

# HØRINGSNOTAT

**NOU 2009:22**

**Det du gjør, gjør det helt**

**Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge**

**Høringsuttalelse fra Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid**

## **Innledning**

Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid (LOSU) gleder seg over at det er satt søkelys på behovet for bedre samordning av tjenester for sårbare unge og unge voksne. Ansatte blant våre medlemmer har i mange år innehatt en sentral rolle innenfor ulike samarbeidsorganer (fagteam, fagmøter, oppfølgingstjenesten, SLT etc.) i kommunene og på den måten bidratt vesentlig for å bedre samordning og samarbeid mellom instanser med forskjellige funksjoner overfor sårbar ungdom og unge voksne.

LOSU er interesseorganisasjonen til de oppsøkende sosiale tjenestene i Norge. Disse benevnes ofte som utekontakter, uteseksjoner, ungdomskontakter, uteteam etc. og har et særlig ansvar overfor sårbar ungdom som av forskjellige årsaker har utfordringer knyttet til sosial integrering. Som interesseorganisasjon bidrar vi, gjennom våre medlemmer, blant annet til å omsette statlig politikk som berører sårbare unge i alderen 13-23, i kommunene.

Våre medlemmer oppsøker og etablerer kontakt med målgruppen der de er, og formidler videre kontakt med hjelpe- og behandlingstilbud, for å gi et mest mulig adekvat tilbud raskt. De samarbeider tett med en rekke instanser, bl.a barneverntjenesten, SLT, skoler og fritidsklubber. Våre medlemmer arbeider tett opp mot grupper av unge få andre offentlige instanser har kontakt med og er ofte en pådriver for å etablere ansvarsgrupper for unge med sammensatte behov.

De oppsøkende sosiale tjenestene i Norge har ved flere anledninger påpekt behovet for bedre organisering av tjenestene til unge i alderen 13-23. (Unge utenfor - Tromsø kommune 2009, skoleskulkprosjektet - Bergen 2007, LOSU i møter med BLD om enslige mindreårige asylsøkere 2009 og 2010 samt gjennom felles uttalelser sammen med Redd Barna m.fl.) I tillegg har flere av våre medlemmer tatt viktige initiativ for å kartlegge behov og utvikle nye tilpassede tiltak. Utekontakten i Bergen avdekket i 2009 mangler ved omsorgs og behandlingstilbudet for unge med rusatferd plassert på barneverninstitusjoner i Hordaland. Uteseksjonen i Stavanger tok initiativ til etablering av et kommunalt tilbud til unge med rusproblemer som trenger motivasjon og støtte til videre behandling (K46) Uteseksjonen i Oslo gjennomførte prosjekt for unge med minoritetsbakgrunn som hadde tilknytning til det etablerte rusmiljøet (Torsdagsklubben).

LOSU sine medlemmer befinner seg ofte den instansen i det kommunale tiltaksapparatet som først oppdager behov for tiltak som krever at flere virksomheter (for eksempel skole, barnevern og utekontakt) samarbeider om et tiltak. Våre forslag til endringer i NOU 2009:22 tar derfor utgangspunkt i denne erfaringen.

## Forslag til endringer

Det gjøres oppmerksom på at sidehenvisningen viser til den trykte utgaven av NOU 2009:22

*Bruk av utekontaktbetegnelsen i utredningen:*

LOSU skiftet i 2010 navn fra Landsforeningen for utekontakter til Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid. Noe av årsaken til dette var blant annet et ønske om at navnet ikke skulle favorisere en spesiell navnebetegnelse blant våre medlemmer. I tillegg er det enighet i fagmiljøer som er aktive i forhold til skriftlig dokumentasjon av, og artikkelskriving og faglige utredninger, nært knyttet til den oppsøkende metodikken, om å bruke oppsøkende sosialt arbeid som den generelle språklige betegnelsen på metodikken. I forlengelsen av dette brukes kommunale oppsøkende ungdomstjenester som den generelle språklige betegnelsen på virksomheter som er utøvere av metodikken der ungdom er målgruppen.

På bakgrunn av dette foreslår vi følgende endringer i bruken av begrepene:

### **Første side i innholdsfortegnelsen:**

Overskriften: 2.6.6 Utekontakter endres til: 2.6.6 [kommunale oppsøkende ungdomstjenester](#)

### **Side 11 – 1.5 sammendrag**

Linje 5 der det står: (...) utekontakter, (...) endres til: (...) [kommunale oppsøkende ungdomstjeneste](#), (...)

### **Side 14 – i statistikkoversikt i kakeversjon:**

Utekontakt/Fritidsklubb endres til: [kommunale oppsøkende ungdomstjenester](#) /Fritidsklubb

### **Side 34 – i 2.6.1 – innledning**

Linje 3 der det står: (...) utekontakter, (...) endres til: (...) de [kommunale oppsøkende ungdomstjenester](#), (...)

### **Side 37, linje 20 (fjerde avsitt) i 2.6.2 Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)**

LOSU har tidligere bemerket overfor departementet at flere av våre medlemmer er i tett dialog/samarbeid med både Oppfølgingstjenesten og i NAV kontor. Dette gjelder særlig der NAV har etablert en ungdomsprofil. Enkelte av våre medlemmer har et hovedansvar i forhold til arbeid med oppfølgingstjenesten. De tette relasjonene bekreftes jo også delvis i departementets egen beskrivelse av utekontaktene i Asker og Bærum sin profil i forhold til Oppfølgingstjenestens arbeid, i disse kommunene. Etter vår oppfatning bør dette gjenspeiles i ordlyden i utredningen. (Det blå foreslås å tas inn):

”NAV har sammen med Oppfølgingstjenesten et ansvar for oppfølging av ungdom som avslutter skolegangen uten å ha fullført opplæringsløpet. NAV skal blant annet gi veiledning om jobb og utdanning, bistand til å finne en jobb eller en tiltaksplass, eventuelt utarbeide et opplegg som kombinerer opplæring og tiltak. Med en ny arbeids- og velferdsforvaltning vil det fortsatt være samarbeidsflater mot andre deler av det offentlige hjelpeapparatet. Det er viktig å legge til rette for et samarbeid når det gjelder tjenester og tiltak fra barnevernet og arbeids- og velferdsforvaltningen overfor utsatte barn og unge og deres familier, og i samarbeidet [med kommunale oppsøkende ungdomstjenester og andre instanser som arbeider direkte med](#) ungdom i risikosoner.”

## Side 36 – i kapittel 2.6.6 Utekontakter

Her foreslås det større endringer gjennom hele beskrivelsen. Det røde foreslås tatt ut, det blå foreslås tatt inn:

”De kommunale oppsøkende ungdomstjenestene Oppsøkende tjenester har tradisjon tilbake til slutten av 60-tallet i Oslo, gjennom opprettelsen av Uteseksjonen, og til begynnelsen av 70-tallet i de andre store byene, men kan sies å ha sitt mandat fra *NOU 37:1980 Oppsøkende barne- og ungdomsarbeid*. Den primære målgruppen for disse tjenestene er ungdom med hjelpebehov som det ordinære hjelpeapparatet av ulike grunner har vanskelig for å nå. De kommunale oppsøkende tjenestene for ungdom er ofte betegnet og organisert som egne utekontakttjenester, men det finnes også andre betegnelser og måter å organisere slike virksomheter tjenester på, eksempelvis barnevernets ungdomsteam i enkelte bydeler i Oslo. En landsomfattende kartlegging i 2004 viste at 87 kommuner hadde etablert ulike former for oppsøkende ungdomstjenester utekontakttjeneste.

Gjennom den oppsøkende metodikken etableres kontakt med de mest sårbare ungdommene som formidles videre til eksisterende skole, hjelpe- eller behandlingstilbud for å kunne gi et best mulig adekvat tilbud. Med sin ubyråkratiske arbeidsform oppnår de en stor grad av nærhet og tilgjengelighet til sine brukere. De er derfor i en unik posisjon til å etablere og bygge relasjoner til utsatt hjelpetrengende ungdom. De unge tilbys individuell oppfølging, gruppesamtaler og videreformidling til andre hjelpeinstanser.

De kommunale oppsøkende ungdomstjenestene samarbeider tett med blant annet barneverntjenesten, SLT, skoler og fritidsklubber og er ofte pådrivere for å etablere ansvarsgrupper for å skape gode tiltak for ungdom med sammensatte behov.

De kommunale oppsøkende ungdomstjenestene Utekontaktene har i stor grad kontakt med ungdom i alderen 13 – 19 år og. Utekontaktene kan i en del tilfeller være den første offentlige instansen utenom skolene som fanger opp at en elev har sluttet, f.eks. i den videregående skolen. I så måte fremstår utekontakttjenesten som en viktig samarbeidspartner for den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten. De kommunale oppsøkende ungdomstjenestene Utekontaktene vil ofte være den instans som kjenner eller har et visst kjennskap til ungdommene og det lokale ungdomsmiljøet fra før, og som dermed er i best posisjon til å etablere kontakt med dem som dropper ut av skolen. Oppfølgingstjenesten i Asker og Bærum har opplyst at de anser utekontaktene i de to kommunene som sin viktigste kommunale samarbeidspartner i arbeidet med å finne et godt tilbud til elever som har sluttet i den videregående skolen.

Tjenesten er per i dag ikke lovpålagt, selv om en kan si at den bidrar til å løse lovpålagte ansvarsfelt ved at kommunene har et lovpålagt ansvar etter barnevernloven å drive forebyggende arbeid blant barn og unge, jf. Barnevernloven og jf. Sosialtjenesteloven § 3–1. I praksis er det likevel kommunene selv som må ta stilling til om det er behov for en slik tjeneste i den enkelte kommune, f.eks. som ledd i det forebyggende arbeidet, og om de har mulighet til å prioritere det. Ikke overraskende er det først og fremst i de større bykommunene, og ellers i bynære strøk, man finner kommunale oppsøkende ungdomstjenester utekontakter.”

## Side 41 – i 2.7.3 oppsummering

I 4 siste linje der det står: (...) utekontakttjeneste, (...) endres det til: (...) den kommunale, oppsøkende tjenesten, (...)

## Side 53 i 2.3.8 samordning med justissektoren under overskriften: Samhandling i forbindelse med oppsøkende patruljering

Linje 9 der det brukes begrepet: (...) utekontakttjenesten, (...) foreslås det endret til: (...) den kommunale oppsøkende ungdomstjenesten, (...)

### **Side 70, kapittel 5.2 – Et komplekst område, under overskriften: *Mange aktører***

Utredningen slår fast på bakgrunn av forskning at det eksisterer et høyt antall tjenestetilbydere (15-20) som skal samhandle seg i mellom og med brukerne, med høye barrierer for samarbeid på tvers. Etter vår oppfatning har departementet valgt en noe lettvin fremstillingsmåte ved å bruke dette som ankerfeste for sin argumentasjon. Vi har derfor 3 påpekninger knyttet til dette:

1. For det første har det i kommunal sektor de siste 15 årene blitt lagt ned betydelige ressurser for å bedre samordningen i tiltak rettet mot barn og unge. Dette har ført til at fag og profesjonsgrensene i større grad er bygget ned – selv om det selvsagt hele tiden foregår faglige debatter om bruk av ressurser og virkemidler lokalt. SLT arbeidet og andre former for oppvekstgrupper, som ofte har politisk og administrativ (på høyt nivå) forankring, er et uttrykk for større grad av slik samhandling i kommunene. Dette bør komme frem i utredningen.
2. For det andre har det høye antall tilbydere viktige kontekstuelle sider ved seg. For eksempel er det høye antall aktører eller tjenester et uttrykk for både kompleksiteten ved behovene, brukernes forventninger og juridiske forhold (blant annet ivaretagelse av brukerrettigheter). Dette bør utredningen også påpeke. Etter vår oppfatning er de høye tersklene i første rekke knyttet til det manglende samarbeidet mellom barnevern og barne/ungdomspsykiatrien (horisontalt) og mellom kommunale tjenester og fylkeskommunale og statlige etater/forvaltningsorganer på den andre (vertikalt). Dette problemet synes vi imidlertid utredningen berører på en god måte.
3. For det tredje ønsker vi å påpeke at utfordringer knyttet til det å samhandle/samordne også gjør seg gjeldende i departementale korridorer. Etter vår oppfatning er det en grunnleggende mangel på samhandling/samordning departementene seg i mellom, hvilket også påvirker det kommunale tjenestenivået gjennom de midler som bevilges direkte fra departementer eller via direktorater og fylkesmenn. Dette berøres, etter det vi kan se, ikke i utredningen.

Vi anbefaler departementet å se på mulighetene for å endre kapittel 5.2 på side 70 for å inkorporere disse påpekningene i utredningen.

### **Side 71, kapittel 5.3 Tjenestemottakerne er fornøyde med enkelttjenester under overskriften: *Det mangler systemer for tidlig intervensjon***

Vår erfaring er at sårbar ungdom ofte har liten tillit til barnevernet. LOSU er, som utredningen også påpeker, opptatt av at barnevernet må ta i bruk arenaer der det allerede eksisterer et tillitsforhold. Utredningen bør derfor nevne eksempler for å bli mer konkret. Vi foreslår derfor følgende endring (blått er foreslått tatt inn i teksten, rødt er foreslått tatt ut):

”Tidlig innsats overfor barn og familier er av stor betydning for å gi barn **og unge** stabile og trygge rammer for utvikling og vekst. Det er derfor et mål at barn og unge skal få helhetlig og koordinert hjelp til rett tid. Det vil redusere omfanget av problemer senere, og med det også behovet for samordning. Samtidig er det få systematiske tiltak i barnehager og skoler for å komme tidlig i inngrep med barn, **unge** og familier som har behov for hjelp. Det mangler også møteplasser slik at

f.eks. barnevernet kan komme til de instansene som har daglig kontakt med barna og ungdom. [Eksempler på dette kan være kommunens oppsøkende ungdomstjeneste, fritidsklubben eller helsestasjon for ungdom.](#) Barnevernets omdømme har delvis vært preget av medieoppslag som har fokusert på barnevernets utøvelse av makt ved omsorgsovertakelser, eller på barnevernets manglende evne til intervensjon. Barnevernets frivillige hjelpetiltak har i liten grad fått oppmerksomhet.”

### **Side 77, kapittel 6.2.3 Personlig koordinator**

Utvalgets forslag er at det bygges videre på *Individuell plan* som et etablert samarbeidsverktøy gjennom at ordningen lovforankres som en rettighet i samtlige av de mest relevante lovverk. Etter at Stortinget vedtok å innlemme individuell plan i barnevernloven våren 2009, er det etter utvalgets vurdering naturlig også å lovforankre ordningen i opplæringsloven og barnehageloven. Videre mener utvalget at det er vesentlig at ordningen med individuell plan tydeliggjøres sterkere gjennom at det forskriftsfestes at alle tjenestemottakere med individuell plan har rett til en *personlig koordinator*. Sentrale sider ved personlig koordinators rolle må også defineres i forskrift.

Etter å ha innhentet erfaringer fra utekontaktene i Bergen og Bodø og uteseksjonen i Stavanger er det vår oppfatning er det to forhold som er avgjørende for hvor vellykket en koordinatorordning blir:

1. At koordinatorfunksjon legges til den instansen som har opparbeidet tillit hos barnet, ungdommen og familien.
2. At koordinatoren har et klart mandat, i utøvelsen av sin funksjon, i forhold til samarbeidspartnere.

Flere av våre medlemstjenester har hatt ansvaret for personlige koordinatorfunksjoner (for eksempel utekontaktene i Stavanger, Bodø og Bergen). Dette henger naturlig sammen med den tillit de oppsøkende ungdomstjenestene ofte har blant sårbare unge, unge som like ofte nærer en skepsis til det offentlige hjelpeapparatet.

Vi vil her minne om at ansatte i våre medlemstjenester for en stor del enten har sosialfaglig kompetanse eller annen høyere utdanning innen helsefag eller humaniora. Mange har faglig tilleggskompetanse innen veiledning, forebyggende rusarbeid og nettverksarbeid, hvilket gjør dem godt egnet i koordinatorfunksjoner.

Vi ønsker derfor at det på side 77, under strekpunkt 2 legges inn følgende presisering (det blå foreslås tatt inn):

”- Det er et kommunalt ansvar å utpeke personlig koordinator. Personlig koordinator kan være ansatt på annet forvaltningsnivå dersom det er enighet om at dette er mest hensiktsmessig (f.eks. i poliklinikk for psykisk helse barn og unge, [ansatte i kommunens oppsøkende ungdomstjeneste](#) eller i Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen).”

### **Side 81 - 6.4 Tidlig innsats**

Utvalget vektlegger betydningen av standardiserte kartleggingsverktøy for å avdekke behov for innsats i en tidlig fase av en eventuell problemutvikling. Dette er vi enige i viktigheten av. Vi er imidlertid overrasket over det manglende fokus på et liknende kartleggingsbehov i

forhold til ungdomspopulasjonen (se også vår vurdering av dette lenger nede i høringsuttalelsen). De oppsøkende sosiale tjenestene har i over 40 år vært en spydspiss i utvikling av feltarbeid og kartleggingsmetodikk rettet mot ungdom utenfor skolesammenheng. I dagens senmoderne virkelighet bør det være kjent at såkalte uformelle arenaer spiller en svært viktig rolle for en ikke ubetydelig del av ungdomspopulasjonen. Derfor mener vi at utredningen bør inneholde føringer som gir kommunene ansvaret for å gjennomføre kartlegginger for å avdekke trender i rusvaner og andre negative trekk i ungdomspopulasjonen som gjør at man kan komme tidlig inn med tiltak både på individ og gruppenivå. Dette er, etter LOSU sin oppfatning, også i tråd med ordlyden i Lov om sosiale tjenester § 3.1 der det heter at: ”Gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet skal sosialtjenesten arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler, og spre kunnskap om skadevirkninger ved slik bruk.”

**Side 82, kapittel 6.4.2. Her foreslår vi å legge inn følgende tekst etter ellefte avsnitt (som slutter med ”(...) omfattende ansvar på skoleledelse og pedagogisk personale”.):**

”Som nevnt under kapittel 2.6.6 i utredningen, er de kommunale oppsøkende ungdomstjenestene ofte den instansen som først fanger opp ungdom som har sluttet skolen. Oppsøkende sosialt arbeid er hovedsakelig sosialfaglig fundert, hvilket gir en god faglig plattform i arbeidet med tidlig avdekking og intervensjon i ungdomsmiljøene. Gjennom det oppsøkende arbeidet økes sjansen for at unge, som er i faresonen for å utvikle problemer, som har ulike hjelpebehov og som ikke har kontakt med det øvrige hjelpeapparatet, blir identifisert og hjulpet tidlig. Dette gjelder særlig ungdom i videregående skole der undersøkelser viser at kommunikasjonen mellom hjem og skole er svakere enn i grunnskolen. For å fange opp ungdom som faller ut av skolen bør kommunene legge til rette for etableringen av en egen oppsøkende ungdomstjeneste som gjennom samarbeid med foreldre, skole og andre hjelpeinstanser kan etablere målrettet innsats på lavest mulig nivå, så tidlig som mulig overfor utsatte unge.”

### **Bruk av begrepene barn, ungdom i situasjonsbeskrivelser og i forslag til tiltak i utredningen:**

LOSU opplever at NOU 2009: 22 hovedsakelig er sentrert rundt tiltak og behov rettet mot barn. Dette ser vi ved at mange situasjonsbeskrivelser og forslag til tiltak, er stilet og språksatt i forhold til barn. Et eksempel på dette er side på 81 under kapittel 6.4.1 Innledning:

”Det fremgår av utvalgets mandat at tidlig innsats overfor barn og familier er av stor betydning for å gi barn stabile og trygge rammer for utvikling og vekst.”

Dette er et eksempel av mange. Vi ber departementet i større grad være seg dette bevisst i den grad man velger å ta vår eller andres høringsuttalelse til følge. I en offentlig utredning er valg av begreper avgjørende for hvordan mottakeren omdanner innholdet til praksis. Det at hele aldersgrupper (ungdom) utelates i viktige partier i en NOU, som omhandler behovet for en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge, er alvorlig. I relevant faglitteratur oppfattes/beskrives ungdomstiden i dag som en selvstendig fase i livsløpet med en egenverdi, men også med sine egne utfordringer som ofte er knyttet til økonomiske, sosiale og kulturelle faktorer – og som ikke utløses før i ungdomstiden! (rus, overgrepssproblematikk, psykiatri, brutte familieband etc.). Vi vil minne departementet om at ungdom og unge voksne mellom 13-21 år utgjør ca 600.000 mennesker på landsbasis. Av disse regner man med at 2-4 % har et utstrakt behov for hjelp og støtte innenfor flere kategorier.

Å påpeke konkrete endringer i hele utredningen blir alt for omfattende for oss. Vi har valgt ut et eksempel på side 83 i utredningen, kapittel 6.4.3 *Utvalgets forslag* (Blått er foreslått tatt inn i teksten) for å konkretisere hva vi mener overfor departementet:

”– Kommunene gis ansvar for at det gjennomføres en generell kartlegging i form av en sjekklister for å identifisere barn, ungdom og familier med risikofaktorer. Kartleggingen må foretas med faste intervaller. Kartleggingen skal omfatte barnets sosiale, emosjonelle og adferdsmessige utvikling. I tillegg skal kartleggingen omfatte miljø og adferdsmessige bevegelser i ungdomspopulasjonen på individ og gruppenivå. Hensikten med kartleggingen skal være å fastslå mestring av forventede milepæler, og tidlig identifisering av barn og ungdom med behov for en grundigere kartlegging og oppfølging av et samlet hjelpeapparat.”

LOSU oppfordrer departementet om selv å gå igjennom utredningen å supplere teksten slik at ungdomsperspektivet kommer tydeligere frem.

På vegne av styret i LOSU

Bjørn Lindstad  
generalsekretær