

Hilde H. Zeiner  
Sara Blåka

# Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd



# Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR/Telemarksforskning 2012

NIBR-rapport 2011:25

NIBR-rapport 2007:10

Likeverdighet mellom stat og  
kommunesektor  
Den vanskelige samhandlingen.  
Evaluering av forvaltningsreformen  
i barnevernet  
Flerkulturelt barnevern: En  
kunnskapsoversikt

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles  
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Hilde H. Zeiner og Sara Blåka

# **Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd**

NIBR-rapport 2013:27

**Tittel:** Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd.

**Forfatter:** Hilde H. Zeiner og Sara Blåka

**NIBR-rapport:** 2013:27

**ISSN:** 1502-9794

**ISBN:** 978-82-8309-000-0  
000-0

**Prosjektnummer:** O-3078

**Prosjektnavn:** Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd

**Oppdragsgiver:** KS

**Prosjektleder:** Hilde H. Zeiner

**Referat:** Barnevernets tvisteløsningsnemnd ble opprettet 1. januar 2010 som en del av samarbeidsavtalen mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS om utvikling av barnevernområdet. Nemnda skal fungere som et uavhengig tvisteløsningsorgan i saker som gjelder uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover. Evalueringen ser på hvordan ordningen fungerer, og hvorvidt det er behov for justeringer i nemndas mandat, saksbehandlingsregler og organisering.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** desember 2013

**Antall sider:** 81

**Pris:** kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2013

# Forord

Dette er sluttrapporten for prosjektet «Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd» som har blitt gjennomført våren 2013 av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra KS. Barnevernets tvisteløsningsnemnd ble opprettet 1. januar 2010 som en prøveordning som skulle evalueres. Evalueringen har hatt som formål å vurdere hvordan tvisteløsningsordningen fungerer, og hvorvidt det er behov for justeringer i nemndas mandat, saksbehandlingsregler og organisering.

Prosjektet ble ledet av Hilde Hatleskog Zeiner, med Sara Blåka som prosjektmedarbeider.

Oslo, desember 2013

Trine Myrvold

Forskningsjef

---

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	4
Sammendrag.....	5
Summary.....	11
1 Innledning .....	15
1.1  Tvisteløsningsnemndas bakgrunn og formål.....	16
1.2  Organisering av BTN.....	18
1.3  Datagrunnlag og metode .....	19
1.3.1  Spørreundersøkelse.....	20
1.3.2  Kvalitative intervjuer .....	22
1.3.3  Dokumentstudier.....	23
1.4  Rapportens oppbygging.....	24
2 Saksbehandling .....	25
2.1  Kort om sakene.....	25
2.2  Gangen i en sak.....	27
2.3  Uttalelsene.....	28
2.4  Oppsummering .....	30
3 Nemndas mandat og organisering .....	31
3.1  Mandatet .....	31
3.1.1  Saker nemnda ikke har kunnet løse.....	31
3.1.2  Det er ikke nødvendigvis mandatet som er problemet.....	35
3.1.3  Hvorfor mandatet likevel bør utvides.....	37
3.2  Organisering av tvisteløsningsordningen .....	38
3.2.1  Uavhengig og nøytral?.....	39
3.2.2  Nemndas sammensetning.....	40
3.2.3  Nemndas virkemåte.....	41
3.3  Oppsummering .....	44
4 Avgjørelser og effekter .....	46
4.1  Partenes vurdering av vedtakene .....	47

---

4.2	Etterlever partene nemndas avgjørelser?.....	48
4.3	Betydning for praksis .....	50
4.4	Oppsummering .....	52
5	Kommuners og fagteams oppfatninger og kunnskap om tvisteløsningsnemnda som helhet .....	54
5.1	Kommuner og fagteam som ikke har fremmet sak for nemnda.....	54
5.2	Kommunenes og fagteamenes vurdering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd.....	59
5.3	Oppsummering .....	65
6	Oppsummerende diskusjon.....	67
6.1	Bidrar nemnda til å løse den konkrete tvisten? .....	67
6.2	Har nemndas avgjørelser effekt ut over den konkrete tvisten? .....	69
6.3	Nemndas legitimitet .....	70
6.4	Kan nemnda bidra til større likeverdighet mellom stat og kommune .....	71
6.5	Forslag til justeringer i ordningen.....	73
	Litteratur.....	75
	Vedlegg 1 Spørreskjema .....	77



## Tabelloversikt

Tabell 1.1	Kommune. Hvordan er barneverntjenesten i din kommune organisert? Prosent (antall i parentes).....	21
Tabell 1.2	Frafallsanalyse. Innbyggertall per kommune. ....	21
Tabell 5.1	Har kommunen vurdert å fremme sak for nemnda? Etter kommunestørrelse. Prosent (antall i parentes) N=149.....	55
Tabell 5.2	Hvorfor ble ikke saken fremmet? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Antall.....	55
Tabell 5.3	Hva er årsaken til at kommunen/fagteamet ikke har vurdert å fremme sak for nemnda? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes).....	56
Tabell 5.4	Kommuner. Har kommunen kjennskap til nemndas avgjørelser? Prosent (antall i parentes).....	57
Tabell 5.5	Er nemndas avgjørelser rådgivende for din kommune/ditt fagteam? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes) Total N 44 kommuner, 8 fagteam.....	58
Tabell 5.6	Er du enig eller uenig i følgende påstander? Prosent (antall i parentes). Kommuner øverst (fet skrift), fagteam under. Total N 148 kommuner, 16 fagteam. ....	60
Tabell 5.7	Bør ordningen utvides? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes) .....	61
Tabell 5.8	Tabell 5.9 På hvilken måte bør ordningen utvides? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ). Prosent (antall i parentes).....	63

---

# Sammendrag

Hilde H. Zeiner og Sara Blåka

## **Evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd**

NIRB-rapport: 2013:27

### **Problemstilling og metodevalg**

NIBR har på oppdrag fra KS gjennomført en evaluering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd. Evalueringen tar utgangspunkt i hvorvidt nemnda har oppfylt intensjonene som ble satt da den ble opprettet 1. januar 2010 og om dens mandat, virkeområde, saksbehandlingsregler og sammensetning bør videreføres i dagens form eller endres. For å undersøke graden av samsvar mellom intensjoner og realiteter ble fire underspørsmål satt opp:

1. Har partene fulgt nemndas avgjørelser?
2. Har nemndas avgjørelser fått betydning for partenes praksis?
3. Har nemndas avgjørelser vært rådgivende for andre kommuner?
4. Hvilke tvister har nemnda ikke kunnet løse?

Problemstillingene setter krav til både bredde og dybde når det gjelder valg av metode og datagrunnlag. Derfor benyttes følgende kilder for innhenting av data:

- Kvantitative data fra survey
- Kvalitative intervjuer
- Dokumentstudie

### **Barnevernets tvisteløsningsnemnd**

Siden staten i 2004 overtok fylkeskommunens oppgaver innenfor barne- og familievernet, har flere undersøkelser pekt på samarbeidsproblemer mellom den statlige og kommunale barnevernstjenesten. Særlig er

NIRB-rapport: 2013:27

uklarheter i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune en kilde til konflikt. Konflikter av denne art løses tradisjonelt ved at staten har siste ordet. I saker der de opptrer som offentlig organ er kommunenes adgang til å få tvister med staten avgjort av uavhengige domstoler svært begrenset.

Barnevernets tvisteløsningsnemnd er et svar på denne utfordringen. Den er et uavhengig tvisteløsningsorgan hvis leder er utnevnt av departementet i samarbeid med KS. Av nemndas seks øvrige medlemmer er tre utnevnt av departementet, mens tre er utnevnt etter forslag fra KS. Nemndas uttalelser er rådgivende, og dermed ikke rettslig bindende for partene.

Nemndas mandat er avgrenset til såkalte gråsone- eller fellessonesaker. Den skal kun treffe avgjørelser i saker hvor det er uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover. Saksbehandlings-reglene fastslår at en sak bare kan fremmes for nemnda dersom begge partene er enige om det.

### **Sakene**

Nemndas uttalelser følger en fast mal. Etter en kort introduksjon, følger en beskrivelse av sakens bakgrunn og en gjennomgang av partenes anførsler. Deretter kommer nemndas bemerkninger og, til slutt, avgjørelsen. Uttalelsene skal fungere som en innføring i lovsystemet på området, og dermed bidra til å oppklare eventuelle misforståelser knyttet til regelverket.

Nemnda har til nå behandlet 23 saker. Det har vært tydelige utviklingstrekk i perioden 2010 til 2013. For det første har det vært en markant nedgang i antall saker. For det andre har det vært en utvikling fra at Bufetat fikk medhold i de fleste sakene til at kommunen stadig oftere får medhold. Det er stor variasjon i hvor lenge den enkelte tvist har pågått mellom partene før den fremmes for nemnda.

Et spørsmål er hvordan nedgangen i antall saker kan forklares. Er det, som nemndas leder er inne på, at ordningen har gitt partene en bedre forståelse av regelverket? Eller skyldes det at ordningen ikke treffer slik den skal, for eksempel at nemnda ikke har tilstrekkelig tillit eller at nemndas mandat er for snevert?

### **Nemndas mandat og organisering**

Nemndas mandat legger klare begrensninger på hvilke saker nemnda kan behandle, slik at det finnes en rekke tvister mellom stat og kommune

som den ikke kan løse. Dette gjelder i første rekke saker av avtalerettslig eller erstatningsrettslig karakter, men også spørsmål knyttet til partenes fremtidige forpliktelser eller hvorvidt det bør være Bufetats eller kommunens ansvar å fremskaffe et tilbud i den konkrete tvisten.

Informantene har delte meninger om hvorvidt mandatet bør utvides. Det kan synes som om fagteam og kommuner som har vært part i sak for nemnda i liten grad har gjort seg opp en mening om mandatets hensiktsmessighet. Imidlertid er det enkelte – både i stat og kommune – som tar til orde for en forenkling eller klargjøring av regelverket. Målsettingen, hevder de, må være å sikre at lovverket er enkelt, klart og forståelig for partene, slik at behovet for en tvisteløsningsordning minimeres. I dag bygger avgjørelsene i stor grad på betalingsrundskrivet, uten at man har en fast forankring i lov og forskrift. Dette er uheldig fordi betalingsrundskrivet ikke bare er en tolkning av barnevernlovens bestemmelser om betalingsansvar mellom stat og kommune, det er en tolkning som er gjort av en av partene i de sakene som er oppe til behandling i tvisteløsningsnemnda.

I tillegg viser evaluering at det kan være hensiktsmessig med en utvidelse av nemndas mandat. I første rekke bør det vurderes om spørsmål knyttet til statens bistandsplikt og egnetheten av det aktuelle tiltaket bør inkluderes i mandatet. Slik det er i dag kan staten unndra seg betalingsansvar ved ikke å bidra til den plasseringen som er vedtatt i Fylkesnemnda. Et annet spørsmål er om nemnda bør gis adgang til å vurdere inngåtte avtaler mellom Bufetat og kommune der disse har betydning for kostnadsdelingen mellom partene.

Når det gjelder nemndas organisering, er det særlig nemndas sammensetning som vekker debatt. Her er informantene – med noen unntak – ganske samstemte i vurderingen av at nemnda bør tilføres helsefaglig kompetanse. I tillegg vil barnevernfaglig kompetanse i nemnda kunne bidra til å rette opp en skeivhet i dagens ordning, nemlig tendensen til å behandle barnevernloven som subsidiær i forhold til andre velferdslover. Selv om partene har et ansvar for å legge fram de helsefaglige og barnevernfaglige argumentene på en best mulig måte, vil det være en styrke for nemnda om det også satt fagfolk i nemnda og eventuelt at nemnda kunne konsultere fagkyndige. Et større innslag av fagkyndighet vil sikre at nemnda ikke bare forstår de faglige problemstillingene, men at de også vil være bedre i stand til å tolke og vekte de faglige argumentene.

### **Avgjørelser og effekter**

Hovedinntrykket er at partene retter seg etter nemndas avgjørelser, uavhengig av om de har fått medhold eller ei, og uavhengig av om de er enig i nemndas vurderinger. Således kan en av intensjonene bak opprettelsen av nemnda sies å være oppfylt, nemlig at ordningen bidrar til å løse konkrete tvister mellom stat og kommune knyttet til partenes betalingsansvar i gråsonesaker.

Når det gjelder spørsmålet om ordningen har hatt effekt ut over de konkrete tvistene, er bildet mer sammensatt. Bufdir vurderer at nemnda har hatt en positiv effekt på samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, ved at nemnda har økt bevisstheten både i stat og kommune om gråsonesaker generelt og regelverket spesielt. Intervjuerne med representanter for kommunalt og statlig barnevern bekrefter dette inntrykket. Samtidig viser gjennomgangen at ikke alle nemndas avgjørelser er like egnet til å skape presedens.

To forhold synes å være av særlig betydning: For det første er det viktig at avgjørelsene fremstår som prinsipielle, heller en pragmatiske. For det andre er det viktig at avgjørelsene bygger på en grundig vurdering av rettsanvendelsen opp mot sakens faktum. Partene har vanskeligere for å utlede prinsipper av nemndas mer pragmatiske avgjørelser, samtidig som avgjørelsene i enkelte tilfeller oppleves som for summariske. Det første forholdet skyldes i hovedsak at enkelte saker er mer kompliserte enn andre, og kan vanskelig endres. Det andre forholdet kan skyldes at nemndas begrunnelser av flere oppfattes som litt for knappe og dermed også lite informative.

### **Kommuners og fagteams oppfatninger og kunnskap om tvisteløsningsnemnda som helhet**

En forutsetning for at nemndas uttalelser skal skape presedens er at kommunalt og statlig barnevern har kjennskap til avgjørelsene som er blitt tatt tidligere. Det eksisterer en asymmetri mellom kommuner og fagteamene når det kommer til kunnskap om nemnda. Mens fagteamene har god kjennskap til nemnda og dens avgjørelser oppgir under halvparten av kommunene at de kjenner til dette. De aller fleste kommunene som kjenner til nemndas tidligere avgjørelser oppfatter dem som rådgivende, i konkrete tvister eller for virksomheten generelt. Samtlige av fagteamene mener avgjørelsene er rådgivende for dem.

Utfordringen ligger dermed ikke i at kommunene ikke ser på tidligere avgjørelser som rådgivende, men snarere i at de ikke kjenner til nemndas

beslutninger. Her kan en mulighet for å oppfylle intensjonene om at avgjørelsene skal skape presedens være å sette fokus på å spre informasjon om nemnda og deres tidligere uttalelser slik at den også når kommunene som har lite kjennskap til nemnda.

### **Konklusjon og anbefalinger for veien videre**

Evalueringen viser at tvisteløsningsordningen stort sett har fungert etter intensjonene. Den har gitt partene mulighet til en forenklet behandling av gråsonetvister, og den har til en viss grad bidratt til en klargjøring av regelverket og til en mer enhetlig praksis i stat og kommune. Det betyr ikke at den løser eller er egnet til å løse alle typer tvister mellom stat og kommune, noe gjennomgangen av nemndas avgjørelser også viser. Det bør derfor vurderes om det er behov for en utvidelse av ordningen og eventuelt om det også bør opprettes andre konfliktløsningsmekanismer på barnevernområdet.

Når det gjelder mer konkrete anbefalinger til endringer i ordningen, vil vi trekke fram følgende:

- En gjennomgang av lovverket. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune bør i større grad lovreguleres, slik at nemndas avgjørelser kan forankres i lov og forskrift heller enn i betalingsrundskrivet. Det kan også være hensiktsmessig å se på om barnevernloven i større grad kan samordnes med lovgivningen på helseområdet.
- Alternativt kan ansvars- og oppgavefordelingen reguleres i en avtale mellom partene. Her vil man imidlertid måtte ta stilling til hvem som skal og kan avtale på vegne av kommunene, eventuelt om kommunene bør inngå avtaler med Bufetat/fagteam hver for seg eller i samarbeid med andre kommuner. En bør også ta høyde for at prosessen med å fremforhandle avtalene kan kreve mye tid og ressurser, og det vil være et avveiningsspørsmål hvorvidt dette er en hensiktsmessig bruk av barnevernets allerede begrensede ressurser.
- Statens bistandsplikt bør inngå som et element i vurderingen av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Det er åpenbart urimelig at den ene parten kan unngå betalingsansvar ved å unnlate å oppfylle sine forpliktelser etter loven. Det bør også vurderes om spørsmål av avtalerettslig karakter i enkelte tilfeller bør innlemmes i ordningen.

- Begge parter må rette seg etter de vedtak som fattes i Fylkesnemnda, og tvisteløsningsnemnda bør ikke ha anledning til å sette Fylkesnemndas vedtak til side.
- Nemndas sammensetning bør utvides slik at behovet for fagkyndighet ivaretas. Flere av de problemstillingene nemnda skal ta stilling til er av en slik karakter at det kan være hensiktsmessig med både helsefaglig og barnevernfaglig kompetanse i nemnda. Fra flere hold blir det stilt spørsmål ved nemndas kompetanse til å vurdere de medisinske og barnevernfaglige aspektene i tvistene. Således vil en utvidelse av nemnda kunne bidra til å øke avgjørelsens legitimitet.
- Nemndas uttalelser bør være fyldigere. Særlig fra kommunene etterlyses det bedre begrunnelser for nemndas avgjørelser, men også fra statlig hold blir det fremholdt at uttalelsene i noen tilfeller kan oppleves som litt for knappe. Avgjørelsene vil da også være mer informative for kommuner og fagteam som ikke har vært part i saken.
- Mer systematisk informasjonsarbeid overfor kommunene. Mange kommuner har lite kunnskap om nemnda og om nemndas avgjørelser. Mens Bufetat driver systematisk arbeid for å informere fagteamene om nemnda, har kommunene få eller ingen arenaer for slikt arbeid. Det viser seg da også at kommunene sett under ett har mindre kunnskap om tvisteløsningsordningen enn hva fagteamene har.

---

# Summary

Hilde H. Zeiner and Sara Blåka

## **Evaluation of the Child Welfare Service Conflict Resolution Board**

NIBR Report: 2013:27

On behalf of the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), NIBR has evaluated the Child Welfare Service Conflict Resolution Board (Barnevernets tvisteløsningsnemnd, BTN). BTN was established 1 January 2010, and shall provide advisory statements in disputes between state and municipal child welfare services over financial responsibility for child welfare measures. The dispute mechanism is designed to provide satisfactory conflict resolution, while avoiding long and expensive legal procedures. The evaluation asks whether the mandate and organization of BTN are conducive to this aim. Four questions guide analysis:

1. Do the parties live by the advisory statements of the board?
2. Do the statements affect the parties' problem-solving approaches, as well as the cooperation between them?
3. Are the statements taken into account by municipalities that have not been party to a case before the board?
4. Are there disputes that the board has not been able to resolve?

### **The Child Welfare Service Conflict Resolution Board**

In 2004 a new governmental body, the Children, Youth and Family Affairs Agency (Bufetat), took over responsibilities formerly belong to the county council. Several studies have uncovered tensions in the cooperation and coordination between the new agency and municipal services. In particular, issues of problem-solving approaches and financial responsibility have given rise to disputes.

The Child Welfare Service Conflict Resolution Board was established in response to such disputes. It is an independent board established by the



Ministry of Children, Equality and Social Inclusion and KS. The Board consists of a chairman, who is appointed by the Ministry in consultation with KS, and six members (the Ministry and KS have appointed three members each). All members are legal practitioners.

The mandate of the Board is restricted to disputes over financial responsibility where a child has a right to both child protection services and services under the Municipal Health and Care Services Act. Both parties must agree to bring the dispute before the Board, and the statement of the Board is non-binding.

### **The disputes and the advisory statements**

The Board has developed a template for its advisory statements. A short introduction is followed by a description of the case, its background and the statements of the parties. Subsequently the board presents its observations and arrives at a decision. The statements shall provide an introduction to legislation and regulations, and the aim is to contribute to a clarification of the law.

Thus far the board has provided statements in 23 disputes. Over the three years that the board has been in place there has been a marked reduction in the number of cases. In the beginning the board tended to uphold the claims of Bufetat, today the board increasingly decides in favour of the municipalities.

The question is what explains the decline in disputes. Has the dispute resolution mechanism led to a better understanding of the division of responsibilities between state and municipality, or is there a mismatch between the type of disputes dealt with by the board and the actual disputes between state and municipal child welfare services?

### **Mandate and organization**

The mandate limits the type of disputes that the board may deal with. Consequently, there are a number of conflicts that it cannot resolve. It cannot rule on issues pertaining to breach of contract or tort. Nor can it decide on the future obligations of the parties or the questions concerning the choice of institutions or other measures.

There are diverging opinions as to whether changes in the mandate are called for. Some advocate for clarification and simplification of legislation or regulations. A clear, simple and unequivocal legal framework will, they argue, minimize the need for dispute resolution mechanisms. At the same time, however, the data indicate that a wider

mandate could have beneficial effects. Above all, a dispute resolution mechanism should encompass questions pertaining to the obligations of Bufetat to provide assistance to municipalities when children are placed outside the home. Furthermore, the mandate should not prevent the board from taking previous agreements between the state and the municipalities into account when ruling on the division of responsibilities.

As concerns the organization of the board, the professional background of its members is of particular concern. Most of our informants call for the inclusion of health professionals in the board. In addition, the evaluation indicates that the child welfare perspective ought to be strengthened.

### **Decisions and effects**

As a general rule, the parties comply with the decisions of the board, regardless of whether or not they agree with the ruling. In this light, the board may be said to contribute to the resolution of conflicts between state and municipality. It is less clear that decisions have an effect beyond the dispute in question. Two factors appear to be of importance: First, it matters whether the decisions identify or specify the principles that guide the division of responsibility or whether they merely establish a pragmatic solution in the concrete case. Second, the decisions must contain enough information for the parties to understand how and why the board arrived at its conclusions. The second point is more easily addressed than the first point. Given the complexity of the subject matter, some decision will tend to be more pragmatic. However, the decisions of the board could and should become more informative.

### **General perceptions of and knowledge about the board**

Bufetat and its expert teams generally are more knowledgeable about the board and its decisions than are the municipalities. Less than half of the municipalities are familiar with the decisions of the board. Among the municipalities that have acquainted themselves with the board, a majority regards its decisions as advisory. The challenge, therefore, is not that the municipalities fail to comply with the decisions, but that they have little knowledge of them in the first place. There is, in other words, an information deficit that should be addressed.

**Conclusions and recommendations**

As a dispute resolution mechanism the board has generally fulfilled its role. It has given the parties access to a simplified form of conflict resolution, and it has to some extent contributed to a clarification of the responsibilities and duties of the parties. There are, however, a number of conflicts that it cannot presently deal with, and it should be considered whether the mandate and province of the board should be extended to encompass other recurrent disputes between state and municipal child welfare services.

# 1 Innledning

Barnevernets tvisteløsningsnemnd (BTN) ble opprettet 1. januar 2010 som en del av samarbeidsavtalen mellom Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og KS om utvikling av barnevernområdet (KS og BLD 2008). Nemnda skal fungere som et uavhengig tvisteløsningsorgan i såkalte gråsoner- eller fellessonesaker, det vil si saker som gjelder uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover.

I Norge avgjøres de fleste tvister mellom stat og kommune innenfor forvaltningsapparatet, samtidig som kommunenes adgang til å få tvister med staten avgjort av domstolene i realiteten er svært begrenset (Nguyên-Duy, Smith og Baldersheim 2009). Barnevernets tvisteløsningsnemnd er i så måte en nyvinning. Mot denne bakgrunn ble det vurdert som «viktig å prøve ut ordningen for å se om den fungerer etter hensikten og om det er behov for justering av virkeområde, saksbehandlingsregler» og så videre (KS og BLD 2008).

Evalueringen tar utgangspunkt i tvisteløsningsnemndas todelte formål: Den skal være et alternativ til ordinær domstolsbehandling, og dermed tilby partene en rimelig og enkel måte å løse tvister på i fravær av en klagenemnd eller et klageorgan i forvaltningen. For det andre skal den gi retningslinjer for håndteringen av gråsonesaker, og således redusere antall tvister mellom statlig og kommunalt barnevern.

Den overordnede problemstillingen er om Barnevernets tvisteløsningsnemnd har oppfylt intensjonene, og hvorvidt dagens ordning er hensiktsmessig eller om det er behov for justeringer i nemndas mandat, saksbehandlingsregler eller organisering. Vi undersøker graden av samsvar mellom intensjoner og resultater med utgangspunkt i fire spørsmål:

1. Har partene fulgt nemndas avgjørelser?
2. Har nemndas avgjørelser fått betydning for partenes praksis?

3. Har nemndas avgjørelser vært rådgivende for andre kommuner?
4. Hvilke tvister har nemnda ikke kunnet løse?

Svarene på disse spørsmålene danner utgangspunkt for en diskusjon av hensiktsmessigheten av dagens ordning, og av veien videre. Vi starter imidlertid med en gjennomgang av bakgrunnen for etableringen av ordningen, samt en kort introduksjon til nemndas mandat, organisering og virkeområde.

## 1.1 Tvisteløsningsnemndas bakgrunn og formål

Siden forvaltningsreformen i 2004 har ansvaret på barnevernområdet vært delt mellom det statlige regionale barnevernet<sup>1</sup> og den kommunale barneverntjenesten. Oppgave- og ansvarsfordelingen bygger på en forståelse av stat og kommune som likeverdige parter, slik at relasjonen mellom det statlige og det kommunale barnevernet skal ta form av et partnerskap heller enn et hierarki (Indset et al. 2012; Nguyễn-Duy et al. 2009).

I praksis oppleves imidlertid dette partnerskapet ofte som mindre likeverdig. Flere undersøkelser har pekt på at uklare ansvarsforhold fører til samarbeidsproblemer mellom statlig og kommunalt barnevern (ECON 2007; Gautun 2009, 2010; Myrvold et al. 2011). Forebyggende tiltak, hjemmebaserte tiltak, akuttiltak og gråsone- eller fellesonesaker er områder hvor uklare roller og ansvarsforhold særlig skaper problem i samhandlingen mellom stat og kommune (ECON 2007), og ved flere anledninger er det gitt uttrykk for at Bufetats fagteam opptrer styrende overfor kommunene (Gautun 2009, 2010). Slike konflikter mellom stat og kommune kan forstås som et resultat av uklarheter i lovverket, noe som igjen må forstås i lys av det intrikate grensesnittet mellom statlig og kommunalt barnevern (Indset et al. 2012).

Rundskriv Q-06/2007 – betalingsrundskrivet – er et forsøk på å rede ut disse uklarhetene. Rundskrivet presiserer innledningsvis barnevernlovens oppgave- og ansvarsfordeling mellom stat og kommune, og går dernest nærmere inn på fordelingen av det økonomiske ansvaret. Det statlige

---

<sup>1</sup> Det statlige barnevernet er inndelt i et sentralt nivå bestående av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir); et regionalt nivå bestående av fem regionkontor; og et lokalt nivå bestående av til sammen 26 fagteam tilknyttet regionkontorene. Fagteamene fungerer som Bufetats kontaktpunkt mot den kommunale barneverntjenesten.

regionale barnevernet skal blant annet sørge for at det finnes institusjonsplasser, rekruttere og formidle fosterhjem, bistå den kommunale barneverntjenesten ved plassering utenfor hjemmet, samt sørge for opplæring og veiledning av fosterhjem (BLD 2007). Det kommunale ansvaret etter barnevernloven er negativt avgrenset. I dette ligger det at kommunen har ansvaret for å utføre de oppgavene som etter loven ikke er lagt til et statlig organ (Bvl § 2-1, første ledd). Betalingsrundskrivet trekker fram følgende eksempler på kommunale barnevernoppgaver (BLD 2007): forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, initiativ, utredning, undersøkelse og oppfølging i forbindelse med plassering av barn utenfor hjemmet, samt godkjenning av fosterhjem.

Betalingsrundskrivet legger imidlertid til grunn at grensedragningen mellom statlig og kommunalt ansvar i enkelte saker må gjøres på grunnlag av en konkret vurdering av det enkelte barn (BLD 2007). Dette er de såkalte gråsone- eller fellesonesakene, hvor et barn har rettigheter etter flere lovverk. Et typisk eksempel vil være der et funksjonshemmet barn plasseres i barneverninstitusjon, og hvor funksjonshemmingen innebærer at det må settes inn særlige tiltak eller forsterkninger. I slike tilfeller vil kostnadsfordelingen mellom stat og kommune avhenge av om, og i hvilken grad, funksjonshemmingen skyldes omsorgssvikt, samtidig som det vil måtte foretas en vurdering av hvilke tiltak som knytter seg til barnets funksjonshemming og hvilke som knytter seg til omsorgssvikten. Dette er avveininger som ikke kan gjøres på generelt grunnlag, men som må foretas etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Gråsonesaker er dermed eksempler på saker hvor potensialet for tvist mellom stat og kommune er stort, samtidig som sakene ikke kan løses gjennom en generell avklaring av ansvars- og oppgavefordeling.

Også før forvaltningsreformen var gråsonesaker en kilde til konflikt. Da staten i 2004 overtok fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet opphørte imidlertid muligheten til å få tvistene avgjort i forvaltningsapparatet. Før forvaltningsreformen hadde Fylkesmannen vært klageorgan i tvister mellom fylkeskommune og kommune, etter forvaltningsreformen måtte tvister enten løses gjennom dialog og forhandlinger mellom partene eller bringes inn for de ordinære domstolene. Terskelen for å bringe uenighet med staten inn i det ordinære rettsapparatet er imidlertid høy. Det krever tid og ressurser å sette i gang domstolsapparatet, samtidig som domstolene ikke er spesialiserte med sikte på særlige typer av rettsspørsmål (Nguyễn-Duy et al. 2009).

Et viktig spørsmål er derfor hvordan partene kan gis en rimelig og enkel måte å løse tvister på i fravær av en klagenemnd eller et klageorgan i forvaltningen.<sup>2</sup> Barnevernets tvisteløsningsnemnd er ment å være et svar på denne utfordringen. Formålet var «å få en enkel avgjørelse av (...) tvistene, en rask avgjørelse som ikke koster all verden, og en plassering av tvistene (...) sånn at man kan samarbeide videre uten at man har en løpende tvist seg imellom» (Intervju KS 14.02.13). Samtidig kan etableringen av en uavhengig og uhildet tvisteløsningsordning ses som en erkjennelse av at loven binder stat og kommune likt, noe som igjen kan bidra til å styrke forståelsen av statlig og kommunalt barnevern som likeverdige parter (jf. Indset et al., 2012).

## 1.2 Organisering av BTN

Barnevernets tvisteløsningsnemnd skal gi rådgivende uttalelser ved uenighet mellom stat og kommune om hvem som skal dekke utgifter til tiltak. Uenigheten må dreie seg om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover (Saksbehandlingsregler for Barnevernets tvisteløsningsnemnd § 1). Andre typer tvister faller utenfor ordningen. Dette gjelder blant annet uenighet om

økonomisk ansvar mellom stat og kommune innenfor barnevernloven, og uenighet mellom det statlige regionale barnevernet og andre statlige instanser, for eksempel spesialisthelsetjenesten.

Nemnda har syv faste medlemmer. Lederen, som skal være dommer, utnevnes av BLD i samarbeid med KS for en periode på tre år. De øvrige medlemmene, som også skal ha juridisk embetseksamen, utnevnes for to år av gangen. BLD utnevner tre medlemmer på fritt grunnlag og tre medlemmer etter forslag fra KS. Nemnda settes i hver sak med lederen, ett medlem fra gruppen oppnevnt på fritt grunnlag, og ett medlem utnevnt på forslag fra KS.

Sak kan bare forelegges nemnda dersom samtykke fra begge parter foreligger. I henhold til saksbehandlingsreglene skal sak fremmes skriftlig av minst en av partene, og partene er selv ansvarlig for at saken blir

---

<sup>2</sup> Et annet spørsmål er hvorvidt og i hvilken grad en tvisteløsningsnemnd eller tilsvarende tvisteløsningsmekanismer utgjør et hensiktsmessig og legitimt alternativ til «endelig» avgjørelse i forvaltningsapparatet. Siden muligheten til å få tvister mellom statlig og kommunalt barnevern avgjort i forvaltningsapparatet bortfalt som en følge av forvaltningsreformen, vil denne problemstillingen ikke diskuteres her.

fullstendig og riktig opplyst. Både partenes fremstilling av sitt syn, og deres uttalelser til motpartens fremstilling skal forelegges nemnda skriftlig. Nemndas behandling vil som hovedregel basere seg på partenes skriftlige fremstillinger. I «særlige tilfeller» kan imidlertid nemndas leder innkalle partene til et forberedende møte med sikte på å få saken løst i minnelighet. Nemndas avgjørelser treffes med simpelt flertall. Avgjørelsen skal være skriftlig og begrunnet. Den er ikke bindende, men partene forventes likevel å rette seg etter avgjørelsen.

Sekretariatsoppgavene for nemnda ble lagt til BLD. Sekretariatet består av nemndas leder, som også er sekretariatets leder, og en merkantil sekretær. Sekretæren har hverken juridisk eller barnevernfaglig kompetanse, og organiserer det praktiske rundt sakene, inkludert dialogen med partene, berammelse av møter i nemnda, journalføring av dokumenter, anonymisering og publisering av dokumenter. Nemndas leder er ansvarlig for å skrive uttalelser og forslag til uttalelser i sakene.

### 1.3 Datagrunnlag og metode

Det finnes ulike måter å gjennomføre en evaluering på. Disse kan kategoriseres som følger: Målorientert, brukerorientert og prosessorientert evaluering (Sverdrup 2002). Evalueringsformen er i dette tilfellet basert på en vurdering av oppnådde målsetninger og resultater – en målorientert evaluering. Vi tar for oss hvilke effekter en organisatorisk prøveordning har hatt, hvorvidt den har oppnådd målsetningene som ble satt når det ble opprettet og om det bør foretas justeringer for fremtidig organisering.

Problemstillingene beskrevet innledningsvis setter krav til både bredde og dybde når det gjelder datagrunnlag. På den ene siden skal studien gi et mest mulig representativt bilde av nemndas påvirkning på praksis og samhandling i og mellom statlige og kommunale barnevernmyndigheter. På den andre siden krever problemstillingene som retter seg mot saker og partene i konkrete tvister også at det innhentes informasjon som går i dybden. For å fange opp situasjonen på feltet som helhet, og samtidig få innblikk i mer nyanserte årsakssammenhenger har vi benyttet følgende kilder for innhenting av data:

- Kvantitative data fra survey
- Kvalitative intervjuer



– Dokumentstudier

Disse presenteres nærmere i de følgende avsnittene.

### 1.3.1 Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut et elektronisk spørreskjema til samtlige kommuner og et til fagteamene i slutten av januar, med en påminnelse i begynnelsen av februar.

Alt i alt fikk vi inn svar fra 188 kommuner og 16 fagteam. Totalt finnes det 26 ulike fagteam, noe som gir en svarprosent på 62 prosent. For kommunenes del ser vi følgende fordeling når det gjelder organisering av barneverntjenesten (se Tabell 1.1). Det er kommunene som selv innehar en egen barneverntjeneste eller fungerer som vertskommune i et vertskommunesamarbeid som har vært målgruppen for studien. Kommunene som har overlatt barneverntjenesten til en annen (verts)kommune har derfor kun svart på det første spørsmålet og ikke blitt stilt de resterende spørsmålene i undersøkelsen (se vedlegg 1).

Organisasjonsdatabasen fra 2012 viser at om lag 40 prosent av norske kommuner er medlem av et vertskommunesamarbeid på barnevernområdet (Blåka, Tjerbo, og H. H. Zeiner 2012). Det vil altså si at om lag 60 prosent av kommunene innehar egen barnevernstjeneste. Dette samsvarer i stor grad med KS' egen oversikt over kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid. I denne undersøkelsen har 70 prosent av kommunene som svarte egen barnevernstjeneste, mens 19 prosent er leder/vertskommune i et vertskommunesamarbeid. 11 prosent oppgir at de er medlem av et vertskommunesamarbeid, men at en annen kommune fungerer som vert. Når det gjelder den siste kategorien fikk vi tilbakemelding fra enkelte av kommunene per e-post der de henviste til vertskommunen i stedet for å åpne undersøkelsen og svare på det første spørsmålet. Denne tolkningen er mest sannsynlig årsaken til at svarprosenten er lavere blant disse kommunene.

Tabell 1.1 *Kommune. Hvordan er barneverntjenesten i din kommune organisert?  
Prosent (antall i parentes).*

Kommunen er med i et vertskommunesamarbeid, og er leder/vertskommune	19 (36)
Kommunen er med i et vertskommunesamarbeid, men er ikke leder/vertskommune	11 (21)
Kommunen er ikke med i et vertskommunesamarbeid	70 (131)
Totalt	100 (188)

Tabell 1.2 *Frafallsanalyse. Innbyggertall per kommune.*

Kommunestørrelse	Svar	Frafall	Totalt antall
Små kommuner (under 3000 innbyggere)	57 (36)	103 (64)	160 (100)
Mellomstore kommuner (3000-9000 innbyggere)	63 (43)	85 (57)	148 (100)
Store kommuner (over 9000 innbyggere)	68 (57)	52 (43)	120 (100)

Det er også foretatt en analyse av frafallet av kommuner inndelt etter størrelse. Som

Tabell 1.2 viser er frafallet noe større desto mindre kommunegruppen er. Årsaken til dette kan vi spekulere i om ligger i at små kommuner har større behov for – og dermed oftere inngår i – interkommunale samarbeid. De store eller mellomstore kommunene har større grunnlag for å inneha egen barneverntjeneste.

KS har også en oversikt over antallet interkommunale samarbeid blant norske kommuner. 190 kommuner inngår per i dag samarbeidsløsninger (enten med en vertskommune- eller samkommunemodell). 131 kommuner er såkalte ”samarbeidskommuner”, det vil si at de har delegert myndigheten til å fatte vedtak i barnevernsaker til vertskommunen (evt. samkommunen). Kommunene fordeles på 59

interkommunale samarbeid. Det vil igjen si at det eksisterer 297 barnevernstjenester (enkeltkommunale og interkommunale).

Selv om surveyen kun dekker 43 prosent av kommunepopulasjonen som helhet(188/428) ligger prosentandelen for det totale antallet kommunale barnevernstjenester (på grunn av samarbeidene) rett i underkant av 60. Vi kan derfor si at surveyen gir et relativt bredt bilde av hvordan tvisteløsningsnemnda har fungert ut fra det kommunale barnevernets synspunkt.

### 1.3.2 Kvalitative intervjuer

For å kunne forklare hvordan nemnda har fungert både i forhold til de berørte partene, intensjonene og for å kartlegge eventuelle behov for endringer har vi gjennomført en mer inngående studie av fire konkrete saker. Vi har her gjennomført intervjuer med partene, nemnda og andre relevante aktører. Sakene ble valgt ut slik at de gav bredest mulig innsikt i nemndas arbeid, og partenes vurdering av mandat, saksgang og utfall.

Disse sakene ble valgte ut, basert på følgende utvalgsriterier:

- Sak som har blitt avvist av nemnda
- Sak som har gått i Bufetats favør
- Sak som har gått i kommunenes favør
- Sak hvor det ble foretatt en skjønnsmessig vurdering av partenes respektive andel av kostnadene

For å få fram alle relevante synspunkter i sakene ble følgende intervjuer gjennomført:

- Kommuner  
Det er gjennomført intervjuer i de fire kommunene som hadde vært part i de utvalgte sakene. I hver kommune ble barnevernleder og kommuneadvokaten intervjuet (i de kommunene som har kommuneadvokat).
- Fagteam  
Her ble de tre fagteamene som var part i de utvalgte sakene bedt om å delta. Ett av fagteamene sa seg imidlertid ikke villig til å være med. Dette ble begrunnet med at det hadde skjedd en utskiftning av personalet siden tvisten pågikk.

I intervjuene ble partene spurt om bakgrunn for tvisten, gangen i saken, om nemndas uttalelse skapte ble etterlevd og hvordan tvisten og behandlingen i nemnda påvirket samarbeidsklimaet.

- Nemnda: Vi har intervjuet nemndas leder og to av de øvrige medlemmene. Av de to medlemmene er ett utnevnt av BLD og ett etter forslag fra KS. Intervjuene fokuserte i hovedsak på nemndas organisering og saksgang, innretning og mandat.
- Sekretariatet: Sekretariatets leder er også nemndas leder. I tillegg ble sekretæren intervjuet. Dette for å få et mer nyansert bilde av rammene for dialog mellom partene og saksgangen.
- Barne- ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir): Her ble to jurister intervjuet. Intervjuene fokuserte spesielt på organisering, saksgang, tema i sakene og avgjørelsene.
- KS og BLD: Nemnda ble som sagt opprettet som en del av samarbeidsavtalen mellom KS og BLD om utviklingen av barnevernområdet. Det ble av denne grunn sett på som viktig å snakke med en representant både fra KS og BLD. Intervjuene fokuserte på bakgrunnen for opprettelsen av nemnda, dets mandat og sammensetning. Vi intervjuet en representant fra KS. BLD ønsket ikke å stille til intervju. Evalueringen innehar derfor ikke synspunkter fra departementet.

### 1.3.3 Dokumentstudier

En sentral del av evalueringen tar utgangspunkt i nemndas intensjoner og målsetninger. Vi startet derfor arbeidet med en gjennomgang av nemndas uttalelser og andre bakgrunnsdokumenter.

Hensiktene med dokumentstudien har vært flere. Ett mål har vært å få kunnskap om intensjonene og bakgrunnen for opprettelsen av nemnda; ett annet har vært å kartlegge hvordan sakene behandles, hvilke saker som avvises og hvilke problemstillinger som dukker opp.

Evalueringen bygger på følgende litteratur og dokumenter:

- Gjennomgang av alle saker behandlet av Barnevernets tvisteløsningsnemnd
- Dokumenter utarbeidet i forkant av eller i forbindelse med opprettelsen av Barnevernets tvisteløsningsnemnd

- Rundskriv Q-06/2007 om «Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder betalingsordninger i barnevernet»
- Litteratur (forskningsarbeider, evalueringer og lignende) om samhandling mellom det statlige regionale barnevernet og kommunal barneverntjeneste.
- Litteratur om tvisteløsning mellom stat og kommune.

## 1.4 Rapportens oppbygging

Rapporten er disponert på følgende måte:

I kapittel 2 ser på saksbehandlingen i nemnda. Vi gjør først rede for sakene som har vært fremmet. Deretter tar vi for oss saksgangen og nemndas uttalelser.

I kapittel 3 redegjør vi for nemndas mandat og organisering. Vi tar for oss aktørenes oppfatning av nemndas sammensetning og virkemåte.

I kapittel 4 ser vi nærmere på nemndas avgjørelser og effekter. Vi redegjør for partenes vurdering av vedtakene, om de etterlever avgjørelsene og betydningen dette har for praksis.

Kapittel 5 tar for seg kommunenes og fagteamenes oppfatninger og kunnskap om nemnda mer generelt. Vi ser nærmere på om nemndas avgjørelser skaper presedens og hvordan nemnda bør videreføres sett fra kommunesektoren og fagteamene som helhet.

Rapporten avsluttes med kapittel 6 som gir en oppsummerende drøfting av hovedfunnene i evalueringen, samt noen konkrete **anbefalinger til justeringer av ordningen.**

---

## 2 Saksbehandling

I dette kapitlet gir vi en kort introduksjon til de sakene som nemnda har behandlet, og gangen i en sak som fremmes for nemnda. Vi diskuterer nemndas uttalelser, nærmere bestemt uttalelsenes form og begrunnelsen for denne.

### 2.1 Kort om sakene

Til dags dato har tvisteløsningsnemnda behandlet 23 saker, hvorav en er en begjæring om ny behandling av to saker. I 19 av sakene har nemnda funnet at sakene helt eller delvis ligger innenfor tvisteløsningsordningens virkeområde. De øvrige sakene er blitt avvist med henvisning til at de faller utenfor nemndas mandat. I tillegg ble begjæring om ny behandling av sakene 9/10 og 10/10 avvist med den begrunnelse at partene ikke var enige om at sakene skulle vurderes på nytt. I de 19 sakene som nemnda har vurdert faller innenfor virkeområdet, har 7 avgjørelser gått i Bufetats favør og 5 i kommunens favør. I de øvrige sakene har nemnda fordelt kostnadene på partene etter en skjønnsmessig vurdering. Med to unntak er samtlige avgjørelser enstemmige.

Innenfor de rammer som mandatet setter, er det særlig to spørsmål som danner utgangspunkt for de tvister nemnda har behandlet:

- Skyldes funksjonshemming omsorgssvikt eller dreier det seg om en medfødt disposisjon?
- Kan behovet for å forsterke tiltaket føres tilbake til funksjonshemmingen eller til omsorgssvikten?

Nemnda har her nedfelt noen prinsipper eller tilnærminger til behandlingen av gråsonetvistene. Det første prinsippet – som nemndas leder refererer til som en «grensestein som blir førende for framtidig tolkning av regelverket» (Kommunal Rapport 02.02.11) – er at dersom det ikke er klart at omsorgssvikt er den dominerende årsak til

funksjonshemmingen må kommunen selv bære ekstrakostnader forbundet med forsterkning av barneverntiltaket. Det andre er at hvor «det ikke er åpenbart at behovet for særskilt forsterkningstiltak har sin hovedårsak i hverken omsorgssvikten eller diagnosene» (sak 10/3) eller hvor «det er et åpent spørsmål om hvor den dominerende årsaken til omsorgssvikten ligger» (sak 10/16), vil det være en «fornuftig og rimelig» løsning å foreta en skjønnsmessig fordeling av kostnadene (sak 10/16). Et tredje prinsipp er at i «saker hvor det nettopp er de forhold som begrunner barneverntiltaket som fører til behov for særskilte tiltak, er det nemndas syn at lovens hovedregel for utgiftsfordeling må følges» (sak 10/15). Det siste prinsippet får sin anvendelse i saker hvor barn med diagnoser er plassert etter barnevernlovens § 4-24 (alvorlige atferdsvansker), og hvor spørsmålet er hvorvidt behovet for å forsterke tiltaket skyldes atferdsproblemet eller forhold knyttet til barnets diagnose.

I de tre årene siden nemnda ble etablert har det vært en kraftig nedgang i antallet saker. Mens det i 2010 og 2011 var registrert henholdsvis 17 og 9 saker, var det i 2012 bare registrert to saker (Intervju sekretariatet 13.02.13). Nedgangen kan skyldes tilfeldigheter, men den kan også skyldes trekk ved tvisteløsningsordningen. En mulig forklaring er at tvisteløsningsordningen har hatt en læringseffekt ikke bare for partene, men også for fagteam og kommunale barneverntjenester som ikke har vært part i sak for nemnda. Teorien er, med andre ord, at tvisteløsningsordningen har ført til en bedre forståelse av lovverket.

Dette er et synspunkt som blant annet nemndas leder fremfører. Han viser til at det har vært en endring i typen saker som legges fram for nemnda. «I begynnelsen var det flere saker hvor kommunene var opptatt av at barnet var plassert på feil sted, og ville at vi skulle mene noe om det (...), men jeg opplever nå at partene er flinkere til å begrense konflikten slik at det dreier seg om renskårne gråsonesaker» (Intervju nemndas leder 11.02.13). Antakelsen er at mange tvister skyldes at en eller begge parter misforstår regelverket. Særlig gjelder dette for kommunene som i følge nemndas leder kan ha «misforstått systemet litt. De kan ha trodd at staten skal betale ekstraavgifter til funksjonshemmingen når barnet er omsorgsplassert» (Kommunal Rapport 02.02.11). Tanken er således at nedgangen i antall saker og endringen i type saker henger sammen.

En alternativ forklaring er at tvisteløsningsordningen ikke treffer slik den skal. Det kan for eksempel hende at nemnda ikke har tilstrekkelig tillit, og at tvister mellom statlig og kommunalt barnevern derfor forsøkes løst

på annet vis. Eller det kan hende at det ikke er så mange rene gråsonesaker, og at de saker som faktisk fører til konflikt mellom partene er av en annen karakter. I så fall er det de begrensninger som ligger i nemndas mandat og/eller virkemåte, heller enn læringseffekten, som har ført til den kraftige nedgangen i antall saker. Spørsmålet er da om nedgangen i antallet tvister skyldes at nemndas avgjørelser har gitt retningslinjer for løsning av konflikter mellom kommune og Bufetat slik at antallet konflikter er redusert, eller om de konflikter som oppstår mellom partene er av en slik karakter at de faller utenom nemndas virkeområde og at de derfor må løses på annet vis.

## 2.2 Gangen i en sak

Noen av tvistene som er brakt inn for nemnda har vart i årevis – enkelte tilbake til tiden før forvaltningsreformen – andre tvister er av nyere dato. I noen tilfeller bringes saken inn for nemnda fordi partene mener at alle muligheter for dialog er uttømt (Intervju Bufdir 06.03.11). I andre tilfeller velger partene å gå til nemnda nesten med en gang tvisten oppstår (Intervju fagteam 13.02.13).

I alle tilfeller krever saksbehandlingsreglene at «partene er enige om å fremme saken» (§ 4). Som regel medfører dette kravet at partene har diskutert og kommet til enighet om at tvisten bør behandles i nemnda før den legges fram for nemnda. En av partene sender så saken inn til sekretariatet. Sekretariatet journalfører saksdokumentene, og sender saksframlegget til motparten som bes komme med et tilsvarende svar. Saksbehandlingsreglene gir ingen frist for motpartens tilsvarende svar, men denne settes gjerne til tre uker (Intervju nemndas leder 11.02.13). Motparten gir sitt tilsvarende svar, og sender den tilbake til sekretariatet. Den av partene som har fremmet saken får så mulighet til å kommentere motpartens uttalelse, gjerne med en frist på to uker. Det har imidlertid hendt at en av partene har valgt å fremme saken før samtykke fra motparten foreligger. I slike tilfeller ber sekretariatet motparten presisere at de samtykker i at nemnda behandler saken når sekretariatet sender saken til uttalelse. Dersom motparten ikke samtykker, må saken avvises (Intervju sekretariatet 13.02.13).

Etter at partene har kommet med sine uttalelser og tilsvarende svar, sendes sakspapirene ut til de nemndsmedlemmene som skal behandle saken. Nemnda settes med leder, ett medlem fra gruppen utnevnt av BLD og ett medlem fra gruppen utnevnt på forslag fra KS. Sekretariatet tar kontakt med nemndas leder, og det berammes en dato for møtet. Det



kan ta mellom en til tre måneder fra saken kommer inn til møtet blir berammet (Intervju nemndas leder 11.02.13). Møtet finner sted annen hver gang i lokalene til KS eller BLD.

I forkant av møtet er det laget et utkast til uttalelse, og det er dette utkastet som danner rammene for nemndas diskusjoner. Den som har skrevet innstillingen foredrar saken, men alle har lest alle sakene (Intervju nemndas leder 11.02.13). Nemnda vedtar så en rådgivende avgjørelse. Deretter sendes denne til sekretariatet, som renskriver og oversender den endelige uttalelsen til partene. Når saken er avsluttet og partene har mottatt avgjørelsen, anonymiserer sekretariatet uttalelsen, og legger den ut på Internett.<sup>3</sup>

I utgangspunktet er det nemndas leder som har ansvar for å skrive både utkastet og den endelige avgjørelsen. Det viste seg imidlertid ganske snart at arbeidsbelastningen på nemndas leder, som også er Tingrettsdommer, ble for stor. Løsningen ble å behandle tre saker på samme tid, slik at de tre medlemmene fikk ansvar for å skrive utkast til uttalelse i en sak hver (Intervju nemndas leder 11.02.13). Det var aldri et alternativ å overlate denne jobben til sekretariatet (Intervju sekretariatet 13.02.13).

Begrunnelsen er at sekretariatsfunksjonens nøytralitet må sikres. For å sikre at sekretariatsfunksjonen forblir nøytral på tross av at den er lagt til BLD, har man valgt å bemanne den med en person som hverken har juridisk eller barnevernfaglig kompetanse, og som ikke har vært involvert i opprettelsen av nemnda. Dette er en pragmatisk løsning som ivaretar sekretariatsfunksjonens nøytralitet, samtidig som den krever begrensede ressurser. Ulempen, som nemndas leder er inne på, er at sekretariatet slik det er oppbygd i dag stort sett er «en postboks og litt (...) administrasjon» (Intervju nemndas leder 11.02.13).

## 2.3 Uttalelsene

Nemndas uttalelser følger en fast mal. Etter en kort introduksjon, følger en beskrivelse av sakens bakgrunn og en gjennomgang av partenes anførsler. Deretter kommer nemndas bemerkninger og, til slutt, avgjørelsen. Nemndas bemerkninger består alltid av tre deler: en kort presentasjon av nemnda og bakgrunnen for dens opprettelse; etterfulgt

---

<sup>3</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/barnevernets-tvistelosningsnemnd/radgivende-uttalelser.html?id=626610> (10.02.13). Uttalelsene finnes også på: <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnevern/Oppretter-tvistelosningsnemnd-for-barnevernet/> (06.06.13).

av en diskusjon av det rettslige utgangspunktet og nemndas rettsanvendelse; til sist begrunner nemnda sin avgjørelse i den konkrete saken.

Tingrettens dommer var i utgangspunktet tenkt som mal for nemndas uttalelser (Intervju KS 14.02.13). Det er imidlertid noen klare forskjeller mellom hvordan dommer i Tingretten og nemndas uttalelser er oppbygd. En sammenligning mellom de to viser at tvisteløsningsnemnda bruker større plass på gjennomgangen av rettsgrunnlaget, og mindre plass på å diskutere rettsgrunnlaget opp mot sakens faktum. Den konkrete rettsanvendelsen i hver enkel sak vies i det hele tatt relativt liten plass i nemndas uttalelser.

I følge nemndas leder ligger det en bevisst vurdering bak uttalelsenes oppbygging (Intervju nemndas leder 11.02.13). Uttalelsene skal fungere som en innføring i lovsystemet på området, og dermed bidra til å oppklare eventuelle misforståelser knyttet til regelverket. Tanken er at nemndas uttalelser også skal ha en oppdragende funksjon: «jeg har laget et opplegg hvor innledningen er den samme for alle sakene, rettskildegrunnlaget, lovforståelsen og så videre. Når partene blir oppdratt og skjønnte hva dette dreide seg om, ville partene forstå, og sakstilfanget ville minske. Hvilket har vært riktig» (Intervju nemndas leder 11.02.13).

Samtidig viser nemndas leder til en annen begrunnelse for at det rettslige grunnlaget og nemndas tolkning av dette vies stor plass i uttalelsene. Tanken er ikke bare at partene skal gis en innføring i rettsgrunnlaget, men også at domstolen skal ha et grunnlag for å vurdere nemndas lovforståelse. «Nå kan du si at når jeg skrev denne innledningen, laget en mal, vi måtte jo finne på dette i begynnelsen. Vi har dette med, for det kan jo hende at partene bringer saken inn for retten. Det kunne vært fint å vite hva retten synes om denne lovforståelsen» (Intervju nemndas leder 11.02.13).

Det kan heller ikke utelukkes at begrenset tid og kapasitet spiller en rolle for uttalelsenes form. Både nemndas leder og nemndas sekretær viser til at nemndsmedlemmenes samlede arbeidsbelastning er stor, noe som i følge nemndas leder fører til et visst behov for standardisering av uttalelsene. Nemndas leder beskriver dette «som en mangel» som det ikke er «så lett å gjøre noe med. (...) Det hadde vært klart mer effektivt for nemnda hvis sekretariatet hadde skrevet innstilling, slik det for eksempel er i Pasientklagenemnda» (Intervju nemndas leder 11.02.13). Alternativet det pekes på er da å få en jurist inn i sekretariatet, men dette

kan vanskelig forenes med dagens ordning hvor sekretariatet er lagt til BLD. På samme tid reises det tvil om det vil være hensiktsmessig å bygge opp et større sekretariat med det sakstilfang som nemnda har og har hatt (Intervju KS 14.02.13; intervju sekretariatet 13.02.13). Et alternativ som informantene ikke diskuterer, er å gi nemnda tilgang til en uavhengig fullmaktressurs. Saksbehandlingsreglene for tvisteløsningsnemnda for helse- og omsorgssektoren åpner for at nemndas leder kan innhente bistand for å utforme utkast til avgjørelser (HOD og KS 2013). Tilbakemeldingene fra nemndas leder og sekretær, samt partenes vurderinger av nemndas uttalelser, tyder på at det kunne vært hensiktsmessig med en lignende ordning for Barnevernets tvisteløsningsnemnd.

## 2.4 Oppsummering

Vi har her sett på hvilke saker nemnda har behandlet, samt nemndas saksbehandling og uttalelser. Til nå har nemnda behandlet 23 saker. Det har vært tydelige utviklingstrekk i perioden 2010 til 2013. For det første har det vært en markant nedgang i antall saker. For det andre har det vært en utvikling fra at Bufetat fikk medhold i de fleste sakene til at kommunen stadig oftere fikk medhold. Videre har vi sett på gangen i en sak som fremmes for nemnda, og vi har gitt en kort beskrivelse av nemndas uttalelser.

Etter denne gjennomgangen er det særlig to spørsmål som utkrystalliserer seg. Det første er hvordan nedgangen i antall saker kan forklares. Skyldes det nemndsavgjørelsens presedenseffekt, eller skyldes det at tvister mellom Bufetat og kommune i mindre grad kanaliseres inn i tvisteløsningsordningen? Det andre spørsmålet handler om partenes – og barnevernets – tillit til nemndas saksbehandling og avgjørelser. I de følgende kapitlene vil vi gå nærmere inn i disse spørsmålene. Vi starter med en gjennomgang av partenes vurderinger av nemndas organisering og mandat.

## 3 Nemndas mandat og organisering

Evalueringen skal blant annet vurdere hvorvidt og i hvilken grad det er behov for justeringer i nemndas mandat, organisering og virkemåte. Vi har spurt kommuner og fagteam som har vært part i sak for nemnda hvordan de vurderer nemndas mandat og organisering. Vi har også spurt jurister i Bufdir og et utvalg av nemndas medlemmer om det samme. Kapittelet er todelt. Først ser vi på nemndas mandat og vurderingen av dette. Deretter går vi nærmere inn på organiseringen av nemnda, dens sammensetning og virkeområde.

### 3.1 Mandatet

Potensialet for konflikter mellom ulike aktører på barnevernfeltet er stort (Myrvold et al. 2011), men tvisteløsningsnemnda var aldri tiltenkt en rolle i alle typer konflikter som kan oppstå på barnevernområdet (Intervju KS 14.02.13). Det ligger i nemndas mandat at det er en rekke saker den hverken kan eller skal ta stilling til. I det følgende vil vi se nærmere på saker som er bragt inn for nemnda, men hvor mandatet på ulike måter har stått i veien for en løsning. Deretter vil vi, med utgangspunkt i aktørenes vurderinger, diskutere om mandatet bør utvides eller om andre tiltak kan være mer hensiktsmessige.

#### 3.1.1 Saker nemnda ikke har kunnet løse

De sakene nemnda ikke har kunnet løse kan klassifiseres som følger:

1. Saker som klart faller utenfor nemndas mandat, og som derfor avvises.
2. Sammensatte saker hvor nemnda delvis fører tvisten tilbake til en gråsoneproblematikk og delvis til andre faktorer.

3. Saker hvor partene ikke aksepterer nemndas avgjørelse, slik at tvisten forblir uløst.

### **Saker som faller utenfor nemndas mandat**

Det er blitt fremmet saker som nemnda finner at helt eller delvis faller utenfor tvisteløsningsordningens mandat. Dette gjelder blant annet tvister av avtalerettslig eller erstatningsrettslig karakter (se for eksempel sak 10/4 eller 10/15), eller tvist mellom omsorgskommune og bostedskommune (sak 10/17). Det gjelder også forespørsler til nemnda om å ta stilling til fremtidige betalingsforpliktelser (sak 10/17), eller spørsmål knyttet til tiltakets form eller omfang (se for eksempel sak 10/16).

Dette er en type tvister som departementet og KS hele tiden har vært enige om at skal falle utenfor nemndas mandat (Intervju KS 14.02.13). Også nemndas medlemmer finner denne avgrensningen hensiktsmessig (Intervju nemndsmedlem 18.03.13; intervju nemndsmedlem 20.03.13). En slik avgrensning er likevel ikke helt uproblematisk. Blant annet viser nemndas medlemmer til at mandatet er begrensende i den forstand at man ikke alltid kan ta stilling til hele tvisten, men må begrense seg til den delen som handler om gråsoneproblematikk. I enkelte tilfeller kan denne avgrensningen medføre at nemnda ikke kan gi en fullstendig og kanskje heller ikke tilfredsstillende avklaring av tvisten.

Vi har spurt et utvalg kommuner og fagteam som har vært part i sak om de ønsker at mandatet skal utvidet slik at nemnda kan behandle flere saker. Svaret er stort sett at de er usikre på om mandatet bør utvides. At sakene likevel bringes inn for nemnda illustrerer at denne type tvister oppstår med jevne mellomrom, og at tvisteløsningsnemnda ikke fullt ut fyller det tomrommet som oppstod når Fylkesmannen ikke lenger skulle fungere som klageorgan.

Partenes behov for å finne en løsning på disse tvistene må veies mot behovet for å avgrense tvisteløsningsordningen. Således illustrerer disse tvistene et av dilemmaene i forvaltningsreformen. Reformen skulle etablere et likeverdig partnerskap mellom det statlige og det kommunale barnevernet. I realiteten fremstår Bufetat som den sterke part, noe som også preger konfliktløsningen mellom partene. Mot denne bakgrunn kan begge parter ønske å ha tilgang til en nøytral og uavhengig konfliktløsningsmekanisme, men behovet er nok særlig akutt hos kommunene. Tvisteløsningsnemnda begrenses imidlertid av sitt mandat og sin kapasitet, og kan ikke behandle alle typer tvister som oppstår. Et

spørsmål er om nemndas mandat bør utvides eller om det er behov for en annen type konfliktløsningsmekanisme, og hvordan en slik mekanisme kan utformes på en måte som ivaretar partenes likeverdighet.

### **«Både og»-saker**

Den andre typen saker tvisteløsningsnemnda ikke har kunnet løse dreier seg om saker hvor tvisten har inneholdt elementer av gråsoneproblematikk, men hvor andre deler av tvisten har vært av en annen karakter. Nemnda har da valgt å ta stilling til den del av tvisten som omhandler gråsoneproblematikk, mens øvrige spørsmål avvises.

I noen tilfeller vil det imidlertid være vanskelig å skille gråsoneproblematikken fra de øvrige tvistetemaene. To saker er talende i så tilfelle. I sak 10/2 avvises Bufetats prinsipale anførsel med den begrunnelse at det dreier seg om «tvist mellom partene som springer ut av påstått brudd på anskaffelsesreglementet eller tvist om betalingsansvar på grunnlag [av] påstått saksbehandlingsfeil». Samtidig understrekes det i nemndas uttalelse at tvisten kunne fått en annen løsning dersom nemnda hadde kunnet behandle tvisten i sin helhet. Saken illustrerer at den del av tvisten som dreier seg om gråsoneproblematikken og den del av tvisten som er av en annen karakter kan peke i ulik retning, slik at tvisten ikke fullt ut kan løses ved å se på gråsoneproblematikken alene.

Et annet eksempel er sak 11/5. Med to mot en stemme besluttet nemnda å avvise saken med henvisning til at tvisten er av avtalerettslig karakter, og derfor ligger utenfor nemndas mandat. Nemndas mindretall tar dissens med den begrunnelse at den avtalerettslige tvisten til dels har sitt utspring i en gråsoneproblematikk: «Dersom partene får en avgjørelse på «gråsonespørsmålet» vil dette høyst sannsynlig føre til at partene også blir enige om den avtalerettslige siden av saken». Argumentet er, med andre ord, at nemndas mandat ikke bør tolkes for strengt, men at nemnda i enkelte tilfeller også bør kunne gå inn i tvister av avtalerettslig karakter.

### **Saker hvor nemndas uttalelse ikke har bidratt til å løse tvisten**

Til sist finner vi eksempler på saker hvor nemndas avgjørelse ikke har bidratt til en løsning av konflikten. Dette er tilfelle i sakene 9/10 og 10/10, hvor nemnda også har avslått en begjæring om ny behandling av sakene (sak 12/2). Stridens eple er om barna har vært plassert i barneverninstitusjon, slik at den ordinære betalingsordningen innenfor barnevernet skal legges til grunn, eller om de har vært plassert etter andre lover, slik at kommunen alene er ansvarlig for utgiftene.

I begge sakene har kommunen fått avslag på sitt krav om refusjon av utgifter med den begrunnelse at barna har vært plassert i kommunale tiltak utenfor barnevernsystemet. Kommunen, med støtte fra nemndas mindretall i sak 12/2, fastholder på sin side at «statlig regional myndighet har hatt plikt til å medvirke faktisk og økonomisk til institusjonsplassering i samsvar med Fylkesnemndas vedtak» (Sak 10/10), og at det kommunale tilbudet derfor må godkjennes som en barneverninstitusjon. Kommunen mener at nemndas behandling av dette spørsmålet ikke er tilfredsstillende. I sak 12/2 får kommunen støtte fra nemndas mindretall, som fastholder at «begge sakene inneholder prinsipielle spørsmål som partene bør få en avklaring på, og hvor det er rimelig tvil om hvorvidt BTN har besvart spørsmålet eller gitt en feil vurdering av disse».

I intervjuet med ett av nemndsmedlemmene trekkes denne saken frem som et eksempel på tilfeller hvor nemndas mandat har «opplevdes som en liten tvangstrøye» (Intervju nemndsmedlem 20.03.13). Her var det inngått avtaler om pragmatiske løsninger som ikke var i samsvar med Fylkesnemndas vedtak, og som Bufetat senere har gått tilbake på. Innenfor nemndas mandat var det imidlertid vanskelig både å vise og å ta stilling til det «uføre som jeg synes kanskje x kommune ble i den ene saken» (Intervju nemndsmedlem 20.03.13). Kommunen har valgt å bringe saken inn for domstolen.

### **Er mandatet uklart?**

Gjennomgangen av de sakene nemnda ikke har kunnet løse bidrar til å tydeliggjøre de begrensninger som ligger i nemndas mandat. Når tvister som faller utenfor mandatet likevel bringes inn for nemnda er spørsmålet om dette skyldes at partene oppfatter nemndas mandat som uklart, eller om det snarere skyldes mangelen på andre mekanismer for konfliktløsning på barnevernområdet.

I de kvalitative intervjuene fremkommer ulike synspunkter på hvorfor nemnda blir bedt om å ta stilling til saker som faller utenfor mandatet. Nemndas leder heller mot at det kan være uklart hva som ligger i gråsonesaker:

I (...) de sakene vi behandlet i begynnelsen så (...) vi at særlig kommunen hadde misforstått hvilke saker de kunne melde inn. Det er ikke så lett å lese hva som ligger i gråsonesaker (Intervju nemndas leder 11.02.13).

Sett under ett gir imidlertid de kvalitative intervjuene inntrykk av at nemndas uttalelser har bidratt til å klargjøre hva som ligger i «gråsoneproblematikken».

Samtidig viser gjennomgangen av sakene at det også internt i nemnda er ulike oppfatning av hvordan begrepet skal forstås (se blant annet diskusjonen av sakene 9/10, 10/10, 11/5 og 12/2 ovenfor). En av kommuneadvokatene viser også til at den informasjonen som kommunene har mottatt fra KS og BLD om nemnda kan gi grunnlag for ulike tolkninger av hvordan nemndas mandat skal forstås (Intervju kommuneadvokat 11.02.13). Han viser til at mens det i saksbehandlingsreglene § 1 står at uenigheten «må dreie seg om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover», så viser vedlegget til Samarbeidsavtale mellom BLD og KS til «gråsoner hva gjelder oppgave- og betalingsansvaret» (KS and BLD 2008).

Betyr dette at kommunene har misforstått nemndas mandat? Ett av nemndsmedlemmene er inne på en alternativ forklaring, nemlig at «kommunene er mer sårbare ut fra en økonomisk synsvinkel» (Intervju nemndsmedlem 18.03.13). Informanten viser til at det er kommunene som i størst grad ønsker at nemnda skal uttale seg om forhold som ligger utenfor mandatet, for eksempel knyttet til holdbarheten i avtaler inngått mellom Bufetat og kommune. En alternativ forklaring kan dermed ligge i den følelse av manglende likeverdighet i relasjonen mellom stat og kommune som har blitt fanget opp i en rekke utredninger (ECON 2007; Gautun 2009, 2010; Indset et al. 2012; Myrvold et al. 2011). Denne opplevelsen av manglende likeverdighet var da også en del av motivasjonen for å opprette nemnda, i alle fall fra KS' side (Intervju KS 14.02.13).

Mot denne bakgrunn er det ikke urimelig å anta at tilfanget av saker som faller utenfor nemndas mandat til en viss grad skyldes fraværet av et klageorgan innenfor barnevernet. Gitt nemndas mandat er det imidlertid klart at den ikke er tiltenkt samme rolle som Fylkesmannen hadde før forvaltningsreformen. Spørsmålet er likevel om mandatet bør utvides slik at nemnda kan ta stilling til flere typer tvister.

### 3.1.2 Det er ikke nødvendigvis mandatet som er problemet

Det er uenighet med hensyn til om nemndas mandat bør utvides. I intervjuene kommer det fram ulike begrunnelser mot en slik utvidelse, men det mest sentrale synes å være at ordningen kan bli for omfattende.



Det vises blant annet til at nemnda ikke er dimensjonert for å være en generell klageordning ved konflikt mellom statlig og kommunalt barnevern (Intervju nemndsmedlem 18.03.12), og at den heller ikke kan være det (Intervju KS 14.02.13). Dersom mandatet utvides, men uten at det omfatter alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern, vil dette kunne skape uklarheter og usikkerhet: «Sånn som det er nå er det nokså lett å se hva de vil ta i og hva de ikke vil ta i. Om [mandatet] utvides vil det bli veldig vanskelig å se» (Intervju Bufdir 15.03.13).

Et annet argument mot utvidelse av ordningen er at de uløste tvistene skyldes et uklart lovverk heller enn et snevert mandat. Både fra Bufdirs og fra kommunenes side blir det gitt uttrykk for at en lovreform vil være mer hensiktsmessig enn en utvidelse av tvisteløsningsordningen (Intervju barnevernleder 20.02.13; kommuneadvokat 20.02.13; Bufdir 15.03.13; KS 14.02.13). Med utgangspunkt i informantenes observasjoner kan vi identifisere tre problemer:

1. Nemnda baserer sine vurderinger av ansvars- og oppgavefordelingen på ett rundskriv.

Betalingsrundskrivet er en tolkning av barnevernlovens bestemmelser om fordeling av betalingsansvar. For at ansvars- og oppgavefordelingen skal kunne inngå som en del av nemndas rettsgrunnlag bør det være et krav at den nedfelles i en forskrift. Når nemnda i dag innlemmer betalingsrundskrivet i rettsgrunnlaget innebærer dette i praksis at BLDs tolkning av loven inngår som rettsgrunnlag i saker hvor BLD indirekte er part.

2. Barnevernloven oppfattes som subsidiær i forhold til andre velferdslover.

Det kan synes som om nemndas utgangspunkt er at dersom barnet er funksjonshemmet så skal andre tiltak iverksettes før barnevernloven tas i bruk. Men, som en av informantene er inne på (Intervju barnevernleder 20.02.13), er det langt fra sikkert at de kommunale helse- og omsorgstjenestene kan gi barn med sammensatte problemer et godt nok tilbud. Blant annet er de faglige standardene og kravene til en barneverninstitusjon tydeligere enn til en barnebolig (Intervju barnevernleder 20.02.13). I tillegg er det for liten kunnskap om hva helse- og omsorgstjenestene kan tilby barn som har vært utsatt for omsorgssvikt. Dersom dagens ordning skal opprettholdes vil det derfor både være behov for et tydeligere grensesnitt og bedre samordning mellom lovverket på helseområdet og på barnevernområdet, og for mer barnevernfaglig kompetanse i helse- og omsorgstjenestene. Spørsmålet er

da om det ikke ville være mer hensiktsmessig å overlate ansvaret til barneverninstitusjoner og/eller andre barneverntiltak.

3. Bufetats praksis bidrar til å gjøre grenseflatene mellom statlig og kommunalt barnevern uklare.

I tillegg til de lovpålagte oppgavene har Bufetat tatt på seg en rekke andre oppgaver. På noen områder går staten inn i oppgaver som i utgangspunktet et kommunalt ansvar etter barnevernlovgivningen. Dette gjelder blant annet for statens tilbud om hjelpetiltak i hjemmet i form av PMTO og MST, samt at staten åpner for å dekke en betydelig andel av utgiftene til kommunens egne hjelpetiltak. Når staten går inn på kommunens ansvarsområde gir det opphav til uklarheter i ansvarsfordelingen mellom dem (Myrvold et al. 2011). Slike uklarheter forsterkes når staten på et senere tidspunkt velger å stramme inn denne praksisen. Enkelte av sakene som har vært meldt inn til nemnda har da også hatt sitt utspring i at Bufetat har fraveket tidligere inngåtte avtaler om ansvarsdelingen mellom stat og kommune.

### 3.1.3 Hvorfor mandatet likevel bør utvides

Det vil være mye å hente på å tydeliggjøre lovverk og praksis. Likevel er det ett område hvor våre data tyder på at det kan være hensiktsmessig å utvide nemndas mandat, nemlig tvister som er knyttet til statens bistandsplikt. Ser vi på de sakene nemnda ikke har kunnet løse står spørsmålet om hva slags tiltak partene er ansvarlige for å iverksette i en særstilling. Her synes konfliktnivået å være høyt, samtidig som nemnda har funnet at den ikke kan ta stilling til spørsmålet. Likevel har bistandsplikten vært et tema i flere av sakene som nemnda har behandlet. I sakene 9/10 og 10/10 var det stridens kjerne, mens også i sak 11/5 stod spørsmålet om statens plikt til å fremskaffe et passende tilbud sentralt. Spørsmålet om partenes forpliktelse til å fremskaffe tiltak var også et tema i sakene 10/14 og 10/17. I sak 10/11 reiste Bufetat spørsmålet om kommunens plikt til å fremskaffe alternativ plassering. I samtlige saker har nemnda vist til at det er den faktiske plasseringen som må ligge til grunn for utgiftsfordelingen.

Nemnda anerkjenner imidlertid at dette kan gi uheldige konsekvenser. I sak 10/11 tilkjenner nemnda at dagens ordning «kan gi uheldige virkninger fordi det vil være opp til kommunens barneverntjeneste å søke plass i kommunal bolig og eventuelt klage over avslag». I sak 11/5 uttaler nemndas mindretall seg slik:

Dersom det skulle være slik at en kommune blir sittende igjen med alle forpliktelsene fordi man har valgt å plassere barnet i en institusjon etter sosialtjenesteloven, vil det kunne føre til spekulasjoner både hos kommunene og Bufetat der valget ikke ble til barnets beste, men hvor økonomien ble avgjørende.

Nemndas leder ser behovet for en slik utvidelse av mandatet, og viser til at dette sannsynligvis ville være i tråd med partenes ønsker:

Man kunne for eksempel tenke seg at nemnda fikk kompetanse til å si noe om at staten var forpliktet eller burde skaffe et annet sted, stedet fremstår som uhensiktsmessig nå for eksempel, ut fra de sykdommer som er beskrevet (Intervju nemndas leder 11.02.13).

Også blant nemndas øvrige medlemmer gis det uttrykk for at spørsmålet om statens bistandsplikt gir nemnda hodebry (Intervju nemndsmedlem 20.03.13).

Vi ser da at mandatet skaper et dilemma. Nemnda finner at den ikke har mandat til å si noe om valg av plassering, men at den faktiske plasseringen må legges til grunn. Dette gjelder også i tilfeller hvor Fylkesnemnda har pålagt en annen plassering enn den faktiske plasseringen. Samtidig har Bufetat etter loven en plikt til å fremskaffe et tiltak i samsvar med Fylkesnemndas vedtak. Gitt at nemnda ikke kan eller vil ta stilling til plasseringsalternativ, er det kommunen som må ta den økonomiske belastningen ved brudd på bistandsplikten. Dette skaper en uholdbar situasjon for kommunene. Spørsmål knyttet til statens bistandsplikt bør derfor innlemmes i nemndas virkeområde, enten ved at nemndas mandat utvides eller ved at rettsgrunnlaget tydeliggjøres.

## 3.2 Organisering av tvisteløsningsordningen

I det følgende vil vi se nærmere på partenes vurdering av nemndas organisering. Hvilke synspunkter har partene på nemndas sammensetning og virkemåte, og opplever de nemnda som en nøytral og uavhengig tvisteløsningsinstans?

### 3.2.1 Uavhengig og nøytral?

En forutsetning for partnerskapet mellom statlig regionalt barnevern og den kommunale barneverntjenesten er at partene er, og oppfattes å være, likeverdige (Indset et al. 2012). Tvisteløsningsordningen kan leses som en manifestering av denne likeverdigheten (jf. Nguyen-Duy et al., 2009). Spørsmålet blir da hvorvidt og i hvilken grad partene oppfatter ordningen som uavhengig og nøytral.

Vi har spurt fagteam og kommuner som har vært part i sak for nemnda om de oppfatter nemnda som nøytral, og om de opplevde å bli behandlet som likeverdige parter. Flertallet av kommuner og fagteam som har hatt sak(er) oppe for nemnda helt eller delvis enig i at nemnda opptrådte som et uavhengig organ. To kommuner er helt uenig i påstanden, mens ett fagteam er delvis uenig. To av kommunene er helt eller delvis uenig i at nemnda behandlet partene som likeverdige. Ett fagteam er delvis uenig i at nemnda opptrådte som et uavhengig organ, mens fem er helt enig i påstanden. Ett fagteam svarer at det ikke vet. Kun to fagteam er enige i at partene ble behandlet som likeverdige parter, de øvrige fagteamene har svart på en måte som indikerer at de er usikre på svaret.

De kvalitative intervjuene bekrefter bildet fra spørreundersøkelsen. Hovedintrykket er at nemnda oppfattes som nøytral, og at partene har en opplevelse av likeverdighet i prosessen. Kun én informant stiller spørsmål ved habiliteten til enkelte nemndsmedlemmer. Hans betenkning knytter seg til kommuneadvokatens evne til å opptre som nøytral part (Intervju fagteam 12.02.13). Nemndas sekretær bekrefter at spørsmål om habilitet kommer opp fra tid til annen, men understreker at dette ikke er et problem som bare gjelder for kommuneadvokatene i nemnda. Det har også hendt at nemndas privatpraktiserende advokater har kommet i en situasjon hvor de er inhabile, for eksempel ved at de tidligere har representert en kommune som har meldt inn en sak.

Likevel viser det seg at kommunene i mindre grad enn fagteamene opplever seg som likeverdige parter i sakene. Det er imidlertid ikke gitt at denne opplevelsen er knyttet til nemndas organisering eller arbeidsmåte. Tidligere undersøkelser har pekt på en (opplevelse av) manglende likeverdighet i samhandlingen mellom statlig og kommunalt barnevern (Gautun 2009, 2010; Indset et al. 2012; Myrvold et al. 2011). Dette kommer også til uttrykk i intervjuene med den kommunale barneverntjenesten og med kommuneadvokatene. En barnevernleder uttrykker det slik:

Vi synes jo ofte at Bufetat sitter med en del makt, og at vi blir prisgitt dem (Intervju barnevernleder 21.02.13).

En kommuneadvokat peker på at uavhengig av om nemnda behandler Bufetat og kommune som likeverdige parter, vil det likevel være forhold som kan forrykke balansen mellom partene. Som eksempel nevner han at «barnet er jo på en statlig institusjon slik at de [Bufetat] styrer hvilken behandling han får og hvilke leger han oppsøker og har på en måte mer kontroll over de forhold som har betydning for tvisten» (Intervju kommuneadvokat 20.02.13).

Inntrykket er dermed at den opplevelse av manglende likeverdighet som kommer til uttrykk i spørreundersøkelsen i første rekke skyldes den mer generelle organiseringen av barnevernområdet. Kommunene sitter med en opplevelse av å være den svake part, og denne opplevelsen farger også synet på tvisteløsningsordningen. Som en barnevernleder uttrykker det: «Kommuneperspektivet må bli belyst bedre, og våre utfordringer må belyses bedre – også i tvisteløsningsordningen» (Intervju barnevernleder 12.02.13).

### 3.2.2 Nemndas sammensetning

Vi har spurt kommuner og fagteam som har fremmet sak for nemnda om hvordan de vurderer nemndas sammensetning og kompetanse. Ingen av informantene, hverken i spørreundersøkelsen eller i intervjuene, har innvendinger mot at nemnda er organisert med en fast leder, ei heller mot hvordan nemnda settes i hver sak. Igjen kan det synes som at opplevelsen av manglende likeverdighet ikke er knyttet til forhold ved nemnda, men snarere har sitt utspring i barnevernfeltets overordnede organisering.

Videre er kommuner og fagteam i liten grad uttalt negative til nemndas sammensetning eller kompetanse. Kun én kommune og ett fagteam sier seg uenig i påstanden om at nemndas sammensetning gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde. Når det gjelder spørsmål om nemnda har tilstrekkelig kompetanse, er det igjen én kommune og ett fagteam som sier seg uenig i denne påstanden. Derimot er det mange som gir uttrykk for usikkerhet knyttet til nemndas kompetanse og sammensetning. Halvpartene av kommunene som har vært part i sak for nemnda gir uttrykk for at de ikke vet om nemndas sammensetning gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde. Når det gjelder spørsmål om nemnda har tilstrekkelig kompetanse, svarer over halvpartene av kommunene at de ikke vet. Fagteamene, derimot, gir i

mindre grad uttrykk for usikkerhet knyttet til nemndas sammensetning og kompetanse. Henholdsvis ett og tre fagteam oppgir at det ikke vet om nemndas sammensetning gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde eller om nemnda har tilstrekkelig kompetanse.

De kvalitative intervjuene tegner et lignende bilde. Nemndas leder legger til grunn at det er de juridiske aspektene som må avklares, og at det nettopp er nemndas juridiske kompetanse som kan bidra til å avklare gråsonetvistene (Intervju nemndas leder 11.02.13). De fleste – i Bufetat, kommunene og også i nemnda – gir imidlertid uttrykk for at den manglende helsefaglige og barnevernfaglige kompetansen skaper usikkerhet med hensyn til om nemnda har forstått sakens medisinske og barnevernfaglige aspekter. Flere av informantene gir uttrykk for at helse- og barnevernfaglig kompetanse bør tilføres nemnda på en eller annen måte, enten ved at nemnda innhenter ekspertuttalelser eller ved at helse- og barnevernfaglig kompetanse er representert i nemnda.

Spørsmålet om nemnda burde ha en bredere sammensetning ble vurdert i utformingen av tvisteløsningsordningen. Konklusjonen var at det er partenes ansvar å sørge for at de helsefaglige og barnevernfaglige aspektene var tilstrekkelig opplyst (Intervju KS 14.02.13). Dette er et argument som vinner gehør hos (i alle fall noen) av våre informanter (Intervju barnevernleder 19.02.13). Hovedinntrykket som formidles er likevel at nemnda burde hatt en bredere faglig sammensetning. Som en annen av informantene oppsummerer: «det er jo litt vårt ansvar å få den faglige delen fram. Men [nemnda] skal jo også kunne vurdere gyldigheten av de faglige vurderingene» (Intervju barnevernleder 20.02.13).

Sammenligningen med domstolene reiser også en annen problemstilling: nemlig spørsmålet om muntlige versus skriftlige forhandlinger. Mens domstolsbehandlingen i stor grad er basert på muntlige forhandlinger, er nemndas avgjørelser basert utelukkende på skriftlige forhandlinger. I det følgende vil vi se på hvordan kommuner og fagteam som har vært part i sak for nemnda vurderer nemndas virkemåte. Vi vil særlig diskutere fordeler og ulemper ved muntlig versus skriftlig behandling, men også andre forhold som påvirker partenes vurdering av nemndas arbeid.

### 3.2.3 Nemndas virkemåte

Ser vi på kommuners og fagteams vurdering av nemndas innretning er fagteamene klart mer positive. Av de fagteam som har svart på spørreundersøkelsen er det kun ett fagteam som svarer at nemndas innretning gjør den lite egnet til å gi veiledning i konkrete tvister, og ett

fagteam som svarer at den er lite egnet til å gi mer generelle retningslinjer for fagteamets arbeid. Til sammenligning svarer fem fagteam at nemndas innretning gjør den egnet til å gi veiledning i konkrete tvister, mens seks fagteam mener den er egnet til å gi mer generelle retningslinjer. Ett fagteam gir uttrykk for usikkerhet knyttet til nemndas egnethet i konkrete tvister.

Blant kommuner som har vært part i sak er bildet mer sammensatt. Halvparten av kommunene som har svart, gir uttrykk for usikkerhet knyttet til nemndas innretning både hva gjelder dens rolle i konkrete tvister, og dens egnethet til å gi mer generelle retningslinjer for kommunens barnevernstjeneste. 2 av 8 kommuner mener at nemnda, slik den er innrettet i dag, hverken gjør den egnet til å gi veiledning i konkrete tvister eller til å gi mer generelle retningslinjer for barneverntjenestens virksomhet. Det samme antall kommuner – 2 av 8 – vurderer tvert i mot at nemnda *er* egnet til å gi veiledning i konkrete tvister og mer generelt.

De kvalitative intervjuene gir et mer utfyllende bilde av kommunenes og fagteamenes vurderinger av nemndas innretning. Det er særlig to tema som går igjen: muntlige versus skriftlige forhandlinger, og behovet for konfliktløsning gjennom dialog.

### **Muntlige versus skriftlige forhandlinger**

Barnevernets tvisteløsningsnemnd skal gi partene mulighet for en forenklet behandling av gråsonetvister. Det er mot denne bakgrunn at saksbehandlingsreglene fastslår at nemnda skal behandle tvistene på grunnlag av partenes skriftlige fremstillinger. Således krever ikke behandling i tvisteløsningsnemnda at partene setter av tid og ressurser til muntlige forhandlinger.

Det kan imidlertid være klare fordeler med muntlige forhandlinger. Nemndas leder sier det slik: «Fordelen med muntlig behandling er at vi ville hatt partene til stede og kunne spørre dem mer, og ikke minst kunne vi drevet mer meglings» (Intervju nemndas leder 11.02.13). Dermed er det to argumenter for muntlige forhandlinger: Før det første at saken blir bedre opplyst. For det andre at det åpner for at nemnda kan fungere som en meglingsinstans mellom partene.

Flere av informantene fra kommunene gir uttrykk for at muntlige forhandlinger er veien å gå. For det første fordi det gir partene mulighet til å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. Muntlige forhandlinger kan blant annet være en måte å kompensere for nemndas manglende helse og

barnevernfaglige kompetanse. Et annet argument er at muntlige forhandlinger gir mulighet til konfliktløsning gjennom dialog. Igjen er det informanter fra kommunene som er mest opptatt av denne muligheten.

Men også nemndas leder er inne på de muligheter for megling som allerede ligger i tvisteløsningsordningen. «Det rare er at ingen heller har bedt om et slikt møte. Det har de jo full anledning til» (Intervju nemndas leder 11.02.13). Men, forklarer han, dette er en mulighet nemnda kan tenkes å benytte seg mer av fremover: «i fremtiden kunne det være tenkelig at vi skulle hatt mer muntlig behandling, innkalle partene, saksbehandler i Bufdir og kommuneadvokat» (Intervju nemndas leder 11.02.13).

### **Nemnda som meklingsinstans**

Det er ulike forklaringer på hvorfor partene ikke har benyttet seg av denne muligheten. I følge nemndas leder kan det skyldes at «vi er en nemnd som er fra hele landet, og da skal det reise en kommuneadvokat, det blir dyrere enn det som er forutsatt» (Intervju nemndas leder 11.02.13). En av informantene fra kommunene gir uttrykk for at de var klare for å stille på et forberedende møte, men at det aldri ble tatt initiativ til et slikt møte (Intervju kommuneadvokat 20.02.13). Her kan det altså synes som om det beror på en misforståelse: mens nemnda venter på at partene skal ta initiativ til et møte, forventer kommunen at nemnda skal invitere partene til møte.

Informantene fra Bufdir har en annen forklaring, nemlig at mulighetene for å nå fram til en forhandlingsløsning er uttømt *før* saken kommer opp for nemnda. Før en sak fremmes for nemnda har partene gjerne vært gjennom flere runder med dialog og forhandlinger for å komme fram til en løsning. Imidlertid åpner også informantene fra Bufdir for at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å gå for en forhandlingsløsning. De trekker blant annet frem tvister av nyere dato eller tvister hvor en eller begge parter går for en kostnadsdeling som eksempler på saker hvor det kan være hensiktsmessig å bruke nemnda som mekler mellom partene.

### **Er sakene godt nok opplyst?**

Som vi har sett er ett av argumentene for muntlige forhandlinger at det gir partene mulighet til å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. Vi kan også snu på det, slik at spørsmålet ikke er om nemnda forstår partenes argumentasjon, men om partene er flinke nok til å presentere saken:



«klarer de å se det juridiske problemet klart nok sånn at de klarer å presentere argumentene sine godt nok» (Intervju KS 14.02.13)?

Et tilgrensende spørsmål handler om partenes mulighet til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Flere av informantene – både fra Bufetat og fra kommunene – peker på at informasjonen i sakene er ujevnt fordelt. Fra Bufetats side handler det om at det er kommunen som i siste instans sitter med ansvaret for barnet og for å utrede barnet, og at kommunen derfor sitter på mest informasjon. Kommunene, på sin side, viser til at Bufetat ofte sitter på nøkkelinformasjon, for eksempel knyttet til kostnader ved forsterkningstiltak. Således kan begge parter ha en opplevelse av at motparten sitter med informasjon som er relevant for tvisten.

Mangelen på informasjon oppleves ikke som like akutt sett fra nemndas side, snarere tvert i mot. Problemet, slik det legges fram av et av nemndas medlemmer, er ikke at nemnda får for lite informasjon om sakene eller at sakene ikke er tilstrekkelig belyst, men at nemnda ikke alltid har nødvendig fagkompetanse til å ta stilling til de helsefaglige spørsmålene som saken reiser (Intervju nemndsmedlem 18.03.13). Dermed er vi tilbake til spørsmålet om nemndas sammensetning, nærmere bestemt behovet for helse- og/eller barnevernfaglig kompetanse.

### 3.3 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet sett på hvordan fagteam og kommuner som har vært part i sak for nemnda, og andre relevante aktører, ser på tvisteløsningsnemndas mandat og organisering. Når det gjelder nemndas mandat ser vi at det legger klare begrensninger på hvilke saker nemnda kan behandle, slik at det vil være en rekke tvister mellom stat og kommune som den ikke kan løse. Dette gjelder i første rekke saker av avtalerettslig eller erstatningsrettslig karakter, men også spørsmål knyttet til partenes fremtidige forpliktelser eller hvorvidt det bør være Bufetats eller kommunens ansvar å fremskaffe et tilbud i den konkrete tvisten.

Tilbakemeldingene avdekker at det er et behov for justeringer, gjennom endringer i rettsgrunnlaget og/eller i nemndas mandat. Det er i utgangspunktet betenkelig at betalingsrundskrivet utgjør en så sentral del av rettsgrunnlaget. Som flere av informantene er inne på bør presiseringen av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune gjøres i forskrifts form heller enn i et rundskriv. Et alternativ

kan være å gjøre betalingsrundskrivet om til en avtale mellom stat og kommune etter mønster fra for eksempel legeavtalene eller fysioterapiavtalene. Datamaterialet gir også grunnlag for å foreslå en utvidelse av nemndas mandat, slik at nemnda også kan ta stilling i tvister knyttet til statens bistandsplikt og eventuelt også til egnetheten av det tilbudet staten gir.

Når det gjelder spørsmål knyttet til nemndas organisering, er det særlig to spørsmål som vekker debatt: muntlige versus skriftlige forhandlinger og nemndas sammensetning. De to spørsmålene henger sammen, og handler blant annet om hvordan man kan sikre at sakene blir best mulig opplyst. Inntrykket fra intervjuene og spørreundersøkelsen er at kommunene er mer opptatt av muntlige forhandlinger enn hva Bufetat er, men foreløpig har hverken kommune eller stat tatt kontakt med nemnda for å få i stand muntlige forhandlinger. Dette kan skyldes at det har vært for lite informasjon om denne muligheten, men det kan også skyldes at partene har vært gjennom flere forhandlingsrunder før sakene meldes inn til nemnda.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man kan sikre at sakene blir best mulig opplyst er partene mer opptatt av behovet for å tilføre nemnda helsefaglig kompetanse. I tillegg tyder datamaterialet på at det vil være behov for barnevernfaglig kompetanse i nemnda. Det kan synes som at de barnevernfaglige argumentene tillegges mindre vekt av nemnda enn de helsefaglige argumentene, og at barnevernloven behandles som subsidier i forhold til andre velferdslover. Samtidig synes det å være lite kunnskap om hvilket tilbud helse- og omsorgstjenestene kan gi til blant annet tilknytningsskadede barn. Et større innslag av fagkyndighet vil sikre at nemnda ikke bare forstår de faglige problemstillingene, men at de også vil være bedre i stand til å tolke og vekte de helse- og barnevernfaglige argumentene.

Det springende punkt er dermed om nemnda kan ta stilling til de problemstillinger som gråsonesakene reiser når hverken helsefaglig eller barnevernfaglig kompetanse er representert i nemnda. I det følgende skal vi se om dette påvirker partenes vurdering av nemndas avgjørelser, og om partene velger å rette seg etter nemndas avgjørelser.

## 4 Avgjørelser og effekter

Nemndas uttalelser er ikke rettslig bindende for partene. For at nemnda skal fungere som en konfliktløsningsmekanisme er det derfor avgjørende at partene likevel opplever dem som bindende. I dette ligger det en forventning om at partene skal rette seg etter nemndas avgjørelser uavhengig av om de er enige i dem eller ei. Med andre ord bør det ikke utelukkende være trekk ved uttalelsene som binder partene, men en opplevelse av at tvisteløsningsnemnda har myndighet og kompetanse til å treffe beslutninger som binder partene.

Tvisteløsningsordningen skal også bidra til å redusere eller dempe konflikter mellom stat og kommune. I dette ligger det en forventning om at nemndas avgjørelser skal være retningsgivende også utover den konkrete tvisten. Intensjonen er, med andre ord, at nemndas avgjørelser skal skape presedens. I kapittel 5 vil vi diskutere hvorvidt avgjørelsene er retningsgivende for kommuner som ikke har vært part i sak for nemnda. En første indikasjon på at nemndas avgjørelser har skapt presedens vil imidlertid være at partene endrer praksis som en følge av nemndas avgjørelse, slik at avgjørelsen blir retningsgivende for partenes praksis mer generelt.

I dette kapitlet ser vi på effektene av nemndas vedtak på partenes praksis i den konkrete tvisten og mer generelt. Tre spørsmål strukturerer gjennomgangen:

1. Hvordan vurderer partene nemndas avgjørelser?
2. Følger partene nemndas avgjørelser, og hvordan begrunnes beslutningen om å etterleve, eventuelt ikke etterleve, avgjørelsene?
3. Har avgjørelsene fått betydning for partene ut over den aktuelle tvisten?

## 4.1 Partenes vurdering av vedtakene

Vi har spurt partene i fem saker som har vært oppe for nemnda om hvordan de vurderer nemndas vedtak. Svarene tyder på at det er et klart skille mellom de som opplever at nemndas avgjørelser gir støtte til deres syn og de som ikke gjør det. I praksis er dette ofte, men ikke alltid, et skille mellom de som har fått medhold i tvisten og de som ikke har fått medhold.

De kommuner og fagteam som har fått medhold i tvistene gir stort sett sin tilslutning til nemndas tolkning av lovgrunnlag og sakens faktum. De mener også at avgjørelsen er riktig ut fra hensynet til barnet. Også når partene har fått delvis medhold tenderer de til å vurdere avgjørelsene som riktige, rimelige og rettferdige. Det sentrale synes å være at man kjenner seg igjen i nemndas begrunnelser og vurderinger. Dette gjelder også for kommuner og fagteam som ikke har fått medhold. De ønsker en bekreftelse på at nemnda har sett og tatt stilling til de argumenter som er fremført i saken. Mens parter som har fått medhold ikke har særlige innvendinger mot uttalelsenes form, er partene som ikke har fått medhold mer tilbøyelige til å være misfornøyd både med nemndas begrunnelser og med diskusjonen av det rettslige grunnlaget opp mot faktum.

Ingen av fagteamene eller kommunene vi har snakket med har opplevd å ha mer enn to saker oppe til behandling i nemnda. De har dermed begrenset erfaring både med saksgang og med nemndas uttalelser, og gjør seg opp en mening på grunnlag av disse erfaringene. Bufdirs jurister, derimot, har vært involvert i flere av sakene som nemnda har behandlet. De gir uttrykk for at nemnda gjennom sine avgjørelser har bidratt til å klargjøre regelverket. Unntaket er sakene hvor nemnda har foretatt en kostnadsdeling mellom partene. Disse oppleves gjerne som mindre prinsipielle, og dermed også mindre klare, enn de øvrige avgjørelsene.

Dermed ser vi at det er to vurderinger som kan ha betydning for vurderingen av hvorvidt nemndas avgjørelser bør danne presedens. For det første hvorvidt partene er enige i de vurderinger som ligger til grunn for nemndas avgjørelser, for det andre om avgjørelsene er tilstrekkelig klare eller prinsipielle til å gi retningslinjer for barnevernets virksomhet.

## 4.2 Etterlever partene nemndas avgjørelser?

I surveyene til kommuner og fagteam som har hatt saker oppe for nemnda spurte vi om partene har fulgt avgjørelsene. Av de sju fagteamene som har svart på spørsmålet oppgir seks at de har fulgt nemndas avgjørelser, mens ett fagteam oppgir at de ikke vet om avgjørelsen er fulgt opp. Seks av de åtte kommunene som har svart på spørsmålet oppgir at de har fulgt nemndas avgjørelse, mens to har valgt ikke å rette seg etter avgjørelsen. En av kommunene har valgt å ta ut stevning. Inntrykket er dermed at partene velger å rette seg også i saker der de ikke får medhold eller hvor nemnda foretar en kostnadsdeling mellom partene.

Det neste spørsmålet blir da om partene velger å rette seg etter avgjørelser også i tilfeller hvor de er uenige i nemndas vurderinger. Vi har bedt kommuner og fagteam ta stilling til et utvalg påstander om nemndas avgjørelser. Samtlige fagteam og 5 av 8 kommuner enig i at nemndas avgjørelse bidro til å løse den aktuelle konflikten. En kommune er helt uenig i påstanden, mens to kommuner er delvis uenig i påstanden. Kun to fagteam er helt eller delvis enig i at avgjørelsen bygger på en korrekt tolkning av lovgrunnlag, to fagteam er delvis uenig, mens tre er usikre. 4 kommuner er enig i påstanden om at avgjørelsen bygger på et korrekt lovgrunnlag, to er helt uenige, mens to svarer på en måte som indikerer usikkerhet. Når det gjelder nemndas tolkning av fakta er 5 av 8 kommuner helt eller delvis enig i påstanden om at avgjørelsen bygger på korrekt tolkning av fakta, mens 3 av kommunene er helt eller delvis uenig. 5 fagteam er helt eller delvis enig i at nemndas avgjørelse bygger på korrekt tolkning av fakta, mens to er delvis uenig i denne påstanden. To av kommunene er helt uenig i at avgjørelsen er upartisk, mens 5 er helt eller delvis enig i at den er upartisk. Ett fagteam er delvis uenig i at avgjørelsen er upartisk, mens fem er helt eller delvis enig i påstanden.

Svarene tyder på at nemnda bidrar til å løse den konkrete tvisten, på tross av at de kan være uenige i nemndas rettsanvendelse, tolkning av fakta eller andre forhold ved nemndas uttalelse. I de kvalitative intervjuene fremkommer det at både kommuner og fagteam er av den oppfatning at nemndas avgjørelser bør være retningsgivende for partene. Partene har imidlertid ulike begrunnelser for dette. Bufdir og Bufetat har som prinsipp at nemndas avgjørelser skal tas til følge (Intervju Bufdir 06.03.13), et standpunkt som får støtte også i fagteamene. En av fagteamlederne oppsummerer det slik: «har vi en tvisteløsningsnemnd så

synes jeg vi må følge den på tross av at vi ikke er enig i avgjørelsen» (Intervju fagteam 13.02.13).

Kommunene har et lignende utgangspunkt. Når partene velger å bringe saken inn for nemnda innebærer dette også en forpliktelse for partene. Likevel kan det synes som om kommunenes oppslutning om nemndas avgjørelser er mer betinget enn hva tilfellet er for Bufetat. Barnevernlederen i en kommune som fikk medhold i tvisten innrømmer at hadde avgjørelsen «gått i vår disfavør måtte vi ha funnet ut hva vi skulle gjøre» (Intervju barnevernleder 19.02.13). Likevel, legger hun til, «dersom begge parter er enige [om å bringe saken inn for nemnda], så burde den vært bindende, da sier vi jo at noen må komme inn og avgjøre» (Intervju barnevernleder 19.02.13). Vi har også snakket med en kommune som har valgt ikke å rette seg etter nemndas avgjørelse med den begrunnelse at de ikke opplever å ha fått «avklaring av hva som er rett praksis» (Intervju barnevernleder 12.02.13). Dette er også den eneste kommunen som oppgir at den aktuelle tvisten påvirker samarbeidet med fagteam. For øvrig er tilbakemeldingen både fra kommuner og fagteam at nemndas avgjørelse førte til at de kunne legge tvisten bak seg, uavhengig av om de var enige i resultatet eller ei.

Både det at partene som hovedregel velger å rette seg etter nemndas avgjørelser, og begrunnelsene de har for å gjøre det, tyder på at nemnda har stor oppslutning både i stat og kommune. Det betyr imidlertid ikke at tilslutningen til ordningen er ubetinget, og at det ikke er rom for forbedringer. Som vi har sett tidligere, er det en oppfatning både i det statlige og i det kommunale barnevernet at tvisteløsningsordningen er nest beste løsning, og at en klargjøring av regelverket hadde vært å foretrekke. Videre ser vi at det er en viss forskjell i hvordan Bufetat og kommunene vurderer ordningen. Det kan synes som om Bufetat både er mer positive til nemndas virkemåte og avgjørelser, og også har lettere for å akseptere at beslutninger går i statens disfavør. En forklaring kan være at avgjørelsene har større betydning for kommunene. En annen forklaring kan være at kommunene i større grad enn Bufetat opplever manglende likeverdighet i forholdet mellom stat og kommune, og at denne opplevelsen også farger deres vurdering av nemnda.<sup>4</sup>

Selv om partene i hovedsak har en positiv vurdering av nemndas avgjørelser, ser vi også at det er rom for forbedringer. Sammenholder vi

---

<sup>4</sup> I starten var det også sånn at de fleste avgjørelsene gikk i statens favør, noe som også kan ha bidratt til at det har dannet seg et positivt bilde av nemnda hos Bufetat.

surveyen og de kvalitative intervjuene ser vi at flere stiller spørsmål ved nemndas tolkning av rettsgrunnlaget og av sakens faktum. Som vi har vært inne på tidligere kan en forklaring være mangelen på fagkyndighet i nemnda. En annen forklaring kan være at avgjørelsene er for knappe, slik at partene er usikre på om nemnda har forstått eller tatt stilling til partenes anførsler. I de kvalitative intervjuene er det flere som gir uttrykk for at avgjørelsene kunne vært bedre begrunnet. En av informantene forklarer at «avgjørelsene må stå på sine egne faglige bein, de må være så gode at partene ved å lese dem kan slå seg til ro med det» (Intervju kommuneadvokat 20.02.13). Slik som begrunnelsene er i dag er det «mye klipp og lim» (Intervju kommuneadvokat 20.02.13), og arbeidet med å begrunne avgjørelsene «kunne man alltid gjøre mer utførlig» (Intervju Bufdir 15.03.13).

### 4.3 Betydning for praksis

Likevel mener om lag halvparten av kommunene og et flertall av fagteamene at avgjørelsene er egnet til å gi veiledning i lignende saker. På spørsmål om partene har endret praksis som følge av nemndas avgjørelse er det imidlertid kun 3 av 8 kommuner og 2 av 7 fagteam som svarer at praksis har blitt endret. 2 kommuner og 2 fagteam svarer at de ikke har endret praksis. Til sist svarer 3 kommuner og 3 fagteam at de ikke vet eller er usikre på om praksis er endret som en følge av avgjørelsen.

I utgangspunktet kan det da synes som om avgjørelsene i liten grad har påvirket partenes praksis. I de kvalitative intervjuene fremkommer det imidlertid at nemndas innvirkning på partene kan være mer subtil. Først og fremst ved at kommunene i større grad må forholde seg til betalingsrundskrivet, og at regionale forskjeller i Bufetat har blitt visket ut. Nemndas leder er inne på noe av det samme når han forklarer at avgjørelsene over tid har bidratt til å gjøre regelverket klarere. Dette, forklarer han, er «også grunnen til at kommunene etter hvert vinklet sakene my riktigere. De meldte inn saker som traff mandatet, og fikk mer medhold etter hvert» (Intervju nemndas leder 11.02.13). Således kan det være to mulige grunner til at kommunene nå får mer gjennomslag: De har lært å vinkle sakene på en måte som gir gjennomslag, og/eller at de har lært hvilke saker som bør bringes inn for nemnda.

Ironisk nok kan denne klargjøringen av forvaltningspraksis forklare hvorfor enkelte tvister oppstår, og hvorfor det i noen tilfeller kan være vanskelig for kommunene å akseptere nemndas avklaringer og begrunnelser. En av nemndas medlemmer forklarer:

det kan være håndteringen av sakene i forkant, og jeg tenker blant annet på at – det er vel ett tilfelle, der var det vel x kommune – en av sakene som jeg var involvert i, hvor det synes som at forløpet til Bufetats sentrale overtakelse hvor fylkeskommunen var inne (...) man var kanskje litt mer praktisk orientert, mer pragmatisk orientert, på å finne løsninger uten at man var så regelbundet. Det virker som om Bufetat har strammet det noe inn og vært litt mer strikse, og i liten grad synes jeg at de hensyntok hva som var skjedd forut i saken mellom kommune og [region] (Intervju nemndsmedlem 20.03.13).

I den aktuelle saken ønsket kommunen at nemnda skulle ta stilling til de avtaler som var inngått, og hvilken plikt Bufetat hadde til å fremskaffe tiltak. Nemnda fant på sin side at de ikke kunne gå inn i avtalene og ei heller i bistandsplikten, men måtte avgjøre tvisten med utgangspunkt i betalingsrundskrivnet samt det lovverk som tiltaket var hjemlet i.

For øvrig er det stor variasjon i hvorvidt kommune og fagteam mener at avgjørelsene har fått betydning ut over den aktuelle tvisten. Fagteamene bekrefter at de bruker sakene aktivt der det er relevant, og at avgjørelsene har bidratt til større oppmerksomhet og kunnskap om grensesnittet mellom barnevernloven og helse- og omsorgsloven. Bufetat har da også, i mye større grad enn kommunene, systematisert informasjonsarbeidet knyttet til tvisteløsningsordningen. Informantene i kommunene vet ikke om noen arenaer for systematisk informasjonsutveksling angående tvisteløsningsordningen. Fagteamene derimot viser til at det både i regionene og i Bufdir drives aktivt informasjonsarbeid knyttet til nemnda og nemndas avgjørelser.

Mens fagteamene er opptatt av nemndas betydning for forståelsen av gråsoneproblematikken, synes kommunene, på sin side, å være mer opptatt av hvordan avgjørelsene kan og har påvirket det konkrete samarbeidet med Bufetat. En kommune melder at samarbeidsklimaet er blitt dårligere og at kommunen er blitt mer opptatt av skriftlighet i samhandlingen:

Det er slik at nå er en veldig forsiktig, det vi gjør vil vi ha, vi blir på tå hev. (...) Både i det små og det store så er det samarbeidsproblemer. En er veldig skeptisk og det burde ikke vært sånn. For at systemene skal fungere må det være et godt og fortlølig samarbeid, en må kunne stole på hverandre. Ikke sånne antagonistiske forhold, at en må ha



ting skriftlig med to underskrifter. Jeg tror det sliter veldig på barneverntjenesten (Intervju kommuneadvokat 11.02.13).

De øvrige kommunene mener derimot at avgjørelsen ikke har påvirket samarbeidet negativt, enten kommunen har fått medhold eller ei. I den grad avgjørelsen har betydning for samhandlingen, vil det dreie seg om konkrete tvister, ikke om samarbeidet mer generelt.

Intervjuene med kommuner og fagteam bekrefter inntrykket av at nemnda har bidratt til større oppmerksomhet om gråsoneproblematikken generelt, og mer spesifikt at partene i større grad forholder seg til betalingsrundskrivet. Samtidig er det viktig å merke seg at effekten av avgjørelsene på partenes praksis nok er mindre i saker hvor nemndas uttalelser bærer mer preg av å være pragmatiske løsninger enn prinsipielle avklaringer.

#### 4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan partene vurderer nemndas avgjørelser, om de retter seg etter avgjørelsene, og hvilken betydning avgjørelsen har for partenes praksis ut over den konkrete tvisten.

Hovedinntrykket er at partene retter seg etter nemndas avgjørelser, uavhengig av om de har fått medhold eller ei og uavhengig av om de er enig i nemndas vurderinger. Således kan en av intensjonene bak opprettelsen av nemnda sies å være oppfylt, nemlig at ordningen bidrar til å løse konkrete tvister mellom stat og kommune knyttet til partenes betalingsansvar i gråsonesaker. Imidlertid ser vi også her at spørsmålet om statens bistandsplikt volder problemer. I og med at nemnda forholder seg til faktisk plassering og ikke til Fylkesnemndas vedtak, fremstår vurderingen av den konkrete saken og av rettsgrunnlaget som ufullstendig. Risikoen er da, slik vi har sett i to av sakene, at tvistene forblir uløste også etter nemndas uttalelser.

Når det gjelder spørsmålet om ordningen har hatt effekt ut over de konkrete tvistene, er bildet mer sammensatt. Bufdir vurderer at nemnda har hatt en positiv effekt på samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern, ved at nemnda har økt bevisstheten både i stat og kommune om gråsonesaker generelt og om regelverket mer spesielt (se også Bufetat, 2011). Våre intervjuer med representanter for kommunalt og statlig barnevern bekrefter dette inntrykket.

Samtidig viser gjennomgangen at ikke alle nemndas avgjørelser er like egnet til å skape presedens. To forhold synes å være av særlig betydning: For det første er det viktig at avgjørelsene fremstår som prinsipielle heller enn pragmatiske. For det andre er det viktig at avgjørelsene bygger på en grundig diskusjon av rettsanvendelsen opp mot sakens faktum. Partene har vanskeligere for å utlede prinsipper av nemndas mer pragmatiske avgjørelser, samtidig som avgjørelsene i enkelte tilfeller oppleves som for summariske. Det første forholdet skyldes i hovedsak at enkelte saker er mer kompliserte enn andre, og kan vanskelig endres. Det andre forholdet kan skyldes at nemndas begrunnelser av flere oppfattes som litt for knappe og dermed også lite informative.

Til sist er det verdt å merke seg at tvisteløsningsnemnda i liten grad synes å ha endret kommunenes opplevelse av manglende likeverdighet i samhandlingen med det statlige regionale barnevernet. I utgangspunktet kunne vi tenke oss at eksistensen av en uavhengig og nøytral tvisteløsningsmekanisme ville bidra til økt likeverdighet mellom partene. Når dette likevel ikke synes å være tilfelle kan det enten tyde på at årsakene til manglende likeverdighet ikke har sitt utspring i den type tvister som nemnda skal behandle eller eventuelt at nemndas innretning og mandat begrenser dens muligheter til å ta tak i årsakene til den manglende likeverdigheten. Som vi har sett tidligere legger mandatet begrensninger på nemnda på en måte som kan påvirke likeverdigheten mellom stat og kommune. Dette gjelder i første rekke spørsmålet om statens bistandsplikt. Likevel tyder både denne og tidligere undersøkelser på at manglende likeverdighet gjennomsyrrer forholdet mellom statlig og kommunalt barnevern, og at økt likeverdighet vil kreve mer omfattende tiltak enn justeringer i tvisteløsningsordningen (se blant annet Gautun 2010; Indset et al. 2012; Myrvold et al. 2011).

## 5 Oppfatninger og kunnskap om tvisteløsningsnemnda

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kommunesektoren og Bufetat som helhet oppfatter og forholder seg til nemnda og hvorvidt dens avgjørelser i sakene har skapt presedens for statlig og kommunalt barnevern.

### 5.1 Kommuner og fagteam som ikke har fremmet sak for nemnda

I første omgang ser vi på hvorvidt kommunene har vurdert å benytte seg av nemnda for å løse en konkret tvist og hva de begrunner dette med. De aller fleste av kommunene som har svart på undersøkelsen har til nå ikke fremmet sak for tvisteløsning. Hele 92 prosent (151 av 164) oppgir dette. Av disse kommunene oppgir 34 av dem (23 prosent) imidlertid at de har vurdert å fremme sak. Blant fagteamene er det slik at de fleste av dem vi fikk inn svar fra enten har hatt sak inne for nemnda eller har vurdert å fremme sak. Kun tre av 16 oppgir at de ikke har erfaring med noen av delene. Det vil også si at blant de ni fagteamene i vårt utvalg som ikke har hatt noen saker fremmet for nemnda har seks av dem vurdert å fremme sak. Det betyr at fagteamene i større grad enn kommunene har brukt, eller vurdert å bruke nemnda. Dette er ikke overraskende. Fagteamene samhandler med flere kommuner, og potensialet for tvist er derfor større for det enkelte fagteam enn det det er for den enkelte kommune. Vi kommer tilbake til hvilke begrunnelser som ligger til grunn for partenes vurderinger av å benytte seg av nemnda eller ikke. Under viser vi kommuner som har vurdert å fremme sak, etter kommunistørrelse.

Tabell 5.1 *Har kommunen vurdert å fremme sak for nemnda? Etter kommunestørrelse. Prosent (antall i parentes). N=149*

Kommunestørrelse	Har vurdert å fremme sak	Har ikke vurdert å fremme sak	Total antall
Små kommuner (under 3000 innbyggere)	10 (4)	90 (35)	100 (39)
Mellomstore kommuner (3000-9000 innbyggere)	14 (8)	86 (47)	100 (55)
Store kommuner (over 9000 innbyggere)	40 (22)	33 (60)	100 (55)

Tabell 5.1 viser at det i størst grad er de store kommunene som har vurdert å fremme sak for nemnda. En sannsynlig forklaring er at større kommuner har større sakstilfang, og således større sannsynlighet for konflikt og dermed også større behov for tvisteløsning. En annen forklaring kan være at større kommuner har mer kompetanse, og dermed føler seg bedre rustet til å ta konflikten med fagteam og Bufetat.

Neste spørsmål som melder seg er da hvorfor de aktuelle kommunene og fagteamene allikevel valgte ikke å fremme saken?

Tabell 5.2 *Hvorfor ble ikke saken fremmet? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Antall.*

	Kommuner	Fagteam
Kommunen/Fagteamet fikk ikke motpartens samtykke til å fremme saken	1	0
Saken ble vurdert å falle utenfor nemndas mandat	5	1
Partene kom selv fram til en løsning	15	3
Partene ønsker å få prøvet saken i rettsapparatet	0	0
Total N	34	6

I de aller fleste tilfellene har partene selv kommet fram til en løsning, og derfor ikke lenger hatt behov for å fremme saken. Kun én kommune oppgir at den ikke fikk fagteamets samtykke til å fremme saken. Fem kommuner og ett fagteam oppgir imidlertid at de har vurdert saken slik

at den faller utenfor nemndas mandat. Den ene kommunen utdyper dette med at:

De fleste uenigheter barneverntjenesten har med fagteam faller utenfor nemndas mandat. Ingen instans kan avgjøre disse uenighetene.

Utsagnet bekrefter et inntrykk fra dokumentstudiene og de kvalitative intervjuene, nemlig at potensialet for tvist mellom statlig og kommunalt barnevern er stort og at flere av konfliktene ikke faller inn under tvisteløsningsordningen.

Årsakene til at kommunene og fagteamene har valgt ikke å fremme sak for nemnda ligger i størst grad i at partene selv har kommet fram til en løsning. Enkelte saker har blitt vurdert til å falle utenfor nemndas mandat. Andre kommuner oppgir at de har for lite kjennskap til nemnda og opplever det som for ressurskrevende å fremme sak for nemnda. Det fremkommer i liten grad at saker ikke har blitt fremmet fordi motparten ikke samtykket. Det å prøve sak for rettsapparatet fremstår ikke som et alternativ for hverken kommunene eller fagteamene.

Av kommunene som ikke har fremmet sak overfor Barnevernets tvisteløsningsnemnd har de fleste (om lag 77 prosent) oppgitt at dette heller ikke har blitt vurdert. Det samme gjelder kun tre av fagteamene. Årsaker til dette fremkommer av Tabell 5.3.

Tabell 5.3 *Hva er årsaken til at kommunen/fagteamet ikke har vurdert å fremme sak for nemnda? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes).*

	Kommune	Fagteam
Har ikke kjennskap til nemnda	28 (32)	0 (0)
Kommunen/Fagteamet har ikke vært involvert i tvister som er aktuelle for behandling i nemnda	75 (86)	66 (2)
Eventuelle tvister er blitt løst gjennom forhandling med motpart	11 (13)	66 (2)
Kommunen/Fagteamet ser det som mer hensiktsmessig å få saker behandlet i rettsapparatet	0 (0)	0 (0)
Total N	114	3

De aller fleste kommunene og fagteamene oppgir at årsaken til at de ikke har fremmet sak ligger i at de ikke har vært involvert i tvister som er aktuelle for behandling i nemnda. Her kan vi imidlertid spekulere i

hvorvidt partene ikke har vært involvert i tvister – eller om tvistene de har vært involvert i, har falt utenfor nemndas mandat. Nguyen-Duy et al. (2009) peker på at det eksisterer et betydelig potensial for tvister mellom stat og kommune i den norske velferdsmodellen. Andre studier viser også til at konflikt mellom kommune og stat er utbredt på barnevern-området (Myrvold et al. 2011). Det gir grunn til å tro at funnet ikke nødvendigvis er et tegn på at partnerskapet i de fleste tilfeller fungerer uten at det oppstår tvister mellom kommuner og fagteam, men snarere at nemndas mandat gjør at tvister faller utenfor.

En forutsetning for at nemnda skal fungere etter hensikten er at kommuner og fagteam vet at den eksisterer og at den kan benyttes for å løse potensielle uenigheter mellom dem. Blant kommunene som ikke har fremmet sak sier nesten én av tre at de heller ikke har kjennskap til nemnda. Alle fagteamene har kjennskap til den, og begrunner det at de ikke har vurdert å fremme sak med at de ikke har vært involvert i tvister som er aktuelle for nemnda og at eventuelle tvister har blitt løst partene mellom. Tretten prosent av kommunene oppgir at de har løst tvisten gjennom forhandling.

Igjen ser vi at ingen av kommunene eller fagteamene ser det som mer hensiktsmessig å få saker behandlet i rettsapparatet.

Tabell 5.4 *Kommuner. Har kommunen kjennskap til nemndas avgjørelser? Prosent (antall i parentes).*

	Har vurdert å fremme sak	Har ikke vurdert å fremme sak
Ja	58 (19)	22 (25)
Nei	27 (9)	61 (69)
Vet ikke/ ikke relevant	15 (5)	18 (20)
Total N	33	114

En forutsetning for at nemndas uttalelser skal skape presedens for fremtidige tvister er at kommunalt og statlig barnevern har kjennskap til avgjørelsene som er blitt fattet tidligere. Tabell 5.4 viser (naturlig nok) at det blant kommunene som har vurdert å fremme sak, prosentvis er flere som har kjennskap til nemndas avgjørelser, enn blant kommunene som ikke har vurdert å fremme sak. Dette tyder med andre ord på at dersom en kommune kommer opp i tvister er det mer relevant for den å søke informasjon om nemnda og dens avgjørelser, enn for kommunene som ikke har kommet opp i tvister de mener er aktuelle for nemnda, eller av

andre grunner ikke har fremmet sak. En annen tolkning er at kommuner som har kjennskap til nemndas avgjørelser også har større grunnlag for å vurdere å fremme sak for nemnda dersom de kommer opp i en tvist med fagteamet.

Av de kommunene som har kjennskap til nemndas avgjørelser oppgir 30 prosent at disse avgjørelsene er rådgivende i konkrete tvister. 61 prosent oppgir at avgjørelsene er rådgivende for virksomheten generelt, mens 14 prosent oppgir at avgjørelsene ikke blir sett på som rådgivende (se Tabell 5.5).

Tabell 5.5 *Er nemndas avgjørelser rådgivende for din kommune/ ditt fagteam? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes) Total N 44 kommuner, 8 fagteam.*

	Kommuner	Fagteam
Ja, i konkrete tvister	13 (30)	5 (63)
Ja, for virksomheten generelt	27 (61)	4 (50)
Nei	6 (14)	0 (0)

Det vil si at når kommunene først har kjennskap til avgjørelsene oppfatter de fleste av dem disse som rådgivende i sitt arbeid. Svarfordelingen til fagteamene tyder på at de generelt har bedre kjennskap til nemnda og dens avgjørelser enn kommunene. Kun ett av de ni fagteamene som ikke har hatt sak oppe for nemnda oppgir at de heller ikke kjenner til nemndas avgjørelser. Samtlige av de som kjenner til avgjørelsene oppgir at de oppfattes som rådgivende i konkrete tvister og/eller for virksomheten generelt. Retningslinjene for fagteamene pålegger da også fagteamene å «gjøre seg kjent med råd fra BTN etter hvert som de foreligger», og fastslår også at fagteamet skal «identifisere og eventuelt foreslå å fremme aktuelle saker for Barnevernets tvisteløsningsnemnd» (Bufetat 2010).

Det vil dermed si at målsettingen om at nemndas uttalelser skal skape presedens for kommunalt og statlig barnevern delvis er oppfylt. Kommunene og fagteamene som har kjennskap til nemndas avgjørelser mener de fungerer som rådgivende. Forskjellen mellom de to instansene er at nær samtlige av fagteamene kjenner til nemndas avgjørelser, mens majoriteten av kommunene ikke har kjennskap til dem. Utfordringen ligger dermed ikke i at kommunene ikke ser tidligere avgjørelser som rådgivende, men snarere i at de ikke kjenner til nemndas beslutninger.

At fagteamene jevnt over har bedre kjennskap til nemnda enn kommunene er ikke overraskende. For det første fordi fagteamene forholder seg til flere kommuner, og dermed langt oftere enn kommunene vil ha befatning med saker som kan være aktuelle for behandling i nemnda. Videre fremkommer det i intervjuene at Bufetats regionkontor driver systematisk informasjonsarbeid overfor fagteamene. Mens kommunene aktivt må søke opp informasjon om nemndas avgjørelser på KS' eller BLDs nettsider, synes Bufetat å ha etablert en arena for systematisk og jevnlig informasjonsutveksling. Således vil informasjon om nemndas avgjørelser og implikasjonene av disse i større grad tilflyte fagteamene. Kommunene har ikke tilsvarende arena for informasjonsutveksling (med unntak av KS' storbynettverk: ASSS). Det at nemndas avgjørelser anonymiseres før publisering gjør det også vanskeligere for den kommunale barneverntjenesten å komme i kontakt med kommuner som har hatt sak oppe for nemnda.

I forbindelse med opprettelsen av nemnda ble det drevet et omfattende og systematisk informasjonsarbeid overfor kommunene både fra BLD og KS' side, blant annet ble det sendt ut brev til alle kommuner om ordningen og det ble også informert om ordningen på fylkesvise konferanser. I tillegg legger KS ut alle rådgivende uttalelser som nyhetssaker på sine nettsider. At så mange kommuner likevel oppgir ikke å ha kjennskap til nemnda og dennes avgjørelser tyder på at det likevel kan være behov for mer og mer kontinuerlig informasjonsarbeid overfor kommunene. Det kan for eksempel tenkes at tvisteløsning kan stå på dagsorden når Fylkesmannen arrangerer samlinger for kommunene.

## 5.2 Kommunenes og fagteamenes vurdering av Barnevernets tvisteløsningsnemnd

En nødvendig forutsetning for at en ordning skal inneha legitimitet er at den i tillegg til å være legal, også blir oppfattet som gyldig og får oppslutning (Beetham 1991). Intensjonen er som sagt at både partene som er direkte berørt og de som ikke er direkte berørt følger avgjørelsene som fattes av nemnda. Dette gjelder enten som følge av en konkret tvist hvor partene har blitt gitt en løsning, eller som følge av at avgjørelsene skaper presedens for andre tvister. I tillegg må kommunalt og statlig barnevern oppfatte nemnda som en reell arena for tvisteløsning. I det følgende skal vi se hvordan den generelle oppfatningen av tvisteløsningsnemnda er blant kommuner og fagteam,



både de som har hatt sak oppe for nemnda, og de som ikke har fremmet sak.

Tabell 5.6 viser hvordan kommuner og fagteam responderte på ett sett påstander om nemndas virkemåte og innretning.

Tabell 5.6 *Er du enig eller uenig i følgende påstander? Prosent (antall i parentes). Kommuner øverst (fet skrift), fagteam under. Total N 148 kommuner, 16 fagteam.*

	Ja	Nei	Vet ikke/ Ikke aktuelt
Nemndas sammensetning gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde	<b>50 (74)</b>	<b>3 (5)</b>	<b>47 (69)</b>
	75 (12)	6 (1)	19 (3)
Nemnda har tilstrekkelig kompetanse til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde	<b>39 (58)</b>	<b>5 (7)</b>	<b>56 (83)</b>
	56 (9)	6 (1)	38 (6)
Nemndas innretning gjør den egnet til å gi veiledning i tvister mellom stat og kommune	<b>49 (72)</b>	<b>3 (5)</b>	<b>48 (70)</b>
	75 (12)	6 (1)	19 (3)
Nemndas innretning gjør den egnet til å gi retningslinjer for kommunens/fagteamets barnevernstjeneste mer generelt	<b>32 (46)</b>	<b>11 (16)</b>	<b>58 (84)</b>
	69 (11)	19 (3)	13 (2)

Det første som er verdt å merke seg av tabellen er at fagteamene generelt har mer kunnskap om de ulike aspektene ved nemnda enn det kommunene har. Et annet funn er at det er få (både blant kommuner og fagteam) som sier seg uenig i nemndas sammensetning, innretning og kompetanse slik det spørres om her. Det er derimot slik at om lag halvparten av kommunene ikke har kjennskap til disse aspektene ved

nemnda. De aller fleste av de som *har* tatt stilling til dette stiller seg positive. Både kommunene og fagteamene mener at nemndas sammensetning og kompetanse gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde. De mener også at nemndas innretning gjør den egnet til å gi veiledning i tvister mellom stat og kommune, og retningslinjer for kommunenes og fagteamenes barneverntjeneste mer generelt. Det som likevel kan problematiseres er hvordan de har tolket svarkategorien ”vet ikke/ikke aktuelt”. Én mulighet er at spørsmålene i denne bolken av spørreskjemaet av kommunene har blitt oppfattet som for kompliserte til å gi svar på. Det bygger opp under argumentasjonen om at kommunene har et større behov for økt kunnskap om nemnda. En annen mulighet er at respondentene har tolket spørsmålet som en vurdering av medlemmenes juridiske kompetanse, fremfor en vurdering av hvorvidt andre typer kompetanse og fagpersoner burde vært representert i nemnda. Fra de kvalitative intervjuene vet vi at informantene i liten grad ser seg i stand til å vurdere medlemmenes juridiske kompetanse, noe som igjen kan forklare hvorfor så mange krysser av for «vet ikke/ikke aktuelt».

Tabell 5.7 *Bør ordningen utvides? Sett kryss ved alle aktuelle alternativ. Prosent (antall i parentes)*

	Kommuner	Fagteam
Ja, ordningen bør bestå som i dag	38 (57)	56 (9)
Ja, ordningen bør utvides	11 (16)	38 (6)
Vet ikke/ikke relevant	50 (74)	6 (1)
Nei, ordningen bør avvikles	1 (2)	0 (0)
Total N	149	16

Ett av spørsmålene vi ønsker svar på i denne evalueringen er om ordningen med tvisteløsningsnemnd bør avvikles eller videreføres i samme eller endret form. Kommunene og fagteamene ble derfor stilt spørsmål om hvorvidt ordningen burde bestå som i dag, utvides eller avvikles (se Tabell 5.7). Naturlig nok svarer halvparten av kommunene også her at de ikke vet, eller ikke mener spørsmålet er relevant for dem. En kommune svarer sågar at den ikke hadde kunnskap om nemndas eksistens:

Jeg har vært barnevernleder i 2 år og har ikke hørt om nemnda, men har hatt flere saker med uenighet mellom Bufetat og kommune. Ved sterk uenighet, har 2 saker vært

drøftet med fylkesmannsembetet, men de har ikke fortalt at slik nemnd finnes.

Nesten fire av ti mener ordningen bør bestå som i dag, mens om lag en av ti mener ordningen bør utvides. Kun to av kommunene mener ordningen bør avvikles. Det tyder på at kommunene som kjenner til nemnda opplever den som et nyttig verktøy. Enkelte av kommunene etterlyser et mer barnevernfaglig fokus. En kommune uttaler at ordningen: ”Bør også omfatte uenighet innenfor barnevernlovens område.” Andre kommuner presiserer at det finnes et behov for barnevernfaglig kompetanse blant nemndas medlemmer.

Det MÅ være også et fagkyndig medlem i tvisteløsningsnemnda som er egnet til å vurdere hvorvidt barnets problemer knytter seg til helse eller omsorgssvikt.

Nemndas sammensetning støtter seg mye til juridisk kompetanse. I de saker det er så stor uenighet at en sak med fordel kunne vært ført for slik nemnd bør barnevernfaglig kompetanse tillegges større vekt.

Til forskjell fra kommunene er det kun ett av fagteamene som ikke har tatt stilling til hvorvidt ordningen bør utvides. Resten er positiv til nemnda. Over halvparten mener at den bør bestå uforandret, mens om lag 40 prosent mener at ordningen bør utvides. Ingen mener ordningen bør avvikles. Igjen ser vi at fagteamene har mer kjennskap til nemnda. De viser også større vilje til å utvide ordningen.

Kommunene og fagteamene som oppgav at ordningen burde utvides ble bedt om å spesifisere på hvilken måte. Resultatene følger av Tabell 5.8

*Tabell 5.9.*

Tabell 5.8 Tabell 5.9 På hvilken måte bør ordningen utvides? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ). Prosent (antall i parentes)

	Kommuner	Fagteam
Avgjørelsene bør være bindende for partene	50 (8)	67 (4)
Det bør være mulig å fremme sak uten motpartens samtykke	75 (12)	83 (5)
Nemnda bør behandle saker som gjelder fordeling av ansvar innenfor barnevernloven	69 (11)	67 (4)
Nemnda bør behandle saker av avtalerettslig eller kontraktsrettslig karakter	6 (1)	0 (0)
Nemnda bør behandle alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern	69 (11)	50 (3)
Nemnda bør i større grad fungere som meklingsinstans for partene	19 (3)	17 (1)
Nemnda bør ha medlemmer med faglig kompetanse innen barnevern og/eller helse	75 (12)	100 (6)
Total	16	6

Her er det først viktig igjen å presisere at det er svært få av kommunene som mener at ordningen bør utvides. Kun én av ti mener tvisteløsningsordningen bør utvides fra slik den fungerer i dag. Om lag fire av ti fagteam mener det samme. Vi ser at blant kommunene og fagteamene som mener at ordningen bør utvides er de stort sett enige i hvilke endringer som bør foretas. Vi ser igjen at det etterlyses medlemmer med faglig kompetanse innen barnevern og/eller helse i nemnda. Mange mener også at det bør være mulig å fremme sak uten motpartens samtykke.

Det er også relativt stor oppslutning om at ordningen bør endres slik at nemndas mandat utvides til å behandle alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern, og ikke bare saker som gjelder uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunenes betalingsansvar etter andre lover. En del mener også at nemnda bør behandle saker som gjelder fordeling av ansvar innenfor barnevernloven.

Om lag halvparten av kommunene og fagteamene mener at avgjørelsene nemnda fatter bør være bindende for partene. Fra de kvalitative intervjuene vet vi imidlertid at dette ikke nødvendigvis innebærer et krav om at avgjørelsene skal være rettslig bindende. Selv om enkelte tar til orde for å gjøre avgjørelsene bindende i rettslig forstand (Intervju

nemndsmedlem 18.03.13), er inntrykket fra de kvalitative intervjuene at påstanden om at avgjørelsene bør være bindende like gjerne kan tolkes som et uttrykk for en moralsk forpliktelse for partene til å rette seg etter nemndas avgjørelser. For at ordningen skal fungere, må partene rette seg etter dem. Oppfatningen er, med andre ord, at det å gå til nemnda innebærer en moralsk forpliktelse for partene som er uavhengig av en eventuell rettslig forpliktelse. En av kommunene spesifiserer hvordan de oppfatter utfordringene med det å måtte forholde seg til rådgivende avgjørelser:

Erfaringer fra rådgivende utvalg som skal behandle tvister mellom bydelenes førstelinje og statlig nivå, er bare nyttig for å få saken belyst - men inneholder ikke et tilstrekkelig mandat til å avklare saken. Den ene part kan faktisk velge å ikke forholde seg til rådet - og da er en like langt.

Det at nemndas avgjørelse ikke binder partene sees derfor av enkelte som et hinder for å få til en reell løsning på tvisten. Det er lite oppslutning rundt spørsmålet om at nemnda i større grad bør fungere som meklingsinstans for partene eller behandle saker av avtalerettslig eller kontraktsrettslig karakter. I de kvalitative intervjuene så vi at partene i liten grad var innstilt på å bruke nemnda som meklingsinstans. Det synes å være en utbredt oppfatning av at mulighetene for dialog og meklings stort sett er uttømt før sakene bringes inn for nemnda. Selv om partene vektlegger at tvister i størst mulig grad bør løses gjennom dialog og forhandlinger, mener de altså ikke at nemnda bør spille en slik rolle. Oppfatningen synes dermed å være at tvisteløsningsordningen gir partene mulighet til å få plassert konflikten og til å løse konflikten i tilfeller hvor den ikke kan løses gjennom dialog mellom partene.

Hovedtendensen som observeres her er imidlertid at svært mange av kommunene ikke har nok kunnskap om nemnda til å kunne vurdere hvorvidt den bør endres eller ikke. De fleste som har kjennskap til nemnda mener at den bør bestå som i dag.

Her kan vi imidlertid spekulere i om spørreskjemadesignet kan ha hatt betydning for resultatene for kommunenes del. Fordi påstandene i Tabell 5.8 og Tabell 5.9 ble vurdert som relative kompliserte å ta stilling til ble kun kommunene (og fagteamene) som mente at ordningen burde utvides eksponert for dem. Det kan tenkes at kommunene som var tilfreds med ordningen eller var usikre på hvordan den burde utformes også kunne hatt synspunkter på en eventuell utvidelse.

### 5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi kartlagt kommunenes og fagteamenes oppfatninger og kunnskap om nemnda mer generelt. De aller fleste kommunene har ikke fremmet sak for nemnda. Noen få har imidlertid vurdert om de skal fremme sak. Nesten samtlige av fagteamene har enten hatt oppe sak for nemnda eller i hvert fall vurdert det. Grunnen til at sakene allikevel ikke ble fremmet er i de fleste tilfeller at partene selv kom fram til en løsning, selv om enkelte vurderte saken til å falle utenfor nemndas mandat. Årsaken til at de aller fleste kommunene ikke har vurdert å fremme sak er at de ikke har vært involvert i tvister som er aktuelle for behandling i nemnda. Ingen, hverken kommune eller fagteam, ser det som mer hensiktsmessig å få behandlet sak i rettsapparatet.

En forutsetning for at nemndas uttalelser skal skape presedens for fremtidige tvister er at kommunalt og statlig barnevern har kjennskap til avgjørelsene som er blitt tatt tidligere. Et av hovedfunnene i dette kapitlet er at det eksisterer en asymmetri mellom kommuner og fagteamene når det kommer til kunnskap om nemnda. Mens fagteamene har god kjennskap til nemnda og dens avgjørelser oppgir under halvparten av kommunene at de kjenner til dette. De aller fleste kommunene som kjenner til nemndas tidligere avgjørelser oppfatter disse som rådgivende, i konkrete tvister eller for virksomheten generelt. Samtlige av fagteamene mener avgjørelsene er rådgivende for dem.

Utfordringen ligger dermed ikke i at kommunene ikke ser på tidligere avgjørelser som rådgivende, men snarere i at de ikke kjenner til nemndas beslutninger. Her kan en mulighet for å oppfylle intensjonene om at avgjørelsene skal skape presedens være å sette fokus på å spre informasjon om nemnda og deres tidligere uttalelser slik at den også når kommunene som har lite kjennskap til nemnda.

Et sentralt spørsmål i denne evalueringen er om ordningen bør videreføres, og da i hvilken form. Det er kun halvparten av kommunene som har en konkret mening om dette. Av kommunene som kjenner til nemnda, mener de fleste at den bør bestå som i dag. Én av ti kommuner mener at ordningen bør utvides. Det tyder på at de som kjenner til ordningen opplever den som et nyttig verktøy. Fagteamene på sin side viser større vilje til å utvide ordningen. Rett over halvparten mener nemnda bør bestå som i dag, mens om lag fire av ti synes ordningen bør utvides.

Blant kommunene og fagteamene som mener at ordningen bør utvides etterlyses det i størst grad at nemnda bør inkludere medlemmer med faglig kompetanse innen barnevern og/eller helse. Mange mener også at det bør være mulig å fremme sak uten motpartens samtykke. Det er dessuten relativt høy oppslutning om at mandatet bør utvides til å behandle alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern, for eksempel saker som gjelder fordeling av ansvar innenfor barnevernloven. Hovedinntrykket er imidlertid at svært mange av kommunene ikke har nok kunnskap om nemnda til å kunne vurdere hvorvidt den bør endres. De fleste som har kjennskap til nemnda mener at den bør bestå som i dag.

---

## 6 Oppsummerende diskusjon

Begrunnelsen for opprettelsen av Barnevernets tvisteløsningsnemnd var delte: For det første å bidra til å løse konkrete tvister om kostnadsdelingen i gråsonesaker, og, for det andre, å senke konfliktnivået i samhandlingen mellom Bufetat og kommune. Evalueringen har sett på hvorvidt og hvordan nemnda kan sies å oppfylle målsettingene. For å diskutere samsvaret mellom intensjoner og praksis, har vi sett på hvordan kommuner, fagteam og andre relevante aktører vurderer nemndas mandat, sammensetting, virkemåte og avgjørelser. Vi har også sett på hvilke effekter nemndas avgjørelser har hatt for den konkrete tvisten, for partenes virksomhet ut over tvisten, og for kommuner og fagteam mer generelt. I dette kapitlet oppsummerer vi funnene, og setter dem inn i en bredere kontekst. Vi vil også diskutere noen konkrete anbefalinger til justeringer i nemndas mandat, sammensetning og virkeområde.

### 6.1 Bidrar nemnda til å løse den konkrete tvisten?

Data fra spørreundersøkelsen og fra de kvalitative intervjuene gir grunnlag for å fastslå at nemnda bidrar til å løse konkrete tvister innenfor sitt mandat. Dette betyr ikke at partene alltid er enige i de avgjørelser som nemnda fatter eller de begrunnelser nemnda gir for avgjørelsene. I de fleste sakene ser vi likevel at partene velger å rette seg etter avgjørelsene. Når partene velger å bringe tvisten inn for nemnda opplever de at det ligger en forpliktelse i dette, at begge parter bør rette seg etter nemndas vedtak.

Kun to kommuner oppgir at de ikke har fulgt nemndas vedtak. En av disse har tatt ut stevning i saken. Dette er saker som nemnda finner at til dels faller utenfor dens virkeområde, hvor tvisten dreier seg om Bufetats plikt til å fremskaffe tiltak og om de avtaler som er inngått mellom partene.



Gjennomgangen av nemndas avgjørelser viser at det er flere eksempler på tvister som nemnda må avvise eller som den ikke kan løse fullt ut. Disse sakene reiser spørsmål om nemndas mandat bør utvides. Her er det delte meninger. Nemndas leder åpner for at nemndas mandat bør utvides noe, slik at den blant annet kan ta stilling til hensiktsmessigheten av de tiltak som er iverksatt eller hvorvidt Bufetat eller kommunen bør finne et alternativt tiltak. De av nemndas øvrige medlemmer som vi har snakket med mener imidlertid at en utvidelse av mandatet fort kan føre til at ordningen eser ut og at det blir uklart hvilke tvister nemnda kan og bør ta stilling til. Bufdir har en lignende holdning. Kun et fåtall av kommuner og fagteam mener at ordningen bør utvides. Blant de som tar til orde for en utviding av ordningen er det imidlertid et flertall som mener at nemnda bør behandle alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern.

Som vi har sett står spørsmålet om statens bistandsplikt i en særstilling. Nemnda har tolket sitt mandat dit hen at den ikke skal ta stilling til bistandsplikten eller hvorvidt et tiltak er egnet gitt barnets diagnoser og andre forhold, men at det er den faktiske plasseringen som skal ligge til grunn for nemndas vedtak. Det er åpenbart urimelig at staten kan unndra seg betalingsansvar ved ikke å bidra til den plasseringen som er vedtatt i Fylkesnemnda. Våre data viser da også at når tvisten har sitt utspring i Bufetats manglende etterlevelse av bistandsplikten så kan uenigheten mellom stat og kommune ikke løses med utgangspunkt i den faktiske plasseringen. Tvert i mot viser denne undersøkelsen at det nettopp er i slike tilfeller at nemndas avgjørelser ikke bidrar til en avklaring. Mot denne bakgrunn bør nemndas mandat utvides slik at den også kan ta stilling til spørsmål knyttet til bistandsplikten.

Et annet spørsmål som bør vurderes er hvordan nemnda bør forholde seg til tidligere inngåtte avtaler mellom Bufetat og kommune. De senere årene har Bufetat strammet inn sin praksis, og er mindre villig til å ta på seg eller opprettholde ikke-lovpålagte forpliktelser. På sikt kan denne innstrammingen bidra til en klarere praktisering av regelverket, og dermed til mindre konflikt i samhandlingen mellom stat og kommune. Men innstrammingen kan også medføre at tvistene øker, for eksempel fordi tidligere inngåtte avtaler blir fraveket eller praksis på noen områder er blitt strammet inn. Tvisteløsningsnemnda tar ikke stilling til gyldigheten av slike avtaler i sine vurderinger med den begrunnelse at avtalerettslige spørsmål faller utenfor mandatet. Nemndas medlemmer gir samtidig uttrykk for at de ikke ønsker at mandatet utvides til også gjelde spørsmål av avtalerettslig karakter. I tilfeller hvor avtalene står

sentralt i spørsmålet om oppgave- og ansvarsfordeling kan det oppleves som urimelig at disse ikke tas i betraktning i kostnadsdelingen. Det bør derfor vurderes om avtalerettslige spørsmål i enkelte tilfeller bør inkluderes i nemndas mandat.

Samlet sett tyder funnene fra undersøkelsen på at det er et behov for en konfliktløsningsmekanisme som er mer omfattende enn hva dagens tvisteløsningsordning kan tilby. For det første fordi grensesnittet mellom barnevern og helse skaper en rekke utfordringer i samhandlingen mellom kommune og stat, som nemnda ikke fullt ut kan løse. Det gjelder blant annet forholdet til spesialisthelsetjenesten, men også spørsmålet om hva helse- og omsorgstjenesten kan tilby de barna det her er snakk om. For det andre fordi det også på andre områder oppstår konflikter mellom statlig og kommunalt barnevern. Det kan dreie seg om enkelte hjemmebaserte tiltak i regi av Bufetat, kostnader knyttet til fosterhjem, avslag på institusjonsplassering og så videre. Utover at statens bistandsplikt bør inkluderes i nemndas mandat er det ikke gitt at dagens ordning bør utvides. Men, mulighetene for en mer omfattende ordning eller et alternativ til dagens ordning bør utredes.

## 6.2 Har nemndas avgjørelser effekt ut over den konkrete tvisten?

En rekke betingelser må være oppfylt for at nemndas avgjørelser skal få effekt ut over den konkrete tvisten. For det første må det statlige og kommunale barnevernet være kjent med nemnda og dens avgjørelser. For det andre må nemndas avgjørelser være av en slik karakter at de er egnet til å skape presedens, og til sist må nemnda ha oppslutning i stat og kommune.

Når det gjelder hvor kjent nemnda og nemndas avgjørelser er, ser vi at det fremdeles er et langt lerret å bleke. Mens fagteamene i stor grad oppgir at de kjenner til nemnda og holder seg oppdatert om avgjørelsene, ser vi at kjennskapen til nemnda er langt mindre i kommunene. Det kan dermed synes som om det er behov for mer aktivt og systematisk informasjonsarbeid overfor kommunene.

De kommunene som kjenner til nemnda og dens avgjørelser oppgir imidlertid at den kan gi føringer for virksomheten. Både blant fagteam og i kommunene er det et flertall som sier at avgjørelsene er rådgivende for virksomhetene generelt. Et flertall av fagteamene og en stor andel av

kommunene oppgir også at nemndas avgjørelser er rådgivende i konkrete tvister.

Fra Bufdirs side er det en klar oppfatning av at nemnda har bidratt til en klargjøring av regelverket, og dermed også til en mer entydig praksis både i stat og kommune. Mens kommunene i økende grad forholder seg til betalingsrundskrivet, har effekten for Bufetat vært å sikre en mer enhetlig forvaltningspraksis over hele landet.

Når det gjelder spørsmålet om nemndas avgjørelser er egnet til å skape presedens, ser vi at det har vært en nedgang i antall saker som bringes inn for nemnda. Denne nedgangen kan tyde på at nemnda har bidratt til en klargjøring av regelverket. Det at flere kommuner og fagteam oppgir at de bruker nemndas avgjørelser for å få råd i konkrete tvister tyder også på at nemndas avgjørelser er egnet til å skape presedens. Her er det imidlertid verdt å merke seg at informantene skiller mellom nemndas mer prinsipielle avgjørelser og avgjørelsene om kostnadsdeling, som gjerne har innslag av mer pragmatiske betraktninger. Jo mer pragmatiske avgjørelsene blir, jo mindre oppfatter informantene dem som egnet til å legge føringer på egen virksomhet og på samhandlingen mellom stat og kommune.

### 6.3 Nemndas legitimitet

Spørsmålet om nemndas oppslutning handler til syvende og sist om dens legitimitet. Tre begreper kan strukturere diskusjonen av nemndas legitimitet (jf. Beetham, 1991):

- Legalitet, det at en regel eller ordning skal være utformet og vedtatt i henhold til substansielle og/eller prosedurale lovkrav.
- Gyldighet, det vil si at en regel eller ordning kan rettferdiggjøres eller begrunnes i tråd med gjeldende oppfatninger av hva som er rett, godt eller rettferdig
- Samtykke, det at den som er bundet av loven gir sin tilslutning til den og etterlever den i praksis

Våre undersøkelser gir inntrykk av at det er stor oppslutning om tvisteløsningsordningen, både i stat og kommune. At partene i all hovedsak retter seg etter nemndas avgjørelser, og at avgjørelsene i stor grad oppfattes som rådgivende også ut over den konkrete tvisten, kan tolkes som et uttrykk for samtykke. Det vil si at stat og kommune

gjennom å bringe saker inn for nemnda, rette seg etter avgjørelsene, og holde seg oppdatert om avgjørelsene mer generelt gir sin tilslutning til ordningen.

Når det gjelder spørsmålet om gyldighet er bildet noe mer sammensatt. Hovedinntrykket fra surveyen og fra de kvalitative intervjuene er at informantene gir sin tilslutning til tvisteløsningsordningen som metode, og at de verdsetter eksistensen av en slik konfliktløsnings-mekanisme. Samtidig gir flere av informantene fra kommunene uttrykk for at det er en manglende likeverdighet i relasjonen mellom stat og kommune, og at tvisteløsningsnemnda ikke har lyktes i å rette opp i dette. Enkelte av informantene frykter også at tvisteløsningsordningen kan være prosessdrivende, slik at den skaper konflikter heller enn å løse dem. Våre undersøkelser tyder imidlertid ikke på at dette er tilfelle. Det har vært en klar nedgang i antallet saker som bringes inn for nemnda, og inntrykket er snarere at nemnda har bidratt til å senke konfliktnivået hva gjelder gråsonesaker. Til sist, det er enkelte som setter spørsmålstegn ved rimeligheten av at nemnda ikke kan ta stilling til spesialisthelsetjenestens ansvar.

Når det gjelder ordningens legalitet er det flere som stiller spørsmål ved det rettslige grunnlaget nemnda baserer sine avgjørelser på. I stat og kommune, så vel som blant nemndas medlemmer, er det en oppfatning av at gråsoneproblematikken burde lovreguleres i større grad. I dag bygger avgjørelsene i stor grad på betalings-rundskrivet, uten at man har en fast forankring i lov og forskrift. Dette er uheldig fordi betalingsrundskrivet ikke bare er en tolkning av barnevernlovens bestemmelser om betalingsansvar mellom stat og kommune, det er en tolkning som er gjort av en av partene i de sakene som er oppe til behandling i tvisteløsningsnemnda. Et alternativ kan være at ansvars- og oppgavefordelingen nedfelles i forskrift; et annet alternativ er at betalingsansvaret nedfelles i en avtale mellom staten og kommunene (representert ved KS).

## 6.4 Kan nemnda bidra til større likeverdighet mellom stat og kommune

Å etablere et mer likeverdig partnerskap mellom stat og kommune vil til dels kreve radikale strukturelle endringer i organiseringen av barnevernområdet (Myrvold et al. 2011), og spørsmålet om hvordan man

kan sikre større grad av likeverdighet kan dermed ikke besvares i sin helhet innenfor denne evalueringens begrensede mandat.

Spørsmålet er likevel om det kan gjøres større eller mindre justeringen i tvisteløsningsordningen som kan bidra til større grad av likeverdighet mellom stat og kommune. Vi har allerede vært inne på ett tiltak, nemlig en utvidelse av mandatet til også å inkludere tvister knyttet til statens bistandsplikt. Et annet tiltak som kan vurderes er å tillate at saker fremmes for nemnda uten samtykke fra begge parter. En kilde til kommunenes opplevelse av å være den svake part er at det er Bufetats privilegium å nekte å betale. Når Bufetat også kan unnlate å samtykke til at sak fremmes for nemnda, kan dette bidra til å forsterke kommunenes opplevelse av avmakt. Et forslag kan da være å utvide ordningen slik at nemnda kan behandle saker også der partene ikke er enige om å fremme sak.

En slik utvidelse er imidlertid ikke uproblematisk. Tvisteløsningsordningen er ikke bindende for partene. Som vi har sett opplever partene likevel uttalelsene som bindende, og begrunner dette med at når de har valgt å fremme sak for nemnda så må de også rette seg etter dens avgjørelser. Dersom det åpnes for at sak kan fremmes uten motparts samtykke vil det være en risiko for at avgjørelsene betraktes som mindre bindende. Blant de kommuner og fagteam som ønsker en utvidelse av ordningen er det et klart flertall som gir uttrykk for at det bør åpnes for at sak kan fremmes uten motparts samtykke. Samtidig er det så å si ingen som svarer at de ikke har kunnet fremme sak fordi motpart ikke har samtykket. Før en utvidelse bør en derfor nøye vurdere om det er behov for en slik utvidelse, og hvilken effekt en slik utvidelse kan ha for partenes tilbøyelighet til å føye seg etter nemndas vedtak.

Intervjuene tyder også på at nemndas manglende barnevernfaglige kompetanse oppleves å stå i veien for økt likeverdighet mellom partene. Kommunene peker på at nemnda i liten grad synes å forstå eller vektlegge de barnevernfaglige vurderingene som den kommunale barneverntjenesten har gjort, noe som gir inntrykk av at helsefaglige argument tillegges større vekt enn de barnevernfaglige argumentene selv når det foreligger et vedtak i Fylkesnemnda. Fordi det kun er Bufetat som er i posisjon til å nekte å betale for et tiltak forsterker dette opplevelsen av manglende likeverdighet fra kommunenes side. Et alternativ kan være å tilføre barnevernfaglig kompetanse til kommunene; et annet er å pålegge tvisteløsningsnemnda å forholde seg til de vedtak som er fattet i Fylkesnemnda.

## 6.5 Forslag til justeringer i ordningen

Evalueringen viser at tvisteløsningsordningen stort sett har fungert etter intensjonene. Den har gitt partene mulighet til en forenklet behandling av gråsonetvister, og den har til en viss grad bidratt til en klargjøring av regelverket og til en mer enhetlig praksis i stat og kommune. Det betyr ikke at den løser eller er egnet til å løse alle typer tvister mellom stat og kommune, noe gjennomgangen av nemndas avgjørelser også viser. Det bør derfor vurderes om det er behov for en utvidelse av ordningen, eventuelt om det også bør opprettes andre konfliktløsningsmekanismer på barnevernområdet.

Når det gjelder mer konkrete anbefalinger til endringer i ordningen, vil vi trekke fram følgende:

- En gjennomgang av lovverket. Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune bør i større grad lovreguleres, slik at nemndas avgjørelser kan forankres i lov og forskrift heller enn i betalingsrundskrivet. Det kan også være hensiktsmessig å se på om barnevernloven i større grad kan samordnes med lovgivningen på helseområdet.
- Alternativt kan ansvars- og oppgavefordelingen reguleres i en avtale mellom partene. Her vil man imidlertid måtte ta stilling til hvem som skal og kan avtale på vegne av kommunene, eventuelt om kommunene bør inngå avtaler med Bufetat/fagteam hver for seg eller i samarbeid med andre kommuner. En bør også ta høyde for at prosessen med å fremforhandle avtalene kan kreve mye tid og ressurser, og det vil være et avveiningsspørsmål hvorvidt dette er en hensiktsmessig bruk av barnevernets allerede begrensede ressurser.
- Statens bistandsplikt bør inngå som et element i vurderingen av ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Det er åpenbart urimelig at den ene parten kan unngå betalingsansvar ved å unnlate å oppfylle sine forpliktelser etter loven. Det bør også vurderes om spørsmål av avtalerettslig karakter i enkelte tilfeller bør innlemmes i ordningen.
- Begge parter må forholde seg til de vedtak som fattes i Fylkesnemnda, og tvisteløsningsnemnda bør ikke ha anledning til å sette Fylkesnemndas vedtak til side.

- Nemndas sammensetning bør utvides slik at behovet for fagkyndighet ivaretas. Flere av de problemstillingene nemnda skal ta stilling til er av en slik karakter at det kan være hensiktsmessig med både helsefaglig og barnevernfaglig kompetanse i nemnda. Fra flere hold blir det stilt spørsmål ved nemndas kompetanse til å vurdere de medisinske og barnevernfaglige aspektene i tvistene. Således vil en utvidelse av nemnda kunne bidra til å øke avgjørelsens legitimitet.
- Nemndas uttalelser bør være fylldigere. Særlig fra kommunene etterlyses det bedre begrunnelser for nemndas avgjørelser, men også fra statlig hold blir det fremholdt at uttalelsene i noen tilfeller kan oppleves som litt for knappe. Avgjørelsene vil da også være mer informative for kommuner og fagteam som ikke har vært part i saken.
- Mer systematisk informasjonsarbeid overfor kommunene. Mange kommuner har lite kunnskap om nemnda og om nemndas avgjørelser. Mens Bufetat driver systematisk arbeid for å informere fagteamene om nemnda, har kommunene få eller ingen arenaer for slikt arbeid. Det viser seg da også at kommunene sett under ett har mindre kunnskap om tvisteløsningsordningen enn hva fagteamene har.

---

## Litteratur

- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.
- BLD. 2007. *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter - berunder om betalingsordninger i barnevernet*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo, and Hilde H. Zeiner. 2012. *Kommunal organisering 2012*. Oslo: NIBR.
- Bufetat. 2010. *Retningslinjer for fagteamenes arbeid i Bufetat*. Oslo: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Bufetat. 2011. *Årsrapport 2011*. Oslo.
- ECON. 2007. *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern - vurdering av utvalgte problemstillinger. Rapport 2007-033*. Oslo: ECON.
- Gautun, Heidi. 2009. *Det nye barnevernbyråkratiet: en studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Oslo: Fafo.
- Gautun, Heidi. 2010. *Det nye barnevernbyråkratiet: en kartlegging av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet, 2*. Oslo: Fafo.
- HOD, and KS. 2013. "Vedlegg til avtale om nasjonal tvisteløsningsnemnd for helse- og omsorgssektoren mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS - 20.03.2013."
- Indset, Marthe, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith, and Hilde H. Zeiner. 2012. "Likeverdighet mellom stat og kommunesektor." Oslo: NIBR/Telemarksforskning
- KS, and BLD. 2008. "Utvikling av barnevernsområdet. Samarbeidsavtale mellom KS og BLD (2008-2010)."
- Myrvold, Trine Monica et al. 2011. *Den vanskelige samhandlingen: evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*. Oslo: NIBR.
- Nguyên-Duy, Iris, Eivind Smith, and Harald Baldersheim. 2009. "Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune."




Sverdrup, Sidsel. 2002. *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforl.

# Vedlegg 1

## Spørreskjema

### Spørreskjema: Kommuner



1. Hvordan er barnevernstjenesten i din kommune organisert?

Kommunen er med i et vertskommunesamarbeid, og er leder/vertskommune ( s 2)

Kommunen er med i et vertskommunesamarbeid, men er ikke leder/vertskommune (avslutt undersøkelsen)

Kommunen er ikke med i et vertskommunesamarbeid (s 2)

[Side 1](#)  
[Side 2](#)

2. Har din kommune vært part i en eller flere saker for Barnevernets tvisteløsningsnemnd?

Ja (s 3)

Nei (s 5)

[Side 2](#)  
[Side 3](#)

3. Hvor mange saker har kommunen fremmet for barnevernets tvisteløsningsnemnd?

4. Hvem tok initiativ til å fremme sak for barnevernets tvisteløsningsnemnd? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

Kommunen

Fagteam

Begge

5. Hva var grunnen til at partene valgte å fremme sak for nemnda? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

Partene hadde behov for en avklaring av en konkret tvist

Partene har liten erfaring med denne typen saker, og ønsket å få den vurdert av en nøytral instans

Saken er typisk for tvister mellom partene, og partene ønsket en prinsipiell avklaring fra nemnda

Nemnda har bedre kompetanse enn domstolene i slike saker

Det krever mindre ressurser å fremme sak for nemnda enn for domstolen

Annet, vennligst spesifiser under:

6. Hva ble utfallet at saken(e)? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

Kommunen fikk medhold

- Fagteamet fikk medhold
- Nemnda foretok en skjønnsmessig fordeling av ansvaret
- Deler av saken ble avvist
- Saken ble avvist i sin helhet
- Saken er ikke ferdigbehandlet

Side 3

Side 4

7. Hvordan enig/uenig er du i følgende påstander om nemndas behandling av din kommunes sak(er)?

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Nemnda tolker sitt mandat for snevert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nemnda går ut over sitt mandat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nemnda opptrådte som et uavhengig organ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nemnda behandlet partene som likeverdige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partene fikk god anledning til å fremføre sine argumenter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faktum i saken var tilstrekkelig opplyst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saken ble behandlet innen rimelig tid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alt i alt er kommunen fornøyd med nemndas behandling av saken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Hvor enig/uenig er du i følgende påstander om nemndas avgjørelse(r)?

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke
Avgjørelsen bidro til å løse den aktuelle konflikten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen gir veiledning i behandlingen av lignende saker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen er tilstrekkelig begrunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen er upartisk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen bygger på korrekt tolkning av lovgrunnlag	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen vil gjøre samarbeidet mellom partene vanskeligere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen kan bidra til bedre samarbeidsklima mellom partene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avgjørelsen bygger på korrekt tolkning av fakta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Har partene fulgt nemndas avgjørelse(r)?

Ja

Vet ikke/ikke relevant

Nei, vennligst spesifiser hvorfor i feltet under:

10. Har partene endret praksis som følge av nemndas avgjørelse?

Ja (gå til spørsmål 11) (s 9)

Nei (s 9)

Vet ikke/ikke relevant (s 9)

11. Vennligst spesifiser på hvilken måte avgjørelsen har fått betydning for partenes praksis:

[Side 4](#)  
[Side 5](#)

3. Har kommunen vurdert å fremme sak for nemnda?

Ja (s 6)

Nei (s 7)

[Side 5](#)  
[Side 6](#)

4. Hvorfor ble ikke saken fremmet? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

Kommunen fikk ikke motpartens samtykke til å fremme saken

Saken ble vurdert å falle utenfor nemndas mandat

Partene kom selv fram til en løsning

Partene ønsker å få prøvet saken i rettsapparatet

Vet ikke/ikke relevant

Annet, vennligst spesifiser:

5. Har kommunen kjennskap til nemndas avgjørelser?

- Ja (s 8)
- Nei (s 9)
- Vet ikke/ikke relevant (s 9)

[Side 6](#)

Side 7

5. Hva er årsaken til at kommunen ikke har vurdert å fremme sak for nemnda? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

- Har ikke kjennskap til nemnda
- Kommunen har ikke vært involvert i tvister som er aktuelle for behandling i nemnda
- Eventuelle tvister er blitt løst gjennom forhandling med motpart
- Kommunen ser det som mer hensiktsmessig å få saker behandlet i rettsapparatet
- Vet ikke/ikke aktuelt
- Annet, vennligst spesifiser:

6. Har kommunen kjennskap til nemndas avgjørelser?

- Ja (s 8)
- Nei (s 9)
- Vet ikke/ikke relevant (s 9)

[Side 7](#)

Side 8

7. Er nemndas avgjørelser rådgivende for din kommune?

- Ja, i konkrete tvister
- Ja, for virksomheten mer generelt
- Nei

[Side 8](#)

Side 9

Barnevernets tvisteløsningsnemnd skal gi rådgivende uttalelser ved uenighet om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens ansvar etter andre lover. Lederen skal være dommer. De 6 øvrige medlemmene skal ha juridisk kompetanse. I hver sak nedsettes nemnda med leder og ett medlem fra gruppen som er oppnevnt av BLD og ett medlem som er oppnevnt etter forslag fra KS. Partenes skriftlige fremstillinger danner grunnlaget for nemndas behandling av tvisten.

12. Er du enig eller uenig i følgende påstander?

Ja    Nei    Vet ikke/ikke relevant

- Nemndas sammensetning gjør den egnet til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde
- Nemnda har tilstrekkelig kompetanse til å fatte avgjørelser innenfor sitt virkeområde
- Nemndas innretning gjør den egnet til å gi veiledning i tvister mellom stat og kommune
- Nemndas innretning gjør den egnet til å gi retningslinjer for kommunens barnevernstjeneste mer generelt

13. Bør ordningen med tvisteløsningsnemnd opprettholdes?

- Ja, ordningen bør bestå som i dag (avslutt undersøkelsen)
- Ja, ordningen bør utvides (s 10)
- Vet ikke/ikke relevant (avslutt undersøkelsen)
- Nei, ordningen bør avvikles, vennligst spesifiser: (avslutt undersøkelsen)

Side 9

Side 10

14. På hvilken måte bør ordningen utvides? (sett kryss ved alle aktuelle alternativ)

- Avgjørelsene bør være bindende for partene
- Det bør være mulig å fremme sak uten motpartens samtykke
- Nemnda bør behandle saker som gjelder fordeling av ansvar innenfor barnevernloven
- Nemnda bør behandle saker av avtalerettslig eller kontraktsrettslig karakter
- Nemnda bør behandle alle typer tvister mellom statlig og kommunalt barnevern
- Nemnda bør i større grad fungere som meklingsinstans for partene
- Nemnda bør ha medlemmer med faglig kompetanse innen barnevern og/eller helse
- Annet, vennligst spesifiser: