



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon

Solveig Pettersen Hervik, 37 01 75 73

Høringsinnspill fra Fylkesmannen i Agder - bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator).

Samarbeid mellom velferdstjenester:

Det er positivt at velferdslovene får likelydende bestemmelser om samarbeid og samordning. Likevel mener Fylkesmannen i Agder at det i praksis fortsatt kan bli utfordringer knyttet til hvem som faktisk skal ha ansvaret for koordineringen. Det at det er regulert i alle lovene, løser ikke risikoen for at hovedansvaret ikke tas av noen.

Fylkesmannen ser gjennom tilsyn og andre saker og møter at det er mye samsnaking mellom ulike tjenester hvor informasjon utveksles. Utfordringen er imidlertid at det ikke er en reell samhandling og en helhetlig koordinering av tilbudet barn og foreldre får. Fylkesmannen mener derfor det er behov for å presisere i lov/forskrift eller veiledning at samarbeid innebærer en plikt til å handle, dvs. gjøre om samsnakingen til faktiske tiltak.

Som påpekt i høringen, er tjenestene organisert forskjellig, med ulike systemer for finansiering og juridisk rammeverk, og ansvaret kan oppleves uklart. Mange barn og unge har sammensatte utfordringer – «wicked problems». Tiltakene er sammensatte, og det er ofte slik at tiltakene må utføres i et samarbeid og at virkeligheten ikke er slik at det går et klart skille mellom fagområdene, eller mellom helse- eller pedagogiske tiltak som kan være til det beste for barnet. Vår erfaring er at det i dag er etablert ulike møteplasser, som involverer en rekke tjenester. En del av utfordringen er imidlertid at «noen» må ta en beslutning som berører flere tjenester de ikke har delegert formell myndighet over. Det oppstår også spørsmål om hvem som skal ta det økonomiske ansvaret, da det ikke er etablert en «felles pott» til saker som involverer flere tjenester.

Vi mener at en plikt til å samarbeide, ikke er tilstrekkelig til å løse sammensatte saker, der tjenestene ikke blir enige om beslutningene som skal tas og hvem som har ansvar for oppfølging og økonomi. Ofte vil ikke tiltakene være parallelle, men være sammenvevde. F.eks. vil det å få barn til å delta på skolen kunne være den beste helsehjelp. «Helsehjelpen» skjer da på skolens arena. Det må da gis mandat til noen utenfor en sektor til å ta endelig beslutning og ansvar for oppfølging.



Departementene mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste detaljerte regler for hvordan samarbeid innenfor og på tvers av sektorer skal foregå i kommunen. Departementene understreker også at plikten til å samordne samarbeid ikke innebærer beslutningsmyndighet i faglige spørsmål. Vi er enig i at kommunen må ha stor frihet til å organisere det tverrfaglige samarbeidet. Vi ser likevel behov for å tydeliggjøre kommunens overordnede ansvar. Dette bør gjøres tydelig i Kommuneloven. Vi er redd at «silotenkningen» ellers vedvarer uten et overordnet tydelig ansvar som er sektorovergripende.

Det bør som et minimum gå frem at kommunen må ta ansvar for samarbeidet og at kommunen har et overordnet ansvar for endelige beslutninger om tiltak, økonomiske ressurser og at dette blir fulgt opp. Som påpekt, er det i dag stor grad av samarbeid – der ulike instanser «snakker sammen». Men det oppstår uklarheter og usikkerhet, når tiltakene «tilhører» flere tjenester, og hvem som da har myndighet til å ta beslutninger og som har det økonomiske ansvaret. Ansvar for å sikre tverrfaglig kompetanse, ha IKT systemer som gir mulighet for samhandling, mandat, strukturer, økonomi, mv– dette er forhold som må besluttet utover faglinjene. Dette må avklares og tydeliggjøres. For eksempel kan det stå i forskrift/veileder noe om hvilke vurderinger som bør gjøres knyttet til hvilke saker som bør løftes til kommunedirektør.

Opplæringsloven:

Vi er enig i forslaget om at andre enn kommunale tjenester skal omfattes av samarbeidsplikten. Vi tilslutter også at andre sentrale aktører i skolen, som pedagogisk-psykologisk tjeneste tas med. Fylkesmannen i Agder har sett i våre tilsyn med oppfølging av barn henvist til BUP, at denne tjenesten er sentral, men samarbeider i ulik og til dels begrenset grad med helsetjenester på ulike nivå.

Barnehageloven:

Vi støtter at det innføres en plikt til samarbeid med andre tjenester i barnehageloven. Barnehagesektoren skiller seg likevel ut fra skolesektoren, ved at det er mange flere aktører, med ulik størrelse og kapasitet og at mange er private aktører. Det stiller noe andre krav og utfordringer for å sikre et godt samarbeid med andre tjenester som i all hovedsak er kommunale. Kommunen som barnehagemyndighet bør ha et særskilt ansvar for å sikre samarbeid og tilgang til kommunale tjenester. Det er kommunen som har ansvar for spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen, også i de private. Ansvarsforholdene mellom private barnehager og kommunen må klargjøres ytterligere.

Introduksjonsloven:

Fylkesmannen i Agder støtter forslaget om å lovfeste en samarbeidsplikt i introduksjonsloven. I forbindelse med at det kommer ny lov, er det behov for lovendring i begge lovene, da det vil være overgangsregler.

Vi støtter at Fylkesmannen får tilsynshjemmel for samarbeid også etter introduksjonsloven (tilsvarende for integreringsloven).

Alle deltakere skal ha en individuell plan etter introduksjonsloven og en integreringsplan etter (ny) integreringsplan, og denne skal være i utformet som enkeltvedtak med klageadgang. Status for de ulike individuelle planene bør samordnes.



Det aller viktigste er at de som jobber med integreringsordningene får en plikt til å samarbeide med andre aktører i kommunen, fordi det kan være vesentlig for oppfølgingen av et barn eller ungdom hva som gjøres for foreldrene på voksenopplæringen, hva de hører derfra etc. Alle nye deltakere med barn under 18 år i introduksjonsprogram skal fra 1.1.2021 gjennomgå obligatorisk kurs i foreldreveiledning, og også kurs i livsmestring (alle deltakere). Et slikt element fordrer jo til samarbeid internt i kommunen.

Familievernkontorloven og krisesenterloven:

Endringene er positive. Familievernkontoret må bli bedre til å kommunisere tilbud ut til kommunen, slik at man kan se bedre på arbeidsfordelingen mellom tjenestene. En ny bestemmelse i krisesenterloven, § 6 a, vil pålegge alle som utfører tjenester eller arbeid etter krisesenterloven en oppmerksomhetsplikt som omfatter helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Fylkesmannen mener en slik bestemmelse kan være med og gi mer oppmerksomhet rundt viktigheten av å koble på andre tjenester i hjemkommunen.

Barnevernloven:

Fra forslag til ny barnevernlov, høringsnotat datert 04.04.19 står det følgende:
Etter departementets oppfatning er det ikke behov for materielle endringer i barnevernets adgang til å formidle opplysninger til andre offentlige organer og til helsepersonell. Ordlyden i bestemmelsen bør likevel endres noe for å tydeligere barnevernets adgang til å gi opplysninger. Departementet foreslår derfor at det presiseres i bestemmelsen at barnevernet kan gi opplysninger til andre organer og til helsepersonell "når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter denne loven", jf. forslag til § 13-1 tredje ledd. Etter departementets vurdering vil denne presiseringen bidra til å tydeliggjøre at både barnevernstjenesten og andre barnevernsmyndigheter - uten hinder av taushetsplikt - kan gi opplysninger til andre offentlige tjenester og instanser dersom dette er nødvendig for å ivareta barnevernets oppgaver og ansvar i den enkelte saken.
Endringene som er foreslått i «samarbeidsloven» utvider adgangen til å dele opplysninger i forhold til det som følger av dagens barnevernlov, og etter vår vurdering også det som følger av forslaget til ny barnevernlov, jf. sitatet over. Dette blir uklart.

Fylkesmannen mener det er viktig at rettigheten til en individuell plan tydeliggjøres i lovverket, og videre at dette kan påklages til Fylkesmannen.

Helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven:

Fylkesmannen tilslutter endringen i helse- og omsorgstjenesteloven og særlig ny § 7-2 om barnekoordinator. Det er klargjørende med en spesifisering i loven, hva denne skal sørge for. Tilsvarende tilslutter vi en rett til barnekoordinator i pasient- og brukerrettighetsloven.

Sosialtjenesteloven og NAV-loven:

For å sikre at forslagene om styrket samarbeid om velferdstjenester gir særlig prioritet til barn og unge, er Fylkesmannen enig i forslagene som gjelder arbeids- og velferdsforvaltningen avgrenses til å gjelde personer under 25 år. Denne aldersgrensen sammenfaller med bestemmelser om ettervern i forslaget til ny barnevernslov. Bestemmelsen er også viktig i forhold de utfordringer som velferdsetaten står overfor i forhold til mange unge med utfordringer med å komme inn og bli værende i arbeidsmarkedet. Ny § 13 a i sosialtjenesteloven, og ny § 15 a i NAV-loven, som regulerer plikt til samarbeid om tjenestemottakere under 25 år vil bidra til bedre tjenester til de som har



sammensatte utfordringer og behov. Samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt. Med forslaget får sosialtjenesteloven og NAV loven bestemmelser om samordning på tvers av velferdstjenestene i enkelt saker, som de ikke ha hatt til nå.

Disse nye bestemmelsene må ses i sammenheng med at tilsyn utvides også til å gjelde bestemmelser i sosialtjenesteloven kapittel 3. § 13 b gir i forslaget klagerett. Departementene viser til at det er større sannsynlighet for svikt når kvaliteten på tjenestene avhenger av bidrag fra flere velferdstjenester, og at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn etter disse bestemmelsene. Fylkesmannen deler denne vurderingen, men etterlyser samtidig en nærmere redegjørelse for hvorfor det ikke gis en tilsynshjemmel etter NAV loven.

Om barnekoordinatorordningen:

Departementene ber høringsinstansene særlig vurdere om man med en reguleringsform som den foreslåtte, vil omfatte de barna og familiene som barnekoordinatorordningen skal rette seg mot. Barnekoordinatorordningen kan bidra til at familier med behov for tjenester i bedre grad kan opplyses om det tjenestetilbudet som finnes av hjelper, slik at foreldre slipper å navigere i alle tjenestene alene.

Siden bestemmelsen inntas i helselovgivningen, slik at det kun er helserelaterte skader medfører krav på barnekoordinator, er slik at tilfeller hvor det legges til grunn at skaden skyldes omsorgssvikt vil falle utenfor ordningen. I praksis ser vi tilfeller hvor det er tvil om det er en helseskade eller en omsorgssvikt som er årsaken til skaden, og dersom det er avgjørende hva som her legges til grunn, mener vi det er uheldig.

Fylkesmannen mener at det er uheldig at det fremstår uklart hvem som har rett til barnekoordinator. Det er spesifisert at det skal gjelde «familier med barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne». Men det fremstår som uklart om det henvises kun til «habiliteringsbarn», slik de eksempler på grupper som er nevnt under 8.3.3, eller om det også kan være andre som har en slik rett. Innbefatter det også barn henvist til spesialisthelsetjenesten med ulike diffuse vansker eller adferdsproblematikk? Hva med de mange «gråsonebarn»? Det kan bli uklart for de kommunale tjenester hvordan dette skal forstås. Vi er kjent med at i noen kommuner som er gode på å koordinere sine tjenester rundt utsatte barn, har en vektlagt hvorvidt familiene over tid vil trenge hjelp til samordning av flere tjenester, mer enn det enkelte barns diagnose eller «årsak» til skaden/utfordringene, for å tildeles en koordinator. En nærmere avklaring av hvem som har rett på en koordinator, tror vi er nødvendig.

Individuell plan:

Fylkesmannen slutter seg til forslaget om å harmonisere reglene om plikt til å tilby individuell plan, slik at vilkårene blir mest mulig lik på tvers av sektorene. Når det gjelder vilkårene for å opprette eller få individuell plan, er disse i hovedsak likelydende i helse- og omsorgstjenestelovgivningen og i sosialtjenesteloven og i NAV loven. Felles forskrift om individuell plan vil bidra til, å rydde opp i uklarheter i forhold til IP og aktivitetsplan. For å unngå ulikheter i forskriftene som ikke har noen klar begrunnelse, bør det som foreslått være en felles forskrift.



Taushetsplikt:

Det er viktig at reglene om adgangen til og begrensningene i deling av opplysninger mellom tjenestene blir mer klare enn de er i dag. I forbindelse med behandling av forslag til endringer i forvaltningsloven, må det være et fokus på å utforme regler som sikrer lik forståelse og praksis. Det er i dag stor usikkerhet om praktiseringen. Det må i tillegg utarbeides felles nasjonale veiledere som sikrer lik forståelse mellom alle tjenestene, fra helse, justis til oppvekst og barnevern.

Med hilsen

Anne-Sofie Syvertsen
Fylkeslege

Solveig Pettersen Hervik
seniorrådgiver
Helse- og sosialavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent