

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 20/3474

Vår ref: 2020/55256-2

Arkivkode: 008

Dato: 31.10.2020

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

Innledning

Det vises til høringsbrev av 30. juni 2020 fra ASD, BFD, HOD, KMD og KD der det inviteres til å gi høringssvar på høringsnotatet [Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov et sammensatt tjenestetilbud - Samarbeid, samordning og barnekoordinator](#). Høringsfristen er 1. november 2020.

Forslagene i høringsnotatet skal bidra til å harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelsene, og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet til barn og unge med behov for et sammensatt tjenestetilbud. Det foreslås å innføre en rett til barnekoordinator for familier med barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Det foreslås videre å harmonisere reglene om individuell plan, innføre en plikt til å medvirke i arbeidet med individuell plan og å innføre en felles forskrift om individuell plan.

Det foreslås endringer i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, pasient- og brukerrettighetsloven, barnevernloven, barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, krisesenterloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har et særskilt ansvar knyttet til barnevernloven, krisesenterloven og familievernkontorloven. Bufdir er fagdirektorat for likestilling og ikke-diskrimineringsfeltet, og har blant annet som mandat å hindre diskriminering og bidra til likestilling på området funksjonsnedsettelse og etnisitet.

I vurderingen av forslagene i høringsnotatet forsøker vi å ha barnet/ungdommen i sentrum, og ivareta prinsippet om barnets beste som grunnleggende hensyn, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3 punkt 1¹.

Formålet med forslagene

Formålet med forslagene i høringsnotatet er å sikre bedre velferdstjenester til barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud.

Direktoratet støtter fullt ut målet med forslagene i høringsnotatet om bedre velferdstjenester til barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud. Med bedre velferdstjenester i denne sammenheng mener vi at barn og unge skal ha rett tjeneste til rett tid (tidlig innsats), og et helhetlig og koordinert tilbud. Vi merker oss at departementene foreslår å styrke samarbeidet mellom velferdstjenestene for å oppnå dette målet. Vi er enige med departementene i at en styrking av samarbeidet mellom tjenestene vil bidra til et mer helhetlig og koordinert tilbud, og at barn i større grad vil få rett tjeneste til rett tid. Samarbeidet mellom velferdstjenestene vil ikke nødvendigvis fører til *bedre* velferdstjenester. Vi vil derfor understreke at det parallelt med å styrke samarbeidet mellom tjenestene må arbeides med å tydeliggjøre ansvarsforhold, og å utvikle og tilpasse tilbudet til barn og unges behov og kvalitetsutvikle velferdstjenestene.

Vi mener formålet med samarbeidsbestemmelsene må fremgå tydelig i lov. Det bør fremgå at formålet med oppmerksomhetsansvaret og veiledningsansvaret er å sikre at barn og unge får rett tjeneste til rett tid, herunder tidlig innsats som et mål i seg selv. Det må tydeliggjøres at formålet med samarbeid på systemnivå er å berede grunnen for godt samarbeid om tjenestetilbudet til det enkelte barn/ungdom. Formålet med plikten til å samarbeide om tilbudet til det enkelte barn/ungdom kommer godt frem i lovforslaget. Vi mener likevel det bør vurderes om det er hensiktsmessig med en egen bestemmelse som beskriver formålet med oppmerksomhetsansvaret, veiledningsansvaret og samarbeidspliktene.

Valg av rettslige virkemidler

Harmonisering og endringer i sektorlovene foreslås som virkemiddel for å bedre samarbeidet mellom velferdstjenestene til barn og unge. Bufdir viser til rapporten «Samarbeid til barn og unges beste», som anbefalte en felles samarbeidslov for utsatte barn og unge med behov for hjelp fra flere velferdstjenester. Vi mener en felles samarbeidslov trolig er et mer kraftfullt virkemiddel enn å harmonisere sektorlovene. Det er på høy tid med et løft for barn og unge som har behov for et helhetlig og samordnet tilbud. Slik vi ser det vil en felles lov om samarbeidsplikter og rettigheter for barn og unge, styrke rettssikkerheten ved blant annet å lette tilgjengeligheten og forutsigbarheten knyttet til rettigheter og plikter om tidlig innsats og helhetlig og koordinert tilbud. For tjenestene vil en felles lov øke tilgjengeligheten til regelverket, og klargjøre tjenestenes egne plikter og forventninger til samarbeid med velferdstjenestene som omfattes av loven. Det vil også være lettere å oppdatere og justere regelverket om samarbeid dersom bestemmelsene er samlet i en felles lov. Behov for endringer i bestemmelser om samarbeid i sektorlovene vil bidra til et omfattende koordineringsarbeid for departementene med ansvar for de respektive sektorlovene. Regulering i sektorlovene gir økt risiko for at justeringer ikke blir foretatt, eller blir feil. Som et eksempel på utfordringer med harmonisering kan vi nevne at det i høringsnotatet

¹ Barnekonvensjonen artikkel 3 punkt 1:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

foreslås nye bestemmelser i introduksjonsloven. Imidlertid blir introduksjonsloven erstattet av integreringsloven i oktober 2020, og vi har ikke funnet igjen samarbeidsbestemmelsene i forslaget til ny integreringslov.

Direktoratet mener det bør gis forskriftshjemmel som sikrer at alle sider ved samarbeidsbestemmelsene kan reguleres i forskrift, ikke bare individuell plan.

Det fremgår av høringsnotatet at dersom regelverksendringene for samarbeid blir vedtatt, skal departementene evaluere om tiltaket med å endre sektorlovene fører til at målet nås. Bufdir støtter forslaget om at effekten av lovendringene må evalueres, og at det legges en plan for når en slik effektundersøkelse skal gjøres. Evalueringen må også, etter vår vurdering, omfatte valg av rettelig virkemiddel. For å få en god evaluering mener vi det bør vurderes å gjøre nullpunktsmålinger før endringene trer i kraft, og eventuelt også at det foretas målinger underveis. Evalueringsprosjektet bør derfor settes i gang i god tid før endringene trer i kraft.

Tjenestene som bør omfattes av forslaget

I høringsnotatet benyttes begrepet "velferdstjenester" som en felles betegnelse på instansene som gir tjenester eller gjennomfører tiltak etter de lovene som forslagene handler om. Begrepet omfatter dermed instanser som gir tjenester eller gjennomfører tiltak etter barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven, barnevernloven, krisesenterloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven.

Direktoratet støtter at endringene skal gjelde for de sentrale velferdstjenester som omfattes av forslaget. Vi mener imidlertid at samarbeidsbestemmelsene også bør gjelde for justissektoren. Politi, kriminalomsorg og konfliktråd bør omfattes. I høringsnotatet står det at samarbeidsplikten for velferdstjenestene vil omfatte barn under straffegjennomføring. Det vises blant annet til at 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, jf. konfliktrådsloven § 26. På tross av dette mangler det en drøfting av forholdet mellom samordningsplikten og konfliktrådets lovbestemte koordinerende rolle. Politidirektoratet og Bufdir har i samarbeid utviklet nasjonale retningslinjer for samarbeid mellom politi og barnevernstjenesten ved bekymring om vold og/eller seksuelle overgrep mot barn. Betydningen av samarbeid mellom politi og barneverntjenesten vektlegges videre blant annet i Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) og i NOU 2017: 12 Svikt og svik, som oppgis som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for høringsnotatet. Disse forholdene begrunner, etter vårt syn, at justissektoren bør omfattes.

Forslagene i høringsnotatet omfatter ikke tannhelsetjenesten. Departementene viser til at tannhelsetjenesten på enkelte områder er annerledes regulert enn de andre velferdstjenestene som høringsnotatet omhandler. Det legges vekt på at en stor andel personer som mottar tjenester etter tannhelsetjenesteloven, faller utenfor det offentliges ansvar fordi fylkeskommunens ansvar etter loven bare dekker utvalgte prioriterte grupper. Det fremgår imidlertid at barn og unge er en slik prioritert gruppe etter tannhelsetjenesteloven. Slik vi ser det er lovreguleringen av tannhelsetjenesten ikke til hinder for at virksomheter som yter tannhelsetjenester til barn og unge kan omfattes. Tannhelsetjenesten er viktig for barn og unges velferd. Andre velferdstjenester bør ha plikt og rett til å samarbeide med tannhelsetjenesten for å sikre at barnet får nødvendig

tannhelsetjeneste. Tannhelsetjenesten kan videre fange opp behov barn og unge kan ha for andre velferdstjenester. Av disse grunner mener Bufdir tannhelsetjenesten bør omfattes av forslaget om samarbeidsbestemmelser.

Samarbeidspliktene foreslås i hovedsak lagt til tjenestenivåer innad i kommune, fylkeskommune og stat. For eksempel er samarbeidsplikten i opplæringsloven foreslått lagt til skolen og ikke til kommunen. Bufdir støtter dette.

Kunnskapsgrunnlaget for forslagene i høringsnotatet

I høringsnotatet redegjøres det for en rekke utredninger og rapporter som har pekt på behovet for regelverksendringer som i større grad sikrer tidlig innsats og at barn og unge får et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Rapporter som nevnes er 0-24 samarbeidsrapporten "Samarbeid til barn og unges beste", Mestre hele livet (psykisk helse), Et samfunn for alle (nedsatt funksjonsevne), Svikt og svik (vold og overgrep) m.fl.

Bufdir mener det er et godt kunnskapsgrunnlag som ligger til grunn for forslagene. Kunnskapsgrunnlaget viser at det er behov for tiltak, herunder regelverksendringer som foreslås i høringsnotatet. Det er likevel et spørsmål om endringene som foreslås i tilstrekkelig grad vil bidra til å nå formålet med endringene, noe som også underbygger behovet for gode evalueringer av eventuelle endringer. Vi mener kunnskapsgrunnlaget som høringsnotatet bygger på også gir støtte for våre høringsinnspill som innebærer ytterligere skjerping av regelverket om samarbeid.

Taushetsplikt og behandling av personopplysninger

Høringsnotatet har et eget kapittel som omhandler taushetsplikt og behandling av personopplysninger. Det fremgår at taushetsplikten ofte vil få direkte betydning for muligheten til å samarbeide i enkeltsaker, og at begrensningene i adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger vil kunne avgrense samarbeidet.

Samarbeid må skje innen de rammer som settes for taushetsplikten, opplysningsplikten og opplysningsretten. Retten til å samtykke til at taushetsbelagte opplysninger deles er en del av dette regelverket.

Bufdir mener det er viktig å understreke at taushetsplikt i for stor grad trekkes frem som et hinder for samarbeid mellom velferdssektorene. Tjenestene må ha god kunnskap om reglene om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt, slik at samarbeid kan forgå innfor gjeldende rettslige rammer. Vi mener kompetansen i tjenestene om taushetspliktsreglene, herunder samtykke som grunnlag for samarbeid mellom velferdssektorer, bør styrkes. God kvalitet i tjenestene handler også om å gi tilstrekkelig informasjon slik at den som skal vurdere om samtykke skal gis eller ikke, gjør det på et godt nok grunnlag. I denne sammenheng vil vi bemerke viktigheten av å hindre diskriminering på grunnlag av etnisitet, og understreke tjenestenes ansvar for blant annet å gi god og tilrettelagt informasjon.

Vi savner en drøftelse om barnets/ungdommens ønske og behov om helhetlig og koordinert tilbud, opp mot foreldrenes rett til å samtykke/ikke samtykke til å oppheve taushetsplikten. Vi savner videre en drøfting av forhold som kan oppstå dersom barnet/ungdommen med samtykkekompetanse, ikke samtykker til at det samarbeides til barnets beste, slik hjelpeapparat og eventuelt foreldre vurderer er det beste. Hvor stort ansvar for egen situasjon kan

barnet/ungdommen bli tillagt dersom dette fører til at barnet/ungdommen ikke får det tjenestetilbudet barnet/ungdommen har behov for?

Samarbeid kan også være svært hensiktsmessig også der det ikke gis samtykke. Anonyme drøftelser om et enkelt barn/ungdom kan være et viktig skritt på veien til å gi god hjelp. Tjenestene bør i langt større grad legge til rette for anonymt samarbeid. Rammene for samarbeid anonymt bør utarbeides som en del av det å ivareta samarbeidsplikten på systemnivå.

Samarbeid mellom velferdstjenester

Departementene foreslår å harmonisere samarbeidsreglene slik at vilkårene for samarbeid skal bli mer likelydende. Videre foreslår departementene å innføre en plikt til å samarbeide for de velferdstjenestene som ikke har en slik plikt i dag. Dette gjelder både i enkeltsaker (individnivå), og utover oppfølgingen av konkrete barn og ungdommer (systemnivå).

Bufdir støtter forslaget om styrking og harmonisering av samarbeidsbestemmelser. Vi vil imidlertid peke på forhold og foreslå tiltak som kan bidra til at regelverket om samarbeid blir enda tydeligere og mer virkningsfullt slik at målsettingen om rett tjeneste til rett tid, og helhetlig og koordinert tilbud nås.

Oppmerksomhetsplikt og veiledningsplikt

For å sikre at barn og unge får rett tjeneste til rett tid, blant annet for å sikre tidlig innsats, er oppmerksomhetsplikt og veiledningsplikt svært viktig. Vi mener oppmerksomhetsplikten og veiledningsplikten bør komme tydeligere frem i forslaget. Slik vi ser det bør den også skjerpes, og utformes likt i alle sektorlovene som skal omfattes av forslaget.

Samarbeidsplikten på systemnivå må sees i sammenheng med oppmerksomhetsplikten og veiledningsplikten. Samarbeid på systemnivå skal sikre et godt grunnlag for å ivareta ansvaret for at barn og unge får rett hjelp til rett tid.

Vi merker oss at det foreslås at veiledningsplikt og oppmerksomhetsplikt skal gjelde ulikt for de ulike velferdstjenestene. Forslaget innebærer at det kun i barnevernloven lovfestes en generell oppmerksomhetsplikt og veiledningsplikt ved teksten: «Barneverntjenesten skal medvirke til at barns interesser ivaretas også av andre offentlige organer». Videre foreslås det at det videreføres i opplæringsloven at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at alle som utfører tjenester eller arbeid etter opplæringsloven skal være på vakt overfor forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten. Og videre foreslås det at kommunen (bare kommunen, ikke fylkeskommunen?) skal sørge for at de gir opplysninger til disse tjenestene om slike forhold så langt opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikten. Også i krisesenterloven foreslås det en tilsvarende løsning.

Direktoratet kan ikke se at det er godt nok begrunnet at ikke alle velferdstjenestene som omfattes av forslaget ikke skal ha en plikt til å være oppmerksom på barn og unges behov for hjelp fra andre velferdstjenester. Vi kan heller ikke se at det er grunner til at ikke alle velferdstjenestene som omfattes skal ha et veiledningsansvar som innebærer å bidra til at barn og unge får kontakt med de tjenestene de kan se ut til å trenge hjelp fra. Selvfølgelig innenfor taushetspliktens grenser. Vi mener det bør lovfestes en lik plikt for tjenestene både til å være oppmerksomme og til å veilede.

Samarbeid på systemnivå

Bufdir støtter forslaget om å innføre samarbeidsplikt på systemnivå. Vi mener plikten bør fremgå av egen paragraf, og at bestemmelsen om samarbeidsplikt på systemnivå bør stå før bestemmelsen om plikt til å samarbeide om det enkelte barn/ungdom/familie. Dette for å understreke at samarbeid på systemnivå skal underbygge og legge til rette for samarbeid om det enkelte barn/ungdom.

Innholdet i samarbeidsplikten på systemnivå bør tydeliggjøres, og det bør gis føringer i lovteksten om hva som må til for å oppfylle plikten, og plikten bør også utdypes i forskrift.

Bufdir mener samarbeidsavtaler er et viktig virkemiddel for å oppfylle plikten om samarbeid på systemnivå på tvers av sektorer og nivåer, og savner omtale av dette. Når det gjelder samarbeid på systemnivå mellom sektorene innad i kommunen, mener vi det må stilles krav om kommunale rutiner for samarbeid som virkemiddel, da avtaleinstituttet ikke er hensiktsmessig mellom kommunale tjenester.

Samarbeidsplikt om tjenester til det enkelte barn/ungdom

Vi støtter forslaget om å harmonisere plikt til å samarbeide om det enkelte barn/ungdom. Plikten bør tydeliggjøres ved at plikten utformes i en egen paragraf.

Departementene foreslår at bestemmelsen om samarbeidsplikt knyttet til samarbeid om det enkelte barn/ungdom, ikke skal være en individuell rettighet med tilhørende enkeltvedtak og klageadgang. Departementene mener at en tydelig regulering av samordningsansvaret, uten en slik rettighetsfesting, er en bedre regulering.

Bufdir mener at plikten til å samarbeide om det enkelte barn/ungdom speiler en rett for barnet/ungdommen og eventuelt familien. Vi mener likevel at det bør vurderes å utforme en rettighetsbestemmelse som gir barn og unge rett til et helhetlig og koordinert tilbud da dette vil styrke barnets rettsikkerhet. Slik vi ser det er det ikke nødvendig at det må fattes enkeltvedtak som kan påklages. Tilsynsmyndigheten vil ha hjemmel til å vurdere om retten er oppfylt, og slik sett er rettsikkerheten til en viss grad ivaretatt. Det vises videre til at det foreslås at individuell plan skal være en rettighet der reglene om enkeltvedtak skal gjelde.

Koordineringsansvar av tjenestene til det enkelte barn og ungdom

Kunnskapsgrunnlaget for høringsnotatet viser at årsaken til manglende samarbeid og dårlig kvalitet på samarbeidet, ofte er at tjenestene ikke blir enige om hvilken tjeneste som skal ha det overordnede koordineringsansvaret. Det å ivareta koordineringsansvaret på en god måte krever tid, kompetanse og ressurser.

Koordineringsansvar for barn og unge som ikke faller inn under gruppen «barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne»

Departementene fremholder behov for at en av velferdstjenestene får et overordnet ansvar for å sørge for at de ulike velferdstjenestene samarbeider og samordner sine tjenester slik at barnet eller ungdommen får best mulig utbytte av det samlede tjenestetilbudet i tilfeller der barnet/ungdommen har behov for flere tjenester.

Departementene fremholder behovet for at én av velferdstjenestene får et overordnet ansvar for å sørge for at de ulike velferdstjenestene samarbeider og samordner sine tjenester slik at barnet

eller ungdommen får best mulig utbytte av det samlede tjenestetilbudet i tilfeller der barnet/ungdommen har behov for flere tjenester.

Det foreslås å løse denne utfordringen ved at kommunen skal bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet når et barn trenger helhetlige og samordnende tjenester. Det foreslås videre at dersom det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a, skal koordinatoren samordne tjenestetilbudet. Departementene har også vurdert en egen enhet for samordning av tjenestene. De har imidlertid kommet til at samordningsoppgaven bør legges til den del av tjenesteapparatet som har kontakt med barnet eller ungdommen i forbindelse med tjenestetilbudet. Departementene mener at den foreslåtte samordningsplikten bør reguleres i de enkelte sektorlovene.

Det foreslås derfor at regelverket bør stille et tydelig krav om at kommunen må avklare hvem som skal samordne tjenestetilbudet der det er behov for dette. Departementene mener at en slik samordningsplikt ikke skal være en individuell rettighet med tilhørende enkeltvedtak og klageadgang. Videre mener departementene at fylkesmannen skal kunne føre tilsyn med samordningsplikten.

Det fremgår av høringsnotatet at for at det skal bli et helhetlig samarbeid mellom alle velferdstjenestene rundt barnet eller ungdommen, må samordningsansvaret også gjelde opp mot aktuelle private, fylkeskommunale og statlige velferdstjenester. Det er vi enige i.

Bufdir støtter i utgangspunktet forslaget om at velferdstjenestene i kommunen avtaler hvilken tjeneste som skal ha et samordningsansvar/koordineringsansvar i den enkelte sak, og at kommunen (på et overordnet nivå) har ansvar for å beslutte dette i den enkelte sak dersom tjenestene ikke blir enige. Vi ser at ordningen med at kommunen skal avgjøre hvilken tjeneste i en konkret sak som skal ha et koordineringsansvar dersom tjenestene ikke blir enige, vil løse noe av utfordringen knyttet til behovet for ansvarlig koordinator. Forslaget betinger en rigg i kommunene der beslutningen i slike saker plasseres og forvaltes på en god og effektiv måte. Med en god kommunal ivaretagelse av dette ansvaret, vil det raskt kunne besluttes hvilke tjeneste som skal ha koordineringsansvaret, noe som vil være viktig både for barnet/ungdommen og eventuelt familien. En slik ordning vil også bidra til at barn, unge og deres familie kan be om at det avklares hvilken tjeneste som skal ha koordineringsansvar.

Det å koordinere tjenestetilbudet til det enkelte barn/ungdom er resurskrevende, både når det gjelder tid og kompetanse. Vi kan ikke se at forslaget anerkjenner dette, og vi er derfor i tvil om forslaget vil være godt nok for å sikre et helhetlig og koordinert tilbud til det enkelte barn/ungdom.

I tillegg mener departementene at barn og unge som har behov for et helhetlig og koordinert tilbud, men ikke faller inn under vilkårene for barnekoordinator, ikke skal ha rett på en *egen koordinator*. Bufdir mener en egen koordinatorordning, med egen koordinator, vil være en bedre løsning enn at kommunen skal beslutte hvilken tjeneste i kommunen som skal ha et særskilt koordineringsansvar i den enkelte sak. Vi mener mange barn og unge, som ikke faller inn under kategorien «barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne», kan ha behov for en koordinatorordning lik den som foreslås for barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Vi tenker da særlig på barn med store atferdsutfordringer, psykiske og somatiske

helseplager, skolevegring, lærevansker med videre. Ofte vil barn i barnevernet ha sammensatte behov, og følgelig behov for god koordinering av tjenestene for å få et helhetlig og koordinert tilbud.

I høringsnotatet ber departementene 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. Direktoratet mener det kan være tilfeller som tilsier at det bør være unntak fra hovedregelen om at kommunen har samordningsansvaret.

Unntaksvilkårene må gi klare føringer for når det er grunnlag for å fravike hovedregelen, og det må lages ordninger som gjør at det er helt klart hvem som har koordineringsansvaret i det enkelte tilfellet dersom det ikke er en kommunal tjeneste.

Ny barnekoordinatorordning

Departementene foreslår en ny ordning med barnekoordinator som skal gjelde for familier med barn, eller som venter barn, med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Ordningen skal gjelde fram til barnet fyller 18 år.

Departementene foreslår at koordinerende enhet, jf. helse- og omsorgsloven, skal få ansvar for oppnevning, opplæring og veiledning av barnekoordinator. Kommunene får en plikt til å opprette en slik koordinator. I tillegg foreslås det at koordinatorordningen rettighetsfestes i pasient- og brukerrettighetsloven. Vi merker oss at det er familien til barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne som skal ha rett til en barnekoordinator.

I høringsutkastet fremkommer det at det kan være vanskelig å definere hvilke barn som oppfyller vilkårene for barnekoordinator, og at familiens helhetlige situasjon også må spille inn i vurderinger. Hvor grensen for alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne og behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester, skal gå, vil i mange tilfeller være vanskelig å trekke.

Mange barn med hjelpetiltak fra barnevernet, barn i fosterhjem og i barneverninstitusjon, strever med kognitive, sosiale, fysiske og psykiske vansker, blant annet som følge av nevrologiske sykdommer slik som Tourette syndrom, ADHD/ADD, epilepsi m.fl. I praksis innebærer dette funksjonsnedsettelse for mange barn. Siden problemene i mange tilfeller fremstår som usynlige funksjonsnedsettelser, blir ikke barnas behov nødvendigvis oppdaget, og de kan slite med å få nødvendig hjelp og støtte fra helsetjenesten, skole, PPT og andre instanser. Atferdsproblemer, mobbing, utslitte familier, avbrutte skoleløp og utenforskap er noen av problemstillingene som kan følge i kjølvannet av dette. Vi mener at også disse barna, og deres familie/omsorgspersoner, bør ha tilgang til barnekoordinator.

Bufdir støtter forslaget om barnekoordinator for familier med barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved om det kan begrunnes godt nok at ordningen kun skal gjelde for én gruppe av utsatte barn og unge. Vi mener kunnskapsgrunnlaget for høringsnotatet viser at det er behov for å styrke koordinatoransvaret for alle barn, unge og eventuelt deres familie med behov for helhetlig og koordinert hjelp. Vi viser til forslaget som fremmes i 0-24- rapporten «Samarbeid til barn og unges beste», der det foreslås en rett til koordinator som ledd i et samarbeidstiltak etter modell av individuell plan.

Bufdir mener det bør være en felles ordning som sikrer et helhetlig tilbud og god koordinering for alle barn og unge med sammensatte behov. Ordningen med barnekoordinator er en god modell som anerkjenner at det å koordinere tjenester er ressurskrevende der tid, kompetanse og myndighet som koordinator er viktige elementer for å nå målet om helhetlig og koordinert tjenester.

Departementenes beskrivelse av hva en barnekoordinators oppgaver skal være tydeliggjør dette. Det foreslås at en barnekoordinator skal sørge for koordinering av det samlede tjenestetilbudet, å ha oversikt over og aktivt bidra til nødvendig oppfølging av familien og barnet, at familien og barnet får nødvendig informasjon om helse- og omsorgstjenestetilbudet, at familien og barnet får nødvendig informasjon om andre velferdstjenester og relevante pasient- og brukerorganisasjoner, at familien og barnet gis veiledning i deres kontakt med disse og at det formidles kontakt eller henvisning videre til slike velferdstjenester eller organisasjoner og fremdrift i arbeidet med individuell plan. Barnekoordinatoren skal sørge for nødvendig samarbeid innad i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, samarbeid mot spesialisthelsetjenesten og samarbeid med andre kommunale og statlige velferdstjenester, der hvor dette er nødvendig for å tilby et koordinert tjenestetilbud for familien og barnet. Å sørge for et koordinert tjenestetilbud vil blant annet innebære at barnekoordinatoren må påse at aktuelle tjenesteytere samarbeider og at de ulike tjenesteyterne har avklart hvem som er ansvarlig for å yte hvilke tjenester. Den enkelte barnekoordinator skal, uten å overstyre ansvaret som er lagt til den enkelte velferdstjeneste, kunne ta initiativ til styrket koordinering. Der hvor samarbeid og koordinering ikke fungerer godt nok skal barnekoordinator ha myndighet til å kunne pålegge velferdstjenesten å samarbeide bedre, eller å koordinere det samlede tjenestetilbudet bedre. At barnekoordinator gis slik myndighet medfører ikke at barnekoordinator skal ta beslutninger om innholdet i og omfanget av tjenestene, men at barnekoordinator skal ha myndighet til å beslutte i forhold som gjelder koordinering av velferdstjenester.

Bufdir savner en drøftelse av sammenhengen mellom individuell plan, koordineringsansvar og barnekoordinator. Vi mener det er viktig å se disse ordningene i sammenheng. For eksempel forutsetter et arbeid med individuell plan god koordinering. Vi viser i den anledning til ordningen som foreslås i 0-24- rapporten «Samarbeid til barn og unges beste», der rett til en koordinator knyttes til retten til et «samarbeidstiltak».

Lovpålagte samarbeidsavtaler mellom nivåer innen samme sektor

I høringsnotatet drøftes det om den eksisterende ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom kommunal helse- og omsorgstjeneste og spesialisthelsetjenesten bør utvides til å omfatte tjenester til barn og unge med behov for tjenester fra begge nivåer. Videre stilles det spørsmål om det bør innføres en liknende ordning for andre velferdstjenestekområder. Forslaget fra departementene er å endre helse- og omsorgstjenesteloven slik at den også omfatter samarbeid om ytelse av helse- og omsorgstjenester til barn og unge med sammensatte vansker og lidelse, og som mottar tjenester fra begge forvaltningsnivåene.

Bufdir støtter forslaget om endring i helse- og omsorgstjenesten loven som medfører at lovpålagte avtaler mellom kommunalt og statlig nivå utvides til også å omfatte tjenester til barn og unge med behov for tjenester fra begge nivåer. Direktoratet mener imidlertid at forholdet mellom nivåer innenfor sektorer bør reguleres i lov for å skape forutsigbarhet og best mulig rettssikkerhet for brukerne. Vi vil videre påpeke at utfordringer knyttet til samarbeid innenfor samme sektor, men

på ulikt nivå, og også samarbeidsutfordringer mellom ulike tjenester i samme sektor på samme nivå, kan bidra til at barn og unge ikke får et helhetlig og koordinert tilbud.

Det foreslås tiltak for å redusere risikoen for manglende samarbeid innad i helsetjenesten ved lovpålagt innhold i samarbeidsavtale. Det mangler imidlertid drøfting og forslag knyttet til å redusere risikoen for dette på andre sektorområder, som for eksempel mellom kommunalt og statlig og barnevern. Bufdir har imidlertid oppfattet at hovedformålet med forslagene i høringsnotatet er å styrke samarbeidet på tvers av velferdssektorene, og ikke innad. Vi mener likevel at i og med at det foreslås tiltak for å styrke samarbeidet innad i helsesektorene på tvers av nivåer, burde dette vært gjort også innen de øvrige sektorene der dette er relevant. Bufdir mener imidlertid at hovedfokus for styrking og harmonisering av samarbeidsbestemmelsene bør være å sikre samarbeid på tvers av sektor, og ikke innad i sektor.

Vi mener videre at overnevnte ikke utelukker behov for samarbeidsavtaler mellom velferdssektorene. Slike avtaler mener vi vil bidra til å oppfylle plikten til samarbeid på systemnivå. Når det gjelder samarbeid mellom sektorene innad i kommunen, mener vi det må stilles krav om kommunale rutiner for samarbeid som virkemiddel, da avtaleinstituttet ikke er hensiktsmessig mellom kommunale tjenester.

Lovregulering av individuell plan

Helse- og omsorgstjenestelovgivningen, barnevernlovgivningen, sosialtjenesteloven og NAV-loven har egne bestemmelser om individuell plan (IP) som gir rett og plikt til et helhetlig og koordinert tilbud på visse vilkår. For å harmonisere reglene foreslår departementene å endre barnevernloven § 3-2 a i samsvar med tilsvarende bestemmelser innenfor helse- og omsorgstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Når det gjelder utdanningssektoren, krisesenter og familievernkontorene mener departementene at de ikke skal være forpliktet til å utarbeide eller opprette IP.

Imidlertid foreslår departementene endringer både for skolefritidsordningen, barnehagene og PP-tjenesten slik at de får en plikt til å medvirke eller samarbeide om IP der hvor dette er opprettet. En slik plikt til å medvirke i arbeidet med IP har allerede skolen.

Departementene foreslår å endre krisesenterloven slik at det tas inn en tydelig plikt til å medvirke eller samarbeide i arbeidet med individuell plan som er opprettet av andre sektorer eller velferdstjenester.

Departementene foreslår at det ikke skal lovfestes en plikt for familievernkontorene å medvirke eller samarbeide i arbeidet med IP som er opprettet av andre sektorer eller velferdstjenester. Departementene legger til grunn at familievernkontorenes adgang til å medvirke eller samarbeide om IP fortsatt bør skje etter en konkret vurdering fra sak til sak dersom den eller de det gjelder samtykker til dette.

Bufdir støtter forslaget om å harmonisere bestemmelsene om IP. Vi mener imidlertid at vilkårene for IP bør tydeliggjøres, og at terskelen for rett til IP bør være lavere. Kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for høringsnotatet bekrefter etter vårt syn dette.

IP som samarbeidsverktøy benyttes i svært liten grad, og grunner til dette er blant annet strenge og uklare vilkår, at det er ressurskrevende arbeid å jobbe godt med IP, og at usikkerhet knyttet til koordineringsansvar gjør at tjenestene kvier seg.

Vi mener det er behov for å gjøre større endringer for at tjenestene skal samarbeide på en slik måte at målet om at barn og unge skal få rett tjenesten til rett tid, og et helhetlig og koordinert tilbud nås. Vi viser til forslaget i 0-24 rapporten «Samarbeid til barn og unges beste» der det ble foreslått en ny samarbeidsmodell – samarbeidstiltak - som bygger på IP-modellen, der fokus er å regulere rett til helhetlig og koordinert tilbud ved å pålegge tjenestene en plikt til å utføre samarbeidsaktiviteter i et samarbeidstiltak, herunder koordinator.

Når det gjelder forslaget om at utdanningssektoren, krisesenter og familievernkontorene ikke skal forpliktes til å utarbeide eller opprette IP er vi uenige i det. Vi mener tjenestene innen utdanningssektoren, krisesenter og familievernkontorene må ha samme plikt knyttet til IP som de øvrige velferdstjenestene. Tannhelsetjenesten og justissektoren likeså. Foreksempel kan vi vise til at Bufdir har erfaring med at en del elever med fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse, som har behov for omfattende tilrettelegging i undervisningen og i skolehverdagen, også har behov for andre tjenester i skoletiden. I tillegg til tjenester fra PPT og statped, kan det være snakk om tjenester fra NAV (undervisningshjelpemidler eller andre hjelpemidler), helsetjenester på skolen (skolehelsetjeneste, fysioterapi mm). Det vil i slike tilfeller være naturlig at skolen har like plikter knyttet til IP som øvrige velferdstjenester nettopp fordi det meste av innsatsen foregår i skoletiden. Det samme vil kunne være tilfelle for barn og unge som har kjønnsinkongruens/har behov for å utredes for eller motta kjønnsbekreftende behandling. At skolen får et mer forpliktende ansvar for IP, kan også bidra til en bedre sammenheng mellom IP og IOP, noe som kan gi bedre tjenester og bedre sammenheng mellom tjenestene på tvers.

I og med at det legges opp til at kommunen skal beslutte hvilke tjeneste som skal ha koordineringsansvar i det konkrete tilfellet, vil det bidra til at de kommunale tjenestene, som bidrar med mest innsats, får et koordineringsansvar og følgelig også naturlig et ansvar knyttet til IP. Tjenestene innen utdanningssektoren, krisesenter, justis, tannhelse og familievern vil ikke bli pålagt koordineringsansvar, og rollen vil derfor i praksis bli å medvirke og samarbeide tilbudet.

Forutsatt at utdanningssektoren ikke blir pålagt de samme pliktene knyttet til IP som de øvrige velferdstjenestene vil vi peke på følgende: Det foreslås at skolefritidsordningen, barnehagene og PP tjenesten skal ha plikt til å medvirke eller samarbeide om individuell plan der hvor dette er opprettet, når dette er nødvendig for å ivareta barnas eller elevenes behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Vi er bekymret for om nødvendighetskriteriet kan føre til at det vil bli store forskjeller i hvordan bestemmelsen blir praktisert. Vi mener derfor det bør være en skal regel, slik at SFO, barnehagene og PP tjenesten skal medvirke når det er opprettet individuell plan. Vi vet at mange barn og unge nettopp strever med å få tilrettelegging på SFO, og en involvering av alle parter kan føre til bedre tjenester for barna.

Bufdir støtter ikke forslaget om at familievernkontorene ikke skal ha en plikt til å medvirke eller samarbeide om IP. Familievernkontorene er en viktig velferdstjeneste som kan bistå familier og barn over lengre tid. I og med at det alltid vil bero på samtykke knyttet til IP, er det ingen grunn til å ikke pålegge familievernkontoret en plikt knyttet til IP på samme måte som for det andre velferdstjenestene. Familievernkontorene har blant annet ansvar for å veilede foreldre med barn i fosterhjem og barnevernsinstitusjon, og kan ha en viktig rolle når det gjelder å forberede og

veilede foreldre i forkant av samvær, samt i forbindelse med eventuell tilbakeføring av barn som har vært bosatt utenfor hjemmet.

Forskriftsregulering av individuell plan

Departementene foreslår en felles forskrift om IP. Forskriftsforslaget innebærer langt på vei en videreføring og harmonisering av gjeldende rett, både når det gjelder plikten til å opprette og etablere IP og til å medvirke og samarbeide om IP.

Direktoratet støtter forslag om en felles forskrift om IP. Vi mener imidlertid at det må lovfestes forskriftshjemmel slik at det kan foretas nærmere presiseringer av alle samarbeidsplikter og rettigheter i en felles forskrift, ikke bare om IP.

Når det gjelder innholdet i forskriften må det uformes i henhold til det som besluttet av lovendringer.

Tilsyn

De fleste lovene som foreslås endret i høringsnotatet har allerede bestemmelser som gir fylkesmannen eller en annen tilsynsmyndighet hjemmel til å føre tilsyn med alle eller de fleste pliktene i loven, herunder eksisterende samarbeidsbestemmelser. Det er ikke foreslått noen endringer av disse hjemlene, noe som betyr at fylkesmannen har tilsyn med samarbeidsbestemmelsene der fylkesmannen har tilsynsansvar per nå.

Departementene foreslår at det gis hjemmel for å føre tilsyn med de nye bestemmelsene om samarbeid og samordning i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven da det fremholdes at det er risiko for at disse pliktene ikke vil etterleves.

Bufdir støtter forslaget om at det gis hjemmel for å føre tilsyn med de nye bestemmelsene om samarbeid og samordning i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven. Tilsyn på området bidrar til å sikre at bestemmelsene overholdes, og er en viktig rettsikkerhetsfaktor. Vi vil understreke at det må komme klart frem i bestemmelsene om tilsyn at tilsynsplikten skal omfatte alle samarbeidspliktene; oppmerksomhetsplikten, veiledningsplikten, samarbeid på systemnivå og samarbeid knyttet til det enkelte barn og ungdom, herunder koordineringsansvaret i den enkelte sak og barnekoordinator, samt reglene om individuell plan. Vi vil også understreke at tilsynsplikten må gjelde alle tjenestene samarbeidspliktene innføres for.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Sett bort fra forslaget om en ny barnekoordinatorordning mener departementene at endringene ikke vil få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Det legges videre til grunn at heller ikke omfanget av tilsyn vil øke som følge av forslagene, og følgelig vil heller ikke dette få administrative eller økonomiske konsekvenser.

Bufdir mener at de foreslåtte endringene har en kostnad dersom de skal bidra til å nå målene om rett tjeneste til rett tid, og et helhetlig og koordinert tilbud. Bufdir mener det krever ressurser å ivareta plikten til å samarbeide, både på system- og individnivå. Mangel på tid og personale nevnes ofte som årsak til manglende samarbeid, og/eller for dårlig kvalitet på samarbeidet.

Økonomiske vurderinger

I høringsnotatet fremgår det at det er vanskelig å tallfeste administrative og økonomiske konsekvenser av samarbeid. Det anerkjennes at samarbeid kan være ressurskrevende. Det vises til at det særlig ved oppstarten av et arbeid med å utvikle systemer og rutiner for samarbeid, og med å utvikle en felles samarbeidskultur i kommunen, vil kunne kreve ressurser. Vi vil i den sammenheng understreke at samarbeid på tvers av nivåer, altså samarbeid mellom kommunale velferdstjenester og fylkeskommunale og statlige velferdstjenester, også må medregnes.

Etablerte systemer og rutiner for samarbeid vil bidra til mer effektivitet, men etter vårt syn undervurderes ressursene som kreves for å gjennomføre selve samarbeidsaktivitetene til enhver tid både på systemnivå og knyttet til samarbeid om det enkelte barn/ungdom. Når det gjelder samarbeid om det enkelte barn/ungdom, kan det for eksempel nevnes aktiviteter som å finne frem til aktuelle samarbeidsparter, utarbeide gode samarbeidsplaner og IP, ha tilstrekkelig dialog i form av møter. Det er videre ressurskrevende å sørge for at medarbeiderne har tilstrekkelige kompetanse til å bidra til et godt samarbeid.

Manglende samarbeid mellom velferdstjenestene skyldes ofte nettopp mangel på ressurser til å utføre viktige samarbeidsaktiviteter.

Bufdir har stilt spørsmålsteget ved målgruppen for barnekoordinator. Vi mener en ordning med barnekoordinator bør gjelde flere enn foreslått målgruppe. Begrunnelsen for det er at muligheten for et selvstendig og godt voksenliv avhenger av god og tidlig innsats, og et helhetlig og koordinert tilbud. Innsatsen for denne gruppen – altså de som ikke ser ut til å falle inn under målgruppen for barnekoordinator – vil, slik vi ser det, og som også forskning viser, være svært viktig for barnets voksenliv. I høringsnotatet trekkes dette også frem knyttet til omtalen av samfunnsøkonomisk vurdering.

Dersom det innføres en ordning med barnekoordinator for en større målgruppe enn foreslått, vil dette medføre økte kostnader på kort sikt. En barnegruppe som kan være aktuell er barn i barnevernet, og da barn som bor i fosterhjem eller på barneverninstitusjon. Det er 1900 – 2100 barn i fosterhjem og institusjoner i dag. Kunnskapsgrunnlaget for høringsnotatet viser blant annet at en stor andel av barna i fosterhjem og institusjon har minst en psykisk lidelse, og at mange har flere lidelser samtidig. Gruppen har store utfordringer, og trenger tjenester fra flere velferdssektorer. Disse utfordringene kan tilsa at store deler av denne barnegruppen bør sikres et helhetlig og koordinert tilbud ved en barnekoordinatorordning.

Når det er sagt er formålet med tidlig innsats og et helhetlig og koordinert tilbud med på å bremse og hindre videre skjevutvikling. Dersom barn og unge får hjelp tidlig nok, og et helhetlig og koordinert tilbud, vil barnet/ungdommen trenge mindre omfattende tiltak senere. Ett barn i institusjon koster om lag 4 mill. kroner årlige, mens ett barn i fosterhjem koster om lag 1 mill. kroner. Det er store muligheter for innsparinger i statlige utgifter gjennom tidlig innsats og god hjelp som kan hindre at barn må flytte i institusjon eller fosterhjem.

I høringsnotatet legger departementene til grunn at omfanget av tilsyn ikke vil øke som følge av forslagene, og videre at forslagene til nye tilsynshjemler i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for fylkesmennene, og at tilsyn på bakgrunn av nye hjemler kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer. Vi mener forslaget om tilsyn med nye

samarbeidsbestemmelser vil bidra til økt tilsyn, og følgelig vil det være behov for økte ressurser til fylkesmennene. Det er viktig at fylkesmennene får tilført ressurser for å følge opp etterlevelse av endringene i loven. Mangel på etterlevelse vil medføre at de samfunnsøkonomiske gevinstene vil reduseres.

Samfunnsøkonomisk vurdering

I høringsnotatet fremgår det at departementene legger til grunn at forslagene samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom regelverksendringene fører til bedre samarbeid og samordning av tjenestene, kan dette bidra til å forebygge helseutfordringer og utenforskap. Dette kan medføre at flere fullfører skolen, deltar i samfunnslivet og får en varig tilknytning til arbeidslivet. Dette vil igjen gi store gevinster for den enkelte og for samfunnet.

Departementene viser i høringsnotatet til tidligere samfunnsøkonomiske beregninger som viser at hvis gjennomføring av videregående opplæring øker fra 70 til 80 prosent vil det kunne føre til at samfunnets kostnader reduseres med om lag 5,4 mrd. kr for hvert årskull. Bufdir er, som også vist over, enig i dette. Rett tjeneste til rett tid (tidlig innsats), og et koordinert og helhetlig tilbud vil bidra til at flere barn og unge får mulighet til å mestre voksenlivet og unngå utenforskap. Ved å inkludere flere barn og unge i målgruppen for en ordning med barnekoordinator, mener Bufdir det vil bidra til ytterligere samfunnsøkonomisk gevinst.

Med hilsen

Anders Henriksen (e.f)
avdelingsdirektør

Charlotte Stokstad
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Tenk miljø – velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no