

Rådgivende uttalelse:

- Dato:** 7. mars 2011
- Sak:** 10/12
- Klager:** A kommune, barneverntjenesten
- Innklaget:** Staten v/Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)
- Nemnda:** Tingrettsdommer Kim Heger (leder), advokat Tore Riedl og ass.
Kommuneadvokat Ola Rømo.
- Avgjørelsesform:** Nemndas avgjørelse er fattet i nemndsmøte basert på partenes skriftlige fremstilling.
- Saken gjelder:** Saken gjelder kommunens krav om refusjon for 2010 av utgifter til forsterkningstiltak i fosterhjem vedrørende gutt, født januar 1993, plassert i fosterhjem under barnevernet.

A = kommune
B = sykehus

I møte 7. mars 2011 fattet Barnevernets tvisteløsningsnemnd i sak 10/12 slik

R å d g i v e n d e u t t a l e l s e:

Saken gjelder kommunens krav om økonomisk kompensasjon fra statlig barnevernsmyndighet for perioden xx.11.2009 – xx.12.2010 vedrørende utgifter til forsterkningstiltak knyttet til gutt, født januar 1993, som er plassert i fosterhjem under barnevernet. Søknaden gjelder kr. 141 569.

Sakens bakgrunn

I oversendelsesbrev av 29. juli 2010 fra A kommune v/ A Barneverntjeneste til nemnda heter det:

Vedr. avslag på søknad om refusjon av utgifter til forsterkningstiltak

Oversender sak om avslag på søknad om refusjon av utgifter til forsterkningstiltak i fosterhjem – for klient ved barneverntjenesten i A. Barneverntjeneste har tidligere år mottatt refusjon for samme type utgifter knyttet til klienten.

Vi ønsker med dette å få prøve saken for tvisteløsningsnemnden.

Vedlagt oversendelsesbrevet fulgte kopi av kommunens søknad, datert xx. november 2009, til Bufetat, hvor det der søkes om dekning av til sammen kr. 141 569 vedrørende ”forsterket fosterhjem”, ”støttekontakt” og ”avlastning besøkshjem” for 2010. Det er i søknaden vist til at refusjon for tilsvarende forsterkningstiltak ble innvilget midlertidig frem til xx. desember 2009. I søknaden heter det:

Søknad om refusjon:

Viser til tidligere refusjon i denne saken. og det søkes om fortsatt refusjon for utgifter over den kommunale egenandelen. For perioden xx.11.2009 til xx.12.2010.

[Gutten] har diagnosen nonverbale lærevansker og er lettere psykisk utviklingshemmet. [Gutten] bor fortsatt i fosterhjem i [...] kommune. Han går i [...] klasse på [...].

Han har støttekontakt, besøkshjem og avlastning gjennom [...] etter sosialtjenesteloven.

I tillegg til vanlig fosterhjemsgodtgjøring er fosterhjemmet forsterket med sats 3. Det er behov for mye tilrettelegging og oppfølging av gutten i hverdagen slik at han får en positiv utvikling. Fosteremor er sykepleier og har stilling som lærer i videregående skole. I tillegg dekkes utgifter til tilsynsfører med inntil 6 besøk pr år, samt psykologveiledning til fosterforeldrene med inntil 4 timer pr. mnd.

Barneverntjenestens vurdering:

[Gutten] er en gutt med særlige behov. Han krever stor grad av tilrettelegging i hverdagen for å kunne fungere og utvikle seg positivt. I dårlige perioder viser han mye sinne og

frustrasjon, og fosterhjemmet bruker mye tid og krefter på at [gutten] skal gjennomføre sine rutinepregete, hverdagslige gjøremål.

[Gutten] har jevnt over god fungering og har en positiv utvikling. Dette kan etter barneverntjenestens vurdering tilskrives målrettet og god oppfølging og tilrettelegging fra fosterhjemmet. Det er etter barneverntjenestens vurdering nødvendig at forsterkningen fortsetter.

I Bufetats svarbrev av xx. desember 2009 til kommunen blir søknaden ikke innvilget. I svarbrevet heter det bl.a.:

Vi viser til Deres søknad mottatt xx.11.09

Barne-, ungdoms- og familieetaten finner ikke grunnlag for å kunne innvilge søknad om refusjon av forsterkningstiltak.

Begrunnelse:

Bufetats avslag er i hovedsak knyttet til den samme begrunnelse som ble gitt i midlertidig tilsagn av xx.01.08. Guttens diagnoser og fungering relatert til lettere psykisk utviklingshemming og hans hjelpebehov i den forbindelse, gjør at søknaden om refusjon ligger utenfor Bufetats refusjonsansvar, jfr. Rundskriv Q-06/2007.

I Deres søknad mottatt xx.11.09 er det ikke fremkommet nye momenter som tilsier at det skal gis tilsagn om refusjon etter Rundskriv Q-06/2007. Fosterhjemstjenesten støtter barneverntjenestens vurdering om at det er nødvendig og opprettholde nåværende forsterkning, for at fosterhjemmet skal kunne ivareta gutten på en god måte.

Videre vil vi oppfordre barneverntjenesten til å hjelpe fosterhjemmet til å evt. søke grunnstønad, hjelpestønad og omsorgslønn dersom dette ikke allerede er gjort.

Bufetat har i skriv til nemnda av 1. oktober 2010 gitt ytterligere bemerkninger, hvor det heter bl.a.:

A kommune søkte xx.11.09 refusjon av utgifter over den kommunale egenandelen for perioden xx.11.09 til xx.12.10. Av kommunens søknad fremgår det at gutten har støttekontakt, besøkshjem og avlastning etter sosialtjenesteloven. Fosterhjemmet er forsterket med sats 3. Det fremgår videre at det er behov for mye tilrettelegging og oppfølging av gutten i hverdagen. Fostermor er sykepleier og har stilling som lærer i videregående skole.

Fosterhjemstjenesten i A avslo xx.12.09 kommunens søknad om refusjon av utgifter til forsterkningstiltak. Bakgrunnen for avslaget er at guttens diagnoser og fungering relatert til lettere psykisk utviklingshemming og hans hjelpebehov i den forbindelse, gjør at søknaden om refusjon ligger utenfor Bufetats refusjonsansvar, jfr. rundskriv Q-06/2007 (...)

Bufetat er av den oppfatning at det er enighet mellom partene om at guttens funksjonshemming er årsaken til behovet for forsterkningstiltak. Bufetat kan ikke se at det har vært et tema at den dominerende årsaken til guttens funksjonshemminger er

omsorgssvikt. Det fremkommer heller ikke opplysninger i ”Oppsummeringsnotat etter tverrfaglig utredning” som tilsier at omsorgssvikt er den dominerende årsak til barnets funksjonshemming. Bufetat er derfor av den oppfatning at det er enighet mellom partene om at den dominerende årsaken til funksjonshemmingen ikke er omsorgssvikt. Slik Bufetat forstår kommunens fremstilling, kan det synes som uenigheten knytter seg til at kommunen tidligere har mottatt refusjon for samme typer utgifter for klienten.

(...)

Av kommunens kostnadsoverslag fremgår det at utgiftene kommunen søker refusjon for refererer seg til utgifter til forsterkningstiltak i form av økt arbeidsgodtgjøring, samt utgifter til veiledning av fosterhjemmet fire timer i måneden. Det medfører riktighet, som påpekt av kommunen, at kommunen tidligere har mottatt refusjon for utgifter til forsterkningstiltak knyttet til samme klient. Siste tilsagn som ble gitt til dekning av denne type utgift i saken gjaldt frem til xx.06.08. Neste søknad kom ved kommunens skriv av xx.11.09, som denne saken gjelder. I tiden mellom siste tilsagn og søknaden av xx.11.09 endret fosterhjemtjenesten praksis på bakgrunn av de kodifiseringer og presiseringer som departementet kom med i Q-06/2007, utifra en forståelse av at denne typen utgifter ikke skulle dekkes av Bufetat såfremt årsaken til forsterkningene var funksjonshemming hos barnet.

Som vedlegg til Bufetats skriv til nemnda av 1. oktober 2010 fulgte oppsummeringsnotat av xx. februar 2003 fra B sykehus, hvor det heter bl.a.:

Teamets konklusjoner:

[Guttens] samlede mentale fungering samsvarer med lett psykisk utviklingshemmet. Hans adaptive evner, som sosial kompetanse og gjøremål i hverdagen ligger under hans mentale kapasitet og han tilfredstiller derfor diagnosen mild psykisk utviklingshemmet. Funksjonsprofilen viser store variasjoner i prestasjoner og indikerer spesifikke vansker i samsvar med nonverbale lærevesker. Språket er hans ressurs.

Nemndas bemerkninger:

1.

Høsten 2007 utarbeidet det daværende Barne- og likestillingsdepartementet rundskriv Q-06/2007 om oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernsmyndigheter og om betalingsordninger i barnevernet (”betalingsrundskrivet”). Ved praktiseringen av rundskrivet erfarte staten og kommunene at det er vanskelig å unngå gråsoner hva gjelder oppgave- og betalingsansvaret i enkelte av disse sakene.

I samarbeidsavtale av 19. august 2008 mellom Kommunens Sentralforbund (KS) og Regjeringen ved daværende Barne- og likestillingsdepartementet om utvikling av barnevernet, ble partene enige om å etablere et tvisteløsningsorgan for de såkalte ”gråsonesaker”. Dette er saker der det er tvist mellom kommune og stat om grensen mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter annen lovgivning. Gråsonesakene oppstår der et barn har behov for tiltak både etter barnevernloven og andre velferdslover.

På bakgrunn av ovennevnte opprettet partene 1. januar 2010 Barnevernets tvisteløsningsnemnd. Nemnda er et uavhengig organ som skal gi rådgivende uttalelser i gråsonesaker som begge parter velger å bringe inn for nemnda. Nemndas uttalelse er ikke rettslig bindende.

Barnevernets tvisteløsningsnemnd består av leder og seks medlemmer – alle jurister. Leder er utnevnt av departementet i samarbeid med KS, mens tre medlemmer er utnevnt av departementet på fritt grunnlag og tre medlemmer er utnevnt etter forslag fra KS. Nemnda settes i hver sak med lederen og ett medlem fra gruppen som er oppnevnt på fritt grunnlag og ett medlem fra gruppen som er oppnevnt etter forslag fra KS.

KS og departementet utarbeidet saksbehandlingsregler for nemnda (datert 17. november 2009) og for nemndas sekretariat.

2.

Det rettslige utgangspunkt om fordeling av utgifter i barneverntjenesten følger av barnevernloven § 9-4 og § 9-5:

§ 9-4. Statlig regional barnevernmyndighets økonomiske ansvar for barneverntjenesten

Når det gjelder barn under 20 år som blir plassert i fosterhjem eller institusjon eller får opphold i senter for foreldre og barn, skal statlig regional barnevernmyndighet dekke den del av kommunens utgifter som overstiger det kommunen plikter å betale etter § 9-5.

§ 9-5. Statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra kommunen.

Den kommune som har søkt om inntak for et barn i institusjon eller for barn og foreldre i senter for foreldre og barn, skal yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional barnevernmyndighet etter satser fastsatt av departementet. Det kan også fastsettes satser for kommunal refusjon ved inntak i institusjon eller senter for foreldre og barn med tilknyttet spesialisttjeneste etter denne loven. Departementet kan gi forskrifter om refusjonsordningen

Med hjemmel i barnevernloven § 9-5 er det gitt forskrift om statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra kommunen for opphold i institusjon (FOR-2003-11-26-1397). Satsene fastsettes hvert år i statsbudsjettet, jfr. forskriften § 4, og meddeles i departementets årlige rundskriv (se for eksempel rundskriv Q-2010-9001). Etter dette vil statlig regional barnevernmyndighet refundere kommunens oppholdsutgifter til fosterhjemsplassing i den utstrekning de overstiger den fastsatte sats per plass per måned..

Barn og ungdom med funksjonshemminger - og som samtidig har behov for barneverntjenester - kan ha rett til både statlige spesialisthelsetjenester, kommunal omsorg og behandling og tjenester

etter barnevernsloven. Dette innebærer at et barn med sammensatte problemer som er plassert i barneverninstitusjon også har rett til hjelpetiltak etter annet lovverk. I dette skjæringsfeltet mellom statlige og kommunale ansvarsområder oppstår et kostnadsfordelings spørsmål som ikke er løst i de ovennevnte lover og forskrifter. I det såkalte betalingsrundskrivet Q-6/2007 fra det daværende barne- og likestillingsdepartementet er det forsøkt oppstilt retningslinjer for håndtering av dette kostnadsfordelings spørsmålet.

Det fremgår av innledningen til betalingsrundskrivet at formålet er å *”sikre mest mulig ensartet forståelse og praktisering i hele landet når det gjelder oppgave-, ansvars- og utgiftsfordelingen mellom kommuner og statlige regionale barnevernmyndigheter”*.

I betalingsrundskrivet Q-6/2007 er det fremhevet at barneverntjenestens ansvar er av subsidiær karakter også overfor funksjonshemmede barn. I del II punkt 2.5 heter det bl.a.:

At barnet er funksjonshemmet gir ikke i seg selv grunnlag for å plassere barnet utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. Det er bare dersom det funksjonshemmede barnet samtidig faller inn under de alminnelige vilkårene for tiltak etter barnevernloven at barnevernloven kommer til anvendelse. At barnet på grunn av funksjonshemmingen har større omsorgsbehov enn foreldre med alminnelig god omsorgsevne er i stand til å ivareta, er ikke tilstrekkelig til plassering utenfor hjemmet etter barnevernlovens regler.

I del III punkt 5 er det bl.a. uttalt følgende om kostnadsfordelingen for særskilte tiltak som har sammensatte årsaker: :

Dersom funksjonshemmede barn plasseres i statlige eller private barneverninstitusjoner, og funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særskilte tiltak eller særlig tilrettelegging, skal kommunen dekke den del av utgiftene ved institusjonsoppholdet som knytter seg til barnets funksjonshemming, i tillegg til ordinær andel av oppholdsutgiftene. I en del tilfeller kan det være vanskelig å foreta en grensedragnings mellom hvilke tiltak ved institusjonsoppholdet som knytter seg til barnets funksjonshemming. Det må i så fall foretas en konkret vurdering av det enkelte barn. Det vil i denne sammenheng være nyttig å se på hvilke behov barn i samme alder med tilsvarende omsorgssvikt har. På samme måte kan det være nyttig å se hvilke behov hjemmeboende barn i samme alder og med tilsvarende funksjonshemming har.

En kostnadsdeling som beskrevet ovenfor skal imidlertid ikke skje dersom omsorgssvikten er den dominerende årsak til barnets funksjonshemming. Det vil da være den ordinære betalingsordningen innenfor barnevernet som skal legges til grunn.

I vedlegg til Samarbeidsavtale av 19. august 2008 mellom Staten og KS om *”Utvikling av barnevernområdet”* heter det bl.a.:

Twisteløsningsorganets virkeområde vil også typisk omfatte tilfeller der funksjonshemmede barn plasseres i fosterhjem eller i barneverninstitusjoner, og funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særskilte tiltak eller særlig tilrettelegging. Kommunen skal da dekke den del av utgiftene ved oppholdet som knytter

seg til barnets funksjonshemming i tillegg til ordinær andel av oppholdsutgiftene. I en del tilfeller kan det være vanskelig å foreta en grensedragnings mellom hvilke tiltak som knytter seg til barnets funksjonshemming.

Det følger imidlertid av betalingsrundskrivet at en kostnadsdeling som beskrevet ovenfor ikke skal skje dersom omsorgssvikten er den dominerende årsak til barnets funksjonshemming. Det vil da være den ordinære betalingsordningen innenfor barnevernet som skal legges til grunn.

Nemnda vil på grunnlag av ovennevnte knytte enkelte bemerkninger til lovanvendelsen.

Lovens utgangspunkt er, som det fremgår ovenfor, at regional barnevernmyndighet skal dekke utgiftene til fosterhjem og institusjon for barn under 20 år utover kommunens egenandel.

Barneverntjenestens ansvar er imidlertid subsidiært også overfor funksjonshemmede barn, og funksjonshemmede barn under barnevernets omsorg vil ha de samme rettigheter etter andre velferdslover som hjemmeboende funksjonshemmede barn. Nemnda er på dette punktet enig i det prinsipielle synet på forholdet mellom barnevernloven og de øvrige velferdslovene som kommer til uttrykk i ovennevnte retningslinjer.

Nemnda legger videre til grunn at det, slik det fremgår av retningslinjene, i tilfeller hvor funksjonshemmede barn er plassert i fosterhjem eller barneverninstitusjon, og funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særskilte tiltak, må foretas en kostnadsfordeling mellom kommunen og Bufetat basert på en vurdering av hvilke tiltak ved institusjonsplasseringen som er knyttet til funksjonshemmingen. Disse utgiftene skal bæres av kommunen mens øvrige tiltak skal bæres av Bufetat. Denne fordelingen må skje etter en konkret vurdering, som nødvendigvis må bli skjønnsmessig. Etter nemndas vurdering kan det ikke være avgjørende for vurderingen om forsterkningstiltaket er hjemlet i barnevernloven. Nemnda legger også til grunn at utfallet av vurderingen både vil kunne bli at kommunen må bære alle utgiftene til særskilte tiltak, og at det skjer en fordeling av utgiftene mellom kommunen og Bufetat. Både formuleringene i rundskrivet og den sammenlignende vurdering som det legger opp til med henholdsvis barn i samme alder med tilsvarende omsorgssvikt og hjemmeboende barn med tilsvarende funksjonshemming, taler etter nemnda syn for en slik fortolkning.

Nemnda nevner for ordens skyld at forutsetningen for en kostnadsdeling er at de særskilte tiltakene eller tilretteleggingen har sin årsak i funksjonshemmingen, jf. ordlyden i rundskrivet: *"...funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særskilte tiltak eller særlig tilrettelegging ..."* I tilfeller hvor forsterkningstiltak alene har sin årsak i omsorgssvikten eller grunnlaget for plasseringen, må resultatet bli at lovens normalordning legges til grunn og Bufetat bærer kostnadene utover kommunens egenandel.

I tilfeller hvor omsorgssvikten er den dominerende årsaken til funksjonshemmingen skal også lovens ordinære betalingsordning legges til grunn slik det er presisert i rundskrivet.

Avslutningsvis nevnes at når plassering av barn med funksjonshemming skjer i institusjoner som er hjemlet i andre lover, reguleres finansieringen av oppholdet av denne lovgivningen, og statlig regional barnevernmyndighet har ikke ansvar for å dekke oppholdet.

3.

Kommunen har tidligere, frem til xx. juni 2008, mottatt refusjon vedrørende denne klienten knyttet til forsterkningstiltak i form av økt arbeidsgodtgjøring og veiledning av fosterhjemmet fire timer i måneden. Imidlertid var det på det rene at tidligere refusjonsvedtak ikke kan forstås som bindende tilsagn om at også senere søknader skal innvilges. Hvorvidt kommunens refusjonssøknad skal innvilges beror på om lovens vilkår for dette er til stede ved vedtakstidspunktet.

Basert på de dokumenter som partene har fremlagt for nemnda, fremstår det som klart at kommunens refusjonskrav er knyttet til utgifter til barnets funksjonshemming. Det gjelder utgifter til forsterkningstiltak i form av økt arbeidsgodtgjøring for fosterforeldrene, samt utgifter til veiledning av fosterhjemmet. Ut fra sakens dokumenter kan nemnda vanskelig se det annerledes enn at disse utgifter springer ut av barnets funksjonshemming i form av psykisk utviklingshemming, jfr. ovennevnte sitat fra B sykehus' oppsummeringsnotat av xx. februar 2003. Barnets funksjonshemminger har ikke sin dominerende årsak i omsorgssvikt; det er funksjonshemmingene alene som er årsaken til behovet for de nevnte forsterkningstiltakene. Utgiftene til de nevnte tiltak skal da bæres alene av kommunen, jfr. ovennevnte redegjørelse.

4.

På bakgrunn av ovennevnte finner tvisteløsningsnemnda at det ikke foreligger noe betalingsansvar for statlig barnevernmyndighet etter barnevernloven. Etter dette kan kommunens krav ikke føre frem.

Avgjørelsen er enstemmig.

Slutning:

A kommunes refusjonskrav tas ikke til følge.

Tore Riedl

Kim Heger

Ola Rømo