



Kunnskapsdepartementet

Saksbehandler, innvalgstelefon

Solveig Hansen, 62 55 11 36

## Høringssvar fra Fylkesmannen i Innlandet

### Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator)

#### Innledning

Fylkesmannen i Innlandet ser et klart behov for økt fokus på, og bedre tilrettelegging for, samarbeid og koordinering av velferdstjenester. Brukere må i større grad få «en dør inn» til hjelpeapparatet og oppleve at tjenesteyterne ser helheten og sammenhengen mellom brukernes ulike tjenestebehov. Fylkesmannen støtter derfor departementenes forslag om å tydeliggjøre og harmonisere de ulike tjenesteyteres plikt til å samarbeide. Vi anser det svært viktig at kommunen ved behov får plikt til å bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet, for å hindre ansvarspulverisering og en avventende holdning hos de ulike deltjenestene. Vi støtter en ordning med barnekoordinator, og anser dette som en viktig styrke for bedre å kunne bistå familier som venter, eller som har barn med alvorlig sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse.

I praksis vil presiseringene og lovendringene kunne tolkes og praktiseres ulikt. Med utgangspunkt i de gode intensjonene i høringsnotatet, vil vi i det følgende kommentere enkelte temaer som vi ønsker ytterligere belyst eller regulert.

#### Høringens kap. 3- Bakgrunn for forslagene

Valget av begrepet «utsatte barn og unge» legger føringer for en bredere forståelse av målgruppen for lovendringene enn det vi oppfatter at de faktiske foreslåtte endringer gjør.

Vi foreslår at sammenhengen til den kunnskap man har om hva som utgjør eller fører til at et barn er «utsatt» slik som f.eks. lavinntekt og den kunnskap vi har om hvilke konsekvenser dette medfører, bør synliggjøres i beskrivelsen av bakgrunn for forslagene. Marginalisering og ressursknapphet i bred forstand og de konsekvenser dette har for foreldreskap og barns oppvekstvilkår må få en tydelig plass i definisjonen av «utsatte barn og unge». Boligsosiale utfordringer må beskrives som en del av kunnskapsgrunnlaget, og det bør presiseres at den samhandling lovendringene skal bidra til også omfatter boligproblematikk.

Disse konkretiseringene vil ha konsekvenser for hva som anses som tiltak eller tjenester rettet mot barn og deres familier, og vil utvide personkretsen som anses som målgruppe for lovendringene.

Fylkesmannen anbefaler at slik presisering gjøres. Slike tiltak vil følge av f.eks. råd og veiledningsplikten i



sosialtjenestelovens § 17 og helse og omsorgstjenestelovens § 3-3 om å forebygge sykdom, skade og sosiale problemer gjennom opplysning, råd og veiledning. På samme måte vil en slik definisjon påvirke forebyggingsbestemmelsen i barneverntjenesteloven § 3-1 første ledd.

#### **Høringens kap. 4 - Målgruppen for forslagene:**

I sosialtjenesteloven bør ikke målgruppen defineres til å kun være de under 25 år. Dette vil føre til at kommunens sosiale tjenester definerer seg vekk fra å være aktører når den med behov for hjelp er tjenestemottakers barn. Bestemmelsen bør ta med seg ordlyden fra dagens formålsbestemmelse i sosialtjenesteloven om “utsatte barn og unge og deres familier” og bør ikke rammes inn med en aldersbegrensning. Den begrunnelse som benyttes for å ikke sette aldersgrense i bl.a. opplæringsloven og introduksjonsloven må gjøres gjeldende også for sosialtjenesteloven. Dette vil også underbygge at forebyggende tiltak kan være å nå barn gjennom foreldrestøttende tiltak.

#### **Høringens kap. 6 – samarbeid mellom velferdstjenestene**

Kommuneplikten som fremgår av bvl. § 3-1 presenteres i høringsnotatet som uklar. Vi anbefaler at departementet benytter anledningen til å klargjøre denne plikten. Vår erfaring fra tilsyn, klagesaker og dialog med kommuner viser at et barn eller en familie med behov for forebyggende bistand ikke blir identifisert med behov for tjenester eller tiltak. En forskriftshjemmel og tilhørende forskrift til denne bestemmelsen vil kunne klargjøre det ansvar som følger av lovens § 3-1 første ledd. En slik presisering vil også kunne imøtese behovet for en klar plassering av ansvar for å identifisere og igangsette tiltak/tjenester der barnet eller familien har behov for tiltak for å oppfylle forebyggingsformålet. En forskrift til denne bestemmelsen bør rette en klar plikt til at kommunen må ha planer for ivaretagelse av sitt forebyggingsansvar, hvor ansvaret er plassert og hvordan ansvaret skal utføres.

Høringen viser til en “sørge for” bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. En lignende “sørge for” bestemmelse finnes også i sosialtjenestelovens § 17. Denne bør løftes frem som relevant i denne sammenheng da den legger premisser for at kommunens ansvar etter sosialtjenesteloven strekker seg lengre enn forvaltningslovens veiledningsplikt.

De foreslåtte endringer støttes med presisering av at når *Kommunen i Nav* mottar opplysninger fra tjenesteområder som har plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak må det være tydelig at de skal identifisere mulige behov for tiltak både i tilfeller når opplysningene gjelder barn, og i tilfeller hvor opplysningene gjelder voksne som forsørger barn. De foreslåtte endringer må ivareta formålsbestemmelsen i sosialtjenesteloven om å sørge for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig tjenestetilbud.

Vi er bekymret for at oppmerksomhetsplikten ikke vil føre til at den tjeneste som **mottar** opplysninger igangsetter relevante oppfølgings- og saksbehandlingsaktiviteter. Vi ber derfor om at det vurderes en tilhørende plikt for den tjeneste som mottar opplysninger til å igangsette relevante oppfølgings- og saksbehandlingsaktiviteter.

Vi støtter forslaget om utarbeidelse av veileder om samarbeidspliktene som et mykt virkemiddel. Vi mener allikevel at det bør vurderes forskriftshjemmel. Dette for å legge grunnlag for eventuelt behov for sterkere regulering dersom det myke virkemiddelet veileder ikke har tilstrekkelig effekt – veileder bør utdype tilhørende plikt for tjenestene til å igangsette oppfølging og saksbehandling på bakgrunn av mottatte opplysninger, altså at en slik veileder må ivareta en beskrivelse av hva som skal skje når man **mottar** opplysninger.

Vi er allikevel bekymret for at forebyggingsplikten ikke ivaretas gjennom de endringer som ligger i forslaget. Dette fordi forslaget i hovedsak vektlegger og beskriver i hovedsak barn og unge **med** tjenester, og ikke barn og unge med **behov for** tjenester og samordnet bistand. For at velferdstjenestene



skal være i stand til å identifisere denne typen utsatthet så anbefaler vi at forebyggingsplikten beskrives tydeligere.

Med utgangspunkt i at plikten til å samarbeide inntre når det er nødvendig for å gi det enkelte barn eller ungdom et helhetlig og samordnet tilbud, vil vi vise til barnekonvensjonens art. 12 og art 3. Vi foreslår at det må fremkomme en avveining av barnets behov for å ha få personer å forholde seg til sett opp mot behovet for at velferdstjenestene samarbeider på tvers. Vi vil med dette understreke viktigheten av koordinators rolle, og at denne fører til at hjelpen blir koordinert og samordnet og legger til rette for medvirkning for barnet eller ungdommen.

### **Høringens kap. 8 – samordning av tjenestetilbudet til barn og unge**

Det bes om innspill til behovet for forskrift for nærmere regulering av kommunens samordningsansvar. FMIN anbefaler forskriftsregulering av samordningsplikten. Slik forskrift bør regulere plikten til klar plassering av samordningsansvaret, og tydeliggjøre at kommuneledelsen har det overordnede ansvaret for å sørge for samordning av de ulike deltjenestene.

Den bør også ivareta at samordningsrollen innebærer et klart henvendelsessted for tjenesteytere som identifiserer barn med behov for tjenester og samordning. Samordningen må i tillegg innebære innsats for å ivareta at behov for tjenester identifiseres og at faktisk tjenesteyting igangsettes. Dette for å unngå at barn som kan ha et uavklart behov ekskluderes fra retten til samordnede tjenester som følge av at tjeneste ikke er gitt.

Når det gjelder barn som mottar tjenester i flere kommuner, ser vi at departementene foreslår at “de involverte kommunene samarbeider og avklarer seg imellom hvilken kommune som skal ha det overordnede ansvaret for å samordne tjenestetilbudet.” Fylkesmannen erfarer at slik uklar regulering, hvor det legges til grunn at kommunene vil finne gode løsninger til beste for brukerne, ikke alltid fungerer i hardt pressede kommuner. Brukerne kan bli skadelidende dersom kommunene ikke får klare føringer på hvor ansvaret skal plasseres. Behovet for klar regulering understøttes av at samordningen det her er snakk om berører tjenester som i mange tilfeller gis i vertskommunesamarbeid og på tvers av forvaltningsnivåer.

### **Høringens kap. 10 – forskriftsregulering av Individuell plan**

Vi støtter forslaget om forskriftsregulering av Individuell plan. Vi ber også om at det vurderes å utvide bestemmelsene i sosialtjenesteloven og barnevernloven med bestemmelser om koordinator og koordinerende enhet tilsvarende helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-2 og 7-3. Vi foreslår dette for å hindre ansvarspulverisering mellom tjenestene og ivareta at kommunens plikter presenteres likelydende i de tre omtalte særlover.

### **Høringens kap. 11 – Tilsyn**

Vi støtter forslaget om tilsynshjemmel i de nye bestemmelsene i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven. Vi foreslår i tillegg å gi tilsynshjemmel til ny § 15a i Nav-loven. Dette vil ivareta at Fylkesmannen, ved gjennomføring av tilsyn med de nye samarbeidsbestemmelsene, kan kontrollere og vurdere de helhetlige tjenester og tiltak kommunen og Nav samlet sett skal tilby gjennom Nav-kontoret. Det vil også ivareta en helhetlig tilnærming til tilsynsutførelsen og etablere et tilsynsmandat på Nav/sosialtjenesteområdet som tilsvarer tilsynsmandatet innenfor helsetjenester og barneverntjenester der man kan føre tilsyn på tvers av kommunale og statlige ansvarslinjer.

Vi anerkjenner at det allerede i dagens lovgivning foreligger en rett og plikt til å føre tilsyn etter barnehagelovgivningen i «særlige tilfeller». Vi anmoder om at det vurderes om denne hjemmelen bør presiseres og om det skal gis en særskilt hjemmel for Fylkesmannens tilsyn etter den nye samhandlingsbestemmelsen.



## Høringens kap. 12 - Administrative og økonomiske konsekvenser

Lovforslagene vil forsterke en pågående oppvekstreform og en økende bevissthet om viktigheten av tidlig innsats for barn og unge. Det informasjonsarbeid som nå pågår i forberedelse til barnevernreformen bør ta inn perspektiver som ivaretar det man ønsker å oppnå med de lovendringer man fremmer i denne høringen.

Samarbeidsplikten foreligger i stor grad allerede i form av samarbeid i enkeltsaker og plikter til samarbeid på systemnivå. Vektleggingen på mer forebygging, planlegging og samhandling i -og mellom velferdstjenestene kan oppleves som en ny plikt for kommunene og kan forstås som en tilnærming som på kort sikt vil innebære økte kostnader og mer administrasjon. Konkret utforming av løsninger for å ivareta nye/presiserte plikter vil medføre at kommunen må gjennomgå sin organisering. Ulikhet i utfallet av slik gjennomgang i og mellom forvaltningsnivåer kan gi ulikhet i tjenestetilbud og ulikhet i ivaretagelse av nye kommuneplikter. Dette vil igjen føre til at målet om harmonisering av lovbestemmelser som regulerer samordning på velferdsområdet, ikke ivaretar formål om likhet i tjenester mellom kommuner og forvaltningsnivåer. Et virkemiddel for å motvirke manglende effekt av lovendringene vil være styrket informasjonsarbeid, at hensikten med endringene kommuniseres som en nasjonal strategi og at det tilbys sentral implementerings/utviklingsstøtte til kommuner som ønsker dette.

### Avsluttende bemerkning:

Vi vil avslutningsvis anmode om en gjennomgang av begrepsbruk knyttet til kommunens plikter etter lov om sosiale tjenester i Nav. Høringen og lovforslagene benytter begrepet "sosialtjenesten" og sosialtjenesten i Nav". Denne begrepsbruken samsvarer ikke med begrepsbruk i andre sammenhenger hvor kommunens ansvar etter sosialtjenestelovgivningen skal fremheves spesifikt. Det anmodes om at man i samråd med Arbeids- og sosialdepartementet finner en omtale som sammenfaller med andre dokumenter hvor slik konkretisering er nødvendig. I rundskriv til sosialtjenesteloven benyttes begrepet "kommunen i Nav" der det er et poeng å skille mellom stat og kommune i det felles Nav-kontoret. Vi anbefaler at man viderefører denne begrepsbruken.

Med hilsen

Eli Blakstad (e.f.)  
velferdsdirektør

Solveig Hansen  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*