

Høringssvar - Bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (Samarbeid, samordning og barnekoordinator)

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
1. Nasjonale myndigheters forhold til selvstyret.....	3
1.1. Egnethet?	3
1.2. Nødvendighet?.....	4
1.3. Oppveier fordelene ulempene?.....	5
1.4. Nærmere om retningslinjene for statlig styring	5
2. Samarbeid mellom velferdstjenester.....	7
2.1. Oppmerksomhets- og opplysningsplikt	7
2.2. Samarbeid mellom velferdstjenester.....	7
2.3. Nærmere om samarbeid mellom velferdstjenester i enkeltsaker	8
2.4. Nærmere om samarbeid utover oppfølgingen av det enkelte barn eller ungdom	8
3. Lovpålagte samarbeidsavtaler	9
4. Samordning av tjenestetilbudet til barn og unge	9
4.1. Samordningsplikt	9
4.2. Nærmere om introduksjonsloven.....	10
4.3. Nærmere om sosialtjenesteloven og NAV-loven	10
4.4. Barnekoordinator.....	11
5. Lov- og forskriftsregulering av individuell plan.....	12
6. Tilsyn	13

Sammendrag

Det vises til høring om bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud (samarbeid, samordning og barnekoordinator).

Departementene foreslår lovendringer om velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester, regelverksendringer som primært gjelder samordning av slikt samarbeid, samt at det skal kunne føres tilsyn med de foreslåtte bestemmelsene om samarbeid og samordning.

KS er helt enig i at velferdstjenestene skal sørge for at barn og unge som trenger det, får rett hjelp i rett tid, og at dette forutsetter at velferdstjenestene jobber sammen for å styrke barnas samlede oppvekst- og læringsmiljø.

Det som gjør kommunene godt egnet for tidlig og tverrfaglig innsats, er muligheten til å se de ulike tjenesteområdene i sammenheng og skape god samhandling i lokalsamfunnet med barnets behov i sentrum.

Intensjonen med lovforslagene som er på høring er gode, men vil neppe løse de problemene som utsatte barn og unge har. Endringer av rettsregler medfører i seg selv ikke nødvendigvis de ønskede endringer. Andre faktorer påvirker også resultatet. Det handler om politisk forankring og oppmerksomhet, lederforankring, langsiktig bygging av samhandlingskultur over profesjonsgrensene, medvirkning fra barn og unge, men også om tid og ressurser til kompetansebygging hos alle i kommunenes tjenester som møter barn, unge og deres familier og samordning av økonomiske virkemidler og satsinger. På disse områdene foregår det mye arbeid i kommunesektoren og i samarbeid med staten, blant annet program for folkehelse, 0-24-samarbeidet, læringsnettverk for samhandling barn og unge, utenforregnskapet. I tillegg har KS etablert Partnerskap for radikal innovasjon, som jobber med systemendringer med barn og unges behov i sentrum.

Kommunesektoren har ikke vært involvert i lovarbeidet slik en skulle forventet etter lovmedvirkningsordningen. KS savner begrunnelse for forslagene som griper inn i det kommunale selvstyret. En slik begrunnelse plikter departementene å gi. Departementene bør i den videre vurderingen i større grad vurdere forslagene i forhold til det lovfestede forholdsmessighetsprinsippet samt retningslinjene for statlig styring av kommunene, både når det gjelder eksisterende bestemmelser og nye lovforslag, herunder tilsynshjemlene. Det innebærer en tydeligere vurdering av forslagenes egnethet og nødvendighet i forhold til målet med tiltakene og en tydeligere vurdering av fordeler vs ulemper. Særlig savner KS en vurdering i forhold til kommunelovens bestemmelser om kommunestyrets overordnede kontrollansvar § 22-1 og den nye og mer omfattende bestemmelsen om kommunedirektørens internkontroll § 25-1.

Dersom departementene i den videre vurderingen likevel skulle komme fram til at det er grunnlag for å beholde eksisterende og fremme nye lovforslag, har KS følgende generelle innspill:

- KS støtter at kravene skjer gjennom endringer i de eksisterende særlovene, fremfor en egen «samarbeidslov».
- KS støtter en harmonisering av bestemmelsene i de ulike lovene, slik at de ikke gir barrierer for tverrsektorielt samarbeid.
- KS deler departementenes vurdering om at det er viktig at forslagene om å harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelsene ikke endrer rettighetene til tjenester som følger av de ulike lovene.

- KS foretrekker klart at kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet, framfor at det stilles krav om en egen samordningsenhet.
- KS forventer en tydeligere vurdering av retten til barnekoordinator ut fra retningslinjene for statlig styring, hvor det framgår at en lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir et bedre grunnlag for samordning på tvers av ulike tjenesteområder enn å innføre en individuell rettighet
- KS støtter ikke de foreslåtte bestemmelsene om individuell plan, heller ikke tilsyn.
- KS legger til grunn at lovkravene fullfinansieres.

1. Nasjonale myndigheters forhold til selvstyret

KS vil innledningsvis kommentere lovforslagene i forhold til bestemmelsene i ny kommunelov om prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det lokale selvstyret. Forholdsmessighetsprinsippet stadfester at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er *nødvendig* for å ivareta nasjonale mål. Lovmerknaden utdyper dette slik:

Etterlevelse av dette prinsippet innebærer at det foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre vurderes. Eventuelle begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig. Vurderinger etter bestemmelsen kan være aktuell i ulike situasjoner. I og med at det gjelder et lovkrav for å gi oppgaver og plikter til kommunene og fylkeskommunene vil forholdsmessighetsprinsippet særlig være rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog selvsagt slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet. Prinsippet kan også få betydning ved tolkningen og anvendelsen av bestemmelser som gir statsforvaltningen myndighet til å overprøve kommunale og fylkeskommunale vedtak. Vurderinger av prinsippet innebærer at et tiltak må være egnet til å oppnå målet med tiltaket. Det må også være nødvendig for å nå målet. Fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper med tiltaket.

1.1. Egnethet?

Det er bred enighet i kommunesektoren om at samarbeid mellom velferdstjenestene og samordning av tjenestetilbudet på tvers av tjenesteområdene i kommunene og med tjenester fra fylkeskommunale, statlige og relevante private velferdstjenester er viktig for barn og unge med behov for et sammensatt tjenestetilbud.

I høringsnotatet gis det mange og gode begrunnelser for samarbeid og samordning. Det er imidlertid få og etter vår mening svake begrunnelser for hvorfor og hvordan lovkrav til samarbeid og samordning er egnet til å nå målet.

Endringer av rettsregler medfører i seg selv ikke nødvendigvis de ønskede endringer. En rekke faktorer påvirker resultatet som oppnås. Det handler om politisk forankring og oppmerksomhet, lederforankring, langsiktig bygging av samhandlingskultur over profesjongrensene, medvirkning fra barn og unge, men også om tid og ressurser til kompetansebygging hos alle i kommunenes tjenester som møter barn, unge og deres familier og samordning av økonomiske virkemidler og satsinger.

Høringsnotatet viser at det er variasjon mellom de ulike sektorlovenes krav til samarbeid og samordning. Dette kan i seg selv bidra til sektorisering. Forslagene om å harmonisere

lovbestemmelsene kan motvirke dette, samtidig som det kan være utilsiktede effekter, som ikke er belyst (jf fordeler vs ulemper). Men det er krevende i flere henseender å søke å regulere uttømmende i lovene tenkelige samarbeid med tilhørende kontroll i form av tilsyn. Slik sett kunne et alternativ være å gå inn for en egen samarbeidslov for barn og unge, men så lenge det eksisterer bestemmelser i særlovene blir det enda mer uklareheter om hvilke regler som gjelder (mest). Et bedre alternativ er å fjerne alle særreguleringer til fordel for den overordnede samordnede reguleringen som allerede eksisterer gjennom kommuneloven. I tillegg til å forenkle regelverket, vil det være et uttrykk for tillit, og gi bedre mulighet for mer samordnet styring og ledelse i kombinasjon med internkontroll, som med den nye kommuneloven og særlovsgjennomgangen av internkontroll i større grad er samordnet hos kommunedirektøren.

En fordel med bare å forholde seg til kommunelovens bestemmelser for samarbeid, samordning og egenkontroll, er at ansvaret er lagt på politisk nivå og kommunedirektøren. Dette er i seg selv et vesentlig bidrag for å unngå sektorisering. Det gir også mer oppmerksomhet fra bevilgende myndigheter til de utfordringer som må løses.

I den videre utredningen bør departementene vurdere egnetheten av både eksisterende og de foreslåtte bestemmelsene opp mot andre virkemidler for målet og gode velferdstjenester for barn og unge som har behov for sammensatte tjenester.

1.2. Nødvendighet?

Som det vises til i høringsnotatet, skal kommunedirektøren sikre at det skjer samarbeid på tvers av sektorer dersom dette er nødvendig for å oppfylle kommunale plikter pålagt i lov eller forskrift. Hvis dette svikter, skal kommunedirektøren gripe inn: «Det kan derfor argumenteres for at kommuneloven allerede har plassert det overordnede samordningsansvaret også når det gjelder tjenester til barn og unge.»

I høringsnotatet er det ingen konkret vurdering av hvor nødvendig det er å innføre lovkrav med tilhørende tilsynsbestemmelse i forhold til samordningsansvaret etter kommuneloven. Særlig burde det være forventet at departementene vurderte nødvendigheten av forslagene opp mot den nye og mer omfattende bestemmelsen om internkontroll i kommunene, og den nylige særlovsgjennomgangen av internkontrollbestemmelsene, som hadde til hensikt å oppheve flere av disse til fordel for et mer samordnet krav til internkontroll i kommuneloven.

Når ledere og virksomheter i kommunen forholder seg til samme regelverk vil dette i seg selv bidra til at internkontrollen blir mer samlet og helhetlig. Det er positivt at kommuneloven nå er utformet slik at bestemmelser er tilgjengelige og synlige, med klargjøring av kommunedirektørens ansvar for innhold og utforming, samtidig som det forventes og er rom for lokale tilpasninger.

Tilsvarende framkommer det ingen relevante vurderinger som kan gi en særskilt begrunnelse for å innføre et så sterkt og inngripende virkemiddel som tilsyn på de foreslåtte lovendringene.

Et av argumentene som framføres for å innføre enkelte av de nye samarbeidsbestemmelser, er at enkelte velferdstjenester i dag kun har plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester når dette vil bidra til å løse deres egne oppgaver, og ikke utfra barnets beste. Det kan ikke være nødvendig å lovregulere i særlovene at velferdstjenestene skal samarbeide til barnas beste. Dette følger allerede av kommunelovens formålsbestemmelse. Hvis departementene mener dagens samarbeidsbestemmelser er dysfunksjonelle i den forstand at de kan oppfattes å gi føringer om at enkelte velferdstjenester samarbeider kun ut fra egne behov og ikke barnets beste, bør departementene vurdere å oppheve disse til fordel for kommunelovens formålsbestemmelse.

Det minnes om at plikten til å arbeide for barnets beste også fremgår av Grunnloven § 104.

1.3. Oppveier fordelene ulempene?

Av den manglende omtalen og vurderingen av lovforslagenes egnethet og nødvendighet ift målet med tiltakene, følger at det heller ikke foreligger en vurdering av om fordelene med lovforslagene oppveier ulempene. I det store og hele mangler det omtale av mulige ulemper ved lovforslagene.

Departementet har for eksempel ikke uttalt seg om forslagene endrer aktsomhetskravene som følger av skadeserstatningsloven § 2-1 eller om det er slik at forslagene kodifiserer gjeldende rett.

Departementene bør vurdere hvordan de mer omfattende kravene til samarbeid, samordning og medvirkning vil virke inn på arbeidet med å faktisk utarbeide og opprette en individuell plan, som er en svært ressurskrevende oppgave for kommunene fra før, både faglig og administrativt. I verste fall vil man i den gode hensikts navn svekke kommunens evne til å raskt finne løsninger tilpasset individuelle behov, og dermed gi en dårligere tjeneste til brukeren.

Departementene bør videre vurdere mulige ulemper i form av en dreining av oppmerksomheten i retning av dokumentasjon, samt tidsbruk i forbindelse med tilsyn. Kommunene opplever ofte kritikk for å ikke følge alle lovkrav til punkt og prikke. Mange i kommunene mener tilsyn er arbeidskrevende. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente den dokumentasjonen som tilsynet krever i forkant av et tilsynsbesøk. Det er også uklarhet om hva som er kravene til dokumentasjon. De foreslåtte lovkravene vil åpenbart kunne gi økte ulemper i så henseende.

1.4. Nærmere om retningslinjene for statlig styring

KS vil videre kommentere lovforslagene i forhold til de gjeldende retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner:

Nr 1 «Tydeliggjøre konsekvenser for kommunesektoren»

Ved utredning av tiltak som har virkninger for kommunesektoren, skal konsekvensene for kommuner og fylkeskommuner tydeliggjøres, jf. utredningsinstruksen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal forelegges tiltak som får vesentlige virkninger for kommuner og fylkeskommuner.

Konsekvensene av lovforslagene for kommunene og deres evne til å løse utfordringene er ikke omtalt og vurdert konkret.

Nr 2 «Involvering av kommunesektoren»

Kommunesektoren bør involveres i arbeidet med å vurdere konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner der det er hensiktsmessig. Det bør vurderes om konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS kan benyttes som arena for dialog. Involvering av kommunesektoren innebærer også deltagelse i regjeringsoppnevnt utvalg (NOU) ved utredning av tiltak som kan ha virkninger for kommunesektoren.

KS har ikke vært involvert i departementenes lovarbeid ut over et møte i en tidlig fase av arbeidet. I dette tilfellet mener vi at det ville vært hensiktsmessig om KS hadde deltatt i utredningsarbeidet i tråd med lovmedvirkningsordningen for å belyse konsekvensene for selvstyret, kommunesektoren og brukerne.

Nr 4 «Pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på»:

Det bør ikke innføres pålegg om bestemte måter å løse en oppgave på. Av hensyn til det lokale selvstyret og kommunens/fylkeskommunens muligheter til å se de forskjellige tjenestene i

sammenheng, bør det være opp til kommunen/fylkeskommunen selv å bestemme bruk av virkemidler og utforming av tjenestetilbudet til beste for brukerne og borgerne.

Denne retningslinjen utdypes slik i den tilhørende veilederen om statlig styring (vår understreking):

Spørsmål som åpningstider, samordningsprosedyrer, assistanse til den enkelte og så videre bør derfor overlates til kommunen. Det bør legges vekt på at kommunen er nærmest brukerne og innbyggerne og kan derfor i utgangspunktet best tilpasse og organisere tjenestene til lokale behov og preferanser.

Lovforslagene strider åpenbart mot denne retningslinjen.

Nr 7 «Faglige kompetansekrav, lederkrav og bemanningsnormer m.v.»

Regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell eller sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør bare innføres dersom hensynet til rettssikkerhet eller et av de andre nasjonale hensynene tilsier det. Når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave på et bestemt fagområde, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.

Retningslinjen utdypes slik i veilederen:

Når særlover legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, skal reglene tilpasses prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet. Særlovgivningens lov- og forskriftsregler skal derfor legge ansvar for oppgaver og plikter til "kommunen", slik at kommunestyret eller fylkestinget kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Påbud om bestemte stillinger i særlovgivningen vil også kunne vanskeliggjøre den administrative samordningen av kommunen under administrasjonssjefens ledelse og føre til oppsplitting av administrasjonen med selvstendig kompetanse for ulike ledere på mellomnivå.

Dersom retningslinjen på dette punktet legges til grunn for forståelsen av de rettslige konsekvensene av å innføre en plikt til å utpeke en barnekoordinator, legger KS til grunn at dette i arbeidsrettslig forstand er en funksjon og at barnekoordinatoren er underlagt arbeidsgivers styringsrett.

Nr 11 «Individuelle rettigheter»

Ved utredning om framtidig lovgivning om individuelle rettigheter bør det gis en omtale og vurdering av et alternativ med å lovfeste bare en plikt for kommunen til å sørge for tilbud om den aktuelle tjenesten. En lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir den største fleksibiliteten for kommunene, og det beste grunnlaget for lokale prioriteringer og samordning på tvers av ulike tjenesteområder.

Høringsnotatets begrunnelse om at rett til barnekoordinator gir mer sammenhengende og bedre koordinerte tjenester til disse barna samsvarer ikke med denne retningslinjen, hvor det framgår at en lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir bedre grunnlag for samordning på tvers av tjenestene.

Nr 15. «Forholdsmessige kontrolltiltak»

Ved utformingen av tilskuddsordninger, regelverk, tilsynshjemler, rapporteringskrav, fagsystemer og liknende skal pålegg eller vilkår om kontrolltiltak i eller overfor kommunene være begrunnet i en vurdering av risiko og vesentlighet. Pålagte kontrolltiltak i eller overfor kommunene skal være forholdsmessige, blant annet med tanke på pengebeløpenes størrelse, hensynet til enkeltmenneskers liv, helse og integritet, forvaltningsområdets betydning for sivilsamfunn, næringsliv og

nasjonaløkonomien. Sanksjoner som bot eller tvangsmulkt er normalt lite målrettede tiltak overfor kommunesektoren, og bruk av slike sanksjoner må være begrunnet i særlige forhold.

Forslagene om tilsyn mangler en konkret vurdering av risiko og vesentlighet.

2. Samarbeid mellom velferdstjenester

De fleste velferdstjenestene har plikt til å samarbeide etter gjeldende rett, både i oppfølgingen av konkrete barn eller unge og utover oppfølgingen av det enkelte barn eller ungdom (barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, opplæringsloven, friskoleloven, sosialtjenesteloven og krisesenterloven). I tillegg har de plikt til å veilede tjenestemottakerne slik at de kan ivareta sine behov på best mulig måte. De fleste velferdstjenestene har også plikt til å være oppmerksom på barn og unges behov, og bidra til at de får bistand til å komme i kontakt med rett velferdstjeneste til rett tid.

2.1. Oppmerksomhets- og opplysningsplikt

En harmonisering av bestemmelsene i de ulike lovene om oppmerksomhets- og opplysningsplikt kan bidra til at lovreguleringene i seg selv ikke fører til barrierer for tverrsektorielt samarbeid.

Departementene foreslår å utvide bestemmelsene om oppmerksomhets- og opplysningsplikt slik at alle som utfører tjenester eller arbeid etter opplæringsloven, friskoleloven og krisesenterloven har oppmerksomhets- og opplysningsplikt til barnevernet, sosialtjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Bestemmelsene i ny opplæringslov § 15-3 vil da gjelde for alle som utfører tjenester eller arbeider i skolen, leksehjelpordningen, skolefritidsordningen, musikk- og kulturskoletilbudet, voksenopplæringen, oppfølgingstjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Bestemmelsen om en oppmerksomhetsplikt som omfatter helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten er ny i krisesenterloven, og KS advarer mot nye reguleringer på feltet. Krisesenteret er en viktig arena for å fange opp signaler om behov som krever tverrsektoriell samordning. Oppmerksomheten bør ikke vris fra å være til stede for brukerne i en krisesituasjon til mer systemrettet arbeid. Krisesenteret er et lavterskeltilbud der medarbeiderne først og fremst retter sin innsats mot å ta imot de som henvender seg til krisesenteret. Krisesentrene er i liten grad satt opp med en fagkompetanse som gir grunnlag for faglig og administrativt tverrsektorielt ansvar. Det er ikke ønskelig at krisesentrene skal endre sin identitet og arbeidsmetode. Derfor bør regelverket for krisesentrene i det alt vesentlige være som i dag.

2.2. Samarbeid mellom velferdstjenester

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

Forslagene til lovendringer er særlig rettet mot barn og unge. Flere av lovene dreier seg kun, eller i all hovedsak, om tjenester til barn og unge. Dette gjelder barnevernloven, barnehageloven og friskoleloven. De andre lovene som forslaget omfatter, retter seg også mot voksne pasienter, brukere, klienter og elever. For disse sektorene vil harmoniseringen av samarbeidsbestemmelsene som departementene foreslår, også gjelde for voksne, med unntak for sosialtjenesteloven og NAV-loven.

Departementet begrunner lovforslagene slik: Forvaltningen er delt i sektorer som kan skape barrierer for samarbeid på tvers. Organiseringen gjør at de ansatte i velferdstjenestene arbeider ut fra ulike samfunnsoppdrag og prioriteringer. Sektorene og velferdstjenestene har forskjellig historie, kompetanse og kultur. De er organisert forskjellig, med ulike systemer for finansiering og juridisk rammeverk. Ansvar kan oppleves uklart, oppgaver overlapper hverandre, og kjennskapen til hverandre er ofte for liten.

KS kan ikke se at det er gjort mer konkrete vurderinger av de foreslåtte tiltakene i forhold til egnethet og nødvendighet, heller ikke en konkret vurdering av om de kan forsvares ut fra en avveining av fordeler mot ulemper som følge av lovforslagene. Ei heller er det gjort en tilsvarende vurdering av eksisterende bestemmelser.

2.3. Nærmere om samarbeid mellom velferdstjenester i enkeltsaker

Departementene mener at det er behov for å harmonisere og tydeliggjøre sektorlovenes regler om plikt til samarbeid mellom velferdstjenestene i enkeltsaker. Dette begrunnes ikke utover den generelle henvisningen til at organiseringen i sektorer kan skape barrierer for samarbeid på tvers.

Gitt at det vil være bestemmelser om samarbeid mellom velferdstjenester i enkeltsaker, støtter KS at disse harmoniseres slik at det blir mer likelydende formulering av vilkårene for når samarbeidsplikten inntreffer.

KS støtter departementets vurdering av at ytterligere detaljering for hvordan samarbeidet skal foregå, ikke bør inngå i lov og forskrift. Vi mener, som departementene, at kommunene må ha frihet til å vurdere den konkrete organiseringen av, og innholdet i, det tverrsektorielle samarbeidet, basert på lokale behov og forutsetninger. Kommunene vil da måtte vurdere hvordan de ulike tjenestene i fellesskap skal bidra til å forebygge utfordringer og på et tidlig tidspunkt kunne identifisere barn og unge som har problemer. Det vil lette kommunenes ansvar og oppgaver knyttet til forebygging at samarbeidsplikten nå skal gjelde både egne og andres velferdstjenester lovpålagte oppgaver.

En veileder om samarbeidspliktene kan virke positivt, om den samtidig ivaretar kommunenes behov for handlingsrom og fleksibilitet til å prøve ut nye løsninger. Barnets behov må være utgangspunkt for samarbeidet, ikke den enkelte tjenestes behov. KS forventer, i tråd med veilederen for statlig styring, at kommunesektoren v/KS inviteres til samarbeid om utarbeiding av konkrete veiledere.

2.4. Nærmere om samarbeid utover oppfølgingen av det enkelte barn eller ungdom

Departementene ønsker å tydeliggjøre velferdstjenestenes plikt til å samarbeide utover oppfølgingen av det enkelte barn eller ungdom. Denne samarbeidsplikten vil da dreie seg om kommunenes ansvar for samarbeid mellom tjenester på systemnivå blant annet ved at tjenestene hjelper hverandre med å identifisere barn med utfordringer.

Kommunene har allerede et ansvar for å tilby et helhetlig tjenestetilbud til barn og unge, og det burde være unødvendig med reguleringer i den enkelte særlov om dette som ligger under kommunenes helhetlige ansvar.

En tydeliggjøring i særlovene kan bidra til økt oppmerksomhet om det nødvendige tverrsektorielle samarbeidet for barn og unge som må skje på systemnivå på alle nivå, både i kommunene og i staten. KS viser til at det er stor sektorisering i staten, som får konsekvenser også for evnen til å samarbeide i kommunene. Det er derfor behov for bedre for bedre samarbeid og samordning mellom sektorvise direktorat og departementer.

KS vil understreke at det er særdeles viktig at ansvaret for denne plikten er lagt til kommunene og fylkeskommunen slik at det fremkommer at dette ikke er et personlig ansvar for det enkelte

personell. Ledelse er viktig både for utvikling, godt arbeidsmiljø og også for ivaretagelse av enkeltpersoners rettigheter. Det må være et sentralt hensyn med regelutformingene at det ikke svekker grunnlaget for og legitimiteten av ledelse.

3. Lovpålagte samarbeidsavtaler

KS støtter å ikke utvide ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten, slik at den omfatter barn og unge med sammensatte vansker og lidelser, og som mottar tjenester fra begge tjenestenivåene. KS er enig i at det ikke er formålstjenlig å innføre nye ordninger med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom tjenestenivåene innenfor én sektor eller mellom tjenestesektorer.

4. Samordning av tjenestetilbudet til barn og unge

4.1. Samordningsplikt

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

Departementene mener det bør lovfestes en tydelig samordningsplikt i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven. Etter departementenes forslag skal samordningsplikten også omfatte andre velferdstjenester på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, og private velferdstjenester som private barnehager og friskoler.

Kommunen har allerede i dag et ansvar for å sørge for at kommunale velferdstjenester samarbeider om oppfølgingen av barn og unge gjennom sitt overordnede ansvar for kommunale tjenester. Departementene mener en tydeliggjøring av kommunens ansvar gjennom å lovfeste en samordningsplikt, vil klargjøre dette ansvaret og bidra til at barn og unge som har behov for samordnede tjenester, mottar et bedre tjenestetilbud og får bedre oppfølging.

KS kan ikke se at lovforslaget begrunnes noe nærmere, utover at kunnskapsgrunnlaget viser at dette ikke alltid følges opp av kommunene i dag, og at en tydelig plikt for kommunen til å sørge for samordning av tjenestetilbudet vil gi et rettslig grunnlag for oppfølging gjennom for eksempel tilsyn. Det gjøres ikke nærmere vurderinger av tiltakets egnethet eller nødvendighet, ei heller er det en vurdering av tiltakets fordeler opp mot dets ulemper.

KS er enig i at det er behov for en samordning av tjenestetilbudet til barn og unge som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Dette må gjøres ut fra barn, unge og familiens behov og tilgjengelige ressurser.

Et mest mulig likt/harmonisert regelverk på tvers av sektorene kan i seg selv bidra til større enighet og ensartet praksis når det gjelder den enkelte velferdstjenestes plikt til å medvirke eller samarbeide om individuell plan.

Det gjøres godt rede for kommuneloven, men det gjøres ingen konkret vurdering av om for eksempel det nye kravet til en mer omfattende internkontroll bedre vil kunne bidra til at barn og

unge som har behov for samordnede tjenester, får dette. Dette må departementene vurdere nærmere i det videre lovarbeidet sammen med andre vurderinger etter forholdsmessighetsprinsippet.

Departementene foreslår at kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet der barn og unge mottar tjenester fra flere, og der samarbeid er nødvendig for å yte helhetlige og koordinerte tjenester.

Dersom det etter en grundigere vurdering anses som egnet og nødvendig og kan forsvares etter en avveining av fordeler opp mot ulemper, er KS enig i at det er bedre å gi kommunen en plikt til å avklare hvem skal samordne tjenestene i den enkelte sak, enn å lovfeste at kommunen må opprette en egen enhet til å ivareta denne oppgaven. Et krav om en egen samordningsenhet griper i stor grad inn i kommunalt selvstyre og organiseringsfriheten samt kan føre til uhensiktsmessige og lite fleksible løsninger i praksis. Videre er KS enig i at samordningsplikten ikke innrettes slik at den krever ressurser som heller bør brukes til det faktiske tjenestetilbudet til den enkelte. Det innebærer at bestemmelsen ikke skal gi det enkelte barnet eller den enkelte ungdom en individuell rettighet til samordnede tjenester, med tilhørende enkeltvedtak og klageadgang.

4.2. Nærmere om introduksjonsloven

Fra 01.01.21 skal introduksjonsloven etter planen opphøre og erstattes med en ny lov om integrering. KS vurderer at dette i liten grad er tatt høyde for i høringsnotatet, og vi antar derfor at eventuelle endringer i integreringsloven i tråd med forslaget må foreslås på et senere tidspunkt.

Integreringslovgivningen (dvs. både den nåværende introduksjonsloven og den kommende integreringsloven) retter seg primært mot voksne innvandrere. Introduksjonsloven har riktignok enkelte bestemmelser som omfatter ungdom fra 16 år, men den nye integreringsloven omfatter kun personer i aldersgruppen 18-67 år (som ellers innfrir kriteriene som er angitt i loven). Vi merker oss at departementene mener at samordningsplikten i introduksjonsloven skal gjelde hele lovens målgruppe, og ikke kun de yngste deltakere (for eksempel opp til 24 år). KS mener det skaper uklarhet og lite forutsigbarhet at samordningsplikten på enkelte områder og for enkelte grupper gjelder hele målgruppen uavhengig av alder, mens det i øvrige områder kun gjelder barn og unge.

KS er enig med departementene i at det er viktig at alle relevante deler av kommunen samarbeider om oppfølgingen av deltakerne i introduksjonslovens ordninger. KS kan likevel ikke se at en lovpålagt plikt til å samordne tjenestene, hvor formålet er å bedre tjenestetilbudet til barn og unge med sammensatte tjenestebehov, vil bidra til dette. Bedre samordning av tjenestene knyttet til deltakerne i introduksjonslovens ordninger bør sees i lys av denne lovens formål, som er å styrke nyankomne innvandreres deltakelse i yrkes- og samfunnslivet.

Departementet foreslår innføre en ny § 26 A i introduksjonsloven som omhandler kommunens plikt til å samordne tjenestetilbudet til deltakere med behov for dette. KS forutsetter at dagens § 26 som omhandler kommunens opplysningsplikt til barnevernet, likevel videreføres. Dette framgår midlertid ikke eksplisitt av høringsnotatet.

4.3. Nærmere om sosialtjenesteloven og NAV-loven

KS er enig med departementene i at det er viktig at alle relevante deler av kommunen samarbeider om oppfølgingen av deltakerne i sosialtjenesteloven.

KS kan ikke se at en lovpålagt plikt til å samordne tjenestene, hvor formålet er å bedre tjenestetilbudet til barn og unge med sammensatte tjenestebehov, vil bidra til dette. Bedre

samordning av tjenestene knyttet til sosialtjenestelovens ordninger bør sees i lys av lovens formål, som er å bedre levekårene for vanskeligstilte og fremme deltakelse i yrkes- og samfunnslivet.

KS noterer at NAV-kontor har mange gamle digitale påloggingssystemer som gjør samhandling med andre tjenester krevende. Det etterlyses et koordinerende verktøy som svar på dette samordning av tjenestene som også ivaretar sosialtjenestelovens ansvar for å gi et helhetlig og koordinert tilbud til brukere. KS foreslår at departementet ser på løsninger for et slikt forslag for å bedre samarbeidet om brukere som trenger helhetlige og koordinerte tjenester.

4.4. Barnekoordinator

Som en del av Likeverdsreformen, foreslår departementene en rett til koordinator for familier med barn eller som venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne.

KS vil anta at det å være barnekoordinator i arbeidsrettslig forstand er en funksjon der barnekoordinatoren er underlagt arbeidsgivers styringsrett. Barnekoordinatoren skal ikke være en fristilt ombudsperson for brukeren eller pasienten. KS ber departementet avklare dette.

For å sikre mer sammenhengende og bedre koordinerte tjenester til disse barna, og for å bistå og avlaste foreldrene, foreslår departementene å lovfeste en rett til barnekoordinator i pasient- og brukerrettighetsloven, jf. forslag til ny § 2-5 c. Koordinatorordningens omfang og innhold foreslås utdypet i en motsvarende pliktbestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven, jf. forslag til ny § 7-2 a. Det foreslås at plikten og rettigheten skal gjelde for familier med 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. I tillegg til at retten til barnekoordinator skal gjelde for barn som er født, foreslås det at retten til barnekoordinator skal gjelde for familier som venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Retten til barnekoordinator vil dermed inntre allerede under svangerskapet eller når foreldre er tildelt et adoptivbarn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne.

KS er enig i at det allerede finnes bestemmelser om koordinatorordning eller samordning av tjenester, og at forslaget i hovedsak ikke innebære endringer i disse ordningene. Nettopp derfor støtter KS ikke at det i pasient- og brukerrettighetsloven innføres en rett til barnekoordinator for familier med barn eller som 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. Ytterligere rettighetsfesting i pasient og brukerrettighetsloven kan medføre en for stor vekt på formelle krav og hindre at brukere av tjenestene faktisk får oppfylt det de har behov for. Retten til barnekoordinator begrenses oppad til fylte 18 år.

Utfordringene med lovfesting av funksjonen barnekoordinator er at selv om KS til dels kan være enig i problembeskrivelsen så har vi liten tro på at virkemiddelet kan fungere. Utfordringen kommunene peker på handler om at selv om tverrfaglig samarbeid på tvers både i den enkelte kommune, og også mot spesialisthelsetjenesten er varierende vanskelig, så har det også en ressurs- og kapasitetsside. Det er gjort lite systematiske undersøkelser av habiliteringstjenesten senere år, men tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at det stedvis i landet er for lav kapasitet i spesialisthelsetjenesten. En koordinatorfunksjon kan vanskelig bøte på dette.

Bestemmelsen gir barnekoordinatoren i oppgave å "ha oversikt over og bidra aktivt til å ivareta kommunens ansvar for nødvendig oppfølging og tilrettelegging for familien og barnet". I tråd med retningslinjene for statlig styring, bør plikter rettes til kommunen, og ikke tjenestestedet og ansatte.

Barnekoordinator skal også ha myndighet til å kunne pålegge velferdstjenesten å samarbeide bedre eller å koordinere det samlede tjenestetilbudet bedre. Dette medfører likevel ikke at koordinatoren

tar beslutninger for den enkelte velferdstjeneste, eller overprøver fagpersoner eller linjeledere. Barnekoordinatoren har ingen selvstendig plikt til å sørge for at barnet og familien får nødvendig oppfølging i form av konkrete tjenester fra helse- og omsorgstjenesten eller andre velferdstjenester. KS understreker departementenes påpekning av at hvilken myndighet barnekoordinator vil ha, og hvordan dette i praksis skal gjennomføres i den enkelte kommune, vil fremgå av delegeringsvedtak som gjøres innenfor kommunedirektørens rammer.

Høringsnotatets begrunnelse om at rett til barnekoordinator gir mer sammenhengende og bedre koordinerte tjenester til disse barna samsvarer ikke med denne retningslinjen, hvor det framgår at en lovgivning med "sørge-for-ansvar" gir bedre grunnlag for samordning på tvers av tjenestene.

5. Lov- og forskriftsregulering av individuell plan

Retten til individuell plan innebærer rett til å få utarbeidet en plan, samtidig som rettskrav på bestemte tjenester ikke følger av selve planen. Siden Lov om pasientrettigheter trådte i kraft 01.01.2001 har rett til individuell plan for personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og sosialtjenester vært gjenstand for vurderinger fra mange hold. KS har deltatt i mange av disse vurderingene, og mener at en ytterligere forsterkning av lovverket ikke er veien å gå. KS ber departementene i stedet vise tillit til at kommunene vil ivareta de nye pliktene. KS ønsker et initiativ hvor bedre samarbeid for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud kan tilrettelegges gjennom samskaping, men uten at dette rettighetsfestes eller lovreguleres.

En av grunnene til at individuell plan ikke fungerer så godt i dag er at det mangler digitale verktøy for samhandling.

KS er i utgangspunktet positive til å harmonisere reglene om plikt til å tilby individuell plan i helse og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, psykisk helsevernloven, sosialtjenesteloven, NAV-loven og barnevernloven, slik at vilkårene blir mest mulig like på tvers av sektorene. Samtidig er KS urolig for at konsekvensene ikke er tilstrekkelig vurdert, i den forstand at harmoniseringen samtidig kan medføre en skjerping av bestemmelsene.

KS deler departementenes begrunnelser for å ikke utvide plikten til å utarbeide eller opprette individuell plan til å gjelde innenfor utdanningssektoren, krisesenterloven eller familievernloven.

KS støtter ikke forslaget om å endre barnevernloven slik at individuell plan lovfestes som en rettighet. Barnevernet arbeider under andre forutsetninger enn andre tjenester. Det ligger alltid en mulighet for bruk av tvang. Det forekommer ofte at det er motstridende interesser mellom barn og foreldre og det kan også være motstridende interesser mellom foreldrene. Forskriften løser ikke hvem som er tjenestemottaker – om det er begge foreldre og/eller barnet – og hvordan interessekonflikter skal håndteres. Dette taler for at dagens regulering med at det er opp til barnevernet, ut fra en vurdering av hva som er nødvendig, som avgjør om individuell plan utarbeides.

KS støtter i og for seg å harmonisere de andre velferdstjenestenes plikt til å medvirke i arbeidet med individuell plan, så lenge det skal være slike bestemmelser. Men KS støtter ikke å innføre en slik medvirkningsplikt for velferdstjenester som ikke har en slik medvirkningsplikt i dag. Dette gjelder for barnehager, skolefritidsordning, psykologisk-pedagogisk tjeneste (PP-tjenesten), krisesentertilbudet og introduksjonsprogrammet i kommunene etter introduksjonsloven. Departementene bør kritisk vurdere hvorvidt det i det hele tatt er egnet og nødvendig med bestemmelser om medvirkning i forhold til målet.

KS støtter ikke en felles forskrift om individuell plan for de velferdstjenestene som har plikt til å utarbeide slike planer. Det er gitt nærmere bestemmelser om innholdet i individuell plan i eksisterende forskrifter hjemlet i helse- og omsorgstjenestelovgivningen og i lovgivningen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forskriftene er langt på vei likelydende, men med enkelte ulikheter. Det er ikke gitt forskrift om individuell plan med hjemmel i barnevernloven. Utilsiktete ulikheter i forskriftene, og at det ikke er gitt en forskrift med hjemmel i barnevernloven, kan føre til uklarheter rundt kravene til innholdet i planarbeidet.

KS legger til grunn følgende hovedprinsipper for bedre velferdstjenester for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud: Tjenestene må være helhetlige og koordinerte, de må komme til rett tid og gis etter prinsippet om laveste effektive omsorgsnivå. Det må imidlertid bemerkes at arbeidet med individuell plan er en svært ressurskrevende oppgave for kommunene, både faglig og administrativt. En helhetlig, koordinert og trygg plan for barn og unge som har behov for et sammensatt tjenestetilbud må være en samtale med den enkelte som tar utgangspunkt i spørsmålet "Hva er viktig for deg?". Denne samtalen må være en systematisk kartlegging som gir et godt grunnlag for å samarbeide om en tiltaksplan.

Kommunen velger i dag plassering av koordinerende enhet som sikrer at lovpålagte funksjoner ivaretas. Barn som etter lov har rett til helhetlige og koordinerte tjenester kan få vedtak på individuell plan. Vedtaket utløser en personlig koordinator, ofte organisert gjennom ansvarsgrupper, med leder for ansvarsgruppen. Den instans i kommunen som har mest med barnet og familien å gjøre, har ofte denne rollen. Kommunen kan dermed legge opp til ordninger som gir best mulig resultat for brukerne, ut fra de faglige og administrative ressurser kommunen har til rådighet. Dette bør være tilstrekkelig.

Kommuner jobber kontinuerlig med kvalitetsforbedring og fagutvikling på tjenestene som innbefatter ledelse, samordning og brukermedvirkning for å gi tjenester som er helhetlige og koordinerte. Gjennom læringsnettverk, (feedbackinformerte tjenester (FIT) og Hva er viktig for deg?). Dette er metoder som supplerer og støtter opp under individuell plan og økt brukermedvirkning på individnivå. Gjennom KS læringsnettverk Gode pasientforløp/God samhandling barn og unge og nettverk for Ressurskrevende tjenester har vi spurt kommuner om bruk av individuell plan og ansvarsgrupper. Svært mange kommuner melder om bruk av ansvarsgrupper, som finner løsninger for beskrivelse av mål og tiltak gjennom en tiltaksplan.

KS å beholde dagens bestemmelse hva angår krisesentrene. Etter § 4 er plikten til samordning lagt på kommunen og ikke på krisesenteret. Videre legger bestemmelsen til rette for at andre tjenester kan trekke inn tilbudet fra krisesenteret i sitt arbeid. Sett til hva som er krisesenterets oppgave og hvilke personellmessige ressurser som vanligvis er tilordnet krisesentre, er det mest hensiktsmessig at bestemmelsene om individuell plan for så vidt gjelder krisesentrene blir stående. Dersom krisesentrene skal få et større ansvar for individuell plan, vil det få betydning for de administrative ressursene krisesentrene må ha. Det er lite trolig at dette samlet sett vil være mer effektivt og gi bedre tjenester for brukerne. Hvis bestemmelsen allikevel endres vil KS poengtere at initiativet til en individuell plan bør/skal komme til kommunen gjennom et opphold/en tid i krisesenteret, som en over- eller videreføring til et eller flere andre velferdstiltak fra kommunen (kontinuitet). Selv om krisesenter er et kortvarig tilbud vil det for mange være et viktig vendepunkt og påfølgende endringsarbeid som skal gjøres i familien, om det ikke skal bli et nytt opphold på krisesenteret.

6. Tilsyn

KS støtter ikke at det skal kunne føres tilsyn med de foreslåtte bestemmelsene om samarbeid og samordning: KS støtter ikke at fylkesmannen får hjemmel for å føre tilsyn med bestemmelsene om

samarbeid og samordning i sosialtjenesteloven, familievernkontorloven og introduksjonsloven. KS er også kritisk til at tilsynshjemlene automatisk utvides i de øvrige lovene som omfattes av høringsnotatet, som følge av det allerede er bestemmelser som gir fylkesmannen eller en annen tilsynsmyndighet hjemmel til å føre tilsyn med alle eller de fleste pliktene i loven, herunder eksisterende samarbeidsbestemmelser.

Statlig tilsyn er et styrings- og kontrollvirkemiddel, som må begrunnes særskilt. KS kan ikke se at departementene her har fulgt opp kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinje og veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner på dette punktet.

I høringsnotatet framgår det ikke om statlig tilsyn er vurdert i forhold andre virkemidler, og dermed heller ikke at valget av statlig tilsyn som virkemiddel beror på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. KS ber departementene vurdere om tilsyn med tilhørende krav til dokumentasjon er det rette virkemiddelet for å få til bedre samarbeid. Også i en vurdering av virkemidler avgrenset til regeletterlevelse, må nytten av tilsyn vurderes opp mot andre statlige virkemidler for regeletterlevelse. I en ny undersøkelse av statlig tilsyn med kommunene (DFØ, 2020, rapport kommer) kommer det fram at respondentene både i kommunene og hos fylkesmannen mener veiledning er et nyttigere virkemiddel enn tilsyn for regelverksetterlevelse.

Kost- og nytteanalysen av statlig tilsyn i seg selv som virkemiddel er mangelfull i høringsnotatet. Vi savner en relevant begrunnelse for hvorfor statlig tilsyn er egnet som mekanisme til å sikre etterlevelse av plikter knyttet til samarbeid og samordning. I DFØs nye undersøkelse av statlig tilsyn med kommunene framgår det at mange i kommunene mener tilsyn er arbeidskrevende. Særlig gjelder dette arbeidet med å innhente den dokumentasjonen som tilsynet krever i forkant av et tilsynsbesøk. Det er også uklarhet om hva som er kravene til dokumentasjon. KS kan ikke se at departementene har vurdert kostnadene med de foreslåtte tilsynshjemlene knyttet til tidsbruk og uklarhet om hva som kreves av dokumentasjon. De foreslåtte pliktene medfører behov for mer dokumentasjon om hva man har snakket om og hvem man har hatt kontakt med for å dokumentere at man har samarbeidet, som må legges fram for tilsynsmyndighetene.

Dersom man etter noe tid, og etter en risiko- og vesentlighetsvurdering skulle mene kommunene ikke ivaretar de nye pliktene, kan det være aktuelt å gjennomføre en kost- og nytteanalyse av statlig tilsyn som virkemiddel for regeletterlevelse.