



Representantforslag 21 S

(2009–2010)

fra stortingsrepresentantene Øyvind Håbrekke, Hans Olav Syversen og Laila Dávøy

Dokument nr. 8:21 S (2009–2010)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Øyvind Håbrekke, Hans Olav Syversen og Laila Dávøy om en opptrappingsplan for å sikre full barnevernsdekning

Til Stortinget

Bakgrunn

Innledning

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. For at barna skal få kvalifisert og rask hjelp, trenger barnevernsfeltet et ressursløft. Det trengs en opptrappingsplan for kommunalt og statlig barnevern, både når det gjelder antall ansatte, antall fosterhjem og institusjonsplasser, antall tilsynsførere, kapasitet i fylkesnemndene og kapasitet i ettervernet.

Forslagsstillerne foreslår en opptrappingsplan for barnevernet som sikrer full barnevernsdekning innen 2017. Full barnevernsdekning innebærer nok behandlingsskapasitet i det kommunale barnevernet, nok fosterhjems plasser og institusjons plasser til å gi alle barn et tilbud tilpasset den enkeltes behov, nok kapasitet i fylkesnemndene til å sikre rask saksbehandling, tilstrekkelig antall tilsynsførere, samt rett til ettervern fram til 23 år for unge med tiltak etter barnevernloven. Planen må inneholde en forpliktende økonomisk opptrapping. Om nødvendig bør det også innføres øremerking av midler og bemanningsnorm i det kommunale barnevernet. Forslagsstillerne ber Regjeringen legge fram en drøfting av begrepet full barnevernsdekning og operasjonalisere det i klare mål som skal nås innen 2017.

Organiseringen av barnevernet har gjennomgått en omfattende reform. Parallelt med opptrappingen må organiseringen av barnevernet videreutvikles for å sikre at ressursene brukes så effektivt som mulig.

Alle barn har rett til en trygg oppvekst. Barnevernet har en nøkkelrolle der familien trenger hjelp, men grunnlaget for en trygg oppvekst legges gjennom ulike politiske områder som familierpolitikken, skolepolitikken, arealplanlegging, miljøpolitikk, vern om kulturarv og formidling av verdier og normer til nye generasjoner. Vi må sikre en trygg oppvekst for alle barn gjennom en satsing på alle disse områdene.

Forslagsstillerne vil understreke at full barnevernsdekning ikke betyr at alle utfordringene i barnevernet løses. Utfordringene og de enkelte sakene kan være svært krevende og komplekse, men målet for denne opptrappingen er at det ikke skal være kapasiteten i noe ledd i det offentlige apparatet som begrenser barnevernsbarnas mulighet til en trygg oppvekst. Barneverns politikken gjelder de mest sårbare barna og kan derfor ikke ha noen lavere ambisjon enn dette.

I barnevernet kan myndighetene gå til det skritt å overta omsorgen for barna fra foreldrene. Det er et stort ansvar som forplikter og gjør det uakseptabelt at tjenestene har store flaskehalsar som følge av kapasitetsmangel. Vi kan ikke vedta trygg oppvekst for alle barn, men vi kan sørge for at barnevernet har nok ressurser til å hjelpe dem som trenger det.

De siste årene har det vært en jevn stigning i antall meldinger til barnevernet. I 2008 fikk mer enn 44 000 barn og unge barnevernstiltak, noe som utgjør 4,1 pst. av alle barn under 18 år. Av disse mottar flertallet frivillige hjelpetiltak i hjemmet, mens et mindretall får hjelpetiltak eller omsorgstiltak utenfor hjemmet, ved plassering i fosterhjem, institusjon, beredskapshjem eller i sentre for foreldre og barn.

Det kommunale barnevernet

Det kommunale barnevernet er barnevernets førstelinetjeneste. Ifølge barnevernloven skal kommunene gjennomgå alle bekymringsmeldinger innen en uke fra meldingen er mottatt. Dette skjer i 97,5 pst. av tilfellene. Videre skal det vanligvis ikke gå mer enn 3 måneder fra en undersøkelse er påbegynt til den er avsluttet. Denne fristen ble brutt i 16 pst. av undersøkelsessakene i 2008, noe som er en økning på tre prosentpoeng fra 2007. Fylkesmennene fører tilsyn med barnevernstjenesten i kommunene. Tilsynsrapportene tyder på at mange saker som burde blitt undersøkt, isteden er blitt lagt til side. Det samme inntrykket gir rapporten fra Riksrevisjonens årlige revisjon av statsforvaltningen (Dokument 1).

Fafo-rapport 2009:41 "Det nye barnevernbyråkratiet" viser manglende kommunal kapasitet i barnevernet. Alle informantene er bekymret for ressurs-situasjonen i kommunene. Kommunene sies å ha for liten kapasitet, for få ansatte til å løse alle arbeidsoppgavene og for lite tid og ressurser til å skaffe tilstrekkelig kompetanse. Fagteamene går da ofte inn på kommunenes ansvarsområde for å hjelpe til. Støtten fra staten er imidlertid uforutsigbar, både med hensyn til hvilke kommuner som får støtte, og hvor lenge kommunene kan regne med å få støtten. I tillegg til at ressurs-situasjonen i kommunene ser ut til å medvirke til uklare ansvarsforhold, fører den til at kontakten mellom kommuner og fagteam blir anstrengt. Når den kommunale kapasiteten er lav, får det også konsekvenser for oppfølgingen av de kommunale fosterhjemmene.

NOVA-rapporten "Problemer har ikke kontortid. Akuttberedskap i barnevernet" viser store mangler når det gjelder døgnkontinuerlig akuttberedskap. Norge ligger langt framme med gode modeller for akuttberedskap i barnevernet, men det gjelder dessverre ikke i alle kommuner. Over halvparten av landets kommuner har ingen organisert beredskap. I disse kommunene bor en fjerdedel av alle barn i landet. Politiet som er døgnåpent, må da i første instans alene ta seg av barna i krisesituasjoner.

Dette illustrerer behovet for mer interkommunalt samarbeid. Man kan vanskelig kreve at alle kommuner skal ha et tilbud om akuttberedskap, men man kan kreve at det etableres tiltak gjennom samarbeid mellom kommuner. Retningslinjer for organisering, oppfølging og kontroll med akuttberedskapen i barnevernet etter kontortid bør være et statlig ansvar. Forslagsstillerne mener det trengs et overordnet ansvar for at alle barn i barnevernets regioner er dekket av en akuttberedskap. Nasjonale retningslinjer som regulerer opprettelse og kontroll av akuttberedskap i kommunene, vil være et viktig steg. Mange mindre kommuner har dessuten for små og sårbare fagmiljøer og for liten lokal kompetanse i forhold til de vanskelige oppgavene barnevernet har. Forslagsstillerne mener

derfor at interkommunalt samarbeid bør utvikles i langt større grad enn i dag.

I tillegg til interkommunalt samarbeid mener forslagsstillerne at tverretattlig samarbeid er avgjørende for å gi et best mulig barnevern. De vanskeligst stilte barnevernsbarna har ofte en sammensatt problematikk som krever tett samarbeid mellom de ulike etatene. Hver etat må ta sitt eget ansvar, men alle må ha felles ansvar for å samarbeide. I kommuner og bydel-ler der det er etablert faste lokale samarbeidsrutiner mellom de ulike etatene, har barnevernsbarna og deres pårørende den beste muligheten for å få den hjelpen de trenger. I kommuner der etatene arbeider uten tett formalisert samarbeid, er saksbehandlingen preget av liten handlekraft og uklare mandater. Taushetsplikt blir håndtert på en måte som ikke gagnar barnet. Lover og forskrifter må derfor gi klare instruksjoner om lokalt tverretattlig samarbeid. Tettere samarbeid mellom blant annet barnehage/skole og barnevern kan også bidra til at flere ansatte føler seg komfortable med å sende bekymringsmeldinger til barnevernet.

Regjeringen har inngått en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund (KS) om utvikling av barnevernsområdet. Avtalen skal bidra til mer helhetlig arbeid for å nå målet om at utsatte barn og unge skal få hjelp til rett tid. De kommunale tjenestene for utsatte barn og unge skal styrkes med bedre kapasitet, samarbeid og kompetanse. I det ligger en felles forståelse av at tallet på årsverk i barnevernet må økes.

Forslagsstillerne mener imidlertid at en ambisjon om full barnevernsdekning krever sterkere grep. God sosialfaglig oppfølging er tidkrevende. Antall årsverk i det kommunale barnevernet bør økes gjennom en opptrappingsplan. Om nødvendig bør det også innføres bemanningsnormer innenfor det kommunale barnevernet. Med tilstrekkelig bemanning i det kommunale leddet vil ikke barnevernsansatte ha ansvar for et ubegrenset antall med barn og oppgaver som skal følges opp, og man vil kunne unngå at bekymringsmeldinger ikke blir fulgt opp slik de burde. I tillegg vil god kapasitet i det kommunale barnevernet bety en vesentlig styrking av det forebyggende arbeidet i førstelinjen. Forslagsstillerne vil understreke betydningen av å styrke det forebyggende arbeidet som det kommunale barnevernet gjør.

Fylkesnemndene for sosiale saker

Fylkesnemndene er forvaltningsorgan med vedtaksmyndighet i tvangssaker etter barnevernloven og sosialtjenesteloven. Ifølge barnevernloven § 7-1 skal forhandlingsmøte holdes så snart som mulig, og helst innen fire uker etter at saken er meldt til fylkesnemnda. Tall fra andre tertial 2009 viser at saksbehandlingstida er på 55 dager. Det har vært en jevn vekst i innkomne saker, og veksten var på hele 12 pst. i 2008. For å sikre raskere saksbehandling må ressur-

sene til fylkesnemndene økes gjennom opptrappingsplanen.

Det statlige barnevernet

Statlig regional barnevernsmyndighet har ansvaret for at det i hver region finnes et nødvendig antall institusjonsplasser som er tilstrekkelig differensiert i forhold til behovene i regionen. Det statlige tilbudet må ha tilstrekkelig bredde til å dekke alle formål som er nevnt i loven, og tiltakene skal være geografisk spredt med sikte på god tilgjengelighet i alle deler av landet. Det har vært flere saker i media om barn som har blitt tvunget til å flytte fordi institusjonen de bor på, blir lagt ned. Forslagsstillerne mener det er viktig at staten tilbyr gode og langsiktige rammebetingelser for både private og offentlige institusjoner, samt fosterhjem, slik at barna får tett oppfølging og en mest mulig stabil hverdag.

Statlig regional barnevernsmyndighet har videre ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem, og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Pr. 31. januar 2009 var det 115 barn og unge med vedtak om plassering i fosterhjem som ventet på et fosterhjem, og ytterligere 619 barn og unge var meldt til fosterhjemstjenestene som aktuelle for fosterhjems plassering. Ved valg av fosterhjem skal det legges avgjørende vekt på hensynet til hva som er best for det enkelte barn og i den sammenheng vurdere om plassering hos biologisk familie er mulig. Jo flere mulige familier å velge blant, desto bedre grunnlag er det for å få til en god og varig plassering. Derfor er det viktig at rekrutteringen av fosterhjem blir bedre gjennom bl.a. økt informasjon og en bedring av rammevilkårene til fosterhjemmene.

Det skal føres tilsyn med hvert enkelt barn i fosterhjem fra plasseringstidspunktet fram til barnet fyller 18 år. Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får tilfredsstillende omsorg i fosterhjemmet, og at de forutsetninger som ble lagt til grunn for plasseringen, blir fulgt opp.

Barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen har i dag ansvaret for at det blir ført tilsyn.

Barnevernstjenesten skal oppnevne en særskilt tilsynsfører til det enkelte barn ved godkjenning av fosterhjemmet. Det skal legges vekt på å finne fram til en person som barnet har eller kan få nødvendig tillit til og som har særlige forutsetninger for å kunne utføre tilsynsoppgaven med hensyn til det aktuelle barnet. Det skal videre legges vekt på å finne fram til en person som kan utføre tilsynsoppgaven over tid og som har en uavhengig rolle i forhold til barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Tilsynsfører skal få adgang til fosterhjemmet så ofte som nødvendig. Tilsynet skal tilrettelegges slik at barnet kan ta opp eventuelle problemer med tilsynsfører uten at fosterforeldrene er til stede.

Rapporteringer fra kommunene til fylkesmenne viser at kommunene pr. 31. desember 2008 manglet tilsynsførere til 680 barn. 30 pst. av barna som hadde tilsynsfører, fikk ikke tilsyn i samsvar med lovens krav. Når fosterbarna ikke har tilsynsfører, svekkes barnas rettssikkerhet. Forslagsstillerne vil påpeke at lønnsbetingelsene for tilsynsførere bør gjennomgås, med sikte på å utjevne forskjellene mellom kommunene og gjøre det lettere å rekruttere tilsynsførere.

Forslagsstillerne mener at barnets behov må være styrende for hvilke tiltak barnevernet iverksetter, og vil understreke betydningen av tilstrekkelig kapasitet i både institusjoner og fosterhjem innenfor alle barnevernsregionene.

Forslagsstillerne vil ha en opptrapping av ressursene til det statlige barnevernet slik at alle barn som har behov for hjelp, skal få et best mulig tilbud.

Forebyggende familiearbeid

Forpliktende foreldreskap og godt samarbeid mellom foreldrene også etter samlivsbrudd er avgjørende for barns oppvekst. Barn som opplever samlivsbrudd, greier seg mye bedre når foreldrene klarer å samarbeide. Forebyggende familiearbeid kan gjøre at færre barn opplever samlivsbrudd og styrker muligheten for godt foreldresamarbeid i etterkant av et brudd. Familievernkontorene ønsker å jobbe forebyggende, men opplever ofte at forebyggende arbeid taper terreng mot akutte kriser. Det fører til at ventelistene i familievernet øker, og at familier dermed opplever at konfliktnivået øker mens de står i kø for å få hjelp.

Familieterapien i seg selv, både behandling og rådgivning, er også forebyggende med hensyn til at problemene kan videreutvikle seg og ende med samlivsbrudd, problemer for voksne og barn i form av psykiske problemer, rus, behov for barnevernstiltak, mv. Forslagsstillerne mener familievernet i større grad bør samarbeide med barnevernet, og at taushetsplikt ikke må være til hinder for samarbeid til barns beste.

Ettervern

Barnevernets omsorg opphører når en ungdom fyller 18 år. Likevel følger det av barnevernloven § 1-3 at dersom ungdommen samtykker, kan tiltak som er iverksatt før ungdommen fyller 18 år, opprettholdes inntil fylte 23 år. Dette medfører at dersom ungdommen selv ønsker det, kan barnevernstjenesten vedta at fosterhjems plasseringer som er iverksatt før ungdommen fyller 18 år, videreføres.

En plassering i fosterhjem som omsorgstiltak går over til å være et hjelpetiltak når barnet fyller 18 år. Ingen kan med andre ord være under omsorg etter fylte 18 år, men samme tiltak kan allikevel fortsette. Mange ungdommer har fått forlenget oppholdet i fos-

terhjem eller institusjon som ettervern. Ettervernstiltakene vil kunne ha et bredt spekter, som for eksempel tilbud om økonomisk støtte, bolig/hybel, fortsatt opphold i fosterhjem eller institusjon, støttekontakt, terapi, leksehjelp m.m. Tiltakene kan gis alene eller sammen med andre tiltak.

I 1998 ble barnevernloven endret slik at barnevernet har plikt til å vurdere om det er behov for ettervern etter fylte 18 år. I 2009 ble barnevernloven endret slik at barnevernstjenesten nå også har plikt til å begrunne dersom tilbud om ettervern ikke gis unge voksne over 18 år. På tross av dette er det fortsatt en del som ikke får ettervern, og Landsforeningen for barnevernsbarn etterlyser en sterkere lovregulering. Forslagsstillerne vil derfor gi unge med tiltak etter barnevernloven rett til tiltak fram til fylte 23 år. Det vil gi dem en lovfestet rett til barnevernet.

Mange fosterforeldre og ungdomsinstitusjoner er klar over hvor tøft det er for ungdom å ikke ha noe rom å komme tilbake til når ungdomstiden blir vanskelig å takle. Barnevernsbarn har ofte større behov for en trygg base enn de som har hatt en stabil oppvekst med trygge og nære relasjoner og omgivelser. Mange opplever å bli kastet ut i en virkelighet de ikke er forberedt på. Derfor er det mange som sliter med ulike problemer etter at de har fylt 18 år, i den såkalte "sviktfasen". Forslagsstillerne ønsker å lovfeste rett til ettervern for alle barnevernsbarn fram til de fyller 23 år, for å gi ungdom som har mottatt tiltak fra barnevernet, en bedre start på voksenlivet.

Avslutning

Mennesket er som regel mest sårbart i begynnelsen av livet og mot slutten av livet. Barn og deres oppvekstvilkår krever derfor særlig oppmerksomhet. Barnevern handler om de mest sårbare barna. Stortinget har tidligere vedtatt opptrappingsplaner på flere områder, blant annet innenfor psykisk helse. Nå mener forslagsstillerne det er på tide med en opptrap-

pingsplan for barnevernet. En bieffekt av en slik plan vil være at samfunnet sparer store utgifter til psykiatri, rusbehandling og uføretrygd som følge av manglende oppfølging av barn som lider under omsorgssvikt.

Barnevernspolitikken kan ikke være bekjent av noe mindre mål enn at flaskehalsene i alle ledd fjernes. Derfor er det, etter forslagsstillerne oppfatning, viktig å etablere en ambisjon om full barnevernsdekning og et tidssatt mål for når dette skal være oppfylt.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en opptrappingsplan for barnevernet som sikrer full barnevernsdekning innen 2017. Full barnevernsdekning innebærer:

- Nok behandlingsskapasitet i det kommunale barnevernet
- Nok fosterhjems plasser og institusjons plasser til å gi alle barn et tilbud tilpasset den enkeltes behov.
- Nok kapasitet i fylkesnemndene til å sikre rask saksbehandling.
- Tilstrekkelig antall tilsynsførere.
- Rett til ettervern fram til 23 år for unge med tiltak etter barnevernloven.

Planen må inneholde en forpliktende økonomisk opptrapping og om nødvendig øremerking av midler og innføring av bemanningsnorm i det kommunale barnevernet.

17. november 2009