Fylkesmannen i Oslo og Viken

Vår dato: 28.10.2020 Vår ref: 2020/23554

Deres dato: 30.06.2020 Deres ref:

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO
Att. Andersen Robin

Saksbehandler, innvalgstelefon

Une Borg Kjølseth,

Høring - bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator)

Fylkesmannen i Oslo og Viken støtter i all hovedsak forslaget slik det foreligger, men har utdypende kommentarer på noen områder. Innledningsvis har vi noen generelle betraktninger, før kommentarer til enkelte av kapitlene.

I høringsnotatet fremkommer det at det vil bli en økning i oppgavene til Fylkesmannen. Fylkesmannen i Oslo og Viken vil bemerke at det med økt rettighetsfesting *bør* bli flere klagesaker, og at både Fylkesmannen og tjenestene bør bruke ressurser på å informere og stimulere til nye rettigheter tas i bruk. Tydeliggjøring og styrking av områdene vil kunne medføre økt saksmengde og behov for større ressurser eller omprioritering av Fylkesmannens oppgaver.

Høringssvaret er ført i pennen av 0-24 koordineringsgruppen med innspill fra flere fagavdelinger. Innspill fra regionale aktører på velferdsområdet (Velferdspiloten) er integrert.

Kommentarer til meldeplikt til vergemålsmyndighetene når barn ikke har en fungerende foreldreverge

Det følger av vergemålsloven § 16 at verge for den mindreårige er den som har foreldreansvaret etter reglene i barneloven. Hvis barnet er uten en fungerende verge, skal fylkesmannen oppnevne en verge for barnet etter vergemålsloven § 25.

E-postadresse: fmovpost@fylkesmannen.no
Sikker melding: www.fylkesmannen.no/melding
Postadresse: Pb 325, 1502 Moss
Besøksadresse: Moss: Vogts gate 17, Drammen: Grønland 32, Oslo: Stensberggata 27
Telefon: 69 24 70 00
www.fylkesmannen.no/ov
Org.nr. 974 761 319

Videre følger det av vergemålsloven § 19 at fylkesmannen kan reise sak for å frata en foreldreverge, vergemålet dersom dette er til barnets beste.

I praksis har Fylkesmannen i Oslo og Viken opplevd at det er lav kunnskap om vergemål for mindreårige. Det medfører i en del tilfeller, at barn som ikke har en fungerende foreldreverge, ikke får oppnevnt en verge fordi vergemålsmyndighetene ikke har kjennskap til saken.

I de fleste tilfeller dette gjelder vil barnet være i den målgruppe som høringen omfatter. Det kan for eksempel nevnes følgende praktiske situasjoner hvor det kan være det bør vurderes om barnet er uten en fungerende verge:

- foreldrevergen(e) har en helsetilstand, herunder rus/spillavhengighet m.m., som kan medføre at de ikke kan ivareta barnets interesser,
- foreldrevergen(e) ivaretar gjentatte ganger ikke de oppgaver som er tillagt vergemålet,
- foreldrevergen(e) er utilgjengelig over tid, i en periode hvor det må tas avgjørelser, ikke kan ivareta en sak/oppgave av andre årsaker.

Når et barn er uten en fungerende verge, følger det av vergemålsloven § 17 første og andre ledd at den oppnevnte vergens oppgaver er:

- handle på barnets vegne i økonomiske forhold,
- handle på barnets vegne der det følger av annen lovgivning at oppgavene er tillagt vergen/vergemålet,
- treffe de (red.anm. juridiske) avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret.

Det følger av vergemålsloven § 57 at dersom det antas at det er behov for vergemål for en person innlagt i institusjon, skal institusjonen melde fra til fylkesmannen. Tilsvarende er det en meldeplikt for ansvarlig for kommunens sosialtjeneste og kommunens helse- og omsorgstjeneste utenfor institusjon. Meldingen skal grunngis.

Det er etter en naturlig forståelse av bestemmelsen tvilsom at bestemmelsen kommer til anvendelse i de tilfeller mindreåriges verge(r) ikke kan ivareta barnets interesser.[1] I spesiallovgivningen vil imidlertid sektormyndighetene normalt være pålagt en plikt til å melde fra til vergemålsmyndighetene, se for eksempel barnevernloven § 3-2 første ledd. Det antas derfor at det i mange tilfeller er manglende kunnskap som er årsaken til at det ikke meldes fra.

For å sikre at barn tilstrekkelig ivaretas av en fungerende verge, foreslår vi at det vurderes en klar lovhjemmel for dette, enten i vergemålsloven eller i spesiallovgivningen.

Det nevnes for ordensskyld at det er gjort unntak for taushetsplikt for helsepersonell, ansatte i sosial- og barnevernstjenesten, jf. vergemålsloven § 59 siste ledd.

Kommentarer til boligpolitikk, bolig og bomiljø

Høringen viser til instansene som gir tjenester eller gjennomfører tiltak etter følgende lovverk: barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelse-tjenesteloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, barnevernloven, krisesenterloven, familievernkontorloven, introduksjonsloven.

Kommunene har ansvar både for boligsosialt arbeid og for å tilby foreldrestøttene tiltak – avhengig av familiens behov. Kommunene må derfor sørge for at det er et godt samarbeid mellom

[1] Vergemålsloven og utlendingsloven kapittel 11 A med kommentarer side 530.

boligtjenestene og øvrige kommunale helse- og velferdstjenester, da boligtjenesten ikke har en egen særlov. Dette taler for at samarbeid om boligaspektet må synliggjøres som samordnings- og samarbeidstema i særlovene, hvor dette er særlig relevant.
Uten en trygg bosituasjon er det vanskelig å opprette eller holde på en stabil arbeidstilknytning, stå i et skole- og utdanningsløp, motta helsetjenester og forebygge kriminalitet. Boligpolitikken er en viktig del en bred velferdspolitikk og innsats mot fattigdom. Boligens betydning i velferdspolitikken legger til grunn at bolig er én av fire viktige velferdspilarer; helse, bolig utdanning og arbeid.

Bolig er vesentlig for å forbedre situasjonen til økonomisk vanskeligstilte personer og hushold**.** På boligområdet kan det handle om at vi skal ha gode ordninger for alle de som av ulike årsaker faller utenfor og trenger ekstra hjelp til å skaffe seg et godt hjem å bo i.
Et tilfredsstillende sted å bo er et grunnleggende behov og en forutsetning for god helse, for å kunne ta utdanning, stå i arbeid og å delta i samfunnet. Hjemmet og rammene rundt er avgjørende for barns oppvekstsvilkår og for unges mulighet til å fungere i skole og arbeidsliv. Bolig og bomiljø påvirker fysisk og barns mentale helse. Barn påvirkes av å bo i dårlige boliger og å være trangbodde, da dette påvirker skoleprestasjoner og sosialt liv.

Slik vi ser det, sikrer ikke forslag til endringer lovverket i tilstrekkelig grad at boligaspektet blir ivaretatt slik at alle barn og unge får bo trygt og godt, og at det utvikles ulike boliger og boformer for å få et tilpasset boligtilbud for barn og unge med nedsatt funksjonsevne.

Kommentarer til FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

Barn med alvorlig sykdom, skade og nedsatt funksjonsevne er en broket gruppe. I og med at Norge har forpliktet seg til å oppfylle spesifiserte menneskerettigheter til barn med nedsatt funksjonsevne gjennom ratifisering av CRPD, foreslår Fylkesmannen en forklaring av begrepet nedsatt funksjonsevne i regulering som gjelder dem. Dette er viktig for å sikre at de som omfattes av CRPD-rettighetene sikres rettighetene også i den nye reguleringen, og for at lovanvenderen skal få en korrekt forståelse av hvem som omfattes av rettighetene i den nye reguleringen.

Ifølge FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 1, er mennesker med nedsatt funksjonsevne «blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre».

Med funksjonsnedsettelse menes, ifølge forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven - Prop.81 L (2016-2017) kap. 30, s. 312 – *«tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv eller intellektuell funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelser på grunn av allergi, hjerte- eller lungesykdommer. Begrepet omfatter også psykiske lidelser som for eksempel depresjon eller bipolare lidelser. Det stilles ikke krav til varighet eller alvorlighet, men det avgrenses mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold. Hva som er årsaken til funksjonsnedsettelsen har ikke betydning. Begrepet avgrenses derfor ikke mot tilstander som er forårsaket av individets egen atferd. Rusavhengighet, overvekt og utseendemessige forhold er omfattet av diskrimineringsgrunnlaget funksjonsnedsettelse dersom tilstanden har medført at funksjonsevnen har blitt nedsatt. Det er ikke et krav at rusavhengighet, overvekt eller utseendemessige forhold er forårsaket av en underliggende funksjonsnedsettelse».*

Kommentarer til ny lovgivning og samordning på regionalt og nasjonalt nivå

Vi vil innledningsvis peke på at det bør gå tydelig frem (jf. rundskriv, veiledninger, opplæringsmateriell m.v.) at endret samarbeidslovning vil påvirke av samordning på regionalt og nasjonalt nivå. Avtalefestet samarbeid på regionalt nivå vil kunne påvirke måten kommunene strukturerer og organiserer lokalt samarbeid, og bidra til å styrke regeletterlevelse på velferdsområdene.

De foreslåtte endringene vil kreve kompetanseheving og relevant samordning i kommende satsninger og strategier knyttet til sosial bærekraft. Kommende satsninger og strategier på nasjonalt nivå, bør samordnes der dette er relevant slik at det speiler regelverket som regulerer arbeidet i kommunen.

For at tjenester skal samarbeide bedre, må det arbeides for lik tolkning av reglene. Det er her viktig at det i kommende rundskriv, veiledninger, opplæringsmateriell m.v., blant annet refereres til barnekonvensjonen (evt. også CRPD). Dette er lovverk som gjelder for alle tjenesteområder som omfattes av regelendringene.

Kapittel 4 Målgruppe for forslagene

4.10 NAV-loven og sosialtjenesteloven

Lov om sosiale tjenester i NAV - har ingen aldersgrense for sine fem tjenester, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig bolig, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet.

Fra høringsnotatet: Sosialtjenesteloven og NAV-loven
"Departementene foreslår å lovfeste en ny samarbeidsbestemmelse i sosialtjenesteloven § 13 a som skal gjelde i enkeltsaker og utover oppfølgingen av konkrete personer, og slik at plikt til samarbeid også skal gjelde der samarbeid er nødvendig for at andre tjenester skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Videre foreslår departementene å innføre en plikt for NAV-kontoret til å samarbeide med andre velferdstjenester både i enkeltsaker og utover oppfølgingen av konkrete brukere i ny § 15 a i NAV-loven. Endringene skal gjelde barn og unge under 25 år."

Det støttes at det bør være en presisering - f.eks. *"som særlig barn og unge under 25 år"*, men forslaget bør ellers være uavhengig av alder.

Et styrket samarbeid mellom velferdstjenestene og NAV er helt nødvendig uavhengig av alder. Skal man hjelpe barn og unge må man ofte også hjelpe pårørende/ foreldre for å få helhetlige løsninger. Det krever profesjonelt samarbeid på tvers av fag og sektorer. (*Eks. Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier – HOLF)*

Kapittel 5 Taushetsplikt og behandling av personopplysninger

Fylkesmannen har merket seg at det i høringsnotatet ikke foreslås endringer i taushetspliktregelverket. Vi forstår det slik at dette har sammenheng med at det allerede er foreslått nye bestemmelser i forvaltningsloven som skal gjøre det enklere å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, jf. NOU 2019:5 ny forvaltningslov.

Fylkesmannen i Oslo og Viken avga høringsuttalelse til forslaget til ny forvaltningslov 2. desember 2019. Fylkesmannen uttrykte seg positiv til reglene i lovutkastet som gir en viss adgang til å dele taushetsbelagt informasjon med andre forvaltningsorganer. Vi opprettholder dette synet, og viser til at dagens regler kan hindre nødvendig informasjonsutveksling og samarbeid i barnevernssaker, eksempelvis mellom barnevern, barnehage og skole. Brudd på bestemmelsene om taushetsplikt er straffbart, og det kan nok føre til at dagens regler om deling av taushetsbelagt informasjon blir tolket for strengt i praksis. Denne restriktive holdningen kan i noen tilfeller være til skade for den som informasjonen gjelder, ved at et forvaltningsorgan mangler nødvendig informasjon når den skal ta en avgjørelse. Etter vår oppfatning vil hensynet til den enkeltes personvern bli tilstrekkelig ivaretatt ved at enhver som mottar taushetsbelagte opplysninger om enkeltpersoner fra et annet forvaltningsorgan vil ha plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysningene.

Fylkesmannen i Oslo og Viken mener at det er svært viktig at det i tillegg til presiseringer og mindre endringer i forvaltningsloven og spesiallovgivningen, gis en tverrgående oppgave hvor en ser på retningslinjer på tvers av velferdstjenestene som gir gode, klare og praktiske eksempler for deling av informasjon på tvers av de ulike velferdstjenestene.

Vår erfaring er at de som utøver den daglige bistanden etter disse lovene med forskrifter, finner regelverket vanskelig tilgjengelig. Det er til dels krevende å holde oversikt og den manglende kunnskapen kan medføre at de som følge av frykt for å bryte taushetsplikten ikke deler informasjon. Når det gjelder barn med nedsatt funksjonsevne, er fylkesmannen i utgangspunktet for en økt plikt til å samarbeide og til økt informasjonsformidling til andre velferdstjenesteytere, for at disse skal ivareta sine oppgaver. Fylkesmannen mener at økt informasjon og kunnskap i velferdstjenestene kan bidra til å sikre det enkelte barnets tilretteleggingsbehov etter likestillings- og diskrimineringsloven § 20-21 og retten til rimelig tilrettelegging gjennom hensiktsmessige tiltak etter CRPD artikkel 7. Videre, kan bedre kunnskap og informasjon før vedtak fattes, bidra til økt oppfyllelse av rettigheter i forhold til velferdstjenester etter sektorlovgivningen. Erfaring fra slikt samarbeid kan også bidra til et kompetanseløft i velferdstjenestene på et generelt plan.
På den annen side, har barn rett til vern om sine personlige opplysninger. Denne retten er beskyttet gjennom regler i personvernforordningen (GDPR) og personopplysningsloven. Fylkesmannen mener derfor at det er en forutsetning for reguleringsendringen at velferdstjenestene sikres opplæring, slik at den økte informasjonsdelingen mellom velferdstjenestene skjer i samsvar med GDPR og personopplysningslovens regler, og til barnets beste. Eventuelt bør det henvises til GDPR og personopplysningslovens bestemmelser om at informasjonsdelingen kun skal dreie seg om opplysninger som er nødvendige, korrekte og oppdaterte, og at de ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for formålet.

Fylkesmannen mener i tillegg at det rettslige grunnlaget i sektorlovgivningen for å behandle de nødvendige opplysningene, må være tilstrekkelig uttrykkelig og spesifikt. Med uttrykkelig, menes at det i sektorlovgivningen angis at velferdstjenesten kan behandle personopplysninger. Med spesifikt, menes at det angis hvilke personopplysninger som kan behandles.

Kapittel 6 Samarbeid mellom velferdstjenester

Sikring av helhetlig samarbeid om velferdstjenester til barn med nedsatt funksjonsevne.
Barn med nedsatt funksjonsevne vil i mange tilfeller ha behov for et langvarig og sammensatt tjenestetilbud fra flere kommunale- og statlige tjenesteytere.

Etter fylkesmannens syn, vil økt oppfølging av utsatte barn med helhetlig tjenester gjennom samarbeid mellom velferdstjenestene når det er nødvendig for barnet, fordre gode verktøy og kompetanseheving, for å bli effektivt og riktig for barnet. Gjennom den foreslåtte harmoniseringen og tydeliggjøring av reguleringen om plikten til å samarbeide, sammen med en plikt til medvirkning til samarbeid fra velferdstjenestene, mener fylkesmannen at sannsynligheten for samarbeid mellom tjenesten vil øke i praksis. Harmonisering og presisering av reglene om samarbeid kan, på et mer overordnet nivå, føre til mer like tjenester i kommunen, og fra kommune til kommune. Likeledes kan presisering av regler om samarbeid og medvirkningsplikt, føre til større grad av oppfyllelse av retten til likeverdige tjenester for barn med nedsatt funksjonsevne. Slike endringer vil også samsvare med det forvaltningsrettslige likhetsprinsippet, og reglene om rett til ikke - diskriminering og individuelle tilrettelegging, i likestillings- og diskrimineringsloven.

Barn med nedsatt funksjonsevne sin rett til likeverdige tjenester, gjennom egnet individuell tilrettelegging.

Diskriminering, som følge av nedsatt funksjonsevne, er forbudt etter CRPD artikkel 5. Bestemmelsen omfatter også barn og unge. I følge Prop.106 S (2011-2012) «Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne», er Norge forpliktet til å gjennomføre de sivile og politiske rettighetene for personer med nedsatt funksjonsevne umiddelbart. Dette omfatter retten til å ikke å bli diskriminert.

Likeledes, følger det av likestillings- og diskrimineringsloven § 6, at diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt. Dette omfatter både direkte- og indirekte diskriminering etter §§ 7 og 8. Etter §§ 20-21 har barn med funksjonsnedsettelse rett til likeverdige velferdstjenester, gjennom egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehagetilbud, av tjenestetilbud etter helse- og omsorgsloven, og av lærested, undervisning, læremidler og eksamen. Bestemmelsene omfatter en individuell tilrettelegging, som ikke innebærer en uforholdsmessig byrde for tjenesteyteren. Det må derfor foretas en konkret, helhetlig vurdering, basert på flere momenter. Fylkesmannen mener det trengs økt kompetanse i velferdstjenestene for å sikre at korrekt rettsanvendelse og forsvarlige vurderinger ligger til grunn for deres vedtak.

Barn med nedsatt funksjonsevne sin rett til med- og selvbestemmelse og rett til rimelig tilrettelegging

Ifølge forslaget, skal helhetlige og samordnede tjenester gis når barnet har behov for det og til beste for barnet. Det skal tas hensyn til hva barnet eller ungdommen selv ønsker. Detaljene for samarbeidet skal ikke lovfestes, men skal baseres på hva velferdstjenestene mener er hensiktsmessig.

Rettigheten til med- og selvbestemmelsesrett for barn, fremgår blant annet av barneloven §§ 31-33, barnekonvensjonen artikkel 12 og CRPD artikkel 7. Vernet mot diskriminering i likestillings- og diskrimineringsloven §§ 6 flg. er, etter fylkesmannens syn, svært viktig for at barn med nedsatt funksjonsevne skal få utøvet sin rett til med- og selvbestemmelsesrett, i forhold til hva som er et likeverdig, helhetlig og samordnet velferdstjenestetilbud, for dem.

Ifølge CRPD artikkel 2, har mennesker med nedsatt funksjonsevne rett til «rimelig tilrettelegging», som defineres som *«nødvendig og hensiktsmessig endring eller justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på li linje med andre».*

Rettigheten til rimelig tilrettelegging etter CRPD artikkel 2, innebærer at velferdstjenestene har en plikt til rimelig tilrettelegging for utøvelse av med- og selvbestemmelsesretten, før det treffes avgjørelser om barnets personlige forhold, og ved utformingen og utøvelsen av velferdstjenestene. Etter fylkesmannens syn, vil både retten til medbestemmelse og selvbestemmelse stille krav til personell kompetanse i tjenestene, slik at barnets stemme kommer frem, blir hørt og bli vektlagt som et moment i avgjørelsen. Det samme gjelder ved krav til samtykke, når barnets mening er avgjørende. Individuell diskriminering kan skje ved at ansatte i velferdstjenestene, snakker «over hodet» på barn, uten å søke barnets mening eller vektlegge den korrekt, på grunn av kommunikasjonsutfordringer som følge av funksjonsnedsettelse.

CRPD sitt fundament er at personer med nedsatt funksjonsevne har de samme menneskerettighetene som andre, og stiller krav til samfunnet om rimelig tilrettelegging. Nedsatt funksjonsevne skal ikke være en egenskap som ekskluderer fra deltakelse i samfunnet eller andre lovbestemte rettigheter som rett til selv- og medbestemmelse. Reel likhet i forhold til lovendringene som foreslås stiller derfor, etter fylkesmannens syn, også krav til økt kompetanse i tjenestene, slik at de ansatte har et tilstrekkelig faglig grunnlag for å vurdere behov for- og hva som er egnet tilrettelegging etter likestillings- og diskrimineringsloven §§ 20 og 21, uten å være uforholdsmessig byrdefull for tjenesten/kommunen. Likeledes vil det kreves relevant kompetanse til å gjennomføre tilretteleggingen i det konkrete tilfellet. Slik kompetanse kan omfatte kunnskap om funksjonsnedsettelsen et barn har, om hvordan det enkelte barnet kommuniserer, om informasjons- og kunnskapsformidling, og kompetanse til kommunikasjon og undervisning på barnets premisser via talespråk, tegnspråk og andre former for ikke verbal kommunikasjon. I tillegg mener vi at slik kompetanse kan være nødvendig for at forvaltningen skal kunne vurdere hva som er barnets beste, når det gjelder funksjonsnedsatte barn.

Forskrift om samhandlingsplikten

Fylkesmannen mener det vil være hensiktsmessig med en forskrift eller faglig veileder om hvordan samarbeidsplikten skal gjennomføres. Den bør inneholde informasjon om plikt til å vurdere behovet for samordnede velferdstjenester og når, hvem som er ansvarlig for å faktisk samordne samarbeidet, om kravet til en barnets beste-vurdering, om hvordan sikre og vektlegge barnets med- og selvbestemmelsesrett, og hva som er relevante momenter i en hensiktsmessighetsvurdering, når det gjelder hvordan samhandlingen mellom velferdstjenestene. Det bør i tillegg presiseres og henvises til regler om rett til likeverdige tjenester, individuell tilrettelegging og rimelig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, og at det stilles særlige krav til saksbehandlingen og utformingen av velferdstjenestene for denne gruppen.

6.3.2 Oppmerksomhetsplikt og opplysningsplikt til barneverntjenesten

Som nevnt under punkt 6.2.2 omfatter ikke oppmerksomhetsplikten og opplysningsplikten alle som utfører tjeneste eller arbeid etter opplæringsloven og friskoleloven, jf. opplæringsloven § 15-3 og friskoleloven § 7-4. Fylkesmannen støtter forslaget om å endre bestemmelsene slik at de omfatter alle som utfører tjenester eller arbeid etter opplæringsloven og friskoleloven. Vi mener dette vil sikre større rettssikkerhet for sårbare barn.

6.3.5 Samarbeid utover oppfølgingen av det enkelte barn eller ungdom

Fylkesmannen støtter at det blir samarbeid på systemnivå. Vi ser det som hensiktsmessig at barneverntjenesten får en plikt til å samarbeide både i enkeltsaker og uten at samarbeidet er knyttet

til oppfølgingen av et bestemt barn kun når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter loven.

6.3.4 Samarbeid mellom velferdstjenestene i enkeltsaker

Departementene foreslår å harmonisere reglene om samarbeid i enkeltsaker, slik at vilkårene for når samarbeidsplikten inntrer er tilnærmet likelydende for alle velferdstjenestene. Dette vil bidra til likere praksis på tvers av sektorene. I tillegg vil det bli utarbeidet en felles veileder om samarbeidspliktene, for å sikre lik forståelse og praksis.

Fylkesmannen støtter departementenes forslag foreslår om å harmonisere reglene om samarbeid i enkeltsaker.

Departementene har bedt om innspill fra høringsinstansene på om det er behov for ytterligere regulering av innholdet i samarbeidsplikten i forskrift, og hva som eventuelt bør forskriftsreguleres. Fylkesmannen mener at det ikke er behov for slik regulering i forskrift, men støtter forslaget om å utarbeide en felles veileder om samarbeidspliktene, for å sikre lik forståelse og praksis. Samtidig vurderer Fylkesmannen at en forskrift vil forsterke plikten, da samarbeidet fort kan bli utfordrende om det ikke er klare regler for innholdet i det tverrsektorielle samarbeidet, og hvordan samarbeidet skal organiseres. Det er imidlertid utfordrende å peke på hva som konkret bør forskriftsfestes.

Departementene ber høringsinstansene særlig om å gi innspill på avveiningen mellom barnets ønske om å kunne forholde seg til få personer opp mot behovet for at velferdstjenestene samarbeider på tvers.

Vi viser her særlig til artikkel 12 i barnekonvensjonen. Artikkelen går ut på alle barn har rett til å si meningen sin i alt som angår dem, og meningen deres skal bli tatt på alvor og telle. Dette er en rettighet og ikke en plikt. Barnet kan også ha meninger om enkelte deler av noe, eller et avgrenset ønske om involvering.

Vi viser her også til artikkel 2 som går ut på at konvensjonens rettigheter gjelder for alle barn uten forskjellsbehandling og uten hensyn til barnet og dets foreldres rase, farge, kjønn, språk, religion, opprinnelse, eiendom, funksjonshemming eller oppfatninger. Her skal staten skal sørge for at ingen diskrimineres.

Vårt syn er at et barn eller en ungdoms ønske eller behov om å forholde seg til få personer opp mot behovet for at velferdstjenestene samarbeider på tvers, handler om tilrettelegging.

Komiteen for barnets rettigheter, *Generell kommentar nr. 12 (2009) Barnets rett til å bli hørt*, opplyser om grunnleggende krav til gjennomføringen av barnets rett til å bli hørt. Selv om kommentaren handler om retten til å bli hørt, er vi av den oppfatning at kravene kan gi gode rammer for hvordan prosesser hvor barn involveres bør tilrettelegges i alminnelighet. Prosessene skal være; frivillige, åpne og informative, basert på respekt, barnevennlige, relevante, ansvarlige, støttet av opplæring, inkluderende – og særlig viktig – sikre og sensitive med hensyn til risiko.

Barn er ulike. Derfor må situasjoner der barn høres eller involveres på annen måte tilrettelegges i tråd med barnekomiteens krav.

Barn og unges ønske (kan også være et behov barnet selv ikke setter ord på) om å kunne forholde seg til få personer der velferdstjenestene samarbeider på tvers og kanskje opptrer sammen i former

for tverrfaglige møter, kan møtes med tillitsperson(er) som barnet selv har vært med på å velge og som i samråd med barnet eventuelt kan være sammen med barnet på samordningsarenaer, eller kan opptre på vegne av barnet der barnet eller ungdommen ikke ønsker å være med selv. En ordning med tillitsperson(er) skal samtidig respektere de rettigheter og plikter som de voksne med ansvar for barnet har, så de kan veilede og støtte barnet når det utøver sine rettigheter. jf. art. 5 i barnekonvensjonen. Foreldrene, eventuelt verger, har ansvaret for barnets oppdragelse og utvikling, jf. art. 18 i barnekonvensjonen.

Det sentrale er hele tiden kvaliteten på involveringsprosessen; til barnets beste, åpen og informativ, respektfull, barnevennlig, relevant, ansvarlig og inkluderende – og trygg.

Det er etter vårt syn viktig at det i kommende rundskriv, veiledninger, opplæringsmateriell m.v., her refereres til barnekonvensjonen (evt. også CRPD). Dette er lovverk som gjelder for alle tjenesteområder som omfattes av regelendringene.

6.4 Forslag til lovendringer

Fylkesmannen støtter forslaget om å harmonisere samarbeidsbestemmelsen i barnevernloven § 3-2 slik at vilkårene for samarbeid blir de samme som for de øvrige velferdstjenestene. Forslaget presiserer at barneverntjenesten har plikt til å samarbeide både i enkeltsaker og uten at samarbeidet er knyttet til oppfølgingen av et bestemt barn. Videre støtter Fylkesmannen forslaget om at samarbeidsplikten som ikke er knyttet til oppfølgingen av enkeltbarn, utvides til å gjelde der samarbeid er nødvendig for at andre velferdstjenester skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver.

Ifølge likestillings- og diskrimineringsloven § 8 er enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse som stille personer med funksjonsnedsettelse dårligere enn andre, i strid med loven. Barn med nedsatt funksjonsevne vil i mange tilfeller ha behov for tilrettelegging og hjelp, for å få ta i bruk og nyte sine lovfestede rettigheter. Hvis tilrettelegging eller annen hjelp ikke gis, vil dette i mange tilfeller innebære at barnet utsettes for diskriminering. En nøytral lovendring om samarbeid i velferdstjenestene, vil derfor lett kunne få en diskriminerende virkning for barn med nedsatt funksjonsevne. Disse vurderingene gjelder også i forhold til barn som kan rammes av andre diskrimineringsgrunnlag, som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Dette kan for eksempel være barn av annen etnisitet, som ikke får formidlet sine meninger om velferdstjenestens utforming gjennom tolk, ved behov.

For å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får substansielle like rettigheter som andre barn til helhetlig og samordnet riktig hjelp, til rett tid og i rett omfang, mener fylkesmannen at diskrimineringsvernet burde bygges inn i den nye reguleringen. Fylkesmannen mener også at retten til likeverdige tjenester gjennom individuell tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne, bør gjenspeiles/presiseres i reguleringsendringene. Eventuelt kan det henvises til likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser. Dette er for å sikre at vernet mot direkte- og indirekte diskriminering av barn med nedsatt funksjonsevne etter likestillings- og diskrimineringsloven § 2 (1) jfr. §§ 6 flg., retten til positiv særbehandling etter § 11 og retten til individuell tilrettelegging etter §§ 20-21, oppfylles av de enkelte velferdstjenestene i praksis. Retten til positiv særbehandling etter § 11, går ut på at ulike tilfeller kan behandles ulikt, dersom det er nødvendig for å oppnå lovens formål.

Kapittel 7 Lovpålagte samarbeidsavtaler

7.3 Bør det innføres lovpålagte samarbeidsavtaler i andre sektorer?

Fylkesmannen er enig i at det ikke er hensiktsmessig å innføre ordninger med lovpålagte samarbeidsavtaler verken innad i andre velferdstjenester enn helse- og omsorgtjenesten eller mellom de ulike velferdstjenestene.

Kapittel 8 Samordning av tjenestetilbudet til barn og unge

Barnekoordinator og kontaktlege for barn i spesialisthelsetjenesten.
Fylkesmannen er positiv til tiltaket om barnekoordinator, som en rettighet for familier med barn eller som venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, som trenger mer enn helse- og omsorgstjenester. Fylkesmannen foreslår i tillegg at plikten til å oppnevne en kontaktlege, etter spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 c, presiseres som en rettighet for barn som oppfyller bestemmelsens vilkår. Vi mener rett til barnekoordinator og kontaktlege for barn, med tilhørende kompetanse om det funksjonsnedsatte barnet, vil gi en støtte, trygghet og avlasting til familier med barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne, og som vil ha langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester.

8.3.2 Forslag til regulering av en samordningsplikt

Fylkesmannen støtter forslaget om å lovfeste et tydelig ansvar for kommunen til å sørge for at det enkelte barn og den enkelte ungdom får et samordnet tjenestetilbud. Vi ser positivt på at kommunedirektøren vil ha beslutningsmyndighet i denne typen saker. Videre støtter vi at bestemmelsen om samordningsplikt ikke skal være en individuell rettighet med tilhørende enkeltvedtak og klageadgang da dette vi kreve mye ressurser.

Vi støtter også at Fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med den foreslåtte samordningsplikten. Departementene har bedt om innspill fra høringsinstansene på om det er behov for ytterligere regulering av kommunens samordningsansvar i forskrift, og hva som eventuelt bør forskriftsreguleres. Fylkesmannen mener det ikke er behov for dette.

Departementene har også bedt om innspill på om det er tilfeller der det bør innføres unntak fra hovedregelen om at kommunen har samordningsansvaret, i tilfeller der barn og unge mottar tjenester primært fra andre enn kommunen. Fylkesmannen vurderer at det ikke er grunnlag for unntak fra hovedregelen da vi mener at unntak vil kunne pulverisere ansvaret. Der det er godt samarbeid fremgår det av høringsnotatet at tjenestene kan avtale en annen ordning for samordningsansvaret, mens der det er uenighet bør det være et klart ansvar.

Fylkesmannen støtter at samordningsoppgaven bør legges til en del av tjenesteapparatet som har kontakt med barnet eller ungdommen i forbindelse med tjenestetilbudet.

8.3.3 Ny barnekoordinatorordning som del av Likeverdsreformen

Fylkesmannen støtter å lovfeste en rett til barnekoordinator. Fylkesmannen stiller spørsmål ved at om det er hensiktsmessig at den nye barnekoordinatorordningen avgrenses til å gjelde frem til barnet fyller 18 år. Spesielt ungdom som har vært under barneverntjenestens omsorg opplever mange overganger når de er 18 år, og noen ungdom har også ettervern til de er 23 år (25 år i ny lov). Fylkesmannen mener av den grunn at aldersgrensen bør være noe høyere enn 18 år for å få til en god overgang til voksentilværelsen, og for å sikre videre tjenester fra en koordinator som kjenner ungdommen.

8.4.2 Om barnekoordinatorordningen

Departementene viser til at det er vanskelig å gi entydige eller klart avgrensede definisjoner av begrepene "sykdom", "skade" og "nedsatt funksjonsevne". Departementene ber derfor høringsinstansene særlig vurdere om man med en reguleringsform som den foreslåtte, vil omfatte de barna og familiene som barnekoordinatorordningen skal rette seg mot.

Vi viser her til art. 6 i barnekonvensjonen som omhandler barns rett til et liv og fremtid. Barnets liv er viktig. Barn skal få ha de beste mulighetene til å vokse opp og få et godt liv.

Videre viser vi til art. i 23 samme i konvensjon. Artikkelen handler om at barn med psykiske og fysiske funksjonshemminger har rett til å leve et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer dets verdighet, fremmer selvtillit, og letter barnets aktive deltakelse i samfunnet. Et funksjonshemmet barn har rett til særskilt omsorg. Barnet skal få undervisning, opplæring, helsetjenester, rehabiliteringstjenester, forberedelse til arbeidslivet og rekreasjonsmuligheter for å oppnå best mulig integrering og individuell utvikling.

Barnekoordinatorordningen bør sees i lys av barns rett til helse – artikkel 24 i barnekonvensjonen. Her viser vi til Generell kommentar nr. 15 (2013) om barnets rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandarden (art. 24). Her heter det at «*Alle barn har rett til å muligheter til å overleve, vokse og utvikle seg, innenfor rammen av fysisk, følelsesmessig og sosialt velvære, til hvert barns fulle potensial.*» og «*Implementering av 24 artikkel må ta hensyn til alle menneskerettighetsprinsipper».* Barnekomiteen sier også at «*Komitéen tolker barns rett til helse som definert i artikkel 24, som en inkluderende rett som ikke bare strekker seg til rettidig og hensiktsmessig forebyggende, helsefremmende arbeid, behandlings-, rehabiliterende og palliative tjenester, men også til en rett til å vokse og utvikle seg til sitt fulle potensial og leve under forhold som gjør dem i stand til å oppnå den høyeste helsestandarden gjennom implementeringen av programmer som henvender seg til de underliggende, bestemmende helsefaktorene. En helhetlig tilnærming til helse plasserer realisering av barns rett til helse innenfor den bredere rammen av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.*»

Etter vårt syn er det avgjørende å se barnekoordinatorordningen i lys av å sikre de rettigheter barn og unge har i henhold til barnekonvensjonen og hvor en legger barnekomiteens egne tolkninger til grunn.

Det er vårt syn at utgangspunktet for å vurdere barnekoordinator slik det er omtalt i høringen, er for smal. Det bør legges til grunn et tverrfaglig skjønn i hvert enkelt tilfelle, særlig knyttet til barnets beste, jf. art. 3 i barnekonvensjonen. Siden konvensjonen anerkjenner den gjensidige avhengigheten og den like betydningen av alle rettigheter, peker vi på udeleligheten av barns rettigheter. En barnets beste- vurdering bør derfor gjøres i lys av blant andre artiklene 6, 23 og 24.

Etter vårt syn kan en barnekoordinatorordning bidra til å sørge for å yte egnet bistand til foreldre og verger når de utfører sine plikter som barneoppdragere, jf, art. 18 i barnekonvensjonen. Slik bistand kan være nødvendig for at foreldrene kan ivareta plikten til å ivareta barnet på best mulig måte, jf. art. 5 i barnekonvensjonen.

Vi tilrår at det legges et bredt tverrfaglig skjønn til grunn for hva som utløser barnekoordinator overfor barn/familie, og hvor rettigheter som følger av artiklene 3, 5 og 18 i barnekonvensjonen er viktige hensyn.

Etter vårt syn bidrar dette videre til å sikre kommunens arbeid med at rettighetene som følger av CRPD, blir ivaretatt overfor barn/familier i svært sårbar situasjon.

Det er viktig at det i kommende rundskriv, veiledninger, opplæringsmateriell m.v., her refereres til barnekonvensjonen (evt. også CRPD). Dette er lovverk som gjelder for alle tjenesteområder som omfattes av regelendringene.

Kapittel 9 Lovregulering av individuell plan

9.3.2 Plikt til å utarbeide eller opprette individuell plan

Fylkesmannen støtter forslaget om å harmonisere reglene om plikt til å tilby individuell plan i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven og barnevernloven, slik at vilkårene blir mest mulig like på tvers av sektorene. Videre støtter vi forslaget om og samtidig endre barnevernloven slik at individuell plan lovfestes som en rettighet som kan påklages, da vi anser at dette sikrer større rettssikkerhet for barnet.

Departementene mener at det er de som har kompetanse til å samtykke til individuell plan som skal kunne påklage beslutningen til fylkesmannen. Ved midlertidig plassering av barn under 15 år utenfor hjemmet etter § 4-6 andre ledd og ved omsorgsovertakelse av barn under 15 år etter §§ 4-8 eller 4-12, overtar barneverntjenesten foreldrenes kompetanse til å samtykke til individuell plan på barnets vegne. I slike tilfeller kan ikke foreldrene påklage en beslutning om individuell plan til fylkesmannen.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved hvordan dette stiller seg i de tilfellene det er barneverntjenesten selv som er ansvarlig for å opprette individuell plan. Vil foreldre med barn under 15 år i regi av foreldreansvaret ha klagerett for barnet? Dersom dette er tilfelle mener Fylkesmannen det bør gå klart frem, da vi mener at slik det står nå kan skape usikkerhet. Hvis foreldrene ikke kan påklage dette, ber vi om at dette avklares nærmere for å sikre barnet størst mulig rettssikkerhet vedrørende sine rettigheter.

Fylkesmannen støtter forslaget om å endre barnevernloven § 3-2 a i samsvar med tilsvarende bestemmelser innenfor helse- og omsorgstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen, ved å fjerne tilleggsvilkåret om at individuell plan "må anses nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet" i barnevernloven.

Fylkesmannen støtter også forslaget om en forskrift om individuell plan som skal gjelde for barneverntjenesten. Dette vil bidra til å klargjøre kravene knyttet til innholdet i planarbeidet. Fylkesmannen mener også at det er behov for kompetanseheving på planarbeid, og at dette bør tas høyde for i tillegg til å forskriftsfeste arbeidet med individuell plan.

Kapittel 10 Forskriftsregulering av individuell plan

10.3.1 Bør det gis forskrift om individuell plan for flere velferdstjenester?

Fylkesmannen støtter at det ved forskrift bør gis utfyllende regler for barneverntjenestens arbeid med individuell plan, i likhet med det som gjelder innenfor helse- og omsorgstjenesten og innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

10.3.2 Felles forskrift om individuell plan

(...)*I dette høringsnotatet foreslår departementene flere lovendringer som tar sikte på å harmonisere slik lovregulering ytterligere. I tillegg foreslås det i punkt 10.3.1 å utdype velferdstjenestelovenes regulering av individuell plan ved forskrift. Departementene foreslår at en slik regulering skal skje ved en felles forskrift som hjemles i relevante velferdstjenestelover.*

Vi støtter dette forslaget, og disse lovendringene er viktige. Samtidig er samarbeid et kapasitetsspørsmål, da det kan oppleves å være mer krevende tidsmessig å samarbeide med andre tjenester.

Basert på funn ved tilsyn på NAV-området og tilbakemeldinger om at det kan synes som at det i mange saker burde vært individuell plan for barnevernsbarn, gjør at vi vurderer at det kan være et underforbruk av individuell plan også på dette områdte. Individuell plan blir i dag sjeldent tilbudt de som trenger det i NAV. Det å forvalte lovverket, slik det er foreslått, vil kreve kompetanseheving og relevant samordning i kommunene og på regionalt nivå.

Kapittel 11 Tilsyn

Fylkesmannen støtter forslaget om at det ikke blir endringer i tilsynshjemlene vedrørende barneverntjenesten, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, barnehageloven, opplæringsloven, mv.

Det nye forslaget medfører flere lovhjemler Fylkesmannen kan inkluderes i tilsyn. Fylkesmannen i Oslo og Viken vil bemerke at nye bestemmelser på samordning kan og bør inkluderes til å bli en del av tilsyn med tjenestene på velferdsområdet, men at økning i den bredden (flere bestemmelser) kan få konsekvenser for antallet tilsyn det er mulig for embetet å gjennomføre.

Med hilsen

Espen Pålsrud
Direktør

Une Borg Kjølseth
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent