KONFLIKTRÅDET

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Vår ref.	Deres ref.	Dato
2020/11508		29.10.2020

Høringsuttalelse – Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for sammensatt tjenestetilbud

1. Innledning

Sekretariatet for konfliktrådene viser til høringsnotat av 30. juni 2020 med høringsfrist 1. november 2020.

Om Sekretariatet for konfliktrådene

Konfliktrådene skal forebygge kriminalitet og bidra til konfliktløsning både i sivile saker og straffesaker. Konfliktrådene skal ivareta fornærmede, pårørende og gjerningspersoner ved å tilby gjenopprettende prosesser og møter. Konfliktrådene har videre et særlig ansvar for å koordinere straffereaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd.

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) har ansvaret for den faglige og administrative driften av 12 konfliktråd og fører tilsyn med at konfliktrådenes virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler. Videre har Sfk det nasjonale ansvaret for koordinering og faglig støtte til SLT-samarbeidet (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) i kommunene.

Overordnet

Det er vel kjent at det i dag er stor risiko for at barn som trenger oppfølging fra flere instanser ikke får nødvendig hjelp på grunn av manglende samarbeid og samordning. Det er derfor positivt at det nå foreslås tiltak som vil kunne bedre oppfølgingen av utsatte barn og unge. Sfk støtter i det vesentlige forslagene.

Selv om justissektoren er nevnt enkelte steder, er barn og unge i kontakt med straffesakskjeden lite synlig i utfordringsbildet og forslagene er i liten grad rettet mot utfordringer knyttet til samarbeid i og med justissektorens aktører.

Sfk anbefaler at forslagene gjennomgås med særlig blikk på hvordan de vil slå ut for denne sektoren. Sfk støtter for øvrig at forslagene evalueres som foreslått i høringsnotatet.

Postadresse:
Fagutvikling
Postboks 2110 Vika
0125 OSLO

Saksbehandler:
Frøydis Heyerdal

Froydis.Heyerdahl@konfliktraadet.no

2. Kapittel 4 – målgruppen for forslagene

I kapittel 4 defineres målgruppen for notatet ved at det vises til en rekke velferdslover. Det fremkommer på s. 9 at høringsnotatet er ett av flere tiltak for å sikre bedre samarbeid mellom velferdstjenester for barn og unge. Departementene beskriver innledningsvis at begrepet «velferdstjenester» er en felles betegnelse på instanser som gir tjenester eller gjennomfører tiltak etter de lovene som forslagene handler om (jf. oppramsingen i kapittel 4). Sfk forstår notatet slik at samarbeidsplikten mv som foreslås kun gjelder tjenester som er angitt i de aktuelle lovene.

Sfk savner en grundigere drøftelse av målgruppen for forslagene og begrunnelse for at man begrenser samarbeidsplikten til å gjelde de angitte lovene.

Justissektoren yter ikke velferdstjenester i snever forstand, men barn og unge som kommer i kontakt med straffesakskjeden har som andre sårbare barn og unge ofte behov for at ulike etater samarbeider og de kan ha behov for bedre samordning av tjenestene. Aktører i straffesakskjeden som politi, kriminalomsorg og konfliktråd samarbeider både med hverandre og med en rekke velferdstjenester for å sikre oppfølging av ungdom.

Straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er tuftet på tverretatlig oppfølging. Straffereaksjonene koordineres av konfliktrådet og går bl.a ut på at en ungdom skal følge opp tiltak i en ungdomsplan og følges opp av et oppfølgingsteam bestående av representanter fra tjenester som skole, helse, barnevern, politi, friomsorg, fritidssektor mv.

Politiet på sin side har ofte tett dialog og samhandling med barneverntjenesten om barn og unge som begår lovbrudd og kriminalomsorgen skal legge til rette for samhandling med velferdstjenester for bl.a. ungdom som er plassert på ungdomsenhetene.

Aktørene i straffesakskjeden har ansvar for gjennomføring av straff mv og er sentrale i kriminalitetsforebyggende arbeid. Barn som begår lovbrudd trenger imidlertid ofte tiltak fra ulike velferdstjenester for å velge en livsstil uten kriminalitet. Behovet for samarbeid og samordning er vel så til stede for denne gruppen barn og unge som andre barn som får tjenester fra de angitt velferdstjenestelovene. Det kan være en særlig barriere mellom de tradisjonelle velferdstjenestene og justissektoren når det gjelder å få til et godt samarbeid som tilsier at det er spesielt viktig med en tydelig rettslig plikt til samarbeid mv.

Sfk anbefaler at politi, kriminalomsorg og konfliktråd inkluderes i målgruppen for forslagene.

3. Samarbeidsplikt

3.1. Samarbeid i enkeltsaker

Høringsnotatet foreslår å harmonisere og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester i enkeltsaker. Sfk støtter at det innføres en slik likelydende samarbeidsplikt i relevante lover og at den skal gjelde på alle forvaltningsnivåer, både kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenester.

Sfk foreslår at plikten også skal gjelde aktører i justissektoren som politi, kriminalomsorg og konfliktråd, se punkt over om målgruppen.

Plikten inntrer når det er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Dette gir rom for stort skjønn. Sfk ser derfor behov for at innholdet i den rettslige standarden utdypes i forskrift og i veileder til tjenestene.

Ungdom under straffegjennomføring
Konfliktrådet har som nevnt ansvar for å koordinere gjennomføringen av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Konfliktrådet har imidlertid ikke egne tiltak, men er avhengig av at andre etater stiller med tiltak, eksempelvis utdanning, helsetjenesten, barneverntjenesten, rusomsorgen, fritidssektor mv.

Nordlandsforskning har i sin følgeevaluering av straffereaksjonene fremhevet at det mange steder mangler relevante tiltak lokalt.1 Det kan eksempelvis være tiltak knyttet til voldsproblematikk, skadelig seksuell atferd, rusbehandling, psykisk helse samt tiltak til ungdom uten jobb eller skoleplass. Videre kan tiltakene finnes, men det kan være utfordrende å få tjenestene raskt mobilisert eller få forståelse for at de aktuelle tjenestene bør bidra inn i oppfølgingsteamet.

Når ungdom er blitt ilagt/idømt ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, er det et overordnet mål at igangsettelsen av straffen skjer raskt. Nordlandsforsknings rapport viser at dersom det tar lang tid å komme i gang med straffegjennomføringen, kan det få negative konsekvenser for ungdommens utvikling bl.a. ved at det er risiko for at ungdommen begår nye lovbrudd i mellomtiden. Rask etablering av oppfølingsteam er derfor et viktig tiltak for å få ungdom på rett spor. Det krever godt samarbeid mellom konfliktrådet og lokale tiltak, inklusiv at de tjenestene som skal være med opplever at dette skal prioriteres.

Det er positivt at det fremgår av høringsnotatet på side 44 at samarbeidsplikten omfatter barn under straffegjennomføring. «*Kommunale tjenesteutøvere som skole og barneverntjeneste, og statlige og fylkeskommunale aktører som spesialisthelsetjenesten og videregående skole, er forpliktet til å delta i oppfølgingen av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging, se konfliktrådsloven § 26*.»

Det bes i høringsnotatet om tilbakemelding på om det er behov for ytterligere regulering av innholdet i samarbeidsplikten. Sett hen til at det i dag kan være utfordrende å få på plass et oppfølgingsteam med relevante tiltak for ungdommen, mener Sfk det er behov for tydeligere rettslig forankring av plikten til å delta inn i ungdommens oppfølgingsteam.

Sfk anbefaler at plikten til å bidra inn i oppfølgingsteam forskriftsfestes.

I høringsnotat til endringer i konfliktrådsloven mv. med frist 1. desember foreslås det at konfliktrådet skal tilrettelegge og gjennomføre ungdomsstraff og ungdomsoppfølging i samarbeid med andre offentlige instanser og at konfliktrådet skal legge til rette for at samarbeidende instanser kan yte sine lovbestemte tjenester til ungdommen (forslag til ny konfliktrådsloven § 25 tredje ledd).

Sfk anbefaler at forslaget i dette høringsnotatet ses i sammenheng med forslag til konfliktrådsloven § 25 tredje ledd for å sikre at samarbeidspliktene korresponderer.

Sfk vil for øvrig kommentere på forslag til konfliktrådsloven § 25 tredje ledd i vår høringsuttalelse til endringer i konfliktrådsloven mv.

[1] Therese Andrews og Ann Kristin Eide: *Mellom straff og hjelp. – fungerer nye straffereaksjoner for ungdommer etter intensjonen?* NF-rapport nr.: 2/2019

Barn og unge utsatt for vold og overgrep
Høringsnotatet nevner en rekke utredninger og rapporter som ligger til grunn for forslagene. I flere av disse trekkes vold og overgrep mot barn frem som en spesifikk utfordring i samarbeidet mellom tjenester. At tjenestene/sektorene må bli bedre på å samarbeide i saker som omhandler vold og overgrep mot barn er godt kjent, og dette er et viktig argument for lovendringer. For eksempel foreslo Barnevoldsutvalget å se på hvordan individuell plan kan reguleres bedre for å sikre at barn og unge får den hjelpen de har behov for.

Sfk støtter endringene som foreslås for å sikre at alle som utfører tjenester eller arbeid etter de aktuelle lovene skal være oppmerksomme på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Sfk mener imidlertid at forslagene ikke i stor nok grad reflekterer behovet for å samarbeide med andre tjenester når et barn er utsatt for vold og overgrep.

For å sikre at barn og unge som har blitt utsatt for vold og overgrep får den hjelpen de har behov for i etterkant, kan det være hensiktsmessig å tydeliggjøre i forskrift at dette er en problematikk som tjenestene skal samarbeide om.

3.2. Samarbeid på systemnivå
Høringsnotatet foreslår å lovfeste en plikt for alle velferdstjenester til å samarbeide med andre velferdstjenester utover oppfølgingen av konkrete barn eller ungdom når det er nødvendig for å ivareta egne eller de andre velferdstjenestenes oppgaver etter lov eller forskrift. Sfk støtter forslaget.

Høringsnotatet er i stor grad skrevet med kommunene for øye. Flere etater som kommer i kontakt med barn er imidlertid statlige tjenester, f.eks. konfliktråd, politi og kriminalomsorg. Andre tjenester er helt eller delvis kommunale, eksempelvis helse- og barneverntjenesten. Ulike styringsstrukturer kan gjøre det utfordrende å sikre enhetlig praksis, et kvalitativt likt tilbud og godt samarbeid på tvers. Det kan med fordel fremkomme enda tydeligere at forslagene i høringsnotatet inkluderer fylkeskommune og statlige tjenester.

Om SLT-samarbeid
SLT, Samordning av rus og kriminalitetsforebyggende tiltak, er en modell for bedre samordning av forebyggende innsats rettet mot barn og unge. SLT nevnes i høringsnotatet som eksempel på en formalisert samarbeidsstruktur som mange kommuner har tatt i bruk. SLT-modellen skal bidra til at de ressursene som allerede finnes hos kommune, politi og i lokalmiljøet blir mer samkjørt og målrettet. Den består av tre ansvarsnivåer: styringsnivå, koordineringsnivå og utførernivå. I tillegg til dette har kommunene ansatt en SLT-koordinator som har som særlig oppgave å koordinere kunnskap og ressurser mellom politi og relevante kommunale enheter. Sfk har et nasjonalt ansvar for koordinering og faglig støtte til SLT-samarbeidet i kommunene.

SLT- modellen er ikke lovfestet og det er derfor uklart om SLT-koordinator vil omfattes av den foreslåtte samarbeidsplikten.

Sfk anbefaler at SLT-modellen og andre lignende samarbeidsmodeller innen kriminalitetsforebygging omfattes av samarbeidsplikten. Alternativt bør det klargjøres hvordan samarbeidsplikten for de andre etatene påvirker SLT-samarbeidet.

Koordineringsgrupper
Konfliktrådene har etablert en eller flere koordineringsgrupper (KOG). Totalt er det 54 på landsbasis. KOG ledes av ungdomskoordinator og fungerer blant annet som et rådgivende organ for påtalemyndigheten i spørsmålet om ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging er egnet reaksjon og hvilke tiltak som bør være en del av straffen. Det er vanlig at påtalemyndigheten, politi, barnevern og kriminalomsorg er representert i KOG, i tillegg til konfliktrådet. Noen koordineringsgrupper har andre

deltakere med som helsetjeneste, rustjeneste eller SLT-koordinator. KOG er per i dag ikke lovfestet og det varierer hvordan KOG fungerer når det gjelder sammensetning, oppgaver, informasjonsinnhenting mv.

I forslag til endringer i konfliktrådsloven mv. som er på høring med høringsfrist 1. desember, foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at KOG lovfestes. Dersom målgruppen for den foreslåtte samarbeidsplikten utvides til å gjelde justissektoren, jf. forslag over, vil det innebære en enda tydeligere forankring av at kommunale og statlige tjenester har en plikt til å bidra inn i koordineringsgruppene.

4. Samordningsplikt

Departementene foreslår at det innføres en tydelig plikt for kommunen til å samordne samarbeidet mellom de ulike velferdstjenestene. Etter forslaget gis kommunen en plikt til å ved behov bestemme hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet til en tjenestemottaker som trenger helhetlige og samordnede tjenester. Plikten skal inntre der det er uklarheter eller uenigheter rundt hvem som skal samordne tjenestetilbudet.

Sfk støtter at det innføres en slik samordningsplikt. Det er samtidig viktig at plikten til samordning ses i sammenheng med andre prosesser hvor tjenester til barn og ungdom koordineres.

Konfliktrådet har som nevnt ansvar for å koordinere gjennomføring av straffereaksjonene ungdomsstraff og ungdomsoppfølging. Det går bl.a. ut på å etablere et oppfølgingsteam som følger opp ungdommen. Det er den enkelte deltaker i oppfølgingsteamet som skal følge opp at ungdommen gjennomfører tiltakene som avtalt. Konfliktrådet har imidlertid ansvar for å innkalle til månedlige møter i oppfølgingsteamet, ha dialog med ungdom, vege og deltakerne i oppfølgingsteamet underveis og håndtere eventuelle brudd under straffegjennomføringen.

Mange ungdommer som gjennomfører ungdomsstraff eller ungdomsoppfølging får ytelser fra flere tjenester før, under og etter straffegjennomføringen. Det er vel kjent at det kan glippe i oppfølgingen mellom tjenestene, ikke minst i overgangen etter straffegjennomføring. En samordningsplikt kan være et viktig bidrag i å sikre at ungdommen får den hjelpen han/hun trenger.

Som nevnt over er det foreslått et nytt tredje ledd i konfliktrådsloven § 25 som gir konfliktrådet ansvar for å bidra til en helhetlig oppfølging av ungdommen i samarbeid med andre offentlige instanser. Forholdet mellom en koordinerende kommunal instans og den foreslåtte forpliktelsen til samarbeid for konfliktrådet er ikke berørt i høringsnotatet. Konfliktrådets ansvar for å koordinere bør etter Sfks oppfatning ikke føre til at kommunalt ansvar for å sikre god samordning opphører.

Sfk anbefaler at det avklares hvordan den foreslåtte samordningsplikten i praksis skal håndteres mens ungdom er under straffegjennomføring.

5. Individuell plan

Departementene foreslår å harmonisere reglene om plikt til å tilby og delta inn i arbeidet med individuell plan. Sfk støtter forslaget.

Mange ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging har behov for langvarige og koordinerte tjenester og vil dermed ha rett på å få individuell plan. Etter det Sfk kjenner til har imidlertid få ungdom under straffegjennomføring fått utarbeidet en slik plan. Dette kan være et viktig verktøy ikke minst i overgangen etter at straffegjennomføringen er ferdig.

En sentral del av ungdomsstraff og ungdomsoppfølging er at det utarbeides en ungdomsplan med tiltak ungdommen er forpliktet til å følge. Selv om denne planen skiller seg fra en individuell plan på mange måter, er det viktig at disse to planene ses i sammenheng.

Sfk anbefaler at det ses nærmere på hvordan flere ungdommer under straffegjennomføring kan få utarbeidet en individuell plan.

Vennlig hilsen

Edle Kristin Grønningsæter Pallum
avdelingsdirektør

Frøydis Heyerdal
saksbehandler

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur