



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref:
20/00688-2

Saksbehandler:
Kjersti Botnan Larsen

Dato:
31. oktober 2020

Barneombudets høringsvar - Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud

1 Innledning

Barneombudet viser til høringen om bedre velferdstjenester for barn og unge med sammensatte behov, og takker for muligheten til å uttale oss om forslaget til endringer. God hjelp til riktig tid er viktig for barn og unge i sårbare situasjoner. Barneombudet er glad for at regjeringen anerkjenner behovet for å gjøre endringer i regelverket for at barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud skal få bedre velferdstjenester. Dette er noe Barneombudet har etterlyst i lengre tid. Vi har dessverre sett mange eksempler i arbeidet med våre rapporter og i enkeltsaker på at hjelpen barna får er fragmentert og lite helhetlig, og at ingen har tatt ansvar for å gi barna helhetlig og koordinerte tjenester på barnas premisser.

Barneombudet mener at forslagene kan ha mange positive virkninger, men at det er nødvendig å styrke barn og unges rettigheter ytterligere for at situasjonen skal bli bedre enn i dag. Det må være mulig å håndheve manglende oppfyllelse av rettigheter og plikter.

Vi har synspunkter på alle delene av høringen. I punkt 2 oppsummerer vi våre synspunkter og punkt 3 inneholder våre overordnede kommentarer. Kommentarer til departementenes konkrete forslag er i punkt 4 og de følgende kapitlene.

2 Oppsummering av våre synspunkter

Våre hovedsynspunkter er:

- En felles samarbeidslov ville vært en bedre løsning ettersom forslaget er svært komplisert og vil stille store krav til kompetansen til de som skal anvende regelverket.
- Vi støtter likevel forslaget som er sendt ut på høring om harmonisering av reglene i sektorlovgivningen.
- Samtidig er det nødvendig med en del endringer for at forslaget skal sikre barna den hjelpen de har behov for. Dette handler i stor grad om rettighetsfesting og mer detaljerte regler. Slik forslaget er nå, vil det ikke bøte på en del av de kjente utfordringene.
- Det er ikke tilstrekkelig at velferdstjenestene har en plikt til å samarbeide om tjenestene til enkeltbarn når det er nødvendig. Barn og unge må ha en rett til helhetlig og samordnet hjelp med en tilhørende klageadgang til fylkesmannen. Uten rettighets-

Postadresse:
Postboks 8889
Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Karl Johans gt. 7
0154 OSLO

E-post:
post@barneombudet.no
Tlf: 22 99 39 50
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

festing og klagerett er det en fare for at rettssikkerheten til barna ikke bli bedre enn i dag.

- Det bør forskriftsfestes nærmere krav til tjenestenes samarbeid.
- Vi støtter at det ryddes i reglene om oppmerksomhets- og opplysningsplikt, men mener at det er behov for å presisere i de aktuelle lovene hva oppmerksomhetsplikten innebærer. Det bør gjøres tydelig at dette er en «følge med»-plikt, og hva som forventes. Dette bør presiseres i alle de relevante sektorlovene.
- Vi støtter at det lovfestes en plikt for velferdstjenestene til å samarbeide utover oppfølgingen av enkeltbarn. Det bør forskriftsfestes krav til innholdet i denneplikten.
- Vi støtter at samarbeidsavtalene i helsesektoren skal omfatte «sammensatte vansker og lidelser». Vi støtter også at det ikke lovfestes krav til samarbeidsavtaler for andre sektorer.
- Vi støtter at kommunen bør ha en samordningsplikt og at dette ansvaret legges til kommunedirektøren. Det bør forskriftsfestes krav til innholdet iplikten.
- Vi mener at det er nødvendig å gjøre noe med hele ordningen med individuell plan. Vi foreslår at individuell plan endres til samarbeidsplan, og at det skal være barnets behov som skal være kjernen i planen og hvordan tjenestene skal samarbeide om dette. Det bør lovfestes tydelige krav til samarbeidsplanen.
- Vi støtter at reglene om individuell plan (samarbeidsplan) harmoniseres og at det lovfestes i barnevernsloven at barn og unge får en rett til individuell plan (samarbeidsplan) med klagerett.
- Utdanningssektoren må også ha en plikt til å utarbeide samarbeidsplan (individuell plan) om det er her hoveddelen av behovet finnes. En medvirkningsplikt er ikke nok.
- Vi støtter felles forskrift om individuell plan (samarbeidsplan) for alle sektorene som har utarbeidelsesplikt.
- Vi støtter at det innføres en ordning med barnekoordinator, men mener vilkårene for å ha rett til barnekoordinator bør endres. Ordningen bør utløses av familiens og barnets behov, ikke være knyttet til barnets eventuelle diagnose.
- Vi støtter at barn og unge skal ha en rett til koordinator med klagerett etter helselovgivningen.
- Forholdet mellom barnekoordinatoren og andre koordinatorene må klargjøres. Dette fremstår nå som uklart.
- Vi støtter hjemler til å føre tilsyn med samarbeidsbestemmelsene.
- Hensynet til barnets beste og barns rett til å bli hørt er viktige rettigheter som skal sikres i alle velferdstjenester. De ulike regelverkene bør harmoniseres også på dette punkt.
- Tannhelsetjenesten og justissektoren bør også omfattes av endringene.
- Vi støtter at lovene evalueres etter fire -fem år.
- Forslaget til endringer i regelverket må suppleres med en plan for implementering og bruk av andre virkemidler. Det er helt avgjørende at kompetansen til de ansatte i velferdstjenestene styrkes på dette området. Dette må prioriteres i statsbudsjettet for 2022.

3 Overordnede kommentarer

Barneombudet støtter departementenes overordnede målsetting om at barn og unge skal få et godt og helhetlig tjenestetilbud, og er enig i at det er nødvendig med bedre samarbeid og samordning av velferdstjenestene. For at utsatte barn og unge skal få et godt og helhetlig

tjenestetilbud, må de ulike sektorene samarbeide godt, og det må være tydelig hvem som har hovedansvaret for å samordne tilbudene.

Vi deler departementenes vurdering om at det er en økende bekymring for at barn og unge med behov for sammensatte tjenester, ikke får et tilstrekkelig helhetlig tilbud. Bekymringen er grundig underbygget i denne høringen ved å vise til ulike offentlige utredninger, tilsyn og forskning. Departementene peker på erfaringer over år som viser at mangel på samordning av ulike tjenester er en stor utfordring for sårbare barn som ofte trenger hjelp fra ulike tjenester. Barn og foreldre opplever forskjeller i tjenester og omfang av hjelp basert på hvilken kommune de bor i.

Gjennom enkeltsaker og innsyn har Barneombudet sett hvordan barn og deres familier blir sittende med den ekstra belastningen det er å samordne ulike tjenester. Dette gjelder både barn og unge som har vært utsatt for vold og overgrep, barn som har blitt mobbet på skolen, barn som har behov for spesialundervisning, barn som bor på barnevernsinstitusjon og barn som har behov for psykisk helsehjelp.¹ Vi er bekymret for at barn og unge ikke får den hjelpen de har behov for fordi hensynet til barnet og hans eller hennes behov forsvinner når flere tjenester skal samarbeide. Dagens system har vist seg å ha store mangler. Vi er opptatt av at endringene som foreslås må være egnet til å løse disse utfordringene, og må bidra til et system som er bedre for barna og deres familier. Det er ikke tilstrekkelig med harmonisering av plikter som bygger på dagens regler. Det må i tillegg gjøres endringer som styrker barn og unges rettigheter og som tydelig gir tjenestene de nødvendige pliktene. Ansvarsfordelingen må være tydelig, og innholdet i pliktene må skissere minstekrav til hva som forventes.

3.1 Felles samarbeidslov eller harmonisering av sektorlovgivning

Departementene viser i høringen til forslaget om en felles samarbeidslov for de berørte sektorene fra 0-24-samarbeidet, men mener at tydeliggjøring og harmonisering av sektorlovene vil være en bedre løsning. Forslaget blir blant annet begrunnet med at sektorlovgivningen er lettere tilgjengelig for de ansatte. De foreslår derfor endringer i en rekke sektorlover for å oppnå målsettingen om at barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud skal få bedre velferdstjenester.

Barneombudet mener en felles samarbeidslov ville vært en bedre løsning for barn og unge. Vi støtter vurderingene til arbeidsgruppen i 0-24-samarbeidet som foreslo en felles samarbeidslov. I rapporten peker 0-24-samarbeidet på at et alternativ kunne være å «tette hull» i regelverket i ulike sektorlover ved å endre regler i enkelte lover, slik at lovbestemmelsene speiler hverandre. Dette anbefaler de ikke, og argumenterer med at målet med 0-24 samarbeidet vanskelig kan oppnås ved kun å «tette hullene» i lovverket. Vi er enig i direktoratens vurdering.

I rapporten viser 0-24-samarbeidet til at det vil være enklere for barn, unge og deres foreldre å forholde seg til én lov eller forskrift, enn til alle sektorlovene ved behov for et helhetlig og koordinert tilbud. For tjenestene er fordelene at det blir like regler for alle og at tjenestene

¹ Barneombudet (2017) Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017, Barneombudet (2018a) God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker – 2018, Barneombudet (2018b) *Hadde vi bare fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes.* Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep – 2018, Barneombudet (2020a) *De tror vi er shitkids.* Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020 og Barneombudet (2020b) *Jeg skulle hatt BUP i koffert.* En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov.

kjenner til hvilke plikter de andre også har, uten å måtte kjenne til alle de ulike særlovene. Dette kan viske ut sektorskiller og skape felles forståelse. Rapporten viser til forvaltningsloven som et eksempel på en felles lov som fungerer på tvers av sektorer.² Vi er enig i 0-24-samarbeidets vurdering. I NOU 2019:23 Ny opplæringslov støtter også utvalget 0-24-samarbeidet sitt forslag om en felles samarbeidslov, eller forskrift..

Barneombudet mener at forslaget som er sendt på høring er svært komplisert og stiller store krav til kompetansen til de som skal forstå og bruke regelverket. Vi opplever det som vanskelig å få oversikt over alle detaljene i lovforslagene. Dette vil være enda mer krevende for brukere uten juridisk kompetanse, noe vi vet at de færreste av tjenesteyterne har. Det vil også stille store krav til foreldre og barn når de skal hevde sine rettigheter. Det vil være helt avgjørende at tjenestene informerer om rettigheter og plikter på en måte som er tilpasset brukerne.

Vi har i dag flere sektorovergripende lover som forvaltningsloven, tolkeloven og offentlighetsloven som regulerer forhold som går på tvers av sektorer. Ved å følge argumentasjonen om at det er lettere tilgjengelig for de som jobber i sektor at reglene står i sektorlovene, skulle også reglene i for eksempel forvaltningsloven vært tatt inn i sektorlovene. Vi viser i denne forbindelse til forslaget til endringer i reglene om taushetsplikt som nå er på høring. I dette forslaget argumenterer departementet for at det kun er eventuelle unntak fra bestemmelsene i forvaltningsloven som bør stå i sektorlovgivningen.

Barneombudet støtter likevel forslaget om harmonisering av reglene i sektorlovgivningen. Det er likevel en forutsetning for vårt standpunkt at det gjøres en evaluering om fire- fem år for å vurdere om endringene har fungert etter intensjonen.

3.2 Barn og unges rettssikkerhet må styrkes

Barneombudet mener det er nødvendig å gjøre flere endringer i regelverket for å styrke barn og unges rettssikkerhet. Det er ikke tilstrekkelig å kun harmonisere dagens regler. De siste årene har det blitt lovfestet plikt til samarbeid i flere lover, for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Dette er vage plikter uten tydelig innhold, og uten korresponderende rett for barna. Det er ikke mulig å klage på manglende samarbeid.

Bestemmelsene som foreslås er svært skjønnsmessig utformet. Vi er bekymret for at utformingen av regelverket med mange rettslige standarder vil skape store forskjeller i hvordan reglene forstås. Skjønnspregede regler stiller store krav til skjønnsutøvelsen til den som skal bruke reglene, og det blir enda vanskeligere for barn og foreldre å forstå om tjenestene har gjort det de plikter. Barneombudet mener det er nødvendig med mer detaljerte regler, for at tjenestene skal forstå sine plikter og oppgaver, samt at brukere av tjenestene skal ha god kunnskap om hvilke plikter tjenestene har og eventuelt egne rettigheter. Dette kan også være et virkemiddel for mer likeverdige tjenester.

For skjønnsmessige regler kan føre til at det kan bli store forskjeller i hjelpen barn og unge får avhengig av hvor i landet de bor. FNs barnekomité pekte i sine merknader til Norge sommeren 2018 på at tjenestene ikke er likeverdige og godt nok koordinerte:

² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet. (2018) *Samarbeid til barn og unges beste*. Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0–24 samarbeidet.

While noting with appreciation the services provided by local authorities, the Committee recommends that the State party increase its efforts to eliminate regional disparities in the provision of services, and that any plans or measures to increase the autonomy of local authorities be accompanied by clear guidelines to ensure that services are of equally high quality throughout the State party.³

Vi mener at det ikke er tilstrekkelig at tjenestene har plikter. For at barn og unge skal få den hjelpen de trenger, må de ha mulighet til å klage om de mener at rettighetene ikke oppfylles. Dette er nå ivare tatt for de som har rett til individuell plan, men vi er bekymret for hjelpen til de som ikke har rett til dette. Det bør innføres en klagerett også for den gruppen som ikke har rett til individuell plan, men som likevel har behov for samordnede tjenester.

Vi mener at den nedre terskelen for å kunne hevde sin rett til hjelp fra flere tjenester er for høy. Hvis barn og unge ikke får den hjelpen de trenger tidlig, vil dette igjen kunne føre til at flere vil få behov for mer omfattende hjelp fra flere tjenester senere. Dette vil ikke være i tråd med målsettingen om bedre velferdstjenester for barn og unge.

Reglene bør utformes mer brukervennlig

Reglene om samordning og samarbeid er fordelt mellom om lag ti sektorlover, og det er forskjeller i hvilke regler som gjelder for de ulike lovene og hvordan de er innarbeidet. Slik forslagene nå er utformet er det vanskelig å finne dem for de som ikke er svært godt kjent med de aktuelle lovene. Det hjelper lite om reglene er harmonisert mellom lovene når de er vanskelige å finne fordi de er plassert i ett eller flere kapitler, og det også er forskjell mellom hvilke regler som gjelder for hvilket samarbeid. Et eksempel her er opplæringsloven, som er en omfattende lov. Her er det ikke lett å finne de aktuelle bestemmelsene når de er plassert i kapittel 15, som er et kapittel som samler diverse regler og hvor det ikke avspeiles i overskriften hva som egentlig blir regulert i kapitlet.

Barneombudet mener at dette er en utfordring som kan løses ved at bestemmelsene om samarbeid og samordning plasseres i et eget kapittel. Den lovtekniske plasseringen av bestemmelsene har også noe å si for hvor tilgjengelige de vil være. Her bør pedagogiske hensyn veie tungt.

Et samlet kapittel vil også si noe om viktigheten av dette og hva som er formålet med disse bestemmelsene. Det kan også bidra til at regelverket om samordning og samarbeid fremstår mindre fragmentert, og at det blir lettere å få oversikt over hvilke regler som gjelder. Vi mener at departementene bør søke harmonisering også her, og at alle de berørte lovene bør ha et eget kapittel hvor bestemmelsene om samordning og samarbeid er samlet. I dette kapitlet bør det også være en bestemmelse som sier noe om formålet med disse reglene, slik at de som skal bruke reglene er bevisst dette.

Vi mener også at departementene bør vurdere om pliktene som blir foreslått bør fordeles på flere bestemmelser. En bestemmelse som for eksempel forslaget til § 15-8 i opplæringsloven er krevende å forstå fordi så mange plikter knyttet til ulike deler av samarbeidet er plassert her. Noen er på individnivå, mens andre er på systemnivå. Ved å dele dette i flere bestemmelser vil det kunne være lettere å raskt få oversikt over reglene. Vi ber departementene om å vurdere flere bestemmelser.

³ FNs barnekomité (2018) *Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport*. CRC/C/NOR/CO/5-6, para 5

Til slutt vil vi peke på at den lovteknikken som er valgt kan være krevende ved endringer i regelverket. Ved en lik utforming i alle lovene med et felles kapittel om samordning og samarbeid, vil det være enklere å gjøre endringer. Dette vil også kunne ivareta noen av de samme hensynene som en felles samarbeidslov.

3.3 Forholdet til taushetsplikten

En del av utfordringen med samordning av tjenester er reglene om taushetsplikt og praktiseringen av disse. Vi ser at dette i praksis kan skape hindringer for at barn får den hjelpen de har behov for. Barneombudet er opptatt av at det i mange tilfeller vil være nødvendig å utveksle opplysninger for å gi barn og unge bedre koordinerte tjenester, og at slik deling mange ganger vil være til barnets beste. Selv om samtykke er et sentralt grunnlag for å formidle opplysninger mellom velferdstjenester, er det ikke alltid man får dette. Vi mener derfor at det er behov for en utvidet adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger uten samtykke, noe forvaltningslovutvalget også foreslo.

Departementet skriver at de ikke foreslår endringer i taushetspliktregelverket i dette høringsnotatet, og at dette innebærer at samarbeid og informasjonsformidling mellom velferdstjenestene må foregå innenfor gjeldende regelverk. Samtidig viser departementet til at det nå er på høring et forslag til en ny hjemmel for utvidet adgang til informasjonsdeling. I denne høringen foreslås det også en hjemmel for å kunne gi forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og om annen behandling av slike opplysninger innenfor bestemte forvaltningsområder.

Barneombudet vil understreke at vi mener det er svært viktig at det raskt kommer på plass regler om utvidet adgang til informasjonsdeling av taushetsbelagte opplysninger, der dette er til barnets beste. Dette mener vi i mange tilfeller vil være nødvendig for at det skal kunne gis bedre koordinerte tjenester. Taushetspliktreglene har vært diskutert i årevis uten at det har skjedd særlig store forandringer. Vi mener derfor det er viktig at dette nå kommer raskt på plass. For å sikre at endringene vil føre til en reell forbedring for barn og unge som har behov for sammensatte tjenester, er det også helt avgjørende at departementene i den videre oppfølgingen vurderer forslagene i disse to høringene i sammenheng.

3.4 Mangler barnerettighetsvurderinger

Vi kan ikke se at departementene har gjort rede for forpliktelsene staten har etter barnekonvensjonen for å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. Departementet har heller ikke vurdert forslaget opp mot de eventuelle rettighetene. Nå er barnerettighetsperspektivet så godt som fraværende i høringsnotatet, og vi mener departementet burde vurdert forholdet til barnekonvensjonen grundigere.

Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Staten skal oppfylle, respektere og beskytte rettighetene i barnekonvensjonen. Ved ny lovgivning eller endringer i regelverket innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil ha for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si at det må gjennomføres en barnerettighetsvurdering.

En barnerettighetsvurdering innebærer at det skal undersøkes hvilke rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av forslaget, og at det deretter må vurderes om forslagene bidrar til å oppfylle rettighetene. Om forslagene påvirker rettighetene negativt, bør det vurderes andre tiltak eller de negative virkningene kompenseres. Her vil vi også vise til veilederen til utredningsinstruksen hvor det er presisert at de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes, og vi vil understreke at barnekonvensjonen er en del av disse. For mer om forpliktelsen viser vi til NOU 2019:23 *Ny opplæringslov* kapittel 4.1 hvor utvalget skriver:

«Grunnloven og barnekonvensjonen legger overordnede føringer for beslutninger som vil ha direkte betydning for barn og unge. Kjernen er at lovgivning og andre regler som retter seg mot barn, må bygge på prinsippet om barnets beste og på vurderinger av hvilke konsekvenser reglene har og kan få for barn. I dette ligger det også en forpliktelse om å høre barn og unge i spørsmål som gjelder dem, og om å legge vekt på deres meninger.»

Om kravene i barnekonvensjonen og forpliktelsene uttaler utvalget videre i punkt 4.3 at

«Opplæringslovutvalget har lagt til grunn at bestemmelsene i Grunnloven og barnekonvensjonen innebærer at utvalget er forpliktet til

- *å høre barn og unge på egnet måte*
- *å legge stor vekt på barnets beste i utredningene og forslagene som fremmes*
- *å utrede hvilke konsekvenser foreslåtte bestemmelser vil få for barn og unge»*

I en barnerettighetsvurdering burde departementet vist til hvilke rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av forslaget, utredet og vurdert om forslaget bidrar til å oppfylle rettighetene og eventuelt konsekvenser rettighetene vil ha for forslaget. Som et minimum, forventer vi at departementet har vurdert artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barns rett til å bli hørt i tilknytning til relevante forslag, og har vurdert om det er andre artikler som eventuelt er aktuelle. Det er også mange andre artikler som er aktuelle, blant annet artikkel 2 om ikke-diskriminering og artikkel 6 om rett til liv og utvikling.

3.5 Behov for implementeringstiltak

Barneombudet er enig med departementene om at forslagene må ses i sammenheng med andre tiltak for at utsatte barn og unge skal få mer samordnet og helhetlig hjelp. Her er arbeidet med 0-24-samarbeidet viktig, og dette arbeidet bør videreføres også etter 2020. Her forventer vi at det kommer enda mer forpliktende samarbeid på departements- og direktoratsnivå for å nå målene. Det er også nødvendig at det følger med midler til arbeidet, og at dette arbeidet blir forankret enda bedre i de virksomhetene som er involvert og blir prioritert høyere.

Vi mener også at 0-24-samarbeidet og de involverte direktoratene må gis et tydelig oppdrag med å implementere reglene som foreslås her. Kompliserte regler som berører mange sektorer vil kreve en koordinert innsats på direktoratsnivå, og at informasjonen og veiledningen om reglene ikke er motstridende. For å få til dette, er det nødvendig at det blir laget en felles plan for implementering av reglene. Dette kommer til å ha økonomiske og administrative konsekvenser for 0-24-samarbeidet, direktoratene og for fylkesmennene. Det må det settes av midler til dette i statsbudsjettet for 2022 om det skal kunne gjøres med den nødvendige innsatsen.

Implementeringen må også ses i sammenheng med kompetanseheving om samarbeid mellom tjenester. Her må det prioriteres midler til kompetansehevingstiltak om samarbeid med andre tjenester for de som jobber i tjenestene. For mer om hvilke tiltak som er nødvendig for et bedre samarbeid på tvers av sektorer for utsatte barn og unge viser vi også FAFO i rapporten «Trøbbel i grenseflatene».⁴ Kunnskapsgrunnlaget i rapporten bør trekkes inn i implementeringsarbeidet

⁴ Skogen, Steen Jensen og Fløtten (2020) *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. FAFO-rapport 2020:02.

3.6 Nødvendig med lovevaluering

Departementene foreslår en lovevaluering etter fire – fem år for å vurdere om harmoniseringen fungerer i samsvar med intensjonen eller om det er nødvendig med en felles samarbeidslov. Dette er et forslag vi støtter.

Imidlertid tror vi ikke det er tilstrekkelig med en evaluering om fire – fem år for å ha et godt nok vurderingsgrunnlag. For å kunne ta stilling til hvordan disse endringene har virket, er det også nødvendig med en nullpunkts kartlegging av situasjonen ved ikrafttredelsen av reglene.

3.7 Barn og unges må involveres

I forbindelse med både evalueringen og det videre arbeidet med oppfølgingen av forslagene og forskrifter, mener vi det er viktig å snakke med barn og unge som får hjelp fra flere tjenester. Dette vil være nødvendig å ta med både i vurderingen av om endringene fungerer i samsvar med intensjonen, hvilke endringer det eventuelt er behov for videre, og ved utarbeidelse av eventuelle forskrifter. Departementene bør derfor innhente barn og unges stemmer i forbindelse med det videre arbeidet.

Vi vil også informere om at vi har satt i gang et prosjekt om barn og unge som har behov for sammensatte tjenester. Barneombudet innhenter råd fra barn og unge om hva som er viktig når tjenestene som hjelper barn skal samarbeide. Vi har individuelle ekspertmøter med ungdommer og etablere en ekspertgruppe når smittesituasjonen tillater det. Ekspertgruppen vil bestå av ungdommer som har hatt behov for hjelp fra flere tjenester over tid, og som til sammen har erfaring med ulike tjenester, sektorer og samarbeidsformer. Arbeidet til ekspertgruppen skal resultere i en rapport med anbefalinger fra barn og unge om hva som er viktig når tjenester som hjelper barn skal samarbeide. Rådene kan rette seg mot nasjonale og lokale myndigheter, fagmiljøer og ansatte i tjenestene. Disse rådene vil også kunne være viktig for departementene i det videre arbeidet.

4 Målgruppen for forslagene – lover og personkrets

Barneombudet er enig i at dersom endringene skal gjøres i sektorlovene, må det gjøres endringer i de lovene departementene skisserer i høringsnotatets kapittel 4. Videre støtter vi en vid forståelse av velferdstjenester, slik at endringene skal gjelde for tjenester utført av kommune, fylkeskommune og stat, men også private aktører. Vi er også enige i at samarbeid må forstås i bred forstand slik at det kan dreie seg om samarbeid mellom tjenester i ulike sektorer, men også mellom ulike tjenester innad i en sektor både på ulike forvaltningsnivå og på samme nivå.

Vi er også enige i at det vil være forskjeller mellom sektorene i om det bør innføres egne bestemmelser om samarbeid for barn og unge, eller om dette bør være samarbeidsplikter som gjelder for alle brukere i loven. I hovedsak er vi enige i personkretsen som omfattes av forslagene, men vi har noen kommentarer til enkelte lover. Se nedenfor for disse.

Vi mener at i tillegg til lovene departementene foreslår, burde det også blitt tatt inn bestemmelser om samordning og samarbeid i tannhelsetjenesteloven og relevante lover for justissektoren.

4.1 Barnevernloven

Her støtter vi målgruppene som regjeringen foreslår, og er glade for at også unge som mottar ettervernstiltak vil være omfattet av bestemmelsene.

4.2 Barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven

Vi støtter at endringene gjelder for alle barn som går i barnehage. Vi støtter også at endringene bør gjelde for både elever i den ordinære grunnopplæringen og voksne som mottar opplæring etter kapittel 4A. Vi støtter også at dette gjelder for elever som går på friskoler.

4.3 Helselovgivningen

Vi støtter at endringene i helse- og omsorgstjenesteloven ikke bare skal gjelde for barn og unge, men også for voksne. For barn og unge er det viktig at deres foreldre får et godt tjenestetilbud fordi dette også vil påvirke deres liv. Vi ber om at dere særskilt omtaler de tilfellene hvor barn er pårørende.

Vi støtter at reglene i spesialisthelsetjenesteloven skal gjelde for barn, unge og voksne. Vi er enige i at det bør være de samme reglene for de ulike forvaltningsnivåene innenfor helsesektoren. Noe annet hadde blitt vanskelig å praktisere.

Vi har innspill til aldersgrensen for barnekoordinatorordningen. Her mener vi aldersgrensen bør være høyere fordi det er en sårbar periode i unges liv, se punkt 11.1.4.

4.3.1 Tannhelsetjenesten bør omfattes

Departementene har foreslått at tannhelsetjenesten ikke skal omfattes av endringene her. Hovedargumentet er at tannhelsetjenesten er regulert annerledes enn de andre velferdstjenestene som forslaget omfatter. De viser blant annet til at en stor andel personer som mottar tjenester etter tannhelsetjenesteloven faller utenfor fordi det offentlige bare dekker utvalgte prioriterte grupper. Dette er et forslag vi ikke støtter.

Vi viser til at barn og unge er en prioritert gruppe og får dekket tannhelsebehandling av det offentlige. Det at andre grupper ikke dekkes, kan ikke bety at barn og unge ikke skal omfattes av reglene om samarbeid og samordning. Det er et moment som ikke bør tillegges særlig vekt her, spesielt siden forslagene i høringsnotatet først og fremst er rettet mot barn og unge. Her må hensynet til barns beste og unge derfor veie tyngre. Barneombudet vet at for noen barn, for eksempel de som lever med vold og omsorgssvikt, er tannhelsetjenesten viktig for å avdekke og følge opp barnet.

Tannhelsetjenesten bør også omfattes av plikten til å samarbeide utover enkeltbarn, slik at kravene om systemer og rutiner også vil være knyttet til deres arbeid. Her viser vi til høringsvaret fra Den norske tannlegeforening for en mer utfyllende begrunnelse.

Vi foreslår derfor at en del av pliktene til samarbeid også lovfestes i tannhelsetjenesteloven. Det som bør lovfestes er

- plikt til å samarbeide om enkeltbarn, se punkt 5 under
- en tydeligere plikt til å følge med og fange opp barn som har behov for hjelp fra flere tjenester, se punkt 6 under
- plikt til å samarbeide utover enkeltbarn når det er nødvendig for å oppfylle lovpålagte oppgaver, se punkt 7
- plikt til å medvirke i utarbeidelsen av individuell plan, se punkt 10
- bestemmelser om barnets beste og barns rett til å bli hørt bør også tas inn, se punkt 13

Vi har sett at dersom lovendringene om å gjøre tannhelsetjenesten til en del av det kommunale ansvaret etter helse- og omsorgstjenesteloven trer i kraft, vil samarbeidspliktene som gjelder etter helse- og omsorgstjenesteloven automatisk gjelde for kommunale- og fylkeskommunale tannhelsetjenester. Men det er nå ikke noe vedtak om når dette skal skje, og om det skal skje. Dette antar vi har sammenheng med prosessene rundt kommune- og regionsreformen. På

bakgrunn av dette, fremstår det underlig om ikke endringene gjøres i tannhelsetjenesteloven også.

4.4 Krisesenterloven og familievernkontorloven

Vi støtter forslagene om at krisesenterloven og familievernloven skal omfattes. Vi støtter også at forslagene ikke avgrenses til barn og unge, men også gjelder for voksne. Her vil det samlede tjenestetilbudet til foreldrene kunne ha stor betydning for barna.

4.5 Introduksjonsloven

Vi støtter forslaget, og er enig i at det er viktig at velferdstjenestene samarbeider om oppfølgingen av nyankomne innvandrere, uavhengig av deres alder. Oppfølgingen foreldrene får vil kunne ha stor betydning for barna selv om de ikke selv er direkte berørt av forslaget.

Her viser vi til prosessen med ny integreringslov og at disse bestemmelsene ikke er innarbeidet i forslaget. Vi antar at det vil bli gjort etter høringen.

4.6 NAV-loven og sosialtjenesteloven

Barneombudet støtter at reglene om samarbeid og samordning skal tas inn i NAV-loven og i sosialtjenesteloven. For barn og unge som mottar hjelp og støtte etter disse lovene er det viktig at dette samordnes med hjelpen de får fra andre tjenester. Dette er blant annet viktig for barn og unge med nedsatt funksjonsevne som får hjelpemidler.

Departementene foreslår at reglene om samordning og samarbeid skal begrenses til personer under 25 år. Det er et annet resonnement her enn for de fleste andre tjenestene hvor det ikke er gjort en slik avgrensning. Vi mener at også i NAV-loven og sosialtjenesteloven bør det vurderes om reglene skal gjelde for alle brukere. Selv om barn og unge ikke er de som tildeles ytelser, vil det ha stor betydning for dem hvilken hjelp deres foreldre får. Dette gjelder for eksempel for barn som lever i fattigdom, men også de som har foreldre som har behov for omfattende helsehjelp i tillegg til stønader fra NAV. Her mener vi departementene i vurderingen må gjøre en barnerettighetsvurdering når de avgjør hvem som skal omfattes og ikke. De indirekte konsekvensene av denne aldersgrensen kan være store for de barna det gjelder. Barneombudet foreslår derfor at også for NAV-loven og sosialtjenesteloven skal pliktene gjelde uavhengig av alder.

4.7 Justissektoren

Barneombudet mener at justissektoren i utgangspunktet bør omfattes av tilsvarende plikter og regler om samarbeid og samordning som de øvrige sektorene som er omtalt i høringsnotatet. Eventuelle unntak eller ulikheter i lovfestet samarbeids- og samordningsplikter må begrunnes særskilt.

I mange tilfeller vil politiets forebyggere ha en rolle i oppfølging og kontakt med ungdom der det er risiko for problemer knyttet til rus og kriminalitet, der også tjenester fra helse, NAV, barnevern og opplæring er inne. Behovet for forpliktende samarbeid og samordning er også stort når en mindreårig skal gjennomføre en straffereaksjon. Konfliktrådet eller kriminalomsorgen har hovedansvaret for å sikre at det nødvendige tjenestetilbudet er tilgjengelig. Alle disse etatene har overfor Barneombudet understreket at det til tider kan være krevende å få til et koordinert og gjensidig forpliktende samarbeid, til barns beste.

Det finnes i dag noen bestemmelser om samarbeid som det bør vurderes om skal harmoniseres med reglene i forslaget her. Straffegjennomføringsloven har en plikt til forvaltnings samarbeid i § 4 og politiloven i § 2 pkt. 6, men ingen av disse pliktene tilsvarer forslagene til samarbeidsplikter i denne høringen. Det er også foreslått en plikt til samarbeid i

konfliktrådsloven § 25 og en lovpålagt møteplikt for blant annet barnevernet i konfliktrådsloven ny § 22a. Endringsforslagene er på høring med frist 1. desember 2020. Justis- og beredskapsdepartementet viser i høringsnotatet til sammenhengen mellom arbeidet for bedre samordning og samarbeid mer generelt, og forslagene i høringen om endringer i konfliktrådsloven. Vi kan imidlertid ikke se at denne sammenhengen er drøftet verken i dette høringsnotatet eller i det fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dette mener vi er problematisk.

Vi anbefaler at relevante departement går gjennom politiloven, straffegjennomføringsloven og konfliktrådsloven og fremmer forslag om eventuelle endringer for å sørge for at regelverket blir helhetlig og gjensidig forpliktende, også når det gjelder justissektoren.

4.7.1 Svalbard

Departementene foreslår at det ikke gjøres endringer i lov- og forskriftsbestemmelser som gjelder for Svalbard. Barneombudet er bekymret for rettighetene til barn og unge som bor på Svalbard, og mener at konsekvensene av dette forslaget må vurderes grundig. Vi har over lengre tid ment at det er behov for en gjennomgang av hvilke regler som skal gjelde på Svalbard. Et spørsmål er om det vil være diskriminering i strid med barnekonvensjonen artikkel 2 om ikke disse bestemmelsene skal gjelde for barn som bor på Svalbard.

5 Harmonisering av samarbeidsplikten knyttet til enkeltbarn

Departementene foreslår å harmonisere og tydeliggjøre sektorlovenes regler om plikt for velferdstjenestene til å samarbeide om oppfølgingen av enkeltbarn som har behov for sammensatte tjenester. Forslaget innebærer at vilkårene for når samarbeidsplikten om enkeltbarn inntreffer er tilnærmet likelydende for alle velferdstjenester.

Barneombudet er enig i at det er behov for å harmonisere og tydeliggjøre sektorlovenes regler om plikt til samarbeid mellom velferdstjenestene i enkeltsaker. Vi støtter derfor forslaget. Vi er også enige i at det er barnets behov som skal være avgjørende for om tjenestene plikter å samarbeide.

Samtidig mener vi at harmonisering og tydeliggjøring ikke er tilstrekkelig for å gi barn og unge den hjelpen de trenger. Vi har sett mange tilfeller der barn ikke har fått den nødvendige hjelpen med dagens regelverk. Departementenes forslag inneholder ikke de påkrevde endringene for at regelverket virkelig skal gi barn og unge med behov for hjelp fra flere tjenester bedre hjelp. Barneombudet mener at barn og unge må ha en rett til et samordnet og helhetlig tjenestetilbud som korresponderer med velferdstjenestenes plikt. En slik rett vil være nødvendig for å sikre at barnets behov er det avgjørende, ikke tjenestenes kapasitet eller liknende.

Vi støtter også at det bør utarbeides en felles veileder om samarbeidspliktene for å sikre likere forståelse og praksis. Som tidligere nevnt mener vi at bestemmelsene er for vage og skjønnsmessige. For å gjøre det tydeligere hva som er forventet, mener vi det i tillegg er nødvendig at loven gir flere anvisninger om hvordan reglene skal praktiseres. Handlingsrommet og pliktene til velferdstjenestene og kommunene bør reguleres mer detaljert enn det som er foreslått. En utfordring med å belage seg på en veileder er at det vil være en diskusjon om den rettslige statusen til de føringene som gis i en slik veileder, og ikke alle leser veiledere.

5.1 Nødvendig å rettighetsfeste et samordnet og helhetlig tjenestetilbud

Barneombudet mener at en mer utfyllende regulering av samarbeidsplikten er et steg i riktig retning, men at det ikke er tilstrekkelig for å bedre barn og unges rettsvern. Det er også nødvendig å gi barn og unge en rett til helhetlig og samordnet hjelp når de har behov for det med klageadgang.

Vi viser her til erfaringer fra de siste årene hvor det har blitt lovfestet plikt til samarbeid i flere lover, for eksempel opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven og barnevernloven. Dette er vage plikter uten tydelig innhold og uten korresponderende rett for barna, hvor det ikke er mulig å klage på manglende samarbeid. En av grunnene til at lovforslagene nå er på høring, er at disse regelverksendringene ikke fungerer godt nok. Da må svaret være en styrking av barnas rettsvern, og ikke kun en «flikking» på gjeldende ordning.

Forslaget til samarbeidsplikt for enkeltbarn er for det første problematisk fordi vilkårene er svært skjønnsmessige. Departementene foreslår atplikten skal inntre når det er «nødvendig» for å gi barnet eller ungdommen et «helhetlig og samordnet tjenestetilbud». Det er en fare for at nødvendighetskravet tolkes ulikt, og at det da vil kunne oppstå forskjeller mellom kommuner, og ulike sektorer i praktisering av bestemmelsen. Etter vårt syn er det nødvendig å gi barn og unge en *rett* til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Departementene har eksplisitt uttalt på side 11 at det skal være en plikt, og ikke en individuell rett til samordnede tjenester med tilhørende enkeltvedtak og klageadgang for barn og unge. Begrunnelsen for dette er at de ikke vil innrette samordningsplikten slik at det krever ressurser som heller bør brukes til det faktiske tjenestetilbudet til den enkelte. Dette er vi ikke enige i.

I en ideell verden ville det vært tilstrekkelig med en plikt, men vår erfaring fra blant annet mobbesaker og saker om vold, overgrep og omsorgssvikt er at tjenestene skyver ansvaret frem og tilbake mellom seg, de er uenige om hva som er egnede løsninger og arbeider ikke med barnets behov i sentrum. Vi har også sett at det er uenighet om hvor terskelen ligger for når det er krav om samarbeid mellom velferdstjenester og at uenigheten fører til at det nødvendige samarbeidet ikke etableres. Konsekvensen blir i mange tilfeller at barna må bære prisen og ikke får den hjelpen de trenger. I noen tilfeller er konsekvensene svært store for barna. Dette så vi blant annet i vår rapport fra i år om barn som bor på barnevernsinstitusjon. Mange av barna utviklet psykiske vansker, rusproblemer, utfordrende adferd eller havnet i kriminelle miljøer mens de ventet på riktig hjelp. Mangel på samarbeid mellom viktige tjenester som barnevern, skole og helsevesen var noe av det som gjorde det vanskelig å gi god nok hjelp til rett tid.⁵

Vi mener at det er god bruk av ressurser å sikre at barn faktisk får den samordnede hjelpen de trenger tidlig. Dette kan hindre at problemene utvikler seg, og forebygge at barn og unge får så store problemer at de faller utenfor samfunnet. Det å hjelpe barn tidlig kan også bidra til at færre trenger tetter oppfølging som bant annet individuell plan. Utenforregnskapet fra KS viser også at det er økonomisk lønnsomt å investere i forebyggende tiltak rettet mot barn og unge.⁶ Som Kunnskapsdepartementet peker på i Meld. St. 6 (2019-2020), er konsekvensen av dagens regelverk at barn og foreldre blir kasteballer i systemet og foreldrene har blitt sine barns koordinatører. Dette er unødvendig ressursbruk. Vi er kjent med flere mobbesaker hvor hele familien er i krise på grunn av barnets situasjon, foreldre har blitt sykemeldte eller har gått ned

5 Barneombudet (2020a) *De tror vi er shitkids*. Rapport om barn som bor på barnevernsinstitusjon – 2020

6 KS (2019) *Hvorfor har vi laget Utenfor-regnskapet?* URL: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/utenfor-regnskapet/hvorfor-har-vi-laget-utenfor-regnskapet/>. Hentedato: 31.10.2020.

i deltidsstillinger for å kunne gi barna sine den hjelpen de trenger⁷. Dette har også store samfunnsmessige konsekvenser.

Dersom forslaget skal føre til en reell bedring i hjelpen til barn og unge, må det lovfestes en rett til helhetlig og samordnet hjelp med en tilhørende klageadgang til fylkesmannen. Det er ikke tilstrekkelig at velferdstjenestene har en plikt til å samarbeide om tjenestene til enkeltbarn når det er nødvendig. Uten klagerett vil rettssikkerheten til barna ikke bli bedre enn i dag. For å ha en klageadgang, kan et alternativ være at kommunen plikter å gjøre enkeltvedtak i de tilfellene hvor barn eller foreldre får avslag på slik hjelp. I de tilfellene de får samordnet hjelp får de informasjon om hjelpen de vil få og hvem som gir den. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig at fylkesmennene skal få hjemmel til å føre tilsyn med pliktene. Det krever blant annet at embetene har kapasitet til dette.

0-24-samarbeidet opprettet en arbeidsgruppe som gjennomgikk regelverket om samarbeid for utsatte barn og unge, samt forskning og rapporter. De foreslo også at plikten måtte korrespondere med en rett for barn og unge. De skriver på side 5:

«Vi foreslår at loven inneholder bestemmelser om samarbeid som både gir barn og unge rettigheter som skal bidra til at de får rett hjelp til rett tid og et helhetlig og koordinert tilbud ved behov, og bestemmelser som gir virksomhetene, som er omfattet av loven, plikter knyttet til samarbeid. Vi mener speiling av plikt og rett vil styrke rettsikkerheten til barn og unge.»

Vi vil også peke på at i de tilfeller hvor vilkårene til rett til individuell plan ikke er oppfylt, vil barna ikke kunne klage om hjelpen ikke er samordnet. Vi er særlig bekymret for de barna hvor hjelpen i utdanningssektoren utgjør en stor del av deres totale hjelpebehov fordi disse barna ikke har rett til individuell plan etter opplæringsloven. Dette vil for eksempel kunne gjelde for barn utsatt for langvarig mobbing og for barn som sliter med høyt skolefravær av andre grunner. Dersom de ikke har en rett til helhetlige tjenester, kan det være de ikke får bedre hjelp med departementenes forslag til nytt regelverk. Departementene må sørge for at barn som har behov for hjelp fra flere tjenester, også de som ikke oppfyller vilkårene for individuell plan, får mulighet til å klage om hjelpen de får ikke er samordnet.

En rettighetsbestemmelse kan formuleres slik:

Alle barn og unge har rett til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud om de har behov for dette for å få den nødvendige hjelp en.

Denne bør inn i alle lovene i samme bestemmelse som samarbeidsplikten i enkeltsaker. For helsesektoren, bør retten lovfestes i pasient- og brukerrettighetsloven. Denne retten skal spille plikten i helse- og omsorgstjenesteloven og i spesialisthelsetjenesteloven.

5.2 Om samarbeidsplikten

Departementene foreslår at vilkårene for når samarbeidet inntreer bør være tilnærmet likelydende for alle velferdstjenestene. Videre vil bestemmelsene bli endret slik at de omfatter samarbeid med alle tjenester som gir tjenester til barn og unge. Departementene viser til at det er forskjeller i hvordan samarbeidsplikten knyttet til enkeltbarn er utformet i dag. I dag har

⁷ Tharaldsen, K. B., Slåtten, H., Hancock, C. H. H., Bru, E. & Breivik, K. (2017). *Å ivareta barn og unge som har blitt utsatt for mobbing. Erfaringsbasert kunnskap om utforming og organisering av tiltak*. Stavanger: Læringsmiljøsesteret.

noen sektorer kun plikt til å samarbeide når det er nødvendig for å bidra til å løse deres egne oppgaver. Andre sektorlover omfatter ikke alle sektorer det er aktuelt å samarbeide med, for eksempel skole. Under forutsetning av at det blir lovfestet en rett for barna, er vi positive til forslaget til samarbeidsplikt som departementene foreslår.

Vi støtter at det tas inn likelydende bestemmelser i de aktuelle lovene, og at samarbeidet ikke bare skal utløses når det er nødvendig for å løse egne oppgaver. Vi støtter at det skal lovfestes tilsvarende samarbeidsbestemmelser i de sektorlovene som ikke har slike bestemmelser i dag. For utdanningssektoren støtter vi at dette også lovfestes for SFO, PP-tjenesten og voksenopplæring i opplæringsloven.

Vi støtter også at samarbeidsplikten må gjelde for velferdstjenester på ulike forvaltningsnivå og private aktører. Den må for eksempel også gjelde for friskoler og private barnehager.

Plikten til å samarbeide skal inntre når det er nødvendig for å gi barnet eller ungdommen et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Bestemmelsen inneholder mange skjønnsmessige ord, og det vil bety at det er et stort kommunalt handlingsrom. Vår erfaring er at for mange barn som har behov for koordinerte tjenester ikke får det. Vi er bekymret for at dette problemet ikke løses med forslaget til departementene. Vi mener at det er nødvendig med veiledning enten i lovteksten eller i forskrift for å utfylle hvordan dette skal operasjonaliseres.

Departementene mener det ikke er hensiktsmessig å lovfeste detaljerte regler for hvordan samarbeid om tjenester til det enkelte barn skal foregå. Velferdstjenestene og kommunen bør ha frihet til å vurdere hvordan det er hensiktsmessig å samarbeide i slike saker. Samtidig ber de om innspill på om det er behov for ytterligere regulering av innholdet i samarbeidsplikten i forskrift, og hva som evt. bør forskriftsreguleres.

Barneombudet mener det bør gis mer detaljerte regler i forskrift om innholdet i samarbeidsplikten, slik at dette forstås og praktiseres på en måte som er til barnets beste.

Vi er enige i at graden av nødvendighet har betydning for hva velferdstjenestene skal samarbeide om og hvor omfattende og langvarig samarbeidet trenger å være i den enkelte sak. Det vil ofte være nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når, sørge for at tjenestene jobber mot samme mål og deler nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å hjelpe barnet best mulig. Dette er moment som kan gå frem av forskriften.

6 Harmonisere oppmerksomhets- og opplysningsplikten

Departementene foreslår å rydde i bestemmelsene om oppmerksomhets- og opplysningsplikt. De viser til at dette er ulikt regulert i ulike sektorlover. Dette gjelder både hva plikten omfatter og hvem som er pliktsubjekt.

Barneombudet støtter forslaget om at det ryddes i reglene om oppmerksomhets- og opplysningsplikt, men mener at det er behov for å presisere i de aktuelle lovene hva oppmerksomhetsplikten innebærer. Vårt inntrykk er at i mange tilfeller er det ukjent for de som har en oppmerksomhetsplikt at de har dette og hva dette innebærer. Det bør gjøres tydelig at dette er en «følge med»-plikt, og hva som forventes. Dette bør presiseres i alle de relevante sektorlovene.

6.1 Oppmerksomhets- og opplysningsplikten til barnevernstjenesten

De fleste velferdstjenestene har både en plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet, og en opplysningsplikt til barneverntjenesten etter nærmere bestemte vilkår. Men det er noen tjenester og personell som ikke er omfattet, som bør være det. Departementene foreslår en opprydning og harmonisering av reglene.

Barneombudet støtter departementenes forslag om at reglene for skolesektoren om oppmerksomhetsplikten og opplysningsplikten harmoniseres med bestemmelsene som gjelder for de andre velferdstjenestene. I motsetning til i de andre lovene, omfatter ikke oppmerksomhetsplikten og opplysningsplikten i opplæringsloven § 15-3 og friskoleloven § 7-4 «alle som utfører tjeneste eller arbeid». Personkretsen er begrenset til ansatte. Departementene forslår nå at pliktene skal gjelde for alle som utfører tjeneste eller arbeid for tjenesten. Det vil altså ikke være nødvendig å være ansatt for at pliktene skal gjelde. Dette støtter vi. Vi legger til grunn at det skal være samme vide forståelse av hvem dette er som i aktivitetsplikten i opplæringsloven § 9A-4.

Vi støtter også at endringene skal gjelde for alle tilbud etter opplæringsloven og friskoleloven. Det vil si at dette gjelder for alle som utfører tjeneste for skolen, leksehjelpsordningen, SFO, kulturskolen, voksenopplæringen, PP-tjenesten, oppfølgingstjenesten og SFO. Vi understreker at her er god veiledning viktig, særlig for de som utfører tjeneste uten å være ansatt og de som utfører tidsavgrensede oppdrag.

Barneombudet har ved flere anledninger gitt uttrykk for at bestemmelsene om opplysningsplikten til barnevernet bør tydeliggjøres og forenkles. Barneombudet mener at vilkåret «alvorlig omsorgssvikt» bør endres. Etter våre erfaringer er det ofte usikkerhet om hva som er å regne som «alvorlig» omsorgssvikt, og dermed om hvilke situasjoner som omfattes av meldeplikten. Dette kan medføre at den enkelte føler seg forpliktet til å innhente mer informasjon før de melder fra, eller inntar en vente- og se posisjon før de varsler. Det forhold at taushetsplikten står sterkt, kan føre til at mange barn ikke får den hjelpen de trenger. Barneombudet anbefaler derfor at ordlyden i barnevernloven og i sektorlovene endres slik at ordlyden blir «...eller annen omsorgssvikt». Vi viser her ellers til vårt høringssvar til forslag til ny barnevernslov.

6.2 Oppmerksomhets- og opplysningsplikten til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten

Departementene foreslår endringer i enkelte sektorlovers bestemmelser om oppmerksomhetsplikten og plikten til å gi opplysninger til den kommunale helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesteloven. I dag er det regler i flere lover om oppmerksomhetsplikt og opplysningsplikt til helse- og omsorgstjenestene og sosialtjenesten. Disse er ikke harmonisert og har ikke fulgt med på endringer i regelverket for helse- og sosialtjenestene. Det mangler også regulering i flere lover.

Barneombudet støtter harmoniseringen av reglene om oppmerksomhetsplikt og opplysningsplikt til helse- og omsorgstjenesten og til sosialtjenesten.

Opplæringsloven og friskoleloven

Vi støtter å endre bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven slik at de i tillegg til tjenester fra sosialtjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen, også omfatter forhold som kan føre til tiltak fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette vil bety at flere av tjenestene som etter gammel sosialtjenestelov ble overført til helse- og omsorgstjenesteloven, som BPA, avlastningstilbud og støttekontakt, nå er omfattet. Bestemmelsene blir tilsvarende de som gjelder for barnehage, familievernkontorer og helsepersonell. Dette regner vi som en inkurie som blir rettet.

Vi støtter også at personkretsen utvides til at plikten gjelder for alle som utfører tjenester eller arbeid etter loven. Vi støtter at det utvides til de som ikke har et ansettelsesforhold og at alle tjenester etter lovene skal omfattes, slik at også leksehjelpsordningen, kulturskolen, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og SFO omfattes.

Departementene foreslår at overskriften på bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven endres slik at det ikke skal forveksles med opplysningsplikten til barnevernstjenesten. Dette er en endring vi er positive til. Vi er usikre på om innholdet i oppmerksomhetsplikten er klart nok, og mener at dette bør reguleres tydeligere i bestemmelsen.

Barnehageloven

Departementene foreslår at overskriften til barnehageloven § 21 endres slik at den harmoniseres med andre tjenester, og at plikten ikke forveksles med opplysningsplikten til barnevernstjenesten. Vi er enige i at dersom overskriften endres i opplæringsloven og friskoleloven, bør det også gjøres her. Vi er også her usikre på om innholdet i oppmerksomhetsplikten er klart nok, og mener at dette bør reguleres tydeligere i bestemmelsen.

Krisesenterloven

Vi støtter forslagene om at det lovfestes en plikt i krisesenterloven til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenesten og helse- og omsorgstjenesten. Her er vi også enige i at denne plikten bør gjelde for alle som utfører tjenester og arbeid etter krisesenterloven.

6.3 Tydeliggjøre innholdet i oppmerksomhetspliktene

Barneombudet er enige med departementene i at det er behov for å harmonisere oppmerksomhetspliktene i de ulike sektorlovene. For at barn og unge skal få god hjelp til rett tid er det en nødvendig forutsetning at deres behov for hjelp fanges opp. Vi mener imidlertid at oppmerksomhetspliktene slik de er utformet i dag ikke vil være tilstrekkelig, og at disse må få en mer helhetlig tilnærming. En slik plikt er egentlig en del av samarbeidsplikten på individnivå fordi det å følge med på barn og unge er en forutsetning for at samarbeidsplikten utløses.

Vårt inntrykk er at de lovfestede oppmerksomhetspliktene ofte er ukjente for de som jobber i tjenestene, og at de kun har fått med seg plikten til å gi opplysninger. Videre mener vi det er uklart hvilket innhold oppmerksomhetspliktene har. Vi mener det er nødvendig å tydeliggjøre hva oppmerksomhetsplikten innebærer slik at det ikke skal være mulig å se bort fordi det er vanskelig å forstå innholdet i plikten.

En styrket oppmerksomhetsplikt vil være viktig i det forebyggende arbeidet med barn og unge, og et virkemiddel for tidlig innsats. Dette vil være en form for «følge med-plikt» tilsvarende den som finnes i aktivitetsplikten for skolemiljø i opplæringsloven § 9A-4. Hensikten er å følge med på om barn og unge har behov for hjelp fra flere velferdstjenester, og hjelpe barna inn i tjenestene.

Et slikt forslag om en styrket og tydeliggjort oppmerksomhetsplikt til andre velferdstjenester er også i samsvar med forslaget fra direktoratene i 0-24-rapporten. Vi viser her til omtalen på side 58:

Som det fremgår av gjeldende rett om oppmerksomhetsansvar og veiledningsplikt er regelverket fragmentert og uklart. Gjennomgangen viser at det kun er plikten til å være oppmerksom overfor barnets behov for tiltak fra barnevernet som er regulert i alle sektorene. Utover denne plikten er det enkelte andre oppmerksomhetsplikter i sektorlovene. Ikke alle sektorene har plikt til å være oppmerksom på forhold som kan tilsi at det er behov for hjelp fra de øvrige sektorene. Ikke alle virksomhetene har like tydelig oppmerksomhetsansvar og ikke alle sektorene har tydelig veiledningsansvar.

Kartleggingen viser også behov for å styrke oppmerksomhetsplikten og veiledningsplikten. For utsatte barn er dette meget viktig, og vi vil særlig trekke frem rapporten Svikt og svik i denne sammenheng.

Kartleggingen viser at ikke alle barn og unge får rett hjelp til rett tid nettopp fordi sektoren barnet/den unge oppsøker ikke er oppmerksomme nok på barnets/den unges behov for hjelp fra andre sektorer. Arbeidsgruppen mener en styrking av oppmerksomhetsplikten – også utover oppmerksomheten knyttet til meldeplikten til barnevernet – er helt sentralt. Ved å styrke denne plikten vil også prinsippet om tidlig innsats ivaretas, her i betydningen rett hjelp til rett tid.

En plikt til å veilede til rett instans forutsetter at hver sektor har kunnskap om de andre sektorene og deres ansvar og virkeområde. Arbeidsgruppen mener virksomhetene bør pålegges en plikt til å informere både barn, unge og deres familie, samt øvrig tjenesteapparat og virksomheter om tilbudet innenfor egen sektor, samt til å orientere seg om andre sektors ansvarsområder. En plikt til å samarbeide på systemnivå vil bidra til dette.

Som det fremgår av gjennomgang av gjeldende rett er det uklart hvilke «aktiviteter» som ligger til både oppmerksomhets- og veiledningsansvaret.

Barneombudet deler disse vurderingene og ber om at departementene styrker oppmerksomhetsplikten.

Oppmerksomhetsplikten gir i seg selv verken rett eller plikt til å formidle opplysninger til barneverntjenesten. Vi vil understreke at også barnevernet bør ha en oppmerksomhetsplikt knyttet til om barnet har behov for andre tjenester, og her må også særskilt tilrettelegging av opplæring være noe de vurderer.

Vi ber departementene om å lovfeste en forsterket oppmerksomhetsplikt i de ulike sektorlovene. Tjenestene skal følge med på om barn og unge har behov for hjelp fra andre tjenester og veilede barn og foreldre om hvor de kan få hjelp. For å gjøre dette må tjenestene ha kompetanse om hva andre tjenester kan bidra med og kjennetegn for ulike typer risikoer. Her må det også fastsettes rutiner for hvordan bekymringer skal følges opp.

7 Plikt til samarbeid utover oppfølging av enkeltbarn (system)

Departementene foreslår lovfesting av en plikt til samarbeid for alle velferdstjenestene utover oppfølging av enkeltbarn når det er nødvendig for å ivareta egne *eller andre* velferdstjenesters oppgaver etter lov og forskrift. I høringsnotatet blir det pekt på at dette handler om å tydeliggjøre den plikten den enkelte velferdstjeneste har til å bidra i samarbeid utover enkeltsaker. Velferdstjenestene skal sørge for at barn som trenger det, får rett hjelp til rett tid. Dette forutsetter at velferdstjenestene jobber sammen for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø. I flere av sektorene blir dette kalt samarbeid på systemnivå. Dette handler om å ha klare samarbeidsstrukturer og tverrsektorielle møteplasser som gjør at de ulike velferdstjenestene får kunnskap om oppgavene til andre velferdstjenester, og kunnskap om hvilke tilbud og tjenester de tilbyr. Samarbeidet er viktig for at velferdstjenestene skal være i stand til å avdekke barn og unges behov for andre tjenester så raskt som mulig, og for at de skal vite hvem som har ansvaret for å gi den aktuelle hjelpen.

Barneombudet støtter forslaget om lovfesting. Vi er enige i at for å gi gode tjenester til innbyggerne, er det nødvendig for den enkelte kommune at velferdstjenestene samarbeider på tvers av sektorer og forvaltningsnivå uavhengig av om det er for å oppnå formålet til de ulike velferdstjenestene.

Vi mener det vil være nødvendig å lovfeste eller forskriftsfeste mer detaljerte krav til denne plikten. Noen av momentene i høringsnotatet bør tas inn i loven eller i forskrift.

Vi er enige i at for å få til godt samarbeid i enkeltsaker, må velferdstjenestene ha etablert gode samhandlingsstrukturer og rutiner for informasjonsutveksling. De ulike tjenestene må ha tilstrekkelig kunnskap om andre sektors ansvar og oppgaver. Dette er viktig for å være i stand til å identifisere om barna har behov for hjelp fra andre, og for sammen å etablere helhetlige tjenestetilbud. Vi er enige med departementene i at slikt samarbeid kan være å etablere felles lavterskeltilbud eller tilrettelegge for gjensidig veiledning og informasjon og anonyme drøftinger. Samarbeidet kan forankres i samarbeidsavtaler eller faste tverrsektorielle møter, arbeidsformer og rutiner. Alt dette er viktige presiseringer som bør være med i veilederen og en del bør også tas med i forskrift.

Kommunen skal ha det overordnede ansvaret

Departementene foreslår videre at kommunen skal være rettslig ansvarlig for at pliktene oppfylles, selv om plikten til å samarbeide ligger på den enkelte velferdstjenesten i kommunen. De uttaler videre at dette betyr at det er kommunestyret eller kommunaldirektøren som avgjør hvordan de ulike kommunale velferdstjenestene skal oppfylle plikten i praksis. Den enkelte kommune må, innenfor handlingsrommet i regelverket, ta stilling til hvordan den bør organisere det tverrsektorielle samarbeidet utover enkeltsaker, hvilke roller ulike velferdstjenester bør ha, og hvordan samarbeidet bør skje i praksis.

Vi er enige i at kommunen skal ha det overordnede rettslige ansvaret for at samarbeidsplikten oppfylles. Imidlertid er vi bekymret for at kommunen gis et for stort handlingsrom. Konsekvensen kan bli at økonomiske hensyn vektlegges for tungt og at disse oppgavene nedprioriteres til et absolutt minstenivå. Dette mener vi ikke er forenelig med intensjonen med reglene, og vil kunne skape for store forskjeller mellom kommunene. For å unngå dette, er det helt avgjørende at det fastsettes minstekrav til dette samarbeidet enten i de aktuelle lovene eller i en forskrift.

Vi støtter at plikten til å samarbeide på systemnivå skal utvides til å gjelde også for tjenester som i dag ikke er omfattet. Det er positivt at tilsvarende plikt til samarbeid foreslås også for barnehagene, kommunene i introduksjonsloven, for krisesentertilbudet og familievernkontorene, samt at SFO og PP-tjenesten får plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester, ikke bare skole og barnehage.

Vi viser til vårt innspill om tannhelsetjenesten over, og foreslår at en slik samarbeidsplikt også bør lovfestes i tannhelsetjenesteloven. Det samme gjelder for justissektoren.

7.1 Forskriftshjemmel

Departementene mener at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste detaljerte regler for hvordan samarbeid innenfor egen sektor og på tvers av sektorer rent praktisk skal foregå. Kommunene bør ha frihet til å vurdere den konkrete organiseringen av, og innholdet i, det tverrsektorielle samarbeidet, basert på lokale behov og forutsetninger. De ber likevel om innspill på om det er behov for ytterligere regulering av innholdet i samarbeidsplikten i forskrift, og eventuelt hva som bør forskriftsreguleres.

Barneombudet mener det er behov for detaljerte regler om innholdet i plikten. Dersom det ikke er krav i regelverket, er vi bekymret for at tidsnød og økonomiske prioriteringer gjør at samarbeid ikke skjer likevel. Vi viser her til vår omtale over om dette, men viser også til rapporten fra 0-24-samarbeidet som foreslår dette på grunnlag av sin kartlegging og gjennomgang av gjeldende rett. De sier følgende på side 57:

På bakgrunn av kartleggingen og gjennomgangen av gjeldende rett mener vi det er viktig at sentrale elementer for innholdet i samarbeidsplikten på systemnivå lovfestes, og foreslår derfor at som ledd i plikten til å samarbeide på systemnivå skal virksomhetene inngå samarbeidsavtaler, avholde samarbeidsmøter og legges til rette

for gjensidig veiledning og informasjon, samt etablere strukturer for anonyme drøftelser. Det kan også være hensiktsmessig å konkretisere for eksempel gjennom en forskrift til en eventuell lov, hva samarbeidsavtalene skal inneholde slik at virksomhetene ikke bruker unødvendig mye tid og ressurser på å inngå slike avtaler

Barneombudet foreslår at departementene tar inn de nødvendige forskriftshjemlene og starter et arbeid med å utarbeide mer detaljerte krav i forskriftsform til dette samarbeidet.

7.2 Ansvarsplassering samarbeidspliktene (gjelder for både kap. 6 og 7)

Departementene har foreslått at samarbeidspliktene, både knyttet til enkeltsaker og på systemnivå, i hovedsak legges til tjenestenivåer innad i kommune, fylkeskommune og stat. De begrunner dette med at samarbeidspliktene som foreslås ikke er adskilte eller egne oppgaver, men oppgaver som må utøves i tilknytning til selve tjenesteytingen i f. eks skolen, helsetjenesten eller barneverntjenesten. Plikten må derfor ligge til den enheten i kommunen som har til oppgave å yte den aktuelle velferdstjenesten, for eksempel skolen eller NAV-kontoret.

Barneombudet støtter disse synspunktene og er enig i at ansvaret for å oppfylle samarbeidsplikten i enkeltsaker og samarbeid for å utføre lovpålagte oppgaver skal legges til tjenestene. Plikten til å samarbeide mellom tjenestenivåer innad i en kommune betyr ikke at kommunens ledelse er fratatt ansvaret, jf. kommuneloven.

8 Ordningen med samarbeidsavtaler i helse- og omsorgstjenesten

Departementene foreslår å utvide ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten. Disse skal nå omfatte samarbeid om ytelser av helse- og omsorgstjenester til barn og unge med *sammensatte vansker og lidelser*, og som mottar tjenester fra begge forvaltningsnivåene. Dette vil kunne gi pasienter og brukere koordinerte tjenester og helhetlige pasientforløp når de har behov for det.

Barneombudet er positiv til at det lovfestes krav om at samarbeidsavtalene også skal omfatte sammensatte vansker og lidelser. Dette vil være viktig for at barn og unge med denne typen vansker og lidelser får den hjelpen de har behov for.

Vi ser også at departementene vurderer om andre sektorer skal pålegges å ha tilsvarende samarbeidsavtaler, men konkluderer med at det ikke er aktuelt. Barneombudet er enig i denne vurderingen. Dette er sektorer som i stor grad styres gjennom lov og forskrift, og det er ofte klarere hvem som har ansvar for å utføre de lovpålagte oppgavene innad i sektor. Da vil det normalt ikke være nødvendig med denne typen avtaler. Vi støtter derfor at det ikke innføres samarbeidsavtaler for andre sektorer enn helse- og omsorgssektoren.

Vi legger videre til grunn at det kan inngås frivillige samarbeidsavtaler mellom tjenester i ulike sektorer når det er formålstjenlig for å gi barn og unge et bedre tilbud, men at dette ikke vil være et lovpålagt krav. Dette vil kunne være et redskap som brukes av velferdstjenestene i deres samarbeid for å utføre lovpålagte oppgaver utover enkeltbarn ved at det er etablert rutiner ol., som kan brukes for å samarbeide om enkeltbarn.

9 Tydeligere og sterkere samordningsplikt for kommunen

Departementene foreslår å lovfeste et tydelig ansvar for kommunen til å sørge for at det enkelte barn får et samordnet tjenestetilbud. Kommunen skal avklare hvilken tjeneste som skal samordne tjenestetilbudet der barn og unge mottar tjenester fra flere, og avklaring er nødvendig for å yte helhetlig og samordnede tjenester. I praksis vil dette være i tilfeller hvor det er uklarhet

eller uenighet om hvilken velferdstjeneste som skal ivareta samordningen. Kommunen velger selv hvordan den skal ivareta oppgaven, og dette kan delegeres i samsvar med reglene for dette.

Barneombudet støtter at kommunen bør ha en samordningsplikt og at dette ansvaret legges til kommunedirektøren. En hovedutfordring i dag er at det ikke alltid er klart hvem som skal koordinere eller samordne de ulike tjenestene. Som departementene påpeker, viser utredninger at det i mange saker i praksis er uklart hvem som skal legge til rette for at tjenestene samarbeider om tilbud til det enkelte barn. Kommunen har allerede i dag et ansvar for å sørge for at kommunale velferdstjenester samarbeider om oppfølgingen av barn gjennom sitt overordnede ansvar for kommunale tjenester. Men det er nødvendig å tydeliggjøre dette i regelverket, slik at ansvaret faktisk oppfylles.

Pliktbestemmelse må ses i sammenheng med barn og unges rettigheter

Barneombudet støtter også at kommunens samordningsansvar skal utformes som en pliktbestemmelse. Dette er ikke en type bestemmelse som skal være en individuell rettighet med tilhørende enkeltvedtak og klagerett. Bestemmelsen om kommunens ansvar vil kunne hjelpe barn og foreldre som opplever at tjenestene ikke samarbeider eller som opplever at de blir kasteballer i systemet.

Samtidig vil vi understreke at kommunens samordningsansvar neppe vil være nok i seg selv til å sørge for at barn og unges behov oppfylles i mange saker, så lenge barn og unge ikke har en rett til helhetlige og samordnede tjenester.

Plikten må også gjelde for tjenester fra andre enn kommunen

Departementene foreslår at kommunens samordningsplikt også gjelder for tjenester fra fylkeskommunale, statlige og relevante private velferdstjenester. Dette støtter vi.

Det er imidlertid en utfordring når departementene uttaler at kommunen ikke har beslutningsmyndighet overfor fylkeskommunale, statlige og private velferdstjenester. Samordning vil i praksis dreie seg om informasjon, involvering og tilrettelegging for samarbeid. Det betyr at hvis ikke en av disse påtar seg ansvaret selv, eller det er lovpålagte krav som pålegger dem det, vil en kommunal tjeneste måtte ta samordningsansvaret. Dette gjelder også om de har forholdvis lite kontakt med barnet. Vi er bekymret for at dersom det ikke er mulig å pålegge andre dette ansvaret, kan plikten bli temmelig hul i de tilfeller hvor barn og unge i hovedsak mottar tjenester fra andre enn kommunen, men disse ikke ønsker å delta i samarbeidet. Her vil vi igjen understreke at det er nødvendig at barn og unge får en individuell rett til helhetlige og samordnede velferdstjenester når de har behov for det, og at de kan klage til fylkesmannen dersom rettigheten ikke oppfylles. Sikkerhetsnettets må være bedre enn foreslått, og kan ikke bare avhenge av god vilje.

Vi støtter at bestemmelsen i krisesenterloven § 4 om samordning av velferdstjenester bør harmoniseres med forslaget til nye samordningsbestemmelser i de øvrige sektorlovene.

Forholdet til særordninger for koordinering

Vi er enige i departementets forslag om at plikten til å samordne bør gjelde for alle barn med behov for sammensatte tjenester, uavhengig av om de har rett til individuell plan og koordinator. Det kan også i disse tilfellene være uenigheter som må løses.

Departementene viser til at på helse- og omsorgstjenesteområdet finnes det allerede flere ordninger som regulerer hvordan samordning skal skje mellom ulike forvaltningsnivå. Der det finnes slike særreguleringer, skal disse fortsatt gjelde. Forslaget innebærer ikke begrensninger i eksisterende rettigheter og plikter når det gjelder koordinatorordninger innenfor helse- og omsorgstjenesten. Dette er vi enig i, men vi mener det vil være et stort behov for informasjon om sammenhengen mellom de ulike ordningene. Særlig innenfor helsesektoren er det et

komplisert system med mange overlappende ordninger som det kan være vanskelig å se forskjellen på.

9.1 Behov for forskriftshjemmel

Barneombudet mener det er behov for å presisere innholdet i og omfanget av samordningsplikten nærmere i forskrift. Vi støtter at dette utredes nærmere, slik at det gis flere føringer om når kommunen skal avklare, og hvilke avklaringer den plikter å gjøre. Vi er her bekymret for at det i noen saker vil ta for lang tid før kommunen gjør avklaringene, og at det går på bekostning av barns behov.

9.2 Kommunens plikt reguleres i sektorlovene, ikke i kommuneloven

Barneombudet støtter departementenes forslag om at bestemmelsene om samordningsplikten til kommunen bør reguleres i de enkelte sektorlovene. Når dette velges for de øvrige pliktene vil det være naturlig også for denne plikten, siden dette henger så nært sammen. Kommuneloven gir rammene for kommunenes og fylkeskommunenes organisering, mens kommunens oppgaver reguleres i tjenestelovene. Plikten henger sammen med reglene om den enkelte tjeneste og bør derfor plasseres i sektorlovene. Vi er enig med departementene i at en annen plassering kan føre til at samarbeidsoppgavene ikke har nødvendig forankring i organisasjonen.

9.3 Barn og med tilknytning til flere kommuner

Departementene viser til at i noen tilfeller har barn tilknytning til flere kommuner, for eksempel når barn er plassert på institusjon eller i fosterhjem i en annen kommune enn den kommunen som har ansvar for å følge opp barnet, eller barn har delt bosted og foreldrene bor i hver sin kommune. Departementene viser til at enkelte lover gir rett til tjenester i oppholdskommunen. I slike tilfeller legger departementene opp til at kommunene sammen finner gode og fornuftige løsninger for hvilken kommune som skal ha det overordnede ansvaret for å samordne tjenestetilbudet, med utgangspunkt i hva som er naturlig og best for barnet og familien i det enkelte tilfellet.

Barneombudet mener at det er behov for å klargjøre nærmere hvilken kommune som skal ha ansvaret når barn bor på institusjon eller i fosterhjem, og at det i disse tilfellene i praksis bør være bostedskommunen som har ansvaret for å samordne tjenestetilbudet.

10 Regulering av individuell plan

Departementet foreslår endringer i reglene om individuell plan. Endringene tar sikte på å harmonisere reglene om plikten til å utarbeide individuell plan i de lovene som inneholder en slik plikt, slik at vilkårene blir mest mulig like på tvers av sektorer. I tillegg foreslår departementene å endre barnevernloven slik at individuell plan blir en rettighet som kan påklages. Reglene om sektorenes medvirkningsplikt er også foreslått harmonisert og innført for velferdstjenestene som ikke har dette i dag.

Barneombudet mener at ordningen med individuell plan slik den er i dag ikke bør videreføres uten at svakheter ved ordningen er avhjulpet. Det finnes mange evalueringer og rapporter som viser at ordningen ikke fungerer slik den bør, og departementene har vist til flere i høringsnotatet. Kritikken går blant annet på at det utarbeides for få individuelle planer, at brukerne ikke er fornøyde med dem fordi de ikke opplever at hjelpen blir bedre og at det bare blir et «papir». Her viser vi også til Dokument 3:1 (2019-2020) fra Riksrevisjonen, hvor det står følgende:

«Departementet erkjenner at bruken av IP og koordinerende enhet ikke er så utbredt som man kunne ønske. Ifølge departementet finner mange kommuner og sykehus det vanskelig å innfri den lovpålagte retten til individuell plan, og mange brukere med de mest sammensatte behovene får i dag ikke gode nok tjenester.»

Barneombudet mener det er nødvendig å gjøre noe med hele ordningen med individuell plan. Vi er bekymret for at ved å dels utvide og videreføre en ordning som det er mange svakheter ved og som det har satt seg en del negative oppfatninger om, vil det være vanskelig å få denne delen av hjelpen til å fungere. Vi foreslår at departementene bør vurdere endringer i ordningen som samsvarer bedre med intensjonene med denne høringen.

Vi viser til at arbeidsgruppen i 0-24 i sin rapport på side 59- 60 også foreslo endringer i ordningen med individuell plan, og en dreining mer mot samarbeid. Barneombudet mener at forslaget bør vurderes nærmere. De skrev:

I tillegg til en generell rett/plikt til at virksomhetene samarbeider mener vi at det bør lovfestes en rett/plikt til samarbeidstiltak, herunder samarbeidsplan og koordinator.

Det må vurderes nærmere hvordan ordningen med samarbeidstiltak kan fungere opp mot dagens bestemmelser om individuell plan (IP) og hvorvidt den foreslåtte ordningen med samarbeidstiltak, samarbeidsplan og koordinator kan erstatte IP for barn og unge under 24 år.

Vilkårene for samarbeidstiltak foreslås endret sammenliknet med vilkårene for individuell plan. Vi foreslår at rett til samarbeidstiltak inntreer når barnet/den unge har behov for to tiltak/tjenester som omfattes av den nye loven og når det er til barnet/den unges beste at hjelpen koordineres. Vilkaeret om behov for langvarige tjenester, som i dag er et vilkår for IP, foreslås altså å tas bort.

Samarbeidstiltaket bør bestå i noe mer enn å utarbeide en plan, og vi foreslår derfor å erstatte ordet/begrepet individuell plan med samarbeidstiltak. Vi mener dette er nødvendig for å understreke at det å samarbeide betinger mer enn arbeid med et dokument. Kartleggingen underbygger dette forslaget.

Vi foreslår at individuell plan endres til samarbeidsplan for at samarbeidselementet skal være tydeligere. Det bør være barnets behov for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud som samarbeidsplanen tar utgangspunkt i, samt hvordan tjenestene kan samarbeide om dette. Det bør lovfestes tydelige krav til samarbeidsplanen blant annet at planen skal inneholde samarbeidstiltak. Det bør fremgå hvilke tiltak de ulike sektorene skal bidra med for at barnet skal få et helhetlig tjenestetilbud, og hvordan samarbeidet rundt barnet skal foregå.

En endring til samarbeidsplan vil også være mer i samsvar med beskrivelsen av individuell plan i høringsnotatet. På side 95 skriver departementene at *«Individuell plan er primært ment som et samarbeids- og samordningsverktøy i situasjoner hvor pasienter, brukere og tjenestemottakere samtidig får tjenester fra ulike sektorer»*. Ved å avspeile dette i navnet på planen kan formålet med planen bli tydeligere.

Vi mener også at departementene bør se på vilkårene for at det skal utarbeides en samarbeidsplan, og vi støtter at vilkårene i de ulike lovene som inneholder en plikt til å tilby en slik plan blir harmoniserte.

I lov- eller forskriftsfestingene bør det være tydelig at dersom vilkårene for samarbeidsplanen er oppfylt, skal samarbeidsplanen utarbeides for å oppfylle barnets behov. Det må være tydelig at samarbeidsplanen, når mottakeren er barn, skal ha oppfyllelsen av barnets rettigheter i sentrum. Planen skal beskrive hvordan tjenestene skal bidra inn. Dette innebærer også at det

vil være en tydeligere beskrivelse av formålet med planen og innholdet. Mye av dette er dekket av forslaget til forskrift om individuell plan som skisseres i denne høringen.

10.1 Plikten til å utarbeide eller opprette individuell plan

Reglene om plikten til å utarbeide en individuell plan er i dag ulike, og det er et behov for å harmonisere dem. Bestemmelsene er til en viss grad ulikt utformet, blant annet er det forskjell i vilkår og detaljeringsgrad. Departementene foreslår derfor å innføre felles regler om individuell plan som skal gjelde for alle tjenester som har plikt til å *utarbeide* slike planer. Dette skal sikre lik forståelse av regelverket og fremme samarbeid mellom tjenestene. Vi er enig i at det er uheldig at det er ulike inngangsvilkår i bestemmelser som ser tilsynelatende like ut, og som skal ivareta samme formål.

Barneombudet er enig i at vilkårene for plikten til å utarbeide eller opprette individuell plan/samarbeidsplan bør harmoniseres, slik at de blir like for de sektorene som har en slik plikt. Her må det også ses på hvordan barnets rett til individuell plan/ samarbeidsplan skal utformes så rett og plikt speiler hverandre.

Barneombudet mener det er nødvendig å se på vilkårene for individuell plan, også utover den harmoniseringen som forslås for barnevernloven.

Vi mener at det er behov for å presisere hvordan «langvarig» skal forstås i lovtekstene. Her mener vi at momentene for hva som vil være langvarig i merknaden til barnevernloven § 3-2a på side 129 kan være et eksempel på hva som bør lovfestes på en mer generalisert måte:

«ved vurderingen av hva som er «langvarig» må det blant annet tas hensyn til barnets alder, hvilke typer barnevernstiltak som skal iverksettes, og på hvilket grunnlag. Kriteriet om langvarig må også ses i sammenheng med barnets behov for individuell plan.»

Ved å ta momentene inn i loven vil de som skal bruke den vite hva de skal legge vekt på i vurderingen, og disse momentene viser at det vil være en skjønnsmessig vurdering hvor ikke bare varighet har betydning. Denne vil det være mulig å tilpasse til også de andre sektorene som har plikt til å utarbeide individuell plan.

I våre innspill under til de konkrete forslagene fra departementene bruker vi individuell plan i omtalene siden dette er begrepet i høringsnotat.

10.1.1 Endringer i barnevernloven

Departementene foreslår at reglene om individuell plan i barnevernsloven harmoniseres med reglene i øvrige lover. Dette innebærer for det første at individuell plan blir en rettighet med tilhørende klageadgang til Fylkesmannen i barnevernloven. Det blir da mulig å klage på en individuell plan selv om den ikke er et enkeltvedtak. Vi støtter forslaget og mener dette vil styrke barn og unges rettigheter. Her er det avgjørende med klare regler om hvem som kan klage på barnets vegne når barnet ikke har fylt 15 år. Vi er enig i at barneverntjenesten skal kunne klage på vegne av barn under 15 år når det blir utarbeidet individuell plan hvor det er gjort vedtak om midlertidig plassering utenfor hjemmet etter § 4-6 (2) eller omsorgsovertagelse etter §§ 4-8 eller 4-12.

Rett til individuell plan etter barnevernloven skal fortsatt være begrenset til de tilfeller hvor barn har behov for tiltak eller tjenester fra barnevernet og andre velferdstjenester. Dette er en videreføring som vi er enige i.

Den andre endringen er knyttet til vilkårene for når individuell plan skal opprettes. I høringsnotatet peker departementene på at barnevernloven har andre vilkår enn de øvrige lovene. I barnevernloven er det et vilkår at individuell plan «må anses nødvendig for å skape

et helhetlig tilbud for barnet». Tilleggsvilkåret i barnevernloven kan ha ført til at individuell plan etter denne loven har blitt praktisert på en annen måte enn etter de øvrige lovene. Dette er en utilsiktet konsekvens av bestemmelsens utforming. Departementene foreslår derfor at inngangsvilkårene i barnevernloven bør harmoniseres slik at de er like de andre. Dette støtter vi.

10.1.2 Utvidelse av plikten til å utarbeide individuell plan til andre sektorer

Departementene vurderer i høringsnotatet om det bør lovfestes plikt til å utarbeide individuell plan i andre sektorlover enn de som har det i dag. Vi er enige i vurderingene om at dette ikke er nødvendig i krisesenterloven og familievernkontorloven. Begge disse er tilbud av midlertidig karakter, og hvor det er mer naturlig med en plikt til å medvirke i en individuell plan som andre sektorer har ansvar for å utarbeide.

Utdanningssektoren

Departementene har også vurdert om det bør innføres en tilsvarende plikt til å utarbeide og opprette individuell plan i utdanningssektoren. I dag har utdanningssektoren bare en medvirkningsplikt. Det er ikke foreslått å lovfeste en plikt for skoler og barnehager til å utarbeide individuell plan. Begrunnelsen for dette er at utdanningssektoren skiller seg fra de øvrige tjenestene ved at tjenestene bare unntaksvis har en så sentral rolle i å tilby den typen hjelpe- og støttetiltak til barn og unge som dette gjelder. Det er heller ikke foreslått å pålegge PP-tjenesten eller SFO en slik plikt.

Barneombudet er ikke enig i denne vurderingen. Vi mener det bør lovfestes en plikt for barnehager og skoler til å utarbeide individuell plan i de tilfeller hvor en stor del av utfordringene til barnet er knyttet til opplæringen, men hvor det også er behov for hjelp fra flere tjenester.

Departementene argumenterer med at barnehage- og skoletilbudet skiller seg fra helse- og barneverntjenestene, og at i tilfeller hvor de andre tjenestene kommer inn foreligger det et bestemt behov for eksempel knyttet til barnets helse-, omsorgs- eller familiesituasjon. Barnehage- og skoletilbud er for alle, uavhengig av hva som er den enkeltes behov og utfordringer.

Her vil vi understreke at selv om barnehagen og skolen er et tilbud for alle, finnes det også bestemmelser i dette regelverket som utløses av særskilte behov som barna har. Dette kan være knyttet til særskilte læringsutfordringer, behov for tilrettelegging, høyt skolefravær, mobbing og andre forhold i skolemiljøet etc. For mange av disse utfordringene utløses det særskilte rettigheter etter opplæringsloven og barnehageloven, og det vil ofte være behov for tiltak fra flere tjenester for at barnet skal få den helhetlige og koordinerte hjelpen hun eller han trenger. For noen barn vil hovedutfordringen være knyttet til skolesituasjonen, men skolen kan ikke løse barnets behov alene. Da bør hensynet til barnets beste tale for at også skolen får en plikt til å utarbeide en samarbeidsplan.

Dersom dagens ordning hvor skolene ikke har krav om å utarbeide individuell plan videreføres, vil det kunne forsterke dagens inntrykk av at barna og foreldrene blir kasteballer som beskrevet i Meld. St. 6 (2019-2020) og gjengitt i høringsnotatet. Det at barnehager og skoler ikke har en plikt til å utarbeide individuell plan kan føre til ansvarsfraskrivelse, og gjør at det kan bli et press på andre tjenester for å få en slik plan hvor utdanningssektoren er en av hovedbidragsyterne. Da er det en bedre løsning at også utdanningssektoren har en plikt til å

utarbeide en slik plan. Vi viser også til flere av våre rapporter hvor nettopp skolens sentrale rolle i arbeidet fremheves og at mange barn ønsker at hjelpen skal foregå på skolen.⁸

Vi mener at skolen ikke er så særegen som departementene beskriver. Det at skolen har andre plandokument som individuell opplæringsplan eller aktivitetsplan i skolemiljø saker vil ikke i seg selv bety at en individuell plan er overflødig. Her er formålet med dokumentene ulike, og vil komplettere hverandre. Dette er slik det er også innenfor de andre sektorene som har krav om å utarbeide en individuell plan og sektorinterne dokument/ planer.

Vi understreker også at denne lovfestingen vil kunne ses i sammenheng med arbeidet med laget rundt eleven, og skolens øvrige støttesystem. Det er ikke nødvendigvis læreren som skal ha ansvaret for å følge opp samarbeidsplanen, det kan være andre ansatte på skolen. Det må være barnets behov som er det avgjørende for hvem som har koordineringsansvaret. Kommunen vil også gjennom sitt samordningsansvar ha en plikt til å avgjøre hvem som skal utarbeide individuell plan om vilkårene er oppfylt i flere sektorer.

10.2 Plikt til å medvirke i arbeidet med individuell plan

Departementene foreslår å harmonisere de ulike tjenestenes *medvirkningsplikt* i arbeidet med individuell plan, og å innføre en slik plikt for tjenester som ikke har det i dag. Vi støtter dette. Dette vil gjøre det tydeligere hva som forventes av de som skal medvirke og vil sikre at alle aktuelle tjenester har en slik plikt. Vi vil understreke at også tjenester som har en plikt til å utarbeide individuell plan kan ha en medvirkningsplikt i en del saker om ikke deres utarbeidelsesplikt er utløst.

Vi støtter at det innføres plikt til å medvirke for barnehager, SFO, PPT, krisesentertilbudet og introduksjonsprogrammet. Vi er imidlertid uenig med departementet i at det ikke skal lovfestes en slik plikt for familievernkontorene. Vi mener at også familievernkontorene bør ha en plikt til å medvirke. Her foreslår vi også at tannhelsetjenesten må ha en medvirkningsplikt. Det bør også være en medvirkningsplikt i relevante lover for justissektoren.

10.3 Felles forskrift om individuell plan

Et forslag i høringsnotatet er at det bør vedtas en felles forskrift om individuell plan for tjenester som har plikt til å *utarbeide* slike planer. I dag er det gitt forskrifter til helse- og omsorgslovgivningen og arbeids- og velferdslovgivningen om individuell plan, men det er ikke gitt forskrifter til barnevernloven. Det er også ulikheter i forskriftene som finnes, og disse er utilsiktede. Dette kan føre til uklarheter knyttet til krav til innholdet i planarbeidet.

Barneombudet er enig i at det bør utarbeides felles forskrifter for de tjenestene som har plikt til å utarbeide en individuell plan/ samarbeidsplan. Her bør det gis utfyllende regler om planens formål og innhold. Vi mener at dette innholdet også må justeres slik at individuell plan nå endres til å tydelig bli en samarbeidsplan hvor det er barnets behov som skal være i sentrum og hvor det beskrives tiltak for å avhjelpe dette.

⁸ Barneombudet (2018b) *Hadde vi bare fått hjelp tidligere, hadde alt vært annerledes. Erfaringer fra barn og unge utsatt for vold og overgrep – 2018.*

11 Innføre barnekoordinator

Regjeringen foreslår å innføre en rett til barnekoordinator for *familier* som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne og som vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Disse har ofte et omfattende hjelpebehov, og behov for tett oppfølging i ulike faser av livet.

Vi støtter prinsipielt at det innføres en ordning med barnekoordinator. Vi mener også at begrepet er godt. Samtidig er vi bekymret for at ordningen blir for snever og diagnosebasert.

Vi er enige i at barnekoordinatorordningen skal rettes inn mot familien, men mener at det også i disse tilfellene må være tydelig at hensikten med ordningen er å avhjelpe barnets behov, og for å gjøre det må familien også få hjelp. Vi ser at dette er beskrevet i høringen, men dette forsvinner i omtalen av ulike diagnoser og gir fort et inntrykk av at diagnoser er kjernen i vurderingen.

Vi støtter at familiebegrepet skal omfatte de som har omsorgsansvar for barnet, også der barnevernet har overtatt omsorgen, samt de som venter adoptivbarn.

Forholdet mellom barnekoordinatoren og andre koordinatorene må klargjøres. Nå er det svært uklart. En av de store forskjellene vi har sett er at barnekoordinatoren skal gi hjelp til familien, mens koordinatoren gir hjelp til barnet. Dette betyr at det også vil være en forskjell i hvilke hjelpetiltak som kan tilbys i de to ulike ordningene for å nå målene med dem.

Vi støtter en rettighetsfesting av barnekoordinator, men er usikker på avgrensningen av ordningen. Dette er en ordning som også ville vært aktuell i andre sektorer, fordi også andre utsatte barn og unge, samt deres familier, har behov for den særskilte støtten som ordningen gir. Her vil vi særskilt peke på barn og familier med behov for langvarige tiltak fra barnevernet. Vi mener en tilsvarende ordning med barnekoordinator bør utredes i barnevernloven.

11.1 Inngangsvilkårene

Barnekoordinatorordningen vil være forbeholdt en relativt liten gruppe i og med at vilkårene som foreslås legger listen høyt. Slik vi leser det, er dette en ordning som skal gi enda mer hjelp til de familiene som oppfyller vilkårene enn den ordinære koordinatorordningen som er hjemlet i helselovgivningen. Derfor må også vilkårene være annerledes. Vi er enige i dette, men stiller spørsmål ved om vilkårene bør endres noe. Vi mener ordningen bør utløses av behov og ikke av diagnose, og slik vi leser vilkårene nå er det en veldig tydelig kobling til diagnoser. Vi vil her også vise til Helsedirektoratets rapport om en av «livshendelsene» i digitaliseringsstrategien: «alvorlig sykt barn». I denne rapporten er begrepet «alvorlig sykt barn» utvidet til å omhandle barn og unge med sammensatte behov.⁹ Vi ber dere vurdere om noe tilsvarende er aktuelt her.

11.1.1 Vilkår om krav til alvorlighetsgrad

Det første vilkåret er kravet til alvorlighetsgrad. Et krav om «alvorlig» betyr at ikke enhver sykdom, skade eller funksjonsnedsettelse vil gi rett til barnekoordinator. Dette vil måtte vurderes konkret. Departementene skriver at alvorlighetsgraden for en og samme funksjonsnedsettelse og en og samme sykdom eller skade kan variere mye fra barn til barn. I

⁹ Helsedirektoratet (2019) *Hvor skal man begynne? Et utfordringsbilde blant familier med barn og unge som behøver sammensatte offentlige tjenester.*

alvorlighetsvurderingen vil det være relevant å legge vekt på somatiske og psykiske aspekter ved sykdommen eller skaden. Vurderingen skal være en helhetsvurdering. Dette er vi enig i, selv om vi stiller spørsmål ved om terskelen kan bli noe for høy. Her blir det viktig med god veiledning i forarbeidene om hvordan denne terskelen skal forstås.

11.1.2 Vilkår om sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne

Det neste vilkåret som er foreslått er at familier har eller venter et barn med alvorlig «*sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne*». Slik vi ser det, er begrepene «sykdom», «skade» og «nedsatt funksjonsevne» vanskelige å definere helt klart og entydig. Her er det grenseflater mellom sykdom og skade, og en del sykdommer og skader kjennetegnes også av at de fører til ulike former for nedsatt funksjonsevne. Vi er bekymret for at koblingen til sykdom, skade og nedsatt funksjonsevne, som det gis utførlig beskrivelser av i høringsnotatet, vil bli svært diagnoserettet. Dette kan i mange tilfeller tvinge frem diagnoser som ikke hadde blitt satt ellers, for å få hjelp. Det kan ikke være bare diagnoser som utløser slik hjelp.

Vi er bekymret for at oppstillingen av diagnoser vil føre til at det blir vanskeligere å få hjelp om man ikke oppfyller disse. Vi vil også peke på at diagnosene som beskrives i stor grad er somatiske, og vi er bekymret for om barn med psykiske lidelser er godt nok ivaretatt. Vi ber om at dere i veiledningen presiserer hvilke rettigheter barn med psykiske lidelser har.

Videre ber vi departementene om å vurdere vilkårene opp mot konvensjonen for personer for nedsatt funksjonsevne og de perspektivene som denne bygger på. Her er det en dreining mot at rettighetene skal utløses av behov, og ikke av diagnoser.

11.1.3 Vilkår om langvarig art og behov for sammensatte eller koordinerte tjenester

Departementet har videre foreslått at det skal være et vilkår at familiens behov er av langvarig art og at det er behov for sammensatte eller koordinerte tjenester. Vi er enig i at det bør være et vilkår at barnet må ha behov for *sammensatte eller koordinerte* tjenester. Samtidig mener vi at det ikke bør være et tilleggskrav at familien har behov for tjenester fra helse- og omsorgstjenestene og fra andre velferdstjenester. Vi mener at det også bør være mulig å få en barnekoordinator om familien bare har behov for helse- og omsorgstjenester. Dette vil nok kun unntaksvis være tilfellet, men bør være mulig. Dette vil kanskje særlig være aktuelt for små barn når de ikke går i skole eller barnehage.

Vi ber departementene også vurdere om vilkåret om «langvarig art» bør strykes eller modifiseres. Det vil være krevende å avgjøre hvor lista skal legges for at noe er langvarig, og konsekvensene for at noe ikke antas å oppfylle vilkåret kan være store for de det gjelder. Det kan også være vanskelig å forutsi sykdomsforløp hos barn. Vi vil her peke på at det kan tenkes sykdommer som er svært alvorlige, men som ikke nødvendigvis er av langvarig art eller hvor det er vanskelig å vite hvor langvarig behovet vil være. Dette kan være fordi det er nødvendig med intensiv hjelp fra flere sektorer i en avgrenset periode. Disse familiene bør omfattes av ordningen, selv om det kan diskuteres om behovet vil være av langvarig art.

11.1.4 Rett til barnet fyller 18 år

Departementene foreslår at aldersgrensen for retten til barnekoordinator skal være 18 år. Vi mener ordningen bør gjelde til personene er noe eldre. Vi viser til at for en del av disse ungdommene og unge voksne er 18 år en sårbar periode i deres liv. De er trolig midt i videregående opplæring, og vil ha mer enn nok med å fullføre dette. Å skulle bytte fra barnekoordinatorordningen til vanlig koordinator kan bety at hjelpen de får er annerledes og at de får nye personer å forholde seg til. Vi mener at her bør hensynet til ungdommen tale for at ordningen utvides noe, slik at barnekoordinatoren følger dem opp til de har fullført videregående opplæring med ungdomsrett. Derfor foreslår vi at barnekoordinator bør gjelde til

det året man fyller 25 år. Dette er også den samme aldersgrensen som vil gjelde i barnevernloven for de med rett til ettervern og som er foreslått i NAV-loven og sosialtjenesteloven. Ved å sette en 25-årsgrense også for barnekoordinator vil det bli en harmonisering av aldersgrensene i disse lovene også.

Vi vil også peke på at dette er en aldersavgrensning som er i samsvar med 0-24-samarbeidets målgruppe.

11.2 Barnekoordinatorens oppgaver

Departementene foreslår at barnekoordinatoren skal sørge for koordinering av det samlede tjenestetilbudet, ha oversikt over og bidra aktivt 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 organisering og fremdrift i arbeidet med individuell plan.

Vi støtter den detaljerte reguleringen av barnekoordinatorens oppgaver. Vi er positive til at barnekoordinatoren faktisk kan ta initiativ til styrket koordinering, og skal få myndighet til å beslutte i forhold som angår koordinering av velferdstjenester. Det er avgjørende at vedkommende har myndighet til å pålegge velferdstjenester å samarbeide eller koordinere det samlede tjenestetilbudet.

Samtidig er vi bekymret for de tilfellene hvor de andre velferdstjenestene ikke følger opp sine oppgaver. Barnekoordinatoren skal ikke kunne overprøve faglige og prioriteringsmessige vurderinger foretatt av det enkelte helse-/ fagpersonell eller den enkelte velferdstjeneste. Her må det avklares hva som kan gjøres om andre tjenester ikke gjør det de skal.

11.3 Koordinatorordningen i helse- og omsorgstjenesteloven

I høringen blir det foreslått å beholde gjeldende koordinatorordninger i helselovgivningen, men at ordningen blir rettighetsfestet. I dag er det fastsatt en plikt til å tilby koordinator for spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, men det finnes ikke en rettighet for pasienten etter pasient- og brukerrettighetsloven. Nå foreslås dette rettighetsfestet i pasient- og brukerrettighetsloven som ny § 2-5b. Vi støtter at barn og unge skal ha en rett til koordinator med klagerett og at dette styrkes i helselovgivningen.

Vi er enige i at dersom barnekoordinator skal være en rettighet må det gjelde tilsvarende for den eksisterende koordinatorordningen. Det er overlapp i hvem som oppfyller vilkårene for de to ordningene, og det ville vært urimelig om ikke begge var rettighetsfestet. Rettighetsfestingen av barnekoordinator og koordinator vil gi den enkelte pasient og bruker en styrket rettslig posisjon.

Vi vil samtidig peke på at retten til koordinator etter helselovgivningen er langt bedre enn etter andre velferdslover, og det bør vurderes om tilsvarende ordninger bør innføres for andre sektorer også.

11.4 Forholdet til andre koordinatorordninger

Barneombudet mener de ulike ordningene med koordinerende enheter, koordinatorene og barnekoordinator innenfor helseområdet er vanskelige å få oversikt over. Det virker å være en rekke overlappende ordninger, hvor noen er mer fordelaktige enn andre å få innvilget. Dette inntrykket har vi fått forsterket i arbeidet med denne høringen. Vi har drøftet forslaget med flere høringsinstanser, og i mange av disse møtene ble tydelig at det var stor forvirring knyttet

til de ulike ordningene. Denne forvirringen gjør at vi mener det er behov for å forenkle ordningene og gi enda tydeligere informasjon om forholdet mellom de ulike ordningene.

Vi ber blant annet om at barnekoordinators forhold til spesialisthelsetjenestens særlige ordninger avklares. Vi viser her til allerede lovfestede ordninger med koordinator (§ 2-5a), kontaktlege (2-5 c) og barneansvarlig personell (§ 3-7a) i spesialisthelsetjenesteloven.

11.5 Følgeforskning

Barneombudet mener at departementene må sørge for en skikkelig evaluering av barnekoordinatorordningen og vurdere om den bør overføres til andre sektorer. Slik vi ser det, kan det være gode grunner for at tilsvarende ordninger bør innføres også for andre sektorer, f. eks. barnevern.

12 Tilsyn

Departementene har foreslått at det gis hjemmel til å føre statlig tilsyn med samarbeidsbestemmelsene i de berørte lovene. De viser til at mange av lovene allerede har slik hjemmel for Fylkesmannen. Vi støtter forslaget og mener dette vil være viktig for at bestemmelsene faktisk blir fulgt. Vi støtter også at det bør gis hjemmel til å føre tilsyn med de nye bestemmelsene i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven.

En utfordring med tilsyn i denne sammenheng er at de ulike lovene har ulike virkemidler for fylkesmennene i de tilfellene lovkravene ikke er oppfylt. Noen sektorlover har hjemmel til å pålegge forvaltningsreaksjoner om vilkårene for dette er oppfylt, mens andre ikke har det. Dette kan skape forskjeller mellom sektorene. For mer om dette viser vi til vårt hørings svar til NOU 2019:23 Ny opplæringslov.

13 Harmonisering av reglene om barnets beste og høring av barn

Barneombudet mener at departementene også bør harmonisere reguleringen av barns rett til å bli hørt og hensynet til barnets beste i sektorlovene. Det er forskjeller mellom sektorlovene i hvordan og om de har tatt inn disse grunnleggende rettighetene i lovene.

Departementene viser til at i vurderingen av hvilken hjelp det enkelte barn skal ha, skal hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt oppfylles. Dette er vi enige i, men vi har gjennom våre innsyn sett at rettighetene i barnekonvensjonen art. 3 og 12, og Grunnloven § 104 i varierende grad oppfylles. Barneombudet mener at inkorporering av disse rettighetene i sektorlovene har stor betydning for om tjenestene er bevisst forpliktelsene. For et eksempel på hvordan inkorporering har betydning for praksis, viser vi til den økte bevisstheten i utdanningssektoren etter at disse reglene ble tatt i inn kapitlet om skolemiljø. Her viser både vår rapport «God hjelp til rett tid?» og Deloitte gjennomgang positive funn.¹⁰

Staten er forpliktet til å sette inn egnede tiltak for å implementere barnekonvensjonen. Det innebærer både lovgivningsmessige og administrative tiltak. De positive erfaringene fra

¹⁰ Barneombudet (2018b) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen for skolemiljø saker* – 2018 og Deloitte (2019) *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*.

utdanningssektoren taler for at inkorporering er et egnet tiltak, som har betydning for implementeringen.

Vi ber om at departementene også harmoniserer reguleringen av barnets beste og retten til å bli hørt, og sikrer at disse prinsippene tas inn i de sektorlovene som mangler en slik regulering. Dette gjelder for eksempel for NAV-loven og sosialtjenesteloven.

Vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Kjersti Botnan Larsen
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.