



DET KONGELIGE  
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Landets kommuner og landets fylkesmenn

Deres ref

Vår ref  
200602851-/MKS

Dato  
27.09.2007

### **Vedrørende barnevernets organisatoriske plassering**

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. juli 2006. Endringer i kommuneloven om interkommunalt samarbeid trådte i kraft 1. januar 2007. Barne- og likestillingsdepartementet har i den senere tid fått forespørsler om den kommunale barneverntjenestens organisering sett i forhold til disse lovendringene. Departementet vil derfor i det følgende gjøre nærmere rede for hvilke hensyn som må tillegges vekt ved valg av barnevernets organisatoriske plassering.

#### Barnevernet og Arbeids- og velferdsetaten

NAV- reformen (ny arbeids- og velferdsforvaltning) innebærer at Arbeids- og velferdsetaten, tidligere Aetat og trygdetaten, etablerer en felles førstelinjetjeneste med kommunene i form av felles kontorer (NAV-kontorer). Alle kommuner skal være dekket av et NAV-kontor, men med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. Hovedmålet med NAV-reformen er at flere skal komme i arbeid eller aktiv virksomhet og at færre skal ha trygd eller stønad som hovedkilde til forsørgelse.

NAV-kontoret skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal etter reformen ha stor frihet til å organisere tjenestene for å sikre høy formåls effektivitet, og mulighet for tilpasning til lokale forhold. Kommunen skal som et minimum legge sine oppgaver etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven til NAV-kontoret (økonomisk sosialhjelp). Arbeids- og velferdsetaten og kommunen kan avtale at også andre kommunale tjenester kan legges til kontoret.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fastsatt forskrift om løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven. I følge forskriften § 1 fjerde ledd skal fylkesmannen, for å sikre at det opprettes felles lokale kontorer

for alle landets kommuner, mekle i tvist mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen når uenighet mellom partene hindrer at avtale blir inngått. Oppnås ikke enighet ved mekling, fastsettes de avtalevilkårene det tvistes om av en tvisteløsningsnemnd. Meklingen kan også omfatte avtale om at andre tjenester enn økonomisk stønad skal inngå i kontoret og hvilke tjenester dette skal være, jf. forskriften § 3 annet ledd. Slike saker kan imidlertid ikke behandles av tvisteløsningsnemnden.

I Ot.prp. nr 47 (2005-2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen er det lagt til grunn at bl.a. hensynet til det lokale selvstyret tilsier at lovgiveren bør være tilbakeholden med å trekke snevre grenser for hvilke kommunale tjenester som kan legges til de lokale kontorene. Det uttales imidlertid: ” *Departementet mener at loven samtidig bør åpne for at store deler av kommunens ansvar for sosialtjenesten kan inngå som en del av arbeids- og velferdsforvaltningen i den utstrekningen partene lokalt avtaler dette. Dette er oppgaver der rehabiliterings- og selvhjelpsperspektivet ofte står sentralt.*” Og videre: ” *Partene lokalt må trekke en ytre grense for hvilke kommunale tjenester som legges til det felles lokale kontoret. Selv om det ikke gis noen formelt bindende rammer for hva som kan legges dit, må kontorene utformes slik at de støtter opp under reformens mål – flere i arbeid, færre på stønad og sterkere brukerorientering. Dette må vektlegges ved lokal avtaleinngåelse. I praksis vil særlig tjenester innrettet mot arbeid, rehabilitering og selvhjelp være aktuelle for å bli lagt til de lokale kontorene. Et annet hensyn er at forvaltningen ikke må bli for altomfattende. En stor forvaltning vil lett bli delt inn i mindre enheter. Dermed tapes lett gevinsten ved reformen.*”

Disse uttalelsene peker i retning av at barnevernet ikke i utgangspunktet vil være en naturlig tjeneste å legge til NAV-kontoret. Kommuner som ønsker at barneverntjenesten skal inngå i et bredere organisatorisk samarbeid, kan alternativt søke samarbeid med andre kommunale tjenester enn de som et minimum inngår i NAV-kontoret, for eksempel tjenester som arbeider forebyggende i kommunen (skole, PPT etc.). Et annet alternativ kan være å etablere interkommunalt barnevernsamarbeid, jf. nye bestemmelser om dette i kommuneloven §§ 28 a flg. Se nærmere om interkommunalt samarbeid nedenfor. Dersom kommunen likevel ønsker å la barneverntjenesten inngå i et NAV-kontor, må det innarbeides i den lokale avtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om NAV-kontoret.

Barne- og likestillingsdepartementet vil minne om at barnevernets særegne taushetsplikt og arkivkrav vil gjelde også der barnevernet inngår i et NAV-kontor. I Ot.prp. nr. 44 (1991-92) om barnevernloven er det uttalt at kommunene ved valg av administrasjonsordning har ” *et klart ansvar for å hindre unødvendig spredning av personfølsomme opplysninger. Det er derfor ut fra hensynet til taushetsplikten en forutsetning at barneverntjenesten har eget arkiv. Administrasjonen må videre være slik innrettet at det klart framgår hvilke personer som arbeider med oppgaver etter loven.*” Det vises for øvrig til rundskriv Q-24 om Barnevernet og taushetsplikten, opplysningsretten og opplysningsplikten.

Departementet vil videre minne om at det i følge barnevernloven § 2-1 fjerde ledd i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgaver etter loven. Dette kravet må også oppfylles der kommunen velger å la barneverntjenesten inngå i et NAV-kontor. Det er kommunestyret eller den kommunestyret delegerer slik myndighet til, som utpeker barnevernlederen. Barnevernadministrasjonens leder er barneverntjenestens øverste myndighet i barnevernfaglige spørsmål som ikke er lagt til et folkevalgt organ. Dette innebærer bl.a. at lederen ikke kan instrueres eller overprøves når det gjelder faglige spørsmål. Etter barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25 er det barneverntjenestens leder, eller den som fungerer i dennes sted, som har myndighet til å fatte vedtak uten foreldrenes og barnets

samtykke i akuttsituasjoner. Lederens kompetanse til å treffe vedtak i akuttsituasjoner kan ikke delegeres.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fastsatt en forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen. I følge forskriftens § 1 kan en avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og en kommune om felles lokalt kontor inneholde bestemmelser om at statlig og kommunalt ansatt personell kan utføre oppgaver, herunder fatte enkeltvedtak, på hverandres myndighetsområder når det ligger innenfor de rammene som er fastsatt i forskriften. Oppgaver på kommunens myndighetsområde som inngår i det felles lokale kontoret, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 13 annet ledd og § 14 første ledd kan kommunen helt eller delvis delegeres til en leder som har felles administrativt ansvar og som er statlig ansatt i det felles lokale kontoret, jf. forskriften § 2 annet ledd. Det følger videre av forskriften § 6 første og annet ledd at rammer og retningslinjer gitt i styringsdokumenter fra overordnet myndighet i kommunen til det felles lokale kontorets kommunale del også gjelder når oppgavene utføres av statlige ansatte i det felles lokale kontoret. Lover, forskrifter og instruksjoner om oppgaveløsningen, herunder klageordninger, på kommunens myndighetsområde gjelder også når oppgavene utføres av statlig ansatte i det felles lokale kontoret. På barnevernområdet innebærer dette at det kan avtales at statlige ansatte i kontoret skal utføre oppgaver etter barnevernloven, og også at en statlig ansatt kan utpekes som barnevernadministrasjonens leder. Barnevernlovens bestemmelser gjelder likevel fullt ut, herunder taushetspliktsbestemmelsene og kravet om at det klart skal fremgå hvilke personer som arbeider med oppgaver etter barnevernloven. Også barnevernlederens særlige myndighet vil gjelde selv om det er en statsansatt som er utpekt til leder, herunder at hans myndighet til å treffe vedtak i akuttsituasjoner ikke kan delegeres.

Barnevernloven stiller ingen konkrete krav til lederens kvalifikasjoner. Departementet vil likevel fremholde at det at myndigheten til å treffe slike akuttvedtak direkte er lagt til barneverntjenestens leder forutsetter at lederen har kompetanse på barnevernfeltet.

I Ot. prp. nr. 47 (2005-2006) om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen er det uttalt at det er viktig å sikre samarbeidet med kommunens øvrige tjenester slik at en unngår nye kasteballsituasjoner. Både av hensyn til kommunens ansvar for å ivareta svake grupper og andre hensyn enn rent arbeidsrettede, er det viktig at kommunene klargjør hvordan slike hensyn skal ivaretas. Det er derfor i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 første ledd tatt inn en bestemmelse om at det i den lokale avtalen kort skal redegjøres for samarbeidet med øvrige kommunale tjenester som ikke inngår i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er en viktig bestemmelse mht barnevernets samarbeid med andre hjelpetjenester i kommunen, - enten barnevernet er lagt innenfor NAV-kontoret eller ikke.

Fylkesmannen vil ha tilsynsansvar med kommunens oppgaver etter barnevernloven også der barnevernet blir lagt innenfor NAV-kontoret, jf. barnevernloven § 2-3 fjerde ledd. Kommunens internkontrollplikt etter barnevernloven § 2-1 annet ledd vil også gjelde uavkortet der barnevernet blir lagt innenfor NAV-kontoret.

### Interkommunalt samarbeid

Nye bestemmelser om vertskommunesamarbeid er tatt inn i kommuneloven §§ 28 a – 28 k. Et hovedsiktemål har vært at et interkommunalt samarbeid med en vertskommunemodell skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig

myndighetsutøvelse. Bakgrunnen for dette er særlig å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i områder av landet hvor den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver.

Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fortsatt skal beholde det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også der beslutningsmyndighet er overført til en vertskommune. Det er lagt vekt på å klargjøre den enkelte kommunes instruksjons- og omgjøringsmyndighet.

Vertskommunesamarbeid innebærer at det overlates beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). De øvrige kommuner i samarbeidet betegnes som "samarbeidskommuner". Det er to modeller for interkommunalt samarbeid: Administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven § 28 b, og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. I et administrativt vertskommunesamarbeid kan en kommune (samarbeidskommunen) avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd kan kommunene som deltar i samarbeidet avtale å opprette en felles folkevalgt nemnd i vertskommunen. Kompetansen til å ta bindende avgjørelser på vegne av deltakerkommunene må tildeles nemnda gjennom egne delegasjonsvedtak som de respektive kommunestyrene har gjort. Deltakerkommunene i et vertskommunesamarbeid med en felles folkevalgt nemnd må delegerer samme type kompetanse, det vil si at nemnda skal kunne fatte vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene.

Det er gitt en generell hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegerer offentlig myndighetsutøvelse til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid med mindre den enkelte særlov avskjærer det, jf. kommuneloven § 28 a. I Ot. prp. nr. 95 (2005-2006) om interkommunalt samarbeid er det klargjort at barnevernlovens bestemmelser ikke er til hinder for et interkommunalt samarbeid som beskrevet.

Som nevnt ovenfor er det i barnevernloven § 2-1 fjerde ledd et krav om at det i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvaret for oppgaver etter loven. Innenfor et administrativt vertskommunesamarbeid oppfylles dette kravet ved at ansvaret for oppgavene etter barnevernloven delegeres til vertskommunen, jf. kommuneloven § 28 b. Delegasjonen skjer ved at kommunestyret gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen, jf. kommuneloven § 28 b nr. 3. Delegasjonen må da også omfatte myndigheten til å utpeke en barnevernleder i vertskommunen. Barnevernadministrasjonens leder vil også innenfor et vertskommunesamarbeid være barneverntjenestens øverste myndighet i barnevernfaglige spørsmål som ikke er lagt til et folkevalgt organ. Som ellers innebærer dette bl.a. at lederen ikke kan instrueres eller overprøves når det gjelder faglige spørsmål. Etter barnevernloven §§ 4-6, 4-9 og 4-25 er det barneverntjenestens leder, eller den som fungerer i dennes sted, som har myndighet til å fatte vedtak uten foreldrenes og barnets samtykke i akutt situasjoner. Lederens kompetanse til å treffe vedtak i akutt situasjoner kan ikke delegeres.

I følge barnevernloven § 2-1 tredje ledd kan kommunestyret beslutte at oppgaver som følger av loven skal legges til et folkevalgt organ. Dette organet, som ikke kan være kommunestyret, skal ved behandling av klientsaker ha 5 medlemmer. Barne- og likestillingsdepartementet

uttalte i Ot. prp. nr. 95 (2005-2006) om interkommunalt samarbeid at heller ikke denne bestemmelsen er til hinder for interkommunalt samarbeid som beskrevet. Kommunestyret bør, ved vurderingen av om det skal foretas en delegasjon av barnevernoppaver til en vertskommune, samtidig ta stilling til spørsmålet om oppgavene skal legges til et folkevalgt organ. I Ot. prp. nr. 95 uttaler Kommunal- og regionaldepartementet på s. 99 at ”(...) i dei tilfella der kommunane vel å ha eit folkevalt klientutval, må ein sjå på det som ei delegasjonssperre i forhold til å delegerer kompetansen innanfor same området til eit interkommunalt organ. Vel kommunane å ha eit folkevalt organ i sin eigen kommune for behandling av klientsaker, let dette seg vanskeleg kombinere med enda eit interkommunalt folkevalt organ innanfor det same området. Ein vil lett få problem med å avgrense myndighetsområda til desse to organa. Dette er likevel ikkje til hinder for at deltakarkommunane kan velje ei felles nemnd og tildele nemnda den kompetansen som eit klientutval ville hatt. Vel ein ei slik løysing, må ein vere merksam på at særlova har reglar som avgrensar talet på medlemmer når klientsaker skal takast opp. Det blir derfor føreslått ein eigen regel for korleis talet på medlemmer i nemnda skal tilpassast reglane i særlova i desse tilfella, sjå nærmare omtale av dette i punkt 7.4.2.

*Departementet ser det slik at vel kommunane å ha eit klientutval i sin eigen kommune, vil eit administrativt vertskommunesamarbeid der ein vertskommune eventuelt førebur saka for behandling i klientutvalet i kvar enkelt kommune, vere det mest tenlege.”*

I tråd med det som er gjengitt ovenfor er det i kommuneloven § 28 c nr. 9 tatt inn en bestemmelse om hvordan tallet på medlemmer i den felles folkevalgte nemnda skal tilpasses reglene i særlovgivningen.

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet, jf. kommuneloven § 28 e nr. 4. Fylkesmannen har tilsynsansvar med kommunens ansvar etter barnevernloven, jf. barnevernloven § 2-3 fjerde ledd. Det følger av kommuneloven § 28 k nr. 1 at der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes. Se for øvrig kommuneloven § 28 k nr. 2 om statlige tilsynsetaters rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter mv.

Også i et vertskommunesamarbeid er det viktig å ivareta samarbeidet med øvrige kommunale tjenester. Barne- og likestillingsdepartementet vil derfor peke på viktigheten av samarbeid med andre kommunale tjenester både i vertskommunen og i samarbeidskommunen.

Med hilsen

Tone G. Smith (e.f.)

Mette K. Solum

Kopi:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet

KS