



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 9

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992
nr. 100 om barneverntjenester
(barnevernloven) og lov 19. juni 1997
nr. 62 om familievernkontorer
(familievernkontorloven) m.v.

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.3.1	Forslaget i høringsnotatet	30
			5.3.2	Høringsinstansenes syn – barnevern	32
2	Bakgrunnen for forslagene	6	5.3.3	Høringsinstansenes syn – familievern	33
3	Ansvars- og oppgavefordelingen i barnevernet – dagens situasjon ...	10	5.4	Ansvarsdelingsmodellen	34
3.1	Innledning	10	5.4.1	Forslaget i høringsnotatet	34
3.2	Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene	10	5.4.2	Høringsinstansenes syn – barnevern	36
			5.4.3	Høringsinstansenes syn – familievern	36
3.2.1	Statens ansvar og oppgaver	10	5.5	Den statlige modellen	36
3.2.2	Fylkeskommunens ansvar og oppgaver	10	5.5.1	Forslaget i høringsnotatet	36
3.2.3	Kommunens ansvar og oppgaver	11	5.5.2	Høringsinstansenes syn – barnevern	37
3.3	Finansiering	11	5.5.3	Høringsinstansenes syn – familivern	39
3.4	Tiltaksapparatet	12	5.6	Departementets vurderinger og forslag	39
3.4.1	Omfanget av barneverntiltakene	12			
3.4.2	Fylkesvis fordeling av barneverntiltak	13	6	Nærmere om den statlige modellen	42
3.4.3	Fylkeskommunens ansvar for barneverninstitusjonene	14	6.1	Forholdet mellom familievernet og barnevernet	42
3.4.4	Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i fosterhjemsarbeidet	17	6.1.1	Forslaget i høringsnotatet	42
3.4.5	Fylkeskommunens ansvar for familiebaserte tiltak (MST og PMT)	18	6.1.2	Høringsinstansenes syn	42
3.5	Samarbeid i barnevernet	18	6.1.3	Departementets vurdering	43
3.5.1	Samarbeid mellom barnevernet i kommunene og fylkeskommunene ..	18	6.2	Forvaltning eller foretaksorganisering	43
3.5.2	Samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester	19	6.2.1	Forslaget i høringsnotatet	43
			6.2.2	Høringsinstansenes syn	45
			6.2.3	Departementets vurdering	47
			6.3	Nærmere om den statlige organiseringen og oppgavefordelingen	48
4	Ansvars- og oppgavefordelingen i familievernet – dagens situasjon .	20	6.3.1	Gjeldende rett	48
4.1	Innledning	20	6.3.2	Forslaget i høringsnotatet	49
4.2	Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene	20	6.3.3	Høringsinstansenes syn	52
4.3	Finansiering	21	6.3.4	Departementets vurdering	54
4.4	Om virksomheten ved kontorene	21	6.4	Statlige myndigheters ansvar for barneverninstitusjonene	56
4.4.1	Familievernets oppgaver og omfang	21	6.4.1	Gjeldende rett	56
4.4.2	Personell og kompetanse	22	6.4.2	Forslagene i høringsnotatet	57
			6.4.3	Høringsinstansenes syn	59
5	Valg av fremtidig organisering	24	6.4.4	Departementets forslag	59
5.1	Generelt om høringen	24	6.5	Kvalitetskrav og godkjenningsordning for barneverninstitusjoner	60
5.2	Den fylkeskommunale modellen	25	6.5.1	Gjeldende rett	60
5.2.1	Forslaget i høringsnotatet	25	6.5.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for forslaget	60
5.2.2	Høringsinstansenes syn – barnevern	29	6.5.3	Høringsinstansenes syn	61
5.2.3	Høringsinstansenes syn – familievern	30			
5.3	Den kommunale modellen	30			

6.5.4	Departementets vurdering	62	7.2.3	Departementets vurdering	82
6.6	Avtaler med private virksomheter	63	7.3	Nærmere om eierskaps- og rettighetsovertakelsen	82
6.6.1	Gjeldende rett	63	7.3.1	Forslaget i høringsnotatet	82
6.6.2	Forslaget i høringsnotatet	64	7.3.2	Høringsinstansenes syn	83
6.6.3	Høringsinstansenes syn	65	7.3.3	Departementets vurdering	83
6.6.4	Departementets vurdering	66	7.4	Nærmere om det økonomiske oppgjøret	83
6.7	Tilsyn	66	7.4.1	Forslaget i høringsnotatet	83
6.7.1	Gjeldende rett	66	7.4.2	Høringsinstansenes syn	84
6.7.2	Forslaget i høringsnotatet	67	7.4.3	Departementets vurdering	84
6.7.3	Høringsinstansenes syn	68	7.5	Forhold vedrørende de ansatte	84
6.7.4	Departementets vurdering	69	7.5.1	Forslaget i høringsnotatet	84
6.8	Finansiering og økonomisk ansvarsfordeling i barnevernet	70	7.5.2	Høringsinstansenes syn	84
6.8.1	Gjeldende rett	70	7.5.3	Departementets vurdering	85
6.8.2	Forslaget i høringsnotatet	70	8	Endringer i opplæringsloven	86
6.8.3	Høringsinstansenes syn	71	8.1	Gjeldende rett	86
6.8.4	Departementets vurdering	72	8.2	Høringsinstansenes syn	86
6.9	Samarbeid med andre etater	72	8.3	Departementets vurdering	86
6.9.1	Gjeldende rett	72	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	88
6.9.2	Forslaget i høringsnotatet	73	9.1	Forutsetninger	88
6.9.3	Høringsinstansenes syn	73	9.2	Omstillings- og overgangskostnader	88
6.9.4	Departementets vurdering	75	9.3	Vederlag for overtakelse av bygninger og driftsmidler	88
6.10	Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering	76	9.4	Annet	88
6.10.1	Gjeldende rett	76	10	Merknader til de enkelte bestemmelser	89
6.10.2	Forslaget i høringsnotatet	76	10.1	Endringer i barnevernloven	89
6.10.3	Høringsinstansenes syn	76	10.2	Endringer i familievernkontorloven .	97
6.10.4	Departementets vurdering	77	10.3	Endringer i opplæringsloven	97
6.11	Særordning for Oslo kommune	77	10.4	Ikraftsetting- og overgangsbestemmelser	98
6.12	Andre lovendringer som følge av statlig overtakelse	79	Forslag til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.	101	
7	Overgangsbestemmelser – overtakelse av virksomhetene og økonomisk oppgjør	81			
7.1	Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret	81			
7.2	Det rettslige grunnlaget for statens overtakelse av virksomhetene og for det økonomiske oppgjøret	81			
7.2.1	Forslaget i høringsnotatet	81			
7.2.2	Høringsinstansenes syn	82			



DET KONGELIGE
BARNE- OG FAMILIEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 9

(2002–2003)

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Tilråding fra Barne- og familiedepartementet av 18. oktober 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Proposisjonens hovedinnhold

Regjeringen legger med dette frem forslag om at de oppgaver som fylkeskommunen etter gjeldende rett har ansvaret for på barnevernområdet og familievernområdet overføres til staten. På barnevernområdet gjelder dette først og fremst ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner og for rekruttering og formidling av fosterhjem. På familievernområdet gjelder det ansvaret for å sørge for at familieverntjenesten finnes i fylket.

Proposisjonen omhandler forslag til endringer i barnevernloven og familievernloven. Forslagene dreier seg i hovedsak om organisatoriske endringer.

I kapittel 2 redegjøres det for bakgrunnen for forslagene til organisatoriske endringer på barnevernområdet og familievernområdet. I kapittel 3 beskrives dagens ansvars- og oppgavefordeling i barnevernet, mens dagens ansvars- og oppgavefordeling i familievernet beskrives i kapittel 4. I kapittel 5 omhandles de fire alternative modellene som var

omtalt i departementets høringsnotat, høringsinstansenes syn på de fire ulike modellene og departementets forslag til organisatorisk løsning. I kapittel 6 redegjøres det nærmere for den statlige modellen, som er den modellen departementet går inn for. I kapittel 7 redegjøres det nærmere for overtakelsen av virksomhetene og det økonomiske oppgjøret. I kapittel 8 omhandles endringer i opplæringsloven. I kapittel 9 redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. I kapittel 10 omhandles de særlige merknadene til de enkelte lovbestemmelsene som foreslås endret.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet. I stortingsmeldingen foreslås det enkelte endringer i barnevernloven. Disse endringene er ikke omhandlet i denne proposisjonen, men vil bli fulgt opp i et eget høringsnotat. Enkelte av disse endringene vil kunne innebære ytterligere forenklinger av regelverket.

2 Bakgrunnen for forslagene

Bakgrunnen for at departementet i 2001 igangsatte en utredning om den fremtidige organiseringen av de oppgavene fylkeskommunen etter gjeldende rett har ansvaret for på barnevernområdet og familievernområdet, var bl.a. at andre omfattende reformer hadde endret rammebetingelsene for disse tjenestene. Ansvaret for spesialisthelsetjenesten, herunder barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen, ble med virkning fra 1. januar 2002 overført fra fylkeskommunen til statlig eide helseforetak. Regjeringen fremmet den 11. oktober 2002 en odelstingsproposisjon med forslag om overføring av fylkeskommunens ansvar for spesialiserte tjenester for rusmiddelmissbrukere som systematisk hører inn under spesialisthelsetjenesten, samt eieransvaret for institusjoner som yter slike tjenester, til staten ved de regionale helseforetakene, jf. Ot.prp. nr. 3 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere).

Tradisjonelt har følgende prinsipper ligget til grunn for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene (jf. NOU 2000: 22):

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som krever sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater mot hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal og

så ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Barne- og familiedepartementet har tatt utgangspunkt i disse prinsippene, sett i forhold til de utfordringer og problemer som det fylkeskommunale barnevernet og familievernet står overfor. Hvert av disse hovedhensynene rommer forskjellige verdier, som kan trekke i ulik retning. De forskjellige verdiene må derfor vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet når de skal anvendes som rettesnor for organisering av en konkret virksomhet.

En medvirkende årsak til at departementet ønsket å utrede alternative måter å organisere fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet på, er de problemer som er knyttet til en del av de oppgavene fylkeskommunen har ansvaret for etter dagens barnevernlov. Disse problemene er særlig knyttet til fylkeskommunens ansvar for barneverninstitusjonene. I mange fylker er institusjonstilbudet mangelfullt. Manglene er både knyttet til antallet institusjonsplasser og til kvaliteten på det tilbudet som finnes.

En organisatorisk reform som endrer oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, skal ikke medføre endringer overfor grupper som er gitt rettigheter etter barnevernloven og lov om familievernkontorer. Offentlige organer skal fortsatt være ansvarlige for at tjenestene finnes, og for regulering, finansiering, fordeling, kvalitet og kontroll av tjenestene. Det betyr ikke nødvendigvis at all tjenesteproduksjon må utføres av det offentlige. På samme måte som i dag vil den forvaltningsmyndigheten som har ansvar for å ivareta et lovpålagt tjenestetilbud ha anledning til å benytte private barneverninstitusjoner og private/kirkelige familievernkantor.

Departementet har hatt som utgangspunkt at både barnevernet og familievernet skal være det offentliges ansvar og bygge på velferdsstatens verdier om likeverd, rettferdighet og solidaritet. Det sentrale spørsmålet i vurderingen av fremtidig organisering er hvilket forvaltningsnivå som har de beste forutsetninger for å virkeliggjøre de målene som er knyttet til denne virksomheten og for å møte fremtidige utfordringer, blant annet for å etablere et likeverdig og godt tiltaksapparat i hele landet. Den or-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

ganasjonsløsningen som velges må være tilpasset oppgavens karakter, samtidig som det tas hensyn til verdier og normer som skal ligge til grunn for utformingen av offentlig forvaltning. Organiseringen må bidra til å sikre borgernes rettssikkerhet, og at tjenestene er brukervennlige og har høy innholdsmessig kvalitet. Samtidig må ordningen ivareta hensynet til demokratisk innsyn, debatt, styring og kontroll av de offentlige velferdstiltakene. Et annet viktig hensyn er at den ordningen som velges fremmer administrativ produktivitet og samordning, så vel som evne til fornyelse og omstilling av virksomheten. Utfordringen består i å finne en rimelig balanse mellom ulike hensyn og verdier. Befolkningens tillit til de offentlige velferdsordningene vil være avhengig av at en slik balanse oppnås og opprettholdes.

På denne bakgrunn sendte Barne- og familiedepartementet 12. februar 2002 ut et høringsnotat der fire ulike alternative modeller for fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet ble drøftet. De modellene som ble drøftet var fortsatt fylkeskommunalt ansvar, samlet overføring av oppgavene til kommunene, samlet overføring av oppgavene til staten og deling av oppgavene mellom stat og kommune. De fire ulike modellene og høringsinstansenes syn på disse er nærmere omhandlet i kapittel 5.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Fylkesmennene
Fylkesnemndene for sosiale saker
Fylkeslegene
Helseregioner (5)
Sysselmannen på Svalbard
Riksrevisjonen
Datatilsynet
Statistisk sentralbyrå
Regjeringsadvokaten
Barne- og ungdomsforvaltningen
Barneombudet
UDI
Sivilombudsmannen
Likestillingsombudet
Forbrukerombudet
Sametinget
Statens råd for funksjonshemmede
Bispedømmerådene
Fylkeskommunene
Kommunene
Svalbard Samfunnsdrift AS
Oslo kommune etat for barn og familie
Nordhordaland interkomm. barnevakt
Kommunenes Sentralforbund

Barnevernets kompetansesentre
Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
NOVA
Childwatch International – UiO
Universitetet i Oslo
Universitetet i Bergen
Norges Teknisk naturvitenskapelige universitet
Universitetet i Tromsø
Høgskolen i Agder
Høgskolen i Alta
Høgskolen i Stavanger
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Volda
Barnevernets utvikl.senter i Midt-Norge
Barnevernets utvikl.senter på Vestlandet
Barnevernets utvikl.senter i Nord-Norge
Norsk Psykologforening
Fellesorg. for barnevernped., sos. og vernepl.
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Norges Juristforbund
Norsk Kommuneforbund
Norsk helse- og sosiallederlag
Norsk Lærerlag
Norsk Undervisningsforbund
LO
NHO
AF
Akademikerne
YS
Offentlige Familieverns organisasjon
Kirkens Familievern
Norsk Fosterhjemsforening
Barneverns inst. samarbeidsforum v/Toril Kveseth
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Norsk Barnevernsamband
Norges Kvinne- og Fam.forb.
Aleneforeldreforeningen
Foreningen 2 foreldre
Aksj.gr.for barns rett til samv. med foreldre & besteforeldre
Redd Barna
Redd Barnas Rettighetscenter
UNICEF-komiteen i Norge
Norges Røde Kors
Voksne for Barn
Landsforeningen for barnevern
Landsforeningen for Rettferd for taperne
Rettspolitisk forening
Barnevern Juridisk Forum
Juridisk Rådgivning for kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen
Regionsenter for barne- og ungdomspsykiatri
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Barneverninstitusjoner
Familierådgivnings-/familievernkontorer

Høringsfristen var 5. april 2002.

Følgende høringsinstanser har avgitt høringsuttalelse:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Justisdepartementet

Sosialdepartementet

Helsedepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Statens ungdoms- og adopsjonskontor

Sosial- og helsedirektoratet

Datatilsynet

Utlendingsdirektoratet

Barneombudet

Sametinget

Sysselmannen på Svalbard

Statistisk sentralbyrå

Oslo og Akershus fylkesnemnd for sosiale saker

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Fylkesmannen i Hordaland

Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Telemark

Fylkesmannen i Buskerud

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fylkesmannen i Vest-Agder

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Aust-Agder

Fylkesmannen i Østfold

Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Troms

Fylkesmannen i Vestfold

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane

Fylkeslegen i Oslo

Fylkeslegen i Sør-Trøndelag

Fylkeslegen i Aust-Agder

Fylkeslegen i Vestfold

Fylkeslegen i Hedmark

Fylkeslegen i Akershus

Nord-Norge HF, Universitetssykehuset

Helse Øst

Aust Agder fylkeskommune

Oppland fylkeskommune

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Akershus fylkeskommune

Hedmark fylkeskommune

Sør-Trøndelag fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune

Buskerud fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune

Telemark fylkeskommune

Hordaland fylkeskommune

Vestfold fylkeskommune

Troms fylkeskommune

Nordland fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune.

Sogn og Fjordane fylkeskommune

Østfold fylkeskommune

Finnmark fylkeskommune

Rygge kommune

Sørum kommune

Melhus kommune

Selbu kommune

Malvik kommune

Nord Odal kommune

Arendal kommune

Enebakk kommune

Time kommune

Verran kommune

Lier kommune

Re kommune

Skedsmo kommune

Bergen kommune

Nøtterøy kommune

Askvoll Fjaler og Hyllestad kommune

Nedre Eiker kommune

Sør-Odal kommune

Førde kommune

Meldal kommune

Grimstad kommune

Bærum kommune

Nes kommune

Stange kommune

Oslo kommune

Haugesund kommune

Tromsø kommune

Steinkjer kommune

Grue kommune

Alta kommune

Kongsvinger kommune

Sarpsborg kommune

Nesodden kommune

Ås kommune

Stavanger kommune

Fredrikstad kommune

Rennebu kommune

Ørsta kommune

Stjørdal kommune

Frogn kommune

Sandnes kommune

Fredrikstad kommune

Sandefjord kommune

Elverum kommune

Farsund kommune

Kristiansand kommune

Namdalseid kommune

Gol kommune

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven)
og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Drammen kommune	Nasjonalt ressurscenter for misbrukte barn
Meråker kommune	Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Hol kommune	Norges Juristforbund
Sørum kommune	Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger og sosionomer
Meland kommune	Norsk barnevernsamband
Notodden kommune	Kommunenenes sentralforbund
Oppegård kommune	Norges kvinne og familieforbund
Bardu kommune	Nord-Norge – barnevernets utviklingssenter - Aksjonsgruppen barns rett til samvær med foreldre og besteforeldre
Bokn kommune	YS
Lindås kommune	Norsk Helse og sosiallederlag
Årdal kommune	Utdanningsforbundet
Meland kommune	Inst. For klinisk sexologi og terapi
Fitjar kommune	Organisasjonen voksne for barn
Lindås kommune	Norsk fosterhjemsforening
Nordhordland interkommunale barnevernsteam	Landsforeningen for barnevern barn
Midt-Troms barnevernforum	Sebbelows Stiftelse
Haugaland interkommunale barnevernsamarbeid	Organisasjonen for foreldre og barn tilbake
Midt-Troms regionråd	Norsk Psykologforening
Sør-Trøndelag familievernkontor	Stiftelsen Leon
Romerike familievernkontor	Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for taperne
Hamar – kirkens familiekontor	Sogn og Fjordane yrkesfaglige utvalg
Uranienborg kirkens familiekontor	Den norske Advokatforening
Stavanger – familievernkontoret	Samarbeidsforum for norsk kollektiv –
Follo – kirkens familiekontor	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Hallingdal – kirkens familiekontor	Redd Barna
Otta kirkens familierådgivning	Høgskulen i Volda
Bjergvin familierådgivningskontor	Høgskolen i Sør-Trøndelag
Grenland familiekontor	Solhaugen miljøhjem og skole
Biskopshavn kirkens familierådgivning	Høgskolen i Agder
Offentlige familievernkontorers organisasjon	Universitetet i Bergen
Kirkens familievern	Organisasjonen for private barneverntiltak –
Agder bispedømme	Midt-Norge – barnevernets utviklingssenter –
Borg bispedømme	Universitetet i Tromsø
Nord-Hålogaland bispedømmeråd	Norsk Inst. For forskning om oppvekst, velferd og aldring
Tunsberg bispedømmeråd	Folkepartiet
Den norske kirke – Møre bispedømmeråd	
Sør-Hålogaland bispedømmeråd	
Kirkens sosialtjeneste	
Kirkerådet	
Kommunenenes sentralforbund	
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	

3 Ansvars- og oppgavefordelingen i barnevernet – dagens situasjon

3.1 Innledning

Gjeldende barnevernlov trådte i kraft 1. januar 1993. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal videre bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. § 1–3.

Loven gjelder for barn og unge under 18 år, jf. § 1–3. Dersom tiltak er iverksatt innen barnet/ungdommen fyller 18 år, kan tiltak etter loven likevel opprettholdes til vedkommende fyller 23 år dersom han eller hun selv samtykker til dette.

Loven gjelder i utgangspunktet for alle som oppholder seg i landet, jf. § 1–2. Dette innebærer at loven også gjelder for utenlandske statsborgere. Folkeretten setter imidlertid visse begrensninger for anvendelsen av loven – særlig når det gjelder tvangsinngrep overfor utenlandske statsborgere med kortvarig opphold i landet.

Ansvar for løsningen av de lovpålagte barnevernoppavene er lagt til tre ulike forvaltningsnivåer: Stat (herunder fylkesmannen), fylkeskommune og kommune.

3.2 Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

3.2.1 Statens ansvar og oppgaver

Staten har et generelt overordnet ansvar for barnevernet. I henhold til barnevernloven § 2–3 skal det statlige ansvaret dels ivaretas av departementet selv, dels av fylkesmannen. Departementet, d.v.s. Barne- og familiedepartementet, har bl.a. ansvaret for at lover og forskrifter blir praktisert riktig og på en måte som fremmer lovens formål, og skal utarbeide nødvendige retningslinjer og instruksjoner for dette formålet. Departementet skal sørge for at erfaringene med loven blir evaluert, og for at det blir gjort nødvendige endringer i regelverket. Departementet skal også initiere forskning og utarbeide informasjonsmaterieell til bruk for barneverntjenesten.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med barnevern-

virksomheten i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Dette tilsynet omfatter både en råd- og veiledningsfunksjon og en kontrollfunksjon. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med barneverninstitusjonene, både de offentlige og de private. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak som er truffet av barneverntjenesten og som ikke hører under fylkesnemndas myndighetsområde, jf. barnevernloven §§ 6–5 og 6–6. Dette innebærer at fylkesmannen først og fremst er klageinstans for kommunens vedtak om frivillige hjelpetiltak.

Fylkesnemnda har ansvaret for å treffe vedtak om en rekke tiltak etter loven. Fylkesnemnda har først og fremst vedtaksmyndighet i de såkalte tvangssakene, det vil si vedtak som kan gjennomføres mot de private parters vilje. Fylkesnemnda er et uavhengig, statlig forvaltningsorgan som langt på vei følger de saksbehandlingsregler som gjelder for de alminnelige domstoler. Fylkesnemnda treffer vedtak etter forslag fra kommunen. I den enkelte sak er fylkesnemnda satt sammen av en leder som er jurist, to medlemmer fra et utvalg av sakkyndige og to medlemmer fra et utvalg av legfolk. Medlemmene i utvalgene er oppnevnt av Barne- og familiedepartementet. Fylkesnemndas myndighetsområde og saksbehandlingen i fylkesnemnda er regulert i barnevernloven kapittel 7 og sosialtjenesteloven kapittel 9.

3.2.2 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver

Ved lov 8. juni 1979 nr. 51 ble ansvaret for barneverninstitusjonene overført til fylkeskommunen. Forut for dette tidspunkt var barneverninstitusjonene et kommunalt ansvar, jf. barnevernloven av 1953 som påla kommunene enkeltvis eller i samarbeid med andre kommuner å opprette eller støtte opprettelsen av barne- og ungdomshjem. Ansvar for drift og tilsyn var også tillagt barnevernsnemndene. Barnevernsnemndene i den enkelte kommune hadde videre ansvaret for godkjenning av fosterhjemmene og for tilsyn med disse. Loven påla ikke kommunene plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall plasser i fosterhjem, men den tilrådte at det ved samarbeid mellom kommunene, eventuelt med bistand fra in-

teresserte organisasjoner, ble opprettet en formidlingssentral for hvert fylke for å bistå den enkelte barnevernsnemnd ved anbringelse i fosterhjem og i barnehjem. Sentralen skulle ha oversikt over ledige plasser i barnehjem og særlig ansvar for å skaffe gode fosterhjem.

Hovedformålet med å overføre ansvaret for barneverninstitusjonene til fylkeskommunen, var å sikre barneverninstitusjonene en bedre økonomi, samt å få en bedre geografisk fordeling av institusjonsplassene. Siden fylkeskommunen allerede hadde ansvaret for en del institusjoner, først og fremst barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner, var forutsetningen også å bedre samordningen av institusjonstilbudet for vanskeligstilte barn og unge. Samtidig fikk fylkeskommunene plikt til å opprette en formidlingssentral som skulle arbeide for å skaffe gode fosterhjem og bistå barnevernsnemndene med anbringelse av barn i fosterhjem og institusjon. Også før lovendringen i 1979 var det opprettet fosterhjemssentraler i 13 fylker.

Fylkeskommunen har etter gjeldende rett 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, jf. § 2–2. Herunder har fylkeskommunen ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Loven har ikke bestemmelser som pålegger fylkeskommunene å organisere sin virksomhet på en bestemt måte.

Det er kommunens barneverntjeneste som trefrer vedtak om, eventuelt fremmer forslag til fylkesnemnda om, plassering utenfor hjemmet. Fylkeskommunens rolle er å bistå kommunene i å finne egnede tiltak og utvikle egnede omsorgstiltak i fylket.

En annen sentral oppgave i det fylkeskommunale barnevernet er arbeidet med å styrke kompetansen og øke tilgjengeligheten av tjenester til familier med atferdsvanskelige barn og unge. I denne sammenheng vises det til prosjektet for implementering av metodene «Parent Management Training» (PMT) og «Multisystematic Therapy» (MST).

3.2.3 Kommunens ansvar og oppgaver

Kommunen har ansvaret for alle de oppgavene som er omhandlet i barnevernloven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ, jf. § 2–1. Dette innebærer at det vesentligste av barnevernoppgavene er et kommunalt ansvar. Kommunen skal gi råd og veiledning til de som kommer i kontakt med barneverntjenesten, og den skal foreta undersøkelser og iverksette tiltak der dette er nød-

vendig. Kommunen skal fatte vedtak om tiltak i de tilfeller vedtakskompetansen ikke er lagt til fylkesnemnda. Dette innebærer at kommunen først og fremst skal treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak.

Kommunen skal imidlertid også fatte midlertidige og foreløpige vedtak i akutsituasjoner. Slike akuttvedtak skal godkjennes av fylkesnemnda. I sakstyper der myndigheten til å fatte vedtak er lagt til fylkesnemnda, har kommunene ansvaret for saksforberedelsen og for å utarbeide forslag til tiltak. Etter at vedtak er truffet, har kommunene ansvaret for å iverksette tiltaket og for å følge opp barnet og familien. Herunder har kommunen ansvar for å vurdere om det aktuelle tiltaket fungerer tilfredsstillende for barnet og for eventuelt å sette inn nye tiltak dersom dette er nødvendig. Kommunen har videre ansvaret for å godkjenne fosterhjem og for å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

De kommunale barnevernoppgavene skal utføres av kommunens barneverntjeneste. I henhold til barnevernloven § 2–1 tredje ledd skal alle kommuner ha en administrasjon med en leder som har ansvar for de lovpålagte oppgavene. Kommunene står fritt med hensyn til om et folkevalgt organ skal ha ansvar for oppgaver etter loven. Dersom kommunene vil oppnevne et slikt folkevalgt organ skal dette organet – ved behandling av klientsaker – ha fem medlemmer. De organer som utfører oppgaver på vegne av kommunen, dvs kommunens barnevernadministrasjon og et eventuelt folkevalgt organ, utgjør til sammen kommunens barneverntjeneste.

Kommunen har også et ansvar for å drive generell forebyggende virksomhet. Dette ansvaret er nedfelt i barnevernloven § 3–1 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal *kommunen* følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvaret for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

3.3 Finansiering

Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene samsvarer i utgangspunktet med den faktiske oppgavefordelingen. Fylkeskommunen skal dekke kostnadene forbundet med å etablere og drive institusjoner, mens kommunen har det økonomiske ansvaret for tiltak utenfor institusjon, jf. henholdsvis §§ 9–4 og 9–1. Når barn plasseres i fosterhjem eller institusjon, skal fylkeskommunen dekke den del av utgiftene ved plasseringen som overstiger en kommunal egenandel som fastsettes årlig av Barne- og familiedepartementet, jf. § 9–4 annet ledd og § 9–5. I år 2002 er egenandelen

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

22.000 kr. per måned per barn. Det er enkelte unntak fra denne generelle regelen.

Staten gir årlige tilskudd til dekning av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til barneverntjenesten, jf. § 9–7. Overføringene inngår i det årlige rammetilskuddet og størrelsen på overføringene følger av Stortingets årlige budsjettvedtak. Eventuelle endringer i disse rammene varsles i den årlige kommuneøkonomiproposisjonen.

3.4 Tiltaksapparatet

3.4.1 Omfanget av barneverntiltakene

Statistikken gir en god indikasjon på omfanget av tjenesteproduksjon i det kommunale barnevernet, samt utviklingen over tid av antall barn totalt i barnevernet som er under omsorg eller mottar hjelpetiltak.

Tabell 3.1 Barn med barneverntiltak per 31.12.00. 1987 – 2000

År	Barn i alt med tiltak fra barnevernet	Omsorgstiltak (barn under omsorg)	Hjelpetiltak (barn med hjelpetiltak)	Barn med barneverntiltak pr. 1000 barn 0–17 år
1987	12 147	3 795	8 352	11,0
1990	15 337	4 836	10 502	14,1
1993	20 532	6 018	14 514	19,8
1996	21 505	4 845	16 660	20,2
1999	23 810	4 952	18 858	21,2
2000	24 817	5 136	19 681	21,8

(Kilde:SSB)

Tabell 3.2 Antall barn plassert utenfor hjemmet ved utgangen av året

År	Fosterhjem i alt	Fosterhjem (omsorg)	Fosterhjem (hjelpetiltak)	Barnevern-institusjoner i alt	Barnevern-institusjoner (omsorg)	Barnevern-institusjoner (hjelpetiltak)
1993	4 952	4 641	311	748	583	165
1994	4 843	4 267	576	782	515	267
1995	4 959	4 216	743	787	428	359
1996	4 902	3 981	921	824	408	416
1997	5 118	4 055	1 063	788	357	431
1998	5 456	4 198	1 258	933	424	509
1999	5 664	4 277	1 387	1 011	438	573
2000	6 007	4 462	1 545	1 140	460	680

(Kilde: SSB)

Som det fremgår av tabell 3.1 mottok 19 681 barn hjelpetiltak fra barnevernet ved utgangen av 2000, mens 5 136 barn var under omsorg. Totalt var det 24 817 barn med tiltak fra barnevernet ved utgangen av 2000. Det er 1000 flere enn året før og innebærer en økning på 4,2 prosent.

Av barn under omsorg var 4 462 i fosterhjem og 460 i barneverninstitusjon (tabell 3.2). 214 barn var plassert i andre omsorgstiltak utenfor hjemmet. Hjelpetiltakene inkluderer frivillige plasseringer utenfor hjemmet etter barnevernloven § 4 – 4 femte ledd. Disse plasseringene omfatter 1 545 barn i fosterhjem og 680 i barneverninstitusjon ved utgangen av 2000. Det fremgår videre av tabell 3.2 at antall plasseringer i fosterhjem som hjelpetiltak har økt

sterkt, fra til sammen 311 barn i 1993 til 1 545 barn ved utgangen av 2000. Også frivillige plasseringer i barneverninstitusjon har økt; fra 165 i 1993 til 680 i 2000. Det er her viktig å være klar over at dette tallet også omfatter plasseringer etter §§ 4–24 og 4–26 når det ikke samtidig er truffet vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4–12.

Det totale antallet barn i fosterhjem steg fra 4 952 i 1993 til 6 007 barn ved utgangen av 2000. Tilsvarende steg totalt antall barn plassert i institusjon fra 748 til 1 140. Tabellen indikerer hvordan oppgaver knyttet til både fosterhjem – og institusjonsomsorgen har øket betraktelig i perioden 1993 – 2000. Registreringen er utført på en gitt telledato (31.12.00).

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

3.4.2 Fylkesvis fordeling av barneverntiltak

Tabell 3.3 Barn med barneverntiltak per 31.12.2000. Fylkesvis.

Fylke	Omsorgstiltak				Hjelpe-tiltak	Barn med barneverntiltak per 1 000 barn 0–17 år
	I alt	Fosterheim	Barnevernsinstitusjon	Andre omsorgstiltak		
Østfold	337	294	29	14	1 292	27,3
Akershus	329	269	45	15	1 896	17,2
Oslo	612	506	61	45	2 027	24,4
Hedmark	142	132	3	7	772	21,1
Oppland	118	107	8	3	666	18,4
Buskerud	270	221	29	20	983	21,4
Vestfold	284	255	17	12	724	18,8
Telemark	232	215	12	5	847	27,4
Aust-Agder	120	110	10	-	476	21,9
Vest-Agder	201	186	9	6	738	22,1
Rogaland	584	485	65	34	1 990	24,1
Hordaland	506	450	42	14	1 887	20,4
Sogn og Fjordane	61	59	2	-	470	18,3
Møre og Romsdal	228	191	32	5	973	19,2
Sør-Trøndelag	360	319	32	9	1 102	21,8
Nord-Trøndelag	155	143	12	-	602	22,8
Nordland	291	254	26	11	1 276	25,8
Troms	177	156	11	10	618	20,4
Finnmark	129	110	15	4	342	23,8
Hele landet	5 136	4 462	460	214	19 681	21,8

Kilde : SSB

Når det gjelder den fylkesvise fordelingen av barneverntiltak, er det store variasjoner. Ved utgangen av 2000 var det i gjennomsnitt 22 barn per 1000 barn under 18 år som mottok barneverntiltak, mot 21 året før. Telemark og Østfold lå på topp med henholdsvis 27,4 og 27,3 per 1000 barn, mens tilsvarende tall i Akershus bare var 17,2. I Sogn og Fjordane og Oppland var det henholdsvis 18,3 barn og 18,4 barn med tiltak per 1000 barn. Nordland lå relativt høyt med 25,8 barn. Oslo, Rogaland og Finnmark hadde henholdsvis 24,4, 24,1 og 23,8 barn per 1 000 barn under 18 år. Forskjellen mellom fylkene når det gjelder omfanget av barneverntiltak sett i forhold til barnebefolkningens størrelse, kan variere noe fra år til år.

Forskjeller mellom kommuner av ulike størrelser

Statistikk fra de senere årene viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder andel barn i barneverntiltak (Fimreite m. fl. (red) 2000:42), men at typen tiltak som settes inn overfor barna varierer sterkt mellom store og små kommuner. De små kommunene benytter «lettere» tiltak, først og fremst støttetiltak i

hjemmet, mens de store kommunene i langt større grad tar i bruk omsorgstiltak (tiltak for barn der omsorgssvikt er konstatert). Andelen barn i omsorgstiltak er over dobbelt så høy i de største kommunene som i de minste (Fimreite og Ryssevik (red) 1998:63).

Noe av den forskningen som har vært gjort på barnevernet i Norge, har forsøkt å forklare de påviste forskjellene i barnevernet mellom forskjellige kommunegrupper. Det er stilt spørsmål ved om et lavt nivå på omsorgstiltak i småkommunene er et uttrykk for at behovet for inngrep er mindre i disse kommunene, eller om de små kommunene ikke evner å ta tak i de problemene som eksisterer (Myrvold 2001). Ofte tolkes høyere tall for barnevernklienter i de store kommunene som et tegn på opphopning av storbyproblemer. Behovet for barneverntjenester synes å følge de sosiale og økonomiske forskjellene mellom befolkningsgrupper og kommuner. Dertil kommer at omsorgstiltak jevnt over er betydelig dyrere for kommunen enn andre typer barneverntiltak, hvilket kan bety at noen kommuner ikke ser seg råd til å iverksette omsorgstiltak. Særlig i de tilfellene hvor det er behov for plassering i institusjon kan utgiftene for et enkelt barn

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

komme opp i betydelige beløp. En plass i en barneverninstusjon kostet i år 2000 i gjennomsnitt kr. 964 000 per år. De lave tallene for omsorgstiltak i småkommunene kan også skyldes at forholdene for barna faktisk er bedre i disse kommunene, blant annet fordi innsyn og sosial kontroll fra naboer og familie gjør at problematiske forhold ikke får utvikle seg.

En annen årsak til at det er få barn under omsorgstiltak i de minste kommunene kan være at tersklene for å iverksette omsorgstiltak er høyere i små kommuner, fordi det oppleves som mer belastende for barnevernet å ta opp familieproblemer under gjennomsiktede forhold (Kristofersen m.fl. 1996). Andre faktorer som har vært trukket inn i drøftingen av barnevernet i de små kommunene har vært de ansattes kompetanse, antallet ansatte i kommunens barnevern og fagmiljøet blant de ansatte (Jørgensen 1997, Veland 1998). I de minste kommunene vil barneverntjenesten ofte være ivare tatt av en person, gjerne i deltidsstilling. Det er dokumentert at de aller minste kommunene (under 1000 innbyggere) har relativt lavere andel ansatte i barnevernet med utdanning som sosionom eller barnevernpedagog (Fimreite m. fl. 2000).

3.4.3 Fylkeskommunens ansvar for barneverninstusjonene

Lovgrunnlaget

Etter barnevernloven § 5–1 har fylkeskommunen ansvaret for å etablere og drive barneverninstusjoner i den utstrekning det er behov for slike instusjoner i fylket. Fylkeskommunen har videre et ansvar for å utarbeide en plan for løsningen av disse oppgavene, jf. § 5–2. Planen skal vise hvordan fylkeskommunen vil dekke aktuelle og fremtidige behov for instusjonsplasser. For å kunne ivareta behovet for instusjonsplasser, kan flere fylkeskommuner samarbeide om å etablere og drive instusjoner, jf. § 5–3. Fylkeskommunene kan også innpasse private instusjoner i sin plan ved å inngå en driftsavtale med disse instusjonene om at fylket skal disponere plassene, jf. § 5–5. Blir det inngått en slik avtale, skal fylkeskommunen dekke instusjonens driftsutgifter etter et godkjent budsjett. De private instusjonene som er innpasset på fylkeskommunens plan, skal være underlagt de samme faglige krav og kontrollordninger som fylkeskommunens egne instusjoner.

Når barn plasseres i instusjon med hjemmel i barnevernloven, skjer dette i hovedsak enten på grunnlag av vedtak om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4–12, på grunnlag av frivillig plasse-

ring utenfor hjemmet, jf. § 4–4 femte ledd, eller på grunnlag av vedtak om særlige tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24 og 4–26. Når det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse, er plasseringsalternativene i alminnelighet begrenset til å gjelde fosterhjem eller instusjoner som er innpasset i fylkeskommunens plan, jf. § 4–14 a og b. Bare dersom barnet er funksjonshemmet, kan barnet også plasseres i opplærings- eller behandlingsinstusjon (som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan) dersom dette er nødvendig på grunn av funksjonshemmingen, jf. § 4–14 c. Barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for, kan derfor som hovedregel ikke plasseres i private instusjoner med mindre disse er innpasset i fylkeskommunens plan.

Når grunnlaget for plasseringen er § 4–4 femte ledd eller §§ 4–24 og 4–26 er det ikke stilt uttrykkelige krav i loven om at en privat instusjon må være innpasset i fylkeskommunens plan for å kunne benyttes. I disse tilfellene er det derfor lagt til grunn at det også kan benyttes rent private instusjoner, dvs instusjoner som ikke er innpasset på fylkeskommunens plan, og som både eies og drives av private aktører. Etter barnevernloven § 5–8 siste ledd er fylkeskommunen pålagt å undersøke og følge med i at slike private instusjoner drives i samsvar med loven og ellers drives på forsvarlig måte.

Om barneverninstusjonenes oppgaver

Barneverninstusjonenes primære oppgave er at de sammen med fosterhjemmene skal bidra til at barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo hos sine foreldre, skal kunne få et trygt omsorgstilbud utenfor hjemmet. Målet med instusjonsoppholdet kan være tilbakeføring til eget hjem eller plassering i fosterhjem – eventuelt etablering på egen hånd.

Barneverninstusjonene har tradisjonelt vært sett på som erstatning for vanlige hjem. I dag ser man mer på instusjonene som mellomstasjoner mellom foreldrehjem, fosterhjem og egen bolig.

Det er vanligvis bedre for barn som ikke kan bo hos sine foreldre å bo i fosterhjem fremfor i instusjon. Fosterforeldre kan som regel gi mer nærhet og varme enn en instusjon der barnet må forholde seg til flere voksne. Instusjonsplassering kan likevel i en del tilfeller være å foretrekke. Instusjonsplassering kan for eksempel være aktuelt når det forventes at plasseringen blir kortvarig og/eller dersom det er tale om eldre barn som ikke ønsker å etablere seg i en ny familie. Noen barn og foreldre har behov for en periode der de skal omstille seg og finne fram til nye relasjoner seg imellom. Dette vil en instusjon lettere kunne hjelpe dem med,

blant annet fordi de ansatte på en institusjon ikke kommer i det samme konkurranseforholdet til foreldrene som fosterforeldre gjør.

En annen grunn til at et barn kan trenge institusjonsopphold kan være at barnet ikke er i stand til å mestre livet i en vanlig familie. En institusjon kan tilby omsorg og ny læring innenfor rammer som ikke lar seg etablere i en vanlig familie eller fosterfamilie. For noen få barn og unge defineres institusjonen som base for resten av oppveksten, og dermed som en forberedelse til å bo for seg selv.

Barneverninstitusjonene i Norge er forholdsvis små, fra fire til vel tretti plasser. De største institusjonene (ofte betegnet som sentre) har flere avdelinger. Antallet beboere på en avdeling er sjelden mer enn 8. Institusjoner som har knyttet til seg familiebasert/fosterhjem, har samlet sett ansvar for en større gruppe barn enn de som til en hver tid bor på institusjonen.

Nærmere om institusjonstypene

Familiehjemmene/mødreheimene er bo/omsorgstilbud for mødre/vordende mødre og/eller eventuelt fedre. Tilbudet er aktuelt der hvor en allerede kjenner situasjonen godt nok til å iverksette forebyggende tiltak med tanke på at mor skal ha omsorgen. Spedbarnshjem/senter er betegnelser på institusjoner med lignende oppgaver. Ved noen institusjoner er det etablert familieavdelinger som tar imot hele familier. Disse er som regel beregnet på utredningsopphold med tanke på å styrke foreldrenes kompetanse.

Akutt- og utredningsinstitusjonene tar i mot barn og unge på kort varsel. Bakgrunnen for plassering kan være ulike former for kriser. Akutt- og utredningsinstitusjonene er beregnet på korttidsopphold med tanke på å utrede hva som er best for barnet på lang sikt.

Barnehjem er institusjoner med fire til åtte plasser som tar imot barn fra ett til tolv år. Noen barnehjem er beregnet på korttidsopphold. Andre tar imot barn på lengre sikt i tilfeller der f.eks. fosterhjem ikke anses som hensiktsmessig. Barnehjemmene kan ha knyttet til seg fosterhjem utenfor institusjonen der noen av barna bor det meste av tiden. Noen institusjoner for barn har betegnelsen oppveksthjem og er beregnet på at enkelte barn kan bo der til de er voksne. Her forsøker man å rekruttere særlig stabilt personale.

Ungdomshjem er betegnelse på institusjoner for ungdom fra ca 13 til 18 år. Dette er den største gruppen, og det finnes ulike typer slike institusjoner. Noen er basert på korttidsopphold, andre på lengre opphold (2–4 år). Sistnevnte har ofte egne

hybler/leiligheter der ungdommene bor i siste fase av oppholdet. Noen ungdomsinstitusjoner kalles tobase institusjoner. Det innebærer at ungdommen veksler mellom å bo på selve institusjonen og i fosterhjem som er tilknyttet institusjonen. Også ungdomshjem kan være oppveksthjem i den betydning at målet med oppholdet er overgang til egen bolig. Noen av ungdomshjemmene driver også ettervern.

Bo- og arbeidskollektivene tar i hovedsak imot ungdom fra ca 14 år med rusproblemer. Kollektivene skiller seg fra ungdomshjemmene ved at personalet i perioder på opptil flere måneder bor på institusjonen. Kollektivene har ofte pedagogiske opplæringstilbud som en del av sin virksomhet, og de ligger gjerne i landlige strøk. Flere kollektiver har avdelinger/leiligheter i tettsteder eller byer hvor ungdommen bor i siste fase av oppholdet.

Mange av institusjonene fyller flere funksjoner. Mødreheimene og barne- og ungdomshjemmene kan for eksempel ha akutt- og utredningsplasser. Det finnes også enkelte tiltak, særlig for ungdom, som baseres på at ungdommene bor i fosterhjem som er rekruttert av institusjonen, og hvor institusjonen driver forskjellige utdannings- og arbeidsutdanningstilbud.

Utviklingen i barnevernet de siste par tiårene har også endret institusjonene. I gjeldende lov er samarbeidet mellom barnevernet og foreldrene sterkere vektlagt. Barn kan for eksempel plasseres både i institusjon og i fosterhjem med foreldrenes samtykke. Dette innebærer nye utfordringer for barnevernet med tanke på samarbeid med barnets foreldre.

Utviklingen av den samlede institusjonsvirksomheten

Det utarbeides årlige oversikter over de institusjonene som inngår i det fylkeskommunale barnevernets planer. Det var i 2000 registrert i alt 183 institusjoner med 1724 plasser i det fylkeskommunale barnevernet. Det offentlige eier og driver 57 % av de registrerte institusjonene. I de årlige oversiktene inkluderes som regel ikke private institusjoner/tiltak som fylkeskommunen bare benytter ved kjøp av enkeltplasser.

En oversikt utarbeidet av fylkesbarnevernet i Vest-Agder i 1999 inneholder opplysninger om den fylkesvise fordelingen av barneverninstitusjoner. Denne oversikten omfatter 187 institusjoner, hvorav 148 offentlige og 39 private. Det fremgår her at det er store variasjoner i institusjonstilbudet fylkene imellom. Antallet institusjoner/tiltak var størst i Oslo (25), Rogaland (18), Hordaland (13), Akers-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

hus (12) og Østfold (12). I alt 6 fylker hadde fem eller færre institusjoner.

I følge opplysninger fra fylkesmennene første halvår 2001 var det registrert om lag 400 ungdommer plassert med hjemmel i barnevernloven §§ 4–24, 4–25 og 4–26 som omhandler særlige tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Ingen fylkeskommuner har etablert et tilstrekkelig stort institusjonstilbud for ungdom med atferdsproblemer. Fylkeskommunene har spesielt hatt vansker med å utvikle gode langtidstiltak for denne gruppen ungdommer. Dette har ført til at det i de senere årene har vært en sterk fremvekst av private institusjoner/tiltak for denne målgruppen.

Fylkeskommunene har gjennomført et prosjekt, med statlig støtte, for å få bedre kunnskap om de institusjonene/tiltakene som både eies og drives av private aktører. Et bedre kunnskapsgrunnlag har vært ansett som nødvendig for å få bedre styring og faglig kontroll med denne virksomheten. I regi av dette prosjektet ble det i 1999 utarbeidet en fylkesvis oversikt over de rent private institusjonene, hvilke fylkeskommuner som benyttet seg av disse tilbudene, og hvilke kategorier barn og unge som ble plassert der. Det fremgår av denne oversikten at 30 til 40 rent private tiltak tar imot ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det dreier seg både om frittstående private tiltak som tar imot noen ganske få ungdommer, men også tiltak knyttet opp mot større tiltakskjeder. Slike tiltakskjeder kan ta imot 40 – 100 barn og unge, fordelt på mindre avdelinger som er lokalisert forskjellige steder i landet. En grunn til at det kan være vanskelig å tallfeste denne virksomheten, er at en institusjon kan bestå av mange mer eller mindre frittstående bo- /driftsenheter. På bakgrunn av årsrapportene fra fylkesmennene er departementet kjent med at det fortsatt har vært en økning i slike private tiltak i løpet av de siste årene.

De private tiltakene som tar imot ungdom med atferdsproblemer er konsentrert om et mindre antall fylker. Enkelte små fylker, som Vestfold, Østfold og Aust-Agder har en uforholdsmessig stor andel av plassene. Andre fylker med relativt mange private institusjoner/tiltak er Oppland, Hedmark, Sør-Trøndelag, Hordaland og Rogaland. I de tre nordligste fylkene er det et uforholdsmessig lite antall plasser. (Kilde: Fylkeskommunenes utredningsrapport 1999.)

Bemanning, kostnader og kostnadsutvikling

I følge SSB ble det i alt utført 3 379 årsverk ved de 183 registrerte institusjonene i 2000, mot 3 196 årsverk ved i alt 177 institusjoner i 1999. Tallet på ansatte per institusjonsplass gikk ned siste år, fra 2,1

årsverk per plass i 1999 til 2,0 årsverk per plass i 2000. Barnevernpedagogene er den største faggruppen med 26 prosent av alle årsverk. De nest største profesjonelle gruppene er sosionomer og lærere. Ufaglærte utgjør 28 prosent av alle tilsatte.

Brutto driftsutgifter for de registrerte institusjonene beløper seg til 1,6 milliarder kroner. En plass i en barneverninstitusjon kostet i gjennomsnitt 964 000 kroner i 2000. Det er 3 prosent mer enn året før.

Kostnadene per institusjonsplass varierer mye. Plassene i bo – og arbeidskollektiv og i akutt – og utredningsinstitusjoner var de dyreste. En plass i institusjon for foreldre og barn (mødrehjem) var billigst og kostet 524 000 kroner. I barne – og ungdomshjem, hvor man finner halvparten av plassene, var prisen i gjennomsnitt 991 000 kroner per år. Plassene i bo – og arbeidskollektiv og i akutt – og utredningsinstitusjoner, som var de dyreste, kostet til sammenligning henholdsvis 1.239 000 og 1.166 000 kroner.

Befringutvalget drøfter utgiftsnivået i det fylkeskommunale barnevernet og faktorer som påvirker dette (NOU 2000:12, pkt. 4.4.3). Utgiftene i fylkesbarnevernet har økt relativt mer fra 1993 frem til dags dato, enn økningen i antall plasseringer utenfor hjemmet skulle tilsi. Det er grunn til å merke seg at det er et lite antall barnevernklienter (ca. 20% av totalantallet) som får svært mye av de samlede midlene i barnevernet og at dette er en økende tendens. Utgiftsøkningen kan også skyldes ett eller flere av følgende forhold (NOU 2000: 12, s.58):

- Flere akutt-plasseringer i løpet av året som ikke blir registrert (i statistikken) ved årsskiftet. Akutttiltak for ungdom er ofte kostnadskrevende for fylkeskommunen.
- Økende ungdomsandel av det totale antallet barn og ungdom som er plassert utenfor hjemmet – tiltak for ungdom er stort sett dyrere enn for barn.
- Økende vanskelighetsgrad hos de barn og unge som plasseres utenfor hjemmet og dermed (nødvendig med) større ressursinnsats per barn.
- Økning i den fylkeskommunale barnevernaktivitet som er knyttet til kvalitetsforbedringer og tjenester til kommuner og andre instanser, f. eks. fosterhjemsarbeid, konsultasjonstjeneste, fag- og undervisningsstillinger, administrasjon og servicefunksjoner.
- Betydelig økning i antallet/andelen forsterkede fosterhjem og i kostnaden per forsterket fosterhjem.
- Utgifter knyttet til funksjonshemming hos barn som plasseres i fosterhjem defineres ofte av

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

kommunen som barnevernutgifter, slik at fylkeskommunen blir refusjonspliktig.

- Institusjonsdriften er blitt dyrere bl.a. på grunn av krav om/behov for økt bemanning og høyere kompetanse.
- De private tiltakene har krevd og fått betydelig bedre betalt for sine oppgaver på grunn av tidligere nevnte forhold pluss gunstig markedssituasjon fra deres synsvinkel.

3.4.4 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i fosterhjemsarbeidet

I alt ca 80 % av alle barn og unge som er plassert utenfor hjemmet bor i dag i fosterhjem. Det var registrert 6 007 barn i fosterhjem ved utgangen av 2000. Av disse var 4 462 under omsorg, mens de øvrige (1 545) var plassert i fosterhjem som hjelpetiltak (Statistisk sentralbyrå 2000).

I barnevernloven beskrives et fosterhjem som et privat hjem som tar i mot barn til oppfostring, jf. § 4–22. Lovens definisjon av fosterhjem dekker altså et vidt spekter fra tilfeller der familier påtar seg å være i foreldrenes sted, til de mer «profesjonelle» fosterhjemmene som har likhetstrekk med institusjoner i innhold og form.

Ordinære fosterhjem kan enten være fosterforeldre som er i familie med barnet, eller fosterforeldre som ikke kjenner barnet på forhånd. Det forutsettes at de som velges som fosterforeldre skal ha særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem, og de skal også ha de nødvendige forutsetninger i forhold til det aktuelle barnets behov. Fosterforeldrene får en arbeids- og utgiftsdekning som er regulert av Kommunenes Sentralforbunds satser, og inngår en skriftlig avtale med barneverntjenesten.

De siste 10 – 15 årene har det vært en økende differensiering av fosterhjemstyper, med bl.a. fremvekst av såkalte forsterkede fosterhjem og beredskapshjem. *Forsterkede fosterhjem* mottar spesielle tjenester og ytelser slik at de skal være bedre rustet til å ivareta barn og unge med omsorgsbehov utover det vanlige. Forsterkningstiltakene kan for eksempel bestå av avlastning, støttekontakt, ekstern veileder eller ekstra lønnskompensasjon som gjør det mulig at en eller begge fosterforeldre kan redusere sin arbeidstid utenfor hjemmet. Ekstra lønnskompensasjon innebærer i mange tilfelle at barneverntjenesten setter som krav at en av fosterforeldrene skal være hjemmевærende. Noen forsterkede fosterhjem er engasjert direkte av det fylkeskommunale barnevernet, eller knyttet til en institusjon.

Beredskapshjem tar imot barn for kortere perio-

der i akuttssituasjoner. Disse fosterhjemmene ivaretar en del av de samme oppgavene som barnehjem, men er å regne som fosterhjem i henhold til loven. Det har også vokst frem ordninger som er en mellomting mellom fosterhjem og institusjon, som f.eks. «fosterhjemsringer» som har base i en institusjon.

Barn og unge som har alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24 og 4–26, kan i henhold til § 4–27 plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger. Slike fosterhjem anses imidlertid ikke som fosterhjem i lovens forstand, og følger reglene for institusjoner hva gjelder tilsyn etc.

Det er den kommunen som plasserer barnet (omsorgskommunen) som har ansvaret for å følge opp barnet, foreldrene og fosterforeldrene. Fylkeskommunen har ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem, og skal sørge for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning. Fylkesmannen har ansvaret for å føre overordnet tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, og skal påse at disse utfører de oppgavene de er pålagt etter loven.

I 1997 laget departementet en handlingsplan for styrking av viktige sider av fosterhjemsarbeidet (rundskriv Q – 13 / 97). Hensikten var å bedre arbeidet med fosterhjemmene bl.a. gjennom økt oppfølging, opplæring, avlastning og tilsyn. Målgruppen for handlingsplanen var kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, fosterforeldre og andre offentlige instanser. Målene som ble skissert opp i handlingsplanen var:

- Sikre regelmessig oppfølging av fosterbarn og fosterforeldre
- Avklare fremtid og oppfølging av fosterbarn i god tid før 18 år
- Øke kompetansen og styrke opplæringen av fosterforeldre
- Øke rekrutteringen av fosterhjem
- Avklare og bedre samarbeids- og ansvarsforholdene
- Øke kunnskap og forskning om fosterbarn og fosterhjem
- Revidere de fylkeskommunale fosterhjemsplanene

Fylkeskommunene har tatt i bruk et nytt opplæringsprogram (PRIDE) med en rekrutteringsdel og en kompetansehevingsdel. Programmet har gitt både fosterforeldre og fagkonsulenter et godt grunnlag til å vurdere om en familie kan bli fosterforeldre. Opplæringen setter også fosterforeldrene bedre i stand til å møte krevende oppgaver.

3.4.5 Fylkeskommunens ansvar for familiebaserte tiltak (MST og PMT)

Bakgrunnen for innføringen av familie – og nærmiljøbaserte metoder er bl. a en konsensus blant fagfolk om at institusjonsplassering ikke hjelper i forhold til alle barn og unge med alvorlige atferdsproblemer.

I et samarbeid mellom Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet har samtlige fylker arbeidet for å styrke kompetansen og øke tilgjengeligheten av tjenester til familier med barn og unge som har alvorlige atferdsproblemer. Multisystemisk behandling (MST) er nå utviklet som metode og tilbud i Norge over en tre-års prosjektperiode i samarbeid med MST-services ved University of South Carolina i Charleston, USA. Det er i dag etablert en eller flere multisystemiske behandlingsteam i alle fylkeskommuner. Utgiftene til drift av teamene bæres av fylkeskommunene, mens utgiftene til opplæring, veiledning, konsultasjon og evaluering dekkes av Barne- og familiedepartementet. Denne metoden er utviklet med tanke på å behandle ungdom med atferdsvansker i sitt nærmiljø i stedet for at de plasseres i en barneverninstitusjon. Metoden består av et intensivt og tidsavgrenset tilbud til ungdom som kjennetegnes av alvorlige atferdsproblemer som lovbrudd og rusmisbruk. Tilbudet er rettet mot den unge og dennes familie og gjennomføres i ungdommens naturlige omgivelser, eventuelt med skolen som sentral arena, og der alle aktuelle instanser involveres. Behandlerne er tilgjengelig hele døgnet så lenge behandlingen gjennomføres. Det foreligger betydelig dokumentasjon fra USA som viser at MST gir gode resultater. Foreløpige resultater fra den norske evalueringen er også lovende.

Et annet familiebasert tiltak er Parent Management Training (PMT) som er spesielt utviklet og utprøvet i forhold til relativt små barn med ulik grad av atferdsvansker. Studiene har vist at atferdsproblemer i stor grad utvikles og opprettholdes av uheldige samhandlingsmønstre mellom foreldre og barn, kanskje også mellom lærere og elever, og at bruk av PMT-metoden gir betydelig reduksjon av atferdsproblemer både hjemme og på skolen. I dag er det ca. 30 PMT – veiledere som er utdannet og som har kompetanse til å lære opp nye veiledere. Veilederne er spredt utover landet, men er ennå ikke geografisk jevnt fordelt.

Begge metodene inngår i regjeringens oppfølging av handlingsplanen mot barne – og ungdomskriminalitet. Planen forutsetter et nært samarbeid mellom Utdannings – og forskningsdepartementet,

Justisdepartementet, Sosialdepartementet, Helsedepartementet og Barne – og familiedepartementet.

3.5 Samarbeid i barnevernet

3.5.1 Samarbeid mellom barnevernet i kommunene og fylkeskommunene

I henhold til barnvernloven er det kommunene som har primæransvaret for å gi barn og unge nødvendig hjelp, mens fylkeskommunen har ansvaret for omsorgstiltak utenfor hjemmet og for å gi bistand til kommunene ved plassering. Når det er truffet vedtak om tiltak, har barneverntjenesten i kommunen et kontinuerlig oppfølgingsansvar. Der som et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak i fylkesnemnda om dette etter forslag fra kommunen. Fylkesnemnda er et rent avgjørelsesorgan, og kommunen forutsettes å stå for den nødvendig faglige saksforberedelse. Dette innebærer en gjensidig avhengighet mellom de tre forvaltningsnivåene.

Forskning om barnevernet i små kommuner viser at en del av forklaringen på at få barn omfattes av omsorgsvedtak i disse kommunene, er at barnevernet i småkommuner er tilbakeholdne med å fatte vedtak mot foreldrenes ønsker (Grinde 1996:116). En annen årsak er å finne i bemannings-situasjonen i mange kommuner. I de minste kommunene kan det oppstå problemer med å få ansatte med tilstrekkelig barnevernfaglig og/eller juridisk kompetanse, eller spesialkompetanse på andre relevante områder. Flere forskere har pekt på at ordningen med fylkesnemnder gjør at det er blitt vanskeligere enn før for kommunene – både ressurs- og kompetansemessig – å bringe frem omsorgssaker (Falck og Havik 2000). Som ledd i et større forskningsprosjekt om de minste kommunenes evne til å ivareta oppgaver som er lagt til kommunesektoren har Hovik og Myrvold (2001:8, 2001:19) satt søkelys på rettssikkerhetsdimensjonen ved barneverntjenesten. Forholdsvis mange kommuner med færre enn 3000 innbyggere synes sårbare både når det gjelder de ansattes kompetanse og erfaring, kapasiteten i systemet og samarbeidsforholdene til andre instanser i kommunen. Løsningsstrategier benyttet av enkelte kommuner i vanskelige saker kan være å søke hjelp i andre kommuner, få hjelp og veiledning hos fylkesmannen, kjøpe tjenester fra private konsulenter på barnevern og å kjøpe advokatbistand.

3.5.2 Samarbeid mellom barnevernet og andre tjenester

Det er et overordnet mål å styrke samarbeidet mellom barnevern, rus og barne – og ungdomspsykiatrien. Samarbeid med skole, barnehage, rehabiliteringstjeneste og politi er også en viktig del av et helhetlig tilbud og innsats i forhold til utsatte barn og unge. Motivasjon for å samordne ulike fylkeskommunale innsatser mot denne gruppen er en erkjennelse av at ulike sosiale og psykologiske problemer ofte overlapper hverandre og kan være med på å forsterke negativ sosial utvikling og problematferd som kriminalitet, rusmisbruk og psykiske lidelser. Samarbeidet mellom somatisk sektor, barnevern og barne – og ungdomspsykiatrien er også viktig i denne sammenheng, spesielt når det gjelder psykosomatiske lidelser eller lidelser som er nevrologisk relatert. Det er derfor et behov for å etablere samarbeid og unngå tendenser til fragmentering i arbeidet, både når det gjelder forebygging og behandling av barn og unge med atferdsproblemer og psykiske lidelser.

Det er en kjensgjerning at det fylkeskommunale tjenestetilbudet fremdeles i hovedsak er sektororganisert. Barne- og familiedepartementet og Sosial- og helsedepartementet foretok i 1996 en kartlegging av samarbeidet mellom barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien i samtlige fylkeskommuner. Den gang var det fire fylkeskommuner som hadde organisert barne- og ungdomspsykiatrien og barnevernet som en felles tjeneste. Åtte fylkeskommuner anså dette for å være atskilte tjenester, men hadde etablert forskjellige formelle samarbeidsordninger, mens de resterende syv satset på uformelt

samarbeid mellom tjenestene. De fleste fylkeskommunene opplyste at det var etablert rutiner for samarbeid mellom de to tjenestene når det gjaldt barn og unge med sammensatte problemer og behov for omfattende hjelp. De aller fleste hadde også planer om videreføring av diverse samarbeidsprosesser som var i gang, og over halvparten hadde planer om videreføring av kompetansetiltak for begge tjenestene.

I 2001 var det fem fylkeskommuner som hadde organisert barnevern og psykiatri som en felles tjeneste. I en slik felles organisasjon kan det være ulike former for og ulike grader av både formalisert og uformelt samarbeid mellom tjenesteområdene. Også andre tjenester enn barne- og ungdomspsykiatri og barnevern kan inngå, det kan også gjelde rusmiddelomsorg, familievern, skole og pediatri. Erfaringer viser at etablering av en felles organisasjon kan være et viktig bidrag med sikte på å gi barn og unge et helhetlig og samtidig tilbud. Det er likevel grunn til å anta at opprettelse av en felles organisasjon ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å ivareta behovet for et samordnet tjenestetilbud til utsatte barn og unge, og at fylker som har valgt andre tilnærminger kan ha like gode resultater når det gjelder tverrsektorielt samarbeid. De viktigste grunnene til at barnevernbarn ikke får den nødvendige hjelpen fra psykiatrien er trolig mangel på kapasitet i psykiatrien. I tillegg kommer at barne- og ungdomspsykiatrien ikke har den samme plikten til å ta i mot barn som har behov for hjelp som barnevernet har. I barne- og ungdomspsykiatriske institusjoner vil det være den faglig ansvarlige som har myndighet til å avgjøre spørsmål om inntak.

4 Ansvars- og oppgavefordelingen i familievernet – dagens situasjon

4.1 Innledning

Lov om familievernkontorer trådte i kraft i 1998. Bakgrunnen for lovfesting var at tjenestens egenart gjorde det formålstjenlig med en egen lov på området. Det ble lagt vekt på at lovfesting var det beste virkemiddelet for å sikre familievernet som en selvstendig tjeneste, og man ønsket gjennom lovgivningen å sikre at tjenesten finnes i alle fylker. Det var videre behov for å avklare visse juridiske spørsmål som hadde oppstått som en følge av tjenestens spesielle eierstruktur med et sterkt innslag av kirkelige/private kontorer.

Familievernet er definert som en spesialtjeneste som har familierelaterte problemer som sitt fagfelt, jf. loven § 1. Det følger av denne bestemmelsen at familievernkantorene skal gi et tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. Kontorene er videre pålagt å foreta mekling etter ekteskapsloven og barneloven. I tillegg til disse to hovedoppgavene fremgår det av bestemmelsen at kontorene bør drive utadrettet virksomhet om familierelaterte tema. Dette kan bestå av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum.

Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet for familievernkantorene.

4.2 Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene

Familievernet har fra starten omfattet så vel offentlige som private/kirkelige kontorer med ulik styringsstruktur og noe forskjellig finansieringsgrunnlag. Gjennomgående har omkring halvparten av kontorene vært knyttet til kirken, mens den andre halvparten har vært fylkeskommunale eller kommunale kontorer.

Forvaltningsansvaret for kontorene var opprinnelig forankret i Helsedirektoratet (senere Helsetilsynet). Tjenesten ble forvaltet på grunnlag av retningslinjer gitt av Sosialdepartementet. Som ledd i arbeidet med å styrke familiepolitikken og samle de familiepolitiske virkemidlene i ett departement,

ble forvaltningsansvaret for familievernet i 1990 overført fra Sosialdepartementet (SHD) til Familie- og forbrukerdepartementet (senere Barne- og familiedepartementet (BFD)).

På tidspunktet for utarbeidelsen av familievernkantorloven ble flere ulike forvaltningsordninger vurdert. Fylkeskommunen hadde forvaltningsansvaret for fylkets spesialisthelsetjenester slik som sykehusdrift, voksenpsykiatri, barne- og ungdomspsykiatri og diverse institusjoner på rus- og barnevernområdet. Det ble ved vurderingen av forvaltningsordning lagt vekt på at familievernet har visse likhetstrekk og tett samarbeid med disse tjenestene, og måtte ses i sammenheng med disse. Det ble fra departementets side også lagt vekt på at familievernet ble ansett som en spesialisttjeneste med høyt kvalifisert personell, og at kontorene burde ha en viss størrelse for å utgjøre robuste fagmiljøer med høy kvalitet. Videre ble det lagt vekt på at tilsynsorganer bør være adskilt fra vanlig operativ drift, og at verken Statens helsetilsyn eller fylkesmannsembetene derfor burde få ansvar for drift av familievernkantorene. På bakgrunn av dette foreslo departementet å legge forvaltningen til fylkeskommunen.

Ved Stortingets behandling av familievernkantorloven ble definisjonen av tjenesten diskutert. Mindretallet i komiteen fremholdt at det er av stor betydning at kontorene har en lav terskel og er innrettet på brukernes behov. Fra disse medlemmene ble det videre fremholdt at en definisjon av familievernet som en helsetjeneste innebærer at en indirekte definerer familie- og samlivsproblemer som en slags sykdom, noe som vil medføre at tjenesten får høyere terskel. Under Stortingets behandling ble det vedtatt tatt inn i loven § 1 at familievernet er en spesialtjeneste, og ikke en helsetjeneste. Stortinget la gjennom sin behandling av loven vekt på å fristille familievernet fra helsetjenesten. Hensikten har vært å beholde og utvikle familievernet som en egen tjeneste med en spesialkompetanse som er innrettet på å støtte familien som helhet. Når familievernet omtales som en «spesialtjeneste», innebærer det at tjenesten kjennetegnes ved høy faglig kompetanse i forhold til familierelaterte problemer.

Stortinget sluttet seg til forslaget om å legge for-

valtningsansvaret for familievernkontorene til fylkeskommunen, og i lov om familievernkontorer § 2 fremgår det at fylkeskommunen skal drive familievernkontorer eller inngå avtale om slik drift. Fylkeskommunen skal sørge for at familieverntjenesten finnes i fylket og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten. Av lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 6 (1996–97)) fremgår det også at fylkeskommunen skal ha en viktig rolle i å videreføre en felles faglig utvikling av tjenesten.

Ansvar for den faglige utviklingen er således delt mellom flere forvaltningsnivåer. Departementet har som forvalter av loven et overordnet ansvar for den faglige utvikling av tjenesten som sådan. Fylkeskommunene har imidlertid et faglig ansvar i kraft av at de er arbeidsgivere og forvaltere av sine respektive kontorer. Et sentralt element i det fylkeskommunale ansvaret er etterutdanning av de tilsatte. Endelig har fylkesmannen etter gjeldende ordning ansvaret for at det finnes et kvalifisert meklingsapparat i fylket. Fylkesmannen bestemmer herunder hvilken opplæring som anses som påkrevet, jf. forskrift om mekling §§ 2 og 3.

Fylkesmannen fører tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket, jf. loven § 3. I tillegg har fylkeslegen tilsynsansvar med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket, jf. lov av 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten. Dette innebærer at fylkeslegen har tilsyn med den virksomhet helsepersonell (psykolog, psykiater og lege, mv.) ved familievernkontorene utøver og som faller inn under helseprofesjonslovene.

4.3 Finansiering

Familievernkontorene var under statlig forvaltning fra opprettelsen og helt fram til lovfesting i 1998. Den offentlige finansieringen av tjenesten ble inntil lovfesting delt mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale midler. Staten dekket ca. 2/3 av utgiftene, mens fylkeskommunene og kommunene dekket resten.

Som følge av at forvaltningsmyndigheten ble lagt til fylkeskommunen, ble de statlige og kommunale midlene i 1998 overført til fylkeskommunene. Driftstilskuddet til familievernkontorene ble videreført som et øremerket tilskudd, inntil det i statsbudsjettet for 2001 ble innlemmet i det fylkeskommunale rammetilskuddet.

De private/kirkelige kontorene finansieres gjennom driftsavtaler med fylkeskommunen.

4.4 Om virksomheten ved kontorene

4.4.1 Familievernets oppgaver og omfang

Familievernet er den eneste tjenesten som arbeider primært med fokus på familierelaterte problemer. Tjenestens sentrale oppgave og spesialkompetanse er knyttet til parforholdet. Målsettingen er å hjelpe parene til en bedre kommunikasjon og samhandling, enten de velger å fortsette samlivet eller skille lag, og ivareta barnas situasjon under slike forhold. Familievernkontorene forholder seg også til familier i akutt krise, knyttet til situasjoner som død, sorg, overgrep, rusproblemer, selvmord med mer.

Familievernkontorene opplever at nye grupper oppsøker dem og det arbeides for å tilrettelegge tilbud for disse gruppene og for å utvikle nye arbeidsmetoder. Barna har fått større oppmerksomhet og er blitt et viktig tema i rådgivning og behandling, og foreldresamarbeid utgjør en større del av oppgavene enn tidligere. Familievernet står også overfor store utfordringer når det gjelder familier med barn med funksjonshemninger og familier med minoritetsbakgrunn.

Den utadrettede virksomheten i familievernet består av veiledning, informasjon og undervisning rettet mot hjelpeapparatet og publikum. De ansatte i familievernet utfører veiledning og undervisningsoppgaver, først og fremst overfor 1.linjetjenesten, og opplysningsvirksomhet om familie og samliv overfor publikum. Den utadrettede virksomheten er ikke lovpålagt, og det er varierende i hvilken grad kontorene prioriterer slik virksomhet og på hvilke områder.

I de senere årene har tjenesten fått nye oppgaver gjennom den lovpålagte meklingen. Med dette utgangspunktet har tjenesten utviklet større kompetanse i forhold til å hjelpe barna, både indirekte ved å mekle mellom foreldre, og direkte ved å forholde seg til barn som deltar i rådgivningssituasjonen. Formålet med meklingen er å komme frem til en avtale mellom foreldrene om foreldreansvar, samvær og hvor barnet skal bo fast. For å utføre mekling kreves det meklingsbevilling gitt av fylkesmannen. Mekleren må ha gode kunnskaper om voksnes og barns reaksjoner i separasjonssituasjonen og ellers være godt orientert om juridiske og faglige spørsmål som er relevante i forhold til oppgaven. Ca. 90 prosent av fagpersonalet ved familievernkontorene har i dag meklingskompetanse.

I dag består familievernet av 64 kontorer med i underkant av 400 ansatte. Tjenesten behandler årlig ca. 25 000 saker. I tillegg kommer ca 7 500 meklinger.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Fylkesvis fordeling av årsverk

Det er store variasjoner mellom fylkene når personellressursene i familievernet ses i forhold til hvor

mange innbyggere kontorene er ment å betjene. Tabellen nedenfor viser en fylkesvis oversikt over antall stillinger ved familievernkantorene og antall innbyggere per stillingshjemmel.

Tabell 4.1 Antall stillinger ved familievernkantorene og antall innbyggere per stillingshjemmel – fylkesvis. (per 15.04.02, innhentet fra fylkeskommunene) Antall stillinger ved familievernkantorene og antall innbyggere per stillingshjemmel – fylkesvis. (per 15.04.02, innhentet fra fylkeskommunene)

Fylke (Antall kontorer)	Stillingshjemler			Ubesatte stillings- hjemler	Engasjement/ midlertidige stillinger	Innbygger (per 1. jan 2002) per stillingshjemmel
	Fag –	Merkantile –	Totalt			
Hele landet (64)	305	78	383	14,4	10,0	11 815
Finnmark (4)	14,0	4,1	18,1	3,0	1,0	4 074
Troms (3)	13,4	3,0	16,4	4,7	1,0	9 248
Nordland (5)	16,4	6,1	22,5 ¹			10 555
Nord-Trøndelag (2) ...	8,5	2,5	11,0 ²			11 587
Sør-Trøndelag (1)	12,8	3,0	15,8		1,5	16 855
Møre og Romsdal (3)	13,3	3,9	17,2			14 177
Sogn og Fjordane (3)	11,2	3,0	14,2	1,2	0,2	7 554
Hordaland (5)	22,7	5,8	28,5	0,9	0,5	15 377
Rogaland (3)	20,5	4,0	24,5	1,2	0,9	15 566
Vest-Agder (1)	11,4	2,0	13,4		1,3	11 779
Aust-Agder (1)	6,0	1,7	7,7		1,0	13 369
Telemark (3)	10,0	2,0	12,0	0,9		13 809
Vestfold (3)	15,0	3,0	18,0	0,5		12 025
Buskerud (4)	17,2	4,0	21,2	1,0	2,4	11 310
Oppland (4)	15,4	4,8	20,2	1,0	0,2	9 071
Hedmark (4)	15,5	4,6	20,1			9 351
Oslo (6)	37,8	10,1	47,9			10 701
Akershus (6)	29,9	7,4	37,3			12 796
Østfold (3)	14,0	3,0	17,0			14 867

¹ Foreløpige KOSTRA-tall 2001

² Foreløpige KOSTRA-tall 2001

Tabell 4.1 viser at kapasiteten ved familievernkantorene i de ulike fylkene varierer mellom 4 074 innbyggere per årsverk, slik situasjonen er i Finnmark, til 16 855 innbyggere per årsverk slik situasjonen er i Sør-Trøndelag. Finnmark er det fylket som har best kapasitet dersom en regner ut fra behandlerårsverk i forhold til innbyggertall. Men det er også et fylke med store geografiske avstander.

4.4.2 Personell og kompetanse

Bemanningen i familievernet er tverrfaglig sammensatt og de tilsatte arbeider gjerne i team der flere profesjoner deltar samtidig i rådgivnings- og behandlingssituasjonen. Fagpersonalet ved familievernkantorene består vanligvis av sosionom med videreutdanning i familierapi, psykolog og lege (psykiater). Ifølge en undersøkelse gjennomført av

Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) i 1998, besto bemanningen i familievernet av sosionomer 55 %, psykologer 33 %, psykiatere 5 %, teologer 2 % og andre faggrupper 6 %. Samlet sett hadde 57 % av terapeutene sosialfaglig bakgrunn, mens de helsefaglige utgjorde 37 %. Denne fordelingen har vært relativt stabil de senere år, bortsett fra at antall leger/psykiatere er blitt redusert.

Svært mange av de tilsatte har formell kompetanse utover grunnutdanning. Over 70 % av de tilsatte hadde videreutdanning i familierapi. I tillegg har mange annen videreutdanning eller spesialisering, bl.a meklingskompetanse. Personalet i familievernet benytter seg også i stor grad av veiledning for å styrke sin terapeutiske kompetanse. 88 % av terapeutene oppga at de hadde mottatt faglig veiledning i løpet av den tiden de hadde arbeidet ved familievernkantoret.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

En endring som berører kravet til familievernkontorenes kompetanse ble vedtatt av Stortinget ved behandling av forslaget om en del justeringer i lov om familievernkontorer våren 2001 (Ot. prp. nr 83 (2000 – 2001)). Bestemmelsene som stilte krav til tverrfaglighet og særlige krav til personellet kompetanse, ble da tatt ut av loven. Det er dermed

fylkeskommunen som er ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med nødvendig og tilstrekkelig kompetanse. Når det gjelder de private kontorene må fylkeskommunen, gjennom den driftsavtalen som inngås, påse at kontoret holder et tilstrekkelig faglig nivå.

5 Valg av fremtidig organisering

5.1 Generelt om høringen

Som nevnt i kapittel 2 ba departementet i høringsnotatet (datert 12.02.02) om høringsinstansenes syn på fire alternative modeller for fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet. De fire modellene som ble presentert var:

- Fortsatt fylkeskommunalt ansvar (den fylkeskommunale modellen)
- Samlet overføring av oppgavene fra fylkeskommunen til kommunene (den kommunale modellen)
- Samlet overføring av oppgavene fra fylkeskommunen til staten (den statlige modellen)
- Delvis overføring av oppgavene fra fylkeskommunene til staten og delvis overføring til kommunene (ansvarsdelingsmodellen). Denne modellen gjelder bare for oppgavene på barnevernområdet fordi det ikke er mulig å dele fylkeskommunens oppgaver på familievernområdet mellom to nivåer.

I dette kapitlet redegjøres det for de fire alternative modellene og for høringsinstansenes syn på disse. I det følgende redegjøres det først generelt om høringen. Dernest redegjøres det nærmere for den fylkeskommunale modellen i kapittel 5.2, den kommunale modellen i kapittel 5.3, ansvarsdelingsmodellen i kapittel 5.4 og den statlige modellen i kapittel 5.5.

Det har til sammen kommet inn nærmere 200 høringsuttalelser. En del av høringsinstansene har uttalt seg både om barnevernet og familievernet, mens andre bare har uttalt seg om en av tjenestene.

153 høringsinstanser har uttalt seg om organiseringen av barnevernet. Av disse har 127 tatt standpunkt til valg av modell. 19 høringsinstanser går inn for den fylkeskommunale modellen, 11 går inn for den kommunale modellen, 10 går inn for ansvarsdelingsmodellen mens 87 vil ha en statlig modell. 26 høringsinstanser har uttalt seg uten å ha tatt klart stilling til modellvalg.

Tabell 5.1 Skjematisk oversikt over høringsinstansenes svar – barnevern

Høringsinstans	Fylkeskommunal modell	Kommunal modell	Ansvarsdelingsmodellen	Statlig modell	Totalt antall som har tatt standpunkt	Ikke konkludert
Kommunene	7 (13%)	7 (13%)	8 (14%)	34 (60%)	56	6
Interkomm. samarbeidsorganer ..				3	3	1
Fylkeskommunene ..	8 (47%)	1 (6%)		8 (47%)	17	1
Departementer		1 (100%)			1	4
Fylkesmenn		1 (8%)		11 (92%)	12	3
Andre statlige organer			1 (10%)	9 (90%)	10	5
Utdannings/Forskningsinstitusjoner	1 (20%)			4 (80%)	5	3
Organisasjoner	3 (13%)	1 (14%)	1 (4%)	18 (78%)	23	3
Totalt	19 (15%)	11 (8%)	10 (8%)	87 (69%)	127	26

111 høringsinstanser har uttalt seg om organiseringen av familievernet. Av disse går 13 instanser inn for den fylkeskommunale modellen, 11 går inn for den kommunale modellen, mens 78 vil ha en

statlig modell. 6 høringsinstanser har ikke tatt klart stilling til hvilken modell som foretrekkes. Som nevnt ovenfor er ansvarsdelingsmodellen ikke aktuell på familievernområdet.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Tabell 5.2 Skjematisk oversikt over høringsinstansenes svar – familievern

Høringsinstans	Fylkeskommunal modell	Kommunal modell	Statlig modell	Totalt antall som har tatt standpunkt	Ikke konkludert
Kommunene	3 (9%)	9 (28%)	20 (63%)	32	
Fylkeskommunene	7 (46%)	1 (8%)	7 (46%)	15	1
Interkomm. samarbeidsorganer			1 (100%)	1	
Departementer			1 (100%)	1	1
Fylkesmenn			11 (100%)	11	1
Andre statlige organer			6 (100%)	6	3
Familievernkontorer			14 (100%)	14	
Kirken			7 (100%)	7	
Organisasjoner	3 (20%)	1 (7%)	11 (73%)	15	
Totalt	13 (13%)	11 (10%)	78 (77%)	105	6

Justisdepartementet, fylkesmannen i Troms og Sysselmannen på Svalbard har hatt merknader til modellvalget sett i forhold til lovenes anvendelse på Svalbard. Det følger av barnevernloven § 1–2 annet ledd at Kongen kan gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard. Slike forskrifter er gitt og de nødvendige endringer vil bli sendt på høring etter at Stortinget eventuelt har sluttet seg til forslaget om statlig overtakelse. Også etter familievernkantorloven har Kongen hjemmel til å gi forskrifter om lovens anvendelse på Svalbard, jf. familievernkantorloven § 14.

5.2 Den fylkeskommunale modellen

5.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Både på barnevernområdet og familievernområdet innebærer den fylkeskommunale modellen at dagens ansvars- og oppgavefordeling opprettholdes. På barnevernområdet innebærer dette alternativet at oppgaver og ansvar fortsatt blir delt mellom styringsorganer på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. På familievernområdet innebærer denne modellen at sektoransvaret forblir delt mellom statlige og fylkeskommunale styringsorganer.

Fylkeskommunens ansvar og oppgaver på barnevernområdet har i hovedsak vært de samme siden inngangen til 1980-tallet. Da gjeldende barnevernlov ble forberedt og senere vedtatt i 1992, var det ingen uenighet om at barneverninstusjonene skulle være et fylkeskommunalt ansvar. I Ot.prp. nr. 44 (1991–92) Om lov om barneverntjenester og Innst.O. nr. 80 (1991–92) er andre alternativer ikke vurdert eller omhandlet. Det var heller ingen uenighet om å opprettholde fylkeskommunens ansvar

for rekruttering og formidling av fosterhjem slik dette er nedfelt i gjeldende lovs § 2–3 tredje ledd. Etter samme bestemmelse har fylkeskommunen også ansvaret for opplæring og generell veiledning av fosterforeldre.

Familievernet har bare vært et lovfestet fylkeskommunalt ansvar siden 1998. I lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 6 (1996–97)) ble det vist til at det var ett til seks familievernkontorer i hvert fylke, og at dette gjør tjenesten velegnet for fylkeskommunal forvaltning. Videre fremgår det at en av begrunnelsene for å legge forvaltningsansvaret til fylkeskommunen, var at familievernet har mange tilknytningspunkter til annenlinjetjenestene i helse- og sosialsektoren og burde sees i sammenheng med disse. Det ble også lagt vekt på at fylkeskommunen ville kunne se helheten i familieverntjenesten i fylket og vurdere den samlede kapasiteten som de offentlige og de kirkelige/private kontorene utgjør, i forhold til behovene i det enkelte fylket. Videre ble det understreket at fylkeskommunen ville kunne ta ansvar for en god faglig utvikling av familievernet som en enhetlig tjeneste.

Nye rammebetingelser for fylkeskommunalt ansvar

Det ble i høringsnotatet vist til Stortingets behandling av innstillingen om oppgavefordelingen mellom kommune, fylke og stat (St. meld. nr. 31 (2000–2001)). Der ble fylkeskommunens fremtidige rolle inngående diskutert, herunder spørsmålet om det er behov for å opprettholde et selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå mellom stat og kommune. Et sentralt ankepunkt mot dagens fylkeskommune har vært at den mangler folkelig oppslutning og legitimitet. I den generelle debatten om fylkeskommunens plass i forvaltningen har det også vært hev-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

det at i et land med bare 4.5 millioner mennesker er det ikke behov for tre forvaltningsnivåer, og at statlig overtakelse av ansvaret for sykehusene vil gjøre at det fylkeskommunale nivået blir overflødig.

Stortingsflertallet ga sin tilslutning til at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer; stat, region og kommune. Den «nye» fylkeskommunen skal i første rekke ha ansvar for oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering, og skal der ved styrke sin rolle som regional utviklingsaktør, mens den tjenesteytende siden skal nedtones. I forbindelse med stortingsbehandlingen om oppgave- og ansvarsfordelingen gikk et flertall inn for statlig overtakelse av sykehusene, men det ble i denne omgang ikke tatt konkret stilling til nivåforankringen av de tjenestene som omtales som «fylkeskommunens sosialtjenester» (barnevern, rusmiddelomsorg og familievern). Det ble holdt åpent som en mulighet blant flere at fylkeskommunen fortsatt skulle ha ansvar for disse oppgavene.

De nye retningslinjene for oppgavefordeling innebærer at hensynet til det lokale selvstyret, som forankres i verdien frihet, demokrati og effektivitet, utgjør et legitimitetsgrunnlag for kommuner og fylkeskommuner, og for at oppgaver plasseres på disse nivåene. I begrepet demokrati – relatert til det kommunale selvstyret – ligger det at innbyggernes engasjement i løsningen av lokale/regionale utfordringer både er en verdi i seg selv, og et virkemiddel for demokrati i samfunnet. Frihet innebærer både frihet fra statlig styring, og frihet til å ta initiativ og velge løsninger tilpasset lokale/regionale forutsetninger og behov. Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger bl.a. på vurderinger om at kommuner og fylkeskommuner er best egnet til å formidle offentlige velferdsgoder på en effektiv måte. Tanken er at kommunesektoren kan tilpasse tjenestetilbudet til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold på en bedre måte enn det staten kan. Dette «desentraliseringsteoremet» uttrykkes i retningslinjen om at oppgaver bør legges til lavest mulig effektive nivå. Det vil si det nivået som gir størst samfunnsøkonomisk effektivitet.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at et av fortrinnene ved det fylkeskommunale nivået, er at en rekke oppgaver av hensyn til stordriftsfordeler løses mest effektivt med et større befolkningsgrunnlag enn de fleste kommuner har i dag. Dels er det oppgaver som angår, eller har virkning for, et større område enn den enkelte kommune, og som derfor trenger kommuneoverskridende beslutninger. Dels dreier det seg også om oppgaver som krever større ressursmessige løst med hensyn til økonomi, kompetanse og personell enn hva den enkelte kommune alene vil kunne mobilisere. Dette er

hensyn som tidligere har vært tillagt stor vekt når nivåplasseringen av oppgaver på barnevern- og familievernområdet har blitt vurdert, og som fortsatt er like relevante.

Det er fremfor alt overføring av eierskap og ansvar for alle spesialisthelsetjenester til statlige helseforetak fra 1. januar 2002, som har lagt nye føringer for organiseringen av barnevernet og familievernet. Regjeringen fremmet den 11. oktober 2002 en odelstingsproposisjon med forslag om overføring av fylkeskommunens ansvar for spesialiserte tjenester for rusmiddelmissbrukere som systematisk hører inn under spesialisthelsetjenesten, samt eieransvaret for institusjoner som yter slike tjenester, til staten ved de regionale helseforetakene, jf. Ot.prp.nr 3 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover. De aktuelle reformene innebærer en radikal innsnevring i spekteret av tjenesteytende oppgaver på fylkeskommunalt nivå. De positive egenskapene som kan knyttes til at folkevalgte representanter innenfor hvert fylke foretar avveining og prioriteringer mellom ulike sektorer og hensyn, blir mindre relevante når de fleste tjenester på helse- og sosialområdet overføres til andre forvaltningsnivåer.

Muligheten for å ta ut en effektiviseringsgevinst ved å tillate variasjon i tjenestesammensetningen fylkeskommunene imellom er allerede i utgangspunktet svært begrenset. For de fylkeskommunale oppgavene på barnevern- og familievernområdet vil det være lite rom for lokalpolitisk skjønn knyttet til organiseringen og selve tjenesteutøvelsen. Innholdet i tjenestene er, og bør være, basert på faglige standarder og skjønn, samt sentralt fastlagte kvalitetskrav. På barnevernområdet er fylkeskommunen også forpliktet til å velge løsninger som sikrer at strenge krav til rettsvern blir etterlevd.

Et virkemiddel for samordning og avveining mellom ulike sektorer og hensyn er å sørge for at oppgaver som krever stor grad av faglig eller administrativ koordinering, legges til samme forvaltningsnivå (eller samme organisasjon). Samme hensyn kan gjøres gjeldende for oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne. Barne- og ungdomspsykiatrien og deler av rusmiddelomsorgen er viktige samarbeidspartnere for barnevernet. Familievernet har også behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, særlig når det gjelder fagutvikling. Barne- og familiedepartementet la i høringsnotatet til grunn at overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten til de statlige helseforetakene derfor reiser spørsmål om hvordan samarbeidet mellom barnevernet og familievernet og spesialisthelsetjenesten skal videreføres og videreut-

vikles. Departementet la videre til grunn at hensynet til barnevernets og familievernets samarbeidsbehov med tjenester som er lagt til helseforetakene, kan tale mot fortsatt fylkeskommunal organisering også av disse tjenestene.

Aktuelle utfordringer og problemer i det fylkeskommunale barnevernet

I høringsnotatet pekte departementet på en del aktuelle utfordringer og problemer knyttet til dagens fylkeskommunale barnevern. Ved plassering av barn utenfor hjemmet har fylkeskommunen et ansvar for å bistå kommunene etter anmodning fra kommunene. Slik bistand kan gå ut på å gi kommunene kvalifisert veiledning for å finne frem til egnet plassering for det enkelte barn. Dersom slik bistand skal fungere etter intensjonen, må fylkeskommunen ha et tilstrekkelig godt utbygget tiltaksapparat og kompetanse og kunnskap om de tiltakene som finnes. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at det er mangler ved fylkeskommunens bistand til kommunene, og at dette dels skyldes et for dårlig utbygget tiltaksapparat og dels mangelfull kunnskap om og oppfølging av de tilbudene som finnes.

Det ble i høringsnotatet vist til at det i dag ikke er et likeverdig institusjonstilbud i hele landet, og at det fylkeskommunale tilbudet er særlig mangelfullt når det gjelder tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Ingen fylkeskommuner har etablert et tilstrekkelig stort og differensiert institusjonstilbud for denne gruppen barn og unge. Dette har ført til en sterk fremvekst av private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens institusjonsplaner. Mange av disse tiltakene eies og drives på kommersiell basis av private aktører, og finansieringen skjer ved at fylkeskommunene kjøper enkeltplasser. De private institusjonene utgjør i mange tilfelle et nødvendig og godt supplement til de offentlige institusjonene. Etter gjeldende rett er det imidlertid ingen godkjenningsordning for barneverninstitusjoner. Det har vært opp til fylkeskommunene å vurdere om de institusjonene som benyttes er gode nok til de ulike formålene. Det er en kjensgjerning at fylkeskommunen ikke har foretatt tilstrekkelige undersøkelser eller ført tilstrekkelig kontroll med de private tiltakene de kjøper enkeltplasser i. I pkt. 14.8.2 i NOU 2000:12 Barnevernet i Norge gir Befringutvalget en beskrivelse av det faglige innholdet i institusjoner for barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Det pekes bl.a. på at det finnes få beskrivelser av faglig innhold i de tilbud ungdom med alvorlige atferdsvansker mottar ved barneverninstitusjonene. Når det gjelder effekt av institusjonsopphold heter det i pkt. 14.8.5:

«Undersøkelser har vist at forskjellige grupper profitterer på forskjellige kvaliteter ved et tilbud (Eklund og Hansson, 1997). På bakgrunn av en uhensiktsmessig blanding av ungdommer med forskjellige problemer i nesten alle særtiltakene, konkluderte Benedictow (1996) med at det er vanskelig å se at det er mulig å skape et hensiktsmessig spesialisert opplegg for de aller mest atferdsvanskelige ungdommene. Dette vanskeliggjør også tilpasning mellom den enkelte ungdommens behov og institusjon. Tilpasning vanskeliggjøres ytterligere av manglende beskrivelser av institusjonenes faglige innhold.

Ogden konkluderer i en kunnskapsstatus (1999) med at gjennomgang av nordiske publikasjoner om tiltaksevaluering viser betydelig mangel på forskning som evaluerer effekten av tiltak for barn og unge, og som belyser sammenheng mellom tiltaksprosesser og resultater. Manglende faglig forsvarlige evalueringer fører til at det iverksettes en rekke tiltak for barn og unge som en ikke kjenner virkningene av, og der det heller ikke foregår noen form for systematisk resultatkontroll. Dermed vet en ikke om det ene tiltaket er bedre enn det andre, eller om barna kommer bedre ut dersom en ikke setter inn tiltak i det hele tatt. Mange institusjoner som tilsynelatende har relevante tilbud, er privat eid. Basert på eksisterende undersøkelser vet en lite om hva disse tilbudene omfatter, og mangel på standardiserte beskrivelser av arbeidsmetoder vanskeliggjør valide sammenligninger av forskjellige programmer. Det er behov for systematisering av eksisterende kunnskap om hva som er brukbare tilbud til spesifikke grupper. Det er også behov for empiriske undersøkelser for å teste hypoteser om trekk ved ungdommene, tiltaksinnhold og resultat. Slik dette området i dag fungerer, er det grunnlag for å si at disse tiltakene for en stor del har preg av en perspektivløs prøving og feiling, noe som er både faglig og etisk uholdbart.»

De private tiltakene som tar i mot ungdom med atferdsvansker er konsentrert om et mindre antall fylker. Små fylker, som Vestfold, Østfold og Aust-Agder, har en uforholdsmessig stor andel av plassene. De private tiltakene som er lokalisert i disse fylkene tar i mot ungdom fra hele landet, noe som igjen har ført til at mange ungdommer blir plassert i andre fylker og andre landsdeler enn der de hører hjemme. I NOU 2000:12 Barnevernet i Norge er det som eksempel vist til at det i november 1999 var plassert 53 ungdommer i private barneverntiltak i Aust-Agder. Ingen av disse ungdommene kom fra dette fylket, men fra Oslo, Akershus og Hordaland.

Det er særlig når det gjelder tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker at det er et stort behov for en styrket og systematisk innsats. De

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

manglene mange av disse tiltakene lider av i dag, er et alvorlig rettssikkerhetsproblem. De barn og unge som har behov for denne type tiltak er i en svært utsatt situasjon, og feilplasseringer kan i verste fall føre til at ungdommen utvikler ytterligere problematferd. Det må føres en langt bedre faglig kontroll med de private tiltakene, og det faglige opplegget må vurderes grundig før barn blir plassert der. I høringsnotatet la derfor Barne- og familiedepartementet til grunn at det uavhengig av fremtidig organisasjonsmodell bør innføres en godkjenningsordning knyttet til spesifikke kvalitetskrav. Et slikt forslag ble sendt på høring i mars 2001 og fikk bred støtte fra høringsinstansene. I Ot.prp. nr. 103 (2000–2001) ble et forslag til lovendringer fremmet for Stortinget av regjeringen Stoltenberg. Forslaget ble samme høst trukket tilbake av regjeringen Bondevik på bakgrunn av utredningen om fremtidig organisering og behovet for å se disse spørsmålene i sammenheng.

Departementet la videre til grunn at det også er behov for forbedringer når det gjelder fylkeskommunens fosterhjemsvirksomhet, særlig den del av virksomheten som er knyttet til fosterhjem som tar i mot barn og unge med alvorlige atferdsvansker. Det har for det første vært stilt spørsmål ved om de fosterhjemmene som benyttes i tilstrekkelig grad har slike «særlige forutsetninger» som loven krever. For det andre er det forhold som tyder på at fosterhjemmene ikke får den bistand og støtte som de er avhengige av for å make den oppgaven de er satt til å utøve, fordi fylkeskommunene ikke har klart å bygge opp et tilfredsstillende støtte- og beredskapsapparat.

Det er også visse problemer knyttet til virksomheter for foreldre og barn (mødre hjem). I de færreste fylker er det et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for slike institusjoner. Disse institusjonene (som i det vesentligste er private) vil derfor ha behov for å inngå avtaler med flere fylker for å kunne basere seg på sikker drift. Det har vist seg at mange fylker vegrer seg mot å inngå slike avtaler, noe som igjen fører til mangel på slike tilbud mange steder i landet.

Dagens ansvars- og oppgavefordeling på barnevernområdet bryter med det finansielle ansvarsprinsipp som generelt er anbefalt innenfor offentlig forvaltning. Fordi det er kommunen som tar initiativet til plassering i tiltak utenfor hjemmet, som fylkeskommunen har ansvaret for å drive og finansiere, påføres fylkeskommunen utgifter som ikke nødvendigvis står i et rimelig forhold til den innflytelse fylkeskommunene har på beslutningene.

Presset på det fylkeskommunale tiltaksapparatet har blitt større de senere årene. I perioden fra

1993 har oppgavene knyttet til både fosterhjemmene og institusjonsvirksomheten økt betraktelig og kostnadene er fortsatt stigende. Institusjonsvirksomheten er særlig kostnadskrevende, men også alternative tiltak, i form av forsterkede fosterhjem, trekker store ressurser.

Aktuelle utfordringer og problemer i familievernet

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (1992–93) Familievernet, Oppgaver og forvaltning, pekte forbruker- og administrasjonskomiteen på at en fylkeskommunal tilknytning kunne innebære et svært ulikt tilbud fra fylke til fylke (Inns.S. nr. 157 (1992–93)). Det er kort tid siden lov om familievernkontorer trådte i kraft, og det er ennå ikke foretatt noen evaluering av den forvaltningsløsningen som ble valgt. I en evaluering av familievernet som ble lagt frem i 1998 (NIBR 1998:3) ble det imidlertid påvist store forskjeller mellom kontorene når det gjelder kapasitet, tilgjengelighet, prioriteringer og effektivitet. I rapporten ble det påvist at antall klientsaker per behandlerårsverk varierte sterkt mellom kontorene. Også fordelingen av tid brukt på ulike oppgaver varierte mellom kontorene, bl.a. når det gjaldt hvor mye tid de enkelte kontorer brukte til møter med andre instanser. Enkelte kontor hadde en lav profil og var lite kjent i befolkningen og i andre deler av hjelpeapparatet.

I de store byene er presset på familievernkantorene stort. Departementet la derfor i høringsnotatet til grunn at det fortsatt er behov for å styrke og samordne tjenesten. Det at nye grupper oppsøker familievernkantorene, samt de store endringer i samfunnsutviklingen og i samlivs- og familieformer, tilsier at familievernet må drive en bevisst fagutvikling for å kunne møte de utfordringer tjenesten stilles overfor. Det er bl.a. behov for økt kompetanse på mekling i saker der det er høyt konfliktnivå mellom foreldrene. Det er også nødvendig å øke kompetansen i forhold til familier med spesielle behov, og å styrke arbeidet med informasjon og formidling av familievernets tjenester, både overfor andre etater og til almenheten generelt. Som en spesialtjeneste bør familievernet også være på høyde med stadig omstrukturering og utvikling i resten av hjelpeapparatet.

Nye brukerbehov gjør det også særlig viktig å bruke kompetansen som andre tjenester innehar. På den måten vil familievernet selv stå bedre rustet til å ta imot disse gruppene, som for eksempel barn med funksjonshemninger. Samtidig skal familievernet være en viktig samarbeidspartner og leverandør av faglig kompetanse til andre deler av hjelpeapparatet.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Som et ledd i kompetanseutviklingen i familievernnet er det derfor ønskelig at samarbeidet med andre tjenester styrkes. Også for å skape et helhetlig forebyggende tilbud til foreldre og barn er det et mål å øke familievernets samarbeid med andre offentlige tjenester; både fylkeskommunale og kommunale, samt frivillig sektor. Dette gjelder bl.a. helsetjasjoner, lokalt barnevern, barnehager, foreldreveiledningstiltak og samlivstiltak. Det er således behov for en systematisk og sentralt koordinert faglig utvikling og kompetanseheving i familievernnet. Barne- og familiedepartementet har derfor laget en kompetanseplan for familievernnet. Planen skal vurderes og oppdateres regelmessig.

5.2.2 Høringsinstansenes syn – barnevern

Bare 19 av de til sammen 153 høringsinstansene som har avgitt høringsuttalelse, går inn for fortsatt fylkeskommunalt ansvar på barnevernområdet. Åtte av disse er fylkeskommuner og syv er kommuner. De øvrige høringsinstansene som går inn for fortsatt fylkeskommunalt ansvar er *Kommunenes Sentralforbund*, *Norsk helse- og sosiallederlag*, *YS* og *Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet*. En del av de høringsinstansene som går inn for fylkeskommunalt ansvar, gjør det fordi de ikke fullt ut kan slutte seg til de øvrige foreslåtte modellene eller mener at en eller flere av disse ikke er godt nok utredet. *Kommunenes Sentralforbund* mener at det på noe sikt kan være aktuelt å samle hele driftsansvaret for barnevernet (og familievernnet) på ett forvaltningsnivå ved å legge ansvaret til kommunene, men mener at dette bl.a. forutsetter at kommunene må gis rimelig tid til å forberede seg, for eksempel via ulike forsøk. Når det gjelder fortsatt fylkeskommunalt ansvar heter det bl.a. i høringsuttalelsen:

«Fylkeskommunalt ansvar er fortsatt en tilfredsstillende løsning, og en løsning som har vist seg å fungere. Fylkeskommunene har tatt et aktivt ansvar for barnevernet og familievernnet. Fylkeskommunene har gitt fylkesbarnevernet et faglig løft. Fylkeskommunene tredoblet i perioden 1993–2000 ressurstilførselen (målt i løpende krone-verdi) til barnevernet – en økning som ikke har vært kompensert økonomisk fra statens side.»

Norsk Helse- og Sosiallederlag går inn for den fylkeskommunale modellen i påvente av en nærmere utredning av den kommunale modellen. I høringsuttalelsen heter det bl.a.:

«Den modellen som etter NHSL's mening er den mest interessante – kommunal overtakelse

av fylkeskommunens oppgaver – er dessverre utredet minst. På tross av noen betenkeligheter knyttet til kommunistørrelse og befolkningsgrunnlag, samt vanskeligheter med å etablere gode interkommunale samarbeidsordninger, er det vår prinsipielle holdning at fylkeskommunens oppgaver innenfor barne- og familievernnet bør overføres til kommunene. Vi hadde derfor sett det som svært ønskelig at nettopp denne modellen hadde vært utredet langt grundigere. Vi vil sterkt anbefale at dette blir gjort. I påvente av en slik utredning bør en opprettholde den fylkeskommunale modellen med nåværende ansvars- og oppgavefordeling.»

Ikke alle høringsinstansene er enige i høringsnotatets beskrivelse av manglene i det fylkeskommunale barnevernet. Dette gjelder bl.a. enkelte kommuner som gir uttrykk for at de har vært godt fornøyd med den bistand de har fått fra fylkeskommunene. *Kommunenes sentralforbund* uttaler bl.a.:

«Høringsnotatets negative vurderinger av fylkeskommunens ivaretagelse av barnevernansvaret er uten dekning og dokumentasjon i realitet. Det er en grovt urettferdig nedvurdering av en fylkeskommunal innsats, som på en avgjørende måte har sikret barn i alle deler av landet rett hjelp til rett tid. På samme måte er høringsnotatets spekulasjoner om at fylkeskommunene heretter «vil rette sin oppmerksomhet og kompetanse mot andre sektorer og utfordringer» udokumenterte påstander.»

Mange av høringsinstansene er helt eller delvis enige i høringsnotatets beskrivelse av manglene i det fylkeskommunale barnevernet og oppgir dette som en del av begrunnelsen for å ønske en annen oppgavefordeling enn dagens. Dette gjelder bl.a. en forholdsvis stor andel av de kommunene som har avgitt uttalelse.

Asker kommune uttaler bl.a.:

«Vår oppfatning og vårt utgangspunkt i denne saken er, i samsvar med departementets, at fylkeskommunen ikke har evnet å etablere et tilstrekkelig stort og differensiert tilbud av barneverninstitusjoner, særlig i forhold til ungdom med alvorlige atferdsvansker, herunder i forhold til barn med sammensatt problematikk (elementer av omsorgsbehov, psykiatri og/eller rus). Heller ikke den bistanden fylkeskommunen er pålagt å yte kommunene ved plassering av barn utenfor hjemmet, har etter vår oppfatning vært tilfredsstillende. I forhold til fylkeskommunens rekruttering og formidling av fosterhjem er situasjonen i dag den at vårt kontor gjør mye av dette arbeidet selv.»

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Ørsta kommune uttaler:

«I Møre og Romsdal er det vår erfaring at tiltaksapparatet ikke fungerer godt nok i høve dei utfordringane ein møter i kommunane. Tiltaka ein endar opp med i ulike saker synest vere meir styrt av kva tiltak «som fins», enn dialog på tilrettelegging av behov. Tiltaksapparatet er dårleg differensiert og synest ikkje henge godt nok med i den problemutviklinga ein ser på det lokale planet. Av eige erfaring veit ein at det er store ulikskapar fylka i mellom. Vi meiner at denne modellen ikkje lenger er eigna til å møte stadig aukanda kompleksitet og krav til fleksibilitet i barnevernsakene.»

5.2.3 Høringsinstansenes syn – familievern

Bare 13 av de 113 høringsinstansene som har uttalt seg om fremtidig organisering av familievernet, går inn for fortsatt fylkeskommunalt ansvar. Av disse er syv fylkeskommuner og tre kommuner. De tre øvrige er *Kommunenes Sentralforbund*, *YS* og *Norsk Helse- og Sosiallederlag*. Ingen av de familievernkantorene som har uttalt seg går inn for fortsatt fylkeskommunalt ansvar. Mange av disse begrunner sitt standpunkt med at familievernet bør organiseres på samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten.

5.3 Den kommunale modellen

5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I departementets høringsnotat beskrives den kommunale modellen slik at de fylkeskommunale oppgavene på barnevern- og familievernområdet overføres til kommunal sektor.

Under forberedelses- og vedtaksprosessen for gjeldende barnevernlov ble det ikke eksplisitt vurdert om kommunene skulle overta det fylkeskommunale ansvaret på barnevernområdet. Men i NOU 1985:18 Lov om sosiale tjenester m.m., som utgjør tidlige forarbeider til gjeldende barnevernlov, drøftet Sosiallovutvalget kort fordeler og ulemper ved et eventuelt kommunalt ansvar for bl.a. barneverninstisusjonene. Det ble bl.a. vist til at ønsket om små institusjoner i nær tilknytning til klientens hjemmemiljø kunne være et argument for å revidere det fylkeskommunale ansvaret for institusjonene. Det ble antatt at en slik målsetting ville være enklere å realisere dersom ansvaret for institusjonsdriften ble forankret i kommunene. Det ble videre vist til at et kommunalt ansvar ville sikre bedre

samordning av tiltak i og utenfor institusjon i forhold til den enkelte klient. På den annen side viste utvalget til at de fleste kommuner er små, at små kommuner sjelden har tilstrekkelig klientgrunnlag for å drive bl.a. barneverninstisusjoner, og at samarbeid mellom kommuner erfaringsmessig er vanskelig å få til. Sosiallovutvalget konkluderte etter dette med at fylkeskommunalt ansvar for barneverninstisusjonene burde opprettholdes, og dette fikk som nevnt tilslutning både i departementet og senere i Stortinget.

Retningslinjer for desentralisering

Departementet viste i høringsnotatet til at i forbindelse med behandling av St. meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, har Stortinget forpliktet seg til at endringer i den statlige styringen og oppgavefordelingen skal bidra til å styrke kommunenes stilling i forvaltningen. Dette begrunnes med at innbyggernes identitet og tilhørighet til kommunene gjennomgående er sterk, og at kravene til nærhet og dialog, sammen med behovet for lokale tilpasninger, gjør at kommunene bør stå sentralt i gjennomføringen av viktige samfunnsoppgaver. Kommunene skal gis større frihet til å løse eksisterende oppgaver, samtidig som nye oppgaver desentraliseres fra staten eller fra fylkeskommunen.

Barne- og familiedepartementet fremholdt i høringsnotatet at argumenter som kan tale for overføring av ansvaret for oppgavene i det fylkeskommunale barnevernet og familievernet til primærkommunen er lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse.

På barnevernområdet er kommunen allerede i dag den viktigste aktøren. I høringsnotatet ble det pekt på at dersom alt utøvende ansvar kunne samles på kommunalt nivå, ville forvaltningsstrukturen bli enklere og mer oversiktlig. Denne løsningen ville dessuten være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, dvs. at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Et samlet kommunalt ansvar for finansiering og utforming av tiltaksapparatet i den kommunale barneverntjenesten ville kunne være en stimulans til bedre utnyttelse av de samlede ressursene. Det ville da bli lettere å se sammenheng mellom forebygging, hjelpetiltak og mer spesialiserte tjenester, og gi større lokal frihet til å prioritere innsatsen ut fra en helhetlig vurdering. Dessuten ville berøringsflatene mellom barnevern og familievern bli tydeligere.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Effektiviseringsgevinster ved desentralisering av oppgaver og myndighet til kommunene forutsetter at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å formidle de offentlige velferdsgodene på en effektiv måte. Selv om kommunene i løpet av de siste tiårene har fått ansvar for stadig flere og mer krevende oppgaver i det norske velferdssamfunnet, har kommuneinndelingen i hovedsak ligget fast. Som kjent er det i alt 434 kommuner i landet, med svært varierende innbyggertall. Bare 10 kommuner har over 50 000 innbyggere, og over halvparten har under 5 000 innbyggere. Per 1. januar 2001 var det i alt 158 småkommuner som hadde færre enn 3 000 innbyggere.

Fra kommunesektoren er det de senere årene uttrykt sterke ønsker om frihet fra å måtte iverksette nye statlige initiativ og tiltak, bl.a. fordi friheten til å ta egne initiativ innsnevres. Mange kommuner har også problemer med å rekruttere og beholde kvalifisert personale som er nødvendig på de forskjellige tjenesteområdene. Den kommunale barneverntjenesten er ett av flere krevende områder for kommunene. Her har mange kommuner allerede i dag problemer med å ivareta de oppgavene de er pålagt. Små kommuner har ofte ikke anledning til å ansette fagpersoner i heltidsstilling i den kommunale barneverntjenesten. De er derfor avhengige av at myndighetene på andre forvaltningsnivå kan gi råd og annen bistand når kommunene ber om det (Myrvold 2001:1, Hovik og Myrvold 2001:8, 2001:19).

I høringsnotatet pekte departementet på at et flertall av kommunene er for små til å etablere og drive barneverninstitusjoner med sikte på å dekke behovet til de barn og unge som hører hjemme i kommunen. Selv om antallet institusjonsplasserte barn og ungdom har økt de senere årene, dreier det seg totalt sett om et lite antall personer på landsbasis. Ved utgangen av år 2000 var i alt 1 140 barn plassert i barneverninstitusjon. Det er derfor verken realistisk eller ønskelig at alle kommuner skal etablere og drive egne tilbud.

Brukerne av familievernkontorene vil bare etterspørre denne tjenesten når de står i en kritisk livssituasjon, og departementet uttalte derfor i høringsnotatet at det neppe er realistisk at hver kommune skal ha et eget familievernkontor.

Løsninger basert på interkommunalt samarbeid og kjøp og salg av tjenester

Departementet fremholdt i høringsnotatet at dersom kommunene skal overta ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet og familievernet, vil det være behov for omfattende interkommunalt

samarbeid. På barnevernområdet vil det kunne føre til en reduksjon i andelen institusjoner i offentlig regi, og mer utstrakt kjøp av plasser i private institusjoner.

Departementet fremholdt videre at erfaringene så langt tyder på at det er vanskelig å etablere og vedlikeholde gode systemer for interkommunalt samarbeid. Spesielt på områder hvor oppgavene stiller store krav til løpende koordinering og samarbeid mellom de deltakende parter, kan det være vanskelig å få til kostnadseffektive løsninger. Lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse vil også trolig bli sterkt svekket. Frivillige samarbeidstiltak vil være basert på at de deltakende partene kommer frem til omforente beslutninger om vanskelige spørsmål bl.a. knyttet til lokalisering og kostnadsfordeling. I en kunnskapsoversikt fra Norsk institutt for by og regionalforskning (Myrvold 2001:1) fremgår det at det enkleste er å danne samarbeidsrelasjoner mellom jevnstore kommuner, og at interkommunale samarbeidsløsninger først og fremst blir benyttet i produksjon av konkrete og klart avgrensede oppgaver. På enkelte områder, bl.a. i den kommunale barneverntjenesten, har det så langt vært mest hensiktsmessig at små kommuner samarbeider med større. Samarbeidet er basert på at ansatte i små kommuner, uten fagfellesskap, har behov for veiledning og hjelp fra et større fagmiljø.

Kommunene i Norge har et svært varierende befolkningsgrunnlag og vil ha ulike interesser basert på geografisk beliggenhet. Hvor store samarbeidsenheter som ville være hensiktsmessige for interkommunalt samarbeid om etablering og drift, eventuelt også eierskap av spesialiserte barneverninstitusjoner, er vanskelig å anslå.

I kommunesektoren er det på mange områder blitt nokså vanlig å vurdere andre muligheter enn tradisjonell forvaltningsorganisering. Konkurransetsetting kan være et alternativ til organisering av tjenesteproduksjon som en integrert del av den kommunale forvaltningen. Særlig innenfor spesialisert tjenesteproduksjon kan organisering som forvaltningsorgan være vanskelig å forene med kravene om en tilpasningsdyktig og fleksibel organisasjon, og dermed også gjøre det vanskelig å sikre en effektiv ressursutnyttelse. Det kan da være hensiktsmessig at kommunen finansierer og bestiller tjenestene, mens selve tjenesteproduksjonen settes ut på anbud til andre offentlige eller private aktører. Forvaltningen av bestillerfunksjonen stiller imidlertid store krav til faglig kompetanse om bl.a. kontraktstyring, og departementet stilte i høringsnotatet spørsmål ved om de fleste kommuner vil ha tilstrekkelige økonomiske, faglige og administrative

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

ressurser til å ivareta et slikt ansvar. Departementet pekte også på at mange fylkeskommuner heller ikke har maktet å ivareta denne oppgaven på tilfredsstillende måte. Når dette har vist seg å være en vanskelig oppgave for fylkeskommunene, er det grunn til å anta at det ikke vil bli enklere for kommunene.

Når offentlige myndigheter på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå har ansvar for velferdstiltak som ikke drives i egen regi, reiser det spørsmål om hvordan de skal styre tilbudene og sikre at viktige samfunnshensyn blir ivare tatt. Departementet pekte i høringsnotatet på at det både på barnevern- og familievernområdet stilles krav om at ansvarlige myndigheter skal sikre et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Oppgaveløsningen på barnevernområdet er strengt regulert ut fra hensyn til barnas og foreldrenes rettssikkerhet. Et viktig spørsmålet her vil være hvor stor grad av «fristilling» av virksomheten som er forenlig med forsvarlig kontroll og oppfølging av at myndighetskravene etterleves.

For de største kommunene, som har et befolkningsunderlag tilsvarende eller større enn mange fylker, mente departementet at en overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og muligens også familievernområdet ville vært gjennomførbart i dag. Men med dagens kommunestruktur, kjennetegnet ved et stort antall småkommuner, er det grunn til å stille spørsmål ved de små kommunenes kompetanse og kapasitet til å overta det fylkeskommunale ansvaret.

5.3.2 Høringsinstansenes syn – barnevern

Det er til sammen 153 høringsinstanser som har uttalt seg om de fire ulike modellalternativene for barnevernet. Av disse er det bare 11 instanser som primært går inn for en kommunal modell. Blant disse er *fylkesmannen i Vestfold* og 7 kommuner.

Det er først og fremst de store kommunene som går inn for den kommunale modellen. Dette gjelder blant annet *Oslo, Bergen, Bærum* og *Drammen*. Etter *Oslo kommunessyn* vil den kommunale modellen gi det beste grunnlaget for å skape et helhetlig forebyggende og behandlende tilbud. Denne kommunen uttaler videre:

«Ikke minst innen det forebyggende området er nærhet til brukeren og brukernes nettverk og nærmiljø av avgjørende betydning.

For Oslo kommune er det viktig at Oslo med sine store utfordringer får utvikle en fleksibel tenkning om organisering av barnevernet. Det er viktig at Oslo fortsatt får drive sitt storby-

barnevern. Oslo har ansvar for både «kommunalt og fylkeskommunalt» barnevern og drifter landets største barneverntjeneste. Med den kompetanse som finnes i Oslo og det økede behov for tjenester innen barnevern og familievern har etter Oslo kommunes syn kommunen selv de beste forutsetninger for å kunne organisere og drive de samlede tjenestene innen områdene barnevern og familievern.»

Andre høringsinstanser som går inn for den kommunale modellen peker på at den vil være i samsvar med lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse, at den vil medføre bedre utnyttelse av de samlede ressurser, og at den imøtekommer det helhetlige ansvaret kommunen har for barn i barneverntiltak. Flere av disse høringsinstansene peker også på at den kommunale modellen vil være i samsvar med det finansielle ansvarsprinsipp.

Bergen kommune uttaler:

«I et økonomisk perspektiv blir differensierte og fleksible tiltak knyttet opp mot det finansielle ansvarsprinsipp best ivare tatt ved koordinering og samordning av tjenestene på samme forvaltningsnivå. På noe lengre sikt vil et samordnet barnevern være kostnadseffektivt. Videre vil utbygging av differensierte tiltak være en garanti i forhold til rettssikkerhet gjennom det at barnevernet kan tilby tilpassede og kvalitativt gode hjelpetiltak.»

Et flertall av høringsinstansene, herunder de fleste kommunene, mener imidlertid at det ikke vil være mulig for de små og mellomstore kommunene å overta ansvaret for de oppgavene fylkeskommunen i dag har på barnevernområdet. Disse høringsinstansene peker på at befolkningsgrunnlaget i de aller fleste kommuner er for lite, og at en slik løsning vil kunne føre til at det blir en svært ulik kvalitet i de forskjellige kommunenes barnevernarbeid. Det vil heller ikke være mulig å få tiltak som er differensiert nok i forhold til behovet. Flere av disse høringsinstansene er av den oppfatning at interkommunalt samarbeid er en driftsform som har vist seg vanskelig på bakgrunn av ulike interesser og varierende befolkningsgrunnlag, og at interkommunalt samarbeid uansett ikke vil være tilstrekkelig til å avhjelpe de problemer kommunene ville stå overfor.

Malvik kommune uttaler:

«Det vil ikke være mulig for kommunen alene å sikre god nok tilgjengelighet på kvalitativt gode omsorgstilbud. Også i forhold til hjelpetiltak i hjemmene vil kommunen ha behov for tilgjen-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

gelig spisskompetanse utenfra. Selv ved utstrakt interkommunalt samarbeid vil kommunene ha vanskeligheter med å bygge opp et fleksibelt, tilgjengelig og kvalitetssikret tiltaksapparat. Den kommunale modellen vil ikke tilfredsstillende formålet med å sikre kvalitativt bedre og mer likeverdig tilbud til befolkningen i alle deler av landet.»

Fylkesmannen i Troms uttaler:

«De fleste av våre kommuner har fra 0,5 – 1,5 stillingshjemler i barneverntjenesten, ofte med ansvar også for kommunens sosialtjeneste. Kommunene våre vurderes derfor generelt sett som lite i stand til å påta seg flere oppgaver. Den kommunale barneverntjenesten har i tillegg et stort behov for å rådføre seg med og samarbeide med personell utenfor kommunens grenser, som har tilstrekkelig «faglig avstand» til de saker man tar opp.»

Denne fylkesmannen påpeker også at det vil «kunne oppstå spørsmål om de ulike kommuner/kommunegrupperinger vil «avgi» fosterhjem eller evt. institusjonsplasser til andre kommuner i eller utenfor fylket. Slik faglig «proteksjonisme» vil sannsynligvis ikke oppstå om man har en fylkes- eller regiondekkende organisasjon, som etter behov kan tildele institusjonsplasser eller fosterhjem uten særlige lokale hensyn og vurderinger.»

Fylkesmennene har ansvaret for tilsynet med kommunenes barneverntjeneste, og derved førstehånds kunnskap om kommunenes kapasitet i barnevernsarbeidet. 92 % av fylkesmennene mener at staten bør overta fylkeskommunenes oppgaver på barnevernområdet.

Fylkesmannen i Aust-Agder fremhever også behovet for at det innføres kvalitetskrav og godkjenningsordning av barneverninstitusjoner så raskt som mulig, og at dette ikke vil være mulig ved innføring av den kommunale modellen.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) uttaler:

«Det er vanskelig å se at situasjonen som lå til grunn for tidligere overføring til fylkeskommunene, er endret slik at det gir grunnlag for nå å tilbakeføre dem til kommunene. Tvert i mot: behovene – og kravene til varierte tiltak og tiltakskjeder – er økt, og metodeutvikling stiller større krav til spesialisert faglig erfaring. Denne ble forutsatt ytet fra fylkeskommunene til kommunene. I store deler av landet er det neppe realistisk å få dette til ved utvidet interkommunalt samarbeid.»

5.3.3 Høringsinstansenes syn – familievern

Det er til sammen 111 høringsinstanser som har uttalt seg om de ulike modellalternativene for familievernet. Av disse er det bare 11 instanser som primært går inn for en kommunal modell. Blant disse er 9 kommuner. Det er først og fremst de større kommunene som går inn for den kommunale modellen. Dette gjelder blant annet *Oslo, Bergen, Bærum, Sandefjord, Sarpsborg* og *Drammen*. Som for barnevernet legger de høringsinstansene som ønsker å legge dagens fylkeskommunale ansvar for familievernet til kommunene, vekt på lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse og at en slik modell vil føre til bedre utnyttelse av de samlede ressurser. Noen høringsinstanser mener også at familievernet bør ligge på samme forvaltningsnivå som andre hjemmebaserte tiltak.

Drammen kommune uttaler:

«I flere kommuner foregår planlegging og etablering av såkalte familiesentraler (eller liknende konstellasjoner). Disse vil kunne inkludere tjenesten som i dag ytes fra familievernkontorene, slik at familiens behov sett ut i fra barnas perspektiv, bedre kan imøtekommes. Gjennom en slik organisering vil kompetansen fra helsepersonell, sosialarbeidere, pedagoger, familierapeuter, jurister og psykologer kunne ha et mer helhetlig perspektiv.»

Sarpsborg kommune uttaler:

«Ved at familievernkontoret og barneverntjenester blir sett på som en kommunal spesialisttjeneste med høy faglig kompetanse, vil dette sikre muligheten for å arbeide helhetlig og samordnet på et tidlig tidspunkt. Flere av de sakene barneverntjenesten i dag arbeider med, kunne latt seg raskere endret og bedret ved tettere samarbeid med familievernkontoret, særlig overfor barn som lever i et konfliktfylt forhold til sine foresatte og sitt sosiale nettverk.»

Flere av de instansene som går inn for den kommunale modellen peker på at kommunestrukturen i Norge gjør at mange kommuner vil være avhengig av interkommunale løsninger.

Et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om den kommunale modellen, mener imidlertid at det vil ikke vil være praktisk mulig å forankre familievernet i enkeltkommuner eller i interkommunale løsninger. Disse høringsinstansene legger vekt på at familievernet trenger en enhetlig faglig og organisatorisk styring, og at en oppsplitting av tjenesten til mange organisatoriske enheter vil skape større ulikheter og svakere fagmiljøer.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Romerike Familievernkontor uttaler:

«Familievernet trenger kontorer av en viss størrelse for å kunne fungere godt med hensyn til teamarbeid og faglig utvikling. Det vil bli for små enheter om hver kommune skal ha sitt familievernkontor og det vil bli problemer å fylle stillingene med kvalifiserte fagpersoner. Det vil derfor være behov for et omfattende interkommunalt samarbeid. Dette kan bli svært vanskelig å gjennomføre, og det kan bli store problemer/konflikter knyttet til lokalisering og kostnadsfordeling. Vi er redd en overføring av familievernet til kommuner vil føre til en flukt av dyktige fagfolk vekk fra familievernet.»

5.4 Ansvarsdelingsmodellen

5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet beskrev departementet en ansvarsdelingsmodell hvor det fylkeskommunale ansvaret på barnevernområdet fordeles mellom stat og kommune. Både stat og kommune vil derved få nye ansvarsområder i forhold til dagens oppgavefordeling. Når det gjelder fylkeskommunens oppgaver på familievernområdet, er det ikke mulig å dele disse. Ansvaret for disse oppgavene må derfor forankres enten i staten, fylkeskommunene eller i kommunene. Ansvarsdelingsmodellen gjelder derfor bare barnevernet.

Dersom de fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet skal deles mellom stat og kommune, må det tas uttrykkelig stilling til etter hvilke skillelinjer ansvarsfordelingen skal trekkes og hvilke oppgaver henholdsvis stat og kommune skal overta ansvaret for. Departementet skisserte to mulige løsninger:

Alternativ 1: Skille mellom omsorg og behandling

Ett alternativ kunne være å etablere et skille mellom omsorgstiltak på den ene siden og mer behandlingsrettede tiltak på den andre. Departementet uttalte i høringsnotatet at det hensynet som først og fremst taler for en slik deling er at oppgavene i det fylkeskommunale barnevernet har visse kontaktflater både til spesialisthelsetjenesten og de spesialiserte delene av tiltaksapparatet på sosialsektoren. Fordelen ved et sterkere samarbeid mellom disse tjenesteområdene kan tale for at disse tjenestene fortsatt bør være forankret på samme forvaltningsnivå. Ansvars- og oppgavedelingen på barnevernområdet er i utgangspunktet lite tilpasset den organiseringen som er mest vanlig i helse- og

sosialsektoren. Dersom ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene skulle deles mellom stat og kommune etter lignende retningslinjer som i øvrige deler av helse- og sosialsektoren, ville dette imidlertid nødvendiggjøre til dels store endringer også i disse tjenestenes organisering og faglige profil.

Departementet la imidlertid til grunn at det ut fra brukergruppens behov, og slik det fylkeskommunale tiltaksapparatet er utformet i dag, vil være vanskelig å skille mellom omsorgstiltak og mer spesialiserte utrednings- og behandlingstiltak. De aller fleste av de barn og unge som har behov for fylkeskommunale barneverntiltak, har et omsorgsbehov. En del av disse har i tillegg et behov for mer spesialiserte tjenester. De fylkeskommunale barneverntiltakene er utformet for å kunne ivareta disse barnas sammensatte behov. I dag har mange «ordinære» institusjoner særskilte utredningsplasser og akutt plasser. Spesielt når det gjelder tilbud for ungdom med atferdsvansker benytter fylkeskommunen et mangfold av tiltak, herunder egne langtids-, korttids-, krise- og utredningsinstitusjoner, samt «behandlingsinstitusjoner» og fosterhjem med spesielle forutsetninger. Det finnes en rekke private krise- og utredningsinstitusjoner og et stort antall private langtidsinstitusjoner og bo-/arbeidskollektiver i tillegg til de fylkeskommunale tiltakene. Felles for en del av de fylkeskommunale og private institusjonene/tiltakene som tar imot barn/ungdom med alvorlige atferdsvansker, er at de ofte også tar imot ungdommer på andre lovgrunnlag, både som kortvarige hjelpetiltak og som omsorgstiltak.

Noen av de barna som har behov for tiltak fra barnevernet har samtidig et behov for psykiatrisk behandling. Det er ingen barneverninstitusjoner som driver slik medisinsk behandling. Den behandling som foregår i barneverninstitusjonene er av sosialpedagogisk karakter. Enkelte barn som mottar barneverntiltak er derfor i perioder plassert i barne- og ungdomspsykiatrisk institusjon eller mottar poliklinisk behandling. Det er imidlertid en kjensgjerning at noen barn ikke får dekket sine behandlingsbehov. Dette skyldes barne- og ungdomspsykiatriens kapasitetsproblemer og inntaksregler. Barn som omfattes av barnevernloven burde på samme måte som andre barn i større grad få hjelp fra barne- og ungdomspsykiatrien. Disse forholdene vil trolig bli bedret etter hvert som barne- og ungdomspsykiatrien bygges ut.

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at nye samarbeidsløsninger mellom spesialisthelsetjenesten og barnevernet må baseres på en felles forståelse av tjenestenes spesielle forutsetninger og mål. Det er store forskjeller mellom barnevernet på

den ene siden og spesialisthelsetjenesten på den andre. Spesialisthelsetjenesten, som fra 2002 er organisert i statlige helseforetak, skal dekke befolkningens behov for spesialisthelsetjenester, mens barneverntiltakene først og fremst skal ivareta barn og unges omsorgsbehov. Selv om både barnevernet og barne- og ungdomspsykiatrien er innrettet mot å hjelpe barn og unge som har problemer, dreier det seg om tjenester med ulik faglig innretning og mål. Barne- og ungdomspsykiatrien er basert på frivillighet og har diagnostisering og behandling som sine hovedoppgaver. Når det gjelder plassering i psykiatrien er det den faglige ledelsen ved institusjonen som er ansvarlig for inntak. Med hensyn til plassering på barneverninstitusjon, kan ikke institusjonen avvise noen på faglig grunnlag dersom plasseringen er vedtatt i henhold til barnevernloven.

Departementet konkluderte i høringsnotatet med at det faktisk at en del av de barna som har behov for barnevernets tjenester også har behov for spesialisttjenester, herunder tjenester fra barne- og ungdomspsykiatrien, ikke bør endre innholdet av de delene av barnevernets tiltaksapparat som i dag er lagt til fylkeskommunen. Disse tiltakene bør også i fortsettelsen være innrettet på å sikre barn og unge som ikke kan bo hjemme et godt omsorgstilbud i en institusjon eller et fosterhjem.

Alternativ 2: Skille mellom frivillige tiltak og tvangstiltak

I høringsnotatet ble det beskrevet en alternativ fordeling av oppgavene mellom stat og kommune som ville være å etablere et skille mellom frivillige tiltak på den ene side, og tvangstiltak på den annen side. Et slikt skille ville innebære at kommunen fikk ansvaret for å sørge for alle frivillige tiltak, dvs tiltak som forutsetter et nært samarbeid mellom barneverntjenesten, den aktuelle institusjonen/fosterhjemmet og foreldrene. Kommunen har etter gjeldende rett ansvaret for å sørge for frivillige tiltak i hjemmet, og ville i tillegg få ansvaret for å sørge for institusjons- og fosterhjems plasser ved frivillig plassering utenfor hjemmet. Staten ville få ansvaret for alle plasseringer som barnet eller familien motsetter seg, dvs et ansvar for å sørge for institusjons- og fosterhjems plasser som forutsetter tvangsvedtak. Tvangstiltak etter barnevernloven er et svært dramatisk virkemiddel som bare skal benyttes når situasjonen for barnet er alvorlig og ikke kan avhjelpes med frivillige tiltak. Slike tiltak er kanskje det mest alvorlige inngrep i den private rettssfære som kan vedtas av offentlige myndigheter. Slike tvangstiltak kan både være begrunnet med foreldrenes

manglende omsorgsevne og/eller barnets egen atferd og innebærer derfor ikke at det etableres et skille mellom omsorgstiltak på den ene siden og mer spesialiserte opplærings- eller sosialpedagogiske behandlingstiltak på den andre siden.

På grunn av disse tvangstiltakenes inngripende karakter, og behovet for rettsikkerhet for barn og foreldre, har det vært bred politisk enighet om at myndigheten til å ta avgjørelser i slike saker ikke skal ligge på kommunalt nivå. Det er de statlige fylkesnemndene som er gitt vedtaksmyndighet i disse sakene etter forslag fra de kommunale barneverntjenestene. Departementet fremholdt i høringsnotatet at rettsikkerhetshensyn tilsier at staten også bør ha et ansvar for at de tiltakene som settes inn etter at tvangsvedtak er truffet er både faglig og rettsikkerhetsmessig forsvarlige. Dette bør gjelde uavhengig av om formålet med plasseringen er å gi barnet omsorg eller et mer spesialisert behandlings/opplæringstilbud, eller en kombinasjon av begge deler. I alle disse tilfellene kan feilplasseringer eller plasseringer som på annen måte ikke er egnet til å ivareta det enkelte barns behov, ha svært negative konsekvenser for barnet.

I høringsnotatet ble det pekt på at et slikt utvidet kommunalt ansvar ikke i seg selv vil medføre store problemer for de største kommunene. Modellen innebærer at kommunene vil få et generelt ansvar for alle frivillige hjelpetiltak, uavhengig av om barnet skal plasseres i institusjon eller fosterhjem. Fordelen ved en slik løsning vil være at den kommunen hvor barna og ungdommene hører hjemme, vil få et helhetlig ansvar for alle hjelpetiltak – noe som igjen ville kunne stimulere kommunene til økt bruk av hjemmebaserte hjelpetiltak fremfor tiltak utenfor hjemmet. En annen fordel er at slike tiltak i større grad ville kunne etableres i barnets lokalmiljø og stimulere til ytterligere nært og forpliktende samarbeid mellom de involverte parter. Motforestillingene til denne ansvarsdelingsmodellen er først og fremst knyttet til usikkerhet med hensyn til kommunenes evne til å ivareta ytterligere oppgaver på barnevernområdet, spesielt de mindre kommunene. Dette kan tenkes å føre til et press mot det statlige tiltaksapparatet og økt bruk av tvangstiltak fremfor frivillige tiltak.

Barn og unge som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i § 4–4 femte ledd har nok i utgangspunktet mindre problembelastning enn de som plasseres på grunnlag av tvangsvedtak. Også disse barna har imidlertid ulike behov og til dels sammensatte problemer. Det ble derfor i høringsnotatet påpekt at ansvar for disse tiltakene vil stille krav til blant annet «bestillerkompetanse» i kommunene. Også når det gjelder faglig kompetanse vil det

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

stilles store krav til kommunene fordi de frivillige tiltakene bør omfatte et mangfold av tiltak både i forhold til aldersspenn og ulike behov hos brukerne.

5.4.2 Høringsinstansenes syn – barnevern

Av de 153 høringsinstansene som har uttalt seg om de fire ulike modellalternativene for barnevernet er det bare 10 som går inn for ansvarsdelingsmodellen. Åtte av disse høringsinstansene er kommuner.

Noen av de instansene som går inn for modellen legger vekt på at frivillige tiltak bør utøves i kommunen slik at de kan iverksettes i eller nær barnets hjemmemiljø. Staten bør på sin side ha ansvaret for tvangstiltak og spesialiserte behandlingstiltak.

Rygge kommune uttaler:

«Rygge kommune mener at en modell, hvor kommunen har ansvar for frivillige tiltak og staten ansvar for tvangstiltak, fremstår som mer ryddig og korrekt i forhold til tradisjonell norsk forvaltningspraksis. Ved tvangsplasseringer er det fylkesnemnden som fatter vedtak på bakgrunn av parter bestående av kommune og privat part og det er dermed naturlig at dette holdes utenom kommunens ansvarsområde praktisk sett.

Ved frivillige tiltak er det kommunen som burde ha full oversikt og styring både i forhold til økonomi og faglig innhold i tiltak. Dette gjør at man sammen med resten av kommunen og foreldrene/ungdommen kan jobbe mer helhetlig for å sikre at ungdommen/barnet kan forbli i nærmiljøet og også sammen med sine foreldre hele tiden. Rygge kommune mener at barneverntjenestens samordnede, koordinerende og helhetlige rolle må vektlegges mer ansvar for å sørge for at barn med ulike behandlings og omsorgsbehov får den hjelpen de har behov for.»

Tre av de høringsinstansene som går inn for en modell hvor ansvaret deles mellom stat og kommune, mener at oppgavene bør deles på en annen måte enn skissert i høringsnotatet. En av disse mener at kommunen bør ha ansvaret for å sørge for fosterhjem der barn plasseres etter samtykke, mens staten bør ha ansvaret for å sørge for fosterhjem der barn plasseres etter tvangsvedtak samt å sørge for alle typer institusjonsplasser. De to andre instansene mener at staten bør ha ansvaret for institusjonsdrift, mens det øvrige ansvaret legges til kommunen.

Langt de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om ansvarsdelingsmodellen fraråder en slik organisering. En av grunnene til dette er at mange

mener kommunene ikke er i stand til å påta seg nye oppgaver. En annen grunn som fremheves av svært mange, er at en slik løsning vil føre til gråsoner og kan medføre uklar/usikker oppgavefordeling og ansvarspulverisering. En fordeling av oppgavene der kommunene får ansvaret for frivillige tiltak mens staten får ansvaret for tiltak basert på tvangsvedtak kan også medføre økt bruk av tvang. Det fremheves også at denne løsningen gir lite rom for helhetstenkning blant annet fordi at grunnlaget for en plassering kan endre seg flere ganger.

Barneombudet uttaler:

«Et barns behov for tiltak og tiltakets art kan være det samme om det er et frivillig tiltak eller tvangstiltak. Barnets beste skal alltid være i sentrum, og hvem som har ansvaret for institusjonen skal ikke være avhengig av om det er fattet tvangsvedtak eller frivillig vedtak. Det viktige er at det finnes et godt egnet tilbud tilpasset det enkeltes barns behov. Barneombudet mener det er vanskelig for våre relativt små kommuner å ha slike tilbud tilgjengelige.»

Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere uttaler:

«Ansvarsdelingsmodellen forutsetter et skille mellom omsorg og behandling eller hjelpetiltak og tvangsvedtak. Dette er ikke hensiktsmessig og lite i tråd med de reelle problemene barn og unge skal hjelpes med. Det blir også for mange aktører som skal ha ansvar, og prinsippet om like rettigheter uavhengig av bosted vil bli vanskelig å realisere med en delt modell.»

5.4.3 Høringsinstansenes syn – familievern

Det er ikke mulig å dele fylkeskommunens oppgaver på familievernområdet. Ansvaret for disse oppgavene må forankres enten i staten eller i kommunene. Ansvarsdelingsmodellen ble derfor i høringsnotatet ikke drøftet i forhold til familievernet, og ingen høringsinstanser har således kommentert denne modellen for familievernets del.

5.5 Den statlige modellen

5.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Den statlige modellen innebærer en samlet overføring av det fylkeskommunale sektoransvaret på barnevern- og familievernområdet til staten.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at noen av de problemene og utfordringene som er knyttet til fylkeskommunenes virksomhet på barnevernområ-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

det, og da særlig når det gjelder institusjonsomsorgen, har sammenheng med at befolkningsgrunnlaget i fylkene ikke er stort nok for etablering av et tilstrekkelig differensiert omsorgs- og behandlingstilbud. Utviklingen til nå viser at det er vanskelig å sikre et likeverdig tilbud i alle deler av landet, uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne institusjonsetableringen. Det ble vist til at både for familievernet og barnevernet ville et utvidet statlig ansvar for tjenestene understreke at det er et nasjonalt ansvar å sørge for at befolkningen får et mer likeverdig tilbud.

Det ble videre lagt til grunn at statlige myndigheter vil ha gode forutsetninger for og virkemidler til å videreutvikle tjenestene. Både når det gjelder barnevernet og familievernet er det behov for styring og kontroll med deler av virksomheten. Dette gjelder særlig institusjonsvirksomheten i barnevernet, der det er nødvendig med forbedringer både når det gjelder etablering, drift og faglig innhold. Sentrale beslutninger vil kunne gi grunnlag for å utvikle et bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettssikkerhet blir ivaretatt, sørge for en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplassene og sikre effektiv bruk av de ressursene som settes inn.

Det ble i høringsnotatet også vist til at et viktig argument for samlet statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet og familievernet, er at oppgaver med store kontaktflater mot hverandre bør organiseres på samme forvaltningsnivå. Det er en kjensgjerning at en del av barnevernets klienter har behov for spesialiserte tjenester i tillegg til det som legges til rette i det kommunale hjelpeapparatet. Når ansvaret for spesialisthelsetjenesten overføres til staten, er det viktig at annenlinjetjenesten i barnevernet er organisert på samme forvaltningsnivå. Et samlet statlig ansvar vil i seg selv ha betydning for å forebygge situasjoner der forskjellige aktører skyver ansvar over på hverandre, med de uheldige følger det kan ha for vanskeligstilte barn og unge som ikke får den hjelpen de har krav på. Også familievernet har behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, spesielt når det gjelder fagutvikling.

Argumenter som taler mot en statlig overtakelse er de samme som de som taler for kommunal overtakelse, det vil si lokaldemokratiske hensyn knyttet til selvstyre og deltakelse, samt at en statlig overtakelse innebærer et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp.

En statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevern- og familievernområdet, reiser spørsmål om hvilken tilknytningsform som er egnet for disse oppgavene. Departementet la i hø-

ringsnotatet til grunn at forvaltningsorganisering var det mest nærliggende valget både for en eventuell statlig virksomhet på barnevernområdet og familievernområdet, og at foretaksorganisering ville trenge en særlig begrunnelse.

5.5.2 Høringsinstansenes syn – barnevern

Et stort flertall av høringsinstansene går inn for en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet. Som tidligere nevnt har 153 høringsinstanser avgitt realitetsuttalelse til forslagene om fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet. Av de 127 høringsinstansene som har tatt stilling til valg av modell, går 87 inn for en overføring av oppgavene til staten. De resterende 40 høringsinstansene fordeles seg mellom de tre øvrige alternativene. Blant de 87 høringsinstansene som går primært inn for statlig overtakelse er 34 kommuner, åtte fylkeskommuner og 11 fylkesmenn. Andre høringsinstanser som går inn for denne modellen er bl.a. *Barneombudet, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere, Norsk barnevernsamband, Norsk Fosterhjemsforening, Norsk Psykologforening, Redd Barna og Den Norske Advokatforening.*

Mange av de høringsinstansene som går inn for den statlige modellen er opptatt av behovet for å sikre et godt, likeverdig og/eller tilstrekkelig differensiert tiltaksapparat for hele landet, og mener at dette bare eller best kan sikres ved statlig overtakelse.

Hol kommune uttaler bl.a.:

«Det er den statlige modellen som virker som den beste løsningen av de fire. Argumentasjonen for denne modellen virker troverdig, samtidig som lokalsamfunnet vil kunne ha større trygghet i, at det faglige tilbudet ville være tilsvarende i alle landets kommuner. Likt tilbud, regional styring, bedre ivaretagelse av ansatte og best mulighet for fagutvikling. Bedre oversikt over og kontroll på private institusjoner.»

Asker kommune uttaler bl.a.:

«Under sterk tvil, har vårt kontor falt ned på det standpunkt at staten i hovedsak er det forvaltningsnivå som har de beste forutsetningene for å virkeliggjøre de målene som er knyttet til den virksomheten som i dag tilligger det fylkeskommunale barnevernet, samt for å møte dens fremtidige utfordringer. Vi mener at staten med sine styringsmuligheter har bedre forutsetninger for å etablere et likeverdig og ikke minst differensi-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

ert nok tiltaksapparat i hele landet. Den problematikk barnevernets barn sliter med er av så ulik karakter og ofte så sammensatt at den enkelte fylkeskommune, og i enda mindre grad den enkelte kommune, i liten grad har muligheter til å etablere det institusjonstilbud som er nødvendig for å dekke disse barnas behov. Ved at staten overtar ansvaret for etablering og drift av slike institusjoner antas det at man får et bedre helhetsperspektiv på institusjonsbehovet, og dertil i større grad vil kunne få overført de midler som er nødvendige for å drive et forsvarlig barnevern.»

Kongsvinger kommune uttaler:

«Barneverntjenesten mener at en statlig overtaking av fylkeskommunens oppgaver er den mest hensiktsmessige modellen i forhold til de nasjonale lokale- og brukermessige mål og krav som settes/stilles. Et samlet statlig ansvar kan være med på å forebygge at de ulike tjenestene skyver ansvaret over på hverandre, samt at man får et mer likhetsprinsipp der tilbudet er tilgjengelig uavhengig av geografi.»

FO (Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere) uttaler:

«Det er nødvendig å sikre et mer likeverdig institusjonstilbud i hele landet, og erfaringen med dagens organisering viser at det er vanskelig å oppnå dette uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne institusjonsetableringen.»

Fylkesmannen i Nordland uttaler:

«Fylkesmannen mener at det er et nasjonalt ansvar å sikre at befolkningen får et likeverdig tjenestetilbud innen barnevernet. Sentrale beslutninger vil kunne gi grunnlag for å sikre at barna og foreldrenes rettssikkerhet blir bedre ivarettatt, samt sørge for en god geografisk fordeling og et mer differensiert institusjonstilbud. Sentrale beslutninger vil også gi grunnlag for en bedre samordning av tjenestene samt bedre utnyttelse av ressursene.»

Mange av de høringsinstansene som går inn for den statlige modellen peker på at mange barn og unge som mottar tiltak fra barneverntjenesten, samtidig har behov for bistand fra spesialisthelsetjenesten, og da særlig fra barne- og ungdomspsykiatrien. Det vises til at dette nødvendiggjør samarbeid mellom de ulike tjenestene, og at slikt samarbeid best kan ivaretas ved at fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet overføres til samme forvaltningsnivå som spesialisthelsetjenesten; staten.

Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler bl.a.:

«Det har i lang tid vært en utfordring og frustrasjon for barnevernarbeidere i forhold til å arbeide med barn og unge som, i tillegg til en barneverninstitusjon av sosialpedagogisk karakter, trenger andre former for hjelp som for eksempel psykiatrisk behandling. De ulike profesjonene og tilnærmingen til problemstillingene rundt den enkelte ungdom/barn er ofte sett ut fra profesjonenes ideologi, holdning og kultur på området. Dette gir ungdom og barn et tilbud som ikke er helhetlig sett i forhold til behovet. Det er innført krav om individuelle planer i arbeidet med psykiatriske pasienter blant annet for å få de ulike profesjoner til å samarbeide om felles bruker. Dette perspektivet bør også integreres i forhold til profesjoner som arbeider med barn/unges behov for tiltak og behandling.

En del barn og unge som er plassert i barneverninstitusjoner har store psykiske problemer. Som departementet har omtalt på side 44 i høringen, er barne- og ungdomspsykiatrien basert på frivillighet og har diagnostisering og behandling som sine hovedoppgaver. Barneverninstitusjoner kan ikke avvise barn/unge med store psykiske lidelser, dersom plasseringen er vedtatt i henhold til barnevernloven. Ved plassering av barn/unge i psykiatrien er det imidlertid opp til faglig ledelse å vurdere inntak. Dette vil være et område som statlige myndigheter må ta på alvor og vurdere i forhold til at det skal tas et overordnet grep for å gi barn/unge et tilfredsstillende tilbud.

I offentlig sektor er samhandling mellom nivåene og forskyvning av ansvar et relativt kjent problem. Det vil ved innføring av en statlig modell være en forutsetning at disse utfordringene tas på alvor, og at det legges til rette for samhandling, samarbeidsavtaler og rundskriv som i størst mulig grad ivaretar utfordringene. Det vil i tillegg til rundskriv og avtaler være en utfordring å få løsningen til å fungere i praksis slik at samhandling blir integrert og ivarettatt av statlige og kommunale aktører.»

De høringsinstansene som går i mot statlig overtakelse, går enten inn for et av de andre alternative forslagene eller har ikke tatt klart stilling til noen av alternativene. De viktigste innvendingene mot statlig overtakelse, er at en slik løsning vil være i strid med lokaldemokratiske prinsipper og/eller at den foreslåtte statlige modellen fremstår som sentralisert og/eller byråkratisk, samt at den bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. En del uttrykker også bekymring for at statlig overtakelse vil føre til større avstand mellom førstelinjetjenesten og annenlinjetjenesten. *Fylkesmannen i Vestfold* uttaler bl.a.:

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

«Vi mener den statlige modellen, slik den fremstår, vil øke avstanden til den kommunale barneverntjenesten og vanskeliggjøre det tette samarbeidet i enkeltsakene som må utøves mellom kommunen og den instans som er tiltaksansvarlig (stat). Dersom det statlige forvaltningsorganet skal kunne bistå kommunene, vil det kreve god kjennskap til kommunene. Vi ser det som lite funksjonelt at staten skal drive et stort antall små barneverninstitusjoner rundt om i landet, og advarer mot utvikling av større institusjoner. Vi mener denne modellen vil videreføre konfliktområder og uheldige vridningseffekter som vi nå ser ved den fylkeskommunale modellen. Den vil heller ikke sikre et tettere og mer forpliktende samarbeid med spesialisthelsetjenesten.»

5.5.3 Høringsinstansenes syn – familievern

111 høringsinstanser har uttalt seg om familievernets organisering, hvorav 102 instanser har tatt stilling til valg av modell. 78 av disse går inn for den statlige modellen. Dette gjelder blant annet 20 kommuner, 7 fylkeskommuner, 11 fylkesmenn og 14 familievernkontorer. Også *Kirkens Familievern, Offentlige Familievernkontorers Organisasjon*, 6 bispedømmeråd og Kirkerådet støtter denne modellen.

De som går inn for en statlig modell mener at en slik organisering vil understreke at det er et nasjonalt ansvar å sørge for at hele befolkningen får et likeverdig tilbud. Samarbeidshensyn tilsier etter disse instansenes oppfatning at familievernet og barnevernet bør forankres på samme nivå som spesialisthelsetjenesten og deler av rusmiddelomsorgen. Det blir også vist til at et samlet statlig ansvar for tjenestene kan forebygge at utsatte barn, unge og deres familier blir kasteballer mellom de ulike tjenester og systemer.

Landsstyret i Kirkens Familievern uttaler:

«Den statlige modellen understreker et nasjonalt ansvar for at familievernet finnes. Høringsnotatet fremhever departementets ansvar og mulighet for å sørge for å gi befolkningen et likeverdig tilbud. Denne modellen vil være tilpasset organiseringen av andre tjenester med stor kontaktflate til familievernet, bl.a. spesialisthelsetjenester, deler av barneverntjenesten og rusmiddelomsorgen.

En statlig organisering vil slik vi ser det gi de beste forutsetninger for en stabil og forsvarlig økonomi til det enkelte kontor, ivaretagelse av en god fagutvikling og slik best mulig kunne sikre et godt tjenestetilbud.»

Kirkens Familievernkontor Uranienborg uttaler:

«Av de fire aktuelle modellene har etter vår vurdering den statlige de beste forutsetninger for å

sikre befolkningen et likt tilbud på tvers av fylkesgrenser. Den har mulighet for å gi en mer forutsigbar og lik økonomi for kontorene, sikre den todelte eierstrukturen og mangfoldet i familievernet, og bidra til å styrke samhold og identitet og den faglige kompetanseutvikling i en så liten tjeneste som familievernet er. Dette vil gi ansatte roligere, tryggere og bedre arbeidsforhold og være medvirkende til at befolkningen totalt får et bedre tilbud.»

De høringsinstansene som ikke går inn for den statlige modellen, herunder 7 fylkeskommuner, peker blant annet på at den vil være i strid med lokaldemokratiske prinsipper, og er kritiske til den sentraliseringen og maktkonsentrasjonen de mener ligger i forslaget til statlig modell.

5.6 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener, i likhet med et stort flertall av høringsinstansene, at fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet bør overføres til staten.

Høringsnotatets øvrige alternative forslag til fremtidig organisering har hver for seg fått liten tilslutning.

Når det gjelder fortsatt fylkeskommunalt ansvar på barnevernområdet er det bare 19 av totalt 153 høringsinstanser som går inn for dette alternativet. Av disse er det 8 fylkeskommuner. På familievernområdet er de tilsvarende tallene 13 av 113, herunder 7 fylkeskommuner. Departementet legger vekt på at fylkeskommunene ikke i tilstrekkelig grad har maktet å ivareta sine oppgaver på barnevernområdet på en fullt ut tilfredsstillende måte, noe mange av høringsinstansene har sagt seg enige i. At en del høringsinstanser ikke er enige i høringsnotatets beskrivelse av manglene i det fylkeskommunale barnevernet, tyder på at variasjonene mellom de ulike fylkene er forholdsvis store og at problemene er større i noen fylker enn i andre. Dette innebærer at det i dag ikke er et likeverdig tiltaksapparat i alle deler av landet.

Departementet mener videre at det ved vurderingen av fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet må ses hen til at ansvaret for spesialisthelsetjenesten og deler av tiltaksapparatet for rusmisbrukere er overført til staten fra 1. januar 2002. Regjeringen fremmet den 11. oktober 2002 en odelstingsproposisjon med forslag om overføring av fylkeskommunens ansvar for spesialiserte tje-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

nester for rusmiddelmissbrukere som systematisk hører inn under spesialisthelsetjenesten, samt eieransvaret for institusjoner som yter slike tjenester, til staten ved de regionale helseforetakene, jf. Ot.prp. nr. 3 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere). Forslaget omfatter også tiltak med hjemmel i sosialtjenesteloven §§ 6–2 og 6–2a om tvang. Fylkeskommunens fortsatte ansvar for andre institusjoner (omsorg og sosial- og arbeidsrettet rehabilitering) ble ikke behandlet i denne omgang.

Barne- og familiedepartementet mener det vil være uheldig å la barnevernet og familievernet bli liggende igjen i fylkeskommunen som restoppgaver. Det er hovedsakelig to grunner til dette. For det første er det grunn til å frykte at «den nye» fylkeskommunen vil rette sin oppmerksomhet og kompetanse mot andre sektorer og utfordringer. For det andre er spesialisthelsetjenesten, og da særlig barne- og ungdomspsykiatrien, samt rusmiddelomsorgen, viktige samarbeidspartnere for barnevernet. Familievernet har også behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, særlig når det gjelder fagutvikling. Overføring av ansvaret for spesialisthelsetjenesten og deler av rusomsorgen til statlige helseforetak vil vanskeliggjøre det fremtidige samarbeidet mellom disse tjenestene dersom barnevernet og familievernet blir liggende igjen i fylkeskommunen. Som mange av høringsinstansene har pekt på, er det tvert imot viktig å videreføre og videreutvikle dette samarbeidet. Hensynet til barnevernets og familievernets samarbeidsbehov med tjenester som er lagt til de statlige helseforetakene, taler derfor også for en statlig organisering av disse tjenestene.

Den kommunale modellen har blant høringsinstansene fått enda mindre tilslutning enn den fylkeskommunale. Bare 11 av totalt 153 høringsinstanser går inn for denne modellen på barnevernområdet. Tilsvarende tall på familievernområdet er 11 av 113. Det er et entydig signal fra et stort flertall av høringsinstansene at det ikke er tilrådelig ut fra dagens kommunestruktur, med det store antallet små kommuner, å overføre disse oppgavene til kommunene. Dette er også et entydig signal fra kommunene selv, med noen få unntak. Det er først og fremst de største kommunene som ønsker en overføring til kommunene. Det er videre et entydig signal fra det store flertallet av høringsinstansene at interkommunalt samarbeid ikke i tilstrekkelig grad kan avhjelpe de problemene en overføring til kommunene vil medføre. Departementet mener ut fra

dette at en overføring av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet til kommunene i dag ikke er realistisk.

Også ansvarsdelingsmodellen, som bare er foreslått for fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet, har fått svært liten tilslutning blant høringsinstansene. Bare 10 av totalt 153 høringsinstanser støtter denne modellen. Innvendingene mot denne modellen er dels de samme som innvendingene mot den kommunale modellen; nemlig at det store antallet små kommuner ikke vil være i stand til å påta seg og ivareta disse oppgavene, dels at modellen vil føre til gråsoner og kan medføre uklar/usikker oppgavefordeling og ansvarspulverisering. Det er også anført at denne modellen kan føre til økt bruk av tvang. Departementet mener ut fra dette at heller ikke denne modellen kan anbefales.

Departementet mener at det sentrale spørsmålet ved vurderingen av fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet er hvilket forvaltningsnivå som har de beste forutsetninger for å virkeliggjøre de målene som er knyttet til denne virksomheten. Det sentrale målet på barnevernområdet er 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. For de barn og unge dette gjelder er det av avgjørende betydning for deres videre utviklingsmuligheter at tiltaksapparatet er i stand til å sette inn gode og adekvate tiltak tilpasset den enkeltes behov. 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. Denne oppgaven må styrkes i årene fremover.

Slik departementet ser det viser utviklingen at det er vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene. En slikt sentralt ansvar forutsetter en statlig overtakelse. Sentrale beslutninger vil kunne gi grunnlag for å kunne utvikle et bedre institusjons- og fosterhjemstilbud, og derigjennom sikre at barn og unges rettssikkerhet blir ivaretatt. Sentrale beslutninger vil være et nødvendig virkemiddel for å sikre en rimelig geografisk fordeling av institusjonsplasser og sikre en mer effektiv bruk av de samlede ressursene.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Statlige myndigheter vil også ha de beste forutsetninger og virkemidler til å videreutvikle tjenestene. Et viktig satsningsområde, som departementet allerede har satt i gang, er å utvikle nye sosialpedagogiske tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker.

Også samarbeidshensyn taler for at barnevernet, familievernet og spesialisthelsetjenesten, herunder deler av tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere, organiseres på samme forvaltningsnivå. Et samlet statlig ansvar for disse tjenestene vil kunne forebygge situasjoner der forskjellige aktører skyver ansvar over på hverandre med de uheldige følger det kan få for vanskeligstilte barn og unge. Også familievernet har behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, spesielt når det gjelder fagutvikling.

Slik departementet ser det er det tungtveiende hensyn som taler for en overføring av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet til staten. På barnevernområdet dreier disse oppgavene seg om å sørge for døgntiltak for barn og unge som av ulike grunner ikke kan bo sammen med sine foreldre. Dette er barn og unge

som er i en særlig utsatt og sårbar situasjon, og som er prisgitt det tiltaksapparatet som til enhver tid finnes. Barnevernets brukere er i liten grad i en slik situasjon at de kan takke nei til det tiltaket det offentlige tilbyr. Barne- og familiedepartementet mener derfor at disse barna – uavhengig av hvor i landet de bor – har krav på at det offentlige organiserer og tilrettelegger sine tjenester på en slik måte at deres behov blir ivaretatt på en forsvarlig og god måte.

Departementet har kommet til at de øvrige alternative modellene til fremtidig organisering ikke vil kunne sikre dette i tilstrekkelig grad. At enkelte fylkeskommuner eller enkelte kommuner (hver for seg eller sammen) har eller vil kunne etablere et godt nok tilbud til brukerne i sitt fylke eller i sin kommune, er ikke tilstrekkelig så lenge disse alternativene ikke innebærer en god nok løsning på landsbasis. Det i har i denne forbindelse hatt stor betydning for departementet hva høringsinstansene selv har ment om henholdsvis fylkeskommunenes og kommunenes evne til å ivareta disse oppgavene.

6 Nærmere om den statlige modellen

6.1 Forholdet mellom familievernet og barnevernet

6.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Barne- og familiedepartementet la i høringsnotatet vekt på at barnevernet og familievernet bør sees i sammenheng når det gjelder fremtidig organisering. Som ledd i arbeidet med å styrke barne- og familiepolitikken og samle de familiepolitiske virkemidlene i ett departement, ble forvaltningsansvaret for både adopsjonsloven, ekteskapsloven, barneloven, barnevernloven og familievernet i 1990 overført fra andre departementer til Barne- og familiedepartementet. Forholdet til fylkesbarnevernet og andre samarbeidende tjenester ble også vektlagt da familievernet ble lagt til fylkeskommunen i 1998.

Utviklingen har i de senere årene ført til at familievernet og barnevernet har fått mer til felles. Det legges større vekt på familiebaserte tiltak i barnevernet, og barnas situasjon vies mer oppmerksomhet i familievernets rådgivning og behandling. Meklingsoppgavene har tilført tjenesten verdifull kompetanse i konfliktløsning der barna er direkte involvert.

På denne bakgrunn, og for å få til et best mulig samarbeid mellom disse tjenestene, mente departementet at dagens fylkeskommunale oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet bør forankres på samme forvaltningsnivå.

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Noen få høringsinstanser har gitt kommentarer til hvorvidt, og i hvilken grad, barnevernet og familievernet bør ses i sammenheng. Noen av disse mener at en samorganisering mellom de to tjenestene ikke er nødvendig, da berøringsflatene er lite synlige. Disse instansene mener at det er nærliggende å se både barnevernet og familievernet i sammenheng med andre tjenester fremfor i sammenheng med hverandre. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* uttaler:

«Det kan umiddelbart synes naturlig og hensiktsmessig å knytte familie- og barnevernet sammen organisatorisk, men i funksjon og vesen er disse tjenestene lengre fra hverandre

enn for eksempel områdene barnevern og rus eller barnevern og psykiatri. Områdene slik de fremstår i dag har stor forskjellighet i fagområder, arbeidsområder, kommunale tjenester og brukergrupper.

Familievernet er en spesialisttjeneste som i dag ikke går inn i den naturlige tiltakskjeden for det kommunale barnevernet. Familievernet har i tillegg oppgaver for staten i meklingsinstituttet. For denne virksomheten innenfor familievernet er fylkesmannen oppdragsgiver, rådgiver og opplæringsansvarlig. Hvor familievernet skal plasseres organisasjonsmessig må derfor etter Fylkesmannens mening ses uavhengig av hvor man velger å plassere nåværende fylkesbarnevern organisatorisk.»

Noen høringsinstanser påpeker også at det vil være uheldig om tilknytningen mellom de to områdene fører til at familievernets brukere identifiserer tjenesten med barnevern og psykiatri, og at terskelen til å oppsøke familievernet dermed blir høyere. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* uttaler:

«Dette er to forskjellige typer tjenester med ulikt lovgrunnlag og formål. Slik bør det også være videre. Mens barnevernet bygger på tvang (eller frivillig tvang), er familievernet en tjeneste som bygger på råd og veiledning på frivillig basis. Langt fra alle saker familievernet behandler involverer barn. (...)»

På den annen side er det andre høringsinstanser som påpeker viktigheten av at barnevernet og familievernet organiseres på samme forvaltningsnivå. Det pekes i denne sammenheng særlig på at de to tjenestene i de senere år har fått mer til felles.

Barnevernets utviklingscenter Midt-Norge uttaler:

«Det synes hensiktsmessig at familievern og barnevern blir sett i sammenheng. Som det påpekes i høringsnotatet har utviklingen i de senere årene ført til at familievernet og barnevernet har fått mer til felles: Barnas situasjon vies mer oppmerksomhet i familievernet, mens det innenfor barnevernet legges større vekt på tiltak rettet mot familien. Det bør også nevnes at barnevernet har åpnet for større grad av brukersty-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

ring i sitt klientarbeid, en tilnæringsmåte som har lang tradisjon i familievernet. Et eksempel på dette er familierådslag, der familie og nettverk trekkes inn i beslutningsprosessen i barnevernet. Ved å knytte de to tjenestene nærmere sammen burde det derfor være mulig å styrke BFDs samlede barne- og familiepolitikk, ikke minst gjennom gjensidig utveksling og bedre utnyttelse av den samlede kompetansen i de to tjenestene.»

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med høringsinstansene i at det er viktige ulikheter mellom barnevernet og familievernet, selv om familie- og barnevernet i den senere tid har fått mer til felles. Departementet mener det er viktig å opprettholde og ivareta tjenestenes egenart og særpreg. En samorganisert virksomhet på statlig nivå vil ikke føre til endringer av tjenestenes faglige profil og innretning på lokalt nivå. I en slik organisasjon vil man imidlertid oppnå viktige samordningsgevinster både på nasjonalt og regionalt nivå, særlig hva gjelder tjenestenes fag- og kompetanseutvikling. Departementet vil for øvrig vise til at annenlinjetjenesten i barnevernet og familievernet også i dag er organisert på samme forvaltningsnivå.

Både barnevernet og familievernet har en sentral plass i den samlede barne- og familiepolitikken, og må derfor sees i sammenheng. Departementet vil opprettholde sitt forslag om at barnevernet- og familievernet organiseres i den samme statlige etaten. Når det gjelder samarbeid med andre tjenester, vises til kapittel 6.9.

6.2 Forvaltning eller foretaksorganisering

6.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Generelt om statlige tilknytningsformer

Departementet drøftet i høringsnotatet hvilken tilknytningsform som er egnet for de statlige oppgavene på barnevern- og familievernområdet. Begrepet tilknytningsform er av rettslig art, og kan defineres som den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt, dvs. til et departement eller til regjeringen. Valg og utforming av tilknytningsform er viktig fordi det bestemmer grunnlaget for og virkemåten til de styrings-, ansvars- og kontrollrelasjonene som må finnes mellom det politisk ansvarlige nivået og det utførende nivået. Tilknytningsformen setter rammen for styringsmuligheter for politiske organer, samtidig som den be-

stemmer handlefriheten for de offentlige virksomhetene. Gjennom valget av tilknytningsform («ytre organisering»), legges det også visse føringer på virksomhetens interne organisering.

Dagens tilknytningsformer kan grupperes i tre hovedformer; forvaltningsorganer, selskap og stiftelser. Det går et hovedskille mellom de formene som plasserer en virksomhet innenfor staten som juridisk person (forvaltningsorganformene), og de som gjør virksomheten til egne rettssubjekter (selskaps- og stiftelsesformene). De retningslinjer som i dag gjelder for organisering av statlige virksomheter og valg av tilknytningsform, er i stor grad basert på Hermansen-utvalgets arbeid, NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, og nedfelt i St.prp. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk.

Ordinære forvaltningsorganer er grunnformen for statlig virksomhet. De alle fleste av dagens statlige virksomheter er ordinære forvaltningsorgan uten at denne formen behøver å ha vært eksplisitt vurdert. Først i den senere tid, etter at en rekke statlige forvaltningsorganer har endret tilknytningsform, har det blitt vanlig å ta aktivt stilling til statlige virksomheters tilknytningsform. Stortingets vedtak om en alternativ, fristilt tilknytningsform for spesialisthelsetjenesten, regulert i helsefortaksloven, har aktualisert spørsmålet om forvaltningsorganisering eller foretaksorganisering også på barnevern- og familievernområdet.

Kjennetegn ved forvaltningsorgan- og statsforetakformen

I et notat fra Statskonsult oppsummeres kjennetegn ved henholdsvis forvaltningsorganer og statlige selskaper, samtidig som det redegjøres for hvilke hensyn som er relevante i valg mellom disse alternativene (Statskonsult 1998:18 Fakta, former, fristilling).

Typiske trekk ved statlige forvaltningsorganer:

- De er en del av staten som juridisk person, og statsmyndighetene styrer ved instruksjon ved at de er direkte underlagt Kongens (regjeringens) og vedkommende departements organiserings- og styringsmyndighet og alminnelige instruksjon.
- Det foreligger muligheter til overordnet styring med alle sider av den løpende driften.
- De får sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget, som blir stilt til rådighet fra vedkommende departement etter bevilgningsreglementet og statens økonomiregverk.
- Riksrevisjonen foretar kontroll med at bevilgningen disponeres i samsvar med gjeldende

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

- regler og Stortingets premisser for bevilgningen.
- Visse sider ved oppgaveutføringen/saksbehandlingen er lovregulert; organet omfattes av forvaltningsloven, offentlighetsloven og Sivilombudsmannens kompetanse.
- Ansatte er omfattet av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, samt tariffavtaler som inngås mellom staten og hovedorganisasjonene.
- Det gjennomgående regelverk for statens økonomiforvaltning, personalforvaltning og innkjøp og anskaffelser gjelder.

Forvaltningsorganformen brukes for statlig myndighetsutøvelse og annen virksomhet som stiller store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Slik virksomhet må derfor være underlagt muligheten for styring fra overordnet politisk hold, også når det gjelder den løpende driften. Statlige virksomheter som er organisert som forvaltningsorganer har et vidt spekter av oppgaver, – statlig myndighetsutøvelse i form av regelverkshåndheving, forvaltning av stønader og tilskudd, kultur- og verdiforvaltning, og vare- og tjenesteproduksjon. For å ta hensyn til spennet i oppgaver og formål, er det utviklet forskjellige underformer (ordinært forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrift).

Hovedregelen er at forvaltningsorganer skal bruttobudsjetteres i statsbudsjettet. Forslag om å nettobudsjettere en virksomhet, eller gi en virksomhet andre fullmakter som innebærer en friere stilling, vil vanligvis være basert på et utredningsarbeid der dette er begrunnet i virksomhetens spesielle situasjon.

Generelle trekk ved statsselskapene:

- De er selvstendige rettssubjekter med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi.
- Staten styrer fra eierposisjon (gjennom generalforsamling/ foretaksmøte/årsmøte).
- Staten har begrenset sitt direkte ansvar for selskapets økonomiske virksomhet.
- Styring og kontroll med den enkelte virksomhet fastlegges nærmere av lovgivningen som bestemmer forholdet mellom en bestemt type selskap og eieren.
- Selskapene vil normalt skaffe sine inntekter i markedet, alternativt ved statlige bevilgninger i form av tilskudd eller såkalte «kjøp» av tjenester eller produkter.
- Riksrevisjonens myndighet er begrenset til å føre kontroll med at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt og betryggende måte, og til å kontrollere at eventuelle bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.

- Forvaltningslov og offentlighetslov gjelder kun for myndighetsoppgaver (dersom selskapet utfører slike).
- De ansatte er ikke statstjenestemenn og dermed heller ikke omfattet av de statlige tariffavtalene, men av arbeidsmiljølov, arbeidstvistlov og egne tariffavtaler.

Statlig engasjement gjennom statseide selskaper brukes når staten er aktiv i forretningsmessig næringsvirksomhet og tjenesteyting. Primært organiseres virksomheten som statseid selskap når staten har interesser knyttet til økonomisk avkastning. Samtidig er det flere av de statlige heleide selskapene som har som formål å være et sektorpolitisk virkemiddel. For å ta hensyn til spennet i formål og oppgaver er det også utviklet forskjellige former for statseide selskaper (statsforetak, helseforetak, statsaksjeselskap og særlovselskaper).

Statsforetakformen, som ble etablert gjennom lov om statsforetak som trådte i kraft i 1992, er den selskapsformen som er best egnet når et statlig engasjement ikke primært er forretningsmessig motivert, men også et virkemiddel for å realisere sektorpolitiske mål. Bestemmelsene i loven knytter ledelsen i et statsforetak og eierdepartementet tettere sammen enn tilfellet er i et selskap organisert etter aksjeloven. Videre er staten her eneeier og kan ikke eie foretaket sammen med andre interessenter, – et trekk som har sammenheng med at statsforetak ikke kan bli gjenstand for normal konkursbehandling.

Helseforetak er en ny foretaksform som er regulert i lov 15. juni 2001 nr. 93. Denne foretaksformen er innrettet mot en nærmere gruppe av virksomheter (spesialisthelsetjenester). Helseforetakene er utarbeidet med utgangspunkt i statsforetakloven, men siden statsforetakenes datterselskaper bare kan organiseres som aksjeselskaper, ble det ansett nødvendig å regulere helseforetakene i en egen lov som åpner for etablering av helseforetak på to nivåer.

Foretakorganisering innebærer, som statlig selskapsorganisering for øvrig, at virksomheten ikke vil være en del av staten som juridisk person, men eget rettssubjekt. Både forvaltningsorganisering og foretaksorganisering kan utformes med sikte på tilpasning til forskjellige oppgavetyper og statlige styringsambisjoner. Foretaksmodellen kan tilpasses gjennom særlov, mens forvaltningsmodellen kan strekkes nært opp til foretaksmodellen gjennom utforming av særskilte fullmakter. Dertil kommer at det er vanlig praksis at også hovedtrekk ved forvaltningsorganisasjonen er lovregulert.

Valg av tilknytningsform for barnevernet og familievernet

Departementet fremholdt i høringsnotatet at dagens forvaltningspolitiske retningslinjer innebærer at staten i hovedsak bør organisere virksomheten som forvaltningsorgan, der staten både har det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med politiske mål og prioriteringer. Når det gjelder oppgavene i det fylkeskommunale barnevernet, spiller det også en rolle at det ikke bare dreier seg om tjenesteyting, men også om myndighetsutøvelse. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at forvaltningsorganisering er det mest nærliggende valget både for familievernet og barnevernet dersom staten skal overta ansvaret for fylkeskommunens oppgaver på barnevern- og familievernområdet helt eller delvis. Et eventuelt valg av foretaksorganisering (eller annen selskapsorganisering utenfor staten) vil trenge en særlig begrunnelse.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det bare er ett argument som ville kunne gjøre det aktuelt å vurdere foretaksorganisering på barnevern- og familievernområdet; nemlig en eventuell samorganisering av barne- og ungdomspsykiatrien, barnevernet og familievernet innenfor helseforetakene. Å legge deler av barnevernet og familievernet til de statlige helseforetakene vil imidlertid, etter departementets oppfatning, ikke være realistisk eller ønskelig – verken sett fra et helsepolitisk- eller barne- og familiepolitisk ståsted. Helseforetakene er opprettet med sikte på god styring og forvaltning av spesialisthelsetjenester, og vil ikke være like velgnet til å ivareta styrings- og forvaltningsoppgaver rettet mot barneverntjenester og familieverntjenester. Integrering av familievernet og deler av barnevernet i helseforetakene, vil kunne gjøre det vanskelig å opprettholde tjenestenes selvstendige stilting og særpreg.

De regionale helseforetakene er gitt betydelig frihet med hensyn til hvordan de velger å innrette sin finansiering internt i forhold til de enkelte underliggende virksomhetene. I hovedsak skal imidlertid dagens finansieringsordninger, både ISF-ordningen (innsattsstyrt finansiering), poliklinikkrefusjoner og system for refusjon av kapitalutgifter og finansiering av utdannings- og forskningsfunksjoner, opprettholdes med noen mindre justeringer foreløpig. En innsattsstyrt finansiering vil i hovedsak innebære at det er målbare størrelser som er grunnlaget for vurdering av kostnadsberegninger. For barnevernets vedkommende er dette en finansieringsmodell som ikke kan fange opp det helhetlige, og til dels sammensatte, tjenestetilbudet som

barnevernets barn ofte har bruk for. Det kan derfor være vanskelig å ta i bruk disse prinsippene for finansiering i forhold til kostnadsberegninger innenfor barnevernsektoren.

Departementet understreket i høringsnotatet at det særlig med bakgrunn i de problemer og utfordringer som preger deler av det fylkeskommunale barnevernet i dag, er behov for målrettet og overordnet politisk styring av virksomheten. De politiske styringsbehovene når det gjelder institusjonsomsorgen generelt, og spesielt når det gjelder tiltakene for barn og unge med atferdsproblemer, gjør at dette området er lite forenlig med formålet med foretaksorganisering.

Departementet mente at også videreutviklingen av familievernet krever målrettet og overordnet politisk styring. Direkte politisk engasjement og prioriteringer var viktig da familievernet ble tillagt ansvar for å drive mekling etter ekteskapsloven og barneloven. Det vil i tiden fremover være viktig at kontorene kan tilføres nye oppgaver av betydning for å nå målene i barne- og familiepolitikken.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

Bare 11 av de 87 høringsinstansene som går inn for den statlige modellen har hatt innvendinger mot forslaget om forvaltningsorganisering. Dette gjelder blant annet enkelte av fylkeskommunene. De fleste høringsinstansene som foretrekker en foretaksorganisering, legger vekt på at det allerede er etablert helseforetak. Etter disse høringsinstansenes syn vil det være uhensiktsmessig og lite kostnadseffektivt å etablere en egen statlig etat for barnevern og familievern. Det legges vekt på at en organisering av oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet innenfor helseforetakene vil være kostnadsbesparende, sett i forhold til det å etablere en egen statlig barnevern- og familievernforvaltning. Disse høringsinstansene er også opptatt av at det bør utvikles et bedre samarbeid med andre tjenester, og mener at forholdene vil ligge best til rette for samarbeid dersom ansvaret for tjenester som har berøringsflater, blir lagt til samme organisasjon.

Det understrekes at det er behov for nærmere samarbeid mellom barnevernet og familievernet på den ene siden, og spesialisthelsetjenesten på den andre siden, og at det derfor er uheldig å videreføre dagens organisatoriske skillelinjer mellom disse tjenestene. Etter disse instansenes oppfatning vil det være ønskelig å samorganisere barnevernet og familievernet innenfor helseforetakene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

«Etter Fylkesmanens vurdering bør organiseringen av det statlige ansvaret for barne- og familievernområdet i likhet med spesialisthelsetjenesten organiseres som foretak. Det fremstår som underlig at man fra statens side lager to helt forskjellige organisasjonsmodeller for å ivareta tjenesteproduksjon som krever en høy grad av rettssikkerhet og som er rettet mot personer staten tar ansvar for livet og helsen til i kortere eller lengere tid. Organiseringen må sette brukernes behov i fokus, sikre samordning av tjenester og redusere ansvarsfraskrivelse, oppsplitting av ansvar og kompetansestrid mellom etater og sektorer. Etter Fylkesmannens syn må organiseringen følge av Oppgavefordelingsutvalgets prinsipper om at «oppgaver som krever stor grad av koordinering og/eller oppgaver som har store kontaktflater til hverandre legges til samme forvaltningsorgan» og at «oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan». Barnevern, familievern og barne- og ungdomspsykiatri er i meget høy grad slike oppgaver. Det bør utredes å legge disse, evt. sammen med andre beslektede oppgaver som rusomsorgen, habilitering og rehabilitering, til en egen relativt autonom enhet organisert under eller i tilknytning til de regionale helseforetakene.»

Det er bare noen ganske få høringsinstanser som har begrunnet sitt standpunkt om forvaltnings- eller foretaksorganisering på grunnlag av kjennetegn ved de forskjellige organisasjonsformene («tilnytningsformene»). Blant de som har uttalt seg om dette, er det delte meninger. Enkelte instanser mener at statlig forvaltningsorganisering på barnevernområdet og familievernområdet er i strid med tenkningen i den senere tids reformer. Det legges vekt på at staten bør etablere klarere skiller mellom tjenesteyting og myndighetsutøvelse, og at tjenesteytende oppgaver bør overføres fra forvaltningsorganer til foretak eller andre selskapsformer. En av begrunnelsene for dette er at offentlige forvaltningsorganer anses lite velegnet til å produsere tjenester effektivt og brukertilpasset. Disse høringsinstansene ser ingen grunn til at ikke barnevernets annelinjetjeneste og familievernet kan organiseres innenfor en foretaksmodell, når samtlige spesialisthelsetjenester er lagt til helseforetakene.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler:

«Forslaget om å etablere en statlig forvaltningsorganisasjon med flere nivåer som skal drive tjenestene synes på mange måter å være i strid med tenkningen i den senere tids reformer. Generelt synes det å være en økende erkjennelse av at offentlige, byråkratiske forvaltningsorga-

ner ikke er spesielt godt egnet til å produsere tjenester effektivt og brukertilpasset.»

Det uttales videre:

«BFD fremhever som ett argument at barnevernet utøver myndighet som er svært inngripende for enkeltpersoner, i form av å fatte vedtak om tvungen omsorg. Dette er imidlertid ikke spesielt for barnevernet, men gjelder som kjent også psykisk helsevern uten at en dermed har funnet grunnlag for å organisere de enhetene som vedtar og utøver tvang som forvaltningsorganer. Når det gjelder barnevernsvedtak om tvungen omsorg er det for øvrig ikke barnevernet selv som fattet slike vedtak, men fylkesnemndene, og så vidt vi forstår er det ikke foreslått å gjøre endringer i disse kompetanse til å fatte vedtak. Det er derfor ingenting i veien for at det spesialiserte barnevernet drives av foretak, samtidig som tvangsvedtak fattes av forvaltningsorganer (fylkesnemndene), med de samme prosedyrene for å ivareta rettssikkerheten som nå. Tvert imot finner vi at det er god grunn til å skille tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og tilsyn slik en har gjort i omorganiseringen av helsevesenet og helseforvaltningen.»

Enkelte andre høringsinstanser mener at foretak, eller andre privatrettslige organisasjonsformer, passer dårlig som rammeverk for utførelsen av offentlige velferdsoppgaver. Det er flere høringsinstanser som legger vekt på at det er særlige grunner til at ansvaret for virksomheten på barnevernområdet, som innebærer gjennomføring av tvangstiltak, blir lagt til et forvaltningsorgan.

Redd Barna uttaler:

«Redd Barna er sterkt opptatt av at den fremtidige organiseringen sikrer politisk innsyn, styring og kontroll av barnevernet. Dette er viktig både fordi tjenesten handler om å sikre barn omsorg, hjelp og behandling, og fordi barnevernet i alle ledd er avhengig av stor tillit i befolkningen og dermed også tillit fra våre folkevalgte demokratiske institusjoner.

Dette gjør at foretaksmodellen, som er valgt for spesialisthelsetjenesten, trolig ikke er den mest hensiktsmessige statlige forvaltningsform av det som i dag er det fylkeskommunale familievernet og barnevernet.»

Norsk fosterhjemforening (NFF) uttaler:

«Sykehus og spesialisthelsetjenesten er organisert som helseforetak, med begrenset statlig styring. NFF mener at foretak ikke passer for barnevernet, da det skal drives både tjenesteyting og myndighetsutøvelse.»

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Justisdepartementet understreker at reguleringen av de privatrettslige foretaksformene bygger på et idegrunnlag som har lite til felles med utførelsen av mange oppgaver innenfor offentlig forvaltning, og at dette innebærer at lovgivningen for vedkommende foretaksform passer dårlig som rettslig rammeverk for utførelsen av disse oppgavene. Som eksempel pekes det på aksjelovgivningen som er utformet med sikte på at det skal utøves virksomhet i den hensikt å gi eierne avkastning på sine kapitalinnskudd, og at denne selskapsformen derfor er utelukket som organisasjonsform for den type forvaltningsoppgaver det her er tale om. Det uttales videre:

«For statsforetaksformen og særlovselskapene er det ikke på samme måte et mål i seg selv at virksomheten skal gi størst mulig økonomisk overskudd til eieren. Like fullt er også disse foretaksformene rettslige instrumenter for utøvelse av næringsvirksomhet, og de er derfor best egnet som organisasjonsmodeller for offentlig virksomhet som gir inntekter.»

6.2.3 Departementets vurdering

Departementet er enig i at det er et overordnet mål å utvikle et forpliktende samarbeid mellom barnevernet, familievernet og andre tjenester rettet mot utsatte barn, unge og deres familier. Felles eierskap og overordnet ledelse av oppgavene i barnevernets annenlinje, familievernet og spesialisthelsetjenesten, herunder psykisk helsevern for barn og ungdom, kan gi fordeler med hensyn til planlegging, prioritering, styring og samarbeid rundt felles mål. Den øverste ledelsen ville få et overordnet ansvar for å disponere ressurser og innsats på en måte som ansees å tjene målgruppene best, samlet sett. Departementet mener imidlertid at ved å legge annenlinjeoppgavene i barnevernet og familievernet til helseforetakene, vil man også åpne for at ressurser og innsats omdisponeres og benyttes på en måte som ikke nødvendigvis kommer de mest vanskeligstilte klientene i barnevernet til gode.

Barnevernet og familievernet har et behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, spesielt psykisk helsevern. Det er en kjensgjerning at det har vært betydelige samarbeidsproblemer mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og ungdom. Sett fra barnevernets ståsted er samarbeidsbehovet i første rekke knyttet til enkeltklienter, som har behov for psykiatrisk utredning/behandling. Etter departementets syn vil ikke samorganisering innenfor helseforetakene kunne bidra vesentlig til utvikling av et forpliktende samarbeid mellom disse tjenestene i det klient-/pasientrettede

arbeidet. Erfaringer knyttet til samarbeid mellom de tjenestene som før 1. januar 2002 var samlet i fylkeskommunene, tyder på at felles eierskap og administrasjon ikke har løst de felles utfordringene og problemene tjenestene står overfor med hensyn til å gi klientene/pasientene et helhetlig og samordnet tilbud. Det har også vist seg at de fylkeskommunene som har samorganisert disse tjenestene på lavere nivå, ikke har utviklet et bedre samarbeid enn de som har hatt en mer tradisjonell sektororganisering. Barrierer mot samarbeid som er knyttet til ulik regulering og styring av tjenestene, brytes ikke ned selv om tjenestene samorganiseres. Departementet vil også understreke at manglende tilbud til enkelte klient/pasientgrupper ikke hovedsakelig skyldes problemer knyttet til samarbeidet mellom tjenestene, men snarere at kunnskapsgrunnlaget og kompetansen knyttet til deres problematikk er mangelfull, eller at tiltaksapparatet har for liten kapasitet.

Departementet er enig i at hensynet til administrativ effektivitet må tillegges vekt. Dersom de aktuelle oppgavene på barnevernområdet og familievernområdet legges til helseforetakene, vil forholdene kunne legges til rette for felles utnyttelse av (deler av) helseforetakenes administrasjon. Samtidig vil en slik løsning medføre betydelige samordningskostnader. Departementet vil i denne sammenheng også legge vekt på at de administrative funksjonene må innrettes etter de styrings- og planleggingsbehov som er knyttet til den aktuelle virksomheten. En eventuell overføring av de fylkeskommunale oppgavene på barnevernområdet og familievernområdet til de regionale helseforetakene, vil kreve betydelige tilpasninger i helseforetakenes administrative enheter. Finansieringsordningene og henvisningsordningene for helseinstitusjoner og barneverninstitusjoner er helt ulike, det samme gjelder henvisningsordninger og saksgang for formidling av pasienter og barnevernklienter fra første- og annenlinjetjenesten. Etter departementets vurdering er dette forhold som tilsier at tjenestene har egne forvaltnings- og styringsorganer.

Departementet er også enig med de høringsinstansene som uttrykker bekymring for at barnevernet og familievernet, som er svært små tjenester sett i forhold til spesialisthelsetjenesten, kan tape i kampen om ressursene ved en samorganisering med helseforetakene. De regionale helseforetakene er gitt betydelig frihet med hensyn til hvordan de velger å innrette sin finansiering internt i forhold til de underliggende virksomhetene. I hovedsak er det imidlertid lagt opp til at dagens finansieringsordninger, både innsatsstyrt finansiering, poliklinikkrefusjoner og system for refusjon av kapitalut-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

gifter og finansiering av utdannings- og forskningsvirksomhet, blir opprettholdt. En finansieringsordning som har et stort innslag av innsatsstyrt finansiering, som innebærer at det er målbare størrelser som er grunnlag for vurdering av kostnadsberegninger, er ikke tilpasset måten politiske myndigheter har ønsket å styre og finansiere barnevernet og familievernet på.

Departementet er ikke i enig med de høringsinstansene som mener at den styringsfilosofien som er knyttet til foretaksmodellen, der det markeres et klart organisatorisk skille mellom virksomheten og overordnet politisk organ, er velegnet for forholdene på barnevernområdet og familievernområdet. Såvel den styringsfilosofien som de finansieringsordningene som er lagt til grunn for helseforetaksmodellen, var i utgangspunktet tilpasset sykehussektoren. På barnevernområdet mener departementet at forvaltningsorganisering, som innebærer mulighet for politisk og økonomisk styring med alle sider av virksomheten, er den modellen som er mest velegnet.

Dertil kommer at det på barnevernområdet ikke uten videre kan trekkes et klart skille mellom tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Barnevernets annenlinjetjeneste har bl.a. ansvar for plasseringer som barnet eller familien motsetter seg, dvs. et ansvar for å sørge for institusjons- eller fosterhjemsplasseringer som forutsetter tvangsvedtak. Slike tiltak er kanskje det mest alvorlige inngrep i den private rettssfære som kan vedtas av offentlige myndigheter. På grunn av disse tiltakenes inngripende karakter, og behovet for rettssikkerhet for barn og foreldre, har det vært bred politisk enighet om at myndigheten til å ta slike avgjørelser skal ligge i et forvaltningsorgan som langt på vei følger de saksbehandlingsregler som gjelder for de alminnelige domstoler (fylkesnemnda). Ved å velge en forvaltningsorganisering av oppgaveløsningen i barnevernets annenlinje, gis det grunnlag for konstitusjonelt og politisk ansvar også for at de tiltakene som settes inn etter at tvangsvedtak er truffet er både faglig og rettssikkerhetsmessig gode. Barnevernets oppgaver omfatter disse barnas oppvekst i hele eller deler av barndommen, og er således langt mer omfattende enn et behandlingsopplegg i en kortere periode. Barn og unge som har behov for tiltak etter barnevernloven er i en svært utsatt og sårbar situasjon. Forvaltningsorganisering innebærer mulighet for politisk styring av alle sider av virksomheten, og det kan være en fordel for en tjeneste som er avhengig av politisk støtte og forankring, – for på dette grunnlag å sikre legitimitet i befolkningen.

Departementet er også enig med de høringsin-

stansene som uttrykker bekymring for om barnevernet og familievernet kan bevare sin egenart og ivareta sine kjerneoppgaver på en god måte hvis ansvaret for virksomheten blir lagt til helseforetakene.

Departementet vil på denne bakgrunn opprettholde sitt forslag om at barnevernet og familievernet organiseres som forvaltningsorgan. Når det gjelder samarbeidet med andre etater, herunder hvordan man skal få et best mulig samarbeid med helseforetakene, vises det til kapittel 6.9.

6.3 Nærmere om den statlige organiseringen og oppgavefordelingen

6.3.1 Gjeldende rett

Barnevernet

Staten har et generelt overordnet ansvar for barnevernet. Departementet har blant annet ansvar for at lov og forskrifter blir praktisert riktig og i samsvar med lovens formål, og skal utarbeide nødvendige instruksjer og retningslinjer, jf. barnevernloven § 2–3.

Fylkeskommunen har etter gjeldende rett 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, jf. barnevernloven § 2–2. Herunder har fylkeskommunen ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

Kommunen har ansvaret for alle de oppgavene som er omhandlet i barnevernloven som ikke er lagt til fylkeskommunen eller et statlig organ, jf. barnevernloven § 2–1.

For nærmere redegjørelse for de ulike forvaltningsnivåenes ansvar og oppgaver vises det til kapittel 3.

Familievernet

Etter gjeldende rett er det fylkeskommunen som skal drive familievernkontorer eller inngå avtale om slik drift, jf. familievernkantorloven § 2. Det følger av samme bestemmelse at fylkeskommunen skal sørge for at familieverntjenesten finnes i fylket og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

For nærmere redegjørelse for ansvars- og oppgavefordelingen i familievernet vises det til kapittel 4.

6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Høringsnotatets forslag om statlig overtakelse går ut på at staten overtar de oppgavene fylkeskommunen har ansvaret for på barnevern- og familievernområdet i sin helhet. Det ble ikke foreslått noen endringer i oppgavefordelingen for det ansvar som etter gjeldende barnevernlov er lagt til statlige eller kommunale organer. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at en viktig premiss ved utformingen av forslaget om statlig overtakelse må være at barnevernet og familievernet, som har en sentral plass i den samlede barne- og familiepolitikken, må sees i sammenheng.

Det ble i høringsnotatet foreslått at ledelsen av den utøvende statlige virksomheten skulle legges til en fagetat direkte underlagt departementet, og at denne fagetaten skulle bestå av et sentralt myndighetsorgan, myndighetsorganer på regionalt nivå samt lokale ledd (barneverninstitusjoner/tiltak og familievernkantor).

Om oppgavene på barnevernområdet

På barnevernområdet innebærer forslaget at staten vil få et helhetlig ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner. I høringsnotatet ble det understreket at det statlige tilbudet må ha tilstrekkelig bredde til å dekke alle formålene som er nevnt i loven, og at tiltakene skal være geografisk spredt med sikte på god tilgjengelighet i alle deler av landet. Det ble videre lagt til grunn at et statlig institusjonsansvar ikke nødvendigvis forutsetter et eieransvar, men at det på samme måte som i dag må være opp til den ansvarlige offentlige myndighet om den vil oppfylle sitt ansvar gjennom samarbeid med kommuner eller private institusjonseiere. Forskjellen vil være at planleggingen av institusjonstilbudet ikke lenger skal skje fylkesvis.

Det ble lagt til grunn i høringsnotatet at et utvidet statlig ansvar på barnevernområdet også vil omfatte rekruttering og formidling av fosterhjem, og generell opplæring og veiledning av fosterforeldre. Dertil kommer ulike tiltak for barn og unge når det verken er aktuelt med plassering i fosterhjem eller institusjon. Det kan dreie seg om spesielle behandlingstilbud som kan settes inn for å unngå plassering utenfor hjemmet, som for eksempel MST og PMT.

Det ble understreket at forslaget 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 vil være en nødvendig

forutsetning for gjennomføring av tjenestetilbudet, og at et utvidet statlig ansvar og en mer helhetlig styring av barnevernets annenlinjetjeneste vil 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.

Om oppgavene på familievernområdet

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at en statlig overtakelse av det fylkeskommunale sektoransvaret vil innebære et eieransvar for de offentlige familievernkantorene, at endret sektoransvar ikke i seg selv vil få noen betydning for de private/kirkelige familievernkantorene, og at driftstilskuddet vil bli videreført. Forskjellen vil være at planleggingen og utviklingen av tilbudene på familievernområdet ikke lenger vil skje fylkesvis.

Beskrivelse av den valgte modellen

Det ble i høringsnotatet forutsatt at organiseringen av et eventuelt statlig ansvar på barnevern- og familievernområdet må ivareta følgende hensyn:

- overordnet politisk styring av virksomheten
- et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet
- kvalitetsheving og effektivisering av tiltaksapparatet

Forslaget om å organisere den statlige virksomheten som forvaltningsorgan var en viktig del av høringsnotatets begrunnelse for en eventuell statlig ansvarsovertakelse.

Samtidig ble det i høringsnotatet lagt vekt på at det offentlige ansvaret må forankres i myndighetsorganer som har formell og reell styringsmulighet med alle sider av virksomheten. Dette betyr også at departementet kan utøve en sterkere og mer direkte styringsrolle på områder hvor det er nødvendig. Det ble understreket at både på barnevernområdet og familievernområdet skal myndighetene ivareta viktige samfunnshensyn som sikring av likeverdig tilgang på tjenester i hele landet, og at myndighetene også skal sørge for godkjenning og kvalitetskontroll med institusjonene på barnevernområdet.

En sentral etatsledelse

Ansvaret for den utøvende etatsledelsen ble i høringsnotatet foreslått lagt til et statlig forvaltningsorgan direkte underlagt departementet. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at barnevern- og familievernmyndigheten på sentralt nivå i sin form vil være et direktorat, dvs. et sentraladministrativt organ som er organisatorisk atskilt fra departementet,

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

men underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Et kjennetegn ved slike organer, som kan ha ulike betegnelser, er at de er tillagt oppgaver som har nasjonal/landsomfattende rekkevidde.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at styring og ledelse av den underliggende virksomheten vil være en kjerneoppgave for barnevern- og familievernmyndigheten på sentralt nivå. Departementet la videre til grunn at det i tiden fremover vil være behov for en sterk, faglig kompetent sentral ledelse av virksomheten i den statlige barnevern- og familievernetaten, og at en statlig barnevern- og familievernetat bør ha betydelig frihet, innenfor politisk opptrukne rammer, til å treffe beslutninger i faglige spørsmål og når det gjelder virkemiddelbruk.

Etter forslaget i høringsnotatet skulle den sentrale barnevernmyndigheten ha direkte instruksjonsmyndighet overfor de regionale organene. Myndigheten på sentralt nivå skulle ha et overordnet ansvar for forvaltning, dimensjonering og organisering av tiltaksapparatet på landsbasis. Dertil kommer ansvar for regionenes budsjetter og oppfølging av økonomiforvaltningen på lavere nivåer, personalpolitiske retningslinjer og kompetanseutvikling, fagutvikling og kvalitetsutvikling. Andre viktige oppgaver skulle være å følge opp uheldige eller kritikkverdige forhold som avdekkes bl.a. i forbindelse med fylkesmannens tilsyn. På barnevernområdet foreslo departementet at den sentrale ledelsen skulle få ansvar for å godkjenne regionale institusjonsplaner.

Oppgaver og funksjoner knyttet til den sentrale barnevernmyndigheten kan legges til et eksisterende sentraladministrativt organ eller til ett som nyopprettet. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at det mest formålstjenlige vil være å benytte Barne- og familievernkontoret (BUFA), tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). BUFA, som er et sentraladministrativt organ direkte underlagt Barne- og familiedepartementet, ble opprettet 1. januar 1998 med det formål å styrke og samordne sentrale forvaltningsoppgaver på barne- og ungdomsområdet. Senere har BUFA overtatt nye oppgaver fra både departementet og fylkesmannen. Sentrale ansvarsområder tillagt BUFA er forvaltning av regelverk og retningslinjer ved adopsjon, herunder ansvaret for å gi adopsjonsbevilling i alle norske adopsjonssaker, billighetserstatning innenfor barne- og familieområdet, behandling av søknader om støtte til samlivstiltak, sekretariatoppgaver for det departementsoppnevnte Fordeleingsutvalget som forvalter tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, operative oppgaver i forbindelse med EUs program på ungdomsområdet og informasjonstiltak rettet mot barn og unge i

Norge. Fra og med 15. mars 2002 overtok BUFA også oppgavene med å behandle klagesaker etter ekteskapsloven og med å forvalte tilskudd til familie- og likestillingsorganisasjonene. Med den brede oppgaveporteføljen BUFA etter hvert har fått, uttalte departementet i høringsnotatet at det vil gi betydelige faglige og administrative samordningsgevinster å legge en sentral ledelse av en ny statlig barnevern- og familievernetat til BUFA.

De regionale myndighetene

Det ble i høringsnotatet foreslått at regionale myndigheter skulle ha ansvaret for styring, planlegging og ledelse av tjenestetilbudet innen nærmere bestemte geografiske områder. Den ene hovedoppgaven til de regionale myndighetene skal etter forslaget bestå i å sørge for at befolkningen i regionen får de tjenester de har krav på i henhold til lov om barneverntjenester og lov om familievernkontorer. Det ble uttalt at den andre hovedoppgaven bør være knyttet til overordnet ledelse og oppfølging av de statlig eide institusjonene og familievernkantorene.

Departementet foreslo at den lovbestemte plikten til å utarbeide en plan for barneverninstitusjonene skulle opprettholdes ved en eventuell statlig overtakelse. Planene ville i så fall omfatte hele regionen.

De regionale myndighetene skal etter forslaget i høringsnotatet ha ansvaret for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet. Det ble forutsatt at et slikt ansvar skulle innebære at kommunene, dersom de har behov for et fosterhjem eller en institusjonsplass til et barn, skal henvende seg direkte til den regionale myndigheten. Den regionale myndigheten skal til enhver tid ha oversikt over alle ledige institusjonsplasser i regionen, sørge for at det er tilgjengelige fosterhjem og bistå kommunen med å finne frem til egnet institusjon eller fosterhjem for det enkelte barn. Det ble understreket i høringsnotatet at det samtidig som det legges opp til at viktige funksjoner vedrørende institusjonene vil bli samordnet på regionnivå, bl.a. planlegging og inntak i institusjon, må legges vekt på at barn og unge først og fremst skal gis tilbud om institusjonsplass innenfor eget fylke.

Om inndeling og organisering av de regionale myndighetene

Departementet uttalte i høringsnotatet at det ved vurderingen av antallet regioner og den nærmere bestemte geografiske inndelingen av områdene, må legges til grunn at befolkningsgrunnlaget må være stort nok til å bygge opp tilstrekkelig tunge

fagmiljøer og et robust tiltaksapparat. Det ble pekt på at et viktig element vil være å etablere en forvaltningsorganisasjon som dekker et større geografisk rom, og som derved har bedre mulighet for å tilpasse institusjonstilbudet etter behovene. Departementet forutsatte at regionene likevel vil måtte inngå samarbeid om etablering/drift av visse spesialiserte institusjonstilbud. Det ble videre lagt til grunn at det for familievern tjenesten er et mål å få til en jevnere geografisk dekning og bedre tilpassing mellom kontorenes kapasitet og det befolkningsgrunnlaget de skal betjene. Både på barnevern- og familievernområdet vil de regionale enhetenes størrelse og organisering ha betydning for muligheten til å utvikle sterke, felles fagmiljøer rettet mot fag- og kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling av tjenestene.

Høringsnotatets forslag til endringer i barnevernloven og familievernloven ble utformet med sikte på at det skal tilligge Kongen (regjeringen) å dele landet inn i barnevern/familievernregioner, dvs. antallet regionale enheter og den geografiske avgrensningen som vil danne grunnlag for myndighetene på regionalt nivå. En grunn til at det ikke ble foreslått å lovfeste noen bestemt regioninndeling, er at det kan være behov for å se antallet regioner og regionenes geografiske inndeling noe an over tid.

Det ble i høringsnotatet vist til at flere hensyn taler for at den regionale inndelingen på barnevern- og familievernområdet følger helseregionene. Det betyr at det tas utgangspunkt i en organisatorisk struktur som er utredet i forbindelse med reformene i spesialisthelsetjenesten. Denne løsningen vil også legge forholdene til rette for at det inngås forpliktende avtaler om samarbeid med spesialisthelsetjenesten innen den enkelte region. Det ble imidlertid pekt på at andre hensyn kan tale for at det bør etableres flere enn fem regionale myndigheter i den statlige barnevern- og familievern etaten. I denne forbindelse ble det vist til at for de tre nordligste fylkene vil den geografiske avstanden mange steder bli for lang mellom det regionale hovedkontoret og kommunene, og at dette eventuelt bør avhjelpes ved at det etableres lokale underavdelinger og/eller at enkelte institusjoner tilføres særlige ressurser og kompetanse for å yte nødvendig fagbistand til kommunene i regionene. Det ble videre vist til at forskjellen i befolkningsunderlaget i region øst og øvrige regioner også kan tale for oppdeling.

Fordi mange små kommuner mangler bred barnevernkompetanse og vil ha behov for tilgjengelig hjelp og støtte fra personale med kjennskap til den enkelte kommune og lokale forhold, la departementet i høringsnotatet til grunn at en statlig orga-

nisering må baseres på en form for regional desentralisering. Fordelen med dette vil være at den statlige annenlinjetjenesten blir mer samordnet på regionnivå, samtidig som kommunene og barnevernets klienter vil møte et tiltaksapparat som er mer desentralisert enn tidligere.

Institusjonene og kontorene på lokalt nivå

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at de statlige myndighetenes lokale nivå utgjøres av barneverninstitusjoner/tiltak og familievernkontorer. Det ble forutsatt at hver enkelt barneverninstitusjon og hvert enkelt familievernkontor skal ha en ledelse med et selvstendig ansvar for driften.

Både på barnevern- og familievernområdet er den tjenesteytende delen av virksomheten geografisk spredt og fordelt på mange og til dels svært små enheter. Det er 183 registrerte barneverninstitusjoner i landet, og disse har varierende størrelse (4 – 30 plasser). Mange er lokalisert i spredtbygde strøk. Det er ikke alle institusjoner som har hatt mulighet til å utvikle den varierte kompetansen som er nødvendig. Departementet la i høringsnotatet til grunn at forholdene bør legges til rette for at flere institusjoner kan videreutvikles slik at de kan operere som kompetansesentre og tilby mer spesialiserte tjenester både til de barna som oppholder seg der og til kommunene i regionen. Det ble videre lagt til grunn at det også kan være formålstjenlig å organisere flere små institusjoner i tiltakskjeder, eller nettverk, med sikte på å styrke det faglige samarbeidet og få en mer tilpassningsdyktig og fleksibel organisasjon. Ansvaret for organisering av tiltaksapparatet skal etter forslaget være plassert hos de regionale myndighetene. Det ble forutsatt at hver enkelt region bør finne egnede modeller for å styrke samarbeidet mellom institusjonene. Større grad av arbeidsdeling og funksjonsspesialisering vil både ha betydning for å få til en bedre ressursutnyttelse og en mer hensiktsmessig spesialisering av omsorgs- og behandlingstilbudet.

Familievernet har en desentralisert struktur med selvstendige og relativt små kontorer. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at en regional forvaltning vil kunne bidra til bedre ledelse og oppfølging av det enkelte kontor, og til å knytte forbindelser mellom kontorene i mellom. De fleste av de 64 familievernkontorene er lokalisert i byer. Mange har lang reiseavstand for å komme i kontakt med familievernet. Departementet uttalte i denne forbindelse at forskjellige tiltak kan iverksettes for å sikre best mulig tilgjengelighet til tjenesten. Blant annet kan dagens praksis, der en del kontorer fordeler virksomheten på flere steder (utekontorer) videreutvik-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

les. Det er også mulig at enkelte familievernkontorer har løsere samarbeidsordninger med bl.a. sosialkontorer, f.eks. med en kontordag i uken. I enkelte deler av landet hvor det er lange reiseavstander, har en del familievernkontorer en betydelig konsultasjonsvirksomhet ute i distriktene.

6.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er svært få høringsinstanser som har uttalt seg spesielt til den foreslåtte statlige barnevern og familievernmyndighetens organisatoriske inndeling.

Datilsynet finner det noe mangelfullt at personverninteressene ikke er tatt med som et vurderingstema ved utredning av de enkelte forslagene til organisering. *Datilsynet* anbefaler at det ikke opprettes en struktur som legger personvernledelsen til et sentralt organ som i beste fall har en fjern kontakt med behandlingen av personopplysninger i den enkelte institusjon.

Enkelte høringsinstanser uttrykker bekymring for at den foreslåtte etaten vil bli for «byråkratisk».

Barnevernets utviklingscenter i Midt-Norge uttaler om dette:

«Rammebetingelsene tatt i betraktning, synes denne modellen å være den mest realiserbare. Vi ser klart betenkelighetene når det gjelder hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse. Ved en oppsplitting av tjenestene i opptil fire forvaltningsnivå ligger også en fare for sterk byråkratisering. Tatt i betraktning de omfattende oppgavene til de regionale myndighetene, bør det legges spesielt vinn på å forhindre at ressursbruket til disse svulmer unødvendig opp på bekostning av enhetene som har direkteansvar for det daglige klientarbeidet.»

Flere høringsinstanser har uttalt seg positivt til forslaget om en sentral myndighet. Mange høringsinstanser mener at en slik sentral myndighet er nødvendig for å sikre et likeverdig tilbud i hele landet.

Fredrikstad kommune uttaler bl.a.:

«Fredrikstad kommune deler departementets synspunkter på at det innen begge tjenesteområdene er behov for en sterk, faglig kompetent sentral ledelse (på direktoratsnivå) – for å få en best mulig samordning av ressurser og et samlet ansvar for utvikling av tiltak og fagkompetanse. Slik sikres best et kvalifisert og likeverdig tilbud til hele befolkningen.»

Når det gjelder behovet for en sentral instans på familievernområdet uttaler *Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere*:

«De store forskjellene mellom familievernkantorene når det gjelder kapasitet, tilgjengelighet, prioriteringer og effektivitet viser at det også på dette området er viktig at en sentral instans får et overordnet ansvar for ressurstilførsel og etablering av kontorer.»

En del høringsinstanser har også kommentert uttalelsene i høringsnotatet om at oppgaver og funksjoner knyttet til en sentral etatsledelse enten kan legges til et nyopprettet organ eller til den eksisterende Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen, tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK).

NOVA uttaler til dette:

«Vi stiller oss noe tvilende til de samordningsgevinster et nytt direktorat for barnevernet kan ha med Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK). Vi mener at det bør opprettes et nytt direktorat der både de mange oppgavene til barnevern og familieområdet inngår og de som er knyttet til SUAK. Det bør opprettes et selvstendig organ fordi barnevern- og familieområdene i seg selv er så store og prinsipielt viktige. Det vil være viktig å ha handlingsrom for å tenke selvstendig på sammensetning, ledelse med videre for denne delen av virksomheten.»

Norsk Fosterhjemsforening uttaler:

«I høringsnotatet står det at denne sentrale forvaltningsorganisasjon skal legges inn under SUAK. NFF syntes dette er noe upresist fremstilt. Forvaltningsenheten for barne- og familievernet bør være en egen etat, hvorav det i navnet kommer fram at det er en barnevern- og familievernetat. Det bør ha større innflytelse enn å være en underetat av et eksisterende forvaltningsorgan på et annet av Barne- og familiedepartementets arbeidsfelt. Det er viktig å styrke legitimiteten til barnevernet i Norge og dets status. Å få et sentralt kontor på barnevernfeltet kan bidra til dette.»

Fylkesmannen i Troms uttaler:

«Fylkesmannen er enig i at det bør være et sentralt direktorat, men finner det underlig, slik det foreslås i pkt. 5.3.2. «å legge en sentral ledelse av barnevern- og familievernetaten til SUAK.» Fylkesmannen kan ikke se at SUAK har noen som helst kompetanse på de områdene det her dreier seg om. Etter vår oppfatning bør det derfor etableres ett nytt direktorat som overtar SUAKs nåværende oppgaveportefølje, samt de nye oppgavene i en ny barnevern- og familievernetat. Det skal også legges til at notatet, slik vi vurderer det, ikke klargjør hvordan man tenker

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

seg kommandolinjene mellom departement og den sentrale etaten.»

Når det gjelder antallet regioner, mener mange høringsinstanser regionene bør tilsvare helseregionene. Det vises i denne forbindelse til samarbeidsbehovet mellom de ulike tjenestene.

Fylkesmannen i Nordland uttaler:

«Når det gjelder inndeling og organisering av de regionale myndighetene går Fylkesmannen inn for at barnevern- og familievernet følger helseregionene. For Helseregion Nord er det svære geografiske avstander. Dette taler for regionale enheter.»

Norsk Psykologforening uttaler:

«Norsk Psykologforening støtter forslaget om opprettelse av regionale barnevernsentre som mer konkret bistår kommunene med de tiltak staten har ansvaret for. Disse sentra vil også få en sentral veiledningsfunksjon overfor kommunene i valg av slike tiltak. Det vil være gunstig om disse sentra får en nærest mulig plassering i forhold til de regionale helseadministrasjoner for å få til et godt samarbeid på eiersiden.»

Mange høringsinstanser er opptatt av kommunenes behov for bistand fra annenlinjetjenesten og nødvendigheten av at det er et tilstrekkelig nært forhold mellom eventuelle statlige barnevernmyndigheter og kommunene. Enkelte av disse er bekymret for at avstanden mellom kommunene som bestiller av de aktuelle tjenestene og de statlige myndighetene vil bli for stor, og at de statlige myndighetene vil kunne mangle tilstrekkelig lokalkunnskap. Disse bekymringene fremsettes både blant de høringsinstansene som støtter en statlig overtakelse og fra dem som går i mot statlig overtakelse. En del av høringsinstansene mener at faren for stor avstand kan avhjelpes ved at det etableres flere regioner enn de foreslåtte fem, mens andre tar til orde for nødvendigheten av at det etableres lokalavdelinger i regionene.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

«En ulempe ved den statlige modellen er at det vil bli større avstand til det kommunale nivået. Dette innebærer at staten vil få store utfordringer i forhold til å få etablert et godt samarbeid med kommunene.»

Norsk Barnevernsamband uttaler:

«Dersom den statlige modellen skal være formålstjenlig for den kommunale barneverntjenesten, stilles det ikke bare store krav til faglig kompetanse i de statlige organene, men også krav om kjennskap til kommunene og god lo-

kalkunnskap generelt. Utforming og lokalisering av de ulike tiltak må ivareta lokale behov, og inneha lokal nærhet.

Dersom det etableres 5 regionale kontorer vil demografiske og geografiske forhold tilsi at avstanden mellom det regionale kontoret og kommunene blir bekymringsfull lang i noen fylker. I denne sammenheng vil vi rette fokus mot Nordland, Troms og Finnmark, og Helseregion Øst som består av Østfold, Oslo, Akershus, Hedmark og Oppland.

Som departementet er inne på i høringsnotatet kan dette avhjelpes ved at det etableres lokale underavdelinger og/eller at enkelte institusjoner tilføres særlige ressurser og kompetanse for å yte nødvendig fagbistand til kommunene i regionene.»

Norsk Fosterhjemsforening uttaler:

«Når det gjelder størrelse på regioner er det viktig å legge vekt på nærhet til brukerne og til størrelsen på hvor stor befolkningsgruppe regionen skal dekke. Dette for å få et godt fagmiljø og differensierte tiltak. I en omorganisering er det viktig at det blir en enkel organisasjon uten for mange underkontor og forsøksvirksomhet. NFF er enig om at en bør se antall regioner og regionens geografiske inndeling noe an over tid. Når det gjelder forslaget om en inndeling med fem regioner tilsvarende organiseringen av helseregionene, kan NFF se fordelene med å ha samme organisering som sykehus og spesialisthelsetjenesten på alle nivåer. Men vi tror at disse kontorene vil få for store geografiske områder å betjene og avstanden blir for stor til brukerne. Den foreslåtte regionale desentralisering kan være en løsning over tid. NFF går inn for at det i første omgang opprettes 19 regioner, tilsvarende dagens fylkeskommunale kontorer. Dette for å unngå for store strukturelle endringer på kort tid, og forhindre at mye av den kompetansen som er bygget opp på de ulike kontor forsvinner.»

Barnevernets utviklingscenter på Vestlandet uttaler:

«Skal en statlig organisering være et gode for barn som skal benytte tiltakene, må det legges et grundig arbeid i utbygging og organisering av leddene under det regionale styret. Det er vanskelig ut fra høringsnotatet å se for seg hvordan denne organiseringen vil bli i regionene. Blant annet er forsterhjemstiltak lite fokusert til tross for at de fleste plasserte barn, befinner seg i slike tiltak. Det må være klart hvor den enkelte kommune ved behov skal innhente hjelp og kompetanse. For mange instanser å henvende seg til, kan svekke effektiviteten i barnevernet.»

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Notodden kommune uttaler:

«Dette synes å være den beste modellen som i best mulig grad kan videreføre og videreutvikle tjenesten innenfor barnevernet. Det som er viktig er at ikke avstanden mellom beslutning og handling ikke blir lengre. Det må utarbeides gode arbeidsformer som gjør samarbeidet like godt som det er mellom kommunen og fylkesbarnevernet i dag.»

Kommunene Askvoll, Fjaler og Hyllestad uttaler i en fellesuttalelse:

«Det avgjerande for eit godt barnevern er at det er nærleik mellom kommunane og det framtidige statlege nivået. Vi vil difor tilrå ein modell der den statlege instansen ligg i same geografiske nærleik som noverande fylkeskommunale teneste ligg.

I desse sakene er det avgjerande at ein samarbeider direkte og kan treffe kvarandre i samarbeidsmøte og møte med klientane. I vårt fylke er det fosterheimsplasseringar som er det mest brukte plasseringsalternativet. Det er viktig at rekruttering, opplæring, godkjenning og oppfølging skjer i eit nært samarbeid med kommunane. Når vi brukar institusjonsplassar, er det ofte i eit samarbeid med fosterheim eller med biologisk heim. Det er difor ei føresetnad for godt arbeid at inntaket for fosterheimar og institusjonar er samordna og tillagt same forvaltningsnivå. Tiltaksapparatet må difor ikkje verte oppsplitta.»

Namdalseid kommune uttaler bl.a.:

«En vil også poengtere at en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet vil stille store krav til samarbeid mellom staten og den kommunale barneverntjeneste. En må ikke organisere seg bort fra kommunen, slik at gapet mellom kommune og stat blir en bremsekloss i arbeidet med barn og unge og deres familie.

Totalt sett mener vi at en statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver er den beste løsningen. Det vil imidlertid bety store utfordringer i f.h.t. å imøtekomme kommunenes behov for bistand. Utfordringen vil ligge i å unngå og etablere kompliserte byråkratiske ordninger for administrere kontakten mellom kommunene og staten. Vi vil anta at den faglige kompetansen hver enkelt kommune har i f.h.t. barnevernsarbeid er høyst forskjellig fra kommune til kommune. Det vil derfor være en utfordring å kunne gi den bistand hver enkelt kommune har behov for. Det er viktig at det etableres fleksible og raske inntaksrutiner og at en har et fleksibelt og kvalitetsmessig godt institusjons-/tiltakstil-

bud som gir mulighet for å yte hjelp på det tidspunktet familien har behov for hjelpen.»

6.3.4 Departementets vurdering

En statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet innebærer ingen endringer hva gjelder kommunens ansvarsområde. Etter dagens barnevernlov § 2-1 første ledd er kommunens ansvar på barnevernområdet avgrenset slik at kommunen har ansvar for barnevernet i den grad ansvaret ikke uttrykkelig er tillagt fylkeskommunen eller staten. Som en konsekvens av forslaget om at fylkeskommunens ansvar på dette området i sin helhet overføres til staten, vil departementet foreslå at barnevernloven § 2-1 første ledd endres slik at kommunens ansvar avgrenses til å omfatte det som ikke uttrykkelig er tillagt staten.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å lovfeste de statlige barnevernmyndighetenes inndeling i et sentralt nivå, regionalt nivå, og barneverninstitusjonene på lokalt nivå, jf. utkastet til § 2-2. Når det gjelder fylkesmannens oppgaver og myndighet, foreslås ingen endringer utover det som følger som en direkte konsekvens av den statlige overtakelsen.

Departementet opprettholder videre forslaget til § 2-3 første ledd og foreslår ingen endringer hva gjelder departementets oppgaver og myndighet. Departementet er fortsatt av den oppfatning at det bør opprettes et sentraladministrativt organ som er organisatorisk atskilt fra departementet, men underlagt departementets instruksjonsmyndighet. En administrativ og faglig sentral ledelse på direktoratnivå vil legge forholdene til rette for en overordnet styring og samordning av ressurser og utvikling av tiltak i landet som helhet. Myndigheten på sentralt nivå bør derfor også ha det overordnede ansvaret for kompetanseutvikling, fagutvikling og kvalitetsutvikling i regionene.

Når det gjelder spørsmålet om en sentral etatsledelse skal legges til den allerede eksisterende Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), tidligere Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK), eller til et nyopprettet organ, har en del høringsinstanser stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av å legge disse oppgavene til BUFA, og har i denne forbindelse bl.a. reist tvil om BUFA har den nødvendige kompetanse på barnevern- og familievernområdet. Til dette vil departementet bemerke at det er klart at BUFA i sin nåværende form ikke har kompetanse i forhold til de oppgaver som foreslås lagt til en sentral etatsledelse på barnevern- og familievernområdet. Departementet vil i denne forbindelse understreke at det er uaktuelt å legge

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkortloven) m.v.

disse oppgavene til BUFA i sin nåværende form og med sin nåværende kompetanse og innretning. Før det vil være aktuelt at BUFA kan overta oppgaver på barnevern- og familievernområdet må BUFA derfor styrkes i forhold til den spesielle kompetanse som vil være nødvendig for å ivareta oppgaver av denne type. Departementet er således av den oppfatning at det vil kunne ta noe tid før BUFA kan overta de sentrale oppgavene på barnevern- og familievernområdet. Slik departementet ser det vil det derfor være hensiktsmessig at ansvaret den første tiden ivaretas av departementet og at oppgavene delegeres til BUFA gradvis over tid. Departementet tar likevel sikte på at oppgavene skal være overført til BUFA innen ett år. Etter departementets oppfatning vil samorganisering av de oppgaver BUFA har ansvaret for i dag og de oppgaver som det er tale om på barnevern- og familievernområdet, på sikt kunne gi administrative, men også til en viss grad faglige, samordningsgevinster. Det er således tale om en samorganisering der oppgavene på barnevern- og familievernområdet vil utgjøre en sentral og omfattende del av den samlede oppgaveporteføljen og den faglige og administrative virksomheten. Dette må selvfølgelig avspeiles også i virksomhetens innretning, sammensetning og ledelse.

Departementet vil opprettholde forslaget i høringsnotatet om at det regionale nivå skal overta de fleste av fylkeskommunens oppgaver og ansvar på barnevernområdet. Det regionale nivået skal ha ansvaret for å bistå kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, herunder ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem, jf. utkastet til § 2–3 annet ledd. Dette innebærer at kommunene, dersom de har behov for et fosterhjem eller en institusjonsplass til et barn, kan henvende seg direkte til regional myndighet. Regionen skal ha en fullstendig oversikt over alle ledige institusjonsplasser i regionen, samt ha tilgjengelige fosterhjem. Regionen skal bistå kommunene med å finne frem til egnet institusjon eller fosterhjem for det enkelte barn. Regionen skal yte tjenester til alle som oppholder seg i regionen, jf. utkastet til § 8–2.

På samme måte som etter gjeldende rett skal det etter forslaget fortsatt være mulig for kommunene å plassere barn utenfor hjemmet uten slik bistand. Det er ingenting i veien for at kommunen selv rekrutterer fosterhjem. Det er heller ikke nødvendig å be om bistand fra statlig myndighet dersom barnet skal plasseres i en institusjon som hører under en annen lov enn barnvernloven. Departementet foreslår at statlig regional myndighets ansvar nedfelles i barnvernloven § 2–3 annet ledd.

På familievernområdet foreslås det at den statlige regionale familievernmyndigheten får et ansvar

for at de samlede ressurser disponeres best mulig etter behovene i regionen, samtidig som det tas hensyn til lokale behov og geografiske forutsetninger. Departementet mener for øvrig at det ikke er behov for endringer i dagens omfang av ansvaret, og foreslår at den regionale familievernmyndigheten overtar det ansvaret som i dag er pålagt fylkeskommunen, jf. utkast til endring i familievernkortloven § 2.

Når det gjelder antallet regioner, vil departementet opprettholde forslaget i høringsnotatet om at dette ikke bør lovfestes. Det vil være viktig å se utviklingen an over tid. Departementet mener likevel at situasjonen i dag tilsier at det i utgangspunktet etableres fem regioner, og at disse regionene bør tilsvare helseregionenes inndeling. Dette for å styrke mulighetene til samarbeid mellom barnevern- og familievernregionene og helseregionene. Departementet mener imidlertid det er viktig å ha muligheten til å etablere flere regioner dersom det etter en tid skulle vise seg at antallet regioner er for lite.

Departementet er enig med høringsinstansene i at det vil være av stor betydning at avstanden mellom de statlige myndighetene og kommunene ikke oppleves som for stor. Nærhet og dialog mellom disse instansene vil være av sentral betydning for å kunne tilpasse tiltaksapparatet til de lokale – og det enkelte barn og ungdoms – behov. Denne del av virksomheten må styrkes betraktelig i forhold til dagens situasjon. Disse hensyn kan tilsi at det etableres kontaktpunkter lokalt i regionene. Dette kan skje ved at enkelte institusjoner tilføres ekstra bemanning, ressurser og kompetanse (ressursentra) for å kunne bistå kommunene lokalt. I første omgang blir det imidlertid viktig å ta godt vare på de kompetansemiljøene som i dag finnes i fylkene. En ytterligere desentralisering vil bli en fortløpende vurdering.

Institusjonene har etter gjeldende lov myndighet til å treffe visse typer avgjørelser overfor barn som oppholder seg i institusjon. Disse avgjørelsene er etter sitt innhold å anse som enkeltvedtak. Med hjemmel i § 5–9 annet ledd annet punktum kan institusjonene bl.a. iverksette tiltak for å begrense bevegelsesfriheten for barn som er plassert i institusjon på grunnlag av vedtak eller samtykke etter henholdsvis § 4–24 eller § 4–26. Med hjemmel i forskrift om rettigheter under opphold i barneverninstitusjon, fastsatt av Barne- og familiedepartementet 9. februar 1993 med hjemmel i § 5–9 fjerde ledd, kan institusjonene videre ta beslutninger om for eksempel postkontroll, kroppsvisitasjon og ransaking. I forslaget om statlig overtakelse foreslås ingen endringer når det gjelder institusjonenes myndig-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

het til å treffe denne type avgjørelser. De statlige institusjonene vil således være å anse som egne forvaltningsorganer underlagt regional barnevernmyndighets instruksjonsmyndighet. De private institusjonene vil være å anse som forvaltningsorganer for den del av virksomheten som gjelder myndighetsutøvelse.

Etter gjeldende lov har fylkesmannen bl.a. ansvaret for tilsyn med barneverntjenesten i kommunene og med institusjonene. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for enkeltvedtak som barneverntjenesten i kommunene har truffet. Det foreslås ingen vesentlige endringer når det gjelder fylkesmannens ansvarsområde, og det foreslås heller ikke at fylkesmannen skal gis nye oppgaver etter loven. Se nærmere om fylkesmannens tilsynsansvar i kapittel 6.7.

Departementet opprettholder videre forslaget om en hjemmel for departementet til å gi nærmere forskrifter om de statlige barnevernmyndighetenes oppgaver og organisering.

Departementet vil etter dette opprettholde forslagene til realitetsendringer i høringsnotatet. Det er imidlertid foretatt visse lovtekniske omredigeringer, jf. utkast til barnvernloven §§ 2–1, 2–2, 2–3 og 8–2. Departementet vil også opprettholde forslaget til lovendring i familievernkantorloven § 2.

6.4 Statlige myndigheters ansvar for barneverninstitusjonene

6.4.1 Gjeldende rett

Etter § 5–1 har fylkeskommunen ansvaret for etablering og drift av institusjoner. Det at fylkeskommunen har ansvar for å etablere institusjoner innebærer ikke at fylkeskommunen selv må eie eller bygge ut det nødvendige tilbudet. Fylkeskommunen har imidlertid et ansvar for å sørge for at det nødvendige tilbudet finnes. Dette betyr at fylkeskommunen selv må bygge ut institusjonsplasser hvis det ikke finnes private eller kommunale institusjoner som dekker behovet. Fylkeskommunen har driftsansvaret for sine egne institusjoner, og har også ansvaret for å dekke driftsutgiftene ved de private og kommunale institusjonene som er innarbeidet på fylkeskommunens plan, jf. §§ 5–2 og 5–5.

Utover å sørge for det nødvendige antall institusjonsplasser, har fylkeskommunen ansvaret for å stille de nødvendige midler til disposisjon. Fylkeskommunen har videre ansvaret for at institusjonene drives på en faglig og materielt forsvarlig måte.

Ved utformingen av bestemmelsen ble det lagt

til grunn at man burde åpne for mer bruk av tilknyttede spesialisttjenester, slik at institusjonene også kan operere som kompetansesentre for barneverntjenesten.

Etter § 5-2 skal fylkeskommunen utarbeide en plan for løsningen av de oppgaver fylkeskommunen er pålagt når det gjelder etablering og drift av institusjoner. Planen skal angi hvordan fylkeskommunen skal dekke det aktuelle og fremtidige behovet for institusjonsplasser i fylket. I planen skal det tas hensyn til det institusjonstilbud for barn og unge som finnes i institusjoner som hører under andre lover, som for eksempel i barne- og ungdomspsykiatrien. Planen skal videre angi om og i hvilken utstrekning behovet kan dekkes gjennom samarbeid med private og kommunale institusjoner. Fylkeskommunens ansvar forutsetter altså ikke med nødvendighet et eieransvar. I forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–92) s. 70, er det presisert at private og kommunale institusjoner ikke har noe rettskrav på å komme i betraktning.

Etter gjeldende bestemmelse kan departementet gi veiledende retningslinjer om innholdet i planen, og planen skal sendes departementet til uttalelse.

I samsvar med det som er forutsatt i fylkeskommunens plan, kan fylkeskommunen etter § 5–5 inngå avtale med kommunale og private institusjoner om at fylkeskommunen skal disponere plassene på institusjonene. Dette innebærer at fylkeskommunen kan bestemme hvordan plassene skal anvendes. En ikke ubetydelig andel av de institusjonene som i dag inngår i fylkeskommunens institusjonsplaner etter gjeldende § 5–2 er eiet av private. Det følger av gjeldende § 5–5 annet ledd at dersom det inngås en avtale med private eller kommunale institusjoner, skal fylkeskommunen dekke driftsutgiftene etter et godkjent budsjett, og at institusjonen skal følge de regler for budsjett, regnskap og revisjon som gjelder for fylkeskommunens egne institusjoner. Formålet med kravene til avtalen er at fylkeskommunen, ved bruk av kommunale eller private institusjoner, skal ha et ansvar for å sørge for det økonomiske grunnlaget for forsvarlig drift. Etter gjeldende § 5–5 skal avtalen inneholde en bestemmelse om for hvor lang tid den skal gjelde.

I visse situasjoner, for eksempel når det gjelder barn med alvorlige atferdsvansker, kan barn plasseres i institusjon under en annen lov enn barnvernloven. Slik institusjon kan for eksempel være institusjon under lov om psykisk helsevern eller sosialtjenesteloven.

Når et barn etter vedtak i barnvernloven plasseres i institusjon under annen lov, er det barneverntjenesten i kommunen som har et overordnet

ansvar for barnet, mens barnet for øvrig er underlagt det regelverk som gjelder for vedkommende institusjon. Dette medfører et stort behov for samarbeid mellom de ansvarlige instanser. I § 5–6 pålegges derfor fylkeskommunen å sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom barneverntjenesten, fylkeskommunen og de aktuelle institusjonene. Fylkeskommunen skal gi regler om hvordan arbeidet skal organiseres, og departementet kan gi forskrifter om samarbeidsordninger, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper og lignende. Slike forskrifter er ikke gitt.

§ 5–3 inneholder en bestemmelse om samarbeid mellom fylkeskommuner om barneverninstitusjonene. Bakgrunnen for bestemmelsen er at man ved slikt samarbeid vil få bedre utnyttelse av ressursene. Departementet kan i henhold til gjeldende lov påby slikt samarbeid når det er påkrevd for å sikre institusjonstjenesten.

Etter § 5–4 skal hver fylkeskommune gi regler for hvordan inntak i og utskrivning fra institusjon skal besluttes. Departementet har med hjemmel i bestemmelsen gitt forskrifter om hva reglene skal inneholde. Etter disse skal bl.a. alle søknader om inntak fremmes gjennom den kommunale barneverntjenesten, og fylkeskommunen skal i sine regler bestemme om søknad om inntak skal fremmes direkte til institusjonen eller via fylkeskommunen. Det fremgår av § 5–4 annet ledd at den enkelte institusjon ikke kan nekte å ta i mot barn som det er bestemt skal ha plass i en barneverninstitusjon. Det fremgår videre av tredje ledd at enhver utskrivning før den fastsatte tid forutsetter samtykke fra kommunens barneverntjeneste. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 44 (1991–92) s. 72) er det presisert at samtykkebestemmelsen bare tar sikte på å regulere forholdet mellom barneverntjenesten og institusjonen og ikke forholdet mellom barneverntjenesten og barnet/foreldrene. Etter bestemmelsens fjerde ledd har fylkesmannen myndighet til å avgjøre uenighet om inntak og/eller utskrivning. Det er forutsatt i forarbeidene at saken kan bringes inn for fylkesmannen av barneverntjenesten, av vedkommende institusjon eller av særlig inntaksteam/utskrivningsmyndighet. De private parters klagerett er regulert i barnvernloven § 6–5.

6.4.2 Forslagene i høringsnotatet

Som en konsekvens av en statlig overtakelse, foreslo departementet i høringsnotatet at ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester, legges til statlig regional barnevernmyndighet, jf. § 5–1. Departemen-

tet la i høringsnotatet til grunn at det ved en eventuell statlig overtakelse legges opp til at de regionale statlige myndighetene skal ha et selvstendig ansvar for styring, planlegging og ledelse av tiltaksapparatet innenfor hvert sitt geografiske område. Det ble videre lagt til grunn at oppgavene vil bestå i å sørge for at befolkningen får de tjenester de har krav på i henhold til lov om barneverntjenester. Det ble forutsatt at den regionale ledelsen skulle ha betydelig frihet til å utforme tjenestetilbudet ut fra lokale ønsker og behov.

Det ble i høringsnotatet vist til at institusjonene ikke i tilstrekkelig ønsket grad har knyttet til seg spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn, og at departementet ved en statlig overtakelse ville legge vekt på at kommunene skal ha tilgang til hjelp og støtte fra personale som både har kunnskap om lokale forhold i den enkelte kommune og som har spesiell kompetanse innenfor ulike felt. Det ble i denne forbindelse uttalt at enkelte statlige institusjoner i hver region bør videreutvikles slik at de kan operere som ressursentra for barneverntjenesten i kommunene.

Barne- og familiedepartementet foreslo videre at de statlige regionale myndighetene skulle ha en tilsvarende plikt som fylkeskommunene har i dag etter § 5–2 til å utarbeide institusjonsplaner. Etter forslaget skulle planleggingen skje for hele regionen. Departementet foreslo videre at dagens ordning med at det i planarbeidet skal tas hensyn til det tilbud som finnes i institusjoner som hører under andre lover opprettholdes, og at regionen kan oppfylle sitt ansvar gjennom samarbeid med kommuner eller private institusjonseiere. Det ble forutsatt at private og kommunale institusjoner, på samme måte som etter gjeldende rett, ikke skal ha noe rettskrav på å komme i betraktning, og at det må avgjøres skjønnsmessig, ut fra behovet i den enkelte region, om private og kommunale institusjoner skal utgjøre en del av institusjonstilbudet. Barne- og familiedepartementet foreslo videre at bestemmelsen i gjeldende § 5–2 annet ledd om at departementet kan gi retningslinjer om innholdet i regionsplanen ble opprettholdt og at sentral myndighet skulle godkjenne planen.

Barne- og familiedepartementet la i høringsnotatet til grunn at det på samme måte som for fylkeskommunen i dag, må være opp til statlige myndigheter om private og kommunale institusjoner skal utgjøre en del av det statlige institusjonstilbudet ved en eventuell statlig overtakelse. Gjeldende rettskrav om at fylkeskommunen skal dekke institusjonens driftsutgifter etter et godkjent budsjett dersom disse skal kunne innpasses i den fylkeskommunale planen ble ikke foreslått opprettholdt.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i § 5-5 som gikk ut på at det skulle være tilstrekkelig for å kunne innpasses i regionens institusjonsplan at det inngås en avtale mellom statlig regional barnevernmyndighet og institusjonen om at regionen skal disponere plassene og om for hvor lang tid avtalen skal gjelde. Det ble i denne forbindelse uttalt at det for øvrig må være opp til partene hva avtalen skal gå ut på. Det ble vist til at det kan være behov for å inngå ulike typer avtaler med ulike typer institusjoner. For enkelte typer institusjoner kan det være nødvendig å inngå omfattende driftsavtaler som innebærer at staten dekker de totale driftsutgiftene etter et godkjent budsjett slik § 5-5 forutsetter i dag. For andre typer institusjoner kan det være aktuelt å inngå avtale om kjøp av enkeltplasser. Etter gjeldende rett er det et klart skille mellom private institusjoner som er innpasset i fylkeskommunens plan etter § 5-5 og private institusjoner som ikke er med i fylkeskommunens plan. De sistnevnte er i dag nærmere regulert i § 5-8. Det har vært en sterkt fremvekst av private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. Noe av grunnen til dette er at fylkeskommunene selv mangler plasser, særlig for ungdom, men har vegrer seg mot å ta det fulle økonomiske driftsansvaret for private institusjoner slik § 5-5 etter gjeldende rett krever. Fylkeskommunen har i stedet – i stort omfang – kjøpt enkeltplasser i private institusjoner. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at det er liten tvil om at kontrollen med at disse private tiltakene holder en god nok standard – både faglig og materielt – har vært for dårlig fra fylkeskommunens side. Det ble derfor i høringsnotatet foreslått flere tiltak for å sikre en bedre kontroll med de private tiltakene. Ett av disse er forslag om hjemmel til å gi forskrifter om kvalitetskrav i § 5-10. Et annet er forslaget om en godkjenningsordning for private og kommunale institusjoner i § 5-8. Forslaget innebærer at alle private og kommunale institusjoner skal være gjenstand for særskilt godkjenning fra statens side.

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at behovet for samarbeid med institusjoner som hører under andre lover vil være like stort dersom fylkeskommunens ansvar for barnevernet overføres til staten. Barne- og familiedepartementet foreslo derfor at § 5-6 om samarbeid opprettholdes, men slik at ansvaret for å sørge for at det blir etablert et samarbeid legges til regionen. Det ble i høringsnotatet vist til at fordi de statlige helseforetakene vil være en viktig samarbeidspartner, må myndigheten til å gi nærmere regler om samarbeidsordninger, plikt til å delta i samarbeidsgrupper og lignende, legges til et nivå som har instruksjonsmyndighet overfor alle samarbeidspartnerne. Departementet foreslo

derfor at denne myndigheten legges til Kongen i statsråd.

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at dersom ansvaret for fylkeskommunens oppgaver i sin helhet overføres til staten, vil det være behov for at regionene inngår et samarbeid om barneverninstitusjonene, og at et slikt samarbeid kan omfatte så vel etablering som drift av institusjoner. Dersom en region ønsker å inngå avtale med en annen region om fast bruk av gjesteplasser, skal dette fremgå av regionens plan for institusjoner.

En statlig overføring av oppgavene vil innebære en sentral statlig styring av hele virksomheten. Dette medfører at sentrale statlige myndigheter vil kunne instruere regionene til å samarbeide der dette er nødvendig av hensyn til tjenestetilbudet. Departementet la derfor til grunn at det ikke vil være behov for en lovbestemmelse om samarbeid mellom regionene, og § 5-3 ble derfor foreslått opphevet.

Departementet foreslo at de prinsippene som er nedfelt i § 5-4 om inntak og utskrivning fra institusjon i hovedsak opprettholdes ved en eventuell statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver, men slik at myndigheten til å gi regler for inntak og utskrivning legges til departementet. Det ble vist til at det vil være et overordnet mål med forslaget om statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver, og da spesielt i forhold til institusjonstilbudet, at det i størst mulig grad sikres et likeverdig tilbud for hele landet. Departementet la i høringsnotatet til grunn at ett av virkemidlene for å oppnå et slikt mål er at det etableres like inntaks- og utskrivningsprosedyrer for hele landet, og at dette best kan oppnås ved at myndigheten til å utarbeide regler om dette legges til departementet. Det ble videre lagt til grunn at det bør legges til rette for at inntak i institusjon i størst mulig grad skal samordnes for den enkelte region av statlig regional barnevernmyndighet, og at regional myndighet til enhver tid må ha oversikt over ledige institusjonsplasser for hele regionen og ha ansvaret for å bistå den enkelte kommune med å finne frem til egnet og ledig institusjonsplass – både i og utenfor egen region.

Som nevnt kan departementet etter gjeldende bestemmelse gi forskrifter om hva fylkeskommunens regler om inntak og utskrivning fra institusjon skal inneholde. Slike forskrifter er gitt. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at forslaget om at departementet skal gi regler om inntak og utskrivning innebærer at det ikke vil være behov for en slik forskriftshjemmel for departementet, og denne bestemmelsen ble derfor foreslått opphevet.

For øvrig foreslo departementet at § 5-4 opprettholdes uendret. Dette innebærer at statlige bar-

neverninstitusjoner, på samme måte som de fylkeskommunale barneverninstitusjonene i dag, vil ha plikt til å ta i mot barn som det er bestemt skal ha plass i en institusjon og at barnet ikke skal kunne utskrives før tiden uten at barneverntjenesten samtykker til dette. Etter forslaget i høringsnotatet ville også de private og kommunale institusjonene som er med i regionens plan etter § 5–2 og som har inngått avtale med regionen om at regionen skal disponere plassene etter § 5–5, være omfattet av bestemmelsen. Videre ble bestemmelsen om at fylkesmannen skal avgjøre uenighet mellom den kommunale barneverntjenesten på den ene side, og inntaksmyndigheten på den annen side, om inntak og utskrivning foreslått opprettholdt. Departementet foreslo at denne myndigheten legges til fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger.

6.4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har spesielle merknader knyttet til de enkelte forslag til lovbestemmelser som er omhandlet her. De mer generelle merkningene knyttet til den statlige organiseringen – og til dels også oppgavefordelingen – er omhandlet under kapittel 6.3.3 og det vises til fremstillingen der.

6.4.4 Departementets forslag

Departementet opprettholder forslaget i § 5–1 om at statlig regional barnevernmyndighet skal ha ansvaret for etablering og drift av institusjoner for omsorg og behandling av barn. Departementet mener at kompetansen i annenlinjetjenesten i barnevernet må desentraliseres, slik at kommunene får nødvendig hjelp og bistand. Dette kan for eksempel oppnås ved at det opprettes kompetanseenheter knyttet til enkelte institusjoner. Disse kompetanseenheter skal kunne tilby mer spesialiserte tjenester, både til de barna som er under tiltak og til kommunene i regionen. For enkelte av disse enhetene vil det også kunne være naturlig å inngå et samarbeid med barne- og ungdomspsykiatrien. Kompetanseenheter må ha en viss størrelse for å bestå og videreutvikle seg faglig. Samtidig er det viktig at de ligger så nær kommunene som mulig. Den videre utbygging må ivareta begge disse hensynene. I første omgang blir det imidlertid viktig å opprettholde og videreutvikle den kompetansen som allerede finnes i fylkene. Hvorvidt slike enheter skal knyttes til institusjonene eller etableres på annen måte, bør vurderes konkret i forhold til behovene i den enkelte region. Departementet vil etter dette opprettholde forslaget om at den enkelte region skal ha ansvaret for å etablere og drive institusjo-

ner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester. Forslaget er i samsvar med gjeldende rett, med unntak av at ansvaret foreslås overført fra fylkeskommunen til statlig regional barnevernmyndighet, jf. utkast til § 5–1.

For å sikre behovet for institusjonsplasser i regionen, både når det gjelder antall plasser og bredde i tilbudet, må hver enkelt region planlegge virksomheten. Til grunn for planleggingen av egen virksomhet må regionene, på samme måte som fylkeskommunene i dag, ta hensyn til at deler av behovet kan dekkes ved å benytte institusjoner som hører under andre lover og ved å inngå avtaler med private og/eller kommunale institusjoner om bruk av institusjonsplasser. Departementet har imidlertid kommet til at det ikke er nødvendig å lovfeste regionenes ansvar for å utarbeide en plan for institusjonene. At regionene må utarbeide en plan for hvordan behovet for institusjonsplasser i regionen skal kunne dekkes er en selvsagt følge av det ansvaret regionene foreslås pålagt i § 5–1. Å sørge for at de enkelte regioner foretar en forsvarlig planlegging av institusjonsvirksomheten i alle regionene – og for å samordne planleggingsvirksomheten på landsbasis – vil også være et overordnet ansvar for sentral myndighet. Den sentrale myndigheten kan pålegge regionene å utarbeide de nødvendige planer i kraft av sin instruksjonsmyndighet. Departementet vil etter dette foreslå at § 5–2 i sin helhet oppheves.

Forslaget innebærer at gjeldende lovs skille mellom institusjoner på og utenfor institusjonsplanen ikke videreføres. Dette må ses i sammenheng med forslaget i § 5–8 om innføring av en særskilt godkjenningsordning for private og kommunale institusjoner. Forslaget innebærer at private og kommunale institusjoner som ikke er godkjent av statlig myndighet ikke kan benyttes som plasseringssted for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. Etter gjeldende rett er det hvilken type avtale om drift og økonomisk ansvar som er inngått mellom fylkeskommunen og private institusjonseiere som er avgjørende for hvorvidt en privat institusjon kan inntas på institusjonsplanen og derigjennom utgjøre en del av fylkeskommunens institusjonstilbud. Departementet mener imidlertid at det som bør være avgjørende for hvorvidt private institusjoner skal kunne utgjøre en del av det samlede institusjonstilbudet, er hvorvidt den enkelte institusjon drives i samsvar med regelverket og ellers oppfyller de nødvendige krav til kvalitet og faglig innhold.

Departementet vil heller ikke opprettholde forslaget til § 5–5 i høringsnotatet om at en avtale mellom statlig regional barnevernmyndighet og institu-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

sjonen skal inneholde en bestemmelse om for hvor lang tid avtalen skal gjelde. Det sier seg selv at det både for staten og eventuelle private og kommunale institusjonseiere vil være behov for å inngå avtaler, hvorav varigheten av avtalen vil være bare ett av flere elementer. Departementet mener derfor at en lovfesting av dette ene spørsmålet er unødvendig og foreslår at § 5–5 i sin helhet oppheves. Det vises for øvrig til kapittel 6.6.4 om avtaler med private virksomheter.

Som følge av forslaget om statlig overtakelse opprettholdes forslaget i høringsnotatet om oppheving av § 5–3 om samarbeid mellom fylkeskommuner.

Når det gjelder høringsnotatets forslag til endring i § 5–4, vil departementet i det vesentligste opprettholde forslaget. Som følge av forslaget om å holde Oslo kommune utenfor forslaget om statlig overtakelse, jf. nærmere om dette i kapittel 6.11, vil departementet imidlertid foreslå endringer i § 5–4 første ledd i forhold til forslaget i høringsnotatet. Som nevnt ovenfor ble det i høringsnotatet foreslått at departementet skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes. Departementet vil foreslå at den enkelte region skal gi slike regler, men slik at departementet kan gi forskrifter om hva reglene skal inneholde. Slik departementet ser det er det viktig at Oslo kommune og de statlige regionene i størst mulig grad har sammenfallende regler, rutiner og praksis. Forslaget i høringsnotatet om at departementet skal gi regler om inntak og utskrivning er lite i samsvar med forslaget om å gi Oslo kommune ansvar på linje med statlige myndigheter. Departementet har derfor kommet til at hver enkelt region bør kunne gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes i regionen og at Oslo kommune tilsvarende gis myndighet til å gi regler for inntak og utskrivning i kommunen. For å sikre at det etableres mest mulig like inntaks- og utskrivningsprosedyrer for hele landet, vil departementet imidlertid foreslå en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om hva slike regler skal inneholde. Disse forskriftene skal også gjelde Oslo kommune, jf. utkastet til § 5–4 første ledd. Forslaget avviker noe fra høringsnotatet, men er i samsvar med gjeldende rett med unntak av at fylkeskommunen er byttet ut med statlig regional barnevernmyndighet.

Departementet vil videre opprettholde forslaget i høringsnotatet om endring i § 5–6 om plikt for statlig regional myndighet til å sørge for at det blir etablert samarbeid når barn blir vurdert plassert i institusjon som hører under annen lov. Departementet vil videre opprettholde forslaget om hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler om samarbeidsordning, jf. utkastet til § 5–6.

6.5 Kvalitetskrav og godkjenningsordning for barneverninstitusjoner

6.5.1 Gjeldende rett

Siden gjeldende lov trådte i kraft 1. januar 1993 har det ikke eksistert noen godkjenningsordning for barneverninstitusjoner. Etter tidligere lov (lov 17. juli 1953 nr. 14 om barnevern) skulle alle barneverninstitusjoner godkjennes av departementet før de ble tatt i bruk. Godkjenningsmyndigheten var delegert til fylkesmannen. I forarbeidene til gjeldende lov (Ot.prp.nr. 44 (1991–92) s. 67) er avviklingen av tidligere godkjenningsordning bl.a. begrunnet med at utviklingen hadde gått i retning av at barn under barnevernets omsorg har mer sammensatte behov, og at større frihet for fylkeskommunene i bruken av institusjoner ville kunne bidra til økt fleksibilitet og mangfold i tilbudet. Samtidig ble det forutsatt at fylkeskommunen, bl.a. gjennom sitt planarbeid, skulle ivareta et helhetlig ansvar for institusjonstilbudet og at dette ansvaret også skulle omfatte et ansvar for at institusjonstilbudet holdt et tilstrekkelig høyt kvalitativt nivå.

Ved endringslov 4. juni 1999 nr. 35 ble barnevernloven § 5–8, som gjelder private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan, endret. Endringen innebar at fylkeskommunen ble pålagt et klarere ansvar for å undersøke og følge med i om private institusjoner blir drevet i samsvar med lov og forskrifter og ellers drives på forsvarlig måte. I Ot.prp. nr. 61 (1997–98) begrunnet departementet endringen med at særlig den faglige kvaliteten på mange av de private institusjonene som ble benyttet ikke var god nok og at det derfor var nødvendig å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar ved bruk av disse institusjonene.

Når det gjelder krav til institusjonene inneholder barnevernloven § 5–10 en hjemmel for departementet til å gi veiledende retningslinjer om bygninger og utstyr, om bemanning og om de ansattes utdanning m.m. Hjemmelen har ikke vært benyttet. Loven selv inneholder ingen bestemmelser som stiller kvalitetskrav til barneverninstitusjonene, og den inneholder heller ingen hjemmel til å stille klare og bindende kvalitetskrav gjennom forskrifter. Etter gjeldende rett er det opp til hver enkelt fylkeskommune å ta stilling til hvilke krav som skal stilles til de institusjonene som benyttes.

6.5.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for forslaget

Barne- og familiedepartementet sendte 8. mars 2001 ut et høringsnotat der det ble foreslått å innta

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

en bestemmelse i barnvernloven som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om kvalitetskrav til barneverninstitusjoner. Forslaget omfattet både de fylkeskommunale og de private institusjonene. Det ble videre foreslått en særskilt godkjenningsordning for private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. Forslagene fikk bred støtte fra høringsinstansene.

I Ot.prp. nr. 103 (2000–2001) ble et forslag til lovendringer som nevnt fremmet for Stortinget av regjeringen Stoltenberg. Det fremsatte forslaget ble ikke behandlet av forrige Storting, og forslaget ble fremsatt på ny av regjeringen Stoltenberg 5. oktober 2001 i Ot.prp. nr. 15 (2001–02). Ved Ot.meld. nr. 3 (2001–02) ble forslaget trukket tilbake av regjeringen Bondevik. Bakgrunnen for at forslaget om kvalitetskrav og godkjenningsordning ble trukket tilbake, var nødvendigheten av å se spørsmålet om kvalitetskrav og innføring av en godkjenningsordning i sammenheng med en eventuell omorganisering av fylkeskommunens oppgaver. I Ot.prp. nr. 103 (2000–2001) og Ot.prp. nr. 15 (2001–2002) er fylkeskommunen foreslått som godkjenningsmyndighet. En statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver innebærer at forslaget om at fylkeskommunen skal være godkjenningsmyndighet for private institusjoner ikke kan opprettholdes.

I høringsnotatet av 12. februar 2002 ble det i tilknytning til forslaget om statlig overtakelse tatt inn et forslag om kvalitetskrav og godkjenningsordning for barneverninstitusjoner som i det vesentligste var i samsvar med forslaget om kvalitetskrav og godkjenningsordning slik det ble fremsatt for Stortinget i de ovenfor nevnte proposisjoner. Det ble foreslått en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om kvalitetskrav som både skulle omfatte de statlige, de kommunale og de private institusjonene. Når det gjelder godkjenningsordningen, foreslo departementet at denne skal omfatte alle de private, og eventuelt kommunale, institusjonene som skal benyttes for barn som omfattes av loven. Departementet foreslo i høringsnotatet at private og kommunale institusjoner bare skal kunne benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen er godkjent av statlig myndighet og dersom institusjonen er innpasset i institusjonsplanen etter § 5–2.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at en institusjon bare skal kunne godkjennes dersom den drives i samsvar med barnvernloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven og ellers drives på forsvarlig måte.

I Ot.prp.nr. 103 (2000–2001) og Ot.prp. nr. 15 (2001–2002) ble fylkeskommunen foreslått som godkjenningsmyndighet. I høringsnotatet foreslo

departementet å legge godkjenningsmyndigheten til statens regionale barnevernmyndighet, med statens sentrale barnevernmyndighet som klageinstans, ved en eventuell statlig overtakelse. Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at regional barnevernmyndighet skulle ha ansvaret for å ta stilling til søknader om godkjenning for alle private institusjoner i egen region. Det ble videre lagt til grunn at det ved vurderingen av om godkjenning skal gis, i tillegg til de generelle og formelle kravene, også skal kunne tas hensyn til behovet for den aktuelle institusjonen i regionen.

6.5.3 Høringsinstansenes syn

På langt nær alle høringsinstansene har uttalt seg til forslaget om innføring av kvalitetskrav og godkjenningsordning for private institusjoner. Av de som har avgitt uttalelse, er det få som har uttalt seg om detaljene i forslaget. Dette har antakelig sammenheng med at dette spørsmålet tidligere har vært gjenstand for en egen høring i forbindelse med departementets forberedelse av Ot.prp. nr. 103 (2000–2001) som senere ble trukket tilbake, jf. høringsnotat av 8. mars 2001. En del av høringsinstansene viser også til tidligere høringsuttalelse.

54 høringsinstanser uttalte seg til departementets høringsnotat av 8. mars 2001. Av disse støttet 53 av høringsinstansene forslaget. 18 høringsinstanser uttalte seg til spørsmålet om det skal gis hjemmel til å fastsette kvalitetskrav både for offentlige (fylkeskommunale) og private institusjoner. Alle disse stilte seg positive til forslaget. 53 høringsinstanser uttalte seg til forslaget om en godkjenningsordning for private institusjoner. 52 av disse støttet i det vesentligste forslaget. Forslaget gikk den gang ut på at fylkeskommunen skulle være godkjenningsmyndighet. 20 høringsinstanser uttalte seg spesielt til denne del av forslaget. Bare 10 av disse støttet forslaget. De fleste av de som gikk i mot forslaget på dette punkt, mente at staten ved fylkesmannen burde være godkjenningsmyndighet.

Flere høringsinstanser uttalte seg spesielt til den del av forslaget som gikk ut på at godkjenningsmyndigheten skulle kunne ta hensyn til behovet for den aktuelle institusjonen ved vurderingen av om en institusjon skulle godkjennes eller ikke. Et stort flertall av disse støttet denne del av forslaget, mens bare tre gikk i mot forslaget på dette punkt. Disse var *fylkesmannen i Aust-Agder* og to private aktører som tilbyr institusjonstjenester, *Ungplan* og *Stiftelsen Leon*. Noen høringsinstanser, herunder *Barneombudet*, hadde innvendinger mot forslaget om at godkjenningsordningen bare skulle

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

gjelde private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. *Barneombudet* mente at også fylkeskommunens egne institusjoner og de institusjonene som er innpasset i fylkeskommunens plan burde omfattes av godkjenningsordningen.

Også de høringsinstansene som har uttalt seg til det nye forslaget om kvalitetskrav og godkjenningsordning, slik dette er tilpasset i forhold til en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver, har i det alt vesentligste gitt sin tilslutning til forslaget.

Norsk Barnevernsamband uttaler:

«Norsk Barnevernsamband vil uttrykke tilfredshet med at departementet uavhengig av organisasjonsmodell, vil legge opp til en forhåndsgodkjenning og en kvalitetssikring av barneverninstitusjoner. Dette er nødvendig for å sikre at så vel private som offentlige institusjoner gir et faglig forsvarlig tilbud. Flere av medlemsorganisasjonene i Norsk Barnevernsamband er opptatt av at det offentlige er avhengige av private virksomheter på dette feltet. Flere av de private virksomhetene er med på å sikre et mangfold og i en del tilfeller kan de fungere som et alternativ til og et korrektiv til det offentlige. Det påpekes derfor at det gir et galt bilde å betegne de private virksomhetene som et supplement. Den store utfordringen er å bygge ut et differensiert tiltaksapparat som sikrer det enkelte barn hjelp ut fra individuelle behov, og et system som er fleksibelt nok til at flere tiltak eventuelt kan løpe parallelt.»

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«Lfb ser det som et krav at en godkjenningsordning for barneverninstitusjoner iverksettes snarest. Vi stiller oss derfor positive til departementets forslag på dette området.»

Samarbeidsforum for Norske Kollektiv uttaler:

«Etter vårt, og mange andres syn, har de private tiltakene vært et viktig og nyttig supplement og korrektiv til de fylkeskommunale tiltakene, og vi vil gi vår fulle støtte til høringsnotatets fremlegg om at private også i fremtiden skal kunne inngå i heldøgntilbudet for barn og unge. Samtidig er vi meget klar over at det er, og har vært, private tiltak som retter seg inn mot «barnevernsmarkedet» som ikke har klart å etablere en akseptabel faglig kvalitet på tilbudet. Dette representerer etter vårt syn et meget stort problem, og vi vil gi vår fulle støtte til fremlegget om etablering av en godkjenningsordning og av styrking av tilsynet.»

Også i denne høringen er det enkelte som har uttalt seg mot forslaget om at godkjenningsmyndig-

heten skal kunne ta hensyn til behovet for den aktuelle institusjonen i regionen. *Stiftelsen Leon* er en av disse:

«Til slutt vil vi peke på det paradoks at departementet på den ene siden gir uttrykk for et ønske og et behov for at det skal finnes private plasser som et supplement til de offentlige, samtidig som det foreslår reguleringer som gjør at nyetablering i realiteten står i fare for å stoppe opp, og at veldrevne, etablerte institusjoner må utvikles fordi de ligger i «feil» region, enda behovet for plassene kan være stort på landsbasis. Det vil etter vår mening kunne bli en utilsiktet effekt dersom man velger å opprettholde muligheten for regionsvis behovsprøving som ledd i vurderingen av godkjenning og inntak på regionens institusjonsplan. Vi støtter for øvrig departementets ønske om kvalitetssikring og kontroll, og mener at gjennom en tydeliggjøring av krav til godkjenning på faglig grunnlag, vil det også foregå en sanering av institusjoner som ikke holder mål.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Solhaugen Miljøhjem AS mener at godkjenningsordningen også bør gjelde for statlige institusjoner og at offentlige og private institusjoner må behandles likt. I høringsuttalelsen til *Solhaugen Miljøhjem AS* heter det bl.a.:

«Her ser man et eksempel på rolleblanding som det er advart mot, når statens regionale barnevernsmyndighet skal være godkjenningmyndighet, og samtidig være klageinstans. Dette vil medføre vilkårlig og ulik behandling av offentlige og private institusjoner, og er et klart brudd på prinsippet om likeverdighet. Mens de statlige institusjonene slipper kravene til godkjenning, kan private institusjoner som fyller alle formelle krav til kvalitet, kompetanse, og som har lang erfaring på området, i prinsippet bli lagt ned. Og til alt overmål er instansen som skal ta avgjørelsen den samme som forvalter de statlige institusjonene. Dette innebærer forskjellsbehandling, og gir ingen rettssikkerhet for de private.»

6.5.4 Departementets vurdering

Departementet vil opprettholde forslaget om en særskilt godkjenningsordning for alle private og kommunale institusjoner. Manglende godkjenning skal innebære at institusjonen ikke skal kunne benyttes for barn som skal plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnvernloven.

Departementet vil også opprettholde forslaget om at den særskilte godkjenningsordningen bare skal gjelde private og kommunale institusjoner. De

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

statlige institusjonene skal uansett oppfylle de kvalitetskrav som ligger til grunn for godkjenningen. Dette innebærer at det skal stilles de samme krav til statlige institusjoner som til de private og kommunale institusjonene. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kvalitetskravene er oppfylt både når det gjelder de statlige, de private og de kommunale institusjonene, jf. kapittel 6.7.

Departementet vil imidlertid ikke opprettholde forslaget i høringsnotatet om at statlig regional barnevernmyndighet i forbindelse med godkjenningsspørsmålet skal kunne ta hensyn til behovet for den aktuelle institusjonen i regionen. Departementet vil foreslå at statlige regionale myndigheter i forbindelse med søknad om godkjenning av private institusjoner bare skal kunne ta hensyn til hvorvidt institusjonen oppfyller de krav som stilles i lov og forskrifter, herunder at institusjonen oppfyller de gjeldende kvalitetskrav og ellers drives på forsvarlig måte. Dette vil kunne innebære at det godkjennes flere private institusjoner enn det vil være behov for å benytte i enkelte regioner – i alle fall i en overgangsperiode. Dette er imidlertid ikke problematisk i seg selv – bortsett fra for de overtallige institusjonene selv – forutsatt at overtallighet i en region ikke fører til færre institusjoner i andre regioner. Departementet er fortsatt av den oppfatning at det vil være viktig å sikre en rimelig institusjonsfordeling mellom regioner og i landet som helhet. En slik fordeling er nødvendig for å sikre at barn og unge får et tilbud om institusjonsplass så nær hjemstedet som mulig. Departementet har imidlertid kommet til at en geografisk fordeling av institusjoner på landsbasis bør reguleres på annen måte enn i forbindelse med søknad om godkjenning. Den enkelte region vil i alle tilfelle ha et ansvar for å sørge for at institusjonstilbudet i egen region er i samsvar med regionens behov både når det gjelder antall plasser, bredde i tilbudet og geografisk fordeling. Dette behovet vil kunne dekkes både ved å benytte de institusjonene som blir statlige ved overføring av de fylkeskommunale institusjonene til staten, ved å etablere og drive nye statlige institusjoner og ved å inngå avtaler om bruk av private institusjoner. Å sikre en slik rimelig institusjonsfordeling mellom regionene vil også være en viktig samordningsoppgave for statlig sentral barnevernmyndighet.

Departementet vil etter dette opprettholde forslaget om at statlig regional barnevernmyndighet skal være godkjenningmyndighet og at avgjørelser om godkjenning kan påklages til statlig sentral myndighet.

Departementet vil videre opprettholde forslaget i høringsnotatet om en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om kvalitetskrav for både statlige,

kommunale og private institusjoner, jf. utkastet til § 5–10. Av lovtekniske hensyn er ordlyden noe endret i forhold til forslaget i høringsnotatet. Departementet vil videre opprettholde forslaget om en særskilt godkjenningsordning for private institusjoner, men med de justeringer som nevnt, jf. utkastet til § 5–8.

§ 5–8 om private institusjoner som ikke er tatt inn i fylkeskommunens plan, inneholder slik den lyder i dag hjemmel for departementet til å gi forskrifter om tilsyn og om rettigheter under oppholdet. Etter forslaget til endring i § 5–7 om tilsyn følger det nå direkte av denne bestemmelsen at hjemmelen til å gi forskrifter om tilsyn også gjelder private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8. Når det gjelder rettigheter under institusjonsopphold, vil departementet foreslå at det presiseres i overskriften til § 5–9 at denne bestemmelsen både gjelder de statlige institusjonene og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8, jf. utkastet til § 5–9. Det vil derfor ikke være behov for å opprettholde disse forskriftshjemlene i § 5–8. Disse institusjonene vil falle inn under de alminnelige bestemmelsene i § 5–7 om tilsyn og § 5–9 om rettigheter under opphold i institusjon og de forskrifter som gis i medhold av disse bestemmelsene.

Gjeldende § 5–8 fjerde ledd inneholder en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlige myndigheter i regnskapene. Denne bestemmelsen foreslås opprettholdt. § 5–8 siste ledd foreslås opphevet. Etter denne bestemmelsen har kommuner og fylkeskommuner som ønsker å gi støtte til en institusjon som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan en plikt til å undersøke om institusjonen drives i samsvar med regelverket. Da det nå foreslås i § 5–8 første ledd at det ikke lenger skal være adgang til å benytte institusjoner som ikke er godkjent av statlig regional myndighet, er det ikke grunnlag for å opprettholde denne bestemmelsen.

Departementet viser etter dette til utkastet til §§ 5–8, 5–9 og 5–10.

6.6 Avtaler med private virksomheter

6.6.1 Gjeldende rett

Barnevernet

Private institusjoner utgjør en forholdsvis stor del av det samlede institusjonstilbudet i dag.

Etter gjeldende rett kan fylkeskommunene inngå avtaler med private (og kommunale) institusjonseiere om at fylket skal disponere plassene og

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

således utgjøre en del av det fylkeskommunale institusjonstilbudet, jf. barnevernloven §§ 5–2 og 5–5. Etter gjeldende rett er det et vilkår for å innpasse en privat institusjon i fylkeskommunens plan at det inngås en driftsavtale med institusjonen i henhold til § 5–5. Ved en slik driftsavtale får fylkeskommunen langt på vei det samme ansvaret, både økonomisk og faglig, for disse institusjonene som den har for de institusjonene den selv eier. Fylkeskommunen får bl.a. ansvaret for å dekke institusjonens driftsutgifter etter godkjent budsjett.

Barn som det treffes vedtak om omsorgsovertakelse for kan bare plasseres i private institusjoner som fylkeskommunen har inngått driftsavtale med etter § 5–5 og som er innpasset i fylkeskommunens plan etter § 5–2. Barn og unge som plasseres i institusjon på annet grunnlag enn vedtak om omsorgsovertakelse kan etter gjeldende rett også plasseres i private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. Dette gjelder barn og unge som plasseres i institusjon på grunnlag av alvorlige atferdsvansker. Slik plassering kan skje på grunnlag av samtykke, jf. § 4–26, og på grunnlag av tvangsvedtak, jf. § 4–24. Også barn som plasseres i institusjon etter vedtak om frivillig hjelpetiltak, jf. § 4–4 femte ledd, kan plasseres i private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan.

Fylkeskommunen har ikke ansvar for driften ved de private institusjonene som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. Fylkeskommunen kjøper enkeltplasser i slike institusjoner fordi fylkeskommunen ikke har et tilstrekkelig utbygget tiltaksapparat. Selv om fylkeskommunen ikke har ansvaret for driften ved disse institusjonene, har fylkeskommunen et ansvar for å sørge for et forsvarlig institusjonstilbud til barn som omfattes av barnevernloven. Dette ansvaret er ikke ivaretatt godt nok av mange fylkeskommuner.

Familievernet

Etter gjeldende rett kan fylkeskommunen inngå avtale med private om drift av familievernkontorer. De kontorer fylkeskommunen inngår slik avtale med faller inn under familievernkantorloven, jf. loven § 2.

6.6.2 Forslaget i høringsnotatet

Barnevernet

Departementet understreket i høringsnotatet at private institusjoner fortsatt skal utgjøre en del av institusjonstilbudet ved en eventuell statlig overtakelse. Det ble i denne forbindelse uttalt at de private

institusjonene i mange tilfeller kan utgjøre et positivt supplement til de offentlige tilbudene, men at det er nødvendig med langt sterkere og mer målrettet styring og kontroll med utviklingen av det private tiltaksapparatet enn det som er tilfellet i dag. Departementet fremholdt at det er liten tvil om at det er til dels alvorlige mangler ved den faglige kontrollen som føres med en del av de private virksomhetene, og at dette er et alvorlig rettssikkerhetsproblem med tanke på at barn som har behov for å bo på institusjon med hjemmel i barnevernloven er i en særlig utsatt og sårbar situasjon.

Det ble i høringsnotatet lagt til grunn at det på samme måte som for fylkeskommunen i dag, må være opp til eventuelle statlige myndigheter om private institusjoner skal utgjøre en del av et statlig institusjonstilbud. Dette innebærer at private institusjoner ikke vil ha noe rettskrav på å komme i betraktning.

Departementet la videre til grunn at kontrollen med de private tiltakene må styrkes betraktelig, at det må stilles klare kvalitetskrav til den enkelte institusjon og at private institusjoner må være gjenstand for en særskilt godkjenningsordning. Departementet foreslo i høringsnotatet at det etter en eventuell statlig overtakelse ikke lenger skulle være adgang til å benytte private institusjoner for barn som omfattes av barnevernloven dersom institusjonen ikke er godkjent for slik bruk. For en nærmere omtale av forslaget om kvalitetskrav og godkjenningsordning, vises til kapittel 6.5. Departementet foreslo videre at gjeldende lovs skille mellom private institusjoner på og utenfor institusjonsplanen ikke skulle videreføres etter en eventuell statlig overtakelse. Departementet foreslo at det skulle være et krav at alle institusjoner som benyttes for barn som omfattes av loven innpasses i en offentlig institusjonsplan. Etter forslaget i høringsnotatet skulle det imidlertid ikke lenger være et absolutt krav til innpassing i institusjonsplanen at det ble inngått en driftsavtale som innebærer at det offentlige skal dekke en privat institusjons driftsutgifter. Etter forslaget kunne en slik avtale enten gå ut på at staten skal påta seg det fulle økonomiske driftsansvaret for den aktuelle institusjonen eller at staten bare skal kjøpe enkeltplasser, jf. kapittel 6.4.

Familievernet

Når det gjelder familievernet, la departementet i høringsnotatet til grunn at staten, ved en statlig overtakelse, skal tre inn i alle eksisterende avtaler med private/kirkelige familievernkontorer om drift av kontoret. En ny statlig etat vil forvalte den statlige bevilgningen til drift av familievernkontorer

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

som fastsettes gjennom budsjettvedtak i Stortinget. Det må trekkes opp rammer for ansvarsdeling og samarbeid mellom de statlig eide og de private/kirkelige kontorene med sikte på å få et best mulig samlet tilbud til befolkningen.

6.6.3 Høringsinstansenes syn

Barnevernet

Flere høringsinstanser peker på at det offentlige er avhengige av de private barneverninstitusjonene. Enkelte peker også på at de private institusjonene utgjør en så stor del av det samlede institusjonsbudet at det kan gi et galt bilde å omtale de private institusjonene som et supplement til de offentlige. *Norsk Barnevernsamband* uttaler bl.a.:

«Flere av medlemsorganisasjonene er opptatt av at det offentlige er avhengig av private virksomheter på dette feltet. Flere av de private virksomhetene er med på å sikre et mangfold og i en del tilfeller kan de fungere som et alternativ og et korrektiv til det offentlige. Det påpekes derfor at det gir et galt bilde å betegne de private virksomhetene som et supplement. Den store utfordringen er å bygge ut et differensiert tiltaksapparat som sikrer det enkelte barn hjelp ut fra individuelle behov, og et system som er fleksibelt nok til at flere tiltak eventuelt kan løpe parallelt.»

Høringsinstanser er opptatt av de private institusjonenes situasjon og rammevilkår etter en eventuell statlig overtakelse. Dette gjelder først og fremst de private institusjonene selv eller deres organisasjoner, herunder *Handels- og Servicenærings hovedorganisasjon* og *Organisasjonen for private barneverntiltak (OPB)*. *Solhaugen Miljøhjelm* uttaler bl.a.:

«Vi er fornøyd med at høringsnotatet slår fast statens rett og plikt til å tre inn i avtalene med de private virksomhetene. Vi forutsetter at dette gjelder alle typer avtaler som det private har i dag med fylkeskommunene, både kjøp av faste plasser, og avtaler som går på enkeltplasseringer.

De vi er opptatt av, er at man i framtiden får skriftlige og langsiktige avtaler som sikrer forutsigbarhet, både for klientene og for institusjonene. Det er helt avgjørende både for klient og institusjon at det er et minimum av forutsigbarhet i behandlingsopplegget. Barn/ungdom i institusjoner har opplevd mer enn nok av uforutsigbarhet i behandlingsopplegget. Barn/ungdom i institusjoner har opplevd mer enn nok av usikkerhet og uforutsigbare hendelser, og trenger trygghet. For institusjonen er det umulig å

kunne justere bemanning og andre ressurser på så kort varsel. ...»

Organisasjonen for private barneverntiltak (OPB) peker på at utviklingen kan føre til større «barnevernsgiganter». Det heter bl.a. i høringsuttalelsen:

«Vi mener at hovedtyngden av de private tiltakene har en god faglig standard og generelt holder et høyt nivå. Slik det er nå, blir det en generell mistanke til alle de private institusjonene om at de ikke holder mål. For oss er det en uholdbar situasjon. Samtidig blir det et spørsmål om hvordan denne kontrollen skal foregå. Det er en utfordring å lage hensiktsmessige systemer og skjemaer for dokumentasjon av den faglige kvaliteten. Utfordringen er at det som rapporteres skal gi et reelt bilde av virksomheten. Det er en fare for «byråkratisering» av tiltakene i dette.

Disse forholdene kan gi en utvikling mot større «barnevernsgiganter». Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er en ønsket utvikling. Vi er redd for at mange av de mindre tiltakene ikke vil ha kapasitet og muligheter til å møte denne utviklingen og en del av de kravene som vil bli stilt. Vi tror ikke nødvendigvis dette er de samme som de som ikke holder ønsket kvalitet og faglig standard. Større tiltak vil ha egne ansatte eller benytte konsulenter til dette arbeidet. Ikke alle de mindre vil ha denne muligheten om de ikke selv besitter denne kompetanse. Samtidig vil behovet for å benytte mye ressurser til slikt arbeid, gi utslag på døgnprisen.»

Familievernet

Når det gjelder familievernet uttrykker de private familievernkantorene tilfredshet med at det i høringsnotatet slås fast at det private tilbudet etter en statlig overtakelse fortsatt skal utgjøre en del av det samlede tjenestetilbudet. *Landstyret i Kirkens Familievern* uttaler bl.a.:

«Landsstyret i Kirkens Familievern uttrykker stor glede over at departementet helt klart slår fast at det private/kirkelige tilbudet etter en statlig overtakelse fortsatt skal utgjøre en del av det samlede tjenestetilbudet, og at staten vil tre inn i de avtaler som fylkeskommunen i dag har med private eiere. De kirkelige familievernkantorene utgjør ca. halvparten av det totale tjenestetilbudet innenfor familievernet, og er slik sett et avgjørende bidrag til tjenesten som helhet. Å ivareta det videre perspektivet på fagfeltet som Kirkens Familievern representerer ved å videreføre de eksisterende driftsavtaler, vurderes som vesentlig for fagområdets positive utvikling.»

6.6.4 Departementets vurdering

Barnevernet

Departementet er enig i at de private barneverninstitusjonene i mange tilfeller utgjør gode alternativer til de offentlige institusjonene. Etter departementets oppfatning er de private institusjonene helt nødvendige med tanke på å sikre et tilstrekkelig differensiert og mangfoldig tiltaksapparat. Slik departementet ser det bør dette også gjelde etter en eventuell statlig overtakelse. I denne forbindelse vil departementet understreke behovet for ulike typer private institusjoner og tiltak. Departementet mener likevel at det er viktig å føre en bedre kontroll med de private tiltakene både når det gjelder den faglige kvaliteten og når det gjelder institusjons-etableringen, jf. forslaget i kapittel 6.5 om kvalitetskrav og godkjenningsordning.

Departementet har kommet til at det ikke er behov for å lovfeste regionenes ansvar for å utarbeide en plan for institusjonene og foreslår at § 5–2 oppheves, jf. kapittel 6.4.4. Å sørge for at det skjer en forsvarlig planlegging av institusjonsvirksomheten i alle regionene vil i alle tilfeller være et overordnet ansvar for sentral myndighet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være et lovfestet krav at institusjoner som benyttes for barn som omfattes av loven skal være innpasset i en offentlig institusjonsplan.

Departementet er enig i at det er nødvendig å sikre de private tiltakene tilstrekkelig forutsigbarhet fra myndighetenes side. Slik forutsigbarhet vil kunne ivaretas gjennom avtaler mellom de regionale statlige myndighetene og de private institusjonene. Det sier seg selv at det både for staten og eventuelle private og kommunale institusjonseiere vil være behov for å inngå avtaler, og slike avtaler bør etter departementets oppfatning kunne ha ulik form og innhold. Alt etter forholdene og behovet kan slike avtaler f.eks. gå ut på at staten skal påta seg det fulle økonomiske driftsansvaret for institusjonen eller at staten gis opsjon på å benytte enkelt-plasser. Varigheten av avtalen vil være ett av flere sentrale elementer ved avtaleinngåelsen, og departementet ser derfor ikke behov for å opprettholde forslaget til § 5–5 i høringsnotatet om å lovfeste at en avtale mellom statlig regional barnevernmyndighet og institusjonen skal inneholde en bestemmelse om for hvor lang tid avtalen skal gjelde. Det vises til merknadene i kapittel 6.4.4.

Familievernet

Når det gjelder familievernet, vil departementet opprettholde forslaget om at det private tilbudet etter en statlig overtakelse fortsatt skal utgjøre en

viktig del av det samlede tjenestetilbudet. Det foreslås derfor ingen endringer i familievernkantorloven § 2 utover det som følger av den statlige overtakelsen.

Forholdet til lov om offentlige anskaffelser

Bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 15. juni 2001 nr. 616 («anskaffelsesforskriften») vil som hovedregel gjelde når den nye statlige etaten, dvs. barne- og familievernmyndigheten på sentralt, regionalt og lokalt nivå, kjøper tjenester som institusjonsplasser fra private. Dette betyr at anskaffelsen som hovedregel blir lagt ut på konkurranse hvor det offentlige velger det tilbudet som alt i alt fremstår som det gunstigste.

Statlige lokale barneverninstitusjoner og familievernkantor kan selv levere tjenester, så som drive institusjoner m.v. Leveringen av tjenesten skjer da i såkalt egenregi. Da gjelder ikke anskaffelsesregelverket. Den offentlige oppdragsgiver kan beslutte å produsere barne- og familieverntjenester i egenregi eller å foreta en konkurranseutsetting i tråd med bestemmelsene i anskaffelsesregelverket.

Ved konkurranseutsetting vil bestemmelsene i anskaffelsesforskriftens del I og del III komme til anvendelse uavhengig av anskaffelsens verdi, da barne- og familieverntjenester må anses som helse- og sosialtjenester, jf. anskaffelsesforskriften § 2–5 (25), jf. § 2–1 (3). Den offentlige oppdragsgiver kan derfor velge mellom å foreta anskaffelsen ved en såkalt åpen eller begrenset anbuds konkurranse eller ved en konkurranse med forhandlingsadgang. Direkte anskaffelse uten konkurranse vil bare være tillatt i unntakstilfeller.

6.7 Tilsyn

6.7.1 Gjeldende rett

Barnevernet

Fylkesmannen har i dag ansvar for å føre et særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner, jf. barnevernloven § 2–3 tredje ledd. Dette innebærer at fylkesmannen skal gi kommuner og fylkeskommuner råd og veiledning både i enkeltsaker og i saker av mer generell opplæringsmessig karakter, og at fylkesmannen skal påse at kommuner og fylkeskommuner utfører sine oppgaver etter loven. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med institusjoner etter lovens kapittel 5.

Fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med institusjonene er nærmere regulert i barnevernloven

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

§ 5–7. Fylkesmannen kan velge å utføre tilsynet selv, eller det kan oppnevnes et tilsynsutvalg som skal ivareta oppgaven. Tilsynsansvaret omfatter i henhold til bestemmelsen institusjoner som inngår i fylkeskommunens plan. Med hjemmel i barnvernloven § 5–8 har departementet i forskrift besluttet at tilsynsansvaret også skal omfatte private institusjoner som ikke er tatt inn i fylkeskommunens plan.

Fylkesmannens skal kontrollere at institusjonene drives forsvarlig og i samsvar med barnvernloven, forskrifter til loven og den planen som er fastsatt. Dersom fylkesmannen finner at driften er uforvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om at forholdet skal rettes, eller nedlegge driften. Ut over forsvarlighetskravet inneholder ikke barnvernloven § 5–7 noen nærmere bestemmelse om hva fylkesmannen skal føre tilsyn med. Det er imidlertid på det rene at tilsynsansvaret omfatter beboernes situasjon og behov under institusjonsoppholdet, og at fylkesmannen må holde seg orientert om bemanningens sammensetning og hvorvidt de faglige kvalifikasjonene er tilstrekkelige sett i forhold til institusjonens målgruppe. Fylkesmannens har også et ansvar for å føre tilsyn med at bestemmelsen om krav til politiattest for ansatte innen barneverntjenesten og institusjonene etterleves, jf. barnvernloven § 6–10.

Familievernet

Etter gjeldende rett har fylkesmannen ansvar for å føre tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket, jf. familievernkontorloven § 3.

6.7.2 Forslaget i høringsnotatet

Barnevernet

Departementet foreslo ikke i høringsnotatet noen endringer i fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. Fylkesmannens tilsyn med fylkeskommunene vil imidlertid falle bort ved en overføring av oppgavene på barnevernområdet fra fylkeskommunen til staten.

Departementet foreslo at fylkesmannens tilsynsansvar for de offentlige og private institusjonene bør videreføres.

Departementet påpekte at overføring av oppgaver fra det fylkeskommunale barnevernet til staten kan reise spørsmål om det kan oppstå konflikter mellom statens rolle som sektorpolitisk myndighet, institusjonseier og tilsynsmyndighet, og om slike konflikter kan bidra til å svekke tilsynets troverdig-

het. Departementet la imidlertid til grunn at det i dette tilfelle ikke vil oppstå alvorlige troverdighets- og legitimitetsproblemer. Fylkesmannen har en selvstendig rolle i forhold til den øvrige statsforvaltningen, bred kompetanse som rettssikkerhetsinstans og solid faglig kompetanse på de forskjellige tilsynsområdene.

Departementet la til grunn at det er en fordel at rådgivning og tilsyn er forankret i en etat som både har generell tilsynskompetanse og god kompetanse på barnevernområdet. Departementet la videre til grunn at det kan være aktuelt å overføre utviklingsoppgaver og oppfølging av sentrale handlingsplaner på barnevernområdet fra fylkesmannen til den regionale barnevernmyndigheten for å understreke fylkesmannens uavhengige tilsynsfunksjon i sektoren. Rådgivning i tilknytning til tilsyn vil ikke være problematisk så lenge råd og veiledning utøves med utgangspunkt i myndighetskrav, og de tilsynsansvarlige har en klar rolleforståelse. Rådgivningsvirksomheten vil fortsatt være viktig for god ivaretagelse av tilsynsfunksjonen og er også sentral for rekruttering og opprettholdelse av et kompetent fagmiljø. Tilsynsmyndigheten må ha et sterkt faglig innslag for å utøve et effektivt og troverdig tilsyn på samfunnets vegne, men også for å ha troverdighet i tjenestene og hos fagpersonell slik at tilsynet kan føre til de nødvendige endringer.

Den kompetansen og tilliten fylkesmannen har opparbeidet som tilsynsmyndighet på barnevernområdet er bl.a. basert på god lokalkunnskap og nærhet til kommuner og tiltaksapparat. Statlig overtakelse av det fylkeskommunale barnevernet vil ikke gjøre det mindre viktig at tilsynsmyndigheten har god lokalkunnskap, eller at tilsynet utøves ut fra en helhetlig tilnærming til barnevernet. Erfaringer fra tilsynsvirksomheten viser at mange utfordringer og problemer er knyttet til grenseflatene mellom tjenestene på ulike forvaltningsnivåer.

Departementet la i høringsnotatet også vekt på at forholdene bør legges til rette for videreutvikling av samarbeid om tilsyn rettet mot forskjellige helse- og sosialtjenester på kommunalt og statlig nivå (deler av sosialtjenesten, helsetjenesten, grunn- og videregående skole med flere). Dette vil la seg gjennomføre som et ledd i det pågående arbeid med å integrere flere statlige regionale aktører som Statens Utdanningskontor og Fylkeslegen i fylkesmannsembetene. Departementet uttrykte at et mer samordnet tilsyn samt en mer effektiv metodikk vil bidra til å øke rettssikkerheten til de individer som mottar både statlige og kommunale velferdstjenester.

En inndeling i regioner vil innebære at flere fylkesmenn vil ha sitt ansvarsområde innenfor hver

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

region. Departementet uttalte derfor at det etter en tid kan være nødvendig å foreta en nærmere vurdering av hvordan fylkesmannens tilsynsansvar for institusjonene skal organiseres, – om ansvaret skal samles hos én fylkesmann i regionen, for eksempel den fylkesmann der regionens administrasjon er plassert, eller om ansvaret fortsatt skal ligge hos fylkesmannen i det fylket der institusjonen er lokalisert. Departementet foreslo at fylkesmannen bør ha ansvar for å føre tilsyn med institusjoner som ligger innenfor sitt fylke, slik situasjonen er i dag.

Familievernet

Etter gjeldende rett skal fylkesmannen føre tilsyn med familievernkantorene i fylket, jf. familievernkantorloven § 3. Departementet forutsatte i høringsnotatet at fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn også med familievernkantorene blir videreført. Det vil være en klar fordel at samme instans fører tilsyn med den samlede virksomheten i den statlige barnevern- og familievernetaten.

I tillegg til fylkesmannens tilsynsansvar, kommer det ansvar fylkeslegen har for å føre tilsyn med alt helsepersonell i fylket, jf. lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten. Dette innebærer at fylkeslegen har tilsyn med den virksomhet helsepersonell ved familievernkantorene utøver og som faller inn under helseprofesjonslovene. Departementet har lagt til grunn at fylkesmannen må etablere kontakt med fylkeslegen og legge til rette for samarbeid slik at tilsynsoppgaven med helsepersonellet innenfor familievernet får en tilfredsstillende ordning. Departementet la i høringsnotatet til grunn at denne ordningen videreføres.

6.7.3 Høringsinstansenes syn

Kun få høringsinstanser har uttalt seg eksplisitt om tilsynet i barnevernet og familievernet. Noen av disse er opptatt av hvorvidt det kan oppstå habilitetsproblemer mellom statens rolle som sektorpolitisk myndighet, institusjonseier og tilsynsmyndighet. Andre mener at fylkesmannens kompetanse kan bli svekket dersom utviklingsoppgaver flyttes fra fylkesmannen til den regionale myndigheten.

Skedsmo kommune uttaler:

«Fra kommunens side synes det noe bekymringsfullt at man ved en statlig overtakelse skal opprettholde fylkesmannens tilsynsmyndighet i forhold til kommunene og institusjonene. En slik ordning vil innebære at staten via sin lokale representant – fylkesmannen – skal utøve kontroll med både egen virksomhet og kommunes virksomhet. Dette gir ikke tilstrekkelig di-

stans til egen forvaltningspraksis og kan vanskelig bidra til å opprettholde fylkesmannsembetet som en uhildet instans der bl.a. tvistesaker mellom forvaltningsnivåene avgjøres. Man er derfor av den oppfatning at dette nettopp vil bidra til troverdighets- og legitimitetsproblemer.»

Barnevernets utviklingscenter Midt-Norge uttaler:

«BFD vil vurdere om utviklingsoppgaver og oppfølging av sentrale handlingsplaner på barnevernområdet skal overføres fra fylkesmannen til den regionale barnevernmyndigheten. BFD foreslår imidlertid ingen vesentlige endringer i fylkesmannens tilsynsansvar på barnevernområdet. Dette begrunnes blant annet med at fylkesmannen er en etat med generell tilsynskompetanse og god kompetanse på barnevernområdet. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om fylkesmannens kompetanse innenfor barnevernet gis særlige vilkår for å utvikle seg videre hvis tilsynsansvaret blir den eneste oppgaven etaten sitter igjen med.»

Sosial- og helsedirektoratet mener at myndighetsutøvelse, tilsyn og tjenesteproduksjon er blandedt sammen i høringsnotatet. Det uttales:

«For eksempel er det foreslått at fylkesmannen både skal kunne fatte vedtak om å overprøve vedtak om inntak og utskrivninger, og samtidig være tilsynsmyndighet. Fylkeslegens tilsyn er beskrevet som et særskilt tilsyn med helsetjenestene i institusjonene som kommer i tillegg til fylkesmennenes tilsyn, og i forslaget til lovttekst står det at også departementet skal føre tilsyn (§ 2–3). I motsetning til dette vil vi hevde at tilsynet bør legges til et felles tilsynsorgan for alle sosial- og helsetjenester (Sosial- og helsetilsynet/fylkeslegene). Som kjent er det allerede planer om å utvide det nåværende Helsetilsynet til et slikt felles tilsyn, og knytte det lokale ledet administrativt til fylkesmennene. Tilsynsorganet må være uavhengig både av det departement som har overordnet politisk ansvar for tjenestene, og av den organisasjonen som produserer tjenestene.»

Mange av de fylkesmennene som har avgitt høringsuttalelse påpeker spesielt at de er enig med departementet i at fylkesmannen fortsatt bør ha ansvar for å føre tilsyn med institusjonene. En rekke fylkesmenn mener at fylkesmannen også bør ha et tilsynsansvar med de regionale statlige myndighetene slik de i dag har tilsynsansvar overfor forvaltningen i den fylkeskommunale barneverntjenesten. Å fjerne denne oppgaven vil etter disse høringsinstansenes syn være en svekkelse av rettssikkerheten for barnevernbarna og føre til manglende mu-

ligheter for korrektiv til planer og drift i den regionale enheten.

Fylkesmannen i Nordland uttaler:

«Dersom det er meningen at Fylkesmannen ikke skal ha tilsynsansvar med de regionale myndighetene innebærer det en vesentlig innskrenkning i Fylkesmannens tilsynsmyndighet samt en svekkelse av rettssikkerheten til barnevernbarna. Fra vår side har vi en klar oppfatning av at tilsynsrollen overfor det fylkeskommunale barnevernet har vært av vesentlig betydning. At dette behovet skulle falle bort av seg selv ved en statlig overtakelse, har vi liten tro på. Mange av de spenningsforhold som finnes mellom kommuner og fylkesbarnevernet i dag, antas å ville eksistere også i forhold til en regional statlig barneverntjeneste. Uten at dette begrunnes bedre kan ikke Fylkesmannen slutte seg til denne del av forslaget.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«I høringsnotatet fremgår det at det regionale leddet ikke skal være gjenstand for tilsyn overhodet og det foreslås at Fylkesmannens adgang til å ilegge dette leddet bøter skal bortfalle. Dette vil føre til en svekkelse av rettssikkerheten for barnevernsbarna.»

6.7.4 Departementets vurdering

Departementet er oppmerksom på at fylkesmannens muligheter for å ivareta sine rettssikkerhetsoppgaver på vegne av samfunnet avhenger av hvordan forholdene blir lagt til rette for oppgaveløsningen fra overordnet myndighet. De ulike departementenes tildeling av oppgaver gir embetene ulike roller overfor kommuner og borgere. Embetenes oppgavesammensetning har i dag en uklar profil, som ikke støtter godt nok opp om eller fremhever deres rettssikkerhetsfunksjon. Hovedtyngden av embetenes oppgaver er rettet mot det kommunale forvaltningsnivået. For å understreke fylkesmannens uavhengige tilsynsfunksjon i sektoren, vil enkelte utviklingsoppgaver og oppfølging av sentrale handlingsplaner overføres fra fylkesmannen til den regionale barnevernmyndigheten.

Noen av høringsinstansene har vært opptatt av at tilsynsmyndigheten må ha et sterkt faglig innslag for å utøve et godt og troverdig tilsyn på samfunnets vegne, samt at den barnevernfaglige kompetansen må opprettholdes for å sikre at tilsynet vil ha troverdighet i tjenesten. Departementet mener at det i tiden fremover også vil være viktig at fylkesmannens tilsynsfaglige kompetanse styrkes, og at det legges til rette for et mer samordnet tilsyn av flere tjenester.

Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at habilitetshensyn må tillegges vekt når det vurderes hvilken instans som skal ha ansvar for tilsynet med de statlige barneverninstisjonenene og familievernkontorene. Overføring av oppgaver fra fylkeskommunen til staten kan reise spørsmål om det kan oppstå konflikter mellom statens rolle som sektorpolitisk myndighet, institusjonseier og kontrollør, dersom fylkesmannens tilsynsansvar videreføres. Departementet har vært oppmerksom på dette, men mener at fylkesmannens selvstendige kompetanse i forhold til den øvrige statsforvaltningen, gjør at det ikke vil oppstå alvorlige troverdighets- og legitimitetsproblemer. Den kompetansen og tilliten fylkesmannen har opparbeidet som tilsynsmyndighet på barnevern- og familievernområdet er bl.a. basert på god lokal kunnskap og nærhet til kommuner og tiltaksapparatet. Regjeringen vil høsten 2002 legge frem en egen stortingsmelding om tilsyn, der prinsipielle spørsmål vil bli drøftet.

De regionale barnevernmyndighetene vil være direkte underlagt statlig sentral barnevern- og familievernmyndighet. Sentrale statlige myndigheter vil derfor ha ansvar for å føre kontroll med regionale myndigheters virksomhet, og påse at disse utfører sine oppgaver etter loven. De regionale forvaltningsenhetene vil bli styrt og ført tilsyn med på samme måte som ellers er vanlig for statlige forvaltningsorganer. Departementet vil benytte seg av tildelingsbrev, etatstyring og forvaltningsrevisjon som virkemidler for å føre tilsyn med den samlede drift av regionsforvaltningene. Departementet mener derfor at det ikke vil være naturlig at fylkesmannen skal føre tilsyn med det regionale leddet.

Når det gjelder tilsynet med barneverninstisjonenene er dette i første rekke et rettssikkerhetstilsyn. Departementet foreslår å innføre kvalitetskrav og godkjenningsordning for barneverninstisjoner, jf. forslaget til §§ 5–8 og 5–10. Fylkesmannens ansvar vil også omfatte å føre tilsyn med at institusjonene oppfyller de kvalitetskrav som stilles, og når forskrifter om kvalitetskrav og godkjenning av barneverninstisjoner foreligger, vil fylkesmennene ha et bedre redskap for å utøve dette rettssikkerhetstilsynet enn de har etter gjeldende rett.

Departementet vil foreslå at fylkesmannens tilsynsansvar overfor barneverninstisjonenene skal omfatte alle institusjoner etter § 5–1 (statlige institusjoner) og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8. Dette innebærer at tilsynsansvaret omfatter alle statlige, private og kommunale institusjoner som tar i mot barn etter vedtak med hjemmel i barnevernloven, og som ikke hører under andre lover.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Dersom kvalitetskravene ikke oppfylles eller institusjonen på annen måte drives uforvarlig, vil fylkesmannen på samme måte som i dag kunne gi pålegg om at forholdene skal rettes. Der situasjonen anses alvorlig nok vil fylkesmannen kunne nedlegge driften av institusjonen. Dette innebærer at alle statlige, private og kommunale institusjoner som har beboere som er plassert i henhold til vedtak etter barnevernloven etter pålegg fra fylkesmannen må finne seg i å utbedre, eventuelt nedlegge driften. Dette er i samsvar med dagens system, der det i forskrift av 9. februar 1993 er fastsatt at fylkesmannens tilsynsansvar og myndighet til å gi slike pålegg også omfatter private institusjoner som benyttes for plassering etter barnevernvedtak. For private institusjoner som eventuelt også tar i mot barn etter andre lover, som for eksempel sosialtjenesteloven, vil imidlertid fylkesmannens myndighet til å nedlegge driften bare gjelde den del av virksomheten som gjelder plassering av barn etter barnevernloven.

Som nevnt under kapittel 6.3 mener departementet at antallet regioner ved en eventuell statlig overtakelse bør være fem. Dette innebærer at flere fylkesmenn vil ha sitt ansvarsområde innenfor hver region. Det oppstår derfor spørsmål om tilsynsansvaret skal samles hos én fylkesmann i regionen, for eksempel den fylkesmann der regionens administrasjon er plassert, eller om tilsynsansvaret skal ligge hos fylkesmannen i det fylket institusjonen er plassert. Departementet er opptatt av at tilsynsinstansen bør ha god kunnskap om lokale forhold, og mener derfor at hver fylkesmann bør ha ansvar for å føre tilsyn med institusjoner og familievernkontorer som ligger innefor sitt fylke. For å unngå at det innenfor hver region forekommer ulik tolkning av tilsynsoppdraget og utøvelsen av dette, vil departementet anbefale at det inngås et samarbeid mellom fylkesmennene innenfor hver region med sikte på at tilsynsansvaret skal utøves mest mulig ensartet. Der det opprettes tilsynsutvalg bør disse også inngå i samarbeidet.

Departementet vil etter dette opprettholde forslagene til endringer i barnevernloven i høringsnotatet, jf. utkast til §§ 5–7 og 2–3.

Departementet vil videre opprettholde forslaget i høringsnotatet om å opprettholde fylkesmannen som tilsynsinstans for familievernkontorene, og foreslår derfor ingen endring i familievernkontorloven § 3.

6.8 Finansiering og økonomisk ansvarsfordeling i barnevernet

6.8.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har både kommunen og fylkeskommunen et økonomisk ansvar på barnevernområdet. Kommunen er etter § 9–1 pålagt å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og de tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven. Tilsvarende er fylkeskommunen i henhold til § 9–4 pålagt å sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å sette i verk de tiltak som fylkeskommunen har ansvaret for. I utgangspunktet er kommunens og fylkeskommunens økonomiske ansvar altså sammenfallende med det faktiske ansvaret. Dette er imidlertid bare et utgangspunkt. Det fremgår av § 9–4 annet ledd og § 9–5 at kommunen har et delbetalingsansvar når barn blir plassert i barneverninstitusjon og fosterhjem. Fylkeskommunen skal i disse tilfellene dekke den del av kommunens utgifter ved plassering som overstiger en kommunal egenandel. Den kommunale egenandelen fastsettes av departementet med hjemmel i gjeldende § 9–5. Egenandelen er i dag 22 000 kroner per måned. Fylkeskommunens plikt til å dekke utgiftene ved plassering av barn i fosterhjem og institusjon gjelder bare barn og unge under 20 år, jf. § 9–4 annet ledd. Denne begrensningen i fylkeskommunens ansvar ble tatt inn i loven ved endringslov 26. juni 1998 nr. 42, som trådte i kraft 1. september 1998, da adgangen til å opprettholde tiltak etter fylte 18 år ble utvidet fra 20 til 23 år. I forarbeidene er det vist til at det vil være lite naturlig å opprettholde plasseringer i barneverninstitusjon for ungdom over 20 år fordi disse institusjonene er beregnet for barn og ungdom som er vesentlig yngre. Heller ikke forsterkede fosterhjem er forutsatt benyttet for ungdom over 20 år.

6.8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at en eventuell samlet statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og ansvar innebærer at det er staten som vil få det økonomiske ansvaret for de tjenester og tiltak fylkeskommunen har ansvaret for i dag. Departementet foreslo at ordningen med kommunal delbetaling ved plassering i fosterhjem og institusjon ble opprettholdt. Det ble i høringsnotatet vist til at en slik delbetaling er viktig for å redusere utilsiktede vridningseffekter mellom tiltak i og utenfor institusjon, og at det derfor bør tilstrebes en ordning med størst mulig grad av kostnadsnøytralitet for kommunen ved valg mellom hjelpetiltak i

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

hjemmet, som kommunen har det fulle økonomiske ansvaret for, og plassering utenfor hjemmet. Det ble videre vist til at slik kostnadsnøytralitet var formålet da den kommunale delbetalingen ble hevet fra 11 000 kr til 22 000 kr i 2000. Departementet foreslo videre at statens økonomiske ansvar ved plassering i fosterhjem og institusjon ble begrenset til å gjelde plasseringer av barn og ungdom under 20 år. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

§ 9–4 første ledd om fylkeskommunens plikt til å sørge for de nødvendige bevilgninger, ble foreslått opphevet som følge av at fylkeskommunens ansvar bortfaller.

Det hender at barn blir plassert i fosterhjem eller institusjon utenfor eget fylke. Etter gjeldende § 9–6 skal en fylkeskommunes utgifter for et barn som på innskrivningstidspunktet har bosted i et annet fylke, dekkes av barnets bostedsfylke. Departementet foreslo i høringsnotatet å opprettholde prinsippet ved en statlig overtakelse slik at en statlig regions utgifter for et barn som ved innskrivningstidspunktet har bosted i en annen region, skal dekkes av barnets bostedsregion. Som en direkte konsekvens av forslaget om statlig overtakelse ble det videre foreslått endringer av ren teknisk karakter i § 9–7 om tilskudd fra staten til dekning av kommunenes utgifter og i § 9–8 om statsrefusjon og tilskudd for utgifter til flyktingebarn og asylsøkende barn.

6.8.3 Høringsinstansenes syn

Bare en forholdsvis liten andel av høringsinstansene har hatt merknader til forslaget om å opprettholde ordningen med kommunal delbetaling slik den er i dag. Dette gjelder bl.a. *Fylkesmannen i Vestfold*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Buskerud fylkeskommune*, *Redd Barna* og noen få kommuner. De fleste av disse peker på at det manglende samsvaret mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar kan føre til uheldige vridningseffekter når det gjelder valg av tiltak, og til samarbeidsproblemer mellom førstelinjetjenesten og annenlinjetjenesten.

Fylkesmannen i Vestfold uttaler bl.a.:

«Vår erfaring er at betalingsordningen har medført store samarbeidsproblemer mellom det kommunale og fylkeskommunale barnevernet i vurderingstemaer mellom faglige behov og økonomiske konsekvenser, der faglige vurderinger kan bli tilsidesatt. Forvaltningsnivåene kan i enkeltsaker være faglig uenige om hva som er det riktige tiltaket og om økonomisk ansvar, særlig ved plassering av barn med funksjonshemninger og psykiatriske diagnoser i barneverntiltak. Vi mener at manglende sam-

svar mellom beslutningskompetanse og økonomisk ansvar for oppgaven har medvirket til en vridningseffekt mot økende bruk av barneverninstitusjoner, med den konsekvens at forebyggende tiltak har blitt nedprioritert. I dette konfliktområdet blir brukeren ofte den tapende part.»

En del av høringsinstansene er bekymret for kommunenes økonomi. Blant disse er bl.a. *Redd Barna*:

«Redd Barna er bekymret for at barn ikke får den hjelpen de trenger og har rett til, fordi de riktige tilbudene ikke finnes eller fordi kommunene ikke har råd til å kjøpe de tilbud som utvikles. Dette er et problem som barnevernet allerede i dag ser. En organisering på statlig nivå, løser ikke disse problemene av seg sjøl. Redd Barna mener det må legges opp til en nærmere vurdering og tydeliggjøring av statens ansvar for å utvikle omsorgstiltak, og også vurdere å innføre maksimumspriser for hva det er kommunene selv skal dekke.»

Organisasjonen for private barneverntiltak uttaler:

«Vi tror dessverre at økonomi er styrende for mange av de vurderinger som gjøres på dette feltet. Departementet referer selv i høringsnotatet til undersøkelser hvor det stilles spørsmål ved om det lavere antallet omsorgsovertakelser i mindre kommuner har sammenheng med de kostnader dette medfører. Det betyr på den annen side at en del uheldige faktorer kan motvirkes med økonomiske virkemidler. Man kunne tenke seg at man beholdt en ordening hvor kommunene ikke betalte mer enn en egenandel for barn og unge som ble plassert i institusjon eller forsterkede fosterhjem, uavhengig av vedtakshjemmel. Dette ville motvirke en situasjon hvor det antas at antallet frivillige plasseringer ville gå ned. Den kommunale egenandelen burde i så tilfelle reduseres fra dagens nivå. Spørsmålet man i så fall måtte stille seg var hva hensikten ville være med en slik deling. Begge nivåer skulle nyttiggjøre seg av de samme tiltakene. Det må da trolig være bedre å samle kompetansen og fordelingen av plasser og tiltak på en instans.»

Skedsmo kommune uttaler:

«Høringsnotatet er opptatt av at det ikke skal lønne seg for kommunene å benytte tiltak som finansieres av andre offentlige myndigheter framfor å satse på lokale, familiebaserte tiltak som belastes egne budsjetter. Man forutsetter her at den kommunale behandlingen av barnevernsaker og de valg av tiltak som foretas kun er økonomisk fundert og ikke har et faglig inn-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

hold. Dette argumentet representerer en underkjenning av den faglige kompetansen i kommunene, og deres evne og vilje til å skape og tilrettelegge for gode tiltak som gir barn og unge rett hjelp til rett tid. Noe som også gir en indirekte påpekning av at den virkelige kompetansen ikke finnes i kommunene, men derimot på fylkeskommunal og statlig hold. Ved å innføre økte egenandeler for plassering av barn utenfor hjemmet og samtidig gi dette umiddelbar virkning også for plasseringer som har vart over flere år ved omleggingstidspunktet, har staten bidratt til at kommunenes økonomi har forverret seg. Omlegging av betalingsordningen har også bidratt til at de økonomiske mulighetene for kommunene til å bygge opp faglig godt funderete og alternative tiltak har blitt vesentlig forverret.»

Buskerud fylkeskommune mener at den eksisterende betalingsordningen er en av hovedårsakene til den uheldige kostnadsutviklingen i barnevernet på landsbasis og uttaler videre:

«Høringsnotatet synes ikke å ta grep om denne problemstillingen. Buskerud fylkeskommune ber med dette Barne- og familiedepartementet om å utvikle en finansieringsordning som sikrer at tiltak i familier/nærmiljøet og forebyggende virksomhet stimuleres økonomisk. Det bør bli økonomisk lønnsomt for kommunene å utvikle tiltak som et alternativ til institusjonsplassering eller kjøp av private plasser.»

Ingen av høringsinstansene har merknader til forslagene til endring av barnvernloven §§ 9–6, 9–7 og 9–8.

6.8.4 Departementets vurdering

Den eksisterende betalingsordningen mellom kommune og fylkeskommune har både fordeler og ulemper. Denne ordningen innebærer bl.a. et brudd med det finansielle ansvarsprinsipp som tilsier at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Brudd på det finansielle ansvarsprinsipp åpner for samarbeidsproblemer mellom førstelinjetjenesten og annenlinjetjenesten. Departementet er enig i at overføring av annenlinjetjenesteansvaret fra fylkeskommunen til staten ikke i seg selv vil løse dette problemet. Slike samarbeidsproblemer kan bare unngås ved at kommunen – som er den instans som tar initiativet til bruk av de tiltak annenlinjetjenesten har ansvaret for å etablere og drive – får ansvaret for fullt ut å finansiere kostnadene ved hver enkelt plassering. Imidlertid er det tungtveien-

de argumenter som taler mot en slik løsning. For en del kommuner vil en slik ordning kunne medføre at kommunene ikke vil ha økonomi til å betale for institusjonsplasser til barn og unge som har behov for det. Det er også tungtveiende argumenter mot å overføre hele det økonomiske ansvaret til staten ved å fjerne ordningen med delbetalingsansvar for kommunene. Det er stor fare for at en slik ordning vil føre til større bruk av institusjonstiltak og mindre satsing på forebyggende tiltak i barnas hjemmemiljø.

Departementet mener derfor at ordningen med et kommunalt delbetalingsansvar må opprettholdes. Forholdet mellom førstelinjetjenestens og annenlinjetjenestens betalingsansvar må imidlertid tilpasses slik at den i størst mulig grad sikrer kostnadsnøytralitet for kommunen i valget mellom ulike tiltak. Det er barnets behov for tiltak som må være avgjørende og ikke de økonomiske konsekvensene. Som nevnt var dette også bakgrunnen for at den kommunale delbetalingen ble hevet fra 11 000 til 22 000 kroner i 2000. Satsen fastsettes i statsbudsjettet. Departementet vil følge kostnadsutviklingen i barnevernet nøye, og vil ta initiativ til å endre satsen dersom denne ikke har en kostnadsnøytral effekt.

Departementet vil etter dette foreslå at forslagene i høringsnotatet opprettholdes. Dette innebærer at det ikke gjøres endringer i bestemmelsene utover de som er lovteknisk nødvendige som følge av statlig overtakelse, jf. utkastene til §§ 9–4, 9–5, 9–6, 9–7 og 9–8.

6.9 Samarbeid med andre etater

6.9.1 Gjeldende rett

Barnevernet

I barnvernloven § 3–2 slås det fast at barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer enn barneverntjenesten selv. Barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven. Som et ledd i disse oppgavene skal barneverntjenesten gi uttalelser og råd, og delta i den kommunale og fylkeskommunale planleggingsvirksomhet og i de samarbeidsorganer som blir opprettet.

Familievernet

Det finnes ingen bestemmelse om samarbeid i familievernkantorloven, men både det fylkeskommu-

nale barnevernet og familievernet har viktige samarbeidsakser til tjenester på kommunalt nivå og spesialisthelsetjenester som vil inngå i de statlige helseforetakene og til skolemyndighetene i fylket.

6.9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet stor vekt på at samarbeidet med andre tjenester må fokuseres ved en omorganisering av det fylkeskommunale barnevernet og familievernet.

Når det gjelder samarbeidet med spesialisthelsetjenesten, herunder barne- og ungdomspsykiatrien og tiltak for rusmiddelmissbrukere, ble det i høringsnotatet lagt til grunn at det vil ha betydning at ansvaret er forankret på statlig nivå, og at ledelsen i en statlig barnevern- og familievernetat på sentralt og regionalt nivå bør få et særlig ansvar for at det etableres samarbeid med andre statlige organer, herunder helseforetakene. Det ble vist til at samarbeidsbehovene både vil være knyttet til fagutvikling; utdanning, kompetanseheving og veiledning, og til brukerrettede funksjoner; utredning, omsorgs- og behandlingstiltak, rådgivning med mer.

Barnevernet

I høringsnotatet la Barne- og familiedepartementet til grunn at en eventuell omorganisering av det fylkeskommunale barnevernet må ha som målsetting å ha et fortsatt samarbeid med et bredt spekter av brukerrettede tjenester som barne- og ungdomspsykiatrien, rus, habiliteringstjenesten, pediatri, skole og PP-tjenesten. Selv om tjenestene fra 2002/3 vil være forankret i ulike organisasjoner og sektorer, og på ulike forvaltningsnivå, er det nødvendig å sikre rammevilkår for videre – og til dels tettere – samarbeid, og unngå et oppsplittet tjenesteapparat. Som redegjort for under kapittel 6.4 kan barn, med hjemmel i barnvernloven, plasseres i institusjon under annen lov, for eksempel lov om psykisk helsevern eller sosialtjenesteloven. I slike tilfeller skal fylkeskommunen etter gjeldene rett sørge for at det blir etablert et samarbeid med disse institusjonene. Departementet kan gi forskrifter om slikt samarbeid. Det ble lagt til grunn i høringsnotatet at myndigheten til å gi nærmere regler om slike samarbeidsordninger, plikt til å delta i samarbeidsgrupper og lignende, må legges til et nivå som har instruksjonsmyndighet overfor alle samarbeidspartene; det vil si regjeringen, jf. nærmere om dette under kapittel 6.4 og utkastet til § 5–6. Det ble vist til at et sentralt ansvar for en sentral og regional barnevernmyndighet vil være å etablere strukturer og rutiner som bidrar til å sikre et helhetlig tilbud

til brukere med sammensatte behov, og at det kan tenkes ulike løsninger for å få dette til. Det kan for eksempel inngås avtaler mellom staten og helseforetaket for å sikre det konkrete samarbeidet og bruk av fagressurser. Gjennom avtaler kan man :

- Etablere rutiner for samarbeid om enkeltpersoner/klienter
- Legge til rette for veiledning, felles kompetanseheving etc
- Sikre helhetlig planlegging av nye tiltak
- Regulere kjøp/salg av komplette tjenester

Familievernet

Familievernet er i loven definert som en selvstendig tjeneste med et særskilt fagområde som er sentrert omkring konfliktløsning i parforhold og familieforhold. Konfliktløsning av denne karakter anses ikke å være en naturlig oppgave for helsevesenet, og det har heller ikke vært ønskelig å innlemme familievernet i den kommunale sosial- og barneverntjenesten. Samtidig arbeider familievernet med oppgaver som er beslektet med helse-, sosial- og barneverntjenesten. Familievernet får karakter av både en annenlinje- og en førstelinjetjeneste fordi det er mulig å søke hjelp uten henvisning fra noen annen instans. For at personalet skal kunne gi et fullverdig tilbud til familier/enkeltpersoner som oppsøker et familievernkontor, er det viktig at de har kjennskap til og kontakter i det kommunale tjenesteapparatet. Gjennom sin satsing på opplysningsvirksomhet og rådgivning overfor andre fageter får familievernet kontakter i kommunene som de selv er avhengige av i sitt arbeid.

Sett i relasjon til helsetjenesten, har familievernet viktige fellestrekk med deler av spesialisthelsetjenesten som vil inngå i de statlige helseforetakene. En stor andel av de ansatte er helsepersonell, og også andre yrkesgrupper (bl.a. sosionomer) som deltar i den klientrettede behandlingen/ rådgivningen/meklingen har høy faglig kompetanse og spesialisering. Det ble i høringsnotatet vist til at familievernet har behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, spesielt når det gjelder fagutvikling, og at det ved en omorganisering vil kunne inngås avtaler mellom familievernmyndigheten og helseforetakene for å sikre et konkret samarbeid og bruk av fagressurser.

6.9.3 Høringsinstansenes syn

Som redegjort for under kapittel 5 har behovet for samarbeid mellom barnevernet og familievernet på den ene siden og spesialisthelsetjenesten, og da først og fremst barne- og ungdomspsykiatrien og

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

delers av rusmiddelomsorgen, på den annen side, vært fremhevet av en stor del av høringsinstansene. For en del av høringsinstansene har dette også vært en del av begrunnelsen for å gå inn for en statlig overtakelse. Når det gjelder behovet for samarbeid sett fra barnevernets ståsted uttaler *fylkesmannen i Buskerud* bl.a.:

«Mange av barnevernets brukere har behov for oppfølging fra spesialiserte tjenester, som for eksempel barne- og ungdomspsykiatrien eller rusomsorgen. For å kunne gi en helhetlig oppfølging er ofte samarbeid med andre instanser nødvendig. Det tverretatlige samarbeidet bør derfor forankres på en slik måte at det er gjensidig forpliktende for hver etat. Fylkesmannen ser det som positivt at flere av disse tjenestene er knyttet til samme forvaltningsnivå og at for eksempel barnevern og spesialisthelsetjenesten vil følge den samme regionale inndelingen.»

Landsforeningen for barnevernsbarn uttaler:

«En av de største utfordringene i dag er tilbudet til barn med sammensatte problemer. Vi støtter derfor alle forslag som kan bidra til en samordning mellom helse, psykiatri, rus, sosialsektor og barnevern. Vi kan ikke se at prinsippet om samordning er godt nok utredet i forhold til de fire forslagene i høringen.»

En del av høringsinstansene viser også til at barn som mottar tiltak fra barnevernet, og som samtidig har behov for bistand fra barne- og ungdomspsykiatrien, ikke i tilstrekkelig grad får slik bistand i dag. En av disse er *Redd Barna* som bl.a. uttaler at det ved en ny organisering er nødvendig å styrke og forbedre samarbeidet mellom disse tjenestene. Det heter videre i høringsuttalelsen:

«Manglende samarbeid og manglende utvikling av metodikk og tiltak innenfor BUP, fører til at barnevernet i dag ofte er fortvilet for barn som er plassert i døgnbaserte tiltak, fordi de ikke får den bistand de mener det er behov for fra psykiatrien.»

Enkelte høringsinstanser peker på at barnevernet ikke bare har behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten, men at også samarbeidet med andre kommunale tjenester er viktig. *Norsk Psykologforening* uttaler bl.a.:

«Som allerede nevnt står barnevern overfor en betydelig utfordring hva gjelder å styrke samarbeidet med kommunale instanser – helsestasjon, PP-tjeneste, barnehage og skole. Samarbeidet med spesialisthelsetjenestene er også viktig og her særlig bl.a. psykisk helsevern for barn og unge, psykisk helsevern for voksne, habiliteringstjenesten for barn, pediatrien.»

Norsk Barnevernsamband uttaler:

«Vi registrerer at det parallelt med denne høringen er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal se nærmere på fremtidig organisering og samarbeid mellom barnevernet, familievernet og rusomsorgen, også sett i forhold til det psykiske helsevernet. Dette arbeidet som synes forankret i en enighet om at barn og unge med sosiale og psykiske problemer trenger bistand fra en rekke fagområder både når det gjelder utredning, tilrettelegging, etablering og oppfølging av tiltak. Selv om departementet har vært inne på det i høringsnotatet tillater vi oss å understreke betydningen av samarbeid med barnehage, skole og rehabiliteringstjenesten for å få til et helhetlig tilbud og innsats i forhold til utsatte barn og unge.»

Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved om statlig overtakelse er tilstrekkelig eller vil ha betydning med tanke på et mer samordnet tiltakssapparat for den enkelte. *Elverum kommune* uttaler:

«Slik vi ser det fremstår ikke staten alltid like tydelig som ett forvaltningsnivå. Fra kommunenes ståsted, virker det ofte som om statens helhetstenkning og koordinering overfor oppgaver og ansvar som er underlagt ulike departement, er minst like fraværende som oppgaver og ansvar som er underlagt ulike forvaltningsnivå i dagens organisering. Det er for eksempel ingen tvil om at familiens økonomiske og sosiale situasjon har svært mye å si for barns oppvekstvilkår og for foreldrenes omsorgsevne. Allikevel er det påfallende lite fellesstrategi å spore mellom barne- og familiedepartementet, sosialdepartementet, kommunaldepartementet og undervisningsdepartementet. Innføring av ulike statlige foretaksmodeller forsterker inntrykket av at en statlig overtakelse i seg selv ikke vil løse Svarte Per spillet, slik det argumenteres for i høringsnotatet.

Vi ønsker at fremtidens barnevern skal bygge på en atskillig tydeligere helhetstenkning omkring barns oppvekstmiljø og det offentliges påvirkning av familiemedlemmers samhandlingsmønster, enn i dag. Skal vi få det til, må barnevernet kunne samarbeide mer åpent for å styrke foreldrenes omsorgsevne. Dette krever langt mer offensive holdninger og tiltak i samarbeid med sosialtjeneste, skole, aetat og trygdeetat, der vi opplever at foreldrenes omsorgsevne svikter på grunn av økonomisk og sosial situasjon.»

Grimstad kommune uttaler:

«I høringsnotatet er det argumentert for at oppgaver med store kontaktflater mot hverandre bør organiseres på samme forvaltningsnivå. Si-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

den spesialisttjenester som barne- og ungdomspsykiatri er overført staten bør også fylkesbarnevernets oppgaver organiseres på dette nivå. Barneverntjenesten stiller seg noe spørrende til nytten av dette for den kommunale barneverntjenesten. I praksis i barneverntjenesten i Grimstad er det slik at det er kommunen som følger opp i forhold til å henvise og be om at klienter i fylkeskommunale institusjoner/tiltak får tjenester fra BUP og andre. Dette gjelder også i private institusjoner. En kan ikke se at en overføring til staten i seg selv vil gjøre at barnevernklienter vil få bedre spesialisttjenester.»

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om samarbeidsbehovet mellom tjenestene, har først og fremst vært opptatt av barnevernets behov for samarbeid. Når det gjelder familievernet, har *Telemark fylkeskommune* uttalt:

«De henvisningsrutiner og ventelister spesialisthelsetjenesten har, skaper vansker for et fleksibelt samarbeid, kanskje spesielt med et så lite tjenesteapparat som familievernet. I pågående saker i familievernet er det vanskelig å få andre tjenester til å stille på møter eller fellesamtaler med klienter, eller til å ta imot klienter som trenger mer/et annet tilbud enn familievernet. På den annen side gjør dette at familievernet bør bli enda flinkere til å tilby sin kompetanse til disposisjon for helsetjenesten.»

6.9.4 Departementets vurdering

Behovet for samarbeid mellom ulike tjenester oppstår fordi en del barn og familier som er i kontakt med barnevernet og/eller familievernet har sammensatte problemer og hjelpebehov. En del av disse er avhengige av mer omfattende samarbeidstiltak mellom et stort antall instanser og tjenester – innen og på tvers av forvaltningsnivåene. Det er i denne forbindelse viktig å være klar over at den viktigste grunnen til manglende tilbud til barn og familier med slike sammensatte problemer, ikke nødvendigvis er knyttet til samarbeidsproblemer eller manglende samordning/samorganisering mellom de ulike tjenestene. Når enkelte barn, ungdom og familier ikke får hjelp, omsorg og behandling i samsvar med sine behov, kan dette like ofte skyldes at deler av tiltaksapparatet har for liten kapasitet eller at det er mangler ved kunnskapsgrunnlaget eller kompetansen i de ulike tjenestene. Departementet mener det er viktig å understreke at tiltak for å bedre samarbeidet ikke kan avhjelpe situasjonen for barnevernklienter som har behov for hjelp fra psykiatrien, men som ikke får slik hjelp på grunn av manglende kapasitet i barne- og ungdomspsykiatri-

en. Slike tiltak kan bare avhjelpe situasjonen til de barn og unge som ikke får den hjelp de har behov for på grunn av manglende samarbeid mellom de ulike tjenestene.

Mange av høringsinstansene har vært opptatt av forholdet mellom barnevernet og psykisk helsevern for barn og ungdom og mener at samarbeidet mellom disse tjenestene må bli bedre. Dette er departementet enig i. Når det gjelder barne- og ungdomspsykiatrien er det likevel et faktum at kapasiteten i dag ikke er tilstrekkelig. Det er imidlertid grunn til å tro at opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2006) vil bidra til å redusere disse problemene. Det tas i planen sikte på at psykisk helsevern for barn og unge får en sterk kapasitetsøkning. Mens ca. 2 % av befolkningen i de aktuelle aldersgruppene fikk et tilbud i 1996, planlegges det at det skal kunne gis et tilbud til ca. 5 % i 2006.

Enkelte av høringsinstansene har tatt til orde for at en samorganisering av barnevernet, familievernet, barne- og ungdomspsykiatrien og deler av tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere i de statlige helseforetakene kunne bidratt til større grad av helhetlig tjenestetilbud til barn og unge med sammensatte problemer og behov. Departementet vil i denne forbindelse vise til at disse tjenestene frem til 1. januar 2002 var samorganisert under en felles ledelse i fylkeskommunene uten at dette i vesentlig grad bidro til et mer helhetlig tilbud til den enkelte. Departementet mener derfor at en slik samorganisering av tjenestene ikke i seg selv løser disse problemene.

Departementet er enig med Grimstad kommune i at det først og fremst er den kommunale barneverntjenesten som tar initiativet til at barn og unge som mottar tiltak fra barneverntjenesten får bistand fra andre tjenester, både innen samme forvaltningsnivå og på tvers av forvaltningsnivåene, herunder fra barne- og ungdomspsykiatrien. Dette innebærer at det for barneverntjenesten i kommunene og derigjennom for den enkelte klient, er svært viktig at samarbeidet mellom ulike tjenester på kommunalt nivå fungerer godt. Behovet for å arbeide på tvers er stort, fordi mange av barna og familiene har sammensatte problemer slik at problemene bare kan løses av flere etater i fellesskap. Det vises for øvrig til St.meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvern kap. 7.7. Det er videre viktig at samarbeidet mellom kommunalt og statlig nivå fungerer godt. I tillegg er det, som ovenfor nevnt, nødvendig at de ulike tjenestene har tilstrekkelig kapasitet til å bistå barneverntjenesten i kommunene ved behov.

Parallelt med høringsen om fremtidig organisering har det vært nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Barne- og familiedepartementet,

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Sosialdepartementet og Helsedepartementet for å utrede fremtidig organisering av barnevernet, familievernet og tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere, også sett i forhold til det psykiske helsevern. Departementene har i fellesskap kommet frem til en rekke tiltak for å bedre samarbeidet mellom de ulike tjenestene. Nettopp fordi det kommunale nivået er av sentral betydning i så måte, gjelder flere av tiltakene nettopp dette nivået. Blant de tiltakene som har størst betydning for barneverntjenestene er bl.a. et forslag om å utrede en plikt til å delta i samarbeidende ansvarsgrupper for å bidra til at en barnevernklent får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Særlig aktuelle samarbeidspartnere for barneverntjenesten i denne sammenheng vil være spesialisthelsetjenesten, tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere, skole og politi. Departementene vil videre arbeide for å få på plass lokale samarbeidsavtaler mellom spesialisttjenester i ulike organisasjoner. Slike avtaler vil kunne være en hjelp for å konkretisere hvordan en bestemt institusjon/tiltak skal yte tjenester til enkeltklienter som andre tjenester har et primæransvar for. Ved en fremtidig organisering der barnevernets annenlinjetjeneste og familievernet organiseres i en statlig forvaltningsenhet, vil det være behov for å etablere systemer som legger forholdene til rette for samarbeid og samhandling med tiltak som helseforetakene har ansvaret for. I flere fylker er det inngått slike samarbeidsavtaler mellom tjenester som i dag ligger i fylkeskommunen og tjenester som ligger i helseforetakene. Barne- og familiedepartementet har et koordineringsansvar for politikutforming og tverrsektorielle tiltak på barne-, familie- og ungdomsområdet. Alle de tre departementene er enige om å videreføre og videreutvikle samarbeidet på departementsnivå. Samarbeidet mellom disse departementene er ikke minst viktig for å sikre at de forventninger og krav som rettes mot kommunesektoren er samordnet.

Når det gjelder forslaget til endring i § 5–6 om samarbeid når barn, med hjemmel i barnvernloven, blir plassert i institusjon som hører under annen lov, vises til kapittel 6.4.

6.10 Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering

6.10.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning kan det bl.a. igangsettes forsøk som innebærer avvik fra gjeldende lovgivning om oppgavefordeling mellom statlige, fylkeskommuna-

le og kommunale forvaltningsorganer. Forsøk som innebærer slike avvik har til nå ikke vært igangsatt på barnevernområdet. Dette innebærer at det aldri har vært igangsatt forsøk som innebærer at kommunene har overtatt ansvaret for fylkeskommunens oppgaver på dette området.

Regjeringen foreslo i St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* å iverksette forsøk med enhetsfylke og med kommunal oppgavedifferensiering. Stortinget ga den 20. juni 2002 sin tilslutning til denne type forsøk, jf. Innst. S. nr. 268 (2001–2002). Kommunal oppgavedifferensiering betyr at enkelte kommuner kan overta oppgaver fra fylkeskommunen eller staten - og at enkelte fylkeskommuner kan overta oppgaver fra staten. Enhetsfylke innebærer at fylkeskommunen integreres med fylkesmannen (inkl. Statens utdanningskontor og fylkeslegen) til ett regionalt organ. Enhetsfylket vil bestå av en statlig del underlagt departementene, og en fylkeskommunal del underlagt fylkestinget.

6.10.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet antok i høringsnotatet at det er enkelte store kommuner som vil kunne ivareta alle fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet, og at enkelte kommuner også vil kunne ha et ønske om dette. Departementet la til grunn at forsøksloven åpner for forsøk som innebærer at kommunene vil kunne få et slikt ansvar.

6.10.3 Høringsinstansenes syn

Kun få høringsinstanser har uttalt seg om muligheten for og ønskeligheten av denne type forsøk. Noen av disse er skeptiske til at det innføres muligheter for forsøksordninger hvor kommunale barneverntjenester alene eller i samarbeid kan overta dagens fylkeskommunale oppgaver.

Norsk fosterhjemforening uttaler:

«Når det gjelder forsøksloven som innebærer at kommuner i enkelte tilfeller også kan ha ansvaret for å utføre oppgavene som blir overført til staten, mener vi at dette må vurderes med varsomhet. Det må i disse vurderingene også legges vekt på hvilke konsekvenser dette får for de nærliggende småkommuner, så ikke målsettingen om et likeverdig tilbud svekkes for dem.»

Sør-Trøndelag fylkeskommune uttaler:

«Høringsnotatet legger opp til at kommuner kan søke om forsøksordninger der de tar et helhetlig ansvar for barnevernsoppgavene, inklu-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkotter (familievernkotterloven) m.v.

dert de som i dag er fylkeskommunale. En antar at det er de største bykommunene i landet som ville ønske en slik ordning. I helseregion Midt-Norge har Trondheim kommune vist interesse for å gå inn på slike løsninger. Sør-Trøndelag fylkeskommune ber departementet om på nytt å vurdere om det er riktig å skille ut storbyer fra resten av regionen når det gjelder organisering av slike tjenester. For Sør-Trøndelag vil dette kunne bety at Trondheim kommune overtar sin del av de fylkeskommunale barneverntjenester som til enhver tid utgjør 70–80 % av klientgrunnlaget. Ved gjennomføring av en statlig modell med regional organisering kan dette føre til en svekkelse av et samlet tyngdepunkt for utvikling av barnevernet i et regionalt perspektiv. Dette gjelder både på fosterhjemområdet der fylkesbarnevernet har gjennomført en flerårig satsning på PRIDE som rekrutterings- og opplæringsmetode av fosterforeldre, og i forhold til å kunne sikre institusjonsplanlegging, drift og utvikling av tilstrekkelige og varierte tiltak i regionen.»

Enkelte store kommuner ber imidlertid om å få beholde/få overført ansvaret for fylkeskommunens oppgaver innen barnevern- og familievernområdet, om ønskelig som forsøksprosjekt.

Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune mener det vil være det beste for brukerne at oppgavene innen barnevernområdet og familievernområdet er samlet under samme forvaltningsnivå slik at man unngår ansvarspulverisering. Hvis Stortinget beslutter at de fylkeskommunale oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet skal overføres til staten, vil Oslo kommune be om at Oslo får beholde ansvaret for organiseringen av oppgavene innen barnevernområdet og familievernområdet som en særordning. Hvis ønskelig kan dette organiseres i form av et forsøksprosjekt.»

Lier kommune uttaler:

«Dersom Barne- og familiedepartementet på tross av dette velger en annen modell, vil Lier kommune be om at de kommuner/regioner av kommuner som ønsker å få overta alle nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor barnevern- og familievernområdet, får tillatelse til å gjøre dette, i medhold av lov om forsøk i offentlig forvaltning.»

6.10.4 Departementets vurdering

Formålet med forsøksloven er gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hen-

siktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer, jf. loven § 1. Forsøksloven åpner således for forsøk med kommunal oppgavedifferansiering. Ved en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver, vil slike forsøk innebære at statlige oppgaver overføres til kommunalt nivå som ledd i forsøksvirksomhet. Departementet er av den oppfatning at det i forbindelse med igangsetting av slike forsøk ikke bare må ses hen til konsekvensene for den eller de kommunene som omfattes av det enkelte forsøket, men at det også må tas hensyn til konsekvensene for de omkringliggende kommunene og regionen for øvrig. Slike konsekvenser vil bli grundig vurdert forut for igangsetting av hvert enkelt forsøk.

Det er Kommunal- og regionaldepartementet som etter forsøksloven har myndighet til å godkjenne forsøk. Barne- og familiedepartementet vil, som fagdepartement, bli involvert i alle søknader om forsøk på departementets fagområde. I august i år sendte Kommunal- og regionaldepartementet ut en invitasjon til landets kommuner og fylkeskommuner om kommunal oppgavedifferensiering. Det ble i invitasjonen understreket at forsøkene må være i tråd med prinsippene for oppgavefordelingen, jf. kapittel 3 i St.meld. nr. 19 (2001–2002). Når det gjelder barnevernet er det lagt til grunn at det kan åpnes for forsøk der noen store kommuner eller flere mindre kommuner i samarbeid kan ta ansvar for flere oppgaver enn de har i dag. Forsøk med kommunal oppgavedifferensiering vil ikke bli igangsatt før en eventuell statlig overtakelse er gjennomført.

Når det gjelder Oslo kommune, har Regjeringen kommet til at Oslo kommune bør holdes utenfor den statlige overtakelsen, jf. kapittel 6.11 nedenfor.

6.11 Særordning for Oslo kommune

Det ble i høringsnotatet forutsatt at en eventuell statlig overtakelse skulle omfatte alle landets fylkeskommuner. Det ble samtidig forutsatt at det etter forsøksloven (lov 26. juni 1992) kan iverksettes forsøk som innebærer at enkelte store kommuner får ansvaret for dagens fylkeskommunale oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet. I høringsnotatet ble det således ikke diskutert hvorvidt en eventuell statlig overtakelse kan kombineres med at en eller flere kommuner holdes utenfor den statlige overtakelsen på permanent basis.

Enkelte høringsinstanser uttalte seg til forutsetningen i høringsnotatet om muligheten for forsøk med kommunalt ansvar for dagens fylkeskommu-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

nale oppgaver. Noen store kommuner, herunder Oslo, ba imidlertid om å få beholde ansvaret for barnevern og familievern som en særordning, eventuelt organisert som et forsøksprosjekt, dersom en statlig overtakelse ble vedtatt, jf. kapittel 6.10.

Som nevnt under kapittel 6.10, ser Regjeringen de betenkelighetene ved å innføre særordninger (på permanent basis eller i form av forsøk) som enkelte høringsinstanser har påpekt. Ved en eventuell innføring av slike særordninger bør det derfor ikke bare tas hensyn til konsekvensene i den eller de kommunene som særordningene skal gjelde for, men også for fylket og regionen for øvrig. I så henseende er Oslo kommune i en særstilling. Oslo kommune har også i dag – som den eneste kommunen i landet – et helhetsansvar for barnevernet ved at Oslo både ivaretar dagens kommunale og fylkeskommunale oppgaver på barnevernområdet. På grunn av Oslo kommunes særlige stilling har Regjeringen kommet til at Oslo kommunes helhetsansvar på barnevernområdet bør videreføres. I stedet for å overføre ansvaret til staten – for deretter å tilbakeføre ansvaret til kommunen som en forsøksordning – vil Regjeringen foreslå at Oslo kommune holdes utenfor den statlige overtakelsen. Dette innebærer at Oslo kommune skal beholde de oppgaver, det ansvar og den myndighet som kommunen har etter gjeldende rett. Dette innebærer videre at de oppgaver og det ansvar som i landet for øvrig – etter forslaget – skal bli et statlig ansvar, forblir et kommunalt ansvar i Oslo kommune.

Ett av hovedformålene med en statlig overtakelse av annenlinjetjenesten i barnevernet er å sikre et likeverdig tjenestetilbud for hele landet. En forutsetning for å etablere særordninger for enkelte kommuner må derfor være at innbyggerne i disse kommunene sikres et like godt tilbud fra sin kommune som staten skal ivareta i de øvrige kommunene. Når det gjelder Oslo kommune har Regjeringen lagt vekt på at Oslo kommune har et befolkningsgrunnlag som er like stort som de øvrige planlagte regionene, og at kommunen derfor allerede har, og fortsatt vil kunne bygge ut, et tilstrekkelig differensiert tjenestetilbud til befolkningen. I tillegg kommer at befolkningsgrunnlaget i kommunene rundt Oslo er såpass stort at en særordning for Oslo kommune ikke vil ha store negative konsekvenser for tilbudet utenfor Oslo. Disse forutsetningene er ikke til stede for noen av landets øvrige kommuner, og Regjeringen vil derfor ikke etablere tilsvarende særordninger for andre store kommuner. Også når det gjelder Oslo kommune vil Barne- og familiedepartementet følge utviklingen nøye. Dersom tjenestetilbudet i kommunen skulle utvikle seg negativt i forhold til i de øvrige regionene, vil Regjeringen

vurdere å fremme forslag om at særordningen for Oslo opphører, og at staten skal overta ansvaret.

Departementet vil etter dette foreslå at forslaget til endringer i barnevernloven som følge av statlig overtakelse, ikke gjøres gjeldende for Oslo kommune. Departementet vil foreslå en bestemmelse der dette uttrykkelig fremgår, jf. utkastet til ny § 2–3 a første ledd. De oppgavene fylkeskommunen har ansvaret for i dag foreslås i det vesentligste lagt til statlig regional barnevernmyndighet. Dette innebærer at de oppgaver og den myndighet som foreslås lagt til statlig regional myndighet for landet for øvrig, foreslås lagt til kommunen selv i Oslo kommune, jf. utkastet til ny § 2–3 a første ledd annet punktum.

Dette innebærer bl.a. at kommunen ikke kan kreve bistand fra statlig regional barnevernmyndighet til plassering av barn utenfor hjemmet, og at kommunen selv har ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for å etablere og drive institusjoner. I det vesentligste foreslås at kommunen pålegges de samme forpliktelser i forhold til institusjonsdrift og planlegging av denne som statlige regionale myndigheter pålegges i sine regioner. Det samme gjelder forpliktelser i forhold til rekruttering, formidling og opplæring av fosterhjem. Dette er i samsvar med gjeldende rett for Oslo kommune. Når det gjelder de statlige regionene har departementet instruksjonsmyndighet overfor regionene. Når det gjelder Oslo kommune gir forslaget til bestemmelsen i § 2–3 a annet ledd hjemmel for staten til å styre kommunen på samme måte som instruksjonsmyndigheten gir hjemmel til overfor regionene. Kommunen vil selv ha ansvaret for finansiering av tilbudet.

For å sikre et mest mulig likeverdig tilbud i hele landet, foreslås at de krav til virksomheten som foreslås for den statlige virksomheten også skal gjelde for Oslo kommune. Dette innebærer bl.a. at de kvalitetskrav som skal gjelde for statlige og private institusjoner, jf. forslaget til hjemmel til å gi forskrifter om slike krav i utkastet til § 5–10, også bør omfatte Oslo kommunes institusjoner, samt de private institusjoner kommunen ønsker å benytte. Departementet mener imidlertid at godkjenning for private institusjoner bør ligge i kommunen. Klage over avslag på manglende godkjenning bør gå til statlig sentral barnevernmyndighet på samme måte som statlige regionale myndigheters avgjørelser.

Departementet vil videre foreslå at institusjonene som Oslo kommune eier eller benytter, på samme måte som i dag – og på samme måte som foreslått for de institusjonene som staten etter forslaget skal eie eller benytte – skal være underlagt fylkes-

mannens tilsyn og kontroll. Dette vil sikre kontroll med at de institusjonene Oslo kommune eier eller benytter holder samme faglige og materielle standard som i landet for øvrig og for at beboernes rettigheter ivaretas på samme måte i disse institusjonene.

Departementet mener at den nærmere regulering av Oslo kommunes oppgaver, ansvar og myndighet mest hensiktsmessig reguleres i forskrift. Departementet vil derfor foreslå at det inntas en slik forskriftshjemmel i § 2–3 a annet ledd, jf. utkastet til bestemmelse.

Departementet vil ikke foreslå noen tilsvarende særordning for Oslo kommune på familievernområdet.

6.12 Andre lovendringer som følge av statlig overtakelse

En lang rekke bestemmelser i barnvernloven foreslås endret som følge av en statlig overtakelse. De fleste av disse er omhandlet og kommentert foran i tilknytning til de temaene de omhandler, jf. kapittel 6.1 til og med 6.11.

De endringsforslagene som ikke er omhandlet i de foregående punktene – og som derfor omhandles her – innebærer i det vesentligste ingen realitetsendringer utover de som følger av forslaget om statlig overtakelse. Disse lovendringene dreier seg derfor i det vesentligste om at ordet «fylkeskommune» endres til «statlig regional barnevernmyndighet». I tillegg kommer de endringer som er en nødvendig følge av at kravet til institusjonsplan foreslås opphevet, jf. kapittel 6.4.4.

Høringsinstansene har i liten grad kommentert de konkrete forslagene til lovendringer. Dette gjelder også disse lovendringsforslagene.

§ 4–14 omhandler plasseringsalternativer etter at det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse. Ett av plasseringsalternativene er institusjon som er med i fylkeskommunens plan etter § 5–1, jf. gjeldende § 4–14 b. Som en følge av forslaget om at staten overtar fylkeskommunens ansvar, og forslaget om at kravet til institusjonsplan oppheves, jf. kapittel 6.4.4, foreslås bestemmelsen endret slik at dette plasseringsalternativet omfatter institusjoner som omfattes av § 5–1 (statlige institusjoner) og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8, jf. utkastet til § 4–14 b.

Etter gjeldende § 4–27 skal det i fylkeskommunens plan fastsettes hvilke institusjoner som skal kunne ta i mot barn på grunnlag av vedtak om tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24

og 4–26. Som en følge av forslaget om at kravet til institusjonsplan oppheves, jf. kapittel 6.4.4, vil det nærmere kravet til planens innhold i dagens § 4–27 også måtte utgå. Departementet mener imidlertid at det fortsatt vil være viktig at det tas særskilt stilling til hvilke institusjoner som skal ta i mot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4–24, jf. § 4–26, og vil foreslå at dette presiseres i lovbestemmelsen, jf. utkastet til § 4–27.

Etter § 4–28 skal det utarbeides tiltaksplan for barn som blir plassert i institusjon på grunn av alvorlige atferdsvansker. Det er i utgangspunktet barneverntjenesten i kommunene som har ansvaret for å sørge for å utarbeide tiltaksplan. I de tilfellene plasseringen skjer med bistand fra fylkeskommunen, har imidlertid fylkeskommunen plikt til å bistå kommunen med utarbeidelse av tiltaksplanen dersom kommunen anmoder om slik bistand. Bestemmelsen foreslås endret slik at det fremgår at det er statlig regional barnevernmyndighet som skal ha ansvaret for å bistå kommunen i slike tilfeller, jf. utkastet til § 4–28 tredje ledd.

Det fremgår av § 6–2 at for private institusjoner som er tatt inn i fylkeskommunens plan gjelder forvaltningsloven for klientsaker med de særregler som er fastsatt i barnvernloven. Som en følge av forslaget om at kravet til institusjonsplan oppheves, jf. kapittel 6.4.4, foreslås bestemmelsen endret slik at det presiseres at forvaltningsloven gjelder for klientsaker for private institusjoner som er godkjent etter § 5–8, jf. utkastet til § 6–2.

§ 6–9 fastsetter, sammen med § 4–2, frister for saksbehandlingen. De fleste fristene gjelder den kommunale barneverntjenestens saksbehandling. I § 6–9 første ledd er kommunens barneverntjeneste pålagt å gjennomføre en undersøkelse etter loven snarest og senest innen tre måneder, mens barneverntjenesten etter § 4–2 er pålagt en frist på en uke til å gjennomgå innkomne meldinger. Fristen i § 6–9 tredje ledd, som innebærer at tiltak skal iverksettes senest seks uker fra vedtakstidspunktet, dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12, gjelder imidlertid både for kommunens barneverntjeneste og fylkeskommunen. Fristen gjelder for fylkeskommunen, dersom det tiltaket som det er truffet vedtak om er et fylkeskommunalt tiltak, og for kommunen, dersom det tiltak det er truffet vedtak om er et hjelpetiltak som hører under kommunens ansvarsområde. Etter § 6–9 fjerde ledd kan fylkesmannen ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt ved fristoversittelse. Departementet har med hjemmel i denne bestemmelsen gitt forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.

Barne- og familiedepartementet foreslo i hø-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

ringsnotatet at ordningen med frister for kommunens saksbehandling og hjemmel for fylkesmannen til å ilegge kommunen mulkt ved fristoversittelse i det vesentligste opprettholdes ved en eventuell statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver. Statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og ansvar innebærer imidlertid at den del av bestemmelsen som gjelder frist for fylkeskommunen til å fremskaffe et tiltak innen seks uker bortfaller. Det samme gjelder bestemmelsen som gir fylkesmannen hjemmel til å ilegge fylkeskommunen mulkt dersom fristen oversittes. Det anses lite hensiktsmessig å innta i loven tilsvarende frister for statlig barnevernmyndighet. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at nåværende § 6–9 tredje ledd i sin helhet oppheves. Bestemmelsen om kommunens plikt til å iverksette et tiltak innen seks uker, dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12, har vist seg lite hensiktsmessig. Det fremgår allerede av § 4–13 at et vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4–12 skal iverksettes så snart som mulig og senest innen seks uker. Dersom vedtaket ikke er iverksatt innen fristen faller vedtaket bort. Fristen for iverksettelse i § 6–9 tredje ledd gjelder imidlertid også i de tilfellene det skal iverksettes et hjelpetiltak, men bare dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som er nevnt i § 4–12. Når grunnlaget for tiltaket er av mindre alvorlig karakter, dvs når bare vilkårene i § 4–4 er oppfylt, gjelder ikke tidsfristen. Det er mye som tyder på at bestemmelsen byr på tolkningstvil, og at den har liten praktisk betydning fordi det sjelden vil fremgå av vedtak om hjelpetiltak at grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12 om omsorgsovertakelse. Departementet foreslo derfor at denne del av bestemmelsen oppheves ved en eventuell statlig overtakelse, og la i denne forbindelse til grunn at en slik opphevelse ikke vil ha noen vesentlige konsekvenser i praksis. Som en konsekvens av dette, ble også hjemmelen til å ilegge kommuner mulkt ved oversittelse av denne fristen foreslått opphevet.

Ingen høringsinstanser, bortsett fra *fylkesmannen i Oslo og Akershus*, har hatt merknader til forslaget. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at bortfall av fylkesmannens adgang til å ilegge det regionale nivået bøter, vil føre til en svekkelse av rettsikkerheten for barnevernbarna og at dette er et ytterligere argument mot en statlig overtakelse.

Barne- og familiedepartementet kan vanskelig se at et bortfall av adgangen til å ilegge annenlinjetjenesten bøter i et tilfelle som det nevnte vil føre til svekket rettssikkerhet. Departementet vil vise til at det fortsatt vil gjelde frister for iverksettelse av vedtak, jf. § 4–13 om omsorgsovertakelse og § 4–25 om tiltak for barn med alvorlige atferdsvansker, jf. § 4–

25 tredje ledd. Så vidt departementet kjenner til har ingen fylkesmenn noen gang ilagt fylkeskommune mulkt med hjemmel i den bestemmelsen som nå foreslås opphevet. Departementet antar at dette har sammenheng med at plasseringssted normalt er avklart mellom kommunens barneverntjeneste og fylkeskommunen før vedtaket om plassering fattes. Departementet opprettholder derfor høringsnotatets forslag til endring, jf. utkastet til § 6–9.

§ 6–10 omhandler krav om politiattest og innebærer at det for en rekke ansettelser eller oppdrag i eller for barneverntjenesten kan eller skal stilles krav om fremleggelse av politiattest. Poliattesten skal vise om den som søker stillingen eller oppdraget har begått visse typer seksuelle overgrep mot barn eller unge. Den som har begått slike overgrep kan ikke ansettes i stillinger eller gis oppdrag som er omhandlet i bestemmelsen. Etter § 6–10 annet ledd gjelder krav om politiattest både ansettelser i institusjoner som er med i fylkeskommunens plan etter § 5–2 og private institusjoner som ikke er innpasset i fylkeskommunens plan. I høringsnotatet ble det ikke foreslått endringer i bestemmelsen utover de som følger av en statlig overtakelse av institusjonsansvaret.

Etter departementets forslag skal det ikke lenger i loven stilles krav om at det skal foreligge en institusjonsplan, jf. kapittel 6.4.4. Som en følge av dette foreslås bestemmelsen endret slik at det fremgår at den som skal ansettes i institusjon som er omfattet av § 5–1 eller i en privat eller kommunal institusjon som er godkjent etter § 5–8, skal legge frem tilfredsstillende politiattest, jf. utkastet til § 6–10 annet ledd.

Etter § 8–3 kan kommuner eller fylkeskommuner, dersom det oppstår tvist om anvendelsen av bestemmelsene i loven om henholdsvis kommunenes ansvar eller fylkeskommunenes ansvar, jf. §§ 8–1 og 8–2, kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Slike tvister kan for eksempel dreie seg om hvilken kommune som i et konkret tilfelle skal anses som oppholdskommune. Barne- og familiedepartementet foreslo i høringsnotatet å opprettholde ordningen med fylkesmannen som avgjørende tvistemyndighet i tvister mellom kommuner. Forslaget om statlig overtakelse innebærer at det vil være de statlige regionene som skal ha ansvar for å tilby de tjenestene fylkeskommunene har ansvaret for i dag. Departementet la i høringsnotatet til grunn at eventuell uenighet mellom regioner må avgjøres på annen måte enn som tvistesak, og at overordnet statlig myndighet ville kunne avgjøre en slik uenighet. Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget, og departementet vil derfor opprettholde forslaget, jf. utkastet til § 8–3.

7 Overgangsbestemmelser – overtakelse av virksomhetene og økonomisk oppgjør

7.1 Det overordnede prinsippet for det økonomiske oppgjøret

Departementet la i høringsnotatet til grunn at utgangspunktet for oppgjøret må være at fylkeskommunene etter at ansvaret for barnevernet og familievernet er overført til staten skal være i stand til å utføre sine resterende oppgaver på tilfredsstillende måte. På samme måte skal de nye statlige forvaltningsorganene settes i stand til å ivareta sine oppgaver på barnevern- og familievernområdet på en forsvarlig måte. Dette innebærer at det må skje et økonomisk oppgjør mellom staten og fylkeskommunene.

7.2 Det rettslige grunnlaget for statens overtakelse av virksomhetene og for det økonomiske oppgjøret

7.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Som en konsekvens av en eventuell samlet statlig overtakelse av fylkeskommunens virksomhet på barnevern- og familievernområdet, oppstår for det første spørsmålet om staten kan kreve at fylkeskommunen overdrar de eiendeler og rettigheter som er knyttet til de virksomhetene som staten skal overta. Dette kan for eksempel dreie seg om eiendomsrett til barneverninstitusjonene og familievernkontorene, og avtalte rettigheter og plikter knyttet til disse virksomhetene. For det andre oppstår spørsmålet om fylkeskommunene kan kreve at staten betaler vederlag for formuesposisjonenes eventuelle økonomiske verdi.

Tilsvarende rettslige problemstillinger oppsto i forbindelse med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Barne- og familiedepartementet viste i høringsnotatet til at Sosial- og helsedepartementet i Ot.prp.nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven) i pkt. 4.22 har redegjort for gjeldende rett når det gjelder offentlige organers rett til økonomisk kompensasjon for formuesposisjoner som overføres til et annet offentlig organ

som følge av at sektoransvaret overføres fra en sektor til en annen. Det ble her konkludert med at staten, ved lov og uten hinder av Grunnloven § 105, kan overta fylkeskommunens eiendeler og rettigheter knyttet til spesialisthelsetjenesten og andre oppgaveområder som overføres til staten, uten å gi fylkeskommunene et vederlag eller erstatning for den alternative verdien som overføres til staten. Det ble lagt til grunn at dette i alle fall er tilfellet dersom staten samtidig overtar den andel av fylkeskommunens gjeld som er tilknyttet virksomheten. Det ble videre konkludert med at dette gjelder uten hensyn til om fylkeskommunen kan påvise et økonomisk tap som følge av overtakelsen.

Barne- og familiedepartementet la etter dette til grunn i høringsnotatet at staten ikke kan gripe inn i fylkeskommunens rettsforhold uten lovhjemmel. Dette følger av at fylkeskommunen er et eget rettssubjekt i forhold til staten. Norge har også påtatt seg en særskilt folkerettslig forpliktelse til bare å gjøre inngrep i det lokale selvstyre når dette er hjemlet i lov, jf. Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre, ratifisert av Norge 26. mai 1989. Barne- og familiedepartementet foreslo derfor en bestemmelse som innebærer at samtidig som loven trer i kraft går fylkeskommunens virksomhet innen barnevernet og familievernet sammen med eiendeler, rettigheter og forpliktelser knyttet til denne virksomheten over på staten, jf. lovutkastet V nr. 1.

Barne- og familiedepartementet la videre til grunn at en eventuell overføring bør skje uten at staten gir erstatning for de alternative formuesverdiene som ligger i virksomhetene, men at det bør gjennomføres et oppgjør der staten overtar den del av fylkeskommunens gjeldsansvar som er knyttet til virksomhetene. Barne- og familiedepartementet viste til at Sosial- og helsedepartementet i Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) har utredet om det er adgang til å velge en slik løsning eller om fylkeskommunene har krav på full erstatning for de alternative formuesverdiene. Grunnloven § 105 bestemmer at staten skal gi full erstatning dersom noen må avgi sin eiendom. Bestemmelsen lyder: «Fordrer Statens Tarv, at Nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Erstatning fra Statskassen.» I ovennevnte proposisjon er det på sidene 91 og 92 vist til juridisk litteratur om emnet, samt redegjort for andre utredninger, herunder sykehjemsreformen (endringslov 11. juli 1986 nr. 55). Sosial- og helsedepartementet uttaler deretter: «Etter departementets syn vil ikke en fylkeskommune som vederlagsfritt gir fra seg formuesverdier til staten ha noe erstatningskrav etter Grunnloven § 105, dersom overtakelsen av formuesverdiene skjer som konsekvens av at en offentlig oppgave ved lov pålegges et annet forvaltningsnivå enn tidligere.»

Barne- og familiedepartementet la etter dette til grunn at det i lov kan vedtas at ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene på barnevern- og familievernområdet kan overføres fra fylkeskommunen til staten, og at fylkeskommunens tilknyttede eiendeler, forpliktelser og gjeld overføres samtidig uten at dette etter Grunnloven § 105 utløser krav på erstatning for eventuelt økonomisk tap som følge av overføringen. I forbindelse med statlig overtakelse skal fylkeskommunens eiendommer benyttes til å løse de samme oppgavene, bare i statlig regi. Det dreier seg om typiske offentlige oppgaver som ikke blir utført med økonomisk overskudd som formål. Finansieringen av fylkeskommunens virksomhet på disse områdene er i dag avhengig av omfattende og løpende overføringer fra staten. Oppgaveløsningen har vært lagt til fylkeskommunen fordi en slik organisering har vært ansett hensiktsmessig til nå.

Barne- og familiedepartementet foreslo etter dette en bestemmelse der det fremgår at staten skal overta virksomheten uten at fylkeskommunen får vederlag eller erstatning for det de avgir.

7.2.2 Høringsinstansenes syn

Bare *Kommunenes Sentralforbund* har uttalt seg til dette spørsmålet. Denne høringsinstansen uttaler:

«Når det gjelder vurderingene av om, og eventuelt hvordan, Grunnlovens § 105 kommer til anvendelse ved overtakelse av virksomheter og verdier knyttet til disse, er KS uenig i de standpunkt som Barne- og familiedepartementet tar i høringsnotatet. KS viser i den sammenheng til den betenkning som ble utarbeidet av professor Eivind Smith i forbindelse med helseforetaksloven.»

7.2.3 Departementets vurdering

Departementet viser til redegjørelsen under kap. 7.2.1. og til de prinsipper som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) Om lov om helseforetak som Stortinget senere har sluttet til, jf. Innst. O. Nr.

118 (2000–2001). Departementet vil etter dette opprettholde forslaget i høringsnotatet.

7.3 Nærmere om eierskaps- og rettighetsovertakelsen

7.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Dersom staten overtar det ansvaret som fylkeskommunen har på barnevern- og familievernområdet i dag i sin helhet, vil staten få behov for det apparatet som fylkeskommunene har i dag. På barnevernområdet yter fylkeskommunen både tjenester i institusjon og andre spesialiserte tjenester, som for eksempel familiebaserte tiltak (MST og PMT). På familievernområdet utfører familievernkantorene bl.a. familierapi og mekling. Til disse tjenestene er det knyttet både personell og kapital som er bundet opp i bygninger og utstyr. Fylkeskommunene på sin side vil ikke ha behov for dette apparatet i fremtiden. På samme måte som det ble lagt til grunn for statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten, tilsier prinsippet om mest mulig klare og entydige ansvarsforhold i offentlig forvaltning og mest mulig rasjonell bruk av offentlige ressurser at staten overtar ansvaret for det fylkeskommunale apparatet på barnevern- og familievernområdet fullt ut. Utgangspunktet må være at staten overtar virksomheten med de eiendeler, rettigheter og plikter som er knyttet til den. Hvilke konkrete eiendeler, rettigheter og plikter som er knyttet til virksomheten og hvilket omfang og kvalitet kapitalgjenstandene har, vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune.

Når det gjelder avtaler med private, la departementet i høringsnotatet til grunn at private institusjoner utgjør en forholdsvis stor del av det samlede institusjonstilbudet på barnevernområdet i dag. På samme måte utgjør private/kirkelige familievernkantor en vesentlig andel av det samlede tjenestetilbudet innenfor familievernområdet. Departementet forutsatte i høringsnotatet at private institusjoner og kontorer fortsatt skal kunne utgjøre en del av det samlede tilbudet ved statlig overtakelse. De private barneverninstitusjonene kan i mange tilfeller utgjøre et positivt alternativ til de offentlige tilbudene. De private/kirkelige familievernkantorene har hele tiden vært en integrert del av familieverntjenesten.

Det ble i høringsnotatet vist til at dersom staten skal kunne sørge for at befolkningen får et like godt tjenestetilbud etter at staten eventuelt overtar sektoransvaret, må staten kunne tre inn i de avtalene som fylkeskommunen i dag har med private eiere.

Fylkeskommunene kan også ha inngått andre typer avtaler med private. Dette kan dreie seg om kontrakter som gir fylkeskommunen økonomiske og forretningsmessige krav, som kontrakter om nybygg og vedlikehold eller om kjøp av konsulent tjenester og andre tjenesteytelser. En del av disse avtalerettslige forpliktelsene vil fylkeskommunen ikke bli i stand til å oppfylle fordi staten overtar den virksomheten de er knyttet til. Det ble derfor foreslått at staten både får en rett og en plikt til å tre inn i disse avtalene.

7.3.2 Høringsinstansenes syn

Svært få høringsinstanser har uttalt seg til dette punktet.

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon uttaler:

«Departementet må slå fast at fylkeskommunene må gjøre opp eventuelle mellomværende med private virksomheter før statlig overtakelse. Dette kan for eksempel gjelde etterslep på vedlikehold, inndekning av påløpt gjeld til drift, manglende refusjon for feriepenge, KLP-premie mv. Det er en fare for at noen private institusjoner kan være i en vanskelig økonomisk stilling på grunn av slike uoppgjorte fordringer mot fylkeskommunene.»

7.3.3 Departementets vurdering

Når det gjelder fylkeskommunenes eventuelle gjeld til private, vises til kap. 7.4 hvor det fremgår at staten skal overta de økonomiske forpliktelsene som er knyttet til virksomhetene, herunder gjeldsforpliktelsene.

Departementet vil i det vesentligste opprettholde forslagene i høringsnotatet, men vil foreslå at staten og fylkeskommunene sammen skal utarbeide en nærmere plan for gjennomføringen av virksomhetsoverføringen. Planen skal bl.a. angi en konkretisert oversikt over hvilke eiendeler m.v. som skal overføres til staten i de enkelte regioner, se overgangsbestemmelsen i lovutkastet V nr. 3. Utgangspunktet skal i alle tilfelle være at staten ved ikrafttreddelsen av loven overtar virksomhetene slik de foreligger i dag med alle de eiendeler, rettigheter og forpliktelser som faktisk er knyttet til den enkelte virksomhet, se overgangsbestemmelsen i lovutkastet V nr. 1.

Det foreslås i overgangsbestemmelsen at staten også overtar fylkeskommunens avtaler med private, jf. lovutkastet V nr. 1. Det foreslås ikke at staten skal overta privat virksomhet eller at staten skal overta eiendomsretten til private institusjoner eller kontorer.

Departementet forutsetter at fylkeskommunen frem mot en eventuell overtakelse ikke inngår avtaler som binder staten på en uheldig måte etter overtakelsen.

7.4 Nærmere om det økonomiske oppgjøret

7.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Barne- og familiedepartementet la i høringsnotatet til grunn at det økonomiske oppgjøret ved en eventuell statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet og familievernområdet skal skje etter de samme prinsipper som ble lagt til grunn ved statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten. Utgangspunktet for oppgjøret skal derfor være at fylkeskommunene i fremtiden skal være i stand til å utføre sine øvrige oppgaver på en tilfredsstillende måte. Likeledes skal staten etter oppgjøret kunne drive sine oppgaver på forsvarlig måte.

I Ot.prp.nr. 66 (2000–2001) ble det lagt til grunn at fylkeskommunene ikke skulle få erstattet virksomhetenes eventuelle alternative verdi. Det ble bl.a. vist til at dersom fylkeskommunen skulle få erstattet den alternative økonomiske verdien av virksomhetene, ville dette kunne dreie seg om enorme beløp. Det ble ikke ansett samfunnsmessig fornuftig at fylkeskommunene skulle kunne foreta omfattende investeringer i andre fylkeskommunale sektorer som en tilfeldig konsekvens av en sykehusreform. Det ble videre vist til at anleggene har blitt finansiert gjennom skatteinntekter, gjennom tidligere overføringer fra kommunene i fylket og gjennom overføringer fra staten og at investeringene har blitt foretatt under den forutsetning at de skal benyttes nettopp til det formål staten skal overta ansvaret for.

Barne- og familiedepartementet la derfor til grunn at fylkeskommunen ved en statlig overtakelse ikke vil få særskilt vederlag eller erstattet en eventuell alternativ verdi av fylkeskommunens virksomheter, herunder eiendeler og rettigheter, på barnevern- og familievernområdet. Ved en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på barnevern- og familievernområdet, vil staten også overta de kostnadene som er knyttet til tjenesteproduksjonen, både på drifts- og kapitalsiden. Det vil si at statlig overtakelse vil medføre at fylkeskommunen fritas for omfattende årlige kostnader. Statlig overtakelse vil derfor ikke innebære et økonomisk tap for fylkeskommunen eller økonomisk gevinst for staten. Departementet la derfor til grunn at det ikke er rimelig at statlig overtakelse skal medføre

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

et økonomisk oppgjør som fører til at fylkeskommunens formuesposisjon øker i verdi.

Det ble foreslått at et økonomisk oppgjør skal gjennomføres ved at staten overtar de økonomiske forpliktelsene som er knyttet til virksomhetene, herunder gjeldsforpliktelsene. Det ble understreket at fylkeskommunen ikke vil motta vederlag eller erstatning utover dette.

Det ble også foreslått at forholdet til fordringshavere og andre rettighetshavere til de forpliktelsene som overføres, reguleres. Det ble videre foreslått lovfestet at fordringshavere og andre rettighetshavere må akseptere overdragelsen, og at den får betydning for deres rettigheter. Dette innebærer at de ikke kan påberope seg overdragelsen som bristende forutsetning for rettsforholdet og må finne seg i at staten trer inn i de samme rettigheter og plikter som fylkeskommunen hadde tidligere, og at de selv får samme rettigheter og forpliktelser overfor staten.

7.4.2 Høringsinstansenes syn

Kommunenes Sentralforbund uttaler:

«KS gjør også oppmerksom på at de prosedyreregler som helseforetaksloven hadde for å sikre fylkeskommunens rettssikkerhet ved overtakelsen av spesialisthelsetjenesten, er utelatt i de foreslåtte reglene fra Barne- og familiedepartementet. Dette er ikke akseptabelt.»

7.4.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med Kommunenes sentralforbund i at det må utformes prosedyreregler for overtakelsen. Departementet vil derfor foreslå regler som i det vesentligste tilsvarende prosedyrereglene som er nedfelt i helseforetaksloven. Dette innebærer at departementet vil foreslå at det oppnevnes en uavhengig nemnd tilsvarende den nemnd som omtales i helseforetaksloven. For å likestille partene i prosessen bør nemnda foruten å være uavhengig, være partssammensatt med en uhildet person som leder. De øvrige medlemmene bør være høyt kvalifiserte når det gjelder fylkeskommunale og økonomiske spørsmål.

På samme måte som i helseforetaksloven antar departementet at forvaltningsloven etter § 1 vil gjelde for nemnda. I og med at nemnda ikke er foreslått å skulle treffe enkeltvedtak, vil det først og fremst bli lovens alminnelige regler om saksbehandlingen som vil gjelde. For øvrig foreslås det at departementet kan fastsette nærmere regler for nemndas virksomhet.

Det foreslås at det økonomiske oppgjøret skal

gjennomføres ved at staten overtar de økonomiske forpliktelsene som er knyttet til virksomhetene, herunder gjeldsforpliktelsene. Overtakelse av gjeld må ses i sammenheng med fylkeskommunenes inntektsrammer ved at redusert gjeld vil medføre reduksjon i utgifter til renter og avdrag. Det foreslås derfor ikke at nemnda skal kunne behandle spørsmål om gjeldsovertakelse.

7.5 Forhold vedrørende de ansatte

7.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ved en statlig overtakelse vil finne sted en overføring av alle ansatte som har sitt arbeid knyttet til det fylkeskommunale barnevernet og til det fylkeskommunale familievernet til den nye statlige barnevern- og familievernetaten. Barne- og familiedepartementet la videre til grunn at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kap. XII A vil komme til anvendelse ved en overdragelse. Dette vil bl.a. innebære at tidligere innehavers rettigheter og plikter som følger av den arbeidsavtale eller det arbeidsforholdet som foreligger på det tidspunktet overføringen finner sted, overføres til ny innehaver. De ansattes lønns- og arbeidsvilkår skal opprettholdes på uendrede vilkår hvis det ikke foreligger et gyldig endringsgrunnlag ellers. Arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 3 regulerer ikke pensjonsrettigheter ved rettighetsovergang etter kapittel XI A. Pensjonsrettigheter blir altså ikke automatisk overført til ny innehaver ved virksomhetsoverdragelse etter disse reglene. Det ble vist til at Statens Pensjonskasse har inngått avtaler om overføringer av pensjonsrettigheter med de fleste kommunale- og fylkeskommunale tjenstepensjonsordningene. Avtalen medfører at siste ordning overtar pensjonering for den samlede tjenestetid, som om vedkommende hele tiden hadde vært omfattet av denne ordningen.

Arbeidsforholdet for personale innenfor fylkeskommunene reguleres fullt ut av arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven. Departementet la til grunn at de tilsatte som følge av statlig overtakelse vil bli statlige tjenestemenn og at deler av ansettelsesforholdet dermed vil falle inn under tjenestemannslovens og tjenestetvistlovens regelverk.

7.5.2 Høringsinstansenes syn

Det er særlig arbeidstakerorganisasjonene som har uttalt seg om spørsmål knyttet til de ansattes situasjon.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosisionomer og vernepleiere uttaler:

«Som arbeidstakerorganisasjon forutsetter LO at arbeidstakerrettighetene blir ivaretatt i forbindelse med omorganiseringen, og at dette skjer i samarbeid med de ansattes organisasjoner.»

YS uttaler:

«En eventuell endret organisering innebærer også at de ansattes situasjon må drøftes nærmere. Nøkkelpersonell sitter i dag med verdifull kompetanse som det er viktig å ta vare på etter en eventuell omstilling. Likeledes må det utredes gode løsninger for de som eventuelt skal omplasseres og eventuelle overtallige.»

Utdanningsforbundet uttaler:

«Utdanningsforbundet vil understreke at en eventuell overføring til staten må skje i samarbeid med ansattes organisasjoner og at det blir lagt til rette for en aktiv medvirkning fra deres side. En eventuell virksomhetsoverdragelse til staten må skje i henhold til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Vi vil også presisere at dagens lønns- pensjons og arbeidsvilkår for ansatte ikke må forringes. Det er viktig at man starter arbeidet med å sikre de ansattes videre ansettelsesforhold så raskt som mulig ved en eventuell omorganisering.

Vi er tilfreds med at man i høringsnotatet legger vekt på at en ny statlig barnevern- og familievernetat bør være en moderne kunnskapsorganisasjon med høy faglig kompetanse, og at forholdene skal legges best mulig til rette for å sikre kompetanseutvikling og utviklingsmuligheter for den ansatte. Dette forutsetter et godt og forpliktende samarbeid med de ansattes organisasjoner.»

Troms fylkeskommune uttaler:

«Troms fylkeskommune krever at personell i fylkeskommunens sentraladministrasjon med arbeidsoppgaver knyttet til barnevern- og familievern tjenesten, skal overtas av staten på samme vilkår som det som ble gjort gjeldende i forbindelse med statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten.»

7.5.3 Departementets vurdering

Administrativt vil forslaget om statlig overtakelse innebære en forenkling med fem regioner i stedet for 18 fylkeskommuner. Det innebærer at noe administrativt personale vil kunne bli overtallige.

En ny statlig barnevern- og familievernetat bør være en moderne kunnskapsorganisasjon med høy faglig kompetanse og stor omstillingskapasitet. For å sikre tjenestens kvalitative innhold og for å etablere et godt tilbud i alle deler av landet, vil det være av avgjørende betydning å beholde og videreutvikle kompetansen til det personale som er knyttet til sektoren.

Departementet mener at forholdene må legges best mulig til rette for å sikre kompetanseutvikling og utviklingsmuligheter for den enkelte ansatte. Det forutsetter et godt og forpliktende samarbeid med de ansattes organisasjoner. Det bør legges stor vekt på å skape et stimulerende og godt arbeidsmiljø der det legges vekt på trivsel, faglig og personlig utvikling. Etter departementets mening vil en modell der en stor andel av de ansatte i fagstillinger er knyttet til myndigheten på regionalt nivå bidra til å åpne et større internt arbeidsmarked og derved flere karriereveier og valgmuligheter for den enkelte.

Departementet legger vekt på at det ved en statlig overtakelse må etableres et samarbeid med de ansattes organisasjoner som ivaretar deres behov for informasjon og som legger til rette for aktiv medvirkning.

8 Endringer i opplæringsloven

8.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett skal fylkeskommunen oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og videregående opplæring for klienter i sosiale institusjoner som fylkeskommunen har ansvaret for å drive, jf. opplæringsloven § 13–2. Dette ansvaret omfatter de barneverninstitusjonene som nå foreslås overført til staten.

8.2 Høringsinstansenes syn

Opplæringstilbudet for beboere ved barneverninstitusjonene ble ikke omtalt i høringsnotatet, og få høringsinstanser har derfor uttalt seg om dette. *Akershus fylkeskommune* påpeker imidlertid at opplæring er en viktig del av det totaltilbudet som gis. Det uttales:

«Beboerne ved barneverninstitusjonene må gis et opplæringstilbud som er mest mulig likeverdig med det som gis andre elever. Dette innebærer at opplæringsansvaret må legges til et forvaltningsnivå som gir opplæring for andre elevgrupper, og som kan gi et variert, pedagogisk tilbud. Disse kravene mener vi best kan ivaretas ved at opplæringsansvaret legges til fylkeskommunen.»

8.3 Departementets vurdering

Barne- og familiedepartementet vil i samråd med Utdannings- og forskningsdepartementet foreslå å opprettholde fylkeskommunens opplæringsansvar for barn og unge i barneverninstitusjoner. Det foreslås derfor å endre opplæringsloven § 13–2 slik at den pålegger fylkeskommunen å oppfylle opplæringsrettighetene etter opplæringsloven etter statlig overtakelse i henhold til forslaget i denne proposisjonen.

Departementet viser i den forbindelse til Utdannings- og forskningsdepartementets forslag og begrunnelse i Ot. prp. nr. 30 (2001–2002), der det ble foreslått at fylkeskommunen fortsatt skulle ha opplæringsansvaret for pasientene i de medisinske in-

stitusjonene etter statlig overtakelse 1. januar 2002. Stortinget vedtok lovforslaget 22. mars 2002.

Hovedbegrunnelsen for at fylkeskommunen fortsatt bør ha opplæringsansvaret etter statlig overtakelse av barneverninstitusjonene er den samme som ved statlig overtakelse av de medisinske institusjonene. Fylkeskommunen har lang erfaring med å ha ansvaret for opplæring ved barneverninstitusjonene. Fylkeskommunen har også ansvaret for videregående opplæring generelt, og dermed fagkompetanse på området. Fylkeskommunalt opplæringsansvar vil dessuten trolig gi større sammenheng mellom det opplæringstilbudet som blir gitt før, under og etter institusjonsoppholdet.

Opplæringsansvaret ved barneverninstitusjonene bør også ses i sammenheng med opplæringsansvaret ved de medisinske institusjonene. Flere fylkeskommuner har bygget opp en egen kompetansenhet for institusjonsundervisning, med ansvar for opplæring av klienter i både de medisinske og sosiale institusjonene. Ved behandlingen av Ot. prp. nr. 30 (2001–2002) pekte flertallet i komitéen på at samme forvaltningsnivå bør ha ansvaret for opplæringen både i sosiale og medisinske institusjoner, fordi en del pasienter er elever begge steder, jf. Innst. O. nr. 27 (2001–2002).

I Ot. prp. nr. 30 ble det foreslått en gjennomgang av opplæringsvirksomheten ved de medisinske institusjonene. Flertallet i komiteen sluttet seg til dette, jf. Innst. O. nr. 27 (2001–2002). Departementet viser til dette, og finner det naturlig at en slik gjennomgang også omfatter opplæringsansvaret ved barneverninstitusjoner etter statlig overtakelse. En slik gjennomgang bør imidlertid ikke foretas før det har gått en viss tid etter at de medisinske institusjonene og barneverninstitusjonene er overført til staten, slik at man kan få et reelt inntrykk av hvordan fylkeskommunens opplæringsansvar fungerer etter statlig overtakelse.

Etter forslaget om endring av barnevernloven § 5–1 vil statlig regional barnevernmyndighet bli ansvarlig for etablering og drift av barneverninstitusjoner, mens fylkeskommunen etter forslaget om endring av opplæringsloven § 13–2 fortsatt blir ansvarlig for opplæring av beboerne ved institusjonene. Opplæringsansvaret skal både omfatte beboerne ved statens egne institusjoner, jf. § 5–1, og bebo-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

erne ved private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8. De fleste beboere på barneverninstitusjon vil få opplæring i vanlig skole i institusjonens lokalmiljø. I noen tilfelle vil dette imidlertid ikke være mulig, slik at barnet må motta opplæring i institusjonens lokaler. For å sikre at det skal bli praktisk mulig å foreta opplæring i institusjonene i disse tilfellene, mener departementet at det bør fremgå av opplæringsloven § 13–2 at statlig regional barnevernmyndighet plikter å stille de nødvendige lokaler til disposisjon for opplæringen.

Forslaget om fylkeskommunalt ansvar for opplæringsvirksomheten i barneverninstitusjonene etter statlig overtakelse vil ikke medføre økte utgifter for det offentlige. Forslaget er en videreføring av det opplæringsansvaret fylkeskommunene har i dag, og vil derfor heller ikke ha nevneverdige administrative konsekvenser.

Departementet foreslår etter dette at opplæringsloven § 13–2 endres i samsvar med ovenstående.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Forutsetninger

Ved statlig overtakelse av det fylkeskommunale ansvaret på barnevernområdet og familievernområdet må finansieringsgrunnlaget for administrasjon og drift av disse tjenestene overføres fra fylkeskommunen til staten.

Det forutsettes at fylkeskommunen etter en eventuell omorganisering skal være i stand til å utføre de oppgaver som er igjen etter overføringen av disse tjenestene til staten. Samtidig skal de statlige myndighetene som overtar det fylkeskommunale ansvaret kunne drive sine oppgaver på en forsvarlig måte. Det vil bli tatt utgangspunkt i regnskapstall og faktiske kostnader knyttet til det fylkeskommunale barnevernet og familievernet og øvrig tjenesteproduksjon i fylkeskommunene ved fordelingen av inntektsrammen for dagens fylkeskommune. Fylkeskommunens reduserte behov for sentraliserte funksjoner må også tas i betraktning ved omfordeling av utgifter fra fylkeskommunene til den nye statlige barnevern- og familievernetaten. Utgangspunktet må være at oppgjøret mellom staten og fylkeskommunene i seg selv ikke får betydning for de samlede driftsutgiftene for det offentlige.

Departementet tar sikte på å gjennomføre den statlige overtakelsen fra 1. januar 2004.

9.2 Omstillings- og overgangskostnader

Det må påregnes et særlig ressursbehov knyttet til selve omorganiseringen og eierskiftet. Dette arbeidet må starte så snart Stortinget eventuelt har fattet vedtak om statlig overtakelse. I forbindelse med omstillingen vil det påløpe en del ekstra kostnader. Dette gjelder blant annet utgifter til utarbeidelse av planer for ansvarsoverføringen, overdragelse av bygninger og eiendeler, overføring av kontrakter/avtaler med ca 180 institusjoner innen barnevernet, drøftinger/forhandlinger og omdisponering av personell, oppbygging av nye administrative system på regionsnivå, informasjon og kommunikasjon under omstillingsprosessen, utvikling av tilpassede data- og regnskapssystem og gradvis ansettelse av nøk-

kelpersonell frem mot etablering av de regionale forvaltningsorgan.

Som beskrevet tidligere vil omstillingen i hovedtrekk skje etter samme prinsipper som for sykehusreformen. Det er imidlertid en viktig forskjell. Ved sykehusreformen skjedde det en overgang til foretak, noe som blant annet betydde en overgang til regnskapsloven. Dette var et omfattende arbeid som medførte store ekstra utgifter. Et tilsvarende arbeid er ikke nødvendig å gjennomføre i forbindelse med reformen innen barnevern og familievern. Dermed blir også omstillingskostnadene betydelig lavere.

Ordinær drift av den statlige barnevernvirksomheten og familievernkantorene skal dekkes av uttrekket fra fylkeskommunens inntektsrammer. Omstillingskostnadene vil dermed være en engangskostnad. Reformen forutsetter altså ikke å medføre økte, løpende driftsutgifter for barnevern- og familievernsektoren.

9.3 Vederlag for overtakelse av bygninger og driftsmidler

Dersom staten skal overta ansvaret for barnevernet vil dette innebære at staten skal overta alle aktiva som fylkeskommunene har knyttet til virksomhetene. Det foreslås også at staten overtar de økonomiske forpliktelsene som er direkte knyttet til virksomhetene, herunder gjeldsforpliktelsene.

Spørsmålet om godtgjørelse til fylkeskommunene ved statlig overtakelse bør ta utgangspunkt i at det er tale om en samfunnsvirksomhet, og at verdiene forutsettes brukt til samme formål som før. Økonomisk verdsetting kan derfor ikke baseres på hva som ville vært verdien ved en alternativ anvendelse.

9.4 Annet

Regjeringen vil komme tilbake med en beskrivelse av prinsipper for håndtering av overgang og økonomiske oppgjør i Kommuneproposisjonen for 2004 og Statsbudsjettet for 2004.

10 Merknader til de enkelte bestemmelser

10.1 Endringer i barnevernloven

§ 2–1 Kommunens oppgaver

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.

Merknad til § 2–1

En statlig overtakelse av alle fylkeskommunens oppgaver innebærer ingen endringer hva gjelder kommunens ansvarsområde etter gjeldende rett. Som en konsekvens av at fylkeskommunens ansvar på barnevernområdet i sin helhet overføres til staten, er kommunens ansvar avgrenset til å omfatte de oppgaver som ikke uttrykkelig er tillagt staten.

§ 2–2 Statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling

De statlige barnevernmyndighetene er inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

Merknad til § 2–2

Gjeldende § 2–2 omhandler fylkeskommunens oppgaver. Fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet bortfaller ved statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og ansvar.

Bestemmelsen omhandler de statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling. De statlige barnevernmyndighetene er inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. Det sentrale nivå vil bestå av departementet og eventuelt et sentralt organ underlagt departementet.

Antallet regioner og den geografiske inndelingen er ikke lovfestet.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå, jf. § 2–3.

Barneverninstitusjonene er statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå, jf. § 2–3.

§ 2–3 Statlige barnevernmyndigheters oppgaver og myndighet

Departementet skal

- a) føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål,
 - b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket,
 - c) gi de retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå mål som er nevnt i bokstav a,
 - d) arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven,
 - e) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning,
 - f) sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmaterieell som barneverntjenesten kan bruke.
- Statlig regional myndighet skal
- a) etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet,
 - b) ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,
 - c) ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.

Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen plikter å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. Fylkesmannen skal herunder

- a) påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter denne loven,
- b) sørge for at kommunene får råd og veiledning,
- c) føre tilsyn med institusjoner etter kapittel 5.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av tilsynet, jf. tredje ledd.

Barneverninstitusjonene er statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå, jf. kapittel 5.

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd. Statlige sentrale myndigheter, statlige regionale myndigheter og fyl-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

kesmannen kan kreve at alle institusjoner som omfattes av kapittel 5 i loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Disse myndigheter kan også kreve adgang til alle institusjoner som går inn under kapittel 5.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om statlige barnevernmyndigheters myndighet, oppgaver og organisering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Merknad til § 2–3

Første ledd omhandler departementets oppgaver og myndighet. Ved opprettelse av en sentral og regional barnevernmyndighet utenfor departementet vil det kunne være hensiktsmessig å delegerer enkelte oppgaver til disse organene.

De oppgaver og det ansvar som tidligere var tillagt fylkeskommunen skal i sin helhet ivaretas av statlig myndighet. Av *annet ledd* fremgår det således at ansvaret for å bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning, er lagt til statlig regional myndighet. Dette innebærer at kommunene, dersom de har behov for bistand fra staten, skal henvende seg direkte til regional myndighet. Regionen skal ha en fullstendig oversikt over alle ledige institusjonsplasser i regionen, samt ha tilgjengelige fosterhjem. Regionen skal bistå kommunene med å finne frem til egnet institusjon eller fosterhjem for det enkelte barn.

På samme måte som etter gjeldende rett kan kommunene selv plassere barn utenfor hjemmet uten statens bistand. Det er ingenting i veien for at kommunen selv rekrutterer fosterhjem. Det er heller ikke nødvendig å be om bistand fra statlig myndighet dersom barnet skal plasseres i en institusjon som hører under en annen lov enn barnvernloven.

Fylkesmannen har tidligere hatt ansvar for å føre tilsyn med fylkeskommunens virksomhet. Ved statlig overtakelse faller denne oppgaven bort. Det fremgår av bestemmelsens *tredje ledd* at fylkesmannens ansvar for å føre tilsyn med kommunene og institusjonene etter lovens kapittel 5 videreføres.

Barneverninstitusjonene er statlig myndighet på lokalt nivå, jf. *femte ledd*.

Institusjonene har etter gjeldende rett myndighet til å treffe visse typer avgjørelser overfor barn som oppholder seg i institusjon. Disse avgjørelsene er etter sitt innhold å anse som enkeltvedtak. Med hjemmel i § 5–9 annet ledd annet punktum kan in-

stitusjonene bl.a. iverksette tiltak for å begrense bevegelsesfriheten for barn som er plassert i institusjon på grunnlag av vedtak eller samtykke etter henholdsvis § 4–24 eller § 4–26. Det foreslås ingen endringer når det gjelder institusjonenes myndighet til å treffe denne type avgjørelser. De statlige institusjonene vil således være å anse som egne forvaltningsorganer og utgjøre et forvaltningsnivå underlagt regional barnevernmyndighets instruksjonsmyndighet. De private institusjonene vil være å anse som forvaltningsorganer for den del av virksomheten som gjelder myndighetsutøvelse.

Bestemmelsens *sjette ledd* slår fast at både statlige sentrale og regionale myndigheter, samt fylkesmannen, kan kreve at alle institusjoner som omfattes av loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de meldinger og opplysninger som er nødvendige for at disse myndighetene skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. De samme myndighetene kan videre kreve adgang til alle institusjonene som går inn under lovens kapittel 5. Bestemmelsen tilsvare i det vesentligste gjeldende § 2–3 tredje ledd.

Syvende ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter om de statlige barnevernmyndighetenes myndighet, organisering og oppgaver. Dette vil bl.a. gjelde regioninndelingen. Fylkesmannens organisering og virksomhet er ikke omfattet av hjemmelen til å gi nærmere regler.

§ 2–3 a Særskilte bestemmelser for Oslo kommune

Lovens bestemmelser om statlig regional barnevernmyndighets oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen.

Departementet gir nærmere forskrifter om Oslo kommunes plikter, oppgaver og kompetanse og om statlig tilsyn og kontroll.

Merknad til § 2–3 a

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 6.11.

Bestemmelsen *første ledd* fastslår at Oslo kommune holdes utenfor den statlige overtakelsen. De oppgaver og det ansvar som i landet for øvrig vil være et statlig ansvar, forblir et kommunalt ansvar i Oslo kommune.

Dette innebærer bl.a. at kommunen ikke kan kreve bistand fra statlig regional barnevernmyndighet til plassering av barn utenfor hjemmet, og at kommunen selv har ansvaret for rekruttering og formidling av fosterhjem og for å etablere og drive

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

institusjoner. Kommunen pålegges i det vesentligste de samme forpliktelser i forhold til institusjonsdrift som statlige regionale myndigheter pålegges i sine regioner. Det samme gjelder forpliktelser i forhold til rekruttering, formidling og opplæring av fosterhjem.

Annet ledd gir staten hjemmel til gjennom forskrifter å regulere Oslo kommunes virksomhet på samme måte som instruksjonsmyndigheten gir hjemmel til overfor regionene.

Kommunen vil selv ha ansvaret for finansiering av tilbudet.

§ 2–4 Forsøksvirksomhet

§ 2–4 første ledd:

Kongen kan samtykke til at det i kommuner iverksettes forsøk som har til formål å utvikle samarbeidsformer mellom barneverntjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

§ 2–4 annet ledd:

Kongen kan samtykke til at det i forhold til andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, fravikes fra lovbestemt taushetsplikt som er fastsatt i denne loven og i følgende lover: Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. § 6–1, lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. kapittel 5, lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker §§ 13 til 13 f, lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager § 21, lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 6–6, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. § 8–8 og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 15–1. Det kan videre gis samtykke til at det på forsøksstedet opprettes et felles registreringskartotek. Kartoteket skal angi hvorvidt de enkelte forvaltningsorganer sitter inne med opplysninger om den enkelte klient eller pasient, og hvor opplysningene eventuelt finnes.

§ 2–4 tredje ledd:

Det skal utarbeides vedtekter for det enkelte forsøk. Vedtektene fastsettes av kommunestyret. Ved utarbeidelse av vedtektene får § 37 i forvaltningsloven tilsvarende anvendelse.

Merknad til § 2–4

Etter bestemmelsen kan Kongen samtykke til at det iverksettes forsøk hvor det kan gjøres unntak fra taushetsplikten i en rekke lover. Ved en statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og an-

svar innenfor barnevernet, vil det ikke lenger være aktuelt å iverksette slike forsøk i fylkeskommunen, og bestemmelsens *første og tredje ledd* endres i samsvar med dette. Kommunenes mulighet til å iverksette slike forsøk mellom barneverntjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning videreføres.

Annet ledd innebærer ingen realitetsendringer. Bestemmelsen foreslås endret på grunn av henvisningene til helselovene som er erstattet av nye lover.

§ 4–14 Plasseringsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse

Når det er truffet vedtak etter § 4–12 eller § 4–8 annet og tredje ledd, skal barnet plasseres

- a) i fosterhjem, jf. § 4–22,
- b) i institusjon, jf. § 5–1 og § 5–8, eller
- c) i opplærings- eller behandlingstilstand når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet.

Merknad til § 4–14

Bestemmelsen fastslår at barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for enten kan plasseres i fosterhjem, i institusjon som omfattes av § 5–1 og private eller kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8, eller i opplærings- eller behandlingstilstand når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet. Bestemmelsen innebærer at barn som det er truffet vedtak om omsorgsovertakelse for ikke kan plasseres i institusjon under andre lover med mindre dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet.

§ 4–27 Plasseringsalternativer ved vedtak om særlige tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24 og 4–26

Statlig regional barnevernmyndighet skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4–24, jf. § 4–26. Det kan bestemmes at barn kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger.

Merknad til § 4–27

Etter forslaget til endring opprettholdes gjeldende retts krav om at institusjoner som skal kunne ta i mot barn og unge med alvorlige atferdsvansker skal utpekes særskilt. Bestemmelsen innebærer at regionene må foreta en særskilt vurdering av hvilke institusjoner som skal kunne benyttes til slike plasseringer. Det stilles imidlertid ikke lenger krav om

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

at denne utpekingen skal skje i en institusjonsplan. Dette må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve den lovfestede plikten til å utarbeide institusjonsplaner, jf. nærmere om dette under pkt. 6.4.4. Det vil etter dette være opp til regional myndighet på hvilken måte disse institusjonene skal utpekes.

Ordningen med at også fosterhjem med særlige forutsetninger skal kunne utgjøre en del av tiltaksapparatet for denne gruppen opprettholdes. Etter forslaget vil det være opp til statens regionale barnevernmyndighet å ta stilling til behovet.

§ 4–28 Tiltaksplan

Tredje ledd:

Når plasseringen skjer med bistand fra statlig regional barnevernmyndighet, jf. § 2–3, skal den statlige regionale barnevernmyndigheten etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplanen.

Merknad til § 4–28

Fordi det er kommunens barneverntjeneste som tar initiativet til selve plasseringen, er det formelle ansvaret for at det utarbeides tiltaksplan lagt til barneverntjenesten. Bestemmelsens *tredje ledd* pålegger imidlertid statlig regional barnevernmyndighet å bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplan når plasseringer i henhold til lovens §§ 2–24 og 4–26 skjer med bistand fra regionen. Dette tilsvarer det bistandsansvar fylkeskommunen hadde tidligere.

Etter forslaget om statlig overtakelse vil det ikke lenger være adgang til å benytte private institusjoner som ikke er godkjent av regional barnevernmyndighet, jf. utkastet til § 5–8. Plassering i institusjon uten bistand fra statlig barnevernmyndighet vil derfor etter statlig overtakelse bare kunne skje i institusjoner som hører under annen lov, som for eksempel institusjon under lov om psykisk helsevern.

Bistandsansvaret legges til statlig myndighet på regionalt nivå. I mange tilfeller vil det være mest hensiktsmessig at slik bistand gis av den aktuelle institusjonen, og i disse tilfellene vil regionen kunne delegere ansvaret til institusjonen.

§ 5–1 Ansvaret for institusjoner for barn

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Ansvaret gjelder institusjoner som hører under denne loven.

Merknad til § 5–1

Av bestemmelsen fremgår det at de regionale myndighetene har ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjoner. Ansvaret innebærer at regionen må sørge for at det nødvendige tilbudet finnes, enten ved å bygge ut egne institusjoner eller ved å benytte private eller kommunale institusjoner. Regionen har videre ansvaret for at institusjonene drives på en faglig og materielt forsvarlig måte. Ansvaret tilsvarer det ansvaret fylkeskommunen hadde før statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området.

Bestemmelsen åpner for bruk av tilknyttede spesialisttjenester, slik at institusjonene også kan operere som kompetanseenheter for barneverntjenesten, jf. kapittel 6.4.4.

§ 5–2

Oppheves

Merknad til § 5–2

Det vises til de generelle merknadene i pkt. 6.4.4 der det foreslås at ansvaret for å utarbeide plan for institusjoner ikke skal lovfestes for statlige regionale myndigheter. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet.

Opphevelsen av § 5–2 innebærer at gjeldende retts skille mellom institusjoner som er inntatt på institusjonsplanen og institusjoner som ikke er omfattet av institusjonsplanen ikke opprettholdes.

§ 5–3

Oppheves

Merknad til § 5–3

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 6.4 der det foreslås å oppheve bestemmelsen om samarbeid mellom fylkeskommuner. Samarbeid mellom regioner kan pålegges av sentral myndighet i kraft av instruksjonsmyndigheten.

§ 5–4 Inntak i og utskrivning fra institusjon som nevnt i § 5–1

Statlig regional myndighet skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal besluttes.

Er det bestemt at barnet skal ha plass i en institusjon, kan institusjonen ikke nekte å ta imot barnet.

Barn kan ikke utskrives før tiden uten samtykke fra barneverntjenesten.

Uenighet om inntak eller utskrivning kan kreves avgjort av fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger.

Merknad til § 5–4

I bestemmelsens *første ledd* legges myndigheten til å gi regler for inntak i og utskrivning fra institusjon til regional myndighet. Myndigheten tilsvarende den myndigheten fylkeskommunen hadde før statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området. Departementet kan gjennom sin instruksjonsmyndighet sikre like inntaks- og utskrivningsprosedyrer for hele landet.

I *første ledd* fremgår det også at myndigheten til å treffe beslutning om inntak og utskrivning legges til regionen. Regional myndighet må samordne inntak i institusjon for den enkelte region, og må til enhver tid ha oversikt over ledige institusjonsplasser for hele regionen. Regional myndighet gis ansvar for å bistå den enkelte kommune med å finne frem til egnet og ledig institusjonsplass – både i og utenfor egen region. Det må videre etableres særskilte inntaksprosedyrer for akutt plasseringer slik at slike plasseringer kan skje på kort varsel.

Bestemmelsens annet og tredje ledd opprettholdes uendret. Dette innebærer at statlige barneverninstitusjoner vil ha plikt til å ta i mot barn som det er bestemt skal ha plass i en institusjon, jf. bestemmelsen *annet ledd*. Det innebærer videre at barnet ikke skal kunne utskrives før tiden uten at barneverntjenesten samtykker til dette, jf. bestemmelsens *tredje ledd*. Dersom tilsvarende skal gjelde for private institusjoner, må dette i så fall fastsettes i avtale med den enkelte institusjonseier. I Ot.prp.nr. 44 (1991–92) s. 72 er det presisert at samtykkebestemmelsen bare tar sikte på å regulere forholdet mellom barneverntjenesten og institusjonen og ikke forholdet mellom barneverntjenesten og barnet/foreldrene.

I *fjerde ledd* opprettholdes bestemmelsen om at fylkesmannen skal avgjøre uenighet mellom den kommunale barneverntjenesten på den ene side og inntaksmyndigheten på den annen side om inntak og utskrivning. Myndigheten legges til fylkesmannen i det fylket institusjonen ligger. Det er forutsatt i forarbeidene (Ot.prp. nr. 44 (1991–92)) at saken kan bringes inn for fylkesmannen av barneverntjenesten, av vedkommende institusjon eller av særlig inntaksteam/utskrivningsmyndighet.

§ 5–5

Oppheves

Merknad til § 5–5

Det vises til de generelle merknadene i kapittel 6.4.4 der det er nærmere redegjort for begrunnelsen for at bestemmelsen foreslås opphevet.

Opphevelsen innebærer at det ikke stilles krav i loven til innholdet av de avtaler som eventuelt skal inngås mellom statlige myndigheter og private og/eller kommunale institusjonseiere om bruk av plasser. Det nærmere innholdet av slike avtaler vil det derfor være opp til avtalepartene å bestemme. Det kan være behov for å inngå ulike typer avtaler med ulike typer institusjoner. For enkelte typer institusjoner kan det være nødvendig å inngå omfattende driftsavtaler som innebærer at staten dekker de totale driftsutgiftene etter et godkjent budsjett slik § 5–5 forutsetter i dag. For andre typer institusjoner kan det være aktuelt å inngå avtale om kjøp av enkelt plasser. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget til endring av § 5–8 som innebærer at det bare kan inngås avtaler med private og kommunale institusjoner som er godkjent av statlig myndighet.

§ 5–6 Samarbeid med institusjoner som hører under andre lover

For barn som det blir vurdert å plassere i en institusjon under en annen lov, skal statlig regional barnevernmyndighet sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom barneverntjenesten, regional myndighet og disse institusjonene. Kongen kan gi regler om samarbeidsordninger, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper, inntaksteam o.l.

Merknad til § 5–6

Når det er truffet vedtak etter barnvernloven §§ 4–4 femte ledd, 4–14 bokstav c, 4–24 eller 4–26, kan barnet plasseres i institusjon under en annen lov. Slik institusjon kan for eksempel være institusjon under lov om psykisk helsevern eller sosialtjenesteloven.

Når et barn etter vedtak i barnvernloven plasseres i institusjon under annen lov, er det barneverntjenesten som har et overordnet ansvar for barnet, mens barnet for øvrig er underlagt det regelverk som gjelder for vedkommende institusjon. Dette medfører et stort behov for samarbeid mellom de ansvarlige instanser.

Bestemmelsen pålegger derfor statlig regional myndighet å sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom barneverntjenesten, regional myndighet og de aktuelle institusjonene. Ansvaret tilsvarende det ansvaret fylkeskommunen hadde før statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Det vises for øvrig til kommunehelsetjenesteloven § 6–2 a, spesialisthelsetjenesteloven § 2–5 og psykisk helsevernloven § 4–1 om plikt for institusjonen til å utarbeide individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tjenester, jf. pasientrettighetsloven § 2–5. Individuell plan er et samarbeidsverktøy som etter de nevnte lovene skal tas i bruk der ulike tjenester og ulike tjenestnivå må samarbeide om samme pasient.

Fordi de statlige helseforetakene vil være en viktig samarbeidspartner, må myndigheten til å gi nærmere regler om samarbeidsordninger, plikt til å delta i samarbeidsgrupper og lignende, legges til et nivå som har instruksjonsmyndighet overfor alle samarbeidspartnerne. Denne myndigheten legges derfor til Kongen i statsråd.

§ 5–7 Tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at institusjoner som er omfattet av § 5–1 og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8, drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven.

Finner fylkesmannen at institusjonen drives uforsvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette på forholdet, eller å nedlegge driften.

Til å føre løpende tilsyn med institusjonene kan fylkesmannen oppnevne tilsynsutvalg. Departementet kan gi forskrifter om tilsynsutvalgenes arbeidsområde og sammensetning.

Merknad til § 5–7

Første ledd slår fast at fylkesmannen skal føre tilsyn med institusjoner som omfattes av § 5–1 og med private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8. Fylkesmannens tilsynsansvar er dermed uavhengig av om institusjonen er statlig, privat eller kommunalt eid.

Fylkesmannens ansvar vil også omfatte å føre tilsyn med at institusjonene oppfyller de kvalitetskrav som stilles, jf. utkast til §§ 5–8 og 5–10. Der som kvalitetskravene ikke er oppfylt vil fylkesmannen kunne gi pålegg om at forholdene skal rettes. Der situasjonen anses alvorlig nok vil fylkesmannen kunne nedlegge driften av institusjonen, jf. *annet ledd*. Dette innebærer at alle statlige, private og kommunale institusjoner som har beboere som er plassert i henhold til vedtak etter barnevernloven, etter pålegg fra fylkesmannen må finne seg i å utbedre, eventuelt nedlegge driften. For private institusjoner som eventuelt også tar i mot barn etter andre lover, som for eksempel sosialtjenesteloven, vil imidlertid fylkesmannens myndighet til å nedlegge driften bare gjelde den del av virksomheten

som gjelder plassering av barn etter barnevernloven.

Tilsynsinstansen bør ha god kunnskap om lokale forhold, og hver fylkesmann vil derfor ha ansvar for å føre tilsyn med institusjoner som ligger innenfor sitt fylke. For å unngå at det innenfor hver region forekommer ulik tolkning av tilsynsoppdraget og utøvelsen av dette, vil departementet anbefale at det inngås et samarbeid mellom fylkesmennene innenfor hver region med sikte på at tilsynsansvaret skal utøves mest mulig ensartet. Der det opprettes tilsynsutvalg bør disse også inngå i samarbeidet.

§ 5–8 Private institusjoner og kommunale institusjoner

Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen er godkjent av statlig regional barnevernmyndighet. Institusjonen kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig måte. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak og kan påklages til statlig sentral barnevernmyndighet. Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Departementet kan gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlige myndigheter i regnskapene.

Merknad til § 5–8

Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse etter gjeldende rett. For en nærmere redegjørelse for bakgrunnen for bestemmelsen vises til kapittel 6.5.

Bestemmelsen innebærer at både private og/eller kommunale institusjoner må være godkjent av statlig regional barnevernmyndighet for å kunne benyttes for barn som skal plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. Det fremgår av § 5–8 at det er et vilkår for godkjenning at institusjonen drives i samsvar med barnevernloven og forskriftene til loven. I denne forbindelse vises særlig til § 5–10 hvor det foreslås en hjemmel for departementet til å gi forskrifter om kvalitetskrav for institusjonene. I tillegg til krav om at institusjonen drives i samsvar med regelverket er det et krav at institusjonen også ellers drives på forsvarlig måte.

Statens regionale barnevernmyndighet er godkjenningsmyndighet. Det er presisert i lovteksten at avgjørelser om godkjenning er å anse som enkeltvedtak og kan påklages til statlig sentral barne-

vernmyndighet. Dette vil være departementet eller den departementet delegerer denne myndigheten til.

§ 5–10 Generelle krav til institusjoner

For å sikre en forsvarlig standard på de institusjoner som er omfattet av § 5–1, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning.

Merknad til § 5–10

Bestemmelsen gir hjemmel for departementet til å gi forskrifter som medfører krav til barneverninstitusjonene. Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnvernloven dersom institusjonen er godkjent etter § 5–8. I og med at det er et vilkår for godkjenning at institusjonen drives i samsvar med regelverket, vil en privat eller kommunal institusjon ikke kunne godkjennes dersom den ikke oppfyller de kvalitetskrav som blir fastsatt i medhold av § 5–10. De kvalitetskravene som blir gitt med hjemmel i § 5–10 vil derfor omfatte både statlige, private og kommunale institusjoner som blir benyttet for barn som omfattes av barnvernloven.

§ 6–2 Anvendelse av forvaltningsloven på private institusjoner

For private institusjoner som er godkjent etter § 5–8 gjelder forvaltningsloven for klientsaker, med de særregler som er fastsatt i denne loven, jf. § 6–1.

Merknad til § 6–2

Det følger av utkast til § 5–8 at private institusjoner bare kan benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen er godkjent av statlig regional myndighet. Dette innebærer at forvaltningsloven vil gjelde for klientsaker for alle private institusjoner.

§ 6–9 Frister og ileggelse av mulkt

En undersøkelse etter § 4–3 skal gjennomføres snarest og senest innen tre måneder. I særlige tilfelle kan fristen være seks måneder.

En undersøkelse er gjennomført når barneverntjenesten har truffet vedtak om tiltak eller saken er besluttet henlagt. I de tilfeller tiltaket hører under fylkesnemndas myndighetsområde etter kapittel 7, regnes undersøkelsen som gjennomført når barne-

verntjenesten har fremlagt forslag til tiltak for fylkesnemnda i henhold til § 7–3.

Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt. Det samme gjelder ved oversittelse av fristen nevnt i § 4–2. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.

Merknad til § 6–9

Bestemmelsen fastsetter, sammen med § 4–2, frister for saksbehandlingen. Paragrafen inneholdt tidligere en bestemmelse om at tiltak skal iverksettes senest seks uker fra vedtakstidspunktet, dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12. Dette gjaldt både for kommunens barneverntjeneste og fylkeskommunen. Etter fjerde ledd kunne fylkesmannen ilegge kommuner og fylkeskommuner mulkt ved fristoversittelse.

Statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver og ansvar innebærer imidlertid at den del av bestemmelsen som gjelder frist for fylkeskommunen til å fremskaffe et tiltak innen seks uker bortfaller. Det samme gjelder bestemmelsen som gir fylkesmannen hjemmel til å ilegge fylkeskommunen mulkt dersom fristen oversittes. Det anses lite hensiktsmessig å innta i loven tilsvarende frister for statlig barnevernmyndighet. Etter § 4–13 gjelder i alle tilfelle en seksukers frist for iverksetting av vedtak om omsorgsovertakelse. Etter § 4–25 gjelder også en seksukers frist for iverksettelse av vedtak om tiltak etter § 4–24.

Bestemmelsen om kommunens plikt til å iverksette et tiltak innen seks uker, dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12, har vist seg lite hensiktsmessig. Det fremgår allerede av § 4–13 at et vedtak om omsorgsovertakelse etter § 4–12 skal iverksettes så snart som mulig og senest innen seks uker. Dersom vedtaket ikke er iverksatt innen fristen faller vedtaket bort. Fristen for iverksettelse gjaldt imidlertid også i de tilfellene det skal iverksettes et hjelpetiltak, men bare dersom grunnlaget for tiltaket er forhold som er nevnt i § 4–12. Når grunnlaget for tiltaket er av mindre alvorlig karakter, dvs når bare vilkårene i § 4–4 er oppfylt, gjaldt ikke tidsfristen. Det er mye som tyder på at bestemmelsen har bydd på tolkningstvil, og at den har hatt liten praktisk betydning fordi det sjelden vil fremgå av vedtak om hjelpetiltak at grunnlaget for tiltaket er forhold som nevnt i § 4–12 om omsorgsovertakelse. Bestemmelsens tredje ledd oppheves derfor i sin helhet. Som en konsekvens av dette, er også hjemmelen til å legge kommuner mulkt ved oversittelse av denne fristen opphevet.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

§ 6–10 Politiattest

§ 6–10 annet ledd:

Den som skal ansettes i en institusjon som er omfattet av § 5–1, eller i en privat eller kommunal institusjon som er godkjent etter § 5–8, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan kreves politiattest også fra andre som utfører oppgaver for institusjonen, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg der.

Merknad til § 6–10

Bestemmelsens *annet ledd* fastslår at krav om politiattest gjelder den som skal ansettes i barneverninstitusjon. Kravet om politiattest gjelder både ved ansettelser i statlige og i private og kommunale institusjoner. Det er ikke foretatt endringer i bestemmelsen utover de som følger av en statlig overtakelse av institusjonsansvaret.

§ 8–2 Statlig regional barnevernmyndighets ansvar

Statlig regional barnevernmyndighet skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

Merknad til § 8–2

Bestemmelsen fastslo tidligere fylkeskommunens ansvar for å yte tjenester etter loven til alle som oppholdt seg i fylket. Etter at staten har overtatt ansvaret for fylkeskommunens oppgaver presiseres det i bestemmelsen at den statlige regionale barnevernmyndighet skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

§ 8–3 Avgjørelse av tvister

Oppstår det tvist mellom kommuner om anvendelse av § 8–1, kan kommunene kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Departementet kan gi nærmere forskrifter om behandlingsmåten.

Merknad til § 8–3

Bestemmelsen fastsetter at kommuner, dersom det oppstår tvist om anvendelsen av bestemmelsene i loven om kommunenes ansvar, jf. §§ 8–1, kan kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Slike tvister kan for eksempel dreie seg om hvilken kommune som i et konkret tilfelle skal anses som oppholdskommune.

Bestemmelsen omfattet tidligere også tvister om fylkeskommunenes ansvar. Etter statlig overtakelse av fylkeskommunens ansvar vil det være de statlige regionene som har ansvar for å tilby de tje-

nestene fylkeskommunene tidligere hadde ansvaret for. En eventuell uenighet mellom regioner må avgjøres på annen måte enn som tvistesak, og overordnet statlig myndighet vil kunne avgjøre en slik uenighet.

§ 9–4 Statlig regional barnevernmyndighets økonomiske ansvar for barneverntjenesten

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

Merknad til § 9–4

Bestemmelsen fastslo tidligere at fylkeskommunens hadde plikt til å sørge for de nødvendige bevilgninger. Denne bestemmelsen oppheves som følge av at fylkeskommunens ansvar bortfaller.

Kommunen har et delbetalingsansvar når barn blir plassert i barneverninstitusjon og fosterhjem. Statlig regional barnevernmyndighet skal i disse tilfellene dekke den del av kommunens utgifter ved plassering som overstiger en kommunal egenandel. Ansvaret tilsvarer det ansvaret fylkeskommunen hadde før statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området.

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

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

Merknad til § 9–5

Kommunen har et delbetalingsansvar når barn blir plassert i barneverninstitusjon og fosterhjem. Dette delbetalingsansvaret opprettholdes som tidligere, med den endring at kommunen skal yte delvis refusjon til statlig regional barnevernmyndighet. Endringen er en nødvendige følge av statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området.

§ 9–6 Statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra en annen region

En statlig regional barnevernmyndighets utgifter for et barn som ved innskrivningstidspunktet har

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

bosted i en annen region, skal dekkes av statlig regional barnevernmyndighet i den regionen der barnet bor. Departementet kan gi nærmere forskrifter om retten til å kreve refusjon.

Merknad til § 9–6

Det hender at barn blir plassert i fosterhjem eller institusjon utenfor eget fylke. På samme måte vil det etter statlig overtakelse kunne være behov for å plassere barn på institusjon utenfor egen region. Etter gjeldende § 9–6 skal en fylkeskommunes utgifter for et barn som på innskrivningstidspunktet har bosted i et annet fylke, dekkes av barnets bostedsfylke.

Bestemmelsen fastslår at en statlig regions utgifter for et barn som ved innskrivningstidspunktet har bosted i en annen region, skal dekkes av barnets bostedsregion. Refusjonsbestemmelsen følger samme prinsipp som tidligere bestemmelse om fylkeskommunens rett til å kreve refusjon fra annen fylkeskommune.

§ 9–7 Tilskudd fra staten

Staten gir årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til barneverntjenesten.

Merknad til § 9–7

Bestemmelsen fastslår at staten yter tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter. Bestemmelsen inneholdt tidligere en tilsvarende bestemmelse om tilskudd til delvis dekning av fylkeskommunens utgifter. Denne delen av bestemmelsen faller bort som en direkte konsekvens av forslaget om statlig overtakelse.

§ 9–8 Statstilskudd for utgifter til flyktningebarn og asylsøkende barn

Staten gir et tilskudd til kommunene til dekning av utgifter for flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar.

Tilskudd gis også ved omsorgsovertakelse etter § 4–8 annet og tredje ledd og § 4–12 for barn i mottak for asylsøkere og flyktninger som er kommet til landet med foreldre eller andre med foreldreansvar.

Merknad til § 9–8

Bestemmelsen inneholdt tidligere en bestemmelse om at staten refunderte fylkeskommunenes utgifter

for flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar, og som omfattes av denne loven. Som en direkte konsekvens av forslaget om statlig overtakelse oppheves denne del av bestemmelsen.

10.2 Endringer i familievernkantorloven

§ 2 Statlig regional familievernmyndighets oppgaver

Familievernkantorene drives av den statlige regionale familievernmyndigheten eller den som statlig regional familievernmyndighet inngår avtale med om drift av familievernkantor. De kontorer det inngås slik avtale med, faller inn under denne loven.

Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familieverntjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

Merknad til § 2

Bestemmelsen fastslår den statlige regionale familievernmyndighetens oppgaver og ansvar for familievernkantorene. Ansvarer tilsvarende det ansvaret fylkeskommunen hadde før statlig overtakelse av fylkeskommunens oppgaver på området.

For ordens skyld presiseres at endringen i *annet ledd* ikke tar sikte på å redusere omfanget av familieverntjenesten, men at det fremdeles skal være familievernkantorer i alle fylker. Dette følger også av at statlig regional myndighet vil ha ansvaret for forsvarlig dimensjonering av tjenesten.

10.3 Endringer i opplæringsloven

§ 13–2 Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregående opplæring i institusjonar etter barnvernloven

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregående opplæring etter lova her for barn og unge i institusjonar i fylkeskommunen som statleg regional barnevernmyndigheit har ansvaret for etter barnvernloven § 5–1. Det same gjeld private og kommunale institusjonar som er godkjende etter barnvernloven § 5–8. Statleg regional barnevernmyndigheit skal sørge for nødvendige lokale til opplæringa.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Departementet kan gi nærmere forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om ansvaret til fylkeskommunen.

Merknad til § 13–2

Opplæringsansvaret omfatter

- spesialpedagogisk hjelp til barn før opplæringspliktig alder (opplæringsloven § 5–7)
- grunnskoleopplæring for barn i opplæringspliktig alder (kap. 2 i opplæringsloven)
- videregående opplæring (kap. 3 i opplæringsloven)
- spesialundervisning etter opplæringsloven § 5–1
- grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1 og
- spesialundervisning på grunnskolens område etter opplæringsloven § 4A-2

Etter lovforslaget vil fylkeskommunen bli faglig, juridisk og økonomisk ansvarlig for opplæring etter opplæringsloven av alle barn og unge i barneverninstitusjoner som statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for i fylkeskommunen. Det vil si at den fylkeskommunen der institusjonen ligger, også får dette ansvaret for institusjonens klienter fra andre fylkeskommuner. Fylkeskommunens opplæringsansvar etter bestemmelsen omfatter også barn og unge i kommunale og private institusjoner som er godkjent til bruk som barneverninstitusjon, jf. barnevernloven § 5–8.

Fylkeskommunen har ansvaret for at opplæringen fyller kravene i opplæringsloven, fatter vedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, og sørger for at elevene har nødvendig undervisningsmateriell og utstyr.

De fleste beboere på barneverninstitusjon vil få opplæring i vanlig skole i institusjonens lokalmiljø. I noen tilfelle vil dette imidlertid ikke være mulig, slik at barnet må motta opplæring i institusjonens lokaler. For å sikre at det skal bli praktisk mulig å foreta opplæring i institusjonene i disse tilfellene, mener departementet at det bør fremgå av opplæringsloven § 13–2 at statlig regional barnevernmyndighet plikter å stille de nødvendige lokaler til disposisjon for opplæringen. Med «nødvendige lokaler» menes lokaler til opplæringen, samt nødvendige tilleggslokaler som f. eks. personalrom.

10.4 Ikraftsetting- og overgangsbestemmelser

Merknad til IV Ikraftsetting

Bestemmelsen overlater til Kongen å fastsette tidspunktet for når loven skal tre i kraft.

Ikrafttredelsestidspunktet vil falle sammen med tidspunktet for overføringen av fylkeskommunens virksomhet innen barnevernet til staten, jf. V nr. 1.

Merknad til V Overgangsbestemmelser

Nr. 1 fastslår at samtidig som loven trer i kraft går fylkeskommunens virksomhet innen barnevernet og familievernet sammen med eiendeler, rettigheter og forpliktelser som er knyttet til denne virksomheten over til staten. I og med at det er ikrafttredelsen i seg selv som utløser overgangen forutsettes det ingen ytterligere administrativ beslutning eller avtale om overdragelse. Det går fram av bestemmelsen at alle eiendeler som er knyttet til virksomheten overføres. Dette betyr at all fast eiendom med tilbehør, lokaler, utstyr til administrasjon, så som kontormøbler, kontorutstyr, IT, rekvisita o.l. overføres. Videre overføres rettigheter som er knyttet til virksomheten, så som bruksrett til fast eiendom, avtaler med kommunal og private institusjoner mv. Endelig overføres forpliktelser knyttet til virksomheten. Dette kan dreie seg om forpliktelser etter gjensidig bebyrdende avtaler samt ensidig bebyrdende gjeldsforpliktelse som er knyttet til virksomheten

Nr 1 første ledd annet punktum slår fast at staten ikke skal yte noe særskilt vederlag for overtakelsen utover at staten overtar fylkeskommunens gjeld og andre forpliktelser som er knyttet til de virksomhetene staten overtar. Dette er i samsvar med statens oppgjør ved overtakelsen av de offentlige sykehuse- ne. Se nærmere i kapittel 7.

Det går frem av kapittel 6.3 at dagens fylkeskommunale oppgaver og ansvar innen barnevernet og familievernet skal organiseres i statlige regionale enheter som vil ha ansvar for å yte tjenester i regionen. Nr. 1 annet ledd fastslår at departementet i forbindelse med organiseringen av den statlige regionale barnevern- og familievernmyndigheten også utpeker hvilke regionale enheter som på statens vegne skal overta de enkelte fylkeskommunale virksomhetene innen barnevernet og familievernet.

Nr 2 gir staten rett til innsyn i og tilgang til fylkeskommunens virksomhet før loven trer i kraft.

Nr. 3 første ledd pålegger departementet og den enkelte fylkeskommune å utarbeide en plan for den nærmere gjennomføringen av virksomhetsoverfø-

ringen. Planen forutsettes å holde seg innenfor de rammer for statlig overtakelse av barnevernet og familievernet som er fastlagt i nr.1 jf. også nr.3 annet ledd. Formålet er først og fremst å gi en konkretisering av hva som skal overføres og legges til rette for den praktiske gjennomføringen av denne. Ut fra dette må planen inneholde en nærmere identifisering av de enkelte eiendeler, rettigheter og forpliktelser som skal overtas. Er det eiendeler, rettigheter og forpliktelser som etter nærmere avtale ikke skal gå over til staten, bør også dette angis. Hvor en eiendel eller rettighet dels inngår i en fylkeskommunes virksomhet innen barnevernet eller familievernet og dels brukes i andre deler av fylkeskommunens virksomhet må partene bli enige om en hensiktsmessig måte å gjennomføre delingen på. En måte kan være å gjennomføre en fysisk deling. I andre tilfeller kan det, i allfall i en overgangsperiode, være hensiktsmessig å videreføre sambruken. I så tilfelle bør det inngås en særskilt avtale om dette.

Første ledd tredje punktum gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om de planer for overføring av barnevernvirksomheten og familievernvirksomheten som de enkelte regionale enhetene skal inngå med fylkeskommunene.

Annet ledd i nr. 3 tar sikte på eiendeler eller rettigheter som er knyttet til fylkeskommunens virksomhet innen barnevernet og familievernet, men hvor denne tilknytningen er mer eller mindre tilfeldig og uten at tilknytningen har naturlig sammenheng med barnevernvirksomhetens eller familievernvirksomhetens behov. Det kan for eksempel dreie seg om arealer knyttet til institusjoner som overstiger de behov virksomheten har som barnevernsinstitusjon. Dersom det i slike tilfeller vil virke urimelig at staten overtar eiendelen eller rettigheten åpner annet ledd for at slike verdier holdes utenfor det som overføres til staten. Bestemmelsen svarer til helseforetaksloven § 53 nr 6 annet ledd som regulerer den tilsvarende situasjonen ved sykehusreformen.

Som nevnt i merknaden til *nr. 3 første ledd* legges det opp til at partene sammen skal utarbeide en plan for den nærmere overføringen av barnevernet og familievernet, og at partene i denne forbindelse skal avklare tvilsspørsmål i tilknytning til virksomhetsoverføringen. Dersom partene ikke kommer til enighet om hva staten skal overta, legger *nr. 3 tredje ledd* det til en nemnd å avgjøre spørsmålet om en eiendel, rettighet eller forpliktelse skal gå over til staten. Nemndsordningen har mønster i den tilsvarende bestemmelsen i § 53 nr. 9 i helseforetaksloven om tvist mellom staten og vedkommende fylkeskommune i forbindelse med sykehusreformen.

Nemndas kompetanse er ikke begrenset til om konkrete eiendeler eller rettigheter skal overføres. Den kan også avgjøre andre spørsmål partene er uenige om, men som må finne sin løsning i forbindelse med virksomhetsoverføringen.

Fjerde ledd i nr. 3 inneholder nærmere regler om nemndas sammensetning, og samsvarer med sammensetningen av den nemnda som skal avgjøre tvister i forbindelse med sykehusreformen.

Femte ledd i nr. 3 fastslår at nemnda skal begrunne sine avgjørelser. Bestemmelsen stemmer innholdsmessig med den tilsvarende bestemmelsen for nemnda som skal avgjøre tvister i forbindelse med sykehusreformen, jf. helseforetaksloven § 53 nr. 9 tredje ledd.

Sjette ledd i nr. 3 gir departementet hjemmel til å gi nærmere regler om nemndas virksomhet, og fastslår at staten dekker utgiftene til nemndas virksomhet. Også denne bestemmelsen er i samsvar med det som gjelder for nemnda til å avgjøre tvister ved sykehusreformen, jf. helseforetaksloven § 53 nr. 9 tredje og fjerde ledd.

Nr. 4 slår fast at partene ikke kan bringe tvist om overgang av eiendeler, rettigheter eller forpliktelser fra fylkeskommunen til staten innenfor de alminnelige domstolene før muligheten for nemndsbehandling er utnyttet. Dessuten fastsetter bestemmelsen en seksmånedersfrist for å bringe slike tvister inn for domstolen. Fristen regnes fra det tidspunkt nemnda har truffet realitetsavgjørelse i saken.

Nr. 5 første ledd gjelder statens overtakelse av gjeld og andre forpliktelser etter nr. 3 første ledd, og fastsetter at overføringen til staten har frigjørende virkning for fylkeskommunen. Uten denne bestemmelsen ville som utgangspunkt fylkeskommunen i samsvar med vanlige privatrettslige regler fortsette å hefte sammen med staten for forpliktelsene. Dette ville skape uklare ansvarsforhold.

Det kan ikke utelukkes at enkelte kreditorer eller medkontrahenter, f.eks. for å komme i posisjon for å reforhandle en ugunstig avtale, vil hevde at overføring av forpliktelsen til staten vil innebære et vesentlig mislighold av forpliktelsen. En slik påstand vil kunne medføre vanskeligheter for videreføring av barnevern- og familievernvirksomheten på statens hånd. For å avklare forholdet til kreditorene og andre rettighetshavere er i det i *nr. 5 annet ledd* tatt inn en uttrykkelig bestemmelse som avskjærer mulige innsigelser mot overføringen, eller en påstand om at rettsforholdet faller bort pga. overføringen. Bestemmelsen vil gjøre det atskillig enklere å overføre barnevernet og familievernet til staten.

Nr. 6 første ledd slår fast at offentlige rettigheter,

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

konsesjoner, tillatelser mv. som gjelder for de virksomheter med tilknyttede eiendeler og rettigheter som overføres til staten, automatisk blir overført til staten. Forslaget vil lette overføringen fordi rettighetene mv. blir overført til staten uten individuell saksbehandling.

Annet ledd i nr. 6 slår fast at omregistrering i grunnboken og andre offentligrettslige registre i forbindelse med overføringen skjer ved navneendring i vedkommende register. For grunnboken vil dette innebære at det ikke blir krevd formell over-skjøting av fast eiendom fra fylkeskommunen til staten. En konsekvens av dette vil være at det ikke skal betales tinglysingsgebyr eller dokumentavgift.

Nr. 7 gir Kongen hjemmel til å gi nærmere overgangsregler.

Barne- og familiedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

I

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endringer:

§ 2–1 første ledd skal lyde:

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ.

§ 2–2 skal lyde:

§ 2–2 Statlige barnevernmyndigheters organisatoriske inndeling

De statlige barnevernmyndighetene er inndelt i sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. De statlige barnevernmyndighetene ledes av departementet.

§ 2–3 skal lyde:

§ 2–3 Statlige barnevernmyndigheters oppgaver og myndighet

Departementet skal

- a) føre tilsyn med at loven og forskriftene og andre bestemmelser som gjelder for tjenester og tiltak etter denne loven, blir anvendt riktig og på en måte som fremmer lovens formål,
- b) sørge for at erfaringene med loven blir vurdert, og at det blir gjennomført nødvendige endringer i regelverket,
- c) gi de retningslinjer og instruksjoner som er nødvendige for å nå mål som er nevnt i bokstav a,
- d) arbeide for at det blir satt i gang forskning som kan få betydning for løsningen av oppgaver etter loven,
- e) sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personell, og at de som skal anvende loven ellers får forsvarlig veiledning,
- f) sørge for at det blir utarbeidet informasjonsmateriell som barneverntjenesten kan bruke.

Statlig regional myndighet skal

- a) *etter anmodning fra kommunen bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet,*
- b) *ha ansvar for rekruttering og formidling av fosterhjem,*
- c) *ha ansvar for at fosterhjemmene får nødvendig opplæring og generell veiledning.*
Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på

fylkesnivå. Fylkesmannen plikter å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner. *Fylkesmannen skal herunder*

- a) påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter denne loven,
- b) sørge for at kommunene får råd og veiledning,
- c) føre tilsyn med institusjoner etter kapittel 5.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av tilsynet, jf. tredje ledd.

Barneverninstitusjonene er statlig barnevernmyndighet på lokalt nivå, jf. kapittel 5.

Departementet kan kreve at kommunale organer som hører under loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at departementet skal kunne utføre sine oppgaver etter første ledd. *Statlige sentrale myndigheter, statlige regionale myndigheter og fylkesmannen kan kreve at alle institusjoner som omfattes av kapittel 5 i loven, uten hinder av taushetsplikt, gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at myndighetene skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Disse myndigheter kan også kreve adgang til alle institusjoner som går inn under kapittel 5.*

Departementet kan gi nærmere forskrifter om statlige barnevernmyndigheters myndighet, oppgaver og organisering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Ny § 2–3 a skal lyde:

§ 2–3 a Særskilte bestemmelser for Oslo kommune

Lovens bestemmelser om statlig regional barnevernmyndighets oppgaver og myndighet kommer ikke til anvendelse i Oslo kommune. I Oslo kommune skal statlig regional myndighets oppgaver og myndighet ivaretas av kommunen.

Departementet gir nærmere forskrifter om Oslo kommunes plikter, oppgaver og kompetanse og om statlig tilsyn og kontroll.

§ 2–4 første ledd skal lyde:

Kongen kan samtykke til at det i kommuner iverksettes forsøk som har til formål å utvikle samarbeidsformer mellom barneverntjenesten og aktuelle samarbeidspartnere i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning.

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

§ 2–4 annet ledd skal lyde:

Kongen kan samtykke til at det i forhold til andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, fravikes fra lovbestemt taushetsplikt som er fastsatt i denne loven og i følgende lover: *Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. § 6–1, lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. kapittel 5, lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker §§ 13 til 13 f, lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager § 21, lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 6–6, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. § 8–8 og lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa § 15–1.* Det kan videre gis samtykke til at det på forsøksstedet opprettes et felles registreringskartotek. Kartoteket skal angi hvorvidt de enkelte forvaltningsorganer sitter inne med opplysninger om den enkelte klient eller pasient, og hvor opplysningene eventuelt finnes.

§ 2–4 tredje ledd skal lyde:

Det skal utarbeides vedtekter for det enkelte forsøk. Vedtektene fastsettes av *kommunestyret*. Ved utarbeidelse av vedtektene får § 37 i forvaltningsloven tilsvarende anvendelse.

§ 4–14 skal lyde:

§ 4–14 Plasseringsalternativer etter vedtak om omsorgsovertakelse

Når det er truffet vedtak etter § 4–12 eller § 4–8 annet og tredje ledd, skal barnet plasseres

- i fosterhjem, jf. § 4–22,
- i *institusjon*, jf. § 5–1 og § 5–8, eller
- i opplærings- eller behandlinginstitusjon når dette er nødvendig fordi barnet er funksjonshemmet.

§ 4–27 skal lyde:

§ 4–27 *Plasseringsalternativer ved vedtak om særlige tiltak for barn og unge med alvorlige atferdsvansker, jf. §§ 4–24 og 4–26*

Statlig regional barnevernmyndighet skal utpeke hvilke institusjoner som skal ta imot barn på grunnlag av vedtak som nevnt i § 4–24, jf. § 4–26. Det kan bestemmes at barn kan plasseres i fosterhjem som har særlige forutsetninger for å kunne løse de problemer som foreligger.

§ 4–28 tredje ledd skal lyde:

Når plasseringen skjer med bistand fra *statlig regional barnevernmyndighet*, jf. § 2–3, skal den *statlige regionale barnevernmyndigheten* etter anmodning fra barneverntjenesten i kommunen bistå barneverntjenesten med utarbeidelse av tiltaksplanen.

§ 5–1 skal lyde:

§ 5–1 *Ansvar* for institusjoner for barn

Statlig regional barnevernmyndighet har ansvaret for etablering og drift av institusjoner, eventuelt med tilknyttede spesialisttjenester for omsorg og behandling av barn. Ansvarer gjelder institusjoner som hører under denne loven.

§ 5–2 oppheves

§ 5–3 oppheves.

§ 5–4 skal lyde:

§ 5–4 *Inntak i og utskrivning fra institusjon* som nevnt i § 5–1

Statlig regional myndighet skal gi regler for hvordan inntak og utskrivning skal *beslutes*.

Er det bestemt at barnet skal ha plass i en institusjon, kan institusjonen ikke nekte å ta imot barnet.

Barn kan ikke utskrives før tiden uten samtykke fra barneverntjenesten.

Uenighet om inntak eller utskrivning kan kreves avgjort av fylkesmannen i *det fylket institusjonen ligger*.

§ 5–5 oppheves

§ 5–6 skal lyde:

§ 5–6 *Samarbeid med institusjoner* som hører under andre lover

For barn som det blir vurdert å plassere i en institusjon under en annen lov, skal *statlig regional barnevernmyndighet* sørge for at det blir etablert et samarbeid mellom barneverntjenesten, *regional myndighet* og disse institusjonene. *Kongen* kan gi regler om *samarbeidsordninger*, herunder om plikt til å delta i samarbeidsgrupper, inntaksteam o.l.

§ 5–7 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at institusjoner som er *omfattet av § 5–1 og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8*, drives i samsvar med denne loven og forskrifter til loven.

§ 5–8 skal lyde:

§ 5–8 *Private institusjoner og kommunale institusjoner*

Private og kommunale institusjoner kan bare benyttes for barn som omfattes av loven dersom institusjonen er godkjent av *statlig regional barnevernmyndighet*. *Institusjonen* kan bare godkjennes dersom den drives i samsvar med denne loven og de forskrifter som gjelder for den, og ellers drives på en forsvarlig

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

måte. Avgjørelser om godkjenning etter denne loven er enkeltvedtak og kan påklages til statlig sentral barnevernmyndighet. Departementet kan gi nærmere forskrifter om godkjenningsordningen, herunder om vilkår for godkjenning, og om klageordningen.

Departementet kan gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlige myndigheter i regnskapene.

§ 5–9 overskriften skal lyde:

§ 5–9 *Rettigheter under opphold i institusjon som er omfattet av § 5–1 og private og kommunale institusjoner som er godkjent etter § 5–8*

§ 5–10 skal lyde:

§ 5–10 *Generelle krav til institusjoner*

For å sikre en forsvarlig standard på de institusjoner som er omfattet av § 5–1, kan departementet gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til institusjonene, herunder faglige krav og krav til bygninger, utstyr og bemanning.

§ 6–2 skal lyde:

§ 6–2 *Anvendelse av forvaltningsloven på private institusjoner*

For private institusjoner som er godkjent etter § 5–8 gjelder forvaltningsloven for klientsaker, med de særregler som er fastsatt i denne loven, jf. § 6–1.

§ 6–9 tredje ledd oppheves.

§ 6–9 fjerde ledd blir tredje ledd og skal lyde:

Ved oversittelse av fristene kan fylkesmannen ilegge kommunen mulkt. Det samme gjelder ved oversittelse av fristen nevnt i § 4–2. Departementet kan gi forskrifter om gjennomføringen av ordningen og om mulktens størrelse.

§ 6–10 annet ledd skal lyde:

Den som skal ansettes i en institusjon som er omfattet av § 5–1, eller i en privat eller kommunal institusjon som er godkjent etter § 5–8, skal legge fram tilfredsstillende politiattest. Det kan kreves politiattest også fra andre som utfører oppgaver for institusjonen, og som har direkte kontakt med barn og unge som oppholder seg der.

§ 8–2 skal lyde:

§ 8–2 *Statlig regional barnevernmyndighets ansvar*

Statlig regional barnevernmyndighet skal yte tjenester etter denne loven til alle som oppholder seg i regionen.

§ 8–3 skal lyde:

§ 8–3 *Avgjørelse av tvister*

Oppstår det tvist mellom kommuner om anvendelse av § 8–1, kan kommunene kreve at fylkesmannen avgjør tvisten. Departementet kan gi nærmere forskrifter om behandlingsmåten.

§ 9–4 skal lyde:

§ 9–4 *Statlig regional barnevernmyndighets økonomiske ansvar for barneverntjenesten*

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

§ 9–5 skal lyde:

§ 9–5 *Statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra kommunen*

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

§ 9–6 skal lyde:

§ 9–6 *Statlig regional barnevernmyndighets rett til å kreve refusjon fra en annen region*

En statlig regional barnevernmyndighets utgifter for et barn som ved innskrivningstidspunktet har bosted i en annen region, skal dekkes av statlig regional barnevernmyndighet i den regionen der barnet bor. Departementet kan gi nærmere forskrifter om retten til å kreve refusjon.

§ 9–7 skal lyde:

§ 9–7 *Tilskudd fra staten*

Staten gir årlige tilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til barneverntjenesten.

§ 9–8 skal lyde:

§ 9–8 *Statstilskudd for utgifter til flyktningebarn og asylsøkende barn*

Staten gir et tilskudd til kommunene til dekning av utgifter for flyktningebarn og asylsøkende barn som er kommet til landet uten foreldre eller andre med foreldreansvar.

Tilskudd gis også ved omsorgsovertakelse etter § 4–8 annet og tredje ledd og § 4–12 for barn i mottak for asylsøkere og flyktninger som er kommet til

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juli 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkantorloven) m.v.

landet med foreldre eller andre med foreldreansvar.

II

I lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Statlig regional familievernmyndighets oppgaver*

Familievernkantorene drives av *den statlige regionale familievernmyndigheten* eller den som *statlig regional familievernmyndighet* inngår avtale med om drift av familievernkantor. De kontorer *det inn-gås* slik avtale med, faller inn under denne loven.

Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familieverntjenesten finnes i *regionen*, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten.

III

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om opplæring gjøres følgende endringer:

§ 13–2 skal lyde:

§ 13–2 *Plikt for fylkeskommunen til å sørge for grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og vidaregående opplæring i institusjonar etter barnevernloven*

Fylkeskommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring, spesialpedagogisk hjelp og *vidaregående opplæring etter lova her for barn og unge* i institusjonar i fylkeskommunen som *statleg regional barnevernmyndigheit* har ansvaret for *etter barnevernloven § 5–1. Det same gjeld private og kommunale institusjonar som er godkjende etter barnevernloven § 5–8. Statleg regional barnevernmyndigheit skal sørge for nødvendige lokale til opplæringa.*

Departementet kan gi nærmere forskrifter eller pålegg i enkelttilfelle om ansvaret til fylkeskommunen.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

V

1. Ved ikraftsettingen av denne loven går fylkeskommunens virksomhet innen barnevernet med tilknyttede eiendeler, rettigheter og forpliktelser over til staten. Staten skal ikke betale vederlag for dens erverv etter første punktum.

Departementet utpeker de regionale enheter som på statens vegne skal overta de enkelte

virksomheter innen barnevernet og familievernet med tilhørende eiendeler, rettigheter og forpliktelser.

2. Fra vedtakelsen av denne lov, skal fylkeskommunen gi staten innsyn i og tilgang til fylkeskommunens virksomhet.

3. Departementet og den enkelte fylkeskommune skal sammen utarbeide en plan for den nærmere overføringen av barnevernet og familievernet. Planen skal blant annet angi de enkelte virksomheter innen barnevernet og familievernet med spesifisering av tilhørende eiendeler, rettigheter og forpliktelser som staten overtar. Departementet kan gi nærmere regler om utarbeidelsen og innholdet av planene.

Dersom det til fylkeskommunenes virksomhet innen barnevernet og familievernet er knyttet eiendeler eller rettigheter som åpenbart ikke har naturlig sammenheng med virksomhetens behov, og det er rimelig at fylkeskommunen beholder eiendelen eller rettigheten, kan det besluttes at eiendelen eller rettigheten ikke skal gå over til staten.

Ved uenighet kan staten og den enkelte fylkeskommune kreve at spørsmålet om en eiendel, rettighet eller forpliktelse går over til staten, og andre spørsmål partene er uenige om, avgjøres av en nemnd. Spørsmålet om staten skal overta konkrete gjeldsforpliktelser, kan ikke bringes inn for eller avgjøres av nemnda.

Nemnda skal ha syv medlemmer. Departementet oppnevner tre medlemmer og varamedlemmer for disse. Kommunenes Sentralforbund oppnevner tre medlemmer og varamedlemmer for disse. I tillegg utpeker førstelagmannen i Borgarting lagmannsrett leder for nemnda og lederens varamedlem. Nemndas leder og lederens varamedlem skal ha de egenskapene som er fastsatt for dommere, jf. domstolloven § 53 jf. § 54 annet ledd.

Nemnda skal begrunne sine avgjørelser. Departementet kan gi nærmere regler om nemndas virksomhet. Staten dekker utgiftene til nemndas virksomhet.

4. Søksmål om overgang av eiendeler, rettigheter eller forpliktelser etter nr. 3 kan ikke reises før muligheten for nemndsbehandling etter nr. 3 tredje ledd er utnyttet. Frist for søksmål er 6 måneder fra det tidspunkt nemnda har truffet avgjørelse i saken.

5. Når staten i medhold av nr. 3 første ledd overtar gjeld eller andre forpliktelser, er dette frigjørende for fylkeskommunen.

Kreditorer og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjel-

Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnvernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.

dende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

6. Offentlige rettigheter, konsesjoner, tillatelser mv. som gjelder for de virksomheter med tilknyttede eiendeler og rettigheter staten overtar, blir ved overføringen overført til staten.

Omregistrering i grunnboken og andre offentligrettslige registre i samband med overføringen skjer ved navneendring.

7. Kongen kan i forskrift gi nærmere overgangsregler.
