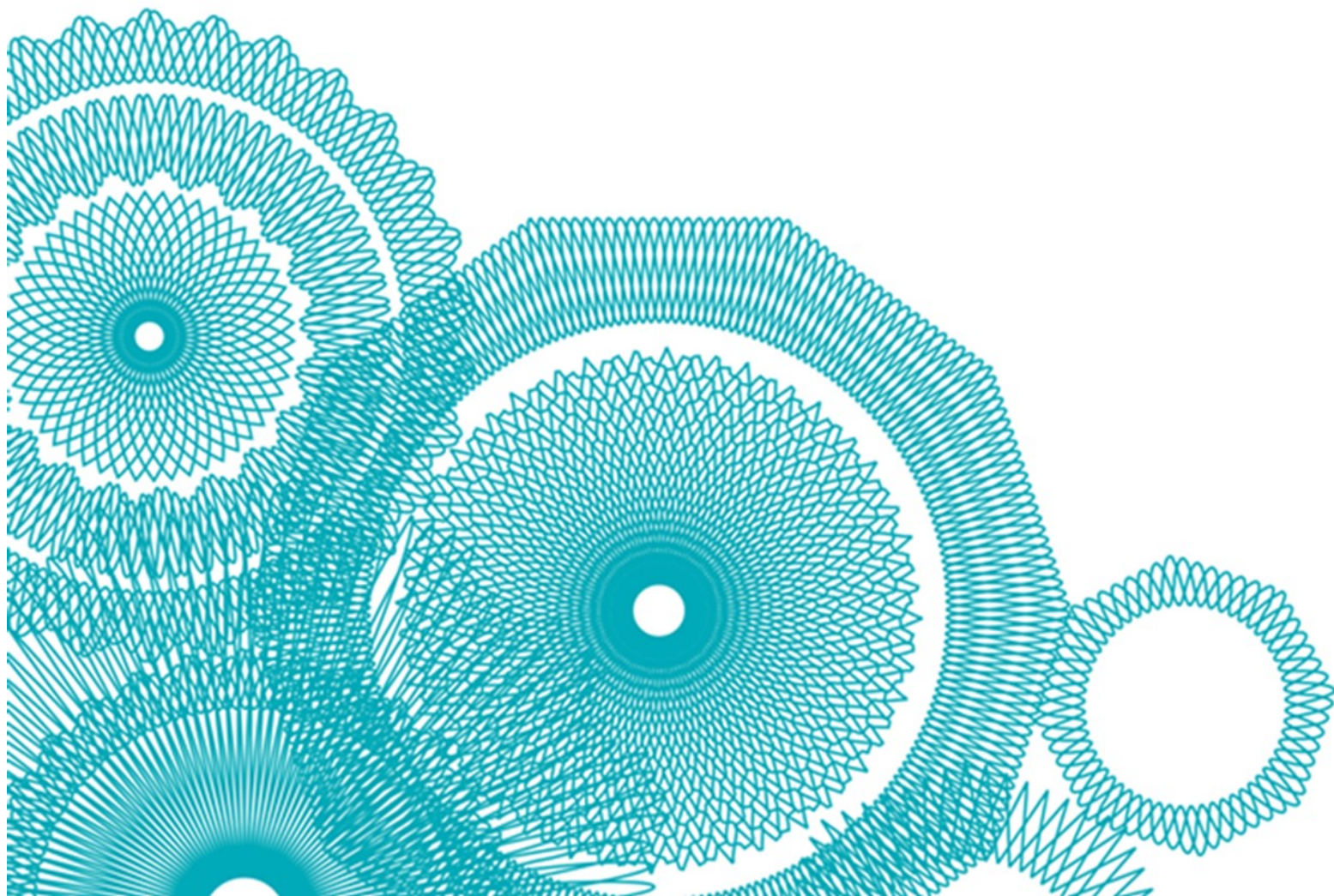


Høringsnotat – Forskrift om overgangsregler for betalingsordning for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn (barnevernsreformen)

Sendt på høring: 4. oktober 2021

Høringsfrist: 15. november 2021



1 Innledning

BFD sender med dette på høring forslag til overgangsordning for betalingsansvaret ved bruk av hjelpetiltak i senter for foreldre og barn. Overgangsordningen foreslås med hjemmel i lovvedtak jf. Prop. 73 L (2016-2017) *Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)*. Barnevernsreformen trer i kraft 1. januar 2022¹. Reformen innebærer økt faglig og økonomisk ansvar for kommunene, og gir tydeligere rammer for Bufetats tilbud.

Barnevernsreformen inkluderer en faglig omlegging av tilbudet i senter for foreldre og barn til å omfatte utredning av omsorgssituasjonen til sped- og småbarnsfamilier i tilfeller der det er stor usikkerhet knyttet til denne. Målet med omleggingen er å bidra til at kommunen får et godt grunnlag for å gi barnet treffsikker hjelp og å ivareta barnet under utredningen. Det fremgår av lovendringene at Bufetat i særlige tilfeller kan tilby hjelpetiltak i etterkant av slik utredning. Bufetats betalingsansvar gjelder plasser etter ny ordning. Fra 1. januar 2022 bortfaller Bufetats betalingsansvar for øvrige hjelpetiltak i senter for foreldre og barn.

Den faglige omstillingen av tilbudet i sentrene for foreldre og barn starter opp i 2022 ved at nytt tilbud først prøves ut i utvalgte sentre, og at det faglige tilbudet deretter justeres før full implementering i alle sentre. Det vil derfor være en omstillingsperiode før den faglige omleggingen er gjennomført fullt ut og utredningstilbudet er på plass i alle sentrene. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres en overgangsordning som skal gjelde i omstillingsperioden. Overgangsordningen vil innebære at gjeldende regler om egenandel for opphold i senter for foreldre og barn videreføres for hjelpetiltak etter dagens ordning.

2 Bakgrunn

2.1 Barnevernlovens regler

2.1.1 Gjeldende rett til og med 31. desember 2021

Statlige og private sentre for foreldre og barn kan i dag bistå kommunene med hjelpetiltak og utredning av sped- og småbarnsfamilier. Opphold i senter for foreldre og barn er i utgangspunktet et frivillig hjelpetiltak, hjemlet i barnevernloven § 4-4 annet ledd. Hovedvilkåret for opphold i et senter følger de alminnelige vilkårene for hjelpetiltak. I tillegg til foreldreveiledning og annet foreldrestøttende arbeid, inneholder ofte et slikt opphold et element av utredning.

Bufetats bistandsplikt etter barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b gjelder ikke opphold i senter for foreldre og barn. Bufetat har ikke plikt til å tilby slike plasser. Bufetat skal fordele eksisterende plasser når kommunen ber om dette, men har ikke plikt til å bygge ut det eksisterende tilbudet.

Etter barnevernloven § 9-4 jf. § 9-5 skal Bufetat dekke utgiftene ved opphold i senter for foreldre og barn, mot en kommunal egenandel. Det statlige betalingsansvaret gjelder i utgangspunktet uavhengig av om formålet er hjelpetiltak eller om utredning utgjør en stor del

¹ Kgl. res. 5. mars 2021 nr. 607.

av opplegget. Begrunnelsen er at oppholdet i mange tilfeller vil inneholde både elementer av utredning og hjelpetiltak. Hvis hovedformålet er utredning, skal imidlertid Bufetat foreta en konkret vurdering av om det er nødvendig at utredningen foretas i et senter for foreldre og barn. Bufetat er økonomisk ansvarlig bare dersom Bufetat anser utredning i senter for foreldre og barn som nødvendig. I motsatt fall må kommunen dekke hele utgiftene til oppholdet.

2.1.2 Gjeldende rett fra 1. januar 2022

1. januar 2022 innføres regler som innebærer en faglig og juridisk omlegging av tilbudet i sentre for foreldre og barn.² I henhold til nytt tredje ledd bokstav a i barnevernloven § 2-3 heter det i første punktum at Bufetat kan tilby utredning av omsorgssituasjonen til sped- og småbarn i alderen 0-6 år. Tilbudet skal gjelde familier der det er stor usikkerhet knyttet til omsorgssituasjonen. Utredning er det primære formålet, men foreldrestøtte og endringsarbeid vil naturlig inngå i tilbudet. Utredningen skal resultere i en anbefaling om hvilke tiltak som bør iverksettes overfor barnet og familien. Tilbudet gjelder når det er tvil om barnet vil bli alvorlig skadelidende dersom omsorgssituasjonen barnet er i vedvarer, og der det er uklart om foreldrene har evne og kapasitet til å gi barnet den omsorgen det trenger.

Utredningen vil vanligvis inngå som del av barnevernstjenestens undersøkelse, jf. § 4-3. Det fremgår av § 6-9 at en undersøkelse skal gjennomføres straks, og senest innen tre måneder. I særlige tilfeller kan fristen være seks måneder. Dette innebærer at utredningen må være gjennomført innen barnevernstjenestens frister. Fra 1. januar 2022³ er det videre tatt inn hjemmel for barnevernstjenesten til å fatte vedtak om utredning, jf. § 4-3 syvende ledd nytt første punktum.

Det er Bufetat som avgjør om utredning skal tilbys. Bufetat har ikke plikt til å tilby slik utredning, og det fremgår av forarbeidene at hvorvidt utredning vil bli tilbudt, vil bestemmes etter et fritt skjønnet ut fra faglige vurderinger samt tilgjengelighet og kapasitetsmessige hensyn. Kommunen kan derfor bare fatte vedtak om utredning når det er avklart med Bufetat at de vil få tilbud om utredning i den enkelte saken.

I § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a annet punktum fremgår det at Bufetat i særlige tilfeller kan tilby hjelpetiltak i etterkant av slik utredning. Slike hjelpetiltak kan unntaksvis tilbys som døgnopphold i senter for foreldre og barn.

Det fremgår videre av endringer i § 9-4 og § 9-5 at kommunene betaler en egenandel hvis Bufetat tilbyr utredning av sped- og småbarnsfamilier, og ved etterfølgende hjelpetiltak jf. § 2-3 annet ledd bokstav a første og annet punktum. Dersom kommunen benytter plasser i senter for foreldre og barn i andre tilfeller, har kommunen hele betalingsansvaret.

2.2 Planer for omleggingen av tilbudet i sentrene for foreldre og barn

Omleggingen til ny faglig ordning vil starte opp med pilotering av det nye tilbudet i utvalgte sentre fra 2022, og det vil være disse sentrene som vil kunne tilby et nytt opplegg når regelendringene trer i kraft. Piloteringen innebærer at nytt tilbud først prøves ut i utvalgte

² Prop 73 L (2016-2017) Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)

³ Prop 133 L (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven

sentre, og at dette justeres før full implementering i alle sentrene. De sentrene som ikke omfattes av piloteringen, vil kunne videreføre dagens tilbud. I følge Bufdir vil omleggingsfasen ikke være fullført i 2022.

3 Departementets vurdering og forslag

3.1 Behov for overgangsregler

Senter for foreldre og barn har et viktig faglig tilbud for sped- og småbarnsfamilier i en sårbar fase. De vedtatte endringene, jf. Prop. 73 L (2016-2017), krever en faglig omstilling av tilbudet. Etter departementets oppfatning er det nødvendig at omleggingen av tilbudet skjer på en faglig forsvarlig måte ved at sentrene får tid til å omstille sitt faglige tilbud.⁴ Dette innebærer at det vil ta noe tid før tilbudet etter ny ordning er etablert i alle sentrene. For å ivareta barna og familienes behov for et tilbud i senter for foreldre og barn, og for å sikre mest mulig forutsigbarhet for sentrene selv, bør dagens finansieringsordning videreføres i en overgangsperiode.

Det følger av de vedtatte lovendringene, jf. Prop 73 L, at kommunene fra 2022 må betale full pris for hjelpetiltak i sentrene (uten forutgående utredning). Statlig delfinansiering ble i Prop 73 L lagt til grunn som en viktig forutsetning for at kommunene ville benytte seg av tilbudet i senter for foreldre og barn. Det ble blant annet vist til innspill fra en rekke høringsinstanser. Det er derfor rimelig å anta at det i hovedsak vil være etterspørsel etter plasser med statlig delfinansiering, og at etterspørselen etter hjelpetiltak i sentrene (uten forutgående utredning), hvor kommunene må betale full pris, vil være veldig lav. Det vil derfor være en risiko for at tilbudet i de sentrene som ikke er med i utprøvingen reduseres og at ansatte med erfaring og kompetanse slutter i implementeringsperioden.

Opprettholdelse av et tilstrekkelig antall plasser i sentrene er viktig for å møte behovet til foreldre og barn i en svært sårbar situasjon. I tillegg vil det også være uheldig å pålegge kommunene økt betalingsansvar før et alternativt tilbud i sentrene er på plass. Det er også viktig for å gi sentrene forutsigbarhet og mulighet til å ivareta det høye kompetansemiljøet som er i sentrene. Det vil også gi uforutsigbar drift for sentrene. Departementet mener det er viktig å redusere risikoen for underforbruk. Departementet foreslår på denne bakgrunn at dagens egenandelssystem for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn videreføres i en overgangsperiode.

Regelendringene som følger av Prop. 73 L, og som innføres fra 1. januar 2022, vil gjelde for plasser i sentre som er omstilt til nytt faglig opplegg. Endringene omfatter bestemmelsene om at Bufetat kan tilby utredning og etterfølgende hjelpetiltak til sped- og småbarnsfamilier⁵, reglene om Bufetat og kommunens økonomiske ansvar⁶, samt barnevernstjenestens hjemmel til å fatte vedtak om utredning⁷. Det er ikke behov for en overgangsordning for disse tilfellene. De vedtatte reglene bygger på at Bufetat ikke har *plikt* til å tilby utredning, og at

⁴ Som følge av at kommunens hjemmel til å fatte vedtak om utredning først trer i kraft i 2022, er kan utprøvingen av det faglige opplegget ikke starte opp før fra 1. januar 2022.

⁵ Barnevernloven § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a

⁶ I henhold til barnevernloven § 9-4 første ledd og § 9-5 betaler kommunen egenandel ved bruk av utredningstilbudet og hjelpetiltak etter § 2-3 nytt tredje ledd bokstav a.

⁷ Barnevernloven § 4-3 syvende ledd.

omfanget av tilbudet blant annet styres av kapasitet. Bufetat har dermed ingen plikt til å ha et tilbud om utredning til alle som etterspør dette.

Både Bufetat og kommunen må være bevisst hvorvidt tilbudet er etter ny eller gammel ordning. Når det tilbys utredning etter ny ordning, må kommunen treffe vedtak om utredning, ikke om hjelpetiltak. Utredningstilbudet må videre følge kommunens undersøkelsesfrister, og avsluttes med en anbefaling om videre tiltak.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en forskrift med overgangsregler for finansieringsordningen for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn.

3.2 Nærmere om fastsettelse av egenandelene

Forslag til overgangsordning innebærer at dagens egenandelssystem fortsetter å gjelde i overgangsperioden for plasser som ikke er omstilt til nytt faglig opplegg. Dette innebærer at Bufetat i overgangsperioden har betalingsansvaret også for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn, og at kommunen betaler en egenandel.

Departementet legger til grunn at nivået på egenandelene bør være det samme for både hjelpetiltak og utredning i overgangsperioden. Dette er blant annet fordi den enkelte kommune ikke vil kunne påvirke om de får et tilbud etter ny eller gammel ordning. Det ville derfor vært uheldig med ulike egenandeler.

Departementet foreslår videre at det presiseres i forskriften at overgangsordningen gjelder for tiltak Bufetat tilbyr. Med dette menes plasser som formidles av Bufetat i statlige eller private sentre. Ordningen gjelder ikke hvis kommunen inngår avtale direkte med senteret. Dette er viktig av hensyn til en forsvarlig styring av omleggingen av tilbudet.

I samsvar med premisser som følger av Prop. 73 L (2016-2017), vil nivået på egenandelene for tilbudet i senter for foreldre og barn, videreføres om lag på dagens nivå. Dette vil også gjelde overgangsordningen. Satsene vil derfor være like i alle sentre, uavhengig om senteret har startet å implementere ny faglig ordning eller ikke.

Egenandelene fastsettes av departementet etter behandlingen av statsbudsjettet.

3.3 Overgangsordningens varighet

Piloteringen av det nye tilbudet, som starter i 2022, skal gi grunnlag for eventuelle justeringer av det faglige opplegget. Departementet har vurdert om det er tilstrekkelig med en overgangsordning på ett år, men mener at to år er nødvendig for en forsvarlig implementering. I vurderingen har departementet lagt særlig vekt på at overgangsperioden må være tilstrekkelig til at erfaringene fra piloteringen kan brukes i den videre utviklingen av tilbudet.

I Prop. 73 L forutsettes det at opphold i senter for foreldre og barn som er vedtatt før ikrafttredelsen (2022), skal følge gjeldende finansieringsordning. En slik tilpasning vil ikke være nødvendig ved en overgangsordning på to år. Departementet foreslår dermed at

overgangsperioden gjelder for opphold i sentre for foreldre og barn til og med 31. desember 2023.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Bufetat har ikke plikt til å tilby utredning eller hjelpetiltak i senter for foreldre og barn. Bufetat kan derfor tilpasse tilbud på opphold i sentrene etter kapasiteten. Dette vil også gjelde i overgangsordningen. Det er derfor ikke nødvendig å utvide kapasiteten som en følge av overgangsordningen.

Overgangsordningen innebærer en videreføring av gjeldende finansieringsansvar for stat og kommune for plasser som ikke er omstilt til ny faglig ordning. Uten overgangsordningen må kommunene betale full pris for plasser med tilbud etter gammel ordning. Sannsynligvis ville dette medført en vesentlig reduksjon i etterspørselen fra kommunene, og dermed lavere inntekter for staten. Det er ikke en intensjon med omleggingen at antall plasser skal reduseres, og dessuten er vesentlige deler av utgiftene på kort sikt bundet opp i faste driftskostnader. De lavere inntektene ville derfor i liten grad blitt motsvart av lavere utgifter. Med overgangsordningen antas det at etterspørselen etter plasser totalt sett vil være uendret, sammenlignet med i dag. Departementet legger derfor til grunn at overgangsordningen og omleggingen av sentrene kan dekkes innenfor Bufetats gjeldende rammer.

5 Forslag til forskrift om overgangsregler

Forskrift om overgangsregler ved endringer i barnevernloven §§ 9-4 første ledd og § 9-5 - implementering av barnevernreformen

Hjemmel: Lov 16. juni 2017 nr. 46 romertallsvedtak III annet ledd

§ 1 Virkeområde

Forskriften gjelder Bufetats og kommunens økonomiske ansvar for hjelpetiltak uten forutgående utredning i senter for foreldre og barn til og med 31. desember 2023.

Forskriften supplerer bestemmelsene i barnevernloven §§ 9-4 og 9-5. Forskriften gjelder opphold i sentre for foreldre og barn som gjennomføres i overgangsperioden.

§ 2 Kommunens og Bufetats økonomiske ansvar

Reglene om Bufetats økonomiske ansvar for tiltak etter loven, jf. § 9-4, og om kommunens økonomiske ansvar ved bruk av institusjoner mv., jf. § 9-5, gjelder for hjelpetiltak i senter for foreldre og barn uten forutgående utredning.

Bufetats betalingsansvar gjelder tiltak som Bufetat tilbyr.

§ 3 Iverksettelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2022.