



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Barne- og ungdomsavdelingen
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

Postadresse:
Postboks 8059
Dep., 0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20,
0152 Oslo

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr.
987 879 696

DERES REF	VÅR REF	DATO
201000615	10-00945-3/hni	31.8.2010

NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatt barn og ungdom – innspill fra IMDi

IMDi viser til departementets høringsbrev av 19.4.2010.

IMDi er positive til endringene som foreslås for å styrke tilbud om mer helhetlige og samordnende tjenester for utsatte barn og ungdom. IMDi har likevel noen kommentarer og innspill til forslagene.

Demografiske fakta

Antall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre passerte i løpet av 2008 en halv million. Disse to gruppene teller til sammen 508 200 personer, og utgjør 10,6 prosent av befolkningen i Norge. Ved inngangen til 2009 var det 87 100 innvandrere og 77 600 norskfødte med innvandrerforeldre under 25 år i Norge (Statistisk sentralbyrå 12/2010).

Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk viser at barn og unge voksne med innvandrerforeldre (0-24 år) utgjør en stadig større andel av befolkningen 0-24 år i Norge. Ved inngangen av 2009 utgjorde denne gruppen 11 prosent av befolkningen 0-24 år. Tilsvarende andel var kun én prosent for 30 år siden. Dette gjør at innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn kan være en vesentlig andel av målgruppen til utredningen.

Et komplekst område

Utvalget beskriver forslag til tiltak som bl.a. skal styrke tjenesteyters ansvar for å gi et mer helhetlig og samordnet tilbud til barn og ungdom. Ifølge utredningen viser forskning og erfaring fra sektoren at samarbeid om tjenester til utsatte barn og ungdom er et komplekst område hvor tjenester leveres av mange forskjellige instanser på kommunalt, statlig og fylkeskommunalt nivå. Videre at offentlig forvaltning generelt kjennetegnes av en gjennomgående sektorinndeling med relativt høye barrierer for samarbeid på tvers.

En slik kompleksitet representerer en utfordring både for tjenestemottagere og tjenesteytere. Utredningen fremhever imidlertid at "samarbeidsutfordringer ikke bare må ta utgangspunkt i tjenesteyters ståsted, men vel så mye vurderes ut fra tjenestemottagers, og først og fremst barnets perspektiv." Utvalget definerer videre hvordan tjenester/tilbud skal oppleves av mottakeren. Mottakeren skal oppleve å være i sentrum, få tilgang til koordinerte tjenester, oppleve at det er enkelt å få hjelp og riktig hjelp, samt få hjelp før problemene blir for store.

God kommunikasjon og informasjonsformidling er en forutsetning for et godt samarbeid med barn og foreldre/foresatte. For å få til dette er det viktig å ta hensyn til tjenestemottakerens bakgrunn, både når det gjelder språk, botid i landet, og kjennskap til det norske tjenesteapparatet. Tjenestemottakerne er ikke en homogen gruppe, og som utvalget peker på kan familier med ulik språkbakgrunn og botid i Norge være mer sårbare dersom hjelpen ikke tilpasses.

Tilpasning av offentlige tjenester

IMDi savner en konkretisering i utvalgets forslag til tiltak som forplikter tjenesteytere til å tilrettelegge informasjon til tjenestemottakere med behov for språklig bistand eller manglende (grunnleggende) kunnskap om tjenestene og foreslår følgende:

- Informasjonsformidling: Tilrettelegging av informasjonen innebærer bl.a. hensyn til om informasjonen gis i skriftlig og/eller i muntlig form. IMDi tilrår at informasjon på norsk skrives på et enkelt språk og at informasjon om barnas rettigheter og ulike tilbud finnes på bokmål, engelsk, og gjerne flere andre språk.
- Individuell plan (IP) som lovfestet rettighet: Utvalget foreslår at det bygges videre på IP som et etablert samarbeidsverktøy som gir forskriftsfestet rett til en personlig koordinator. IP vil være det viktigste fundamentet for utarbeidelse av tilbudet til barnet/ungdommen. IP forutsetter at barnet/ungdommen har et reflektert forhold til egne mål, egne behov, egne ressurser, konsekvenser av ulike valg osv.
- IMDi tilrår at plikten tjenesteyteren har til å tilpasse informasjonen til mottakerens individuelle forutsetninger (som alder, modenhet, erfaring, språkbakgrunn) forskriftsfestes. Det er viktig at tjenesteyteren så langt som mulig sikrer seg at mottakeren har forstått innholdet og betydningen av opplysningene, ikke minst tatt i betraktning at barn/ungdom flest ikke har et aktivt forhold til å reflektere rundt offentlige tjenester. Å legge til rette for tjenestetilpasning vil resultere i et kvalitativt bedre innhold og samarbeid rundt IP.
- Bruk av tolk: Utvalget foreslår at "tjenestemottaker skal ha rett til kvalifisert tolk dersom vedkommende ønsker dette" (NOU 2009:22 S. 77). I tilfeller der foresatte ikke forstår eller kan gjøre seg forstått på norsk, er bruk av tolk ikke bare en rettighet, men høyst nødvendig. Fagpersonen eller den offentlige tjenestemannen i samtalen har ansvar for å sikre god og forsvarlig kommunikasjonen med tjenestemottaker. Tolkning gjør fagpersoner og offentlige tjenestemenn i stand til å informere, veilede og høre partene i saker hvor det er en språkbarriere, jmfør forvaltningsloven § 11 og 17 om henholdsvis veilednings- og informasjonsplikten. I tilfeller der det er nødvendig å benytte tolk, bør det benyttes tolker med dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner (www.tolkeportalen.no).

Det bør også understrekes at barn aldri skal benyttes som tolk. Tolking medfører et stort ansvar, som krever modenhet, bred kunnskap og spesifikke ferdigheter. I en tolkesituasjon vil barnet kunne oppleve påkjenninger og få innblikk i områder som tilhører voksenlivet, og som barn skal skånes fra. Å sette barn til å tolke for mor og far kan dessuten føre til en maktforskyving i familien, bidra til å undergrave foreldrerollen og hemme samarbeid med foreldrene.

Enslige mindreårige

IMDi savner en omtale av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger i utredningen. Enslige mindreårige er utsatte ved at de er unge, minoritetsspråklige og ukjente med norsk kultur og offentlig forvaltning. I tillegg er de alene.

Erfaring har vist at enslige mindreårige har behov for en bedre samordning av tjenester. Det er også et klart behov for en tydeligere hjemling i lov med hensyn til de forskjellige offentlige etaters plikter overfor denne gruppen utsatte barn og unge. Endringer i barnevernloven og ikrafttredelse av ny vergemålslov vil være det viktigste for å gi enslige mindreårige en sterkere rettsstilling og for å få til en bedre samordning av tjenester overfor enslige mindreårige.

Over 4000 barn har i perioden 1990 til og med 2009 blitt bosatt i kommuner rundt i Norge på bakgrunn av at de kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere og fikk innvilget oppholdstillatelse. I tillegg er det pr 31. juli 2010 bosatt 208 enslige mindreårige, og pr samme dato oppholdt det seg til sammen 526 bosettingsklare enslige mindreårige i asylmottak og omsorgssentre. Og pr 31. august 2010 er det ca 500 enslige mindreårige asylsøkere som venter på vedtak.

En enslig mindreårig asylsøker er en person under 18 år som kommer alene til Norge for å søke om beskyttelse (asyl), uten å ha følge av foreldre eller andre som utøver foreldreansvar for dem. UDI har omsorgsansvaret for de som er mellom 15 og 18 år, mens barnevernet har ansvaret for de under 15 år.

Asylsøkere som får innvilget opphold i Norge skal bosettes i en kommune. Bosetting er frivillig for kommunene, og IMDi yter tilskudd som er beregnet til å dekke de gjennomsnittlige utgiftene, for å stimulere til bosettingen.

Kommunenes selvråderett

For de enslige mindreårige som får innvilget oppholdstillatelse og blir bosatt i en kommune, er det kommunene selv som avgjør hvordan omsorgen for disse best ivaretas. Det vil si at kommunene selv avgjør om det er barnevernet eller annen instans i kommunen som har det administrative ansvaret for bosettingen og oppfølgingen av det enkelte barnet. Kartleggingen som ble gjort av ECON i 2006 (Rapport av 2007 Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene - Utgiftskartlegging og vurdering av kvalitet av kommunenes bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige) konkluderte med at det er stor variasjon i kvaliteten i kommunenes bo- og omsorgstiltak, og at det synes noe tilfeldig om de enslige mindreårige får en god omsorg i kommunen de bosettes i. Det kom også fram i ECON-rapporten av 2007 at ikke alle kommuner hadde rutiner og system som legger til rette for at de enslige mindreårige skal få en god omsorg.

Det er IMDis erfaring at de fleste kommunene som kom dårlig ut i 2007-rapporten nå har bedre rutiner, systemer og kvalitet i omsorgen. Imidlertid har den store økningen i bosettingsbehovet for enslige mindreårige i de påfølgende årene medført at mange nye kommuner nå bosetter enslige mindreårige. Tilbakemeldingene fra disse tyder på

mye usikkerhet om ansvarsforhold og samarbeid mellom de forskjellige kommunale og statlige aktører.

Når barnevernet har det administrative ansvaret fattes det i utgangspunktet barnevernvedtak for alle bosatte enslige mindreårige. I kommuner der ansvaret for bosatte enslige mindreårige flyktninger ligger til annen instans, typisk flyktningtjenesten, vil det variere ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak om det anses nødvendig å fatte vedtak etter barnevernloven for å kunne ivareta omsorgen for den enkelte på en tilstrekkelig god måte. Selv om de fleste kommuner i dag fatter et vedtak etter barnevernloven i forbindelse med bosettingen, er det svært sjelden at det blir foretatt en omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12 av enslige mindreårige. Dette er trolig fordi det i de fleste tilfeller mangler dokumentasjon på at foreldrene er døde eller har frasagt seg foreldreansvaret.

Foreldreansvaret for enslige mindreårige

At foreldreansvaret formelt sett fortsatt ligger hos den enslige mindreåriges foreldre som gjerne oppholder seg på ukjent sted, vanskeliggjør mange etaters forsøk på tiltak til barnets beste. Hvis barnet ikke selv samtykker til å flytte til eller å bli i sin bosettingskommune/botiltak, kan i utgangspunktet ingen tvinge barnet, og bo- og omsorgstiltak til barnets beste blir dermed effektivt hindret.¹ Dette eksempelet er en problemstilling som IMDi ser fra tid til annen, hvor manglende hjemmel til bruk av tvang, og ingen på kjent sted med foreldreansvar, medfører at denne gruppen utsatte barn og unge faller mellom flere stoler mens statlige og kommunale etater diskuterer hvem som skal ha ansvaret for å ivareta barnet. I mellomtiden er risikoen stor for at disse enslige mindreårige begår kriminalitet eller blir utsatt for menneskehandel. Så lenge opphold i asylmottak er frivillig for asylsøkere over 15 år, og så lenge bosetting er frivillig for kommunene, vil dette fortsatt være en aktuell problemstilling.

Vergens rolle

Alle enslige mindreårige skal ha verge eller hjelpeverge. Gjeldende vergemålslov passer imidlertid dårlig som instruks til hjelpevergene i forhold til hva enslige mindreårige faktisk trenger bistand til. Videre er det i mange kommuner svært vanskelig å skaffe tilveie verger. IMDi ser derfor at bosettingsarbeidet ofte forsinkes og i noen tilfeller stopper helt opp. Videre kan det være, uten at IMDi vet dette med sikkerhet, at noen enslige mindreårige får sin rettssikkerhet svekket etter bosetting, ved at de enten ikke har hjelpeverge i bosettingskommunen, eller at de ikke får den nødvendige hjelp fra vergen sin i tide.

IMDi har store forventninger til bedret rettssikkerhet for de enslige mindreårige når den nye vergemålsloven trer i kraft, og den enslige mindreåriges verge (eller "representant" i asylsøkerfasen) bør kunne være sentral i samarbeidet mellom de forskjellige etatene som skal yte tjenester til barnet. Det er viktig at utredningen her legges til grunn i utviklingen av eventuelle forskrifter hjemlet i den nye vergemålsloven. Dette er viktig for å sikre best mulig samordning av tjenester for alle barn og unge med verge, men særlig for enslige mindreårige.

Individuell plan

Når det gjelder utredningens omtale av individuell plan ønsker IMDi også å peke på at det for enslige mindreårige asylsøkere både i Bufetats omsorgssentre for de under 15 år, og i UDIs asylmottak, blir gjort kartlegginger som IMDi og Bufetat bruker for å finne aktuelle bosettingskommuner, og som bosettingskommunene bruker for å tilpasse bo- og omsorgsløsningen til den enkelte. Det anbefales at henholdsvis UDI og Bufetat oppfordres til å vurdere å tilpasse sine kartleggingsmalere til kravene som stilles til en Individuell Plan slik det omtales i Helse- og omsorgsdepartementets

¹ Se for eksempel vilkårene i barnevernloven § 4-26.

Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, med veileder. Uansett er det viktig at kartleggingen gjort av enslige mindreårige i mottak/omsorgssentre inngår i kommunenes videre utvikling av Individuell Plan. IMDi anser det som viktig at også enslige mindreårige, helst allerede fra de fremmer sin søknad om asyl, og i hvert fall fra det tidspunkt de har fått innvilget oppholdstillatelse, omfattes av retten til en Individuell Plan og en personlig koordinator.

Tvangsekteskap og æresrelatert vold

I henhold til regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap (2008 – 2011) har IMDi utplassert minoritetsrådgivere på videregående skoler med en stor andel minoritetselever i åtte fylker. Minoritetsrådgivernes oppgave er å forebygge og hindre tvangsekteskap.

Manglende samarbeid mellom hjelpeinstansene

IMDis erfaring er at ordningen representerer et lavterskeltilbud som fanger opp elever i faresonen før de faktisk utsettes for overgrep. Minoritetsrådgiverne har lyktes i å møte ungdommene der de er, men videre oppfølging av den enkelte er avhengig av et godt samarbeid mellom ulike hjelpeinstanser. Oppfølging av enkeltelever forutsetter et samarbeid mellom skole, det kommunale og det statlige hjelpeapparatet. Et hinder for dette er, slik det påpekes i utredningen, bl.a. at regelverket ikke synes å gi en felles plattform for flerfaglig samarbeid, og at dette fører til at de ulike deltjenestene i stor utstrekning bare tar ansvar innenfor eget område. I tillegg kommer regler for taushetsplikt som er ulikt utformet innenfor de ulike lovene som styrer tjenestene.

Tvangsekteskap og annen æresrelatert vold er for mange i hjelpeapparatet et nytt og forholdsvis ukjent problemområde, noe som medfører usikkerhet med hensyn til hvordan de skal håndtere slike saker. I verste fall fører det til feilhåndtering eller ansvarsfraskrivelse. Kompetanseheving og utvikling av felles rutiner for håndtering og oppfølging er derfor nødvendig.

Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, som består av representanter for UDI, politiet, barnevernet og IMDi, gir råd og veiledning til førstelinjetjenesten. En av IMDis oppgaver er dessuten å bygge opp kompetanse om tvangsekteskap og relaterte problemstillinger i tjenesteapparatet.

Behov for koordinering

IMDis erfaring med tverretattlig samarbeid varierer mellom kommuner og bydeler i Oslo hvor minoritetsrådgiverne er utplassert. Den største utfordringen de fleste melder tilbake om, er mangel på en koordinerende instans som kan være den unges faste kontakt og som sørger for at andre aktuelle tjenester kobles inn. I de sakene som IMDis minoritetsrådgivere involveres i kan følgende instanser være aktuelle i tillegg til skolen:

- Barnevern
- NAV
- BUP/DPS
- Helsesøster
- Familievernkontor
- Krisesenter
- Politi

For den utsatte er det mange ulike personer og instanser å forholde seg til. Det ville være til stor hjelp for den utsatte å ha en person som sin hovedkontakt som kan koordinere saken.

Rett til individuell plan vil kunne bedre dette. Det vises i utredningene til at Stortinget vedtok å innlemme individuell plan i barnevernloven våren 2009, og at det

etter utvalgets vurdering vil være naturlig også å lovforankre ordningen i opplæringsloven og barnehageloven. Dette støtter IMDi. Vi støtter også forslaget om å styrke "Forskrift om individuell plan", spesielt presiseringene som omhandler:

- Alle mottakere av individuell plan skal ha rett til å få oppnevnt en *personlig koordinator*. Den personlige koordinatoren er fortrinnsvis tjenestemottakers saksbehandler i en av de involverte hjelpeinstanser.
- Personlig koordinator skal ha rett til å få relevante opplysninger fra andre hjelpeinstanser innen bestemte frister. Det forutsettes etablert samtykke til informasjonsutveksling fra tjenestemottaker.

Gode eksempler

IMDis minoritetsrådgivere har også gode erfaringer fra kommuner hvor de har etablert et velfungerende og effektivt samarbeid mellom ulike instanser. Et slikt eksempel er Drammen kommune. Med utgangspunkt i et prosjekt mot æresrelatert vold er det utviklet et tett samarbeid mellom sosialtjenesten, barnevern, uteteam, NAV arbeid, politi, krisesenter, skoler og frivillige organisasjoner. Såkalte strategigrupper med representanter for aktuelle tjenestesteder behandler enkeltsakene. For øvrig vektlegges erfaringsutveksling og kompetanseoppbygging i tjenesteapparatet. I Stavanger er det også etablert et nettverk mellom aktuelle offentlige tjenester og frivillige organisasjoner i arbeidet mot tvangsekteskap og æresrelatert vold. Dette nettverket behandler ikke enkeltsaker, men gjennom kontakten etableres samarbeidsmodeller og felles rutiner. I bydelene i Oslo har samarbeid med SLT-koordinatorene (i Oslo kalt SaLTO – "Sammen lager vi et trygt Oslo") vist seg å være fruktbart. SaLTO-koordinatorene har allerede et tverretattlig og tverrfaglig nettverk som er svært relevant for den jobben IMDis minoritetsrådgivere skal utføre. Dessuten fungerer nettverkene som viktig arena for kompetanseheving av ansatte i de ulike tjenestene.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Peter Baum
Rådgiver

Saksbehandlere:
Hilde Rasmussen Nilsen, seniorrådgiver
Inger Axelsen, teamleder
Ritika Dhall, seniorrådgiver