



Innst. S. nr. 20

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument nr. 8:91 (2007–2008)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Olemic Thommessen, Martin Engeset, Elisabeth Aspaker og Sonja Irene Sjøli om å gjenopprette og utvide forsøksordningen med kommunalt ansvar for barnevernstjenestene

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Forslagsstillerne viser til at det i perioden 2004–2007 har pågått et forsøk i Trondheim kommune med kommunal overtakelse av statlige oppgaver innenfor barnevernet. På bakgrunn av de gode erfaringene man har gjort i Trondheim, er forslagsstillerne gjort kjent med at flere andre kommuner ønsker å etablere en tilsvarende forsøksordning som den Trondheim har vært en del av.

Forslagsstillerne viser til at det høye konfliktnivået man i dag ser mellom kommunalt og statlig barnevern, er en utfordring. Forslagsstillerne mener det er åpenbart at en del tiltak vil bedre forholdet mellom første- og andrelinjetjenesten, men tror også det er viktig å åpne mulighetene for kommunene til å ta et helhetlig ansvar for alle barnevernets virkeområder. Derfor bør det legges til rette for at de kommuner som enten alene eller gjennom interkommunalt samarbeid ønsker å overta hele barnevernstjenesten, skal gis anledning til dette ved å gjenopprette forsøksordningen.

Ved en kommunal overtakelse av statlige oppgaver i barnevernet vil det for barnevernsansatte åpne seg flere muligheter lokalt for en karriere- og lønnsutvikling slik at ikke kompetanse og ressurspersoner går tapt i sektoren i kommunen.

Et totalansvar for barnevernets første- og andrelinjetjeneste kan vise seg å gi et mer helhetlig tiltak. Samarbeid mellom fagteam og kommunalt barnevern er utfordrende, og det hevdes at beslutninger tas fjernt fra dem som har kunnskap og kjennskap til det enkelte barn. Der hvor kommunene mener at de kan gi bedre tilbud ved å få økt beslutningsmyndighet og et helhetlig ansvar, bør det åpnes opp for det. Gjennom et selvstendig ansvar på kommunenivå vil man ifølge forslagsstillerne kunne unngå de negative effekter som har funnet sted på grunn av det økende konfliktnivået vi har sett mellom kommunalt og statlig barnevern.

En rekke kommuner besitter god kompetanse og gode systemer for å ivareta ansvaret for barnevernet. Det er likevel slik at flere av våre kommuner er små og derfor vil få problemer med å etablere gode nok kompetansemiljøer og administrative enheter for å ivareta et helhetlig barnevernsansvar på en god måte. Barnevernsfeltet er derfor et område som er egnet for interkommunalt samarbeid en rekke steder i landet.

Forslagsstillerne mener at et sterkere lokalt engasjement innen barnvernsområdet gir mange muligheter for den enkelte kommune til å bedre barnevernets ressursbruk, gi et mer helhetlig tilbud og sikre et godt lokalt fagmiljø med gode utviklingsmuligheter for dem som har sitt arbeid i sektoren.

Forslagsstillerne vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjenopprette og utvide forsøksordningen med lokalt ansvar for barnevernstjenesten, og tilrettelegge for at alle kommuner, enten på selvstendig grunnlag eller gjennom interkommunalt samarbeid, gis mulighet til å søke om å delta i et slikt forsøk."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, fung. leder Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, fra Senterpartiet, Magnhild Eia, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til representantforslag nr. 91(2007–2008) om å gjenopprette og utvide forsøksordningen med kommunalt ansvar for barnevernstjenestene og til departementets svar av 25. juni 2008 med vurdering av forslaget.

Komiteen viser til at staten 1. januar 2004 overtok det fylkeskommunale ansvaret for barnevernsområdet. Bakgrunnen for denne reformen var dels mangler og store ulikheter i de fylkeskommunale barnevernstilbudene, både hva gjaldt omfang og kvaliteten på disse og at flere av rammebetingelsene for barnevernets tjenestetilbud til dels ble endret i og med helsereformen. Helsereformen innebar bl.a. at en rekke av barnevernets samarbeidspartnere/institusjoner ble overført fra fylkeskommunen til staten ved de regionale helseforetakene.

Komiteen viser til at de viktigste målene med reformen i barnevernet var å

- sikre en bedre faglig og økonomisk styring,
- sikre et likeverdig tilbud over hele landet,
- sikre bedre samarbeid med og bedre tjenester til kommunene,
- sikre god kvalitet i alle ledd innen barnevernet,
- bidra til en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og
- bidra til et bedre samarbeid med tilgrensende tjenester.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser i tillegg til at følgende punkter også blir lagt til grunn for reformen:

- øke satsingen på gode lokale løsninger og lokale tiltak i et samarbeid mellom familien og barnevernstjenesten,
- øke fokus på forebyggende arbeid og å hjelpe flere på et tidligere tidspunkt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Venstre, viser til at Trondheim kommune fikk innvilget et oppgavedifferensieringsforsøk i forbindelse med den statlige overtakelsen av

de tidligere fylkeskommunale oppgavene innen barnevernsområdet. Dette fordi kommunen i lengre tid hadde jobbet med samarbeid på tvers av ulike tjenester for barn og unge og hadde høy kompetanse på barnevern.

Flertallet viser til at innvilgelsen av forsøket var av midlertidig karakter og må forstås som en overgangsordning i forbindelse med den statlige overtakelsen av det fylkeskommunale barnevernet. Flertallet legger til grunn at erfaringer som er blitt høstet gjennom dette forsøket, vil bli ivarettatt og brukt i videreutviklingen av det statlige barnevernet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, har merket seg statsrådets vurderinger om at nye forsøksordninger med lokalt ansvar for barnevernstjenesten vil kunne svekke målsettingene som ligger til grunn for barnevernsreformen og det statlige barnevernet, jf. statsrådets brev av 25. juni 2008 (vedlegg).

Dette flertallet slutter seg til disse vurderingene og legger særlig vekt på betydningen av å sikre prinsippet om likeverdig tilbud over hele landet, sikre den faglige kompetansen, den faglige utviklingen og samarbeidet med andre tjenester.

Dette flertallet vil legge vekt på at mulighetene for god kompetanseheving, faglig utvikling og et godt forankret samarbeid med andre relevante tjenester taler for opprettholdelse av en sterk barne-, ungdoms- og familieetat.

Dette flertallet viser til at forslagene slik de kommer til uttrykk i representantforslag nr. 91 (2007–2008) vil kunne oppfattes som et signal om at barnevernsreformen ikke er varig. Dette flertallet ønsker ikke å gi et slikt signal.

Dette flertallet mener det er viktig å fortsette arbeidet for å få den eksisterende ordningen til å fungere bedre. Det er på det nåværende tidspunkt ikke grunnlag for å ta grep som forandrer forvaltningsorganiseringen eller som bereder grunnen for det. Det er imidlertid svært viktig at de elementer som ikke fungerer godt nok, tas tak i og forbedres. Dette flertallet vil i den sammenheng understreke betydningen av et velfungerende samarbeid mellom kommunalt og statlig barnevern. Forslagsstillerne peker på utfordringen som konflikter mellom kommunalt og statlig barnevern utgjør. Det er flere som hevder at samarbeidet mellom det statlige og kommunale barnevernet er for dårlig og at dette får uheldige konsekvenser for barn og unge. Dette flertallet viser til statsrådets opplysninger i svarene om at Bufdir er iferd med å følge opp anbefalingene i Rambøllrapporten. I rapporten anbefales en rekke tiltak som kan skape bedre samarbeidsforhold.

Bufdirs oppfølgingsarbeid vil forhåpentligvis gi gode resultater.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil i tillegg peke på at styringsmodellen som ble innført med reformen, gir departementet og statsråden direkte instruksjonsmyndighet. Dette medlem mener mer samarbeid må pålegges og følges opp, og statsråden må gjennom å bruke styringsretten sin sørge for at det statlige og kommunale barnevernet jobber bedre sammen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil understreke at forvaltningsreformen som sådan ikke gikk ut på å sette barn og ungdom ut på anbud. Flertallet mener at konkurranse ikke alltid er et formålstjenlig virkemiddel. Helse- og omsorgstjenester, herunder barnevernstjenester, skiller seg fra andre tjenester fordi målet er å gi gode og forutsigbare tilbud til spesielt utsatte brukergrupper. Flertallet viser til følgende merknad fra næringskomiteen i Innst. S. nr. 311 (2007–2008):

"Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene fra Framstegspartiet og Høyre, deler forslagsstillarane sitt syn på at konkurranse ikkje alltid er hensiktsmessig, og at enkelte sektorar og områder ikkje nødvendigvis er eigna for konkurranseutsetting."

Flertallet mener at barn må få det tilbudet som er best tilpasset dem, og at økonomiske prioriteringer ikke skal avgjøre hvilket tilbud barna får. En god barnevernstjeneste har som forutsetning at de som har det daglige ansvaret, kan basere seg på langsiktighet og trygge rammevilkår. Barnevern passer derfor dårlig for tradisjonelle anbuds konkurranser. Flertallet viser til følgende merknad fra næringskomiteen i Innst. S. nr. 311 (2007–2008):

"Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene fra Framstegspartiet og Høyre, strekar under at handlingsrommet innan EØS-reglane om offentlege innkjøp må nyttast."

"Eit anna fleirtal, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet, viser til St.meld. nr. 15 (2004–2005) Om konkurransepolitikken, der det heiter at:

"Regjeringen har (...) gjort unntak fra anskaffelsesreglementet når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester fra slike organisasjoner, slik at stat og kommuner kan velge om de vil kjøre ordinær konkurranse eller å forhandle direkte med ideelle organisasjoner."

Dette fleirtalet viser til at EØS-avtalen omtalar helse- og omsorgstjenester som såkalla "uprioriterte tenester". Det inneber at det offentlege ikkje treng å legge slike tenester ut på anbud. Sjølv der EØS-avtalen blir brukt, står norske styresmakter relativt fritt

etter EØS-retten til å velja medkontrahent, dvs. kven kontrakten skal inngåast med."

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener ideelle virksomheter som yter helse-, omsorgs- eller barnevernstjenester, må unntas fra kravet om anbud, enten det er staten eller kommunen som skal skaffe tjenester.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, vil peke på unntakshjemmelen som ligger i lov om offentlige anskaffelser og oppfordre til bruk av denne for institusjoner innenfor barnevernet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at departementet i sin praksis gjør bruk av disse unntaksbestemmelsene.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at Barnevernsreformen, vedtatt i 2003, presset seg frem særlig på grunnlag av behovet for en større opprydding i institusjonsbarnevernet. Dessverre hadde det over lengre tid vært aktører som ikke oppfylte kravene til kvalitet og som var sterkt overpriset. Derfor ble det med reformen innført en ny godkjenningssystem, et nytt kontroll- og tilsynssystem og et innkjøpssystem med bruk av anbud ved inngåelse av rammeavtaler med private aktører. En rekke aktører ble på grunnlag av dette ikke ansett å oppfylle kravene til pris og kvalitet, og har i dag ingen avtaler med staten. Videre var det behov for en bedre økonomistyring i andrelinjetjenesten i barnevernet, og det måtte etableres helt nye rapporteringssystemer og en bedre intern kontroll. Disse medlemmer støttet derfor barnevernsreformen med statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet. I dag har det statlige barnevernet kommet et godt stykke på vei i å løse disse utfordringene, men det har også dukket opp nye utfordringer, særlig knyttet til samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, valg av tiltak for det enkelte barn og manglende lokalpolitisk fokus på det offentlige ansvar for barnevernsbarna.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre mener at et totalansvar for barnevernet på kommunalt nivå i en rekke kommuner vil kunne gi et bedre barnevern. Trondheim kommune kan gjennom fire år som forsøkskommune vise til meget gode resultater. I forsøksperioden ble det barnevernsfaglige kompetansenivået i kommunen styrket, og det har videre vært høy grad av både politisk engasjement for og vilje til å satse økonomisk på barnever-

net. Tilbudet til barn og unge utviklet seg til å bli meget mangfoldig i perioden. Kjøp av tiltaksplasser ble ikke styrt av økonomiske og ideologiske styrings-signaler fra Barne- og likestillingsdepartementet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, men mer ut fra barnas behov.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at flere velferdsoppgaver bør flyttes til kommunene slik at oppgavene løses nærmere borgerne. Disse medlemmer er imidlertid enig med forslagsstillerne i at flere av våre kommuner er små og derfor vil få problemer med å etablere gode kompetansemiljøer for å ivareta en god barnevernstjeneste. Disse medlemmer mener at mange kommuner må få mer ekspertise, flere fagfolk og bli sterkere for at flere velferdsoppgaver skal overføres til kommunene. Disse medlemmer mener en kommunal overtakelse av statlige oppgaver innenfor barnevernet vil kunne fungere i større kommuner, mens det i mindre kommuner ikke vil være mulig med et slikt ansvar.

Disse medlemmer legger vekt på at barn over hele landet skal få et godt likeverdig tilbud, men kan ikke se at det vil svekke det statlige barnevernet at enkelte større kommuner får et helhetlig ansvar for barnevernstjenester.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre legger til grunn at det kun er de kommunene som føler seg kompetente til å overta et slikt ansvar, som ønsker å etablere en tilsvarende forsøksordning som den Trondheim har vært en del av.

Disse medlemmer mener det er viktig at de erfaringer man har høstet fra trondheimsprosjektet blir videreført gjennom ytterligere forsøksordninger i andre kommuner. Erfaringen vil ha mindre verdi for arbeidet i det statlige barnevernet, på grunn av annen struktur med andre styringssignaler og det faktum at Bufetat kun håndterer andrelinjetjenestetilbudet.

Disse medlemmer viser til at målene bak reformen fullt ut vil kunne nås også når kommunen selv har ansvaret for andrelinjetjenesten. Det er god grunn til å anta at et lokalt barnevern vil kunne ha god faglig og økonomisk styring. Det er også god grunn til å anta at kvaliteten i alle ledd vil være enklere å oppnå når det er kortere vei og færre ledd mellom beslutningstaker og barn. Den faglige videreutviklingen vil kunne skje gjennom erfaringsutveksling mellom barnevernstjenestene i de ulike kommunene og samarbeidsprosjekter med kompetansemiljøer, gjerne i interkommunalt samarbeid. Vi ser også at det i dag i en rekke kommuner tilrettelegges for et tettere samarbeid mellom barnevern og tilgrensede tjenester.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre vil understreke viktigheten av at alle barn skal ha et like godt tilbud uavhengig av hvor man er bosatt i landet. Erfaringsmessig viser det seg at dette er vanskelig å gjennomføre. Også etter reformen kan man vise til lokale og regionale forskjeller i tilbudet. Det er derfor viktig å tilrettelegge for en stadig utvikling og forbedring av tjenestetilbudet, selv om dette skjer i utakt rundt om i landet. Ulikhet kan aksepteres hvis det bidrar til forbedring for alle. Det er lite trolig at et velfungerende barnevern i en kommune vil gå på bekostning av tilbudet i en annen kommune. Derimot er det grunn til å anta at kommuner som kan vise til gode resultater, vil bli eksempler til etterfølgelse og dermed bidrar til å heve kvaliteten på det totale tilbudet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre mener at ordningen med kommunale forsøk skal ha som mål å tilføre kunnskap og empiri som grunnlag for nyorganiseringer og endringer i offentlig sektor. Når resultatene av en forsøksordning viser så positive virkninger som vi ser i trondheimsforsøket, mener disse medlemmer at manglende videreføring av prosjektet er det samme som å undergrave selve motivet bak ordningen. Det er rimelig å legge til grunn at de erfaringer vi har fra Trondheim ikke er tilstrekkelig til å innføre en ny reform, men resultatene tilsier at man her er på rett vei. Disse burde derfor ha ført til en beslutning om å videreføre forsøket i Trondheim, samt utvide forsøksordningen til også å gjelde andre kommuner. På sikt vil man da kunne se om denne innretningen bør gjennomføres i hele landet.

Disse medlemmer vil på grunnlag av ovennevnte fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjenopprette og utvide forsøksordningen med lokalt ansvar for barnevernstjenesten, og tilrettelegge for at alle kommuner, enten på selvstendig grunnlag eller gjennom interkommunalt samarbeid, gis mulighet til å søke om å delta i et slikt forsøk."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til barnevernsreformen som ble vedtatt i 2003, hvor staten overtok ansvaret for de fylkeskommunale institusjonene fra 1. januar 2004. Disse medlemmer vil bemerke at det var en regjering sammensatt av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre som innførte reformen, og den rød-grønne regjeringen har videreført den. Målet og hensikten med reformen var, som vi kan lese av merknadene, å sikre kvalitet, faglig nivå og økonomisk styring, samt å videreutvikle tjenestetilbudet.

Disse medlemmer har merket seg at reformen ikke helt fungerer etter intensjonen, verken når det gjelder økonomisk styring, likeverdig tilbud over hele landet eller bedring av samarbeidet med kommunene.

Disse medlemmer er derfor meget bekymret for at de mest sårbare barn og ungdommer det offentlige skal hjelpe, faktisk blir rammet av en reform som ikke fungerer ved for eksempel feil plassering og hyppige flyttinger.

Disse medlemmer slutter seg til at kommunene best kjenner til de lokale forhold og derfor også vet hva som er best for det enkelte barn. Det burde derfor være opplagt at de forslag til plassering som det kommunale barnevernet kommer med, burde etterkommes og ikke avvises av økonomiske grunner av Bufetat.

Disse medlemmer er av den oppfatning at hele barnevernet trenger en ny organisering, og at pengene bør følge det enkelte barn, ut fra de vurderinger det kommunale barnevernet gjør. Disse medlemmer foreslår derfor følgende:

"Stortinget ber Regjeringen utrede muligheten for at pengene følger barnet i forbindelse med offentlig omsorgsovertagelse."

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvikle fylkesnemndene og overføre sakene som gjelder omsorgsovertagelse til det ordinære domsapparatet."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen gjenopprette og utvide forsøksordningen med lokalt ansvar for barnevernstjenesten, og tilrettelegge for at alle kommuner, enten på selvstendig grunnlag eller gjennom interkommunalt samarbeid, gis mulighet til å søke om å delta i et slikt forsøk.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen utrede muligheten for at pengene følger barnet i forbindelse med offentlig omsorgsovertagelse.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvikle fylkesnemndene og overføre sakene som gjelder omsorgsovertagelse til det ordinære domsapparatet.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til representantforslaget og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:91 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Olemic Thommessen, Martin Engeset, Elisabeth Aspaker og Sonja Sjøli om å gjenopprette og utvide forsøksordningen med kommunalt ansvar for barnevernstjenestene – bifalles ikke.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 23. oktober 2008

Gunn Karin Gjul
fung. leder

Britt Hildeng
ordfører

Vedlegg

Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 25. juni 2008

Vedrørende dokument 8:91 (2007-2008)

Jeg viser til brev av 23. april 2008 fra familie- og kulturkomiteen med oversendelse av dokument 8:91 (2007-2008) om å gjenopprette og utvide forsøksordningen med kommunalt ansvar for barneverntjenestene.

Storingsrepresentantene Erna Solberg, Olemic Thommessen, Martin Engeset, Elisabeth Aspaker og Sonja Sjøli fremmer i dokument 8:91 (2007-2008) følgende representantforslag:

"Stortinget ber Regjeringen gjenopprette og utvide forsøksordningen med lokalt ansvar for barneverntjenesten, og tilrettelegge for at alle kommuner, enten på selvstendig grunnlag eller gjennom interkommunalt samarbeid, gis mulighet til å søke om å delta i et slikt forsøk."

Jeg har følgende kommentar:

Barnevernreformen

1.1.2004 overtok staten det fylkeskommunale ansvaret på barnevernområdet.

De viktigste målene med reformen i barnevernet var som følger:

- Å sikre en bedre faglig og økonomisk styring av barnevernet
- Å sikre likeverdige tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester
- Å utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene
- Å sikre en god kvalitet i alle ledd innen barnevernet
- Å bidra aktivt til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet i barnevernet
- Å bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester

Kort om bakgrunnen for den statlige overtakelsen

Departementet igangsatte i 2001 en utredning om den fremtidige organiseringen av de oppgavene fylkeskommunen da hadde ansvaret for på barnevernområdet og familievernområdet. Rammebetingelsene for disse tjenestene var endret. Ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder psykisk helsevern for barn og unge og deler av rusmiddelomsorgen, ble med virkning fra 1. januar 2002 overført fra fylkeskommunen til statlig eide helseforetak. Senere ble ansvaret for spesialiserte tjenester for rusmiddelmissbrukere som systematisk hører inn under spesialist-

helsetjenesten, samt eieransvaret for institusjoner som yter slike tjenester overført fra fylkeskommunene til staten ved de regionale helseforetakene.

En medvirkende årsak til at departementet ønsket å utrede alternative måter å organisere fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet på, var problemer som var knyttet til en del av de oppgavene fylkeskommunen hadde ansvaret for på det tidspunktet. Problemene var særlig knyttet til fylkeskommunens ansvar for barneverninstitusjonene. I mange fylker var institusjonstilbudet mangelfullt. Manglene var både knyttet til antallet institusjonsplasser og til kvaliteten på det tilbudet som fantes. En opplevde at fylkene var for små til å kunne utvikle et godt og differensiert tilbud.

På barnevernområdet hadde fylkeskommunen ansvaret for etablering og drift av institusjoner for barn og ungdom som omfattes av barnevernloven, og for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Herunder hadde fylkeskommunen ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene fikk nødvendig opplæring og generell veiledning. En annen sentral oppgave i det fylkeskommunale barnevernet var arbeidet med å styrke kompetansen og øke tilgjengeligheten av tjenester til familier med atferdsvanskelige barn og unge. Ansvaret for disse oppgavene ble i reformen overført fra fylkeskommunen til staten.

Det sentrale målet på barnevernområdet var å etablere et godt og likeverdig tiltaksapparat for hele landet, og samtidig sikre at tiltakene er slik innrettet at de ivaretar brukernes rettssikkerhet. I dette ligger også et mål om at tiltaksapparatet må være tilstrekkelig differensiert til å kunne ivareta de ulike og sammensatte behovene til de barn og unge som har behov for tiltakene. Disse målene forutsetter i tillegg til et godt og differensiert utbygget tiltaksapparat i hele landet, også en annenlinjetjeneste som er i stand til å bistå kommunene med nødvendig råd og veiledning i forbindelse med vanskelige barnevernsaker.

Det ble i forarbeidene til reformen (Ot.prp. nr. 9 (2002-2003)) understreket at ansvarsovertakelsen ikke endrer kommunens sektoransvar, og at kommunene tvert i mot fortsatt er ment å være de viktigste aktørene på barnevernområdet. Det ble videre understreket at utstrakt samarbeid og samhandling mellom statlige og kommunale aktører ville være en nødvendig forutsetning for gjennomføring av tjenestetilbudet, og at et utvidet statlig ansvar og en mer helhetlig styring av barnevernets annenlinjetjeneste ville kunne gi kommunene større trygghet for at de vil få

den bistanden de har krav på fra statlige myndigheter ved plassering av barn utenfor hjemmet.

I tillegg til de lovendringer som ble foretatt som en direkte følge av ansvarsovertakelsen, ble det samtidig innført bestemmelser om kvalitetskrav og godkjenningsordninger for barneverninstitusjoner (bvl §§ 5-10 og 5-8).

Det nærmere innholdet i denne overdragelsen er beskrevet i Ot.prp. nr. 9 (2002-2003).

I tråd med departementets forslag, vedtok Stortinget en samlet overføring av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet til staten. Oslo kommune ble holdt utenfor den statlige overtakelsen. Dette fordi Oslo i kraft av å være både kommune og fylkeskommune allerede var i en særstilling ved å ivareta både de kommunale og fylkeskommunale oppgavene. Dette er hjemlet i barnevernloven § 2-3a.

Organisering

Statens barnevern og familievern (SBF) ble opprettet 1. januar 2004. 1. juli 2004 ble Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) opprettet ved å slå sammen Statens barnevern og familievern og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA). Bufetat består av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og fem regionkontor med underliggende tiltak. De fem regionene øst, sør, vest, midt og nord har et utøvende ansvar.

Underlagt regionkontorene er det til sammen 26 fagteam som blant annet har som oppgave å gi faglig bistand i vanskelige barnevernssaker, finne lokale løsninger i samarbeid med kommunene og bistå kommunene i plasseringssaker utenfor hjemmet. Fagteamene skal bistå kommunene med plasseringen av barn i institusjon og har ansvar for inntak av barn og ungdom til statlige og private barnevernstiltak. Fagteamene drøfter valg av type tiltak med kommunene, blant annet om det er alternativer til institusjonsplasseringer.

Regionene skal etablere og drifte statlige barnevernsinstitusjoner og følge opp at institusjonene tilfredsstillende kvalitetskrav. Regionene har også i oppgave å godkjenne og følge opp private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven. Samlet er det 88 statlige barnevernsinstitusjoner i Norge. I tillegg kjøper regionene plasser ved private institusjoner eller ved andre offentlige institusjoner.

Bufetat hadde totalt 4 560 tilsatte per 31. desember 2007.

Forsøksloven

Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 gir anledning til forsøksvirksomhet i forvaltningen ved at det gjøres unntak fra gjeldende regelverk. I forarbeidene til forsøksloven (Ot.prp. nr.

54 (1991-1992)) heter det at forsøk er et verktøy i den samlede forvaltningspolitikken. Statlig og kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøvd ut løsninger som kan føre til en mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. I følge forsøkslovens § 3 kan det bl.a. godkjennes forsøk med avvik fra bestemmelsene om oppgavefordeling mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer (oppgavedifferensieringsforsøk).

Forsøk etter forsøksloven kan godkjennes for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges ytterligere inntil to år, og dersom det er planlagt reformer i samsvar med forsøket, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen trer i kraft. Hensikten med forsøk er at det skal bidra til forvaltningsutvikling. Det har for eksempel liten hensikt å godkjenne forsøk dersom det er uaktuelt at kommuner skal kunne ha det utvidete ansvaret på en mer varig basis, og at det vil være aktuelt at også andre kommuner kan få et slik utvidet ansvar for barnevernet.

Forsøk med oppgavedifferensiering på barnevernområdet

Før barnevernreformen trådte i kraft fikk Kommunal- og regionaldepartementet en rekke søknader fra kommuner som ønsket forsøk med oppgavedifferensiering på barnevernområdet. Blant annet søkte 13 kommuner i Stavangerregionen, Tromsø, Asker og Bærum, Trondheim, Drammen og 8-K samarbeidet (8 kommuner i Aust-Agder, inkl Arendal). Noen av disse trakk seg mens andre fikk avslag på søknaden på grunn av at kravene de stilte ikke var mulig å innfri. Til slutt var det kun Trondheim som fikk godkjent søknaden om oppgavedifferensiering på barnevernområdet.

Barnevernforsøket i Trondheim kommune

Trondheim kommune var altså den eneste kommunen som fikk innvilget oppgavedifferensieringsforsøk da staten overtok de tidligere fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet 1. januar 2004. En av grunnene til at forsøket i Trondheim kommune ble godkjent skyltes at Trondheim allerede hadde et godt fungerende barnevern på kommunalt nivå. Trondheim hadde i lengre tid jobbet med samarbeid på tvers av ulike tjenester for barn og unge og hadde høy kompetanse på barnevern.

Interkommunalt samarbeid

Det er i dag god anledning for kommunene til å inngå i interkommunale samarbeidsløsninger, både av mer uformell karakter og samarbeidsløsninger av mer formell karakter som vertskommunemodellen. Fordelen med slikt samarbeid er at små kommuner

med relativt få ansatte i barnevernet kan inngå i et større faglig samarbeid og dermed bli mer faglige robuste i arbeidet med å løse komplekse saker. Kommunene har i dag gjennom statlige regionalt barnevern (fagteamene) tilbud om spesialisert kompetanse og skreddersydde tiltak. Selv om interkommunalt samarbeid gjør kommunene bedre i stand til å følge opp komplekse saker ser jeg det ikke som en hensiktsmessig ressursutnyttelse at kommunene skal ha spesialiserte funksjoner som i dag tilbys gjennom statlig regionalt barnevern.

Prinsippet om likeverdig tilbud over hele landet

En hovedmålsetting med barnevernreformen var å utjevne de store forskjellene i tilbud som eksisterte da fylkeskommunene hadde ansvaret for andrelinjetjenestene. Barn og unge skulle ha et like godt tilbud uavhengig av hvor i landet de bodde. Ved å gjøre andrelinjetjenesten statlig, hadde en mulighet til å bygge ut en tjeneste som i større grad sikret likhet og kvalitet i alle ledd. Et annet viktig mål med reformen var å ha et *godt og differensiert* tilbud til barn og unge som må bo utenfor hjemmet. Ved å samle all kompetanse i én og samme etat har en hatt mulighet til å bygge opp høy og variert kompetanse og et mangfoldig tilbud.

Ved å åpne for at kommuner gjennom forsøksordning kan få totalansvaret for barnevernet trues for det første prinsippet om et likeverdig tilbud uansett hvor du bor i landet. Gjennom at staten har det samlede ansvaret for tilbudet på andrelinjenivå, har en over tid kunnet jobbe med å utjevne de forskjellene som var der da fylkeskommunene hadde ansvaret. Reformen har gitt mange stordriftsfordeler i form av mer spesialisert kompetanse, muligheten til forskning og utvikling av nye metoder, samt bedre og mer systematisk hjelp til kommunene.

Kompetanse

For det andre mener jeg at en åpning for flere forsøk vil svekke Barne-, ungdoms- og familieetaten. I representantforslaget argumenteres det for at verdifull kompetanse flyttes ut av kommunesektoren og over til det statlige barnevernet og at dette bidrar til å svekke kompetansen i det kommunale barnevernet. Kompetanseutviklingen har konsekvenser for kvaliteten på barnevernarbeidet, og sett fra et annet ståsted vil det å ta arbeidskraften tilbake til noen kommuner bidra til å undergrave reformen. Den kompetansen som flyttes tilbake til kommunene vil kun komme barn og unge i disse kommunene til gode og dermed ødelegge for prinsippet om et likeverdig tilbud uavhengig av hvor du bor i landet. Stordriftsfordelene til Barne-, ungdoms- og familieetaten vil reduseres og tilbudet til resten av landet vil bli dårligere.

Forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte en sammenlignende evaluering av barnevernet i Oslo og Bergen etter barnevernreformen 2004 (Fafo-rapport 2007:11 *Barnevernet i Oslo og Bergen. En sammenlignende evaluering etter barnevernreformen i 2004*). En av konklusjonene i Fafos rapport var at barnevernarbeiderne i Oslo fryktet at de falt utenfor kvalifiseringstilbudet som det statlige barnevernet tilbød, og denne frykten var større i 2006 enn i 2004/2005. Fafo mente at Oslo hadde en utfordring i å sørge for at tilbudet og mulighetene ble de samme i Oslo som i barnevernet i resten av landet.

Jeg er selvfølgelig opptatt av at kompetansen i kommunene er god. Det er barneverntjenesten på førstelinjenivå som barn og unge og deres familier først møter. Det er her hovedansvaret for det forebyggende arbeidet ligger. Dersom kompetansen ikke er god nok på dette nivået vil hjelpen til det enkelte barn ikke komme i gang tidlig nok og konsekvensene kan bli store. Kommunene må gis kompetanse og kunnskap til å møte sammensatte og komplekse barnevernssaker for å gi barnet rett hjelp til rett tid. Jeg har derfor satt i gang en flerårig satsning på kompetanse og kunnskapsstyrking for barnevernet i kommunene som skal gå frem til 2011. I år arrangerer departementet 9 regionale konferanser i hele landet der vi møter ansatte i barnevernet i kommunene, deres viktigste samarbeidspartnere i kommune, stat og utdanningsfeltet. Formålet er å gi kunnskap om tiltak og metoder i barnevernet som vi vet virker. Satsningsområdene er blant annet vold i nære relasjoner, barn som lever med foreldre som har rusproblemer og/eller psykisk lidelser og barn med atferdsproblemer. Dette er også områder som kommunene etterspør mer kunnskap om. I vår flerårige satsning på kompetanse er dette noen av mange områder som skal bidra til at barnevernet blir godt rustet på faglig kunnskap og kompetanse.

Vi vil også utvikle tilbud om etter- og videreutdanning i barnevernet slik at det blir bedre samsvar mellom kompetansebehov i praksisfeltet og hva studentene lærer. For stor variasjon mellom hva studentene lærer utfordrer målsetningen om et likeverdig og kunnskapsbasert tilbud. Viktige områder er kunnskap om barn og unge med atferdsproblemer, barn av psykisk syke og rusmiddelavhengige foreldre, barn som utsettes for vold, familier med minoritetsbakgrunn, hvordan samtale med barn, tilknytningsteori for å nevne noen eksempler. Fra høsten 2008 starter et tilbud om opplæring i flerkulturelt barnevernsarbeid ved flere universitet og høyskoler, finansiert av BLD.

Faglig utvikling

For det tredje vil en åpning for flere forsøk svekke fagutviklingen på barnevernområdet. Et stort og viktig satsingsområde innenfor det statlige barne-

vernet har vært faglig oppdaterting og videreutvikling. Det er satt i gang store forsknings- og utviklingsprosjekter som har ført til ny kunnskap og et utvidet tiltaksapparat over hele landet. En slik utvikling skjedde i liten grad i fylkeskommunene, men ved å ha fått en stor og samlet etat har en slik satsing vært mulig. Dette har kommet alle kommuner til gode.

Barne-, ungdoms- og familieetaten følger regjeringens politikk når det gjelder tiltaksutviklingen i barnevernet. Det er tunge faglige argumenter som ligger til grunn for en ønsket dreining i retning av mindre bruk av institusjonsplasseringer og mer bruk av hjemmebaserte tiltak og fosterhjem. Det er også regjeringens politikk at en i størst mulig grad skal bruke offentlige institusjoner eller institusjoner drevet av veldedige organisasjoner, fremfor å kjøpe plasser på det private kommersielle markedet. Det har tatt tid å få til en slik dreining i det statlige barnevernet, men utviklingen er nå positiv. Trondheim kommune lyktes ikke i tilsvarende utvikling. Til forskjell fra resten av landet hadde de i forsøksperioden en økning i institusjonsbruk. I tillegg var det vanskelig for Trondheim å ha det rette tilbudet tilgjengelig for den enkelte når det var behov for det. Kommunen hadde ikke selv et differensiert og godt nok tilbud og måtte kjøpe flere tjenester fra det private.

Ved å åpne for flere forsøk vil idéen om et likeverdig og godt barneverntilbud uansett bosted, bli truet. Hovedformålet med barnevernreformen vil kunne undermineres.

Samarbeid med andre tjenester

Et fjerde argument som taler for en samlet etat, er samarbeidet med tilgrensende tjenester. Etter reformen har det vært jobbet systematisk med utvikling av forpliktende samarbeidsavtaler med blant annet psykisk helsevern for barn og unge og tverrfaglige spesialisert rusbehandling. Disse avtalene er først forankret på regionsnivå og deretter spredd nedover til fagteam og den enkelte Barne- og ungdomspsykiatriske poliklinikk (BUP). Disse avtalene skal sikre et mer

likeverdig tilbud slik at det ikke er opp til det enkelte fagteam eller BUP om et barn får nødvendig hjelp.

Samarbeidet mellom fagteam og kommunene

I representantforslaget pekes det på det høye konfliktnivået mellom fagteamene og kommunene. Det vises til rapporten *Vurdering og videreutvikling av fagteam* - Rambøll Management AS, 2008. Det er nødvendig å nyansere denne fremstillingen. Rapporten viser at i små kommuner (inntil 5 000 innbyggere) oppgir 60 prosent å være i høy grad eller meget høy grad *forneøyd med fagteamenes faglige kompetanse*, i mellomstor kommuner (5 000 – 20 000 innbyggere) gjelder det 47 prosent, mens 38 prosent er det i store kommuner (over 20 000 innbyggere).

Rambøll Management trekker fram noen viktige områder for videre arbeid. Rapporten har på en god måte oppsummert erfaringene kommunene har med fagteamene, og synliggjør utviklingsområder. Bufdir er i ferd med å følge opp anbefalingene i rapporten. Blant annet er det inngått et samarbeid med kommunene og Kommunenes sentralforbund KS for å videreutvikle samarbeidet mellom fagteamene og kommunene.

Konklusjon

Å stimulere til flere forsøk på barnevernområdet vil være et signal om at denne reformen ikke er varig. Siden reformen trådte i kraft 1. januar 2004 har det ikke kommet ønsker om eller forslag om en reverse-ring eller endring av reformen.

I tillegg til prinsippet om et likeverdig tilbud uansett hvor du bor i landet, taler også mulighetene for god kompetanseheving, faglig utvikling og et godt og forankret samarbeid med andre relevante tjenester for opprettholdelsen av en sterk Barne-, ungdoms- og familieetat. Jeg vil ikke stimulere til forsøk med oppgavedifferensiering med mer omfattende lokalt ansvar for barneverntjenesten.

