

Notat: Det ideelle familievernnet

Til Familievernutvalget

Fra Hovedorganisasjonen Virke

Dato Mai 2019

Sammendrag

Ideell sektor er en sentral del av den norske velferden og bidrar til innovasjon og til å trekke det sivile samfunnet inn i velferdstjenestene. Det ideelle innslaget i norsk velferd bidrar også til å mobilisere frivillighet og gaver. Å ha selvstendige organisasjoner ved siden av de offentlige linjeorganisasjonene bidrar til sterkere faglig dynamikk og potensial for tjenesteutvikling.

Familievernnet bør organiseres slik at det ideelle familievernnet kan utvikle seg som en ideell, faglig uavhengig aktør. Slik kan staten bidra til mangfold og ytterligere faglig utvikling. Stiftelsen Kirkens Familievern (SKF) har tunge fagmiljøer som er viktig for bredden i tilbudet og er knyttet til landets tyngste vitenskapelige fagmiljø innen familierapi.

Regjeringsplattformen slår fast følgende: «*[Regjeringen vil] Styrke familievernnet, herunder de kirkelige familievernkontorene, og ivareta deres selvstendighet som ideell virksomhet.*»

Familievernutvalgets skal stake ut en tydelig kurs for utviklingen av familievernnet. Virke mener det er ønskelig å videreføre samarbeidet mellom myndighetene og det ideelle familievernnet på grunnlag av kontinuerlige avtaler som har løpt siden før EØS-avtalen ble inngått.

Stiftelsen Kirkens Familievern er i stand til og ønsker å ivareta sitt mandat ved en videreføring av disse avtalene. Denne organiseringen finner en klar parallell i spesialisthelsetjenestene, som er faglig tunge og preget av et godt samspill mellom myndigheter/RHFene og ideelle aktører innenfor rammene av «sørge-for-ansvaret».

Vi mener dagens tosporede system i familievernnet bør videreføres.

Kort om ideell velferd

Ideelle aktører har hatt en sentral rolle i oppbyggingen av det norske velferdssamfunnet og fortsetter å være en viktig del av norsk velferd. Ideelle aktører spiller i dag viktige roller i spesialisthelsetjenesten, barnevernet og innenfor kommunale helse- og omsorgstilbud, særlig i de store byene. De første ideelle aktørene hadde tilknytning til kirken og lavkirkelige bevegelser. Fra tidlig 1900-tall kom også sekulære aktører til. Sammen med offentlige myndigheter bidro disse

aktørene til å legge grunnlaget for den moderne spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten mange steder i landet. Den ideelle velferden har tradisjon for å engasjere det sivile samfunnet i velferdstilbudet og skape et bredere finansieringsgrunnlag.

I dag er de største ideelle aktørene diakonale stiftelser, som Stiftelsen Det norske Diakonhjem, Kirkens Bymisjon og Haraldsplass Diakonale Stiftelse. Også sekulære aktører som Norske Kvinners Sanitetsforening, Stiftelsen Norsk Luftambulans, Norsk Folkehjelp og Stiftelsen Fossumkollektivet og Martina Hansens hospital har et stort og mangfoldig engasjement i velferden. Grunnleggende for alle ideelle aktører er at de yter velferdstjenester på solidarisk grunnlag, med et likt tilbud til alle innbyggere og på vegne av den offentlige myndigheten som etter loven har ansvar for den tjenesten det er snakk om. På barne- og familiefeltet har ideelle aktører hatt en særskilt viktig rolle, og har bidratt avgjørende til etableringen av det moderne familievernnet. De diakonale aktørene driver ikke forkynnelse gjennom sine tilbud, men har livssynsåpne velferdstjenester i tråd med den religionspolitiske linjen det i dag er tverrpolitisk oppslutning om, jf. NOU 2013:1, «Det livssynsåpne samfunn».

Det er bred politisk enighet at man ønsker en velferdsmiks i Norge hvor ideelle aktører står for en vesentlig del av tjenesteproduksjonen. Ideelle aktører bidrar til å realisere myndighetenes målsettinger, under hensyn til fellesskapets beste og økonomisk aktivitet.

Ideell egenart og merverdi

- Ideelle aktører har særlige fortrinn når det gjelder å mobilisere øvrig frivillig innsats der dette er relevant for tjenestetilbudet.
- Ideelle aktører har ofte korte beslutningslinjer og kan implementere endringer i tråd med nye prioriteringer, arbeidsmåter osv. raskere enn offentlige aktører.
- Det var det kirkelige familievernnet som først ble etablert, og som dannet malen for dagens statlige tilbud.
- Det bidrar til en sterkere faglig dynamikk dersom familievernnet har mer enn én linjeorganisasjon, Bufetats, å spille på. Det faglige samarbeidet mellom Stiftelsen Kirkens Familievern og VID er et ubetinget gode for befolkningen.
- Kirkens Familievern kan styrke tilgangen til forskningsmidler og tjenester ut over Bufdirs oppdrag gjennom å mobilisere frivillige gaver. Dette bidrar også til å videreutvikle tilbudet.
- Kirkens Familieverns kirkelige tilknytning blir iblant misforstått. Det er viktig å påpeke at uavhengig av verdigrunnlaget, drives disse tilbudene på livssynsåpent grunnlag på samme måte som det øvrige familievernnet. Dette har en klar parallell i f.eks. sykehusdrift, der diakonale aktører er en del av den samlede spesialisthelsetjenesten.
- På den andre siden er det også en styrke i møte med deler av målgruppen at det finnes ikke-offentlige aktører i familievernnet, som kan bidra til å bygge bro til personer med lav tillit til myndighetene.

Aktuelle politiske føringer

- Det er tverrpolitisk oppslutning om at man ønsker større ideelt innslag i velferden i Norge. En rekke stortingsvedtak i senere tid og regjeringsplattformen peker på dette.
- Den tydeligste føringen når det gjelder ideell vekst så langt ligger innenfor Barne- og familiedepartementets område, på et område som representerer større myndighetsinngripen enn familievernet, nemlig institusjonsbarnevernet. Stortinget har vedtatt at ideell sektor skal stå for 40 % av tjenesteleveransen.
- Det tosporete systemet i familievernet har stått seg gjennom mange år med vekslende flertall på Stortinget. Det bør videreføres, og er den løsningen som samlet sett gir familievernet et best mulig grunnlag for faglig utvikling. Det bidrar også til et mangfold som er et gode i seg selv.
- Regjeringsplattformen slår fast følgende: «*[Regjeringen vil] Styrke familievernet, herunder de kirkelige familievernkontorene, og ivareta deres selvstendighet som ideell virksomhet.*»
- Norge har en sterk tradisjon for godt samspill mellom offentlige myndigheter og private aktører på velferdsområdet. Dette gjelder i særdeleshet samarbeid med ideelle aktører.
- På sitt beste har denne tradisjonen hvilt på at myndighetene har samarbeidet med de ideelle aktørene på grunnlag av et likeverdig partnerskap.

Avtaleform og det juridiske grunnlaget for denne

- Det er godt grunnlag for å hevde at forholdet mellom staten og Det kirkelige familievernet bæres av en kontinuerlig avtale som eksisterte før Norge inngikk EØS-avtalen. Forholdet påvirkes derfor ikke av EØS-avtalen eller regler som implementeres i norsk lov som følge av denne.
- De siste årene har vi sett en utvikling der forståelsen av anskaffelsesretten for ideelle aktører er utdypet. I 2016 kom ny lov om offentlige anskaffelser, som anerkjente adgangen til å reservere kontrakter for ideelle. Denne adgangen ble bekreftet i den juridiske utredningen til Karin Fløistad av mars 2017 og regjeringens veileder av desember samme år.
- Difis veileder fra april 2017 innebar en kursendring i den norske tolkningen av EU-domstolens avgjørelse. EU-domstolens avgjørelse omhandler tema om løpende avtaler. «Praksis fra EU-domstolen tilsier at det offentlige neppe plikter å si opp tidsbegrensede (løpende) avtaler inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse. EU-domstolen behandlet spørsmålet i sak C-76/97 (*Tögel*). Saken gjaldt en tidsbestemt rammeavtale om utførelse av ambulansetjenester, inngått før Østerrike ble forpliktet av anskaffelsesreglene. Minst én av rammeavtalene kunne sies opp med tre måneders varsel, noe som ble uttrykkelig kommentert i Generaladvokatens forslag til avgjørelse. Domstolen konkluderte med at det ikke forelå noen plikt til oppsigelse. Motsatt fant KOFA, i sak 2009/144 om TT-tjenester i henhold til avtale inngått før EØS-avtalens ikrafttredelse, at Oslo kommune skulle ha benyttet sin oppsigelsesadgang. KOFA ila gebyr for ulovlig direkte anskaffelse. Nemnda viste til *Tögel*-dommen, men uten å

kommentere at det også der var oppsigelsesadgang. Dette svekker KOFA-avgjørelsens rettskildemessige verdi i dette spørsmålet.»¹

- EU-domstolen avga en dom 21. mars 2019 som omhandlet reserverte konkurranser for ideell sektor. Advokatene [Karin Fløistad](#) og Erik Martinius Klevmo kommenterte i etterkant blant annet at dommen fastslår at en aktør, for å bli ansett som ideell, ikke trenger å oppfylle vilkårene som er oppstilt i direktivets artikkel 77, tilsvarende anskaffelsesforskriften § 30-2 (premiss 60).²³
- SKF har innhentet en omfattende vurdering fra advokatfirmaet Hjort av 14. februar 2017 som konkluderte med at det avtalen kunne anses som videreføring, og at det ikke var nødvendig å gjøre tilpasninger til utvidet egenregi el. Vi støtter denne vurderingen. Lund konkluderte med at staten hadde tilstrekkelig kontroll, uavhengig av styresammensetningen (se Lund-utredningen side 23-24).
- Dagens praksis, hvor Diakonhjemmet og Kirkerådet oppnevner styret for SKF i fellesskap, ble godkjent av daværende barne- og likestillingsminister Solveig Horne i et møte 18. september 2017. Praksisen underbygger den politiske enigheten om både statlige og kirkelige familievernkontorer.
- Dagens samhandling mellom myndighetene og det ideelle familievernet er *ikke* utvidet egenregi. Etter det vi kjenner til er det ingen av de større ideelle aktørene som på noe felt har denne samhandlingsformen med myndighetene i dag.
- Utvidet egenregi slik det er definert i dagens lovverk framstår ikke som et godt instrument for myndighetenes samhandling med ideelle aktører som ikke selv ønsker en slik organisering. Når det gjelder familievernet vil en slik løsning være så begrensende for de ideelle aktørenes selvråderett og egenart at man vil miste den verdien som ligger i mangfoldet og det å ha flere fagmiljøer.
- Dersom det skulle bli aktuelt å konkurranseutsette driften av familievernkontor, vil de etablerte aktørene være godt i stand til å hevde seg på egne vegne faglig sett. Innenfor de rammene som trekkes opp i regjeringens veileder er det solid grunnlag for å reservere en slik konkurranse for ideelle aktører.
- Ideelle aktører i spesialisthelsetjenesten, som yter tjenester innenfor rammene av «sørgefor-ansvaret», leverer tjenester for flere milliarder kroner hvert år etter avtaler som har løpt kontinuerlig siden disse sykehusene og tilbudene først ble en del av velferdstilbudet. Denne formen for samhandling mellom myndigheter og ideelle aktører er juridisk ukontroversiell.

Faglige rammer og organisering

- Familievernet er en spesialtjeneste og bør fortsette å være det. Kirkens familievern er en del av det samlede velferdstilbudet på dette området.

¹ Direkte sitat fra: Veileder for kjøp av helse- og sosialtjenester. Difi. Oslo. 2018. s38.

<https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-kjop-av-helse-og-sosialtjenester>. Aksessdato: 2019-05-07

² Hovland, Lennart: «Hva er en ideell aktør i anskaffelsesretten?» anbud365.no. Oslo. 2019.

<https://www.anbud365.no/hva-er-en-ideell-leverandor-i-anskaffelsesretten/>. Aksessdato: 2019-05-07

³ C-465/17. Falck Rettungsdienste and Falck. InfoCuria.

- Det ideelle familievern er i dag preget av høy faglig kvalitet. Det er ryddige organisatoriske, administrative og økonomiske forhold. På denne bakgrunnen vil det framstå svært underlig om aktørene mot sin vilje blir fratatt råderett over sine tilbud.
- Det er tendenser til glidning i forståelsen av hva som skal være familievernets oppgaver i retning forebyggende barnevern. Når Familievernutvalget legger fram sitt arbeid bør anledningen benyttes til å tydeliggjøre familievernets mandat for framtida. De opprinnelige oppgavene for Familievernet med par- og familievernbehandling bør prioriteres.
- De ulike kontorene har ulik spisskompetanse. Dette er en verdi i seg selv. F.eks. har Stiftelsen Kirkens Familievern etablert samarbeid med VID, som utdanner familierapeuter og utgjør landets fremste fagmiljø innen familierapi.
- De viktigste norske lærebøkene innen familierapi er skrevet av fagpersoner som jobber i samspillet nevnt over. Den faglige utviklingen er praksisdrevet og skjer nedenfra og opp. Bufdir har signalisert at de ønsker å styre den faglige utviklingen i *alle* familievernkontorene og nekter de ideelle aktørene å initiere forskning og drive sin egen faglige utvikling.
- Både de statlige og ideelle familievernkontorene blir styrt detaljert både økonomisk og faglig. Det er viktig at samspillet organiseres slik at de ulike aktørene får rom til å bidra til mangfold, drive fagutvikling og på en måte som lar egenarten komme til uttrykk.
- Fagmiljøene innenfor familievernet er flere steder i landet små. Dersom man inviterer inn nye aktører, vil det være uheldig hvis det bidrar til fragmentering målt mot dagens situasjon. Bortsett fra i de tre-fire største byene vil det neppe være mulig med mer enn ett fagmiljø.
- Kunnskapen om familievernet i befolkningen generelt er for lav, det bør vurderes om myndighetene bør øremerke tilskudd til informasjon om tilbudet.
- En framtidig organisering av familievernet bør beholde den tosporete modellen, der Bufetats familievern og de ideelle aktørene får oppdragsbrev av Bufdir, men der de ideelle aktørene beholder eiendomsrett og strategiansvar for sine tiltak.