-6 år. I tilfeller der utredningen skal skje i barnets hjem, bør Bufetat ha den samme adgangen som kommunen til å foreta undersøkelse ved besøk i hjemmet uten foreldrenes samtykke. Departementet foreslår derfor å ta inn i loven at barnevernloven § 4-3 tredje ledd skal gjelde tilsvarende når Bufetat utreder barn 0-6 år, se lovforslag i kapittel 16.

Det følger av barnevernloven § 4-3 femte ledd at barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. Etter departementets oppfatning bør tilsvarende gjelde statlige utredninger av barn 0-6 år. Departementet foreslår derfor å ta inn i loven at barnevernloven § 4-3 femte ledd første punktum skal gjelde tilsvarende når Bufetat utreder barn 0-6 år, se lovforslag i kapittel 16.

10.4.2.4 Behovet for kontakt med barneverntjenesten underveis i utredningen

Departementet vil også understreke at det fremdeles er kommunens barneverntjeneste som har det helhetlige ansvaret for å undersøke barnets omsorgssituasjon og for å iverksette nødvendige tiltak etter barnevernloven. Blant annet er det barneverntjenestens leder som har ansvar og myndighet til å fatte midlertidige akuttvedtak etter barnevernloven § 4-6 annet ledd og barnevernloven §§ 4-9 jf. 4-8. Videre er det barneverntjenesten som har hjemmel til å gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse, dersom det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, se barnevernloven § 4-3 femte ledd annet punktum.

Departementet forutsetter derfor at Bufetat umiddelbart tar kontakt med den kommunale barneverntjenesten dersom det i forbindelse med utredningen skulle oppstå en situasjon eller fremkomme opplysninger som gjør det nødvendig å vurdere

om det er behov for å treffe et midlertidig akuttvedtak for å ivareta barnet. Det samme gjelder dersom Bufetat ser behovet for å bringe barnet til sykehus eller annet egnet sted for medisinsk undersøkelse.

Departementet vil i den forbindelse også minne om at opplysningsplikten etter barnevernloven § 6-4 annet ledd, også omfatter ansatte i det statlige barnevernet. De vil derfor ha plikt til umiddelbart å melde fra til den kommunale barneverntjenesten dersom de mottar opplysninger som gjør at de har grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt.

10.4.2.5 Særlige spørsmål der utredning foretas i sentre for foreldre og barn.

Opphold i sentre brukes i dag dels som utredning og dels som foreldrestøttende tiltak. Departementet mener statens lovfestede ansvar bør begrenses til tilfeller der hovedformålet er utredninger, ikke foreldrestøttende hjelp. I tilfeller der formålet med tiltaket primært er foreldrestøttende hjelp eller omsorgsendrende hjelpetiltak, bør dette være et rent kommunalt ansvar. I kapittel 9 foreslås det at kommunene gis fullt faglig og økonomisk ansvar for hjelpetiltak i hjemmet. Dette begrunnes blant annet med at barnevernets tiltaksarbeid ofte bør kombineres med innsats fra andre kommunale tjenester. Dette gjelder også i oppfølgingen av sped- og småbarn og deres familier. Spesialiserte utredninger skal i tillegg gi kommunene et godt grunnlag for å iverksette hjelpetiltak, tilpasset barnets og familiens behov. Dette innebærer at deler av dagens tilbud i sentre for foreldre og barn, vil falle utenfor statens lovfestede utredningsansvar.

Også i tilfeller der Bufetat tilbyr utredning i et senter for foreldre og barn, vil et vesentlig formål være å undersøke om barnets foreldre er mottakelige for endring. Foreldrestøttende arbeid i form av veiledning og endringsarbeid vil dermed ofte inngå som en naturlig del av det statlige utredningstilbudet. Det statlige ansvaret vil omfatte foreldrestøttende arbeid dersom det har naturlig sammenheng med utredningen. Dette innebærer at det statlige tilbudet, på tilsvarende måte som i dag, vil bestå av en kombinasjon av utredning og foreldrestøttende arbeid, men med utredning som det primære formålet.

Departementet legger imidlertid til grunn at kommunen ikke skal fatte vedtak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 annet ledd i tilfeller der Bufetat tilbyr utredning i sentre for foreldre og barn. Dette gjelder selv om slik utredning også vil ha et element av hjelpetiltak. Begrunnelsen for dette er at utredningen er hovedformålet.

Ved lovendring som trer i kraft 1. april 2016 utvides adgangen til å pålegge hjelpetiltak. Opphold i sentre for foreldre og barn vil omfattes av hjemmelen i den grad slike opphold kan anses som omsorgsendrende hjelpetiltak. Departementet mener det er tvilsomt om opphold i sentre for foreldre og barn vil omfattes av hjemmelen til å pålegge omsorgsendrende hjelpetiltak i tilfeller der hovedformålet er å utrede foreldrenes omsorgsevne og barnets behov for tiltak. Dette har sammenheng med at utredninger i seg selv vanskelig kan oppfattes som "omsorgsendrende", selv om

foreldrestøttende arbeid inngår som en del av utredningen. Denne avgrensningen vil etter departementets oppfatning gjelde uavhengig av forslaget i dette høringsnotatet om å gi Bufetat en lovfestet plikt til å utrede sped- og småbarn 0-6 år. Siden departementet heller ikke anser statlig utredning som et hjelpetiltak, vil forslaget om statlig utredningsansvar uansett falle utenfor den nye bestemmelsen om pålegg av hjelpetiltak. Det foreslåtte statlige utredningsansvaret gjelder tilfeller der det er usikkerhet knyttet til om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. En utredning vil i noen tilfeller kunne gi grunnlag for å iverksette hjelpetiltak i hjemmet, og dermed forebygge en omsorgsovertakelse. Etter departementets oppfatning vil det være inngripende å pålegge utredning uten samtykke fra foreldrene. Dette gjelder særlig utredning i et senter for foreldre og barn. Departementet foreslår ikke en slik endring, men vil vurdere spørsmålet nærmere.

Hjemmelen til å pålegge hjelpetiltak vil imidlertid uansett omfatte tilfeller der kommunen fatter vedtak om opphold i sentre for foreldre og barn som omsorgsendrende hjelpetiltak. Kommunen står fortsatt fritt til å fatte vedtak om slike hjelpetiltak, men vil da måtte finansiere dette selv.

Reguleringen av sentrene for foreldre og barn

Forslaget vil ikke ha konsekvenser for dagens regler om kvalitet, godkjenning, beboernes rettigheter og plikter samt tilsyn med sentrene. Disse reglene vil gjelde selv om sentrene tar imot barn og foreldre som del av en statlig utredning.

10.4.2.6 Tilsyn med Bufetat

Fylkesmannen har i dag ansvar for å føre tilsyn både med sentre for foreldre og barn og med andre tjenester og tiltak som tilbys av Bufetat, jf. barnevernloven § 2-3 b. Forslaget om å gi staten et lovfestet ansvar for utredning i saker om sped- og småbarn, innebærer at også denne oppgaven vil omfattes av fylkesmannens tilsynsansvar.

10.4.2.7 Forholdet til barnesakkyndig kommisjon

I henhold til barnevernloven § 2-5 skal Barnesakkyndig kommisjon vurdere rapporter fra sakkyndige i barnevernssaker. I forskrift om barnesakkyndig kommisjon § 2 presiseres det at Barnesakkyndig kommisjon skal gjennomgå innsendte sakkyndige rapporter avgitt til barneverntjeneste, fylkesnemnd, private parter eller domstol. I dag omfattes ikke utredninger foretatt av barneverntjenesten, i institusjoner eller i sentre for foreldre og barn. Bakgrunnen er at kontrollen med dette arbeidet skjer gjennom de kontroll- og tilsynsordninger som gjelder for disse områdene.¹⁶⁰ Tilsvarende vil gjelde for statlige utredninger av barn 0-6 år.

10.4.3 Finansieringsansvar

Departementet mener at et statlig ansvar for utredninger av sped- og småbarn også bør innebære et statlig medansvar for finansiering. Dette vil redusere sannsynligheten for underforbruk av viktige utredningstilbud, fordi tilbudet kan oppfattes som svært

¹⁶⁰ NOU 2006:9 *Kvalitetssikring av sakkyndige rapporter i barnevernssaker*.

kostbart for kommunene dersom kommunene skal betale alt selv. Dette gjelder spesielt for de døgnbaserte utredningene.

Forslaget innebærer endringer i dagens regler på ulike måter. For det første foreslås det at finansieringsansvaret skal gjelde statlige utredninger uavhengig av om de foretas i sentre for foreldre og barn eller poliklinisk. For det andre foreslås det at finansieringsansvaret skal gjelde der Bufetat har plikt til å tilby utredning. Dette gjelder i tilfeller der Bufetat finner at det er stor usikkerhet knyttet til om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon.

Forslaget skiller seg i tillegg fra dagens regler ved at statens finansieringsansvar ikke lenger skal omfatte kommunale hjelpetiltak om opphold i sentre for foreldre og barn. Det statlige finansieringsansvaret knyttes dermed til tiltak staten etter bestemte kriterier har plikt til å tilby. Dette vil bidra til klare ansvarsforhold og til større forutsigbarhet for staten og kommunene.

Departementet foreslår endringer i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5 i samsvar med ovennevnte. Dagens statlige betalingsansvar for opphold i sentre for foreldre og barn vil dermed erstattes med statlig betalingsansvar for utredninger som Bufetat tilbyr for barn 0-6 år. Betalingsansvaret vil gjelde uavhengig av om utredningen er i et senter for foreldre og barn eller om utredningen er poliklinisk. Det vises til lovforslag med merknader i kapittel 15 og 16. Forslaget innebærer at det statlige betalingsansvaret begrenses til tilfeller der Bufetat tilbyr utredning. I tilfeller hvor staten kommer til at det ikke er faglig grunnlag for en spesialisert utredning, er det ingenting i veien for at kommunen selv benytter seg av tilbud fra sentre for foreldre og barn eller private sakkyndige. Kommunene må i slike tilfeller finansiere dette selv.

Nivået på egenandelene

Dagens utredninger i sentre for foreldre og barn er kostbare tiltak. Begrunnelsen for et statlig medfinansieringsansvar er å redusere risikoen for underforbruk, siden kommunene ellers kan vurdere dem som for dyre. Samtidig må egenandelen ikke settes så lavt at kommunene ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg de høye kostnadene ved tiltakene.

Gjennomsnittlig månedspris for utredning i sentrene er 230 000 kroner. Av dette dekker kommunene 65 000 kroner (28 prosent) gjennom egenandel. Dette innebærer at tiltaket er blant de dyreste i barnevernet, både for stat og kommune. Selv om en lovfesting av tilbudet i seg selv kan tenkes å medføre en økning i kommunenes etterspørsel, kan man derfor anta at kommunene, med en videreføring av dagens nivå på egenandelen, vil være nøkterne i sin etterspørsel etter tilbudet.

Et annet argument for moderate egenandeler, er hensynet til tidlig innsats. Det er et klart mål at slike spesialiserte utredninger skal bidra til at barn får nødvendig hjelp til rett tid. Et godt tilbud i en tidlig fase, som når flere barn i risiko enn i dag, kan antas å

redusere inngangen til barnevernet over tid. Dette gjelder særlig for de mer komplekse, alvorlige og ressurskrevende sakene.

Etter departementets syn kan egenandeler som medfører at sentrene blir vesentlig dyrere enn andre typer tiltak, medføre bruk av tjenester og tiltak som på kort sikt er billigere, men som ikke på tilsvarende måte ivaretar behovet for tidlig og nødvendig utredning. Departementet viser i den forbindelse til at vi har fått innspill som kan tyde på at akuttplasseringer i beredskapshjem i noen tilfeller benyttes som et alternativ til utredninger i sentre, ved tvil om barnets omsorgssituasjon.

Som nevnt ovenfor kan mangelfull utredning og oppfølging av spe- og småbarn få omfattende negative konsekvenser både for barnet, familien og kommunen. Etter en samlet vurdering mener departementet at kommunenes egenandel ved sped- og småbarnsutredninger som utgangspunkt bør holdes på nivået som i dag gjelder for bruk av sentre for foreldre og barn.

Differensiering av egenandelene

Departementet foreslår at kommunene dekker samme prosentvis andel av Bufetats utgifter til utredninger, uavhengig av hva slags utredning som tilbys. Det vil si at en hjemmebasert utredning, utført av for eksempel ambulerende team, vil være billigere enn en utredning i et senter for foreldre og barn.

Flere hjemmebaserte utredninger er et virkemiddel og en forutsetning for å kunne gjennomføre forslaget innenfor nåværende rammer. Kommunene bør oppleve at disse er billigere enn mer omfattende utredningstilbud. Samme prosentvis egenandel for døgn- og hjemmebaserte utredninger gir i tillegg likere insentiver i kommunene og Bufetat, noe som kan være positivt for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Departementet foreslår derfor samme prosentvis egenandel for alle typer utredninger.

10.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.5.1 Konsekvenser for staten

Forslaget innebærer at statens ansvar presiseres og lovfestes. Statens tilbud av utredninger vil være rammefinansiert og de foreslåtte endringene dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Bufetat brukte i 2015 om lag 176 mill. kroner på tilbudet i sentre for foreldre og barn. Det ble gitt et tilbud til om lag 370 barn¹⁶¹.

Det antas at behovet for spesialiserte utredninger er høyere enn det tilbudet som i dag gis i sentre for foreldre og barn.¹⁶² Lovfesting av ansvaret vil kunne føre til økt etterspørsel, slik at antall barn som utredes av Bufetat vil komme nærmere det faktiske behovet. Det er imidlertid vanskelig å forutsi hvor stor etterspørselen fra kommunene vil bli. En årsak er at egenandelen medfører en betydelig kostnad for kommunene. Det

¹⁶¹ I følge tall fra SSB er antallet barn som årlig har opphold på senter for foreldre og barn høyere. Dette kan tyde på at noen kommuner benytter sentrene uavhengig av Bufetat.

¹⁶² Rambøll (2014) Utredning av oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn. I rapporten anslås det at om lag 1000 barn i alderen 0-3 år kan ha behov for spesialiserte utredninger.

kreves dessuten særskilt kompetanse for å oppdage sped- og småbarn i alvorlig risiko. Dette er kompetanse som kan ta tid å bygge opp i flere kommuner. De totale effektene av forslaget er derfor usikre.

Departementet antar at en eventuell økt etterspørsel fra kommunene, vil kunne håndteres gjennom omdisponering av midler som i dag brukes på sentre for foreldre og barn. Det antas at ressurser til utredning av flere barn kan frigjøres gjennom en dreining mot billigere, hjemmebaserte utredningstilbud samt en avgrensning av tilbudet til kun å gjelde utredninger. Dette vil gi kortere oppholdstider i sentrene, siden oppholdstid til rene hjelpetiltak i mange tilfeller vil utfases av tilbudet.

Forslaget vil sannsynligvis medføre omstillinger i statlige og private sentre for foreldre og barn. Kommunene må selv finansiere kostnader ved plasseringer i sentre i saker der det ikke er behov for særskilte utredninger. Dette kan føre til en nedgang i etterspørselen etter hjelpetiltak i sentrene. Sentrene vil derfor måtte omdisponere ressurser fra hjelpetiltak til utredning. Selv om alle sentrene har god kompetanse på utredning i dag, kan det påløpe omstillingskostnader i noen av sentrene.

10.5.2 Konsekvenser for kommunene

Dersom flere barn blir utredet i sped- og småbarnsalder, kan man på kort sikt få flere omsorgsovertakelser, og dermed økte utgifter for kommunene. Det vil også kunne medføre mer omfattende hjelpetiltak i kommunal regi. Et godt tilbud i en tidlig fase, til flere barn enn i dag, kan imidlertid antas å på sikt redusere omfanget av mer alvorlige og ressurskrevende saker. Kommunenes etterspørsel etter det statlige tilbudet vil derfor påvirkes av hvordan kommunene vurderer de umiddelbare kostnadene opp mot potensielle, mer langsiktige gevinster av tidlige utredninger.

Dersom kommunene ønsker et hjelpetiltak i et senter for foreldre og barn vil de måtte fullfinansiere det. Det foreslås at kommunene ikke kompenseres for dette.

Departementet mener at kommunenes merutgifter til slike hjelpetiltak bør ses i sammenheng med at kommunen får et utvidet statlig tilbud av utredninger av sped- og småbarn – utredninger som ligger innenfor kommunens ansvarsområde og som kommunene ellers trolig måtte betalt mer for. Det vises for øvrig til kapittel 9 der det foreslås tiltak for å styrke kompetansen om hjelpetiltak i kommunene.

10.5.3 Konsekvenser for private aktører

Departementet legger til grunn at det statlige tilbudet av døgnbaserte utredninger kan bestå av både statlige og private sentre, som i dag. Siden staten gis et tydelig ansvar for utredninger av sped- og småbarn samt økte muligheter til å tilby flere typer utredninger enn det de gjør i dag, kan etterspørselen etter private, eksterne sakkyndige bli redusert.

Samtidig kan det være grunn til å forvente at det private markedet for hjelpetiltak vil øke, siden kommunene vil få ansvaret for mye av det som tilbys av staten i dag. Slike tiltak kan i noen tilfeller være dyre å etablere, herunder tiltak av typen som sentre for

foreldre og barn tilbyr i dag. Mange kommuner vil nok derfor kunne finne det lønnsomt å anskaffe disse tiltakene av andre, fremfor å etablere dem selv.

For omtale av behovet for omstilling i statlige og private sentre for foreldre og barn, se kapittel 10.5.1.

10.5.4 Konsekvenser for barn, unge og familiene deres

Antall barn med behov for utredning er sannsynligvis høyere enn antall utredninger som blir gjennomført i dag. Forslaget vil til en viss grad møte dette behovet, og vil dermed kunne ha stor nytteeffekt for de barn og familier det gjelder. Utredningene skal bidra til kvalifiserte vurderinger av hvilken hjelp barnet trenger, foreldrenes omsorgsevne samt behovet for omsorgsovertakelse. Utredningene vil også kunne gi kommunene et grunnlag for å iverksette gode hjelpetiltak.

Siden kommunene selv må betale alle utgifter knyttet til hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn, vil færre barn og foreldre kunne få tilbud om foreldrestøttende hjelpetiltak i sentrene.

Departementet vil foreta en ekstern utredning av vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

11 Regulering av organiseringen av andrelinjetjenesten

11.1 Innledning

Kapitlet omhandler forslag om å utrede alternative måter å organisere de statlige barnevernsinstitusjonene på, samt forslag til en mindre endring i barnevernlovens regulering av organiseringen av Bufetat.

11.2 Dagens regler

I henhold til barnevernloven § 2-2 første ledd består de statlige barnevernmyndighetene av departementet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og fylkesmennene. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Det fremgår av barnevernloven § 2-2 annet ledd at Bufetat er inndelt i sentralt, regionalt og lokalt nivå. Etatens sentrale nivå leder etatens virksomhet.¹⁶³

Barnevernsinstitusjonene er statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå jf. § 2-3 sjette ledd. Det er presisert i forarbeidene¹⁶⁴ at sentralt nivå i Bufetat er Bufdir.

Bufetat er i barnevernloven tillagt en rekke oppgaver. I enkelte tilfeller knytter barnevernloven ansvaret til regionalt nivå i etaten. Dette omfatter:

- Ansvaret for godkjenning av institusjoner med klageadgang til sentralt nivå jf. barnevernloven § 5-8.
- Plikt til å yte tjenester etter barnevernloven til alle som oppholder seg i regionen jf. barnevernloven § 8-2.
- Regler for når en region kan kreve refusjon fra en annen region for utgifter til tiltak for et barn, jf. barnevernloven § 9-6.

11.3 Bakgrunnen for forslaget

Fra 1. januar 2014 ble Bufdir gitt oppgaver som fagdirektorat for hele barnevernet, også for det kommunale barnevernet.¹⁶⁵ Som fagdirektorat skal Bufdir blant annet formidle kunnskap fra forskning og utvikle faglige anbefalinger på sentrale oppgaveområder i barnevernet som støtte for det kommunale barnevernets arbeid. Fagdirektoratet skal bidra med faglig støtte både til den kommunale førstelinjen og den statlige andrelinjen. Dette er et mandat som kommer i tillegg til direktoratets ansvar som sentralt nivå i etaten og ansvarlig for etatens tjenestetilbud. I Prop. 106 L (2012-2013) fremgår at det må vurderes nærmere hvordan Bufdirs faglige oppgaver kan skilles organisatorisk fra direktoratets drift av etaten. Det organisatoriske skillet er i dag ivaretatt gjennom den interne organiseringen av direktoratet. Statens barnevernsinstitusjoner er i dag en integrert del av Bufetat (lokalt nivå), undergitt overordnet ledelse fra regionalt og sentralt nivå.

¹⁶³ Annet ledd ble tatt inn med virkning fra 1. januar 2014 Jf. Prop 106 L (2012-2013) Endringer i barnevernloven

¹⁶⁴ Prop 106 L (2012-2013). *Endringer i barnevernloven*.

¹⁶⁵ Bufdirs rolle som fagdirektorat for hele barnevernet er nærmere omtalt i kap. 15 i Prop. 106 L (2012-2013).

Forslagene i kapittel 7 om økt mulighet for kommunene til å velge institusjonsplass uavhengig av om denne er statlig eller privat, krever etter departementets oppfatning en ny vurdering av organiseringen av de statseide institusjonene. Behovet for dette forsterkes av forslaget om prisdifferensiering av de kommunale egenandelene ved bruk av institusjon.

Organiseringen av Bufetat må ivareta følgende mål:

- Faglig uavhengighet for fagdirektoratet
- Unngå mulige interessekonflikter mellom Bufetat som institusjonseier og Bufetat som tilrettelegger for kommunens valgfrihet

Det er også et mål å legge til rette for at statlige og private institusjoner kan ha mest mulig like konkurransevilkår.

11.4 Departementets vurderinger og forslag

Det er avgjørende at et fagdirektorat har høy legitimitet og oppfattes som faglig uavhengig slik at kommunene og andre aktører har tillit til direktoratets faglige anbefalinger. Departementet ser det derfor som viktig å unngå mulige interessemotsetninger mellom direktoratets overordnede ansvar for det statlige tiltaksapparatet og direktoratets rolle som faglig premissleverandør for hele barnevernet.

Bufetat har ansvar for institusjonstilbudet og ivaretar dette ansvaret både gjennom drift av egne, statlige institusjoner og anskaffelser av private institusjonsplasser. Bufetat har videre ansvaret for å tilby en institusjonsplass som er tilpasset det enkelte barnets behov, når kommunen etterspør dette. Bufetat har også ansvaret for å kvalitetssikre egne institusjoner og godkjenne private barneverninstitusjoner. Forslagene i kapittel 7 om økt mulighet for kommunene til å velge institusjonsplass uavhengig av om denne er i en statlig eller privat institusjon, vil stille større krav til rolleklarhet i Bufetat. Interesse motsetninger kan oppstå dersom Bufetat både skal legge til rette for kommunal valgfrihet, samtidig som de skal drifte egne institusjoner. Bufetats eieransvar for de statlige institusjonene kan også bidra til å skape tvil om Bufdirs uavhengige rolle som regulator og faglig instans for hele institusjonstilbudet.

I kapittel 7 drøftes også ulike måter å differensiere kommunens egenandeler på ved bruk av institusjoner. Ett alternativ er at kommunen betaler en andel av de faktiske utgiftene til den enkelte institusjonsplassen (full prisdifferensiering). Full prisdifferensiering innebærer priskonkurranse mellom institusjonene. De statlige institusjonene har, med dagens statlige rammevilkår (i første rekke arbeidstidsordninger), normalt høyere kostnader enn private. Et uttrykk for dette er at private institusjoner i langt større grad enn de statlige bruker lange turnuser og

medleverordninger¹⁶⁶. Slike ordninger vil i mange tilfeller gi bedre tjenester samtidig som de medfører mindre kostbare turnusordninger.¹⁶⁷ Full prisdifferensiering i et marked hvor aktørene har ulike konkurransevilkår, er etter departementets syn uheldig og kan gå ut over eiermangfoldet i institusjonsmarkedet.

Departementet vil på denne bakgrunn utrede mulige endringer i organiseringen av de statlige barneverninstitusjonene. Hovedformålet er å vurdere organisatoriske løsninger som underbygger Bufdirs uavhengige rolle som faglig premissleverandør for barnevernet, samt bidrar til at Bufetat kan tilrettelegge for kommunal valgfrihet, uten samtidig å måtte stå ansvarlig for drift av og kapasitetsutnyttelse i egne institusjoner. I tillegg vil det være viktig å utrede mulige løsninger som kan bidra til at de statlige institusjonene gis konkurransevilkår som ligger nærmere opp mot de private. Ett alternativ som vil bli utredet, er utskillelse av de statlige institusjonene i et eget foretak.

For øvrig viser departementet til at barnevernloven § 2-2 første ledd beskriver hva som er statlig barnevernmyndighet. Bestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende ved at den verken nevner fylkesnemndene eller Barnesakkyndig kommisjon. Bestemmelsen er heller ikke nødvendig. Departementet foreslår derfor å oppheve bestemmelsen.

¹⁶⁶ Midlertidig forskrift 24. juni 2006 nr. 686 om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger, gjelder arbeid ved institusjoner hvor det er nødvendig at arbeidstaker oppholder seg lenge i sammenhengende perioder, for å ivareta institusjonens særlige omsorgs- eller behandlingsoppgaver (medleverordninger) for personer med rus eller atferdsproblemer, jf. forskriften § 1.

¹⁶⁷ Fafo (2015) *Arbeidstid i barneverninstitusjonene – praktisering og regulering*, Fafo-rapport 2015:01. Evalueringen viste at ungdom på institusjon opplever lange turnuser som positivt, fordi det innebærer færre voksne å forholde seg til, færre vaktskifter og bedre informasjonsflyt.

12 Kvalitet og kompetanse i det kommunale barnevernet

12.1 Innledning

Kvalitets- og strukturreformen skal inneholde tiltak for å heve kvalitet og kompetanse i det kommunale barnevernet. Kvalitet handler om godt barnevernfaglig arbeid, i tråd med de nasjonale kvalitetsmålene som gjelder for barnevernet. Kompetanse handler blant annet om kunnskap, egenskaper og ferdigheter som er nødvendig for å kunne yte gode tjenester.

I dette kapitlet drøftes tiltak som kan bidra til at oppgaveoverføring fra stat til kommune skjer på en god måte. Dette er samtidig et tema departementet vil komme nærmere tilbake til i den endelige lovproposisjonen. Det skal, i forbindelse med strukturelle endringer, utvikles en helhetlig plan for kompetanse- og kvalitetsutvikling.

12.2 Behovet for kvalitetsutvikling i barnevernet

Det er flere trekk ved det kommunale barnevernet som indikerer en positiv utvikling. Mange kommuner driver utviklingsrettet arbeid for å styrke det tverrfaglige samarbeidet og forbedre kvaliteten i tiltaksarbeidet rettet mot utsatte barn og familier. Det er stor oppmerksomhet om kunnskapsbaserte metoder, og etterspørsel etter statlige initiativ som kan bidra til kompetanse- og kvalitetsheving på barnevernsområdet.

Det er samtidig store kvalitetsforskjeller mellom kommuner. Kvalitets- og kompetanseutfordringer er nærmere beskrevet i kapittel 4 og i de ulike tiltakskapitlene. Det er også påvist mangelfull kunnskap om praktisering av lovverket, for eksempel taushetspliktbestemmelsene.¹⁶⁸

Det er en risiko for at overføring av oppgaver og ansvar fra stat til kommune vil forsterke kvalitetsutfordringene. Større kommunalt oppgaveansvar for hjelpetiltak og fosterhjem medfører økte krav til kompetanse og faglig og administrativ styring i kommunene. Tilsyn har påvist svikt i kommunenes oppfølging av barn i fosterhjem. Det er også dokumentert at barnevernet i mange kommuner har utilstrekkelig kompetanse på undersøkelses- og tiltaksarbeid rettet mot enkelte målgrupper. Dette gjelder blant annet i saker som omfatter barn med sammensatte og helserelaterte vansker, barn utsatt for vold og seksuelle overgrep og barn med etnisk minoritetsbakgrunn.¹⁶⁹

Vista Analyse¹⁷⁰ understreker, i sin utredning av ansvarsdelingen mellom stat og kommune, at oppgaveoverføringer på barnevernsområdet ikke kan tilrås uten bedre kvalitet i det forebyggende arbeidet, veiledning til kommunene om hvordan oppgaver bør løses og bredere kompetanse i barneverntjenestene. Erfaringene fra tidligere

¹⁶⁸ Gording Stang, Elisabeth m.fl. (2013) *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt*, NOVA-rapport nr. 3/13

¹⁶⁹ Kompetanseutfordringer kan gjelde i saker som omfatter barn fra urfolk (samer), nasjonale minoriteter (rom, romani, jøder, kvener og skogsfinner) og personer med innvandrerbakgrunn.

¹⁷⁰ Vista Analyse (2015) *Et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Rapport nr. 2015/15

endringer, blant annet fra Bufetats avvikling av ikke- lovfestede oppgaver de siste årene, viser at kommunene trenger tid til å bygge opp egen, tilsvarende kompetanse.

Departementet legger vekt på at tilstrekkelig kompetanse og kvalitet er en grunnleggende forutsetning for økt kommunalt ansvar. Oppgaveoverføring fra stat til kommune må derfor koordineres med og understøttes av kompetansebygging i kommunene, og tiltak for å forbedre den faglige styringen av barnevernet. En helhetlig kvalitets- og kompetanseplan for det kommunale barnevernet, med konkrete forslag til tiltak, vil bli skissert i lovproposisjonen som legges fram våren 2017.

12.3 Mål for kvalitets- og kompetansetiltak

Høy kvalitet i førstelinjens arbeid er avgjørende for å kunne realisere målsetningene som er skissert for struktur- og kvalitetsreformen, ikke minst målet om at utsatte barn og familier skal få tidlig og tilpasset hjelp. Kvalitets- og kompetansetiltak vil bidra til å heve kvaliteten i kommunenes utrednings- og tiltaksarbeid, styrke barnevernets samarbeid med andre tjenester, og med dette, bidra til et mer forebyggende og kunnskapsbasert barnevern.

En helhetlig kvalitets- og kompetanseplan skal favne bredt og inneholde både kortsiktige og langsiktige tiltak. På kort sikt bør det legges særlig vekt på kvalitetsutvikling innenfor oppgaveområder hvor kommunene skal gis et økt faglig og økonomisk ansvar. Langsiktige tiltak skal bidra til et generelt kvalitetsløft i barnevernet. Utdanningsløp for arbeid i barnevernet og nye fag- og styringsverktøy er aktuelle tema. Langsiktige tiltak vil kreve nærmere utredninger, i tett samarbeid med flere aktører.

12.4 Grunnlaget for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnevernet

12.4.1 Kartlegging av kompetansebehov

Det er behov for mer kunnskap om hvilken kompetanse barnevernet trenger for å kunne løse sine oppgaver på en god måte. Bufdir har i 2016 fått i oppgave å utrede og kartlegge kompetansebehovet i det kommunale barnevernet. Arbeidet skal ses i lys av fremtidige strukturendringer. Kartleggingen skal gi et helhetlig bilde av det kommunale barnevernets faktiske og fremtidige kompetansebehov, og synliggjøre områder hvor barneverntjenestene mangler, eller ikke har, tilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse.

Arbeidet skal ledes av Bufdir, men det forutsettes tett samarbeid med representanter fra det kommunale barnevernet, brukerorganisasjoner, relevante fagmiljøer, tilsynsmyndigheter og KS. Det kan også være hensiktsmessig å innhente innspill fra tjenester barnevernet samarbeider med. Bufdirs forslag til krav og forventninger til operativ ledelse i barnevernet, er et eksempel på et tilsvarende arbeid.

12.4.2 Generelle strukturer for kompetansestøtte og implementeringsarbeid

Flere aktører har i dag et ansvar for å bidra til et mer kunnskapsbasert barnevern. Utdannings- og høyskolesektoren har ansvaret for at innholdet i grunnutdanningene er

i takt med kompetansebehovene i det yrket som studentene skal ut i. Flere utdanningsinstitusjoner tilbyr videreutdanninger med relevans for arbeid i barnevernet. Den enkelte kommune, som arbeidsgiver, har et ansvar for at de ansatte i barnevernet jobber kunnskapsbasert og har oppdatert kompetanse. Bufdir, fylkesmennene og aktuelle kunnskaps- og kompetansemiljøer på barnevernområdet, for eksempel RKBU, Rbup Øst og Sør og Atferdssenteret, kan bistå kommunene.

Kvalitets- og kompetansearbeid rettet mot i kommunene, bør bygge på oversiktlige og tydeligere strukturer for opplæring, implementeringsarbeid og faglig støtte. Det bør tydeliggjøres hvilke roller ulike aktører med ansvar for opplæring og veiledning har, herunder direktoratet, fylkesmennene, kunnskaps- og kompetansemiljøer og kommunesektoren selv. Grenseflatene mot universitets- og høyskolesektoren bør også vurderes.

God implementering forutsetter at kvalitetsutvikling prioriteres i kommunene. Nødvendig kapasitet, i form av tid og ressurser, er en kritisk faktor i mange barneverntjenester, og kapasitetsutfordringer er til hinder for at ansatte kan prioritere etter- og videreutdanning. Støtteordninger, som gjør at barneverntjenestene kan frigjøre ressurser til kompetanse- og kvalitetsutvikling, bør vurderes. Regjeringen har i 2016 etablert en tilskuddsordning for å dekke vikarutgifter og reisekostnader i kommuner der ansatte tar barnevernfaglig videreutdanning. Bufdir forvalter også tilskuddsordninger som skal stimulere til oppbygging av foreldrestøttende tiltak i kommunene.

12.5 Elementer i en helhetlig kvalitets- og kompetanseplan

12.5.1 Kompetansetiltak ved økt kommunalt oppgaveansvar

Økt kommunalt oppgaveansvar skal understøttes av kompetansetiltak. Tiltakene må tilpasses kompetansebehovene i det kommunale barnevernet, og ha som formål å styrke kvaliteten i kommunenes undersøkelsesarbeid, hjelpetiltak og fosterhjemsarbeid. Det skal også legges vekt på innsatser for å bedre den operative ledelsen av barnevernet.

Kompetansetiltak kan gi oppmerksomhet til arbeidet med målgrupper og saker hvor barneverntjenestene i dag har mangelfull kompetanse. Det kan gjelde tjenester til barn med etnisk minoritetsbakgrunn¹⁷¹, slik at undersøkelser og tiltak bygger på god kunnskap om og tar hensyn til barns etniske og kulturelle bakgrunn. Kompetansetiltak kan også gjelde saker som oppleves som særskilt krevende, for eksempel saker som omhandler barn med tilknytning til flere land.

Kompetansearbeidet vil til dels bygge på tiltak som allerede er iverksatt. Ansatte i barnevernet har de siste årene blitt tilbudt kurs og opplæring i barnesamtaler og

¹⁷¹ For eksempel saker som omfatter barn fra urfolk (samer), nasjonale minoriteter (rom, romani, jøder, kvener og skogfinner) og personer med innvandrerbakgrunn.

undersøkellesmetodikk. Det er nylig etablert et videreutdanningstilbud i barnevernledelse. Dette er tiltak som skal videreføres og integreres i en helhetlig kvalitets- og kompetanseplan.

Kompetansetiltak bør ta utgangspunkt i faglige anbefalinger. Direktoratet er gitt flere oppdrag knyttet til fagutvikling. Dette omfatter blant annet arbeid med nasjonalt fagutviklingsprogram for hjelpetiltak, anbefalinger om fosterhjemsarbeid rettet mot slekt og nettverk, nasjonalt system for kartlegging av barn og samarbeid mellom barnevern og psykisk helsevern. Resultatene av dette vil danne et viktig grunnlag for innholdet i fremtidige kompetansetiltak. Lovproposisjonen som legges frem våren 2017 vil videre inneholde forslag til hvordan nødvendige opplærings- og veiledningstiltak for ansatte skal gjennomføres.

12.5.2 Relevante grunn- og videreutdanninger

Flere peker på at innholdet i utdanningene som kvalifiserer for arbeid i barnevernet er for lite relevant, og for lite tilpasset den kompetansen som kreves av ansatte i barnevernet. Barnevernledere uttaler blant annet at det er vanskelig å få tak i nye medarbeidere med rett kompetanse, selv om mange har rett utdanning.¹⁷² Dette resulterer i at tjenestene selv, enten det er det kommunale barnevernet eller statlige virksomheter, får et uforholdsmessig stort ansvar for å lære opp nyansatte og sørge for at de har rett kompetanse. Tiltak for å utvikle dagens grunn- og videreutdanninger må ses i sammenheng med oppfølging av Kunnskapsdepartementets Meld.St.13 (2011-2012) *Utdanning for velferd*. NOKUT vil i 2016 gjennomføre tilsyn med de sosialfaglige utdanningene, blant annet med fokus på arbeidslivsrelevans. Resultatene fra tilsynet vil kunne danne et godt grunnlag for fremtidig utviklingsarbeid. Regjeringen vurderer også et nytt styringssystem av helse- og sosialutdanningene, som vil innebære tydeligere forventninger til læringsutbytte i de enkelte utdanningene.

Fra universitets- og høyskolesektoren pekes det på at det er krevende å dekke tjenestenes etterspørsel etter spesifikk kompetanse innenfor dagens 3-årige utdanningsløp.¹⁷³ Det er behov for å vurdere utdanningsløp eller videreutdanningstilbud som gir rom for mer fordypning og spesialisering, for eksempel med mer vekt på klinisk kompetanse. Dette er temaer som vil bli vurdert nærmere. Kartlegging av kompetansebehovene i barnevernet vil gi et godt grunnlag for videre arbeid.

12.5.3 Fag- og styringsverktøy i barnevernet

Tilsyn med barnevern tyder på stor variasjon mellom kommuner i hvordan barneverntjenestene arbeider. Faglige vurderinger og arbeidsformer blir i for stor grad overlatt til den enkelte medarbeider. Kommunenes øverste ledelse er ofte dårlig informert om tilstanden i barnevernet. Sammenlignet med andre sektorer, er IKT-

¹⁷² Vista Analyse (2015) *Et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Rapport nr. 2015/15.

¹⁷³ Universitets- og høyskolerådet (2015) *Sluttrapport fra sosialfagsprosjektet*.

løsningene på barnevernområdet lite utviklet. Dagens fagsystemer gir ikke de ansatte tilstrekkelig tilgang på faglige verktøy og veiledning om beste praksis. Det barnevernet dokumenterer i sine fagsystemer er kilde til rapporteringer om situasjonen i barnevernet (SSB og halvårsrapportering), men den gir begrenset informasjon om kvaliteten i arbeidet. En del av informasjonen som finnes er også lite tilgjengelig for kommunens ledelse og andre utenfor barnevernet.¹⁷⁴

Kvalitets- og kompetanseplanen bør omtale hvilke forventninger som bør stilles til digitale løsninger og mulige kvalitetssystemer, med sikte på at kommunene skal ha god tilgang til styringsinformasjon og bedre tilgang til faglig veiledning og faglige verktøy. Dette kan sees i sammenheng med aktuelle pågående arbeider med å utvikle digitale systemer for innhenting og publisering av kommunenes rapporteringer på barnevernområdet. Økt samhandling mellom stat og kommune på IKT- området er også et mål. Bufdir er i 2016 gitt i oppdrag å vurdere behovet og forutsetningene for samordnet digital forvaltning, og et nasjonalt kvalitetssystem for barnevernet, i samarbeid med kommunesektoren og andre berørte parter.

12.5.4 Oppfølging av svikt i barneverntilbudet

Rapportering fra kommunene viser store variasjoner i barneverntjenestenes oppfyllelse av lovkrav. Landsomfattende tilsyn bekrefter dette bildet. Noen barneverntjenester har til dels svært store utfordringer, og utfordringene vedvarer over tid. Det kan stilles spørsmål ved om generell kompetanseutvikling er tilstrekkelig i slike situasjoner. Tilsyn og kontroll er viktig for å avdekke problemer, men fører ikke nødvendigvis til at problemer løses. Fylkesmannen følger i dag opp kommuner, i forbindelse med tilsynssaker hvor det konkluderes med lovbrudd. Noen kommuner og barneverntjenester kan likevel ha behov for faglig støtte og oppfølging utover det Fylkesmannen kan tilby.

Tett faglig oppfølging kan være et effektivt virkemiddel. Det kan derfor vurderes om barneverntjenester i enkeltkommuner, som over tid har høy risiko for alvorlig svikt i tjenestetilbudet, kan gis tilbud om ekstern bistand. Formålet med slik bistand vil være å få på plass systemer, rutiner og arbeidsformer som møter de utfordringene tjenestene står ovenfor.¹⁷⁵ Bistand kan skje i form av målrettet veiledning og opplæring.

Kommuner som ønsker et slikt tilbud, må forplikte seg til å samarbeide om og sette av tid til utviklingsarbeid. Tilbudet bør kun benyttes i situasjoner hvor det er nødvendig. Fylkesmannen vil gjennom tilsyn kunne identifisere kommuner som vil kunne trenge ekstra oppfølging, men det kan også legges til rette for at kommuner selv kan etterspørre bistand. Kunnskaps- og kompetansemiljøer, som regionsentrene for barn

¹⁷⁴ Dette gjelder særlig resultatet av barneverntjenestenes halvårsrapporteringer.

¹⁷⁵ I Danmark er det etablert et lignende tiltak kalt "Task Force". Se mer informasjon:

<http://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/om-sagsbehandling-born-og-unge/task-force>

og unge (RKBU), har blant annet som oppgave å bidra til kvalitetsarbeid i det kommunale barnevernet, og kan ha en sentral rolle i oppfølging av enkeltkommuner.

12.5.5 Forskning og innovasjon

Kompetanse og kvalitet er ikke gitte størrelser. Synet på hva er godt barnevernfaglig arbeid vil variere over tid, i lys av ny forskning på området, bruker- og praksiserfaringer og etablert kunnskap. Utviklingen av kunnskapsgrunnlaget for barnevernet er derfor en vedvarende prosess. Målet er treffsikker hjelp, tjenesteutvikling og godt samarbeid mellom tjenester. Forskningen skal være praksisnær, med utgangspunkt i fag- og tjenesteutvikling. I tillegg skal den dokumentere effekter av tiltak og tjenester, og styrke kunnskapen på områder det har vært forsket lite på. Det skal legges til rette for økt bruk av metoder og tiltak med dokumentert effekt.

Overføring av oppgaver fra stat til kommune vil påvirke arbeidet med metode- og tiltaksutvikling. Det må tas høyde for kommunale variasjoner, og legges vekt på at forskningsbaserte metoder og tiltak må utvikles og tilpasses kommunale forhold. Dette forutsetter tett samarbeid mellom forskningsmiljøer og enkeltkommuner i utviklingsarbeid og pilotering. Implementering av TIBIR og utprøvingen av Nurse Family Partnership er eksempler på slikt arbeid.

12.6 Organisering av og prosess for arbeidet

Buudir vil, som fagdirektorat for barnevernet, ha en sentral rolle i å utrede og foreslå innhold i en helhetlig plan for kvalitets- og kompetanseutvikling i det kommunale barnevernet. God forankring og treffsikre tiltak forutsetter imidlertid bred involvering fra flere aktører. Det må blant annet legges til rette for at KS og kommunesektoren, brukerorganisasjoner, tilsynsmyndighetene og relevante kompetansemiljø trekkes inn i arbeidet og gis reelle muligheter til å påvirke innholdet.

Samarbeidsorganet, som har som formål å bedre samspillet mellom praksisfelt, utdanningene og forskning, vil være en viktig samarbeidspartner i arbeidet. Samarbeidsorganet består av deltakere fra kommunalt og statlig barnevern, tilsynsmyndighetene og universitets- og høyskolesektoren.

Det tas videre sikte på at iverksettelse av kvalitets- og kompetansetiltak skjer *før* endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune trer i kraft, slik at kommunene gis mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse før overføring av oppgaver. På denne måten skal det legges til rette for at kommunene blir godt forberedt på økt ansvar for barnevern. Det må samtidig tas høyde for at større tiltak vil kreve et mer langsiktig utviklingsarbeid.

13 Ikrafttredelse og overgangsregler

De foreslåtte endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet vil kreve administrative omlegginger i kommunene og i det statlige barnevernet.

Forslagene må ses på som en helhet, hvor siktemålet er en mer hensiktsmessig ansvarsdeling mellom stat og kommune i lys av kommunereformen. Gjennomføringen av forslagene må derfor ses i sammenheng med det planlagte tidsløpet for kommunereformen. Departementet tar utgangspunkt i at ikrafttredelse av eventuelle endringer først vil skje i 2020. Vi viser i den forbindelse til at forsøket med ny ansvarsdeling på barnevernområdet skal gjelde senest til og med 31. desember 2019.

Det må tas stilling til om det skal gjelde overgangsregler i forbindelse med ikrafttredelse av lovbestemmelsene. Departementet tar utgangspunkt i at lovendringene også skal omfatte barn som er i tiltak på ikrafttredelsestidspunktet, ikke bare plasseringer og tiltak som settes i verk etter ikrafttredelsestidspunktet. Det er samtidig viktig å unngå at organisatoriske endringer fører til uheldige konsekvenser for barn som mottar barneverntiltak på ikrafttredelsestidspunktet. Dette gjelder særlig barn som på ikrafttredelsestidspunktet er plassert i statlige fosterhjem og fosterhjem tilknyttet private aktører, og der hele betalingsansvaret i utgangspunktet går over på kommunen. Departementet vil vurdere virkemidler for å sikre at ingen barn i fosterhjem må flytte som følge av endringer i ansvarsdelingen.

Forslaget til endringer innebærer videre at statens betalingsansvar bortfaller for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn når utredning ikke inngår i oppholdet. Departementet vil også vurdere en overgangsregel for finansiering av hjelpetiltak i sentre for foreldre og barn som er satt i verk før ikrafttredelsestidspunktet.

Enkelte lovendringsforslag må utredes nærmere før ikrafttredelsen. Dette gjelder også spørsmål om eventuell virksomhetsoverdragelse.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Konsekvenser for Bufetat

Det statlige barnevernet vil, med forslagene i dette notatet, få redusert finansieringsansvar for alle tiltakene i barnevernet, enten ved at kommunenes egenandeler øker eller kommunene overtar oppgaveansvaret (hjelpetiltak og ordinære fosterhjem).

Utgiftene til rekruttering, forsterkning, generell opplæring og veiledning av kommunale fosterhjem og tildeling av spesialiserte hjelpetiltak bortfaller. Ressursene til dette overføres til kommunene, med unntak av ressurser til oppgavene på fosterhjemsområdet som staten fortsatt skal ha ansvar for, dvs. beredskapshjem og et antall statlige fosterhjem samt nasjonale rekrutteringskampanjer.

Forslagene om økt kommunal valgfrihet og prisdifferensiering vil kunne medføre en betydelig omstilling av det statlige institusjonstilbudet. Graden av omstilling vil ha sammenheng med hvilken modell for prisdifferensiering som velges, se kapittel 7. Samtidig vil enkelte av oppgavene som i dag utføres på Bufetats regionale nivå kunne bli mer omfattende. Dette gjelder ansvaret for å legge til rette for at kommunen i større grad skal kunne velge institusjonsplasser samt håndteringen av det foreslåtte ansvaret for utredninger av sped- og småbarn.

Det foreslås å presisere og lovfeste statens ansvar for utredning av sped- og småbarn. Det antas videre at forslaget kan finansieres innenfor gjeldende budsjettammer, det vil si ressursene som i dag brukes i sentre for foreldre og barn. Dette skal skje ved en omlegging av tilbudet i sentrene, dreining mot mer kostnadseffektive utredningstilbud og avgrensning av tilbudet til kun å gjelde utredninger, og ikke hjelpetiltak.

Økt faglig og økonomisk ansvar til kommunene vil gi økt behov for at staten bidrar med faglig støtte og veiledning. Fagdirektoratets oppgaveportefølje vil øke. Avvikling av mesteparten av Bufetats ansvar på fosterhjemsområdet forutsetter eksempelvis et spisskompetansemiljø på fosterhjem i fagdirektoratet. Departementet legger til grunn at dette kan opprettes ved at ressurser overføres fra etaten til fagdirektoratet. Det forutsettes også nødvendig kompetanse om hjelpetiltak.

Departementet vil foreta en ekstern utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for Bufetat av de fremlagte forslagene. Departementet vil også utrede alternativer for organiseringen av det statlige barnevernet, med særlig vekt på det statlige institusjonstilbudet, se nærmere omtale i kapittel 11.

14.2 Konsekvenser for kommunene

14.2.1 Kompensasjon for økt oppgave- og finansieringsansvar

Kommunene vil, med forslagene i dette notatet, få økt oppgave- og finansieringsansvar for tiltak i barnevernet, særlig for hjelpetiltak og ordinære fosterhjem. Overføring av visse oppgaver til kommunene, som for eksempel rekruttering av fosterhjem, vil

antakelig gi reduserte stordriftsfordeler, fordi kommunene må bygge opp kompetanse tilsvarende den som Bufetat har i dag.

Kommunene skal kompenseres over kommunerammen for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver på barnevernsområdet. Som lagt til grunn i Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, skal overføring av oppgaver til kommunene følges av tilsvarende overføring av økonomiske ressurser. Departementet vil ha dialog med kommunesektoren om en hensiktsmessig overføring av oppgaver, og endelig forslag til kompensasjon vil vurderes nærmere og fremmes i den ordinære budsjettprosessen.

Departementet legger til grunn at kommunenes kompensasjon fordeles ved hjelp av kostnadsnøkkelen. Dette vil innebære at den enkelte kommune ikke blir kompensert for deres reelle bruk av barneverntiltak på ikrafttredelsestidspunktet. Noen kommuner vil få et større beløp enn deres bruk av tiltak tilsier, mens andre får et mindre. Det vil bli tatt høyde for at kommunene allerede er finansiert for å betale egenandeler for ulike typer tiltak.

14.2.2 Situasjonen for kommuner med store svingninger i utgiftene til barnevernet

Kommunene kan gjennom gode tilbud og hjelpetiltak til utsatte barn og familier forebygge fremtidige behov for kostbare tiltak utenfor hjemmet. Det vil likevel alltid være noen barn som vil trenge fosterhjem eller institusjonstiltak, og kommuner vil i noen tilfeller kunne oppleve store og uforutsette utgifter til barneverntiltak. Et eksempel kan være en liten kommune med få plasseringer utenfor hjemmet, som på kort varsel må plassere et barn i institusjon. Et annet er en kommune som må foreta en langvarig fosterhjemsplassering av en større søskenflokk.

Kostnadsnøkklene i kommunenes inntektssystem fanger opp ulike faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov. Gjennom årlig vekst i de frie inntektene får kommunene mulighet for å styrke sitt tjenestetilbud. Delkostnadsnøkkelen for barnevern forklarer noe av variasjonene i kommunenes utgifter til barnevern, men den fanger ikke opp store og uforutsette utgifter til barneverntiltak.

Økt kommunalt finansieringsansvar innebærer at kommunene i større grad enn i dag må håndtere store og uforutsigbare utgifter på barnevernområdet. Utfordringene ved uforutsette utgifter vil sannsynligvis være størst i de små kommunene. En kommunereform som gir tilstrekkelig store kommuner vil være et viktig grep for å redusere risikoen for enkeltkommuner. Større kommuner vil gi bedre forutsetninger for at kommunene, innenfor egne rammer, kan håndtere store svingninger i plasseringsutgifter. I tillegg er ekstraordinære utgifter til barnevern et forhold som kan vektlegges i fylkesmannens tildeling av skjønnsmidler.

15 Merknader til lovforslagene

Til § 2-2 første ledd:

Det vises til omtale i kapittel 11.

Til § 2-3 annet ledd:

Forslagene innebærer endringer i det ansvaret Bufetat har i dag etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a til c. Forslagene må ses i sammenheng med forslagene til endringer i barnevernloven § 4-22 som gir kommunen et mer omfattende ansvar på fosterhjemsområdet, samt forslagene om endringer i finansieringsansvaret etter barnevernloven § 9-5 jf. § 9-4.

Bokstav a

Bokstav a første punktum gir Bufetat en betinget utredningsplikt. Bufetats plikt inntreffer etter anmodning fra kommunen. Plikten er begrenset til barn i en bestemt aldersgruppe (0-6 år) og gjelder bare der det er stor usikkerhet knyttet til om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Vilkåret innebærer at usikkerheten må knytte seg til om vilkårene for omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12, er oppfylt eller ikke. Statens plikt innskrenker ikke kommunens ansvar for undersøkelse og utredning, herunder å sørge for at det foreligger forsvarlig grunnlag for kommunens vedtak og beslutninger.

Det følger av annet punktum at det er Bufetat som avgjør om vilkårene for statlig utredning er oppfylt. Bufetat må kunne kreve ytterligere opplysninger fra kommunen før beslutning om utredning fattes. Bestemmelsen stiller ikke bestemte krav til utredningens innhold og det forutsettes at Bufetat avgjør om utredningen skal foretas for eksempel i senter for foreldre og barn, poliklinisk eller på annen måte. Utredningen skal ikke bare gi en vurdering av om vilkårene for omsorgsovertakelse er til stede. Målet vil være å gi grunnlag for å anbefale egnede tiltak i saken.

Bufetats vurdering av om vilkårene for utredning er oppfylt, regnes ikke som en avgjørelse om rettigheter eller plikter for bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd a og b. Vurderingen regnes dermed ikke som et enkeltvedtak som kan påklages til fylkesmannen etter barnevernloven § 6-5. Bufetats vurdering skal likevel dokumenteres og begrunnes.

Bokstav b

I bokstav b første punktum fremgår at Bufetat har plikt til å bistå barneverntjenesten med akutt plasseringer. Plikten gjelder plasseringer etter alle akuttthjemlene i barnevernloven, det vil si barnevernloven §§ 4-6, 4-9, 4-25 og 4-29. Bufetats bistandsplikt innebærer en plikt til å tilby et egnet akutttiltak som ivaretar barnets behov.

I samsvar med forslag til endringer i barnevernloven § 4-22, skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Plikten gjelder også i akuttsituasjoner og innebærer at barneverntjenesten må gi en kort redegjørelse for om slik plassering er vurdert dersom kommunen henvender seg til Bufetat og ber om bistand til akuttplasseringen. Bufetat må legge denne redegjørelsen til grunn og har da plikt til å bistå kommunen.

Det fremgår av forarbeidene til dagens barnevernlov¹⁷⁶ at det må være opp til barneverntjenesten å vurdere hvilke plasseringsalternativer som er aktuelle i akuttsituasjoner. Det er imidlertid forutsatt at plasseringsalternativene er begrenset til å gjelde de alternativer som omfattes av barnevernloven §§ 4-14 og 4-24. Vanligvis vil dette være akuttinstitusjon eller beredskapshjem. I praksis vil bestemt plasseringssted ofte velges ut fra hvilket egnet sted som er tilgjengelig i den konkrete akuttsituasjonen. Ved akuttplassering i institusjon gjelder bokstav c.

Bokstav c

Bokstav c første punktum viderefører Bufetats plikt til å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet når barnet skal plasseres i institusjon. I motsetning til i dag foreslås bistandsplikten begrenset til plasseringer i institusjon, se likevel bokstav b ved akuttplasseringer. Det er kommunen som avgjør om et barn skal plasseres i institusjon. Plikten til å bistå inntreffer når kommunen henvender seg til Bufetat og gjelder alle institusjonsplasseringer uavhengig av plasseringsgrunnlag. Bufetat kan ikke motsette seg å finne en institusjonsplass når kommunen ber om dette.

I henhold til *bokstav c annet punktum* skal Bufetat gi kommunen mulighet til å velge mellom tilgjengelige institusjonsplasser som etaten finner egnet til å ivareta barnets behov. Bufetat skal finne frem til institusjonsplasser som på faglig grunnlag er egnet for det enkelte barnet og som kommunen kan velge mellom. Barneverntjenesten vil også kunne foreslå bestemte institusjonsplasser overfor Bufetat, men det er Bufetat som har ansvar for at plassen som tilbys det enkelte barnet er egnet. Hvor mange plasser som er tilgjengelige i det enkelte tilfellet vil variere fra sak til sak og vil også kunne variere mellom plasseringsgrunnlag. For eksempel vil valgmulighetene kunne være begrenset ved akuttplasseringer. Bestemmelsen stiller ikke krav om at Bufetat skal tilby kommunen et gitt antall plasser å velge mellom i hver sak. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.

Bokstav c tredje punktum åpner for at Bufetat i særlige tilfeller kan tilby plass i fosterhjem som alternativ til institusjon. Dette alternativet vil være aktuelt for barn med helt særskilte behov og som kan nyttiggjøre seg et slikt tilbud. Det er kommunen som avgjør om de ønsker å ta imot et slikt hjem eller ikke. Dersom kommunen fastholder

¹⁷⁶ Ot. prp.nr. 44 (1991-92)

forespørselen om institusjonsplass, har Bufetat plikt til å finne frem til dette jf. første punktum.

Til § 4-3 tredje og femte ledd:

Endringen i *tredje ledd* innebærer at Bufetat får tilsvarende adgang som kommunen til å foreta undersøkelse ved besøk i hjemmet, uten foreldrenes samtykke.

Nytt annet punktum i femte ledd innebærer at også Bufetat, og sakkyndige som Bufetat har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom.

Til § 4-22:

Første og andre ledd videreføres uendret.

I *nytt tredje ledd* er definisjonen på henholdsvis omsorgskommune og fosterhjemscommune tatt inn. Definisjonene fremgår i dag av forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem § 1 og foreslås tatt inn i loven for å oppnå økt tilgjengelighet.

Nytt fjerde ledd første punktum gir barneverntjenesten i omsorgskommunen ansvaret for å finne frem til et fosterhjem som er egnet til å ivareta barnet. Videre presiseres det at omsorgskommunen har ansvaret for å godkjenne fosterhjemmet. Bestemmelsen innebærer at omsorgskommunen får ansvaret for både å velge og godkjenne fosterhjem til det enkelte barnet. I dag er det fosterhjemscommunen som skal godkjenne fosterhjemmet. Valg og godkjenning av fosterhjem reguleres i dag i fosterhjemsforskriften §§ 4 og 5. Nærmere krav til valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barnet vil bli regulert gjennom endringer i fosterhjemsforskriften.

I *annet punktum* framgår at kommunen alltid skal vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Dette er en videreføring av bestemmelsen som i dag er tatt inn i fosterhjemsforskriften § 4 annet ledd. Endringen skal bidra til å tydeliggjøre kommunens ansvar for å vurdere familie og nære nettverk som potensielle fosterhjem.

Nytt femte ledd første punktum gir kommunen det helhetlige ansvaret for rekruttering, opplæring og oppfølging av fosterhjem. Dette innebærer at kommunen i tillegg til dagens ansvar for oppfølging av fosterforeldre etter plassering, overtar det tidligere statlige ansvaret for rekruttering, nødvendig opplæring og generell veiledning. Ansvaret for rekruttering innebærer at barneverntjenesten må ha egnet fosterhjem tilgjengelig når barn trenger det. *Annet punktum* presiserer at Bufetat har dette ansvaret når Bufetat tilbyr fosterhjem, jf. forslagene til endringer i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b og c. Dette gjelder når Bufetat tilbyr beredskapshjem ved akutt plasseringer (bokstav b) og når Bufetat tilbyr fosterhjem som alternativ til institusjon (bokstav c). *Tredje punktum* presiserer kommunens plikt til å følge opp hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet. Denne plikten er i dag tatt inn i

fosterhjemsforskriften § 7. Plikten gjelder ved alle fosterhjemsplasseringer og utfyller i tillegg barnevernloven § 4-16 om barneverntjenestens ansvar for oppfølging av barn etter omsorgsovertakelse. Innholdet i ansvaret vil bli nærmere regulert gjennom endringer i fosterhjemsforskriften.

Sjette ledd er tidligere fjerde, femte og sjette ledd som gjelder fosterhjems kommunens ansvar for tilsyn med barn i fosterhjem. Bestemmelsene om tilsyn videreføres uendret. Ansvaret for godkjenning av fosterhjem er imidlertid lagt til omsorgskommunen, jf. nytt tredje ledd.

Syvende ledd gir hjemmel for fastsettelse av forskrift om fosterhjem og var tidligere tatt inn i tredje ledd. Bestemmelsen er språklig forenklet og gir nå hjemmel til å gi utfyllende regler i forskrift. I dag er forskrift om fosterhjem gitt i medhold av denne hjemmelen.

Til § 9-4 første ledd

Bestemmelsen regulerer det statlige betalingsansvaret for institusjon, fosterhjem og utredninger av barn i alderen 0-6 år. Betalingsansvaret korresponderer med Bufetats oppgaveansvar jf. forslaget til endringer i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav a-c.

Første punktum slår fast at Bufetat fortsatt skal ha betalingsansvar for institusjoner og at kommunen som i dag skal betale en egenandel ved bruk av institusjon i samsvar med bestemmelsene i barnevernloven § 9-5.

Annet punktum regulerer det statlige betalingsansvaret for fosterhjem og utredninger. Annet punktum henviser for det første til bokstav a i barnevernloven § 2-3 annet ledd. Dette innebærer at det statlige betalingsansvaret gjelder når Bufetat har plikt til å tilby utredning av sped- og småbarn (0-6 år) i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Dette kan både være utredninger i hjemmet, polikliniske utredninger og døgnbaserte utredninger, for eksempel i sentre for foreldre og barn, og betalingsansvaret gjelder ved alle typer utredninger. Dette innebærer at Bufetat har betalingsansvar for opphold i sentre for foreldre og barn når Bufetat finner at vilkårene for statlig utredning i et senter for foreldre og barn er oppfylt. Ved annen bruk av sentre for foreldre og barn har kommunen hele betalingsansvaret. Statens betalingsansvar ved utredning omfatter utgiftene som overstiger den kommunale egenandelen, jf. barnevernloven § 9-5.

Når det gjelder fosterhjem, henviser bestemmelsen til loven § 2-3 bokstav b og c. Dette innebærer at betalingsansvaret for det første gjelder beredskapshjem som Bufetat tilbyr i forbindelse med akuttplasseringer, jf. forslag til endringer i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b. Betalingsansvaret gjelder også fosterhjem som Bufetat i særlige tilfeller kan tilby som alternativ til institusjon, jf. forslag til endringer i barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav c. Når Bufetat tilbyr slike fosterhjem, har Bufetat også finansieringsansvar.

Tredje punktum presiserer at betalingsansvaret er betinget av at tiltaket eller tjenesten er tilbudt av Bufetat. Betalingsansvaret korresponderer dermed med Bufetats plikter jf. § 2-3 annet ledd. Dersom kommunen foretar egne private kjøp av institusjonsplass, beredskapshjem eller utredning, har staten ikke betalingsansvar.

I *fjerde punktum* fremgår at det statlige betalingsansvaret for akuttiltak som Bufetat tilbyr, kan avgrenses i tid. Slik avgrensning kan fastsettes av departementet på bakgrunn av de årlige budsjettbehandlingene.

Til § 9-5

Bestemmelsen gir Bufetat hjemmel til å kreve egenandel av kommunen ved bruk av tjenester og tiltak som Bufetat tilbyr. Bestemmelsens *første punktum* gjelder som i dag egenandel ved bruk av institusjon. Dagens adgang til å kreve egenandel ved bruk av sentre for foreldre og barn, erstattes av adgangen til å kreve egenandel ved utredninger, jf. annet punktum. Satsene fastsettes som i dag av departementet på bakgrunn av de årlige budsjettbehandlingene.

Annet punktum regulerer adgangen til å kreve kommunal egenandel i tilfellene der Bufetat har betalingsansvar, jf. § 9-4 første ledd annet punktum. Dette gjelder beredskapshjem, spesialiserte fosterhjem og utredninger som Bufetat tilbyr. Det vises til merknadene til § 9-4 for nærmere omtale.

Endringen i *tredje punktum* er en tilpasning til endringene i betalingsansvaret som følger av de foregående punktene.

16 Forslag til endringer i barnevernloven

Forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven):

§ 2-2 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir første ledd.

§ 2-3 annet ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal etter anmodning fra kommunen

- a) *utrede barn i alderen 0-6 år i tilfeller der det er stor usikkerhet ved om det er alvorlige mangler ved barnets omsorgssituasjon. Bufetat avgjør i det enkelte tilfellet om vilkårene for slik utredning er oppfylt.*
- b) *bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn utenfor hjemmet når det treffes akuttvedtak etter §§ 4-6, 4-9, 4-25 eller 4-29.*
- c) *bistå barneverntjenesten i kommunen med plassering av barn i institusjon. Staten skal gi kommunen mulighet til å velge mellom tilgjengelige institusjonsplasser som etaten finner egnet til å ivareta det enkelte barnets behov. Staten kan i særlige tilfeller tilby plass i fosterhjem som alternativ til institusjon.*

§ 4-3 tredje ledd skal lyde:

Foreldrene eller den barnet bor hos, kan ikke motsette seg at en undersøkelse som nevnt i første ledd blir gjennomført ved besøk i hjemmet. *Tilsvarende gjelder ved utredning som nevnt i § 2-3 annet ledd bokstav a.*

§ 4-3 femte ledd skal lyde:

Barneverntjenesten, og sakkyndige som den har engasjert, kan kreve å få samtale med barnet i enerom. *Tilsvarende gjelder Barne-, ungdoms- og familieetaten ved utredning som nevnt i § 2-3 annet ledd bokstav a.* Hvis det foreligger mistanke om at barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, jf. § 4-12 første ledd bokstav c, kan barneverntjenesten gi pålegg om at barnet skal bringes til sykehus eller til annet sted for undersøkelse.

§ 4-22 skal lyde:

§ 4-22. *Fosterhjem.*

Med fosterhjem menes i denne lov

- a) private hjem som tar imot barn til oppfostring på grunnlag av barneverntjenestens beslutning om hjelpetiltak etter § 4-4, eller i samband med omsorgsovertakelse etter § 4-22 eller § 4-8 annet og tredje ledd,
- b) private hjem som skal godkjennes i henhold til § 4-7.

Til fosterforeldre skal det velges personer som har særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og som kan løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet m.m., jf. § 4-15.

Med omsorgskommunen menes den kommune som har ansvaret etter § 8-4 tredje ledd. Med fosterhjems kommunen menes den kommune der fosterhjemmet ligger.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har ansvar for at barnet plasseres i et fosterhjem som er egnet til å ivareta det enkelte barnets behov og skal godkjenne fosterhjem til det enkelte barn. Barneverntjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.

Barneverntjenesten i omsorgskommunen har ansvar for rekruttering, opplæring og oppfølging av fosterhjem. Barne-, ungdoms- og familieetaten har dette ansvaret for fosterhjem som etaten tilbyr jf. § 2-3 annet ledd bokstav b og c. Barneverntjenesten skal følge opp hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet.

Fosterhjems kommunen har ansvaret for tilsyn av hjemmet. Kommunen skal føre tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet og frem til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen blir fulgt opp. Kommunen skal sørge for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning.

Departementet kan gi forskrifter som utfyller denne bestemmelsen.

§ 9-4 første ledd skal lyde:

Barne-, ungdoms- og familieetaten skal dekke den del av utgiftene til institusjoner som overstiger andelen som kommunen plikter å betale etter § 9-5. Tilsvarende gjelder utgifter til utredninger etter § 2-3 annet ledd bokstav a og fosterhjem etter § 2-3 annet ledd bokstav b og c. Betalingsansvaret gjelder for tiltak og tjenester som etaten tilbyr. Ved tiltak etter § 2-3 annet ledd bokstav b kan departementet avgrense varigheten av statens betalingsansvar.

§ 9-5 skal lyde:

Ved bruk av institusjon kan Barne-, ungdoms- og familieetaten kreve kommunen for egenbetaling for oppholdsutgifter etter satser fastsatt av departementet. Det samme gjelder for utgifter til utredninger etter § 2-3 annet ledd bokstav a samt ved bruk av fosterhjem etter § 2-3 annet ledd bokstav b og c. Egenbetalingen skal ytes av den kommunen som har søkt om tjenester eller tiltak for barnet. Departementet kan gi forskrifter om egenbetalingen.