

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
23/00451-2

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
29. september 2023

Barneombudets svar på høring NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

Barneombudet mener det er behov for omfattende tiltak for kunne opprettholde dagens generalistkommunesystem. Vi har ikke tatt stilling til om staten bør innføre oppgavedifferensiering, eller overføre oppgaver til staten. Vi ser likevel ikke bort fra at dette er tiltak som kan bli nødvendige i fremtiden dersom utfordringene utvalget beskriver ikke løses.

Barneombudet oppfordrer departementet til å ha et tydelig barnerettighetsperspektiv i det videre arbeidet med å følge opp utredningen. I dette høringssvaret går vi nærmere inn på:

- Statlige og kommunale myndigheter må ivareta hensynet til barnets beste, og gjennomføre barnerettighetsvurderinger i all tiltaks- og politikktutforming.
- Utfordringer i oppfyllelsen av barns rettigheter i kommunene, og eksempler på områder som ikke i tilstrekkelig grad er belyst i utredningen.
- Behov for omfattende tiltak for at generalistkommunesystemet skal kunne opprettholdes og Barneombudets innspill til hvilke hensyn som må tas.
- Omfanget av kommunens ansvar og oppgaver, og nødvendigheten av barnerettighetsvurderinger.

Barnets beste må være et grunnleggende hensyn i det nasjonale styringssystemet

Det nasjonale styringssystemet har stor betydning for barn i Norge. Barn er en særlig sårbar gruppe og er avhengige av voksne for å få ivaretatt behovene sine. Historiske erfaringer viser at hensynet til barn ofte blir oversett i offentlige beslutningsprosesser. Grunnloven og FNs barnekonvensjon stiller derfor krav til at deres rettigheter blir ivaretatt ved politikktutforming.

FNs barnekonvensjon regulerer barns grunnleggende rettigheter og legger grunnlaget for å sikre barn gode oppvekstvilkår og optimal utvikling. Konvensjonen gjelder som norsk lov og forplikter

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

både staten og kommunene. FNs barnekomites generelle kommentarer og merknader til Norge gir føringer for myndighetenes arbeid med å implementere konvensjonen.¹

Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonens artikkel 3 bestemmer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som berører barn. FNs barnekomite har anbefalt at Norge styrker sin innsats for å sikre at prinsippet blir innarbeidet og anvendt konsekvent i alle lovgivningsprosesser og i all politikktutforming som har innvirkning på barn.² Myndighetene må vise hvordan barns interesser har blitt undersøkt og vurdert, og hvilken vekt de blir tillagt.³

Videre følger det av barnekonvensjonen artikkel 4 at staten har plikt til å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å oppfylle forpliktelsene etter konvensjonen.

FNs barnekomite understreker at det å sikre at hensynet til barnets beste ivaretas og at rettighetene i konvensjonen blir respektert, krever en kontinuerlig prosess av konsekvensvurderinger for å vurdere virkningen av planlagte tiltak, og konsekvensevalueringer for å vurdere effekten av igangsatte tiltak.⁴

Barneombudet oppfordrer til at barnerettighetsvurderinger innarbeides i statens politikk- og tiltaksutforming, herunder i styringen av kommunene. En barnerettighetsvurdering er en strukturert vurdering av barnets beste som kartlegger hvilke konsekvenser tiltak vil ha for barns rettigheter. Dette vil for eksempel være viktig i vurderingen av hvilket forvaltningsnivå som skal ha ansvar for ulike velferdsoppgaver og ved valg av styringsverktøy. En barnerettighetsvurdering gir nødvendig kunnskap slik at barnets beste er grundig vurdert før beslutning fattes, og bidrar til bærekraftige beslutninger for både barn og for samfunnet som helhet. På våre nettsider skriver vi mer om [hvordan gjennomføre en barnerettighetsvurdering](#).

De første stegene i en barnerettighetsvurdering innebærer å undersøke hvilke av barns rettigheter som vil bli berørt av eventuelle tiltak, for senere kunne vurdere hvordan de kan ivaretas. Rettighetene i barnekonvensjonen legger grunnlag for å sikre barn best mulig oppvekstvilkår, og gir dermed et godt utgangspunkt for en barnerettighetsvurdering.

Det er positivt at utvalget har forsøkt å kartlegge lovoppfyllelsen i kommunene, og foreslår tiltak for at de bedre skal lykkes i arbeidet. Dette gir et viktig bidrag til en barnerettighetsvurdering. I det videre arbeidet er det behov for et tydeligere barneperspektiv og en helhetlig og konkret vurdering av forholdet til barns rettigheter.

Nedenfor går vi nærmere inn på utvalgets vurderinger og forslag, og forhold som er relevante i en barnerettighetsvurdering.

¹ Se for eksempel FNs barnekomite generell kommentar nr. 5 (2003), Generelle tiltak til gjennomføring av Konvensjonen om barnets rettigheter, som vi kommer nærmere inn på i dette høringssvaret.

² Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018

³ FNs barnekomite generell kommentar nr. 14 pkt. 6

⁴ FNs barnekomite generell kommentar nr. 5 avsnitt E

Store utfordringer i oppfyllelsen av barns rettigheter i kommunene.

Generalistkommuneutvalget konkluderer i sin utredning med at det er store variasjoner i lovoppfyllelsen og at mange kommuner har utfordringer med å oppfylle lovkravene.

Utfordringene utvalget beskriver samsvarer med Barneombudets erfaringer. Vi erfarer at det er store variasjoner i hvor godt barns rettigheter blir oppfylt, og at en av årsakene er mangel på kompetanse og kapasitet i tjenestene. Basert på dette mener vi at mange barn i utsatte livssituasjoner ikke får oppfylt sine rettigheter.

FNs barnekomite har siden barnekonvensjonen ble ratifisert av Norge, uttrykt bekymring for at det er store regionale forskjeller i kvaliteten i den hjelpen som gis til barn i Norge. Komiteen har anbefalt at myndighetene undersøker forekomsten av regionale forskjeller og treffer tiltak for å sikre barn lik tilgang på velferdsytelser uavhengig av bosted.⁵

Barneombudet er bekymret for om utfordringene på enkelte områder er større enn utvalget beskriver, særlig når det gjelder tjenester til utsatte barn og unge. Dette kan få betydning for hvilke tiltak som er nødvendige. Utvalget har kun i begrenset grad funnet indikatorer som gjør det mulig å vurdere kvaliteten i tjenestene og om barn faktisk får oppfylt rettighetene sine. Enkelte områder som berører barn, er også helt utelatt.

For å bidra til at departementet i det videre arbeidet har et tilstrekkelig situasjonsbilde har vi nedenfor tatt med noen eksempler, som vi mener tydeliggjør utfordringene med å ivareta barns rettigheter. Dette er ikke ment å være utfyllende, men for å illustrere områder med store utfordringer, og hvor det er behov for mer dekkende indikatorer.

Vi anbefaler departementet å se på merknader til Norge fra FN's barnekomite og andre internasjonale organer. Disse gir en indikator på oppfyllelsen av menneskerettighetene. Det samme gjør supplerende rapporter fra sivilt samfunn. Barneombudets supplerende rapport fra 2017 og innspill til saklisten i den pågående rapporteringen ligger på [våre nettsider](#).

Barns rett til utdanning - barnehage og skole

Barnekonvensjonen artikkel 28 og 29 gir alle barn rett på en tilrettelagt utdanning som skal bidra til å utvikle barnets fulle potensial. Utvalget har i liten grad funnet indikatorer som sier noe om barn får utbytte av opplæringen, og om kravene til tilpasset opplæring og spesialundervisning blir oppfylt. Lovkrav om kompetanse og bemanning i barnehage og skole sier lite om kvaliteten i tilbudet til de mest utsatte barna. Det finnes ikke krav til bemanning i PP-tjenesten, eller konkrete krav til kompetansen til den som gjennomfører spesialundervisningen. Det er alvorlig at vi dermed ser ut til å stå uten gode indikatorer på om barna i de mest sårbare situasjonene får utbytte av opplæringen.

⁵ Concluding observation: Norway (UN doc. CRC/C/15/Add. 23 of 25 April 1994) (avsn. 24), Concluding observations: Norway (UN doc. CRC/C/15/Add. 126 of 28 June 2000) (avsn. 15 og 17), Concluding observations: Norway (UN doc. CRC/C/15/Add. 263 of 21 September (2005) (avsn. 15), Concluding observations (UN doc. (CRC/C/NOR/C/4 (2010) (avsn. 10 og 11) og Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsn. 5).

Det er dokumentert at det er store mangler i tilbudet til barna med behov for særskilt tilrettelegging i skolen. Det knytter seg til mangel på kompetanse, lavt læringsutbytte og mangel på kapasitet i PP-tjenesten.⁶ En ny undersøkelse gjort for Utdanningsdirektoratet viser at det er store utfordringer med regelverksetterlevelse, blant annet på tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø.⁷

Manglende oppfyllelse av retten til utdanning har vært gjenstand for kritikk fra flere internasjonale komiteer. Både barnekomiteen og CRPD-komiteen har anbefalt Norge å sikre at den tilpassede opplæringen blir bedre og at barn med funksjonsnedsettelse får opplæring av kvalifiserte fagfolk.⁸ ØSK-komiteen har uttrykt bekymring for stor regional variasjon i kvaliteten på utdanningen, og at det særlig er behov for tiltak knyttet til de nordlige fylkene.⁹

Barns rett til en trygg oppvekst – barnevern

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, 6, 19 og 20 gir barn rett til en trygg oppvekst og beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Den kommunale barneverntjenesten er delegert ansvaret for en viktig velferdstjeneste med kompleks og krevende myndighetsutøvelse.

Barneombudet har over tid vært bekymret for tilstanden i norsk barnevern. Tilsyn og rapporter fra Helsetilsynet og statsforvalterne viser store utfordringer i kommunenes arbeid.¹⁰ Det samme har vi sett i våre rapporter, for eksempel «De tror vi er Shitkids» og «Blod er ikke alltid tykkere enn vann».¹¹ Forskning og statistikk viser en stor og uønsket variasjon mellom barneverntjenestene.¹² I Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) spørreundersøkelse til kommunene oppgir kommunedirektører og ordførere at barnevern er det området som gir størst utfordringer knyttet til kommunenes tjenesteyting.¹³ Til tross for store utfordringer i det kommunale barnevernet, har staten gjennom den nylig innførte barnevernsreformen delegert et enda større ansvar til kommunene.

Barns rett til helse

Barn har rett til en best mulig helse og utvikling etter barnekonvensjonen artikkel 24 og 6. Utvalget har i begrenset grad kunne vurdere om barns rett til helsehjelp blir oppfylt. De skriver at det er «krevende, for ikke å si umulig» å måle om en kommune tilfredsstiller kravet om å sørge for nødvendig helsehjelp, og at en rekke indikatorer er utelukket pga. dårlig datakvalitet. Barneombudet er enig i dette. Samtidig vil vi peke på at det finnes omfattende dokumentasjon på at det er store mangler i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

⁶ Barneombudet (2017): «Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen», Meld. St. 6 (2019-2020): «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», Kunnskapsdepartementet; Andrews, T.M. og Hustad, B.C. (2022): «Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?», Nordlandsforskning

⁷ Proba (2023) Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven, Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet

⁸ FNs barnekomité (2018): Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6 (avsnitt 23 d og e) FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019): Concluding Observations: Norway», CRPD/C/NOR/CO/1 (avsnitt 37 og 38);

⁹ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter Concluding Observations Norway: (6. mars 2020) avsnitt 44 og 45

¹⁰ Se for eksempel landsomfattende tilsyn i 2020 og 2021 med barnevernets undersøkelser

¹¹ Se <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner-og-rapporter>

¹² NOU 2023:7 punkt 24.4.2

¹³ Funn fra NIMs spørreundersøkelse - Norges institusjon for menneskerettigheter (nhri.no)

Utvalget har i liten grad vurdert om kommunene oppfylder ansvaret for å tilby psykisk helsehjelp. Flere rapporter peker imidlertid på at stor geografisk variasjon i tilbudet fører til at mange barn ikke får hjelpen de trenger.¹⁴ Statens undersøkelseskomisjon har konkludert med at det utgjør en pasientrisiko når lovgiver åpner for slik variasjon.¹⁵ Barnekomiteen har pekt på psykisk helse som et av fem områder som krever hastetiltak, og anbefalt at Norge setter av nok ressurser.¹⁶

Indikatorer på at kommunene har knyttet til seg psykolog og helsesykepleier sier, som utvalget skriver, lite om kommunen har tilstrekkelig fagfolk til å møte behovet. Tilbakemeldinger vi får fra kommunene tyder på at psykologene ofte ikke blir brukt i tilbudet til barn.¹⁷ Til SINTEF svarer 76 prosent av kommunene at de ser behov for mer psykologkompetanse i tjenester til barn.¹⁸ Selv om normtallet for helsesykepleiere kan være oppfylt har tjenesten ofte for lite kapasitet til å være tilgjengelig for barna som trenger den.¹⁹

Forskjellene i tilbudet til barn med funksjonsnedsettelse fører til at mange ikke får hjelpen de trenger.²⁰ Både barnekomiteen og CRPD-komiteen har anbefalt at Norge styrker innsatsen.²¹ Forskjellene kan skyldes lite tilgjengelig regelverk, mangel på kompetanse, skjønnspregede vilkår og økonomiske prioriteringer.²² Riksrevisjonen peker på at det er viktig å undersøke hvorfor det er så store forskjeller, og finne tiltak som gir et mer likeverdig tjenestetilbud.²³

Det er avdekket omfattende svikt i tilbudet til barn på avlastningsinstitusjoner og barneboliger, og store utfordringer i tilbudet til en økende gruppe barn som trenger omfattende pleie i hjemmet.²⁴ Kommunedirektører og ordførere oppgir at institusjonsbasert og hjemmebasert helse- og omsorg er blant de områder som gir de største utfordringene knyttet til kommunenes tjenesteyting.²⁵ Krav om Individuell plan er et eksempel på at lovoppfyllelse ikke indikerer kvalitet. Utvalget viser til relativt høy lovoppfyllelse på området, men undersøkelser viser at tilbudet fungerer dårlig.²⁶

¹⁴ Barneombudet (2022): «Hvem skal jeg snakke med nå? Psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene»; Riksrevisjonen (2021): «Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester»

¹⁵ Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (2020): «Ungdom med avklart tilstand. Samhandling mellom kommunale tjenester og mellom kommunale tjenester og BUP»,

¹⁶ FNs barnekomité (2018): Concluding observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6 (avsnitt 5, 25, 26)

¹⁷ Barneombudet (2022): «Hvem skal jeg snakke med nå? Psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene»,

¹⁸ SINTEF (2022) Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene

¹⁹ Barneombudet (2022): «Hvem skal jeg snakke med nå? Psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene»; Barneombudet (2023) Hvordan styrke laget rundt barn og unge?

²⁰ Se f.eks. NOU 2016: 17 På lik linje; NOU 2021:11 Selvstyrt er velstyrt; Riksrevisjonen (2021): Dokument 3:15 (2020–2021), «Riksrevisjonens undersøkelse av helse og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse»; NOU 2023: 13 På høy tid— Realisering av funksjonshindredes rettigheter

²¹ FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019): Concluding observations: Norway», CRPD/C/NOR/CO/1 (avsnitt 5e og 6e); FNs barnekomité (2018): Concluding Observations: Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6 (avsnitt 5 og 23f)

²² Riksrevisjonen (2021): Dokument 3:15 (2020–2021), «Riksrevisjonens undersøkelse av helse og omsorgstjenester til barn med funksjonsnedsettelse», Stortinget

²³ ibid.

²⁴ NOU 2016: 17 På lik linje; Helsetilsynet, Landsomfattende tilsyn 2022–2023 med med barne- og avlastningsboliger; OsloMet/Forskning.no (2023): Alvorlig syke og døende barn blir ikke fulgt opp godt nok

²⁵ Funn fra NIMs spørreundersøkelse - Norges institusjon for menneskerettigheter (nhri.no)

²⁶ Se f.eks. NTNU (2023) Bedre tjenester til barn og unge med sammensatte behov?

Sosiale tjenester

FNs barnekonvensjon artikkel 26 og 27, og Grunnloven § 104 tredje ledd, gir barn rett til sosial trygghet og en økonomisk levestandard som fremmer deres utvikling. Sosiale tjenester er en sentral velferdsoppgave for kommunene. I underkant av 111 000 barn i Norge vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, og en fjerdedel av sosialhjelpsmottagerne forsørger barn. Utvalget har imidlertid ikke vurdert hvordan kommunene oppfyller lovkravene til sosiale tjenester, på grunn av mangel på treffende indikatorer.

Manglende kartlegging av barns behov når foreldre søker økonomisk stønad, og at barn ikke får et samordnet tjenestetilbud, ble identifisert som de områdene med høyest risiko for svikt i Helsetilsynets risikovurdering av sosiale tjenester i NAV. Brudd på barns rettigheter i sosialtjenesten har funnet sted over lang tid. I Helsetilsynets landsomfattende tilsyn i 2012 ble det påvist lovbrudd i 88 prosent av kommunene, og i pågående tilsyn viser foreløpige funn lovbrudd i 37 av 42 kommuner. Sett hen til at kommunens ansvar omfatter tjenester til barnefamilier som ofte befinner seg i svært sårbare livssituasjoner, er manglende lovoppfyllelse på dette området alvorlig.

Rus og kriminalitet

Retten til helse etter artikkel 24 og retten til å bli beskyttet mot narkotika etter artikkel 33, forutsetter at barn har tilgang på forebyggende- og skadereduserende tiltak der de bor. Forebygging av kriminalitet og utenforskap er en sentral oppgave for kommunene.

Utvalget viser til to indikatorer på lovkrav til kommunenes ansvar for å forebygge og behandle rusproblemer og/eller psykiske lidelser. Indikatorene gir lite informasjon om kvaliteten i tjenestene og hvorvidt bredden i kommunenes tiltaksapparat dekker barnas behov.

Dagens kunnskapsgrunnlag tilsier at mange kommuner ikke oppfyller barns rettigheter på disse områdene. Kun halvparten av kommunene har oppsøkende tjenester rettet mot barn og unge²⁷, og nærmere 40 prosent av kommunene oppgir at deres behandlingstilbud til unge med samtidige psykiske plager og rusproblemer ikke er godt nok²⁸. Videre rapporterer 1 av 5 kommuner at de ikke har tiltak til ungdom som strever med rusproblematikk. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) anbefaler i sin rapport «Rus og menneskerettigheter» at myndighetene må sikre et reelt behandlingstilbud til barn og unge med samtidige psykiske lidelser og rusproblemer, slik det følger av barnekonvensjonen.²⁹

Det stilles få krav til hvilke tilbud og tjenester kommunene bør ha for å forebygge og behandle rusutfordringer hos ungdom. Barneombudet har foreslått at det bør stilles krav til at kommunene skal ha oppsøkende tjenester rettet mot barn og unge, og til hvilket tilbud kommuner og helseforetak skal ha tilgjengelig for unge med rusutfordringer.³⁰

²⁷ Sintef (2022): «Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2022»,

²⁸ Riksrevisjonen (2021): «Riksrevisjonens undersøkelse av psykiske helsetjenester»

²⁹ NIM (2022): «Rus og menneskerettigheter»

³⁰ Barneombudets innspill til regjeringens arbeid med forebygging- og behandlingsreformen på rusfeltet, <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/innspill-til-forebyggings-og-behandlingsreformen-pa-rusfeltet>

Kriminalitet og straff

Innføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i 2014 var viktig for å oppfylle kravene i barnekonvensjonen om at fengsel kun skal brukes som siste utvei, og at straff rettet mot ungdom skal ta sikte på å gi hjelp, støtte, utdanning og bidra til reintegrering. Barn som begår kriminalitet, har etter barnekonvensjonen artikkel 40 rett til tiltak og tjenester som fremmer reintegrering i samfunnet. Disse straffereaksjonene skiller seg fra tradisjonell straff ved at kommunale tjenester som skole, barnevern og helsetjenester har ansvar for innholdet i straffegjennomføringen.

Utvalget har utelatt indikatorer som sier noe om hvordan kommunene innretter og organiserer sitt kriminalitetsforebyggende arbeid. Barneombudet erfarer at mange kommuner mangler gode tilbud til unge lovbyggere, og at kommunens ansvar ikke er synliggjort i regelverket og styringen av tjenestene.³¹ Nordlandsforskning sin følgeevaluering viser stor variasjon i hvilke tiltak som er tilgjengelige og som kan inngå i straffereaksjonene.³² Store ulikheter i innholdet gjør at unge lovbyggere rundt om i landet ikke har like muligheter til å ta tak i bakenforliggende årsaker, og komme seg ut av en negativ utvikling.

Det er nødvendig med tiltak dersom generalistkommunesystemet skal opprettholdes

Utvalget understreker at det er behov for flere tiltak for at generalistkommunesystemet skal kunne opprettholdes. Barneombudet er enig i dette. Den store variasjonen i oppfyllelsen av barns rettigheter er alvorlig, og ikke forenelig med Norges internasjonale forpliktelser.

FNs barnekomite påpeker ovenfor statene at desentralisering og overdragelse av myndighet, ikke reduserer statens ansvar for å oppfylle barns rettigheter. Komiteen understreker at staten under alle omstendigheter er ansvarlig for å sikre full gjennomføring av konvensjonen i alle regioner. Staten må forsikre seg om at lokale myndigheter har de finansielle, menneskelige og andre ressurser som trengs for effektivt gjennomføre konvensjonen, og at det finnes garantier som sikrer at desentralisering ikke fører til forskjellsbehandling.³³

I sin generelle kommentar om implementering av barnekonvensjonen anbefaler FNs barnekomite at det utvikles en helhetlig nasjonal strategi for barn, basert på rammeverket i konvensjonen. De påpeker at planen må inneholde reelle og oppnåelige målsettinger, og mekanismer for overvåking og kontinuerlig evaluering.³⁴

Barneombudet mener, i likhet med utvalget, at større kommuner og mer interkommunalt samarbeid er viktig for å kunne opprettholde generalistkommunesystemet. Dette vil bidra til at kommunene får tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet, som vi anser er de mest sentrale utfordringene i dag. Vi er samtidig usikre på om utvalgets forslag er tilstrekkelige, særlig dersom utfordringene er større enn det utvalget har dokumentert. Mange tiltak, som

³¹ Se for eksempel Barneombudets innspill fra Barneombudet til stortingsmeldingen om ungdomskriminalitet, barneombudet.no

³² Nordlandsforskning (2019): «Mellom straff og hjelp»

³³ FNs barnekomite generell kommentar nr. 5 (2003) Punkt C

³⁴ FNs barnekomite generell kommentar nr. 5 (2003) Punkt A

kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid, er allerede forsøkt og/eller praktisert, uten at det har løst utfordringene.

Vi vil peke på at det er behov for flere statlige virkemidler for å sikre at tjenester til barn og unge blir prioritert i kommunen. I våre møter med oppvekstsektoren i kommunene ser vi at det er delte meninger om hvilken type styring som er mest hensiktsmessig, men at det er enighet om at det er behov for virkemidler for å styre prioriteringene i kommunene. Enkelte peker på behovet for øremerking av midler og regelstyring, mens andre på behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag og støtte til kvalitetsutvikling. Sistnevnte opplever vi det er stor enighet om.³⁵

Dersom utvalgets tiltak ikke lar seg gjennomføre mener vi staten må vurdere andre virkemidler, som å pålegge kommunene enkelte tiltak eller flytte ansvaret for enkelte oppgaver til større kommuner eller staten.

Nedenfor går vi nærmere inn på noen hensyn myndighetene bør ta i videre styring av kommunene, og hvilke krav barnekonvensjonen stiller til implementeringen av barns rettigheter.

Barnerettighetsvurderinger må innarbeides i all politikk- og tiltaksutforming

Innledningsvis i dette høringssvaret anbefaler vi at nasjonale myndigheter gjennomfører barnerettighetsvurderinger i sin politikk- og tiltaksutforming, og i styringen av kommunene. Grunnloven og barnekonvensjonen stiller imidlertid også krav til kommunale beslutningsprosesser, og kommuneloven gir kommunedirektøren en plikt til å sørge for at saker som skal legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.³⁶ Barneombudet anbefaler derfor at staten jobber aktivt for at barnerettighetsvurderinger også innarbeides i kommunens politikk- og tiltaksutforming.

Mangelfulle konsekvensvurderinger, og evalueringer, kan føre til store negative konsekvenser for barn og uheldig bruk av samfunnets ressurser. Gjennom barnerettighetsvurderinger sikrer kommunen at hensynet til alle barn i kommunen blir ivaretatt, og til at kommunens politikktutforming blir mest mulig bærekraftig. Siden rettighetene i barnekonvensjonen ikke følger forvaltningens sektorinndeling, vil det også bidra til at konsekvensene blir vurdert på tvers av sektor.

Barns deltagelse i politikk- og tiltaksutforming

FNs barnekonvensjon artikkel 12 gir barn og unge rett til å bli hørt i politikk- og tiltaksutforming, både på kommunalt og statlig nivå. Å sikre at barns synspunkter er en del av beslutningsgrunnlaget er også en del av en barnerettighetsvurdering.

Barnekomiteen understreker betydningen av barns deltagelse i politiske prosesser og i arbeidet med å gjennomføre barnekonvensjonen. Komiteen påpeker at barns synspunkter vil tilføre relevante perspektiver og erfaringer som bør tas med når myndighetene utformer og evaluerer lovgivning, politiske programmer og tiltak. Deltagelse skal ikke forstås som noe forbigående, men

³⁵ Barneombudet (2023) Hvordan styrke laget rundt barn og unge?; Barneombudet (2022): «Hvem skal jeg snakke med nå? Psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene»

³⁶ jf. § 13-1 tredje ledd

en aktiv utveksling av synspunkter om utviklingen av politikk- og tiltaksutforming i alle sammenhenger som er relevante for barns liv.³⁷ Dette krever regelmessige og kontinuerlige tiltak.³⁸

Barneombudet mener at kunnskap fra barn og unge vil være helt nødvendig for å utvikle tjenester som ivaretar barns behov og rettigheter. Både statlige og kommunale myndigheter har et ansvar for å sikre barns medvirkning i sine prosesser. Vi ser imidlertid et stort behov for at nasjonale myndigheter tar et større ansvar for dette arbeidet, og har derfor anbefalt at regjeringen etablerer et kompetansesenter for barns medvirkning.³⁹ En slikt senter vil blant annet kunne samle eksisterende kunnskap fra barn og unge og sikre at offentlige aktører får tilstrekkelig kunnskap om hvordan de kan gjennomføre medvirkning i egne prosesser.

Behov for kunnskap og indikatorer på oppfyllelsen av barns rettigheter

For å vurdere behovet for statlig styring må staten ha kunnskap om hvordan kommunene ivaretar ansvaret de er delegert, og systemer for å følge med på utviklingen.

FNs barnekomite understreker at myndighetene må utvikle indikatorer i forhold til alle rettigheter i konvensjonen og samle inn data som gjør det mulig å oppdage ulikheter i oppfyllelsen.⁴⁰ I den periodiske rapporteringen til barnekomiteen blir Norge bedt om å oppgi statistikk og informasjon som et grunnlag for å evaluere gjennomføringen av konvensjonen.

Barneombudet mener det er problematisk at det bare i begrenset grad finnes datagrunnlag og indikatorer for om barns behov og rettigheter blir oppfylt. Indikatorene utvalget har brukt gir kun kunnskap om svært avgrensede områder, og gir i liten grad inntrykk av om barn får tjenester av god kvalitet.

Utvalget peker på at de har hatt store utfordringer med å måle lovoppfyllelsen. De viser til at lovkrav som beror på skjønnsmessige vurderinger er vanskelige å operasjonalisere, mens konkrete krav til innsats og prosess sier lite om kvalitet.

Barneombudet anbefaler at myndighetene i størst mulig grad utformer regelverk og indikatorer slik at tjenestene måles på om innsatsen virker. Gode indikatorer må suppleres med systemer for å innhente kunnskap om oppfyllelsen av barns rettigheter, også fra barn og unge selv. Staten bør ha kunnskap om hvordan oppvekstsektoren ser ut i alle landets kommuner, og hvilken kompetanse og ressurser de har til rådighet for å oppfylle ansvaret sitt.

Kvalitetsindikatorer kan være hensiktsmessige på flere områder enn i dag. Disse bør være kunnskapsbaserte og gi veiledning til hva som kjennetegner virksomme tiltak for eksempel på god psykisk helsehjelp, god spesialundervisning og forsvarlige barneverntjenester. Det bør tilstrebes å finne indikatorer på resultat og effekt. Dette kan bidra til en mer hensiktsmessig styringsform og redusere behovet for unødvendig detaljstyring.

³⁷ FN's barnekomite generell kommentar nr. 12 (2012) Del III

³⁸ FN's barnekomite, generell kommentar nr. 5 (2003) Avsnitt 12

³⁹ Se innspill til regjeringen på barneombudet.no: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/barneombudet-ber-regjeringen-etablere-et-kompetansesenter-for-barn-og-unges-medvirkning>

⁴⁰ FN's barnekomite, generell kommentar nr. 5 (2003) Punkt F

Balansert statlig styring for å sikre oppfyllelsen av barns rettigheter

Utvalget mener at økt statlig styring binder opp kommunenes kapasitet og mulighet til å prioritere og tilpasse tjenestene til lokale forhold, og gjør det mindre attraktivt å engasjere seg i lokalpolitikken fordi det begrenser lokalpolitikeres handlingsfrihet.

Barneombudet er enig i at det er viktig at kommunene har rom til å gjøre gode lokale prioriteringer, og at det er uheldig dersom statlig styring kommer i veien for dette. Vår erfaring er at barn og unge har behov for fleksible tjenester som kan tilpasse seg deres behov, og at statlig styring kan sette rammer som hindrer tjenestene å gi barn god hjelp.

Det er imidlertid viktig å se på hvilken type statlig styring som hindrer kommunene å tilby tjenester av god kvalitet, og hvilken styring som er nødvendig. Det kan være hensiktsmessig å redusere krav på områder uten stor velferdsmessig risiko, men behov for mer detaljert styring på områder der lovbrudd kan ha store negative menneskelige konsekvenser. Det ligger også et stort potensial i å sørge for en mer samordnet statlig styring.

Barneombudet mener at tydelig og detaljert styring på en del områder trolig vil være nødvendig og hensiktsmessig for å sikre at barns rettigheter blir ivaretatt. Vi ser en rekke eksempler på at det svikter i tilbud som ikke er underlagt tilstrekkelig kontroll, eller at et uklart lovverk og ansvarsområde ikke gir tjenestene nødvendig veiledning og at barns rettigheter derfor ikke blir oppfylt.

Barneombudet opplever ikke et like negativt syn på statlig styring, som utvalget beskriver. Gjennom våre møter med ansatte og ledere i ulike kommunale tjenester, forteller mange at et tydelig regelverk ofte er nødvendig for at tjenestene skal kunne ivareta ansvaret sitt og gi barn og unge hjelpen de trenger. Barn og deres foreldre forteller på sin side at de er avhengige av tydelige lovkrav å støtte seg på for at barnet skal få riktig hjelp.

Et eksempel er tilbudet om psykisk helsehjelp i kommunene, der den store variasjonen i kvalitet blant annet forklares med at kommunens ansvar er lite definert i lovverket.⁴¹ I Helsedirektoratets innsiktsarbeid var en gjennomgående tilbakemelding fra brukere, fagfolk i kommuner og helseforetak var at det er behov for avklaringer og tydeligere nasjonale føringer.⁴²

Barneombudet har forståelse for at krav til rapportering og kontroll medfører en belastning for kommunene, og er enig i at uhensiktsmessige kontrollkrav må begrenses. Samtidig er det viktig å minne om at dette er en nødvendig mekanisme for å sikre barns rettsikkerhet. Tilsyn og kontroll spiller en avgjørende rolle i å påpeke svakheter i tjenestene. Som utvalget har vist er det få indikatorer og lovkrav som fanger opp kvaliteten i tjenestene som gis. Uten tilsyn og kontroll hadde vi ikke hatt kunnskap om for eksempel tilstanden i norsk barnevern, eller manglende oppfyllelse av barns rett til spesialundervisning.

⁴¹ Barneombudet (2021) Hvem skal jeg snakke med nå? Rapport om psykisk helsehjelp til barn og unge i kommunene

⁴² Helsedirektoratet (2021) Psykisk helsearbeid for barn og unge. 8. Oppsummering og konklusjon.

Det er en risiko for at det kan få store negative konsekvenser for barn dersom staten svarer på manglende lovoppfyllelse med mindre styring. Vi kan ikke se at det foreligger et godt kunnskapsgrunnlag for at mindre styring vil bidra til bedre kvalitet. Det er bekymringsfullt dersom svaret på manglende oppfyllelse er å svekke kravene, fremfor å gjøre endringer i det statlige styringssystemet. Vi minner også om at mange kommuner lykkes godt innenfor dagens rammer, og mener i likhet med utvalget at det er viktig å identifisere og utnytte handlingsrommet bedre.

Et tydelig regelverk for skjønnsutøvelsen og en god faglig normering av tjenestene kan på sikt bidra til å redusere behovet for rapportering og kontroll med tjenestene. Dette vil også kunne bidra til å gi tjenesteutøver trygghet i myndighetsutøvelsen.

Barneombudet er enig med utvalget i at myndighetene må få oversikt over de samlede lovkravene til kommunene. En gjennomgang av kravene bør se på hvordan de statlige styringssignalene på oppvekstsektoren påvirker prioriteringene i kommunene, og potensiale for en mer harmonisert styring.

Hensynet til barn kan legitimere begrensinger i det lokale selvstyre

Barneombudet er glad for at utvalget understreker at statlig styring er nødvendig for å sikre innbyggernes rettigheter, og at reduksjon i kravene ikke må redusere kommunenes ansvar for å ivareta rettigheter og yte forsvarlige tjenester.

FNs barnekomite har i sine merknader til Norge gitt uttrykk for at planer eller tiltak for å øke lokale myndigheters selvstyre må ledsages av klare retningslinjer for å sikre at tjenestene er av like høy kvalitet overalt i staten.⁴³

Det kommunale selvstyret bygger på at innbyggerne skal styre gjennom lokale valg. Barns særlig sårbare stilling tilsier imidlertid at deres rettigheter må gis et særlig vern. Selv om de utgjør 20 prosent av befolkningen, kan de ikke påvirke politikken ved valg. Barn deltar sjelden på de arenaer der beslutninger blir tatt og er avhengige av voksne for å få ivaretatt sine rettigheter.

Som utvalget peker på, vil strammere kommuneøkonomi i fremtiden øke presset på kommunens prioriteringer. Barneombudet har stor tillit til at mange kommuner vil prioritere gode tjenester til barn og unge. Men vi ser også at barns interesser ofte viker i lokale prioriteringer og får lite oppmerksomhet i lokalpolitikken. Dette gjelder særlig tjenester til barn i utsatte situasjoner og barn som tilhører marginaliserte grupper.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at det kommunale selvstyret ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.⁴⁴ Behovet for å sikre barn likeverdige tjenester og ivareta deres rettigheter er nasjonale mål som etter forarbeidene til kommuneloven kan begrunne en slik begrensning. Det samme er målet om å bygge bærekraftige offentlige velferdsordninger og sikre den enkeltes rettsikkerhet ovenfor forvaltningen.⁴⁵

⁴³ Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 5).

⁴⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner § 2-2

⁴⁵ Prop. 46 L (2017- 2018). jf. Meld. St. 12 (2011-1012).

Kunnskapsbasert praksis

Utvalget foreslår at staten bør ta en mer aktiv rolle i å tilrettelegge for at kommunene kan løse oppgavene sine, blant annet ved å sørge for tilgjengelig kunnskapsgrunnlag. Barneombudet er enig i dette. Vi erfarer at det finnes mye forskning og god praksis, og mange norske kommuner som lykkes i å gi god hjelp til barn. Det gjennomføres mange piloter som bidrar til å belyse dette. Likevel ser vi at kunnskapen ikke blir videreført og implementert, og fremstår som lite samordnet.

For å sikre at samfunnets ressurser blir anvendt best mulig i fremtiden blir det viktig at myndighetene sørger for at kommunene har et godt kunnskapsgrunnlag for sine prioriteringer. Det er behov for å systematisere og samordne kunnskap på tvers av sektorene, og gi kommunene et oppdatert og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag..

Veiledning- og utviklingsstøtte

Barneombudet erfarer at det er stort behov for veiledning, kompetanse og utviklingsstøtte i kommunene. Et systemisert kunnskapsgrunnlag bør danne grunnlag for faglige råd, kvalitetsindikatorer, utviklingsstøtte og andre pedagogiske virkemidler.

Det finnes allerede en rekke veiledere og retningslinjer som beskriver god praksis. Barneombudet erfarer imidlertid at de ofte er lite kjent, fremstår som uoversiktlig og ikke blir brukt. Fremover mener vi statlige myndigheter i større grad må sørge for at de pedagogiske virkemidlene blir implementert. Dette krever at det settes av tilstrekkelig ressurser hos direktorater og statsforvaltere, at kommunene blir gjort kjent med innholdet, og at det gis tilskudd til lokal implementering og kompetanseheving ved behov. Som utvalget skriver krever det også at myndighetene har mer bevissthet om kommunenes forutsetninger, og mer ressurser og kapasitet i veiledningsapparatet.

Prioritere tilstrekkelige ressurser til arbeidet med barn og unge

Utvalget understreker at det er behov for å sikre stabile og tilstrekkelige ressurser til kommunene. Barneombudet er enig i dette. Vi ser at mangel på ressurser hindrer tjenestene i å ivareta barns behov, og at kommuneøkonomien blir avgjørende i lokale prioriteringer.

Det er viktig at myndighetene har oversikt over kapasiteten i kommunene og hva som kreves av ressurser for å sikre at barns rettigheter blir realisert i alle kommuner. FNs barnekomite anbefalte i 2018 at Norge i betydelig grad styrker innsatsen for å sikre at kommunene blir tildelt midlene de trenger for å oppfylle barns rettigheter. Komiteen ba Norge om å gjennomføre en omfattende vurdering av budsjettbehovene til barn, og tildele tilstrekkelige ressurser.⁴⁶

Utvalget understreker at kommunene må ha tilstrekkelig med frie inntekter. Barneombudet er enig i at det er viktig at kommunene har et økonomisk handlingsrom. Samtidig kan ulike former for øremerking av midler være mer effektivt, og noen ganger nødvendig, for å nå nasjonale mål. Barnekonvensjonen krever at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved

⁴⁶ Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 6).

fordeling av ressurser.⁴⁷ FNs barnekomite har anbefalt at kommunene tildeles øremerkede midler fremfor rammetilskudd for å sikre at midlene brukes til det tiltenkte formålet.⁴⁸

Utvalget fraråder bruk av bemanningsnormer. Barneombudet vil peke på at krav til bemanning kan være et godt virkemiddel for å sikre at tjenester til utsatte barn og unge prioriteres. Mange ansatte og ledere vi møter forteller at de ønsker seg tydelige krav til bemanning, fordi de erfarer at tjenestene i motsatt fall ikke blir prioritert. Vi ser, i likhet med utvalget, at bemanningsnormer kan føre til en uheldig skjevfordeling av ressurser, og mener derfor det er viktig å ha en helhetlig tilnærming ved bruk av bemanningsnormer. For å få til en god normering, trengs det også gode beregninger av hva som utgjør tilstrekkelig antall ansatte til å kunne utføre arbeidet, og at normene justeres ved endringer i samfunnet og oppgavene til tjenestene.

Et alternativ som kan bidra til forsvarlig bemanning er å utarbeide retningslinjer og krav til hvordan tjenestene skal beregne bemanning. Dette kan bidra til å øke bevisstheten og sikre mer forsvarlige vurderinger, uten å fastsette bestemte normtall. Barneombudet er også positive til at det utarbeides beregningsverktøy som kan tilpasses forholdene i den enkelte kommune, slik det er gjort for helsestasjon og skolehelsetjeneste.

Ansatte i kommunene må ha kunnskap om barns rettigheter

FNs barnekomite understreker at statene har en plikt til å sørge for opplæring og kompetanseheving for alle som arbeider for og med barn og skal bidra til å oppfylle barns rettigheter.⁴⁹

Barneombudet mener det er stort behov for økt kunnskap om barns rettigheter blant ansatte i kommunale tjenestene, og at dette vil bidra til bedre kvalitet i tjenestene. Nasjonal institusjon for menneskerettigheters (NIM) rapport viser for eksempel at det er svært varierende i hvilken grad de kjenner til barns rettigheter og bruker disse aktivt.⁵⁰ Også barns rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12 og Grunnlovens § 104 blir i varierende grad oppfylt.⁵¹ Kunnskap om disse rettighetene vil kunne øke graden av brukermedvirkning og igjen kunne heve kvaliteten på tjenesten for den enkelte bruker.

En oppfølgingsordning er en viktig garanti for å sikre barns rettigheter

FNs barnekomite understreker at statene må forsikre seg om at det finnes garantier som sikrer at desentralisering ikke fører til forskjellsbehandling.⁵² Barneombudet støtter utvalgets forslag om å utrede en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med særskilte og vedvarende utfordringer. Dette er slik vi ser det både hensiktsmessig og nødvendig for at generalistkommunesystemet kan videreføres. Vi er enig i at et kriterium for å bli omfattet av en slik ordning kan være manglende oppfyllelse av lovkrav som innebærer at rettsikkerhet til kommunenes innbyggere og tjenester til sårbare grupper ikke er forsvarlig ivaretatt.

⁴⁷ FNs barnekomite Generell kommentar nr. 14 (2003) s. 5

⁴⁸ Concluding observation on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, 4 July 2018 (avsnitt 6).

⁴⁹ FNs barnekomite Generell kommentar nr. 14 (2003) punkt H

⁵⁰ Nasjonal Institusjon for menneskerettigheter (NIM) «Kommuner og menneskerettigheter» 2021

⁵¹ Bufdir, «Å medvirke når barnevernet undersøker» 2020

⁵² FNs barnekomite Generell kommentar nr. 5 (2003) avsnitt 41

Kommunenes ansvar må stå i forhold til deres forutsetninger

Norge er et land med relativt stor grad av desentralisering, der kommunene har store ansvarsoppgaver og det kommunale selvstyre står sterkt. Barneombudet ser en tendens til at kommunene får flere oppgaver samtidig som behovene på mange områder blir mer spesialisert og sammensatt.

I Barneombudets rapport om psykiske helsetjenester i kommunen forteller ansatte i oppvekstsektoren at de opplever stadig flere statlige føringer som innebærer at de skal løse vanskeligere saker og få flere oppgaver, uten at tjenestene får bedre kapasitet. I sentrale tjenester som PP-tjenesten, skolehelsetjenesten og fastlegetjenesten meldes det om utilstrekkelig bemanning og manglende kapasitet til å utføre lovpålagte oppgaver.⁵³

Vi er glade for at også utvalget løfter dette frem, og vi vil fremheve at de understreker at kommunenes forutsetninger bør identifiseres og hensyntas bedre i styringen av kommunene. De skriver blant annet:

«Utvalget mener at staten må være tilbakeholden med å utvide kommunenes ansvar og oppgaver, uten en vurdering av om alle kommunene har tilstrekkelig tilgang på nødvendig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta oppgaveansvaret».

Barneombudet ser at det er et gjennomgående problem at konsekvensene for barn ofte ikke blir tilstrekkelig utredet før tiltak og reformer innføres. Mangel på slike barnerettighetsvurderinger kan være alvorlig for barna selv, ansatte i tjenestene og for samfunnet som helhet.

Et eksempel er barnevernsreformen. Til tross for at det gjennom tilsyn og rapporter er dokumentert store utfordringer i det kommunale barnevernet⁵⁴, har staten nylig delegert et større faglig og økonomisk ansvar til kommunen. En grundigere utredning ville etter vårt syn kartlagt flere utfordringer. For det første at reformen manglet en tverrsektoriell forankring. Reformens hovedmål er å styrke det forebyggende arbeidet og den tidlige innsatsen i kommunene. For å nå reformens mål må derfor andre sektorer levere sine tjenester, eksempelvis helse- og utdanningssektoren. En grundigere konsekvensutredning ville synliggjort denne type utfordringer, og bidratt til at andre sektorer i større grad kunne vært koblet på tidlig.

I tillegg var kommunereformen (sammenslåingen) en grunnleggende forutsetning for innføringen av barnevernsreformen.⁵⁵ Til tross for at kommunereformen for veldig mange kommuner ikke ble en realitet, valgte myndighetene å gå videre med reformen. Dette uten å vurdere hvilke konsekvenser det ville få at størrelsen på mange kommuner forble uendret.

Foreløpige evalueringer av reformen viser at det er svært ulikt hvordan kommunene har forberedt og innrettet seg i forkant av reformen, og at mange kommuner ikke har kommet godt nok i gang med omstillingsarbeidet. Evalueringen beskriver eksempelvis at: «En grunnleggende

⁵³ Barneombudet (2021) Hvem skal jeg snakke med nå?

⁵⁴ Se nærmere omtale av utfordringene på side 3-4 i høringsvaret

⁵⁵ Prop. 73 L (2016–2017), punkt 2.1

forutsetning for å lykkes med reformen er at de folkevalgte er villige til å prioritere barnevernet høyere enn i dag. (...) det er en risiko for at kommuner ikke evner å oppfylle intensjonene med reformen. Dersom kommunene ikke lykkes, kan barna få et dårligere tilbud enn de kunne fått og bli skadelidende.» Evalueringen viser videre til at «nesten ingen kommuner oppgir at de prioriterer barnevern betydelig høyere enn tidligere».⁵⁶ Videre viser tall fra fylkesnemndene og SSB en markant nedgang i barn som har tiltak fra barnevernet de senere år⁵⁷, noe som i verste fall kan skyldes at en større del av kostnaden for disse tiltakene nå skal dekkes av kommunene. Disse rapportene gir grunn til stor bekymring, og illustrerer viktigheten av at nasjonale myndigheter følger opp ansvaret som er delegert til kommunene.

Et annet eksempel er nedbyggingen av Statped, som ble satt i verk før kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er gjennomført i kommunene, og uten at tjenestenes kapasitet er styrket. Foreløpig evaluering viser at det er lite endring i kompetansen og praksisen i kommunene, at mangel på ressurser kan gjøre det vanskelig å følge opp tiltakene og at kompetanseløftets modell kan forsterke forskjeller mellom kommunene. Det er også en bekymring for at kommunene ikke blir gjort i stand til å overta oppgaver som Statped tidligere tok seg av.⁵⁸

En sentral målgruppe for kompetanseløftet er PP-tjenesten. Det er et kjent problem at PP-tjenesten i flere kommuner er underbemannet og at det er store kommunale forskjeller i tjenestenes kapasitet. Så mye som åtte av ti ledere i PP-tjenestene oppgir å ha for lav bemanning for å løse oppgavene sine.⁵⁹ Regjeringen påpekte selv før kompetanseløftet ble igangsatt at PP-tjenestenes kapasitet mange steder ser ut til å begrense deres mulighet til å være til stede i barnehager og skoler.⁶⁰ Tross denne kunnskapen finnes det ingen nasjonal og systematisk oversikt over ressursituasjonen i PP-tjenesten, og omleggingen av Statped medførte ingen styrking av kapasiteten i tjenesten.

Et siste eksempel er innføringen av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, der store deler av ansvaret og den økonomiske belastningen ved straffegjennomføringen ble flyttet fra kriminalomsorgen til kommunene. Ved disse straffereaksjonene skal ungdommen få oppfølging og tiltak knyttet til de utfordringene som ligger bak kriminaliteten. Innføringen av straffereaksjonene forutsatte at kommunene hadde relevante tiltak for å følge opp, for eksempel rusbruk, psykisk helse eller tiltak mot bruk av vold eller seksuallovbrudd. Ved innføringen ble det ikke tilstrekkelig utredet om kommunene hadde forutsetninger for å håndtere oppgaven, og endringene ble ikke tilstrekkelig implementert i regelverket eller i styringen av tjenestene. Mange kommuner var derfor også uforberedt på endringene og hva det ville kreve av dem. Dette har ført til at mange unge lovbrytere nå får et mangelfullt innhold i straffen idet det er store variasjoner i hvilke tiltak som finnes i kommunene. En vurdering av konsekvensene for barn og

⁵⁶ Menon Economics / NTNU Samfunnsforskning (2022), Evaluering av barnevernsreformen, Oppstartsmåling, s. 10

⁵⁷ Tallene gjelder både hjelpetiltak i hjemmet og flyttinger ut av hjemmet. Se ssb.no og bufdir.no

⁵⁸ Wendelborg, C., Gjerustad, C., Andrews, T., Casperesen, J. og Smedsrud, J. (2022): «Evaluering av Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis», NTNU Samfunnsforskning

⁵⁹ Andrews, T.M. og Hustad, B.C. (2022): «Bemanning i PP-tjenesten: Tilstrekkelig for å oppfylle tjenestens mandat?», Nordlandsforskning

⁶⁰ Meld. St. 6 (2019-2020): «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», Kunnskapsdepartementet

hva som er barnets beste ville synliggjort disse utfordringene, og skapt bevissthet om hva som måtte til for at reformen skulle lykkes.

Eksemplene viser at det kan ha alvorlige konsekvenser dersom staten gir oppgaver til kommunene som de ikke har forutsetninger for å løse. Fremover blir det viktig med systematisk bruk av barnerettighetsvurderinger, både i kommunale og statlige beslutningsprosesser. Som nevnt omfatter dette både konsekvensvurderinger av foreslåtte tiltak, og evalueringer av gjennomførte tiltak.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.