

# Samarbeid til barn og unges beste



*Illustrasjon av Christian, 9 år*

Rapport utarbeidet av arbeidsgruppe med mandat fra 0-24 samarbeidet med utgangspunkt i tiltak B fra oppdragsbrev 16-15 *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24*

## Innhold

Sammendrag .....	4
1 Innledning.....	6
1.1 Barn og unge med behov for hjelp til å mestre eget liv .....	6
1.2 Bakgrunnen for 0-24 samarbeidet .....	6
1.3 Arbeidsgruppens mandat .....	7
1.4 Arbeidsgruppens forståelse av mandatet .....	7
1.5 Virksomheter og tjenester som omfattes av arbeidet .....	9
1.6 Arbeidsgruppen .....	10
1.7 Utsatte barn og unge.....	10
2 Kunnskapsgrunnlaget .....	12
2.1 Kort presentasjon av kunnskapsgrunnlaget arbeidsgruppen har anskaffet og benyttet.....	13
2.1.1 Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge .....	13
2.1.2 Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner .....	13
2.1.3 Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge.....	13
3 Presentasjon av kunnskapsgrunnlaget.....	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Resultatene av rapportene vi har innhentet .....	15
3.2.1 Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge .....	15
3.2.2 Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring. Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner, PROBA Rapport 2017-01.....	18
3.2.3 Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge, Ipsos 2018.....	20
3.2.4 Kort presentasjon av andre kunnskapskilder .....	28
3.3 Vurdering og sammenfatning av kartleggingen .....	30
4 Redegjørelse for og vurdering av gjeldende rett om samarbeid mellom sektorene .....	32
4.1 Innledning.....	32
4.2 Samarbeid på systemnivå.....	32
4.2.1 Innledning.....	32
4.2.2 Gjennomgang av gjeldende rett i de ulike sektorene .....	33
4.3 Samarbeid på individnivå .....	35
4.3.1 Innledning.....	35
4.3.2 Fange opp/oppmerksomhetsplikt .....	36

4.3.3	Veiledningsplikten .....	37
4.3.4	Samarbeid med formål om å tilby helhetlig og koordinert tilbud.....	38
4.3.5	Oppsummering og vurdering .....	43
4.3.6	Taushetsplikt og grunnlag for å fravike plikten .....	44
4.3.7	Særlig om gjeldende rett om opplysningsplikten (meldeplikt) til barnevernet .....	48
5	Vurdering av behov for og forslag til rettslige virkemidler .....	50
5.1	Innledning.....	50
5.2	Oppnår vi formålet med 0-24 samarbeidet ved å implementere gjeldende rett? .....	50
5.3	Vil tilføyelser og endringer i enkelte særlover bidra til å nå målet med 0-24 samarbeidet? .....	51
5.4	Er det behov for nye regler?.....	52
5.5	Bør eventuelle nye, felles bestemmelser stå i særlovene eller i felles lov eller forskrift? ....	52
5.6	Bør nye bestemmelser om samarbeid gis i lov eller forskrift?.....	53
5.7	Skisse til ny felles lov .....	54
5.7.1	Innledning.....	54
5.7.2	Nødvendige endringer i sektorlovene .....	55
5.7.3	Forslag til innledende bestemmelser i loven.....	55
5.7.4	Regulering av samarbeid på systemnivå .....	56
5.7.5	Regulering av samarbeid på individnivå.....	57
5.7.6	Taushetsplikt og opplysningsplikt (meldeplikt til barnevernet) .....	63
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	66
	Referanseliste.....	67
	Vedlegg 1: Samlet skisse over bestemmelsene som foreslås i ny lov .....	69
	Vedlegg 2, 3 og 4: Se eksterne vedlegg. ....	71

## Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av arbeidsgruppe b sitt arbeid som ledd i 0-24- samarbeidet. Arbeidsgruppen har hatt følgende mandat:

*«Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene.*

*Arbeidsgruppen kan også foreslå endringer i regelverket eller andre tiltak på bakgrunn av kartleggingen.»*

Rapporten er utarbeidet av jurister fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (leder av arbeidsgruppen), Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Helsedirektoratet.

For å kunne løse oppdraget har arbeidsgruppen benyttet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og brukerkunnskap. I tillegg til eksisterende, tilgjengelig kunnskap har vi anskaffet særlig tilpasset kunnskap gjennom tre rapporter fra Proba, Ipsos og RKBU Nord. Vi har også gjennomgått gjeldende rett innenfor sektorene som 0-24 samarbeidet omfatter, med hovedvekt på gjeldende rett om samarbeid.

Kartleggingen viser at ikke alle barn og unge får rett hjelp i rett tid, og at ikke alle barn og unge får et helhetlig og koordinert tilbud ved behov. Kartleggingen viser videre at en viktig årsak til dette skyldes manglende samarbeid mellom velferdssektorene. Det samarbeides på tvers av sektorer, både på individ- og systemnivå, men ikke i tilstrekkelig grad og med tilstrekkelig kvalitet. Det viser seg at regelverket er en viktig faktor som påvirker samarbeid. Arbeidsgruppens vurdering er at kunnskapsgrunnlaget viser at dagens regelverk ikke er tilstrekkelig eller ikke virker etter sin hensikt. Kartleggingen viser også at klare rolle- og ansvarsforhold gir et godt grunnlag for tverrsektorielt samarbeid. Godt samarbeid mellom sektorene kan også bidra til å avklare roller og ansvar.

Slik arbeidsgruppen vurderer det er dagens regelverk om roller, ansvar og samarbeid ikke godt nok implementert. Ytterligere implementeringstiltak av gjeldende rett er ikke tilstrekkelig, for å nå målet om at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid, og et helhetlig og koordinert tilbud ved behov. Gjennomgangen av gjeldende rett viser også at ikke alle særlovene inneholder bestemmelser om plikt til å samarbeide med andre sektorer. Der det er regulert, er pliktene ulikt utformet, har ulikt innhold og det varierer hvem det skal samarbeides med. Selv om dagens regelverk hadde vært tilstrekkelig implementert mener vi man fortsatt ikke ville ha nådd målene for 0-24 samarbeidet. Frem til eventuelle nye endringer er på plass, mener arbeidsgruppen imidlertid at det er viktig å ha fokus på gode implementeringstiltak.

En måte å "tette hull" i regelverkene på, kan være ved å endre regler i enkelte særlover, slik at lovbestemmelsene speiler hverandre. Arbeidsgruppen mener at målet med 0-24 samarbeidet vanskelig oppnås ved å kun "tette hullene" i lovverket.

For å nå målet med 0-24 samarbeidet mener arbeidsgruppen det er grunnlag for å foreslå at det utformes nye felles, like bestemmelser om samarbeid, enten i særlovgivningen eller i en egen lov eller forskrift.

Vi mener det er gode grunner som taler for at nye bestemmelser om samarbeid på tvers samles i en ny felles lov eller forskrift som gjelder for alle sektorene omfattet av 0-24 samarbeidet. For barn, unge og deres foreldre vil det være lettere å forholde seg til én lov eller forskrift enn til alle sektorlovene når de har behov for et helhetlig og koordinert tilbud. Med én felles lov, mener arbeidsgruppen derfor at barn og unges rettssikkerhet blir bedre ivaretatt. Det vil også være enklere for virksomhetene å finne frem til de andre virksomhetenes samarbeidsplikter, uten å måtte kjenne alle de ulike særlovene.

Arbeidsgruppen mener gode grunner taler for at dersom det skal gis nye bestemmelser, bør disse gis i en felles lov. Her er det igjen barn og unges rettsikkerhet som vi mener er avgjørende for vurderingen.

I rapporten redegjør vi for forslag til nye bestemmelser som vi mener bør inngå i en ny felles lov som vi har kalt «samarbeidsloven». Vi understreker at dette kun er en skisse til hvordan bestemmelser i en eventuelt ny lov kan se ut. Innholdet i bestemmelsene, konsekvenser av bestemmelsene og utformingen av bestemmelsene må utredes ytterligere. Dette innebærer også å se eventuelle bestemmelser opp mot andre relevante lover, herunder de sektorspesifikke lovene, kommuneloven og forvaltningsloven.

Forslagene til bestemmelser i samarbeidsloven bygger på vurderingene av kunnskapsgrunnlaget og redegjørelsen for gjeldende rett. 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.

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. Vi har også forslag til hvordan dette samarbeidet kan koordineres gjennom en samarbeidsenhet.

Arbeidsgruppen vurderer på bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget at terskelen for meldeplikten kan føre til at enkelte barn ikke får den hjelpen de har behov for til rett tid, fordi vilkåret "alvorlig omsorgssvikt" er et strengt krav. Slik vi vurderer det må det stilles spørsmålstegn ved om barn og unges rettsikkerhet er ivaretatt godt nok innenfor gjeldende rett på dette punktet. Vi har kun løftet denne problematikken, men har ikke foreslått konkrete forslag til endringer her. Selv om Stortinget nylig har vurdert spørsmålet uten at terskelen ble senket, anbefaler vi at dette utredes nærmere, av hensyn til barnets beste.

# 1 Innledning

## 1.1 Barn og unge med behov for hjelp til å mestre eget liv

De fleste barn og unge i Norge har det bra. De går på skolen, har en aktiv fritid med familie og venner, har god helse og blir inkludert i samfunnet. For de fleste vil barne- og ungdomsårene legge et godt grunnlag for et aktivt og deltakende voksenliv.

Norge har et godt skole- og velferdstilbud. Tilbudet skal bidra til at alle barn og unge får muligheten til å ha en god oppvekst. Likevel vet vi at ikke alle barn får denne muligheten, og resultatet kan bli at enkelte «faller utenfor». Utfordringer knyttet til blant annet skolegang, rus, levekår og psykisk helse i starten av livet gir økt risiko for utenforskap og følelse av å ikke mestre eget liv.

Forskning viser at det å gjennomføre videregående opplæring gir bedre muligheter til å delta i aktivitet og arbeid som voksen enn om videregående opplæring ikke gjennomføres. Det er derfor viktig at alle barn og unge får den støtten de har behov for, slik at de får en god oppvekst og fullfører videregående opplæring.

Tidlig innsats er viktig. Dersom hjelpebehov oppdages tidlig, og nødvendige tiltak iverksettes, øker sannsynligheten for at tiltakene er virkningsfulle.

Ofta er utfordringene og vanskene som barn og unge har sammensatte, og det er behov for ulike tiltak, gjerne samtidig. Riktig hjelp til riktig tid er avgjørende, og kan bidra til at flere mestrer skolegangen og at utenforskap motvirkes.

0–24 samarbeidet skal avdekke felles utfordringer og fremme felles tiltak og strategier for bedre oppfølging av utsatte barn og unge, foreslå å fjerne hindringer i regelverket, samordne tiltak og virkemidler og gjøre mer av det som virker.

Det er Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som står bak 0-24 samarbeidet.

Utdanningsdirektoratet (Udir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (Audir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Helsedirektoratet (Hdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) deltar i 0-24 samarbeidet på direktoratsnivå. Kunnskapsdepartementet leder og koordinerer arbeidet på departementsnivå.

Visjonen for 0-24 samarbeidet er at alle barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for slik at de kan mestre eget liv.

Formålet med 0-24 samarbeidet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier.

## 1.2 Bakgrunnen for 0-24 samarbeidet

Direktoratene som inngår i 0-24 samarbeidet ferdigstilte i januar 2015 rapporten *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring* som svar på oppdragsbrev 06-14<sup>1</sup> fra

---

<sup>1</sup> Oppdragsbrev 06-14 *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring* fra Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet og tilsvarende oppdragsbrev fra de øvrige involverte fagdepartementene til respektive direktorater.

I oppdraget ble direktoratene blant annet bedt om å komme med faglig anbefalinger om koordinerte innsatser som vil bidra til at flere lykkes i skolen og fullfører videregående opplæring. Rapporten fra januar 2015 fremmer en rekke slike faglige anbefalinger og forslag til videre tiltak.

Rapporten fra januar 2015 ble fulgt opp med et nytt felles oppdragsbrev<sup>2</sup> til direktoratene i mai 2015 der direktoratene ble bedt om å følge opp flere tiltak i tråd med direktoratenes egne anbefalinger.

### 1.3 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppens mandat er utformet med utgangspunkt i tiltak B i oppdragsbrev 16-15. Tiltak B var utformet slik: *«Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget må ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV innenfor dagens regelverk.»*

Tiltak B i oppdragsbrev 16-15, baserer seg på forslag fra regelverksgruppen av 2014, som inngår i rapporten *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*. Regelverksgruppen uttalte blant annet følgende i vedlegg til rapporten *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring*:

*«Samarbeid forutsetter at de ulike lovene for de aktuelle tjenestene og sektorene inneholder nødvendige samarbeidsplikter, og at det ikke er hindringer som gjør det umulig å oppfylle disse pliktene.*

*Et viktig premiss for helhetlig oppfølging og tverrfaglig samarbeid, er at roller og ansvar er tydelig formulert i lov og forskrift, forstått og implementert i sektorene.*

*Oppgaver og ansvar som burde vært løst felles og koordinert er per i dag ikke tilstrekkelig tydeliggjort, og konsekvensen kan bli manglende helhetlig oppfølging.»*

Med utgangspunkt i tiltak B i oppdragsbrev 16-15 ble arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten etablert og gitt følgende mandat av styringsgruppen for 0-24 samarbeidet:

*«Kartlegge hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene.*

*Arbeidsgruppen kan også foreslå endringer i regelverket eller andre tiltak på bakgrunn av kartleggingen.»*

### 1.4 Arbeidsgruppens forståelse av mandatet

Visjonen for og formålet med 0-24 samarbeidet er lagt til grunn for tolkningen av arbeidsgruppens mandat.

Slik arbeidsgruppen forstår det legges det til grunn for 0-24 samarbeidet at samarbeid på tvers av sektorene er en viktig faktor for å bidra til at flere barn og unge skal få den hjelpen de har behov for til rett tid for å mestre eget liv. Arbeidsgruppen tolker mandatet i lys av dette utgangspunktet, og

---

<sup>2</sup> Oppdragsbrev 16-15 *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år* fra Kunnskapsdepartementet

legger hovedvekt på temaet *samarbeid mellom sektorene* som omfattes av 0-24 samarbeidet i løsningen av oppdraget. Vi vil imidlertid peke på at det ofte er store samarbeidsutfordringer også innad i den enkelte sektor, og at disse utfordringene også kan bidra til at barn og unge ikke får rett tjeneste til rett tid og et helhetlig og koordinert tilbud ved behov.

Arbeidsgruppen har fokus på samarbeid både på system- og individnivå. Med samarbeid på systemnivå menes samarbeid på tvers av sektorer uten at samarbeidet gjelder et konkret barn/ungdom. Eksempel på samarbeid på systemnivå er samarbeidsavtaler og samarbeidsmøter. Samarbeid på systemnivå er viktig for å understøtte samarbeid på individnivå. Med samarbeid på individnivå menes samarbeid på tvers av sektorer om et enkelt barn/ungdom.

Arbeidsgruppen avgrensner mot å undersøke og foreslå tiltak knyttet til faglig forsvarlighet og tjenestespesifikk kvalitet *innad* i den enkelte sektor. Det vil si at vi avgrensner mot den enkeltes sektors ansvar for faglig forsvarlig tilbud. Vi vil imidlertid understreke at arbeid med å sikre faglig forsvarlig tilbud innenfor den enkelte sektor er meget viktig. Dersom tilbudet innen den enkelte sektor ikke er godt nok og faglig forsvarlig, vil samarbeid på tvers av sektorer ikke være tilstrekkelig til å løse barnet/ungdommens behov for hjelp.

Mandatet omfatter kartlegging av hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves. Vi legger til grunn at roller og ansvar er overlappende begreper, og i arbeidet har vi derfor ikke skilt mellom begrepene. Vi bruker i all hovedsak begrepet ansvar, og da i betydningen sektoransvar. Som det fremgår over har arbeidsgruppen valgt å legge hovedvekt på temaet samarbeid med støtte i hovedformålet med 0-24 samarbeidet.

Vi tolker mandatet slik at arbeidsgruppen også skal ha fokus på sektorenes ansvar for å fange opp hjelpebehov hos barn og unge og veilede barnet/ungdommen til rett sektor ved behov, slik at rett tjeneste og hjelp kan gis til rett tid. Herunder ligger også ansvaret for å ivareta opplysningsplikten (meldeplikten til barnevernet). Vi legger altså til grunn at ansvar for å fange opp, veilede til rett sektor og ivareta opplysningsplikten er samarbeid. Ansvaret knyttet til denne formen for samarbeid mener vi er viktig for å styrke arbeidet med tidlig innsats.

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen kartlegge hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves. Vi forstår mandatet slik at vi skal undersøke praksis, og resultater av praksis, gitt dagens rettslige rammer for sektoransvar og samarbeid. Videre oppfatter vi mandatet slik at det også omfatter å undersøke om gjeldende rett «virker» etter lovgivers intensjon. Vi vil imidlertid understreke at vi ikke har foretatt konkrete vurderinger av om virksomheter følger loven eller ikke. Denne oppgaven er lagt til tilsynsmyndighetene og domstolen.

Vi vil understreke at vi tolker mandatet i lys av at vi er en *regelverksgruppe* bestående av jurister, og at vi følgelig skal ha fokus på rettslige virkemidler som verktøy for å nå målene med 0-24 samarbeidet. Rettslige virkemidler er imidlertid bare ett av flere nødvendige virkemidler for å nå målet med 0-24 samarbeidet, og vi vil understreke at rettslige virkemidler alene ikke er tilstrekkelig for å oppnå ønsket effekt. Gruppens forslag til rettslige virkemidler må derfor suppleres med andre virkemidler, som for eksempel økonomiske virkemidler og virkemidler som bidrar til tilstrekkelig kompetanse.



Med rettslige virkemidler forstår vi alt fra implementering av gjeldende og nytt regelverk (informasjon/opplæring og presisering av gjeldende rett/nytt regelverk (rundskriv, veiledere mv) til endringer i regelverket (endringer/tilføyelser i lov og forskrift og ev. nye lover og forskrifter.)

Arbeidsgruppen legger til grunn at det i mandatet legges opp til at oppdraget omfatter sektorene som deltar i 0-24 samarbeidet, og at alle nivåer innen sektorene omfattes. Det vil si kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, og privat virksomhet der disse løser oppgaver som faller inn under sektorene som omfattes.

For å kartlegge hvordan regelverket forstås og etterleves og foreslå rettslige virkemidler må arbeidsgruppen ha oversikt over gjeldende rett på området. Arbeidsgruppen tolker derfor mandatet slik at redegjørelse og vurdering av gjeldende rett er en del av arbeidsgruppens oppgave.

Arbeidsgruppen forståelse av mandatet kan sammenfattes slik:

- Redegjøre for gjeldende rett om roller, ansvar og samarbeid innenfor sektorene som 0-24 samarbeidet omfatter, med hovedvekt på redegjørelse for gjeldende rett om samarbeid.
- Kartlegge/undersøke hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves.
- På bakgrunn av gjennomgangen av gjeldende rett og kartleggingen av hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves, vurdere behov for rettslige virkemidler for å nå målet med 0-24 samarbeidet, og ev. foreslå rettslige virkemidler.

Arbeidsgruppen har lagt utredningsinstruksen til grunn så langt det har latt seg gjøre. Vi har forholdt oss til de seks minimumskrav til utredning i form av seks spørsmål som skal besvares i alle utredninger.

## 1.5 Virksomheter og tjenester som omfattes av arbeidet

På bakgrunn av mandatet legger arbeidsgruppen til grunn at følgende virksomheter og tjenester omfattes av arbeidet. Dette er både statlig(S), fylkeskommunal (FK), kommunal (K) virksomhet, samt privat virksomhet (P) som utfører tjenester/oppgaver på vegne av sektorene omfattet av dette arbeidet.

### Utdanningssektoren

- Kommunal barnehage, K
- Privat barnehage, P
- Offentlig grunnskole, K
- Offentlig videregående opplæring, FK
- Frittstående skoler, P
- PP-tjenesten, K, FK
- Oppfølgingstjenesten, FK

### Arbeid og velferdssektoren

- NAV-kontor, S, K

- NAV hjelpemiddelsentral, S

### **Barnevern, familievern og krisesentrene**

- Kommunal barneverntjenesten, K
- Statlig barnevern, S
- Barnevernsinstitusjoner, S, K, P
- Familievernkontor, S, P
- Krisesentrene, K

### **Helsesektoren**

- Den kommunale helse- og omsorgstjenesten, med blant annet
  - Helsestasjons- og skolehelsetjeneste, K
  - Fastlege, K
  - Psykolog/psykisk helsetjeneste i kommunen, K
  - Kommunal rusomsorg, K
- Spesialisthelsetjenesten, med blant annet
  - Psykisk helsevern for barn og unge (BUP), S
  - Distriktpsykiatrisk senter (DPS), S
  - Sykehus og andre helseinstitusjoner, S
- Den fylkeskommunale, offentlige tannhelsetjenesten, FK

### **Særordninger innenfor integreringsfeltet**

- Flyktningkonsulentene/programrådgiverne i kommunen, K
- Minoritetsrådgiverne ved utvalgte skoler, S

## **1.6 Arbeidsgruppen**

Arbeidsgruppen består i utgangspunktet av én jurist fra hvert av de fem direktoratene. Bufdir er representert med to jurister, hvorav en leder arbeidsgruppen. I forbindelse med anskaffelser av kunnskapsgrunnlag har arbeidsgruppen tidvis vært utvidet med medarbeidere fra Bufdir med kompetanse på forsknings- og utredningsanskaffelser. Det har underveis vært en del endringer i sammensetningen av arbeidsgruppen.

## **1.7 Utsatte barn og unge**

Barn og unge i alderen 0-24 år er en svært sammensatt gruppe.

Enkelte barn er født med nedsatt funksjonsevne, og vil som følge av det trenge eventuell individuell oppfølging i barne- og ungdomsårene. Samarbeid mellom sektorene vil ofte være nødvendig for de fleste barn med medfødt nedsatt funksjonsevne.

Alle barn og unge, uavhengig av medfødt nedsatt funksjonsevne, kan oppleve ulike utfordringer. Avhengig av utfordringene må nødvendige tiltak iverksettes for at barn og unge skal få den hjelpen de har behov for.

Barn og unge som har behov for hjelp eller støtte kan blant annet omfatte barn og unge som

- har minoritetsbakgrunn
- svake norskkunnskaper
- får oppfølging av barnevernet

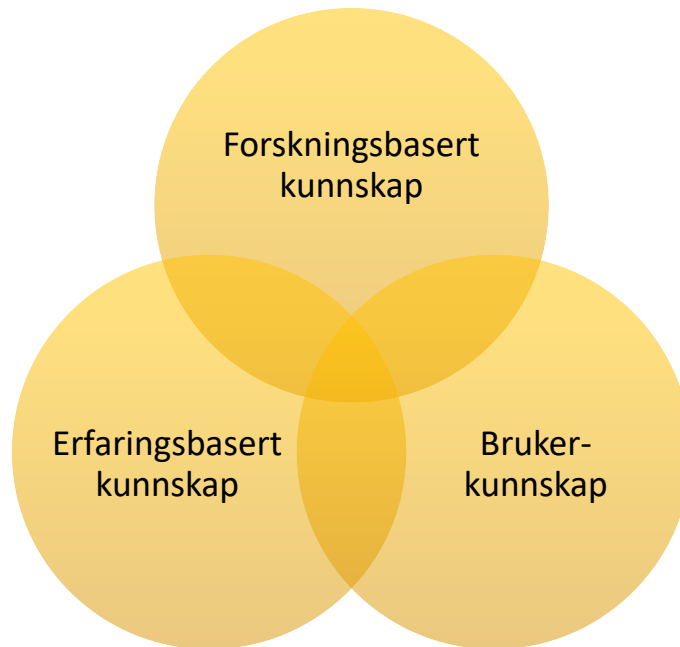
- har helsemessige utfordringer, både fysiske og psykiske
- fra lavinntektsfamilier
- mottar spesialundervisning/spesialpedagogisk hjelp
- ikke har et trygt og godt skolemiljø
- er utenfor skole eller arbeid

Barn og unge har ofte behov for hjelp fra flere sektorer samtidig i løpet av oppveksten. Tabellen nedenfor illustrerer dette.

Aktør	Første leveår	Barnehage-alder	Barn i opplæringspliktig alder	Ungdom i videregående opplæring	Ungdom frafalt videregående opplæring	Opplæring spesielt organisert for voksne
Barnehage		x				
Grunnskole			x			x
Videregående opplæring				x		x
PP-tjenesten	x	x	x	x		x
Oppfølgingstjenesten					x	
Minoritetsrådgivere			x	x		
Flyktningkonsulent/ programrådgiver				x		x
Helsestasjon	x	x	x	x	x	x
Skolehelsetjenesten			x	x		
Fastlege	x	x	x	x	x	x
Tannlege		x	x	x	x	x
BUP	x	x	x	x	x	
DPS						x
Sykehus og andre helseinstitusjoner	x	x	x	x	x	x
NAV-kontor	x	x	x	x	x	x
NAV Hjelpemiddelsentralen	x	x	x	x	x	x
Barneverntjenesten i kommunen	x	x	x	x	x	
Statlig barnevern, Bufetat	x	x	x	x	x	
Familievernkontor Bufetat	x	x	x	x	x	

## 2 Kunnskapsgrunnlaget

For å kunne løse oppdraget om å kartlegge *hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves* har vi benyttet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og brukerkunnskap.



Forskningsbasert kunnskap omfatter mer enn det som kan bevises, og forskningsbasert kunnskap kan genereres gjennom ulike metodiske tilnærminger og perspektiver; både med kvantitative og kvalitative metoder.

Med brukerkunnskap forstås barn, unge og deres foreldres egen beskrivelse av erfaringer, utfordringer og løsninger.

Med erfaringsbasert kunnskap menes kunnskap som erverves i praksis.

I tillegg til eksisterende, tilgjengelig kunnskap har vi anskaffet særlig tilpasset kunnskap.

Rapporter som arbeidsgruppen har fått utarbeidet for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag er:

- *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge.* Krane, L., Makarova, A. og Brøndbo, P. H. (2017) Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord), Universitetet i Tromsø.
- *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring. Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner.* Proba rapport 2017-01.
- *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge.* Ipsos-rapport (2018).

I tillegg til kunnskapsgrunnlaget arbeidsgruppen har anskaffet har vi som nevnt benyttet annet tilgjengelig og relevant materiale. Tre av disse rapportene omtales kort i dette dokumentet. Det øvrige materialet har også vært viktig for oss, men fremgår kun av litteraturlisten.

- NOU 2017: 12, *Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*
- Landsomfattende tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatt barn (2008)
- Stina-rapporten

## **2.1 Kort presentasjon av kunnskapsgrunnlaget arbeidsgruppen har anskaffet og benyttet**

### **2.1.1 Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge**

Rapport fra Universitetet i Tromsø, RKBU Nord i 2017, ved Line Krane, Anastasia Makarova og Per Håkan Brøndbo.

Denne kunnskapssammenstillingen adresserer to problemstillinger; Hvilke faktorer påvirker samhandling mellom de ulike sektorene om utsatte barn og unge? Er regelverket, eller forståelsen av regelverket, en faktor som påvirker samhandling? Rapporten er utarbeidet primært på grunnlag av forskningsbasert kunnskap, men trekker også inn evalueringsrapporter og tilsynsrapporter som omhandler samhandling i en norsk kontekst. I arbeidet med kunnskapssammenstillingen ble følgende temaer identifisert: tverrsektoriell samhandling, velfungerende samhandling, ikke velfungerende samhandling, regelverk og brukermedvirkning.

### **2.1.2 Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner**

Rapport fra Proba samfunnsanalyse 2017

Arbeidsgruppen avholdt sammen med to andre arbeidsgrupper i 0-24-samarbeidet en workshop 22. april 2017 hvor relevante brukerorganisasjoner var invitert. Proba samfunnsanalyse fikk oppdraget med å dokumentere denne workshopen. Workshopen bestod av gruppediskusjoner, og temaene var samarbeid mellom sektorene, rett tiltak, støtte og hjelp til rett tid, tilgjengelighet i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, brukermedvirkning og selvbestemmelse og medbestemmelse.

### **2.1.3 Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge**

Rapport fra Ipsos, januar 2018 ved Lene Rathe, Sara Thorvik Andersson og Jørgen Holbæk-Hanssen.

Ipsos har på oppdrag arbeidsgruppen gjennomført en bred kartlegging av tverrsektoriell samhandling om utsatte barn og unge. Rapporten fra Ipsos er utarbeidet for å styrke arbeidsgruppens kunnskapsgrunnlag med innspill fra de ulike tjenestene.

Kartleggingen omfatter sektorenes forståelse og etterlevelse av gjeldende regelverk om samarbeid, inkludert hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene.

Rapporten fra Ipsos bygger på data fra en spørreundersøkelse gjennomført blant ledere i tjenester innen helsesektoren, utdanningssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen og barne- og familievernsektoren, samt fastleger. Spørreskjemaet ble pilotert i alle målgrupper og med en minoritetsrådgiver. Datainnsamlingen ble utført høsten 2017. Totalt responderte 911 av de spurte i tjenestene og 224 av fastlegene. Den samlede svarprosenten for alle tjenestene er 33 % svar.

Problemstillingene om tverrsektoriell samhandling er undersøkt både på individnivå og systemnivå. Undersøkelsen dekker temaer som eksisterende samarbeid, behov for samarbeid, kunnskap om andre sektorer og betydning av organisering i tillegg til hvilke forhold som hemmer og fremmer tverrsektoriell samhandling.

## 3 Presentasjon av kunnskapsgrunnlaget

### 3.1 Innledning

Arbeidsgruppen har etterstrebet å benytte et bredt kunnskapsgrunnlag for å svare ut mandatet om å kartlegge hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves.

Kunnskapsgrunnlagene som er benyttet har ulik «vinkling» avhengig av blant annet metode og informanter som er benyttet. Slik vi vurderer det er det blir bildet mer komplett først når kunnskapsgrunnlagene (se figur i punkt 2) sees i sammenheng. For eksempel må selvrappoteringen fra ledere i Ipsos-rapporten sees opp mot brukerkunnskapen og forsknings- og utredningskunnskap som blant annet fremgår av rapportene fra Proba og RKBU Nord. I tillegg gir tilsynsrapporter et viktig bidrag for å justere bildet.

I det følgende vil vi redegjøre for kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for arbeidsgruppens arbeid. Kunnskapsgrunnlagene er ulike i den forstand at de mer eller mindre grad er kartlegginger av hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves. Ipsos-rapporten er i seg selv en selvstendig kartlegging av hvordan ledere opplever ulike sider av samarbeid mellom sektoren, mens det øvrige kunnskapsgrunnlaget gir kunnskap om brukererfaringer, resultater og konsekvenser av samarbeid og mangel på samarbeid.

Til slutt i dette punktet redegjøres det for arbeidsgruppens samlede vurdering av kunnskapsgrunnlaget.

### 3.2 Resultatene av rapportene vi har innhentet

#### 3.2.1 Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge

Nedenfor gis et lite utdrag av rapporten med omtale av eksempler på relevant forskningskunnskap som arbeidsgruppen har lagt til grunn i kartleggingsarbeidet. Deretter gjengis vurderingsdelen fra kunnskapssammenstillingen.

Olsen, Torunn S. og Jentoft, Nina (2013). En vanskelig start. Om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uførhet. FoU-rapport 6/2013, Agderforskning.

Veksten i unge som ikke mestrer skolen, samt veksten i unge uførepensjonister er utgangspunktet for forskningsrapporten. Fokus i denne rapporten er hvordan man bedre kan forebygge og intervensjon tidlig slik at færre unge mennesker blir uføremottakere. Målet er å skaffe kunnskap som kan bidra til å snu utviklingen og at flere mestrer skolen og færre blir unge uførepensjonister. Temaet er nært knyttet til det Regjeringen har definert som en av de viktigste velferdspolitiske satsingsområdene i sitt strategidokument Fellesskap-trygghet-utjevning fra 2009: forebyggende innsats overfor barn og unge. Data i denne studien kommer fra intervjuer med skoleansatte, skolehelsetjenesten, NAV og barnevernstjenesten i ti kommuner i fire fylker. Prosjektet har vært opptatt av å identifisere og hjelpe risikoutsatte på individ- og systemnivå. Studien viser at det er problematisk å vite hvordan man skal reagere i saker med sammensatt problematikk og for hjelpeapparatet kan det være

utfordrende når foreldrene ikke ønsker å samarbeide. Studien rapporterte på underrapportering, mangel på opplæring, kunnskap om hverandre og forståelse av hvordan andre jobber, mangel på informasjonsflyt og tverretatlig samarbeid og ikke minst ulikt syn på taushetsplikten som hindrer samarbeid.

### Kristiansen, Inger-Hege og Anna Skårberg (2010): Sluttevaluering av utviklingsarbeidet. Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser (NOVA rapport 14:2010)

Rapporten er en sluttevaluering av utviklingsarbeidet «Utsatte unge 17–23 år i overgangsfaser», initiert og finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet, med målsetting å iverksette tiltak og styrke tverrfaglig samarbeid rundt utsatte unge for å hjelpe dem over til et selvstendig voksenliv.

Det ble igangsatte nye samarbeidsformer i samtlige deltakende kommuner og det ble påpekt at samarbeidet av og til kunne bli utfordret av de ulike faggruppenes perspektiver og forventninger.

### Teige, Anne-May og Marianne Hedlund (2016): Utfordringer ved helsesøsterrollen i tverrfaglig samarbeid. Sykepleien Forskning 2016:1, vol.11.

Artikkelen utforsker erfaringer med tverrfaglig samarbeid mellom helsesøstre og barnehagelærere om fireårskonsultasjon i barnehage. Hensikten er å systematisk og deskriptivt utforske hvilke erfaringer tverrfaglig samarbeid kan gi for helsesøsterprofesjonen når fireårskonsultasjonen flyttes til en fremmed kontekst for helsesøstrene. Dette er en kvalitativ, deskriptiv studie basert på et strategisk utvalg av seks helsesøsterinformanter med erfaring fra tverrfaglig samarbeid.

Analysene viser at tre temaer beskriver helsesøstrenes erfaringer: 1) Styrket helsesøsterrolle var knyttet til praktisk tilrettelegging og hvordan helsesøsterens rolleidentitet ble forsterket i det tverrfaglige samarbeidet. 2) Utfordrende tverrfaglig samarbeid handlet om hvordan helsesøstrene tok definisjonsmakt over barnehagelærerne i det tverrfaglige arbeidet. 3) Potensial for tjenesteutvikling handlet om hvordan helsesøstrene opplevde kommunikasjon om positive faglige gevinster fra det tverrfaglige samarbeidet som vanskelig. Konklusjonen er at helsesøsterprofesjonen kan ha stort faglig potensial, dersom de realiserer likeverdige premisser og anerkjenner andre profesjoner som likeverdige.

### Breimo, J. P., Sandvin, J. T. og Thommesen, H. (2015): Trøblete overganger i et aldersdelt hjelpeapparat. Tidsskriftet Norges barnevern 2015:1

I denne artikkelen blir det tatt opp hvordan unge voksne, som gjennom deler av sin oppvekst har vært under barnevernets omsorg, erfarer sin overgang til voksenlivet, samt tjenesteyteres erfaringer med denne overgangen. Fokuset er de systemmessige hindringer som lager vanskeligheter i overgangen mellom barndom og voksenliv. Spesielt er det overgangen mellom barnevern og NAV som er vanskelig, men også mangel på kommunikasjon mellom det man gjerne kaller hjemkommune og bostedskommune. Det konkluderes med at systemene mangler gode rutiner og regelverk som kan sikre en god overgang for disse unge voksne mellom barndom og selvstendig voksenliv.

### Kinge, Emilie (2012): Tverrfaglig samarbeid omkring barn. En kilde til styrke og håp? Gyldendal akademisk 2012.

Etter en innledning der nøkkelbegrepene er diskutert, gir Kinge i kapitler 3-6 konkrete eksempler på (mangel av) samhandling mellom forskjellige aktører. Boken er av kvalitativ art og bygger på dialoger med involverte parter i konkrete saker.



Kjellevoll, Alice (2014): Individuell plan i helse- og omsorgstjenesten – behov for endringer og ansvarliggjøring? Tidsskrift for erstatningsrett 2015.

Artikkelen omhandler den rettslige reguleringen av individuell plan. Pasienter/brukere som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har krav på å få utarbeidet individuell plan. Både helseforetak og kommuner har en tilsvarende plikt til å bidra til å utarbeide disse planene.

Hovedmålsettingen med individuell plan er et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Forfatteren hevder at det ikke er tilstrekkelige rettslige garantier for å sikre at vedtak om tildeling følges opp av den offentlige forvaltningen.

#### Vurderingsdelen av rapporten:

I rapporten fra RKBU konkluder forfatterne:

«I rapporten ble det identifisert fem hovedområder: tverrsektoriell samhandling, velfungerende samarbeid, ikke-velfungerende samarbeid, regelverk og brukermedvirkning. Flere faktorer går igjen i litteraturen og ser ut til å påvirke samhandling på ulike måter. Faktorene som ble identifisert til å vesentlig påvirke samhandling mellom de ulike sektorene om utsatte barn og unge er: økonomi (bedre økonomi fremmer samarbeid), ledelse (viktig med forankring hos ledelsen og ledelsen som oppfordrer til samarbeid), kunnskap om hverandres ansvarsområder og funksjoner (økt kunnskap fører til mer vellykket samarbeid), grad av kontinuitet (sviktende kontinuitet kan føre til manglende oppfølging og frustrasjon hos brukere), interne rutiner og grad av koordinering (koordinatorrollen synes å være avgjørende samtidig som det ofte, grunnet manglende ressurser, er en motvilje mot å påta seg denne rollen.

Regelverket ser ut til å påvirke samhandlingen i noen grad. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om det er regelverket i seg selv eller forståelsen av regelverket som gjør samarbeidet vanskelig. Det kan fremstå som at det finnes en bredere forståelse og kunnskap om taushetsplikten i de ulike sektorene. Forståelsen for, og kunnskapen om, at det også finnes opplysningsplikt og varslingsplikt fremstår generelt å stå noe svakere.

Mange kunnskapsoversikter og rapporter konkluderer med at det er lite tilgjengelig forskningsbasert informasjon om omfanget av samhandling, samhandlingsvansker og konsekvensene av dette. Det blir også etterlyst samlede og systematiske oversikter over hva slags type innsatser som gir best effekter. Også forskning om forekomst av ulike type vansker og problemområder og dermed behov for forebyggende innsatser etterlyses.

Til tross for at det etterlyses mer forskning, foreligger det en god del prosjekter og evalueringsstudier. Fellesnevneren for disse er at de fremstår som relativt små og designet uten ambisjon om å bidra til generell kunnskapsøkning utover evaluering av eget prosjekt. Nordisk Ministerråd (2012) etterlyser i sin rapport Om inkludering av utsatte ungdommer mer forskning – gjerne komparativ – om resultater og effekter av ulike programmer og innsatser. De konkluderer med at det kan synes å være et potensial i å evaluere prosjekter mer systematisk, og å samle, systematisere og formidle erfaringene og kunnskapene. Videre foreslår de at det etableres en nordisk «erfaringsbank» for slike «god praksis- og forsøksprosjekter». Det er potensiale for å samarbeide mer og lære mer av hverandre i Norden.

Konklusjon fra Nordisk Ministerråd, at det kan synes være et potensial i å evaluere prosjekter mer systematisk og å samle, systematisere og formidle erfaringene og kunnskapene, gjelder ikke bare for inkludering av utsatte ungdommer i utdanning og arbeid, men også for å øke kunnskapen om hvilke faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge.»

### 3.2.2 Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring. Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner, PROBA Rapport 2017-01

Nedenfor gjengis et utdrag av rapporten om hva brukerne mente om samarbeidet mellom sektorer for at barn og unge skal få rett tjeneste til rett tid. Deretter sammenfattes brukerkunnskapen.

#### Barrierer mellom sektorer:

"De sjekker bare sine ting, så sendes det videre til neste sted som skal ta sine runder og så neste sine runder" og "bruker møter en vegg og må til en ny dør og en ny dør, også sees det ikke i sammenheng", sier ungdom og foreldrerepresentanter om sine erfaringer fra hvordan samarbeid mellom sektorene fungerer.

#### Ingen tar helhetlig ansvar:

Flere sier også at det er lite samarbeid mellom helse og utdanningssektoren. En sier at "du kan ha samarbeidsmøter, men ingen tar lederrollen" og en annen sier at "å få hjelp krever ressurssterke foreldre, systemet tilbyr ikke en ansvarsperson. De skyver problemene videre".

#### Tjenester har lite kjennskap til hverandre:

Det burde være mer kunnskap i tjenestene om hvor hjelp finnes og hva det innebærer: "Helsepersonell vet ikke hva som finnes! Det burde finnes en oversikt over tilbud!", sier en av ungdommene. Andre sier at "brukerne vet ikke hvem som hjelper med hva, så det må tjenestene vite" og at "etatene bør vite om hverandre, sånn er det ikke i dag".

#### Behov for bedre samarbeidsstrukturer

"Jeg opplevde mobbing og ble henvist til helsesøster [...] Du får en som lytter, men det kom aldri et grep fra helsesøster om at hun måtte ta dette videre", forteller en av ungdommene. Flere sier at det er behov for bedre rutiner for oppfølging av unge som sliter, blant annet for hva "lærer gjør når de får kjennskap til at en elev har psykiske helseutfordringer. Også i forhold til etter innleggelse og selvmordsforsøk [...]"

#### Samarbeid gjennom bruk av individuell plan:

En god del av ungdommene kjenner ikke til hva individuell plan (IP) er, og har ikke erfaring med den. De som kjenner til IP sier at den er bra, men flere mener den ikke virker etter intensjonen: "Individuell plan sier ikke nok, det er bare en sjekklister som gir god samvittighet, da har de gjort noe, liksom". Noen forteller at unge blir presentert med ferdig utfylte planer som de ikke har vært med på å lage selv, fordi det står i loven at det skal være en plan: "I stedet for at man spør de unge selv 'hva er målet, hvordan skal vi komme dit'. Det kan ta lang tid å få etablert en plan. Og det er et problem at arbeidshverdagen til fagpersoner ikke er tilrettelagt for å følge opp planen i praksis, sier en

foreldrerepresentant. Det blir også tatt opp at individuell plan og arbeidsgruppe må være tilgjengelig for alle som har behov for det, "ikke bare de som er så dårlige at de ikke klarer å ta vare på seg selv".

#### Bedre samhandling ved bruk av primærkontakter:

Flere sier det er svært viktig at unge i helsesystemet får en primærkontakt som har det helhetlige ansvaret og sikrer god samhandling av tjenester: "Det er utrolig gode synergieffekter med å ha primærkontakt for barn og unge som har store behov".

#### Samhandlet gjennom en mer fleksibel bruk av taushetsplikten.

"Taushetsplikten kan være til hindring. Det er ikke alltid til barnets beste fordi det går imot samarbeid", sier ungdommene. En sier at "Det blir misforståelser, og ting blir ikke sagt. Man får ikke opp de rette tingene på bordet til å løse problemet". Samtidig er taushetsplikten viktig for ungdoms tillit til systemet, og flere mener utfordringen kan løses ved at ungdommen eller verge/forelder kan skrive under på samtykkeerklæring som fritar fra taushetsplikten: "Ungdom er fullt kompatibel til å si at det er greit å informere om helsetilstand. Prosessen stopper opp når det ikke er åpenhet", sier en.

#### Rett tiltak til rett tid:

Ungdommene mener for mye ansvar blir lagt på barn og ungdom for å finne frem til og be om tiltak de trenger: "Man får hjelp hvis man sier ifra selv eller at foreldre gjør det. Skolen tilbyr ikke alltid hjelp", sier en. Det er også personavhengig hvordan hjelp du får, om du for eksempel har en lærer som følger deg godt opp eller ikke: "Det skjer for ofte at unge som sliter ikke blir fanget opp av systemet og får ikke god nok oppfølging, noe som svekker unges tillit til systemet".

#### **Proba sammenfatter brukerkunnskapen fra workshopen slik:**

- Flere opplever at det er skarpe skiller mellom sektorene, noe som forhindrer helhetlig og tilpasset hjelp, og gjør at barn og unge blir kasteball i systemet.
- Tjenestene kjenner i for liten grad til hverandre, og noen opplever at det blir tilfeldig hvilken hjelp du får ut i fra den enkelte saksbehandlers kompetanse.
- Flere tar opp at tiltak kommer for sent, eller at riktig tiltak kan bli satt opp, men at det ikke er god nok kvalitet og at det ikke blir fulgt opp.
- Brukerne mener tjenestene ikke hører nok på barn og unge. Ofte går kommunikasjon mellom instansene utenom ungdommen selv, og den unge involveres bare mot slutten av møtet eller en sak, og flere opplever at de selv må være pådriverne for å få hjelp.
- Det ble tatt opp at unge må få informasjon om alle muligheter, ikke ledende råd, for at selvbestemmelsen og medbestemmelsen skal være reell.
- Det er behov for kompetanseheving i tjenestene for å sikre at unge får den støtten og hjelpen de trenger, spesielt ble det fremmet behov for økt kompetanse om psykisk helse og mangfold.
- Flere sier det må være mer læring om fysisk og psykisk helse i barnehage og skole. Ved å få mer kunnskap senkes terskelen for å oppsøke hjelp.

- Det kom flere forslag til løsninger for samhandling, blant annet å gjøre flere tjenester tilgjengelige der barna er (f.eks. på skolen), sikre gode lavterskeltilbud, økt bruk av primærkontakt, bedre bemanning i tjenester og sikre tilpasset og tilgjengelig informasjon til unge og foreldre.

### 3.2.3 Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge, Ipsos 2018

Nedenfor gjengir vi rapportens sammendrag og anbefalinger.

Fra sammendraget:

**Tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge er utbredt, og tjenestene opplever egen sektor som mest åpen for dette.** Så godt som alle tjenestene samarbeider med tjenester i andre sektorer på individnivå (98 %), mens 9 av 10 samarbeider på systemnivå om utsatte barn og unge. Det er noe mindre samarbeid på tvers i arbeids- og velferdsforvaltningen (93 %) på individnivå enn i de øvrige sektorene.

Det varierer hvilke tjenester i andre sektorer de ulike tjenestene samarbeider med. Samtidig ser vi at mange samarbeider med spesialisthelsetjenesten, den kommunale barneverntjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Tjenestene samarbeider i betydelig større grad med fastleger på individnivå enn på systemnivå. Dette er i tråd med hva fastlegene selv sier: 99 % av fastlegene samarbeider med tjenester i andre sektorer på individnivå, mens en klart mindre andel (25 %) samarbeider på systemnivå om utsatte barn og unge.

Nesten halvparten mener at det ikke er relevant for egen enhet/avdeling å samhandle med tjenester i andre sektorer som de i dag ikke samarbeider med om utsatte barn og unge. Blant de som mener at dette er relevant, svarer mange familievernkontor, fastlege, NAV-kontor og spesialisthelsetjenesten.

Langt de fleste tjenestene (9 av 10) opplever at det er behov for bedre tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Det er et gjennomgående funn at tjenestene mener egen sektor oftest tar initiativet til samarbeidene om utsatte barn og unge på tvers av sektorer. Ser vi bort fra svar om egen sektor, tar utdanningssektoren og helsesektoren oftest initiativet til samarbeid på individnivå. Alle sektorene, bortsett fra arbeids- og velferdsforvaltningen selv, opplever at arbeids- og velferdsforvaltningen klart sjeldnere tar initiativ til samarbeid enn andre sektorer. Dette er et resultat både på individnivå og systemnivå. Det er også en tydelig overvekt av tjenester som vurderer at egen tjeneste etterlyser bedre samarbeid, men andre sektorer ønsker/prioriterer ikke dette, enn andelen som opplever at andre sektorer etterlyser bedre samarbeid, men egen tjeneste ønsker/prioriterer ikke dette. Vi ser med andre ord en tendens til at tjenestene i større grad opplever egen tjeneste som åpen for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge sammenlignet med tjenester i andre sektorer.

Omtrent 6 av 10 mener det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn. På individnivå mener noe flere innen utdanningssektoren at det er for lite vektlegging av slikt samarbeid, mens litt færre innen helsesektoren mener det er for lite vekt på dette.

Nær sagt alle (98 %) tjenestene er enig i påstanden om at godt samarbeid gir merverdi, som større faglig nettverk og økt kunnskap på systemnivå. Vår vurdering er at en slik positiv grunnholdning utgjør et godt fundament for samarbeid og vilje til samarbeid. Når det gjelder effekter av samarbeidet, opplever nesten 7 av 10 at samarbeidet mellom egen tjeneste og andre sektorer på systemnivå bidrar til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring.

**Samarbeidet kjennetegnes mer av systematikk enn tilfeldighet, men eksisterende ordninger benyttes ikke godt nok.**

Omtrent halvparten av tjenestene mener at kontakten mellom sektorer om utsatte barn og unge er mer preget av systematikk enn tilfeldighet. Samtidig opplever mange at samarbeidene kan forbedres: Majoriteten er enig i at man ikke møtes hyppig nok på tvers av sektorer, både på individnivå og systemnivå. Over 4 av 10 synes ikke kvaliteten i møtene er god nok, og en like stor andel opplever at man ikke benytter eksisterende ordninger for samarbeid godt nok. Sårbarhet knyttet til avhengighet av ildsjeler for godt samarbeid, er relativt utbredt.

I arbeids- og velferdsforvaltningen er det tegn til at kontakten mellom sektorer oppleves som noe mindre preget av systematikk enn for øvrige sektorer. Det er også tegn til at tjenestene innen utdanningssektoren opplever kvaliteten i møtene som bedre enn tjenestene innen barne- og familievernsektoren.

På individnivå er en overvekt (7 av 10) enig i at regelverket i egen sektor er tydelig på hvilke krav som stilles til samarbeid med andre sektorer. De største andelene som er helt enig i dette finner vi i tjenestene innen helsesektoren og barne- og familievernsektoren. På systemnivå er en tilsvarende andel, 7 av 10, enig i at det er behov for bedre kunnskap om regelverket om samarbeid mellom sektorene. En noe mindre andel, 6 av 10, er enig i at det er behov for å styrke regelverket om samarbeid mellom sektorene på systemnivå. Det er en tendens til at noe flere innen helsesektoren og noe færre innen arbeids- og velferdsforvaltningen er enig i behov for å styrke regelverket om samarbeid mellom sektorene på systemnivå. Vi vurderer at tydelighet i regelverket vil kunne ha betydning for forhold som om det blir etablert samarbeid og systematikken i samarbeidet.

**Majoriteten av tjenestene kjenner godt til hverandres tilbud, og tjenestene opplever selv å ha noe bedre kunnskap om og innsikt i andre sektors tjenester enn motsatt.**

Samarbeid om utsatte barn og unge fordrer kunnskap om andre sektors ansvar og tjenestetilbud. Vi undersøker opplevd kjennskap til tjenester for barn og unge blant de som oppgir at de samarbeider på individnivå. Så godt som alle tjenestene opplever at de kjenner godt til tjenester for barn og unge i egen sektor. Dette gjelder i noe mindre grad i arbeids- og velferdsforvaltningen enn øvrige tjenester. Over 8 av 10 kjenner godt til tjenester for barn og unge i andre sektorer. Det gjelder i noe større grad tjenester innen helsesektoren og barne- og familievernsektoren. En noe mindre andel, 6 av 10, opplever at andre sektorer kjenner godt til tjenesten man jobber i. Tjenester innen helsesektoren og utdanningssektoren mener i større grad dette, mens arbeids- og velferdsforvaltningen og tjenester i barne- og familievernsektoren i mindre grad opplever dette. Det er variasjon i hvordan tjenestene i de ulike sektorene tilegner seg kunnskap om andre sektors ansvar og tjenestetilbud til barn og unge på individnivå. For alle sektorene er møter med andre sektorer den mest brukte kanalen til dette. Deretter følger kolleger og/eller møter i egen sektor, uformell kontakt med andre sektorer og dokumenter, rapporter, lovdata og lignende. Det er

betydelig overlapp i kanalene som benyttes til å tilegne seg kunnskap og til å dele kunnskap om egen tjeneste for de ulike sektorene.

Over 9 av 10 tjenester opplever at de samarbeider godt med tjenester i andre sektorer på individnivå. En noe mindre andel, 7 av 10, mener de samarbeider godt med tjenester i andre sektorer om barn og unge med minoritetsbakgrunn. Vi har tidligere sett at omtrent 6 av 10 mener det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn.

Nesten 7 av 10 er enig i påstanden «sett i en større sammenheng bidrar samarbeidet mellom min tjeneste og andre sektorer til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring» på individnivå. Dette er tilsvarende som på systemnivå. En større andel innen utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen svarer at samarbeidet mellom egen tjeneste og andre sektorer bidrar til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring. Dette handler om effekter av samarbeidet for barn og unge, og er trolig lettere for ledere i utdanningssektoren å vurdere på grunn av særlig nærhet til opplæringen.

### **Det er godt tilrettelagt for samarbeid mellom sektorer på egen arbeidsplass, noe som ofte er forankret i ledelsen**

Nesten 9 av 10 tjenester opplever at det er godt tilrettelagt for godt samarbeid mellom sektorer på egen arbeidsplass på systemnivå. Blant tjenestene som svarer at det er tilrettelagt for godt samarbeid mellom sektorer, svarer 8 av 10 at dette er forankret i ledelsen. Tilrettelegging er også hyppig forankret i overordnede planer, organisatorisk struktur og avtaler.

Ved flere spørsmål i undersøkelsen skiller møter seg ut som en mye brukt kanal for kommunikasjon mellom ulike sektorer. Både ved innhenting av kunnskap om andre sektors ansvar og tjenestetilbud om barn og unge og ved informering og deling av kunnskap om egen tjeneste/ sektor i andre sektorer er møter den kanalen flest benytter. Møter er like viktig for alle sektorene når det gjelder samarbeid på tvers.

**Det er relativt stort samsvar på tvers av sektorene når det gjelder hvilke forhold som oppleves som barrierer for god tverrsektoriell samhandling.** Institusjonelle forhold som rammevilkår og regelverk utgjør sammen med manglende kunnskap om andre sektors tjenestetilbud og ansvarsområder de største barrierene. Også manglende vilje til å ta eierskap for samhandlingen er en tydelig begrensning. Utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen oppgir i større grad enn helsesektoren og barne- og familievernsektoren at taushetsplikt er en barriere. Ut fra spørsmålet kan vi ikke si om det er regler om taushetsplikt i egen tjeneste eller andre tjenester som oppfattes som en barriere for samarbeid på tvers. De fire sektorene er også samstemte i hvilke suksessfaktorer som finnes for samarbeid på tvers. Forhold som fremmer god tverrsektoriell samhandling dreier seg om å ha god kunnskap om andre sektors tjenestetilbud, og at det er en vilje til å ta eierskap for samhandlingen.

### **Både myke og harde virkemidler kan bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid**

I lys av funn fra kartleggingen anbefaler Ipsos økt vektlegging av positive effekter for barn og unge av samarbeid. Ipsos vurderer at å løfte frem suksesshistorier knyttet til effekter fra godt samarbeid vil kunne virke positivt og bidra til økt eierskap til samarbeidet. Møter er en helt sentral kanal for tverrsektoriell samhandling, både ved innhenting av kunnskap om andre tjenester og ved informering

om egen tjeneste. Det er et klart potensiale for bedre bruk av møtene for økt kunnskap. Økt kunnskap om hverandres tjenester/sector kan medvirke til å redusere usikkerhet om grenseflater mellom sektorene. Vi ser også at det kan være gunstig at initiativ til samarbeid mellom sektorene spres i større grad enn i dag. Det kan bygge oppunder økt eierskap og dypere forankring av samhandlingen hos flere sektorer. Når det gjelder taushetsplikt ser vi behov for tydeliggjøring av regelverket og mulighetene for å samhandle selv om det foreligger taushetsplikt. I tillegg kan økt bruk av samarbeidsavtaler vurderes. Slike avtaler medvirker til en viss prioritering og systematikk i samhandlingen.

#### Hovedtrekk og anbefalinger for bedre tverrsektoriell samhandling:

I denne delen presenteres hovedtrekk ved samarbeid på tvers av sektorer og hovedfunn ved de ulike sektorenes samarbeid. Til slutt, og i lys av funn fra kartleggingen, kommer vi (Ipsos) med anbefalinger til vektlegging av tema og forslag til aktiviteter som kan bidra til bedre tverrsektoriell samhandling.

#### Hovedtrekk ved samarbeid:

Samarbeid om utsatte barn og unge på tvers av sektorer finner sted i stor utstrekning. Omfanget er større på individnivå enn på systemnivå. Vi finner et nokså stort sprik mellom hvilke tjenester den enkelte tjeneste sier den faktisk samarbeider med på henholdsvis individ- og systemnivå. Her tenker vi på tjenester som mange oppgir at de samarbeider med i saker som gjelder enkeltbarn- og unge, men som en langt mindre andel samarbeider med på systemnivå. Dette gjelder i størst grad fastlegene og spesialisthelsetjenesten, men det samme mønsteret gjelder også flere av de andre tjenestene. Det forteller oss at samarbeid om enkeltsaker ikke nødvendigvis gjør at man har et utstrakt samarbeid på et mer overordnet nivå.

Tjenestene opplever samarbeidsutfordringer med de samme enkelttjenestene både på individ- og systemnivå. Vi finner også like svar på tvers av individ- og systemnivå når det gjelder tjenester det anses som relevant å samarbeide med i andre sektorer som man i dag ikke samarbeider med. Tilsvarende gjelder ved vurdering av forbedringspotensial i samarbeidet. Samtidig opplever tjenestene i noe større grad at det er behov for bedre samarbeid om utsatte barn og unge mellom sektorer på individnivå enn på systemnivå.

Det er en klar tendens at tjenestene i større grad opplever egen tjeneste som åpen for tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge sammenlignet med tjenester i andre sektorer. Tjenestene opplever gjennomgående at ens egen sektor oftest tar initiativet til samarbeidene på tvers av sektorer. En større andel mener at egen tjeneste etterlyser bedre samarbeid men andre sektorer ønsker/prioriterer ikke dette, enn motsatt. I tillegg opplever tjenestene at de i større grad kjenner godt til tjenester for barn og unge i andre sektorer, enn motsatt. Dette kan peke i retning av at man i større grad ønsker at andre tjenester skal bidra inn i prosjekter egen tjeneste eller sektor har initiert, enn man ønsker å tilby egen tid og kompetanse inn i prosjekter som formelt sett ligger i andre sektorer.

En majoritet mener de samarbeider godt med tjenester i andre sektorer om barn og unge med minoritetsbakgrunn (individnivå). Samtidig mener også en majoritet at det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn. Det gjelder særlig

på systemnivå. Vi leser dette som et udekket behov for økt fokus på utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn.

Nær sagt alle tjenestene mener at godt samarbeid gir merverdi som større faglig nettverk og økt kunnskap på systemnivå. I tillegg ser langt de fleste tjenestene et behov for bedre samarbeid om utsatte barn og unge mellom sektorer. Vi tolker dette som et uttrykk for velvilje til samarbeid og interesse for at samarbeidene skal kunne forbedres. Dette er et godt utgangspunkt for tiltak og aktiviteter som kan bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid.

Vi legger samtidig merke til at omtrent halvparten svarer at det ikke er relevant å samarbeide med tjenester man i dag ikke allerede samarbeider med. Nokså små andeler, rundt 10-15 %, sier det ville vært relevant å samarbeide med tjenester som familievernkontor, fastlege og NAV-kontor. Dette illustrerer at det ikke bare er viktig å tydeliggjøre hvordan man kan eller skal samarbeide gjennom regelverk og systemer, men også hvorfor man bør samarbeide og hva som er gevinstene.

#### Hovedtrekk ved sektorene:

Sett bort fra egen sektor, opplever helsesektoren, barne- og familievernsektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen at utdanningssektoren oftest tar initiativ til samarbeid på tvers (individnivå). Det er tegn til at tjenestene innen utdanningssektoren mener at møter i forbindelse med tverrsektorielle samarbeid er av bedre kvalitet sammenlignet med andre tjenester. Innen utdanningssektoren opplever mange at andre sektorer kjenner godt til tjenesten man jobber i. Flere innen utdanningssektoren mener det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn (individnivå). En større andel innen denne sektoren opplever at samarbeidet mellom egen tjeneste og andre sektorer bidrar til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring. Trolig er det lettere for ledere i utdanningssektoren å vurdere effekten av innsatsen på grunn av særlig nærhet til opplæringen.

Utdanningssektoren, barne- og familievernsektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen opplever at helsesektoren ofte tar initiativ til samarbeid på tvers (individnivå). Dette understrekes av at man innen helsesektoren i mindre grad opplever at andre sektorer etterlyser bedre samarbeid samtidig som egen tjeneste ikke ønsker/prioriterer det (individnivå). Større andeler tjenester i helsesektoren mener at de kjenner godt til tjenester for barn og unge i andre sektorer, og mange opplever at andre sektorer kjenner godt til tjenesten man jobber i. Noe færre innen helsesektoren mener det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn. Helsesektoren er blant enkelte sektorer hvor det er relativt sett større tradisjon for å inngå samarbeidsavtaler mellom tjenester. En større andel innen helsesektoren mener at regelverket i egen sektor er tydelig på hvilke krav som stilles til samarbeid med andre sektorer på individnivå. Samtidig er det en tendens til at noe flere innen helsesektoren ser behov for å styrke regelverket om samarbeid mellom sektorene på systemnivå.

Det er tegn til at tjenestene innen barne- og familievernsektoren opplever møter i forbindelse med tverrsektorielle samarbeid som av mindre god kvalitet enn andre tjenester. Særlig den kommunale barneverntjenesten opplever dette. En større andel innen barne- og familievernsektoren mener at regelverket i egen sektor er tydelig på hvilke krav som stilles til samarbeid med andre sektorer på individnivå. Barne- og familievernsektoren er blant enkelte sektorer hvor det er relativt sett større



tradisjon for å inngå samarbeidsavtaler mellom tjenester. Flere tjenester i barne- og familievernsektoren opplever at de kjenner godt til tjenester for barn og unge i andre sektorer. Samtidig opplever færre at andre sektorer kjenner godt til tjenesten man jobber i. En mindre andel innen barne- og familievernsektoren opplever at samarbeidet mellom egen tjeneste og andre sektorer bidrar til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring.

Det er noe mindre samarbeid på tvers i arbeids- og velferdsforvaltningen på individnivå enn i de andre sektorene. Både innen helsesektoren, utdanningssektoren og barne- og familievernsektoren er det en oppfatning av at arbeids- og velferdsforvaltningen sjeldnere tar initiativ til samarbeid enn andre sektorer. Dette understrekes av at arbeids- og velferdsforvaltningen i litt mindre grad enn de andre sektorene mener at ens egen tjeneste etterlyser bedre samarbeid uten at andre sektorer ønsker/prioriterer dette. Noe færre innen arbeids- og velferdsforvaltningen opplever at det er behov for å styrke regelverket om samarbeid mellom sektorene på systemnivå sammenlignet med de andre sektorene. Samtidig opplever noe flere i arbeids- og velferdsforvaltningen at det tverrsektorielle samarbeidet ofte er tilfeldig. Litt færre i arbeids- og velferdsforvaltningen mener de kjenner godt til tjenester for barn og unge i egen sektor sammenlignet med de andre sektorene. I tillegg opplever færre i arbeids- og velferdsforvaltningen at andre sektorer kjenner godt til tjenesten man jobber i. Samtidig finner vi flere innen arbeids- og velferdsforvaltningen (og utdanningssektoren) som mener at samarbeidet mellom egen tjeneste og andre sektorer bidrar til at barn og unge fullfører videregående opplæring. Opplevelsen av gevinster ved samarbeid står altså relativt sterkt i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Det er relativt stort samsvar på tvers av sektorene når det gjelder hvilke forhold som oppleves som barrierer for god tverrsektoriell samhandling. Institusjonelle forhold som rammevilkår og regelverk utgjør sammen med manglede kunnskap om andre sektors tjenester og ansvarsområder de største barrierene. Også manglende vilje til å ta eierskap for samhandlingen er en tydelig begrensning. Utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen oppgir i større grad enn helsesektoren og barne- og familievernsektoren at taushetsplikt er en barriere. Ut fra spørsmålet kan vi ikke si om det er regler om taushetsplikt i egen tjeneste eller andre tjenester som oppfattes som en barriere for samarbeid på tvers. De fire sektorene er også samstemte i hvilke suksessfaktorer som finnes for samarbeid på tvers. Forhold som fremmer god tverrsektoriell samhandling dreier seg om å ha god kunnskap om andre sektors tjenester, og at det er en vilje til å ta eierskap for samhandlingen.

#### Anbefalinger fra Ipsos-rapporten:

Sektorene har en relativt lik virkelighetsforståelse når det gjelder hva som hemmer og fremmer godt tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Vi har derfor lagt til grunn en helhetlig tilnærming ved våre anbefalinger for bedre samarbeid på tvers. Det vil si at forslagene ikke er rettet mot en spesifikk sektor.

Når det gjelder åpenhet for regelverksendringer, finner vi at 7 av 10 respondenter opplever regelverket i egen sektor som tydelig på hvilke krav som stilles til samarbeid med andre sektorer (individnivå). Samtidig vurderer en tilsvarende stor andel at det er behov for bedre kunnskap om regelverket om samarbeid mellom sektorene (systemnivå). 6 av 10 mener dette regelverket må styrkes (systemnivå). Det peker i retning av at respondentene både har behov for bedre kunnskap om regelverket om samarbeid mellom sektorene og ønsker seg et styrket regelverk på feltet.

Både myke virkemidler, som for eksempel aktiviteter for å øke kunnskapen i sektorene, og harde virkemidler, som regulering av lov og forskrift, kan bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid:

### **Økt vektlegging av positive effekter for barn og unge av samarbeid**

Det er behov for tydeliggjøring av effekter av samarbeid om utsatte barn og unge. De ulike sektorene opplever i varierende utstrekning at samarbeid mellom egen tjeneste og tjenester i andre sektorer bidrar til at flere barn og unge fullfører videregående opplæring. Dette kan skyldes at spørsmålet for enkelte kan bli noe hypotetisk, særlig der man jobber med barn og unge som er et stykke unna videregående skole-alder. Samtidig mener nær sagt alle tjenestene at godt samarbeid gir merverdi som større faglig nettverk og økt kunnskap (systemnivå).

Vi vurderer at å løfte frem suksesshistorier knyttet til effekter fra godt samarbeid vil kunne virke positivt på ansatte i tjenestene. Det gjør samarbeidet nærere og kan gi økt eierskap til samarbeidet. Suksesshistorier vil også kunne virke motiverende på utsatte barn og unge som mottar tiltak og tjenester fra sektorene som inngår i undersøkelsen.

### **Bedre bruk av møter og spredning av initiativ til samarbeid**

Ved en rekke spørsmål i undersøkelsen skiller møter seg ut som en mye brukt kanal for informasjon, kommunikasjon og samarbeid mellom sektorer. Både ved innhenting av kunnskap om andre sektors ansvar og tjenestetilbud og ved informering og deling av kunnskap om egen tjeneste/ sektor i andre sektorer, er møter den kanalen flest benytter (individnivå). Samtidig som møter er mye brukt, opplever majoriteten at man ikke møtes hyppig nok på tvers av sektorer. Respondentene er delt i inntrykket av om kvaliteten i møtene er god nok.

Uklare grenseflater mellom sektorene kan skyldes uklarheter i regelverk. Det kan også skyldes manglende kunnskap om andre sektorer, dvs. at usikkerhet om hva som er egen sektor og andre sektors ansvar og hvilke tilbud og tjenester andre sektorer har, kan stå i veien for godt samarbeid. Det kan igjen bidra til manglende vilje eller evne til å ta eierskap for samhandling.

Møter er allerede en etablert kanal for samarbeid. Bedret kvalitet i møtene og økt bruk der det er hensiktsmessig, vil kunne øke kunnskapen om andre sektors tjenestetilbud. God kunnskap om andre sektors tjenestetilbud er løftet av respondentene som det viktigste suksesskriteriet for godt tverrsektorielt samarbeid.

Vi legger til at å spre initiativ til samarbeid mellom sektorene i større grad enn i dag, vil kunne bidra positivt til eierskap til samarbeid om utsatte barn og unge. Tematikken kan på den måten forankres dypere hos flere sektorer.

### **Tydeliggjøring om taushetsplikt**

Taushetsplikt vurderes av tjenestene som et hinder for samarbeid. Reglene for taushetsplikt og hvilke opplysninger taushetsplikten omfatter, varierer mellom tjenestene som inngår i denne undersøkelsen, avhengig av hvilket lovverk de er underlagt. Taushetsplikten påvirker derfor hvilke opplysninger som kan deles mellom ulike tjenester, og dermed også samhandlingen og samarbeidet mellom dem. Opplysninger og informasjon kan bringes videre enten dersom det formidles anonymt eller dersom man får samtykke fra de involverte. I lys av dette er det ikke overraskende at samtykke

eller ønske om samhandling fra den involverte unge eller foreldre/foresatte er en sentral suksessfaktor for samhandling.

De åpne kommentarene i undersøkelsen forteller oss at det ikke nødvendigvis er regelverket i seg selv som er hinderet, men at regelverket rundt taushetsplikt, meldeplikt og opplysningsplikt kan være komplisert, ikke tilstrekkelig forstått eller lignende, slik at det hindrer samhandling. Også kommentarer om at det oppleves enklere å samarbeide med tjenester som er underlagt samme lovverk som egen tjeneste, vitner om at dette er et reelt hinder.

Samlet sett vurderer vi at funnene fra undersøkelsen på dette området taler for behovet for tydeliggjøring av regelverket og mulighetene for å samhandle selv om det foreligger taushetsplikt.

### **Vurdering av økt bruk av samarbeidsavtaler**

Det er relativt vanlig å inngå egne samarbeidsavtaler på tvers av sektorer om utsatte barn og unge (systemnivå). Det er imidlertid varierende bruk av slike avtaler mellom de forskjellige sektorene.

Samarbeidsavtaler gir et fundament for systematisk samarbeid mellom avtalepartene for at barn og unge skal få et sammenhengende og helhetlig tilbud fra flere tjenester. Dette sørger for en viss prioritering av samarbeid, og kan gjøre samarbeidene mindre sårbare for avhengighet av ildsjeler. Vi finner også at i underkant av halvparten av respondentene mener at det ikke er relevant for egen enhet eller avdeling å samhandle med tjenester i andre sektorer som de i dag ikke samarbeider med om utsatte barn og unge. Dette kan være en potensiell begrensning for relevant samarbeid.

Det er samtidig tegn til at betydningen av samarbeidsavtaler opp mot andre tiltak kan være begrenset.

Møreforskning har undersøkt FoU-prosjektet Trygg oppvekst – helhetlig organisering av tjenester for barn og unge. I evalueringen har de vurdert hva som er typisk for kommuner som gir gode og effektive tjenester for barn og unge. Møreforskning konkluderer med at toppledelsens syn på samhandling og kompetanse i tjenestene er de faktorene som flest mener fremmer en god samhandlingskultur. De fant at formelle samarbeidsavtaler mellom tjenestene var av mindre betydning.

Gevinster ved systematikk i samarbeidet gjennom samarbeidsavtaler må med andre ord vurderes opp mot gevinster av andre tiltak.

Alt i alt vurderer vi at myndighetene har et godt utgangspunkt for å foreslå og presentere endringer for bedre samarbeid på tvers av sektorene: Gjennom kartleggingen finner vi utfordringer som står i veien for godt tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge. Samtidig viser resultatene en utbredt velvilje til samarbeid blant tjenestene, åpenhet for forbedringer og bevissthet rundt suksessfaktorer for bedre samarbeid.

### 3.2.4 Kort presentasjon av andre kunnskapskilder

#### 3.2.4.1 Landsomfattende tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatt barn (2008)

I 2008 gjennomførte landets fylkesmenn og Helsetilsynet i fylkene i fellesskap tilsyn med kommunenes samarbeid om tjenester til utsatte barn. Kommunenes tilrettelegging og oppfølging av samarbeid mellom barnevern-, helse- og sosialtjenester til barn i skolepliktig alder, og til ungdom i alderen 18 – 23 år, ble undersøkt i til sammen 114 kommuner. Det ble funnet brudd på regelverkets krav i 90 av de undersøkte kommunene. I tillegg ble det pekt på forbedringsmuligheter, uten at det ble funnet lovbrudd, i 13 kommuner. Det var altså kun i 11 av 114 kommuner tilsynsmyndigheten ikke fant noe å bemerke.

I tilsynet ble det undersøkt om den enkelte kommune sørger for at hjemmeboende barn, eller barn som bor i fosterhjem i kommunen, og som har behov for to av eller alle de tre tjenestene, får tilstrekkelige tjenester til rett tid og på en samordnet måte.

I tilsynet ble det oppdaget at det en del steder overhodet ikke var lagt vekt på å legge til rette for samarbeid, ved at det verken fantes samarbeidsfora eller opplæringstiltak innrettet for nødvendig samarbeid. Andre steder var det etablert planer og rammer for samarbeidet, men det var ikke fulgt opp om samarbeidet faktisk skjedde. Ledere i mange kommuner etterspurte ikke om tjenestene faktisk gjennomførte planer eller nådde mål for tverrfaglig samarbeid, der dette var nødvendig for å gi riktige og sammenhengende tjenester til barn og unge.

Andre eksempler på at kommuner ikke følger opp samarbeidet om barn og unge, er at det ikke etterspørres om offentlige tjenester melder sin bekymring til barnevernet.

#### 3.2.4.2 Tilsynsrapport – Historien om Stina

På bakgrunn av et knivdrap utført av en ung jente, Stina, ble det åpnet tilsynssak.

I tilsynsrapporten omtales det blant annet hvilke handlingsalternativer som med fordel kunne eller burde vært vurdert, og hva som kunne vært gjort bedre. Det trekkes frem at det er komplisert når fem instanser har ansvar og myndighet på tilgrensende og til dels overlappende områder. Det påpekes at dette kan være en styrke, men også en svakhet. Ingen av aktørene har det fulle bildet. Det fremgår videre i rapporten at "...ansvar på samme områder medfører behov for operasjonalisering og tydeliggjøring av hva som er den enkeltes konkrete ansvar, og denne forståelsen bør nedfelles skriftlig slik at de øvrige aktørene er kjent med dette slik at det kan etterspørres og etterprøves. Mange tilgrensende ansvarsområder medfører også fare for at ingen tar styringen og koordineringsansvaret – at ingen er «kaptein» på laget. Eksempler på områder der flere har et ansvar, er gjennomgang av tvangsprotokoller, som sendes tre steder (Fylkesmannen, barneverntjenesten, Bufetat), individuell plan (kravet ligger i regelverket til både helse- og barneverntjenesten), oppfølging når ungdommen er plassert i institusjon/fosterhjem (barneverntjenesten som «omsorgsperson», Bufetat som ansvarlig for å levere tiltakene, og tiltaket selv)."

I rapporten der Fylkesmannens vurdering av samarbeid omtales fremgår det: "...det imidlertid ikke tydelig hva slags hensikt de ulike samarbeidsmøter har hatt, «hvem sine» møter det har vært eller hvem som faktisk koordinerte saken. Ett og samme møte omtales som et orienteringsmøte,

drøftingsmøte, samarbeidsmøte, eller et møte der beslutninger ble tatt. Det er videre vanskelig å se hvem som faktisk tok beslutningene i møtene og om hva."

Det fremgår av Fylkesmannens rapport at det ikke var opprettet individuell plan i saken, og at det burde vært gjort. Fylkesmannen fremholder følgende begrunnelse for at det burde vært opprettet en individuell plan: «Med et systematisk blikk for de sentrale punktene i individuell plan ville man mest sannsynlig også sikret vurdering av om hun fikk et helhetlig og koordinert og tilbud.

I denne saken savner vi entydig målformulering, og den systematiske oppfølgingen, evalueringen og koordineringen som komplekse saker krever. Den langsiktige planen om å flytte henne til fosterhjem, og hva som skulle til for å nå dette målet burde vært en del av en individuell plan. I forbindelse med de ulike flyttingene burde det vært utarbeidet konkrete planer for hvilke tiltak som skulle iverksettes og i hvilken rekkefølge. Dette også for å evaluere om planene ble iverksatt og var tilstrekkelige. Denne mer detaljerte planmessigheten har manglet selv om de fleste av de mer formelle planene for barneverntjenestene har vært på plass.»

Fylkesmannen kommenterer mangler ved kvaliteten på samarbeidet mellom aktørene slik: «Aktørene samarbeidet, men planlegging, styring, oppfølging og kvalitetssikring (etterkontroll) var for dårlig. Også samarbeidspartnere, ved innleggelse i andre sykehus, etterspurte hennes individuelle plan. Det ble anført at slik ikke fantes. En individuell plan ville for andre aktører raskt kunne gitt et bilde av mål, planer, retning, samarbeidspartnere osv. og det ville gitt større muligheter for å stoppe opp og etterprøve realismen i en plan. Barneverntjenesten skulle utarbeidet en slik plan. De øvrige aktørene (Bufetat, spesialisthelsetjenesten) skulle vært sterkere pådrivere for å få utarbeidet nevnt plan, og samarbeidet om denne.»

Fylkesmannen trekker videre frem ytterligere eksempler på at tjenestetilbudet til Stina var preget av uklare ansvarsforhold og manglende samarbeid. Det refereres i denne sammenheng til et referat fra et samarbeidsmøte slik; «Det har vært og er en diskusjon i forhold til hvem som har hovedansvaret for ivaretagelsen av Stina. Samtlige aktører som arbeider rundt henne er enige i og at det beste tilbudet er innen psykiatrien, at det er der hun burde vært innlagt over lang tid og få behandling». Fylkesmannen skriver videre; «Samtlige aktører innbefatter her også spesialisthelsetjenesten. Konklusjonen står i motsetning til konklusjon i referat fra møtet dagen i forveien der man besluttet «å følge Stina». Stina ønsket å bo i et hjem, subsidiært en institusjon med flere ungdommer. Hun ønsket periodevis selv også innleggelse i psykiatrien. Barneverntjenesten har hovedansvaret for ungdommen, og det er forståelig at de ikke skriver henvisning når de regner med avslag. Men dersom barneverntjenesten virkelig mente at det beste for Stina var innleggelse i spesialisthelsetjenesten, burde de sendt en henvisning for å få muligheten til å realitetsbehandle denne. Vi har også påpekt at spesialisthelsetjenesten her burde ha underbygd argumentene for hvorfor ikke langtidsopphold var aktuelt behandlingstilbud.»

### **3.2.4.3 NOU 2017:12 – Svikt og svik**

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 13. november 2015 et utvalg som fikk i mandat å gjennomgå alvorlige saker der barn og ungdom har vært utsatt for grov vold, seksuelle overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Hensikten var å avdekke hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte det har

forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering av disse sakene. I utredningen legger utvalget frem sine vurderinger av svikt i systemene og anbefalinger for hvordan fremtidige tilfeller kan forebygges og forhindres.

Utvalgets gjennomgang av saker og det øvrige kunnskapsgrunnlaget viser at sviktende samarbeid og samordning mellom tjenestene er årsaken til at det svikter i mange andre situasjoner. I kapittel 8 foreslår utvalget tiltak for å fremme bedre samarbeid og samordning både på et overordnet nivå, og for enkelttjenester.

Utvalget har sett et behov for tiltak som legger til rette for at barnets beste i større grad kartlegges og tillegges behørig vekt i alle handlinger som berører barn. Dette omtales i kapittel 13. Hvis man skal klare å forebygge, avdekke og følge opp barn som har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep eller omsorgssvikt, må alle tjenester ha en sterk bevissthet om sin rolle og sitt ansvar når det gjelder å vektlegge barnets beste som et grunnleggende hensyn. Videre må de ha kunnskap nok til å gi barnets beste-begrepet et innhold, og vite hvilken betydning prinsippet har for utøvelsen av den enkelte sektors arbeidsoppgaver, og for samhandlingen med andre tjenester. De ulike tjenestene må ha kunnskap om hvordan de best kan bruke sine virkemidler for å fremme barnets beste. Utvalget foreslår å gjøre en bred gjennomgang av lover, forskrifter, rundskriv og veiledere for å innarbeide prinsippet om barnets beste uttrykkelig gi veiledning for hvilke momenter som skal tillegges vekt i vurderingen av hva som er til barnets beste presisere hvilken vekt barnets beste skal ha i ulike sammenhenger.

#### Utvalgets anbefaling om individuell plan

Utvalget mener at det er behov for å gjennomgå regelverket for utarbeidelse av individuell plan med sikte på å få økt bruk av dette, da det kan være et godt virkemiddel for å sikre samarbeid også i saker der barn kan være utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

Det er flere forhold som kan virke uklare i dagens regelverk om individuell plan. Blant annet skaper det forvirring at ordlyden i regelverket som regulerer individuell plan for de ulike sektorene er sprikende. Dette gjelder også planens juridiske status og hvor forpliktende planens innhold er overfor tjenestene som deltar i utarbeidelsen. Videre er det få tjenester som er forpliktet til å delta i utarbeidelse av andre sektors individuelle plan, med unntak av skolen som pålegges en slik plikt gjennom opplæringslovens § 15-5. Det kan derfor være utfordrende å forplikte tjenestene til å delta i utarbeidelsen og til å sikre at de følger opp med sine virkemidler og tiltak. Forankringen av individuell plan i flere lovverk kan også føre til at et barn kan ha flere individuelle planer som ikke er koordinert, og der tiltakene kan gå over i hverandre. Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang av lovbestemmelser om individuelle planer i ulike lovverk for å sikre at disse fremmer samordning i tjenestene for barns beste.

### **3.3 Vurdering og sammenfatning av kartleggingen**

Arbeidsgruppens oppdrag har vært å kartlegge hvordan gjeldende regelverk for roller, ansvar og samarbeid forstås og etterleves.

Nedenfor følger arbeidsgruppens vurdering av det samlede kunnskapsgrunnlaget og således arbeidsgruppens sammenfatning av hovedfunnene i kartleggingen.

Kartleggingen viser at ikke alle barn og unge får rett hjelp i rett tid. Når utfordringer oppstår, har barn og unge behov for hjelp raskere enn det som ofte er tilfelle i dag. Det påpekes i flere rapporter at tjenestene har for lite kjennskap til hverandre, hvilket medfører at barn og unge ikke får tilstrekkelig hjelp eller blir "kasteballer" i systemet. Kartleggingen viser også at ikke alle barn og unge får et helhetlig og koordinert tilbud ved behov. Dette gjelder ofte de mest utsatte gruppene av barn og unge, og kan medføre ytterligere marginalisering.

Kartleggingen viser også at en viktig årsak til at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid, og et helhetlig og koordinert tilbud ved behov, skyldes manglende samarbeid mellom velferdssektorene.

Videre viser kartleggingen at det samarbeides på tvers av sektorer, både på individ- og systemnivå, men ikke i tilstrekkelig grad og med tilstrekkelig kvalitet.

Kartleggingen viser at regelverket er en viktig faktor som påvirker samarbeid. Arbeidsgruppens vurdering er at kunnskapsgrunnlaget viser at dagens regelverk ikke er tilstrekkelig eller ikke virker etter sin hensikt.

Kartleggingen viser at det er det er uklarhet knyttet til hvem som har ansvar for hva, både når det gjelder oppgaveansvar og ansvar knyttet til samarbeid. Dette gjelder på tvers av sektor og innad i sektor. Slike gråsoner kan bidra til at barn og unge ikke får de tjenestene de har behov for til rett tid. Gråsoner kan blant annet skyldes uklarheter om grenser for ansvar eller overlappende ansvar. Kartleggingen viser at konsekvensen kan bli ansvarsfraskrivelse, som igjen kan føre til at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid. Kartleggingen viser at klare rolle- og ansvarsforhold gir et godt grunnlag for tverrsektorielt samarbeid. Godt samarbeid mellom sektorene kan også bidra til å avklare roller og ansvar.

## 4 Redegjørelse for og vurdering av gjeldende rett om samarbeid mellom sektorene

### 4.1 Innledning

I det følgende redegjøres det for gjeldende rett om samarbeid både på individ- og systemnivå.

Redegjørelsen omfatter også reglene om taushetsplikt og unntakene fra taushetsplikten med hovedvekt på samtykke og opplysningsplikten (meldeplikten) til barnevernet.

#### **FNs barnekonvensjon som fundament for arbeidsgruppen arbeid**

FNs barnekonvensjon (barnekonvensjonen) er gjort til norsk lov gjennom menneskerettighetsloven, og det følger av menneskerettighetsloven § 3, jf. § 2 at ved motstrid skal konvensjonens bestemmelser gå foran annen norsk lov.

Barnekonvensjonen artikkel 3 punkt 1 står svært sentralt, og arbeidsgruppen har lagt vekt på prinsippet om «barnets beste» som grunnleggende hensyn, særlig ved vurdering av behov for rettslige virkemidler.

Artikkel 3 punkt 1 lyder:

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

Barnekonvensjonen gjelder for barn opptil 18 år, jf. artikkel 1, og prinsippet vil således ikke kunne anvendes som grunnleggende hensyn for unge mellom 18 og 24 år. Vi mener likevel det er gode grunner som taler for at prinsippet bør legges til grunn også for denne aldergruppen.

Det er flere artikler i barnekonvensjonen som er relevant for arbeidsgruppens løsning av oppdraget. Det er imidlertid ingen artikler som særlig regulerer samarbeid mellom sektorer/instanser med ulikt ansvar for å ivareta barns rettigheter etter konvensjonen. Det ligger likevel implisitt i flere artikler at det er en forutsetning for at barns rettigheter knyttet til skole, helse, beskyttelse og sosiale forhold, at ansvarlige for tilbudene samarbeider. Artikkel 24 punkt 1 er et eksempel på dette, ved at det understrekes at "... Partene skal bestrebe seg på å sikre at ingen barn fratras sin rett til adgang til slike helsetjenester." Det samme kravet om tilgjengelighet kan også utledes for de øvrige rettighetene i konvensjonen. For at hjelpen skal være tilgjengelig kreves det at også de sektorene som ikke har ansvar for å yte hjelp er oppmerksomme på barn og unges hjelpebehov og bistår slik at rett hjelp gis i rett tid.

### 4.2 Samarbeid på systemnivå

#### 4.2.1 Innledning

Med samarbeid på systemnivå mener vi samarbeid mellom sektorene uten at samarbeidet er knyttet til et bestemt barn/ungdom.



## 4.2.2 Gjennomgang av gjeldende rett i de ulike sektorene

### Utdanningssektoren

I barnehageloven er det ingen bestemmelser om samarbeid med andre sektorer. I forskrift om rammeplan punkt 2 står det en bestemmelse om at styrer skal sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet. Det er ikke presisert i bestemmelsen om den gjelder på individnivå, systemnivå eller i begge tilfeller.

I opplæringsloven § 15-8 og friskoleloven § 3-6 b er det en bestemmelse som gjelder fra 01.08.2018 om at skolen skal samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. Denne plikten gjelder både på systemnivå og individnivå.

Bestemmelsene regulerer ikke samarbeid med relevante tjenester utenfor kommunen, for eksempel spesialisthelsetjenesten som BUP og statlig barnevern.

### Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Sosialtjenesteloven § 13 er en bestemmelse om samarbeid med andre deler av forvaltningen. Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer som har betydning for at formålet med sosialtjenesteloven oppnås.

NAV-kontoret har etter denne bestemmelsen en plikt til å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt også av andre deler av forvaltningen, samarbeide med andre kommunale, fylkeskommunale og statlige organer og ta opp eventuelle mangler ved tjenester som andre forvaltningsorganer er ansvarlig for.

Formålene i loven forutsetter en helhetlig tilnærming som krever en koordinering av tjenester i NAV-kontoret og et utstrakt samarbeid med kommunen for øvrig og andre offentlige instanser som har arbeidsoppgaver med betydning for de sosiale tjenestene.

NAV-kontoret har en plikt til å delta i samarbeidsorganer som blir etablert i den grad det fremmer kontorets egne oppgaver.

Som del av samarbeidet på systemnivå skal NAV-kontoret medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt i utføringen av andre instansers oppgaver.

### Barnevern

Etter barnevernloven § 3-2 første ledd skal barnevernstjenesten medvirke til at barnets interesser ivaretas også av andre offentlige organer. I henhold til forarbeidene skal barnevernstjenestens ansvar bare tre inn dersom andre sektorer ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de oppgavene som naturlig tilhører dem. Barnevernstjenestens oppgaver vil innebære at den skal forsøke å påvirke at vedkommende sektor selv gjør det som er nødvendig. Dersom dette ikke fører fram, bør barnevernstjenesten ta initiativ til at spørsmålet får en politisk avklaring i kommunen. Det er ikke meningen at barnevernstjenesten for øvrig skal overta noe av det ansvar som hviler på andre sektorer.

Videre er barnevernstjenesten i barnevernloven § 3-2 annet ledd pålagt en plikt til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barneverntjenestens oppgaver etter loven. Det fremgår også samme sted at: "Barnevernstjenestens ansvar for å ivareta barns interesser følger av § 1-1, lovens formål. Samordning og samarbeid med andre offentlige organer er en forutsetning for å imøtekomme dette ansvaret."

Samarbeidsplikten for barnevernstjenesten gjelder i den grad slikt samarbeid kan bidra til å løse oppgaver som barneverntjenesten er pålagt etter barnevernloven. Det er således ikke en lovpålagt plikt om å samarbeide for at andre tjenester skal kunne løse oppgaver etter det regelverket som gjelder for disse tjenestene.

### Familievern

Familievernet kan tilby tidlig og tilgjengelig hjelp som kan forebygge omsorgssvikt i form av konflikter og vold i familien. Barneverntjenesten kan også ha stor nytte av familievernets kompetanse i oppfølging av barn og foreldre i familier med høyt konfliktnivå. Det er ingen regler om samarbeid på systemnivå etter familievernkontorloven.

### Krisesenter

Krisesentrene skal sikre et godt og helhetlig tilbud til kvinner, menn og barn som har blitt utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. I krisesenterloven § 4 står det at kommunen skal sørge for at disse skal få en helhetlig oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbud og andre deler av tjenesteapparatet. Det er ikke nærmere regulert hvordan slik samordning skal skje og ikke tydeliggjort om samarbeidet gjelder på systemnivå.

### Helsesektoren

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 inneholder en generell bestemmelse om kommunens plikt til samhandling og samarbeid, som innebærer plikt til å legge til rette for samhandling mellom ulike deltjenester innad i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av loven, og en plikt til å samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet. En normal språklig forståelse av begrepet "deltjenester innad i kommunen" viser til andre tjenester/sektorer som kommunen har ansvar for, for eksempel kommunalt barnevern, sosiale tjenester i NAV, grunnskole mv., slik at kommunen har et ansvar for å sørge for at helse- og omsorgstjenestene samhandler med andre kommunale tjenester/sektorer som ikke omfattes av loven.

Samarbeidsplikten ovenfor stat og fylkeskommune innebærer en plikt til å samarbeide med blant annet statlig barnevern, familievern, statlig NAV og videregående skoler. Det følger av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven, Prop. 91 L (2010-2011) at et slikt samarbeid er påkrevd for at man skal være i stand til å gi pasienter og brukere og befolkningen generelt en best mulig helse- og omsorgstjeneste.

Spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e inneholder en tilsvarende bestemmelse som helse- og omsorgstjenesteloven om samhandling og samarbeid på systemnivå, som presiserer at det regionale helseforetakets ansvar for å tilby spesialisthelsetjenester også innebærer en plikt til å legge til rette for nødvendig samarbeid mellom ulike helseforetak innad i det regionale helseforetaket, med andre regionale helseforetak, fylkeskommuner, kommuner eller andre tjenesteytere om å tilby tjenester omfattet av loven. Bestemmelsen ble tatt inn i loven samtidig som den nye helse- og omsorgstjenesteloven trådte i kraft 1.1.2012.

Med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven er det gitt enkelte forskrifter som også inneholder bestemmelser om samarbeid på systemnivå. Dette gjelder særlig forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten, som i § 2-1 tredje ledd inneholder en bestemmelse om tjenestens ansvar for samarbeid på systemnivå. Bestemmelsen presiserer at helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og med spesialisthelsetjenesten. Det er i tillegg gitt en bestemmelse i fastlegeforskriften § 8 pålegger kommunene et ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom fastlegene og andre tjenesteytere.

Tannhelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven inneholder ikke tilsvarende bestemmelser om samarbeid på systemnivå som helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven.

### Særordninger innenfor integreringsfeltet

Det er ingen bestemmelser i introduksjonsloven om samarbeid på systemnivå.

Det fremgår av Rundskriv G-27/2017 – Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, hvordan samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom kommunen og NAV skal være i arbeidet med introduksjonsprogrammet, uavhengig av om introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret eller ikke. Rundskrivet fastslår at kommunen og arbeids- og velferdsetaten lokalt skal inngå en forpliktende samarbeidsavtale med en klar ansvarsfordeling i arbeidet med introduksjonsprogrammet. Rundskrivet forplikter Arbeids- og velferdsetaten til å delta i arbeidet med introduksjonsprogrammet både på systemnivå og på individnivå.

### Oppsummering og vurdering

Gjennomgangen viser at reglene i sektorlovene om samarbeid på systemnivå etter arbeidsgruppens mening er uklare og fragmenterte. Plikten til å samarbeide speiles ikke alltid i regelverket som gjelder for tjenester det er naturlig å samarbeide med i annen sektor. De fleste samarbeidspliktene på systemnivå retter seg mot samarbeid innad i kommunene. Det fremgår ikke i lov eller forskrift hvordan samarbeid på systemnivå skal gjennomføres.

## 4.3 Samarbeid på individnivå

### 4.3.1 Innledning

Samarbeid på individnivå handler om samarbeid som gjelder et konkret barn/ungdom. Formålet med samarbeid på individnivå er at den enkelte får rett hjelp til rett tid og et helhetlig og koordinert tilbud. I dette kapitlet ser vi på det rettslige grunnlaget for samarbeid på individnivå.

Arbeidsgruppen legger til grunn at samarbeid på individnivå også omfatter virksomhetenes ansvar for å være oppmerksom på barn og unges behov og å bidra til at barnet/ungdommen får bistand til å komme i kontakt med rett tjeneste til rett tid.

Regelverket om samarbeid på individnivå kan grupperes i regler om:

- Fange opp/oppmerksomhetsansvar
- Veiledningsplikten

- Samarbeid med formål om å tilby helhetlig og koordinert tilbud

Reglene om taushetsplikt, samtykke, opplysningsrett og opplysningsplikt (meldeplikt til barnevernet) er aktuelle bestemmelser som trer inn når sektorene enten skal samarbeide eller bidra til at barn og unge får rett hjelp til rett tid. Disse bestemmelsene omtales i et eget punkt.

#### 4.3.2 Fange opp/oppmerksomhetsplikt

Alle sektorene som er omfattet av dette arbeidet har en plikt til å være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernet. Dette følger av opplæringsloven § 15-3, friskoleloven § 7-4, barnehageloven § 22, sosialtjenesteloven § 45, helsepersonelloven § 33, familievernkontorloven § 10, krisesenterlova § 6, introduksjonsloven § 26 og folketrygdloven § 25-11. Nedenfor følger noen tilleggbestemmelser knyttet til oppmerksomhetsansvaret innenfor enkelte av sektorene.

##### Utdanningssektoren

Personalet i barnehager skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenesten eller den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dette følger av barnehageloven § 22. Personalet i skolen skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra sosialtjenesten, jf. opplæringsloven §§ 15-3 og 15-4, friskoleloven §§ 7-4 og 7-5. Oppmerksomhetsplikten til barnevernet utløser verken en rett eller en plikt til at personalet må gi opplysninger til barneverntjenesten. Ved at personalet er oppmerksomme kan de oppdage forhold som kan utløse opplysningsplikten til barnevernet. Opplysningsplikten er omtalt i punkt 4.3.7.

Elever har rett til nødvendig rådgivning om sosiale spørsmål jf. forskrift til opplæringsloven § 22-2 og forskrift til friskoleloven § 7-2. Ved behov kan eleven få hjelp å finne de rette hjelpeinstansene utenom skole og formidle kontakt med disse.

##### Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter sosialtjenesteloven, eller som gjør tjeneste i trygdens organer skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenestens side. Dette følger av sosialtjenesteloven § 45 og folketrygdloven § 25-11.

NAV-kontoret møter mange tjenestemottakere som er foreldre, og forvalter tjenester som er av vesentlig betydning for barnefamilier. Kontoret får derfor ofte kunnskap om hvilke forhold utsatte barn og unge lever under.

Oppmerksomhetsplikten gir i seg selv verken rett eller plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten, men ved å oppfylle sin oppmerksomhetsplikt kan NAV-kontoret imidlertid bli kjent med forhold som gjør at kontoret må vurdere om det har plikt til å melde fra til barneverntjenesten.

##### Barnevern

Det følger av barneverntjenesteloven § 3-1 at kommunen skal følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i for dette.

Etter denne bestemmelsen er kommunen pålagt et ansvar for å følge nøye med i de forhold barn lever under i kommunen, og for å finne frem til tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer.

### Familievern

Fagpersoner skal være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten eller sosialtjenesten. Dette følger av § 9 i familievernkontorloven.

### Helsesektoren

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3a, tannhelsetjenesteloven § 1-3a og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1f inneholder bestemmelser om hhv. kommunens, fylkeskommunens og de regionale helseforetakenes ansvar for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Bestemmelsene sier at kommunen/fylkeskommunen/det regionale helseforetaket skal ha særlig oppmerksomhet rettet mot at pasienter og brukere kan være utsatt for, eller kan stå i fare for å bli utsatt for, vold eller seksuelle overgrep. Videre skal kommunen/fylkeskommunen/det regionale helseforetaket legge til rette for at helse- og omsorgstjenesten blir i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep.

I forarbeidene til bestemmelsene, Prop. 71 L (2016-2017) er det pekt på at det er et ledelsesansvar å sørge for at tjenestene er i stand til å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep, og at dette blant annet innebærer å legge til rette for kunnskap og kompetanse hos de ansatte, at det settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til oppgavene og at de ansatte har god kjennskap til at det finnes gode rutiner for blant annet meldeplikt til barnevernet, jf. helsepersonelloven § 33.

Det følger i tillegg av helsepersonelloven § 10a at helsepersonell har plikt til å søke å avklare om pasienter med psykisk sykdom, rusmiddelavhengighet eller alvorlig somatisk sykdom eller skade har mindreårige barn eller mindreårige søsken som trenger informasjon eller oppfølging. Videre følger det av helsepersonelloven § 10b at helsepersonell plikter å bidra til å ivareta behovet for informasjon og nødvendig oppfølging som mindreårige barn som er etterlatte kan ha, som følge av at en forelder eller et søsken dør.

### Oppsummering og vurdering

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.

### 4.3.3 Veiledningsplikten

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Dette følger av forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledningen skal være å gi parter eller andre interesserte adgang til å ivareta sitt behov i bestemte saker på best mulig måte. Det følger av veiledningsplikten at dersom noen henvender seg til urett myndighet, skal det forvaltningsorganet som mottar

henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Det står i forarbeidene<sup>3</sup> til bestemmelsen av reservasjonen «om mulig» tar sikte på tilfeller hvor det er vanskelig å bringe på det rene hvilket organ som er rette vedkommende, og hvor dette i tilfelle vil kreve uforholdsmessig mye tid og arbeid.

Veiledningsplikten gjelder for alle sektorene som er omfattet av denne rapporten. I tillegg til den generelle veiledningsplikten har helsesektoren etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 3 ytterligere bestemmelser om pasienter og brukeres rett til informasjon.

Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 3-2 at pasienter skal ha den informasjon som er nødvendig for å få innsikt i sin helsetilstand og innholdet i helsehjelpen. Brukere skal ha den informasjonen som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter. Hvorvidt retten på informasjon i enkelte tilfeller kan gjelde informasjon om andre sektors tjenester vil bero på en konkret vurdering. Helsepersonelloven § 10 inneholder en tilsvarende bestemmelse som gir den som yter helse- og omsorgstjenester plikt til å gi informasjon til den som har krav på det etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven.

Sosialtjenesteloven § 17 hjemler en rett for den enkelte til å motta tjenesten opplysning, råd og veiledning, som vurderes som nødvendig for å forebygge eller løse den enkeltes sosiale problemer. Plikten etter sosialtjenesteloven er videre enn plikten etter forvaltningsloven. Dersom kommunen ikke kan gi denne hjelpen selv, skal den sørge for at andre gjør det.

#### Oppsummering og vurdering

Forvaltningslovens veiledningsplikt gjelder for alle forvaltningsorganene. Det følger av denne bestemmelsen at det organet som mottar henvendelsen, om mulig skal henvise til rett organ. Reservasjonen «om mulig» gjør at vi mener bestemmelsen ikke er tilstrekkelig tydelig til å sørge for at barnet/den unge får rett hjelp til rett tid. Sosialtjenesteloven hjemler en sterkere rettighet ved at sosialtjenesten plikter å sørge for at andre gir hjelp når ikke sosialtjenesten er rett instans.

### 4.3.4 Samarbeid med formål om å tilby helhetlig og koordinert tilbud

#### Utdanningssektoren

I barnehageloven er det ingen bestemmelser om samarbeid med andre sektorer. I forskrift om rammeplan er det en bestemmelse om at styrer skal sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet. Det er ikke presisert i bestemmelsen om den gjelder på individnivå, systemnivå eller i begge tilfeller.

Det er flere plikter til å samarbeide på individnivå etter opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter. Det er plikt til å samarbeide i bestemmelsene om oppfølgingstjenesten, innenfor rådgivning og i forbindelse med individuell plan (se eget avsnitt under). Fra høsten 2018 er det en ny bestemmelse om skolens plikt til å samarbeide med relevante kommunale tjenester.

---

<sup>3</sup> Ot.prp nr. 75(1993-1994)

Det er skoleeier som ansvaret for at bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven med forskrifter blir fulgt opp jf. opplæringsloven § 13-10 og friskoleloven § 5-2. I bestemmelsene som inneholder samarbeidsplikter, er det konkretisert hvem som har ansvaret. Når det gjelder oppfølgingstjenesten, står det i forskrift til opplæringsloven § 13-4 at den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten skal sikre tverrfaglig samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser som har ansvar for målgruppen. Bestemmelsen pålegger oppfølgingstjenesten en samarbeidsplikt, men andre instanser kan ikke pålegges plikter etter denne bestemmelsen.

Elever har rett til nødvendig rådgivning jf. opplæringsloven § 9-2 og friskoleloven § 3-11. Elevene kan ved behov blant annet få hjelp til å kartlegge hva skolen kan medvirke til og om det er behov for hjelpeinstanser utenom skolen, og elevene kan få hjelp til å finne de rette hjelpeinstansene og at det formidles kontakt med disse jf. forskrift til opplæringsloven § 22-2 og forskrift til friskoleloven § 7-2. Det er også understreket i bestemmelsene at personalet i skolen skal ha tett kontakt og samarbeide med hjelpeinstanser utenfor skolen og hjemme slik at det blir sammenheng i tiltakene rundt eleven. I denne bestemmelsen er ansvaret lagt til skolens personale.

Det følger av ny § 15-8 i opplæringsloven og ny § 3-6 b i friskoleloven at skolen har plikt til å samarbeid med relevante kommunale tjenester. Samarbeidsplikten er lagt til den enkelte skole. Samarbeidsplikten er ment å gjelde både på individnivå og systemnivå.

Det følger av opplæringsloven § 15-5 og friskoleloven § 3-6a at skolen skal delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan som er hjemlet i annet regelverk, når det er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. I forarbeidene<sup>4</sup> til bestemmelsene står det at bestemmelsen ikke legger bindinger på hvordan samarbeidet skal gjennomføres eller hvilke personer som skal samarbeide eller være koordinator. Det er presisert at skolen ikke har plikt til å utarbeide en individuell plan for elevene. Det står også i forarbeidene at skolens plikt innebærer deltakelse i arbeidet, ikke å lede eller koordinere. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for at ansatte i skolen har rollen som koordinator for individuell plan.

Skolens plikt til å delta i samarbeidet er avgrenset til å gjelde når det anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud. Dette betyr at det ikke er en automatisk plikt for skolen til å delta i samarbeid om alle typer individuelle planer. Mål og tiltak i den individuelle planen må være relevant for de aktivitetene som til vanlig foregår i skolen for at skolens plikt til å delta i arbeidet skal gjelde. Skolen vurderer selv om skolens deltakelse i arbeidet er nødvendig ut i fra mål i opplæringsloven.

Bestemmelsen pålegger ikke PP-tjenesten en lovhjemlet plikt til å delta i arbeidet med individuell plan.

I barnehageloven er det ikke en tilsvarende bestemmelse om å delta i arbeidet med individuell plan. I Stortingsmelding 24 (2012-2013) Fremtidens barnehage skrev departementet at de ville vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. En slik bestemmelse er per dags dato ikke innført.

---

<sup>4</sup> Prop. 129 L (2012-2013)

### Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Plikt til å samarbeide med andre deler av forvaltningen etter sosialtjenesteloven § 13 omfatter samarbeid på individnivå. Bestemmelsen pålegger kommunen i NAV-kontoret å samarbeide med andre deler av forvaltning om å finne forsvarlige, helhetlige løsninger for tjenestemottakeren.

Det fremgår av § 13 siste ledd at dersom det er mangler ved de tjenester som andre deler av forvaltningen skal yte til personer med et særlig hjelpebehov, skal NAV-kontoret påpeke mangler ved tjenester som andre forvaltningsorganer skal yte til personer med særlige hjelpebehov. Dette gjelder både fravær av og kvaliteten på tjenester. Hvis det er uklart hvem som har ansvar for eventuelle mangelfulle tjenester, skal NAV-kontoret søke å klargjøre hvilken instans som har ansvaret og anmode instansen om selv å yte nødvendig hjelp. Hvis direkte kontakt med instansen ikke gir tilfredsstillende resultater, skal NAV-kontoret bringe saken frem for overordnede myndigheter i kommunen. Bestemmelsen innebærer ikke at NAV-kontoret skal ha kontrollmyndighet overfor sideordnede organer, og heller ikke at kontoret skal overta ansvaret som hviler på andre deler av forvaltningen.

Rett til individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen er regulert i sosialtjenesteloven §§ 28 og 33, samt NAV-loven § 15. Rett til individuell plan innebærer at enhver som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til at det utarbeides en plan som sammenfatter helhetlige vurderinger av behov og virkemidler. Alle som deltar i kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven, har rett til individuell plan.

Det er fastsatt en felles forskrift om individuell plan i arbeids- og velferdsforvaltningen som blant annet regulerer hva planen skal inneholde.

### Barnevern

Etter barnevernloven § 3-2 annet ledd pålegges barneverntjenesten en plikt i enkeltsaker til å samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse barnevernstjenestens oppgaver etter loven.

Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår at bestemmelsen også omhandler samarbeid i enkeltsaker. Det uttales samme sted i proposisjonen at "I de tilfelle barnet har behov for bistand fra flere sektorer samtidig, bør det også opprettes et samarbeid mellom disse. Også i slike tilfeller bør samarbeidsformen fastsettes etter en vurdering av den enkelte samarbeidsoppgave".

Det er også gitt andre bestemmelser som har betydning for samarbeid og koordinering av tjenester og tiltak.

Barnevernloven § 3-2 a lovfester en plikt for barneverntjenesten til å utarbeide individuell plan for barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester når det er nødvendig for å skape et helhetlig tilbud for barnet. Det er en rekke forutsetninger som skal være til stede for at det foreligger plikt til å utarbeide individuell plan: Det må være en forutsetning at det er behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester, individuell plan skal være «nødvendig» og det skal foreligge samtykke.

Plikten til å utarbeide individuell plan etter denne bestemmelsen er begrenset til tilfeller der barn med behov for langvarige barneverntiltak også trenger langvarige tiltak fra andre tjenester. Det



fremgår videre at dersom barnet primært har behov for tiltak fra andre tjenester som har plikt til å utarbeide individuell plan, bør ansvaret for å koordinere planen i utgangspunktet ligge hos disse. Det er forutsatt at det inngås en avtale om hvem som skal ha ansvaret for å koordinere planen i hvert enkelt tilfelle.

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

Når det gjelder kravet til nødvendighet understreker departementet i høringsnotatet at omfanget av et slikt planarbeid må stå i forhold til det reelle behovet hos den aktuelle gruppen barn. Selv om et barn kan ha behov for andre tiltak og tjenester i tillegg til barneverntiltak, medfører ikke dette automatisk at det vil være behov for individuell plan.

Når det gjelder ansvaret for å utarbeide planen fremgår det av forarbeidene at barnevernstjenesten vil få hovedansvaret for å utarbeide planen der et barn som har behov for individuell plan ikke har en slik plan etter annet regelverk.

Det er ikke regulert noe om krav til innhold i individuell plan. Det er gitt forskriftshjemmel om blant annet å regulere innholdet i planen, men forskriftshjemmelen er ikke benyttet.

### Familievern

Det er ingen bestemmelser om samarbeid på individnivå for familievernkontorene.

### Krisesentre

Krisesenterloven har ikke egne bestemmelser som pålegger sentrene å samarbeide på individnivå. Det følger imidlertid av krisesenterloven § 4 at tilbud og tjenester etter krisesenterloven kan inngå som ledd i samordning av en individuell plan etter annen lovgivning.

### Helsesektoren

Bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-4 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1e hjemler en plikt til samarbeid både på system- og individnivå. Det ligger i tillegg som en del av forsvarlighetskravet i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 at kommunen/spesialisthelsetjenesten skal tilrettelegge sine tjenester slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert tjenestetilbud. Dette kan innebære å samarbeide med andre tjenesteytere.

Helsepersonell er, uavhengig av om de arbeider i den kommunale helse- og omsorgstjenesten, den fylkeskommunale tannhelsetjenesten eller i spesialisthelsetjenesten, omfattet av forsvarlighetskravet i helsepersonelloven § 4. I bestemmelsens andre ledd heter det:

*Helsepersonell skal innrette seg etter sine faglige kvalifikasjoner, og skal innhente bistand eller henvise pasienter videre der dette er nødvendig og mulig. Dersom pasientens behov tilsier det, skal yrkesutøvelsen skje ved samarbeid og samhandling med annet kvalifisert personell. Helsepersonell har plikt til å delta i arbeid med individuell plan når en pasient eller bruker har rett til slik plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5.*

Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1 og § 7-2, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og § 2-5 a og psykisk helsevernloven § 4-1 inneholder bestemmelser om individuell plan og koordinator. Reglene om individuell plan skal sikre et helhetlig tilbud for pasienter og brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det fremgår av bestemmelsene at kommunen, helseforetak (i spesialisthelsetjenesten) og institusjonen (psykisk helsevern) skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. Det skal tilbys en koordinator for pasienter/brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. I spesialisthelsetjenesteloven er vilkåret at pasienten har behov for "komplekse eller langvarige" og koordinerte tjenester.

Plikten til individrettet samarbeid gjør seg særlig gjeldende i bestemmelsene om kommunen og det regionale helseforetakets plikt til å oppnevne koordinator. Både koordinator i spesialisthelsetjenesten og i kommunen har plikt til å sikre samordning av tjenestetilbudet som gis til pasienten eller brukeren. I forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven, Prop. 91 L (2010-2011) er det særlig samhandlingen mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten som er trukket frem. Det nevnes likevel også i forarbeidene i kapittel 31.7.6 at det skal samarbeides "med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud til pasienter og brukere". I det samme kapittelet vises det til at høringsinstansene har pekt på blant annet barnehage- og utdanningssektoren som sentrale aktører inn i arbeidet med individuell plan.

Psykisk helsevernloven inneholder ikke samme type bestemmelse om koordinator som helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven, men pålegger heller "institusjonen" ansvaret for å samarbeide med andre tjenesteytere om den individuelle planen, for å bidra til et helhetlig tilbud for pasientene.

Det er gitt en forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven og psykisk helsevernloven. Forskriften § 19 regulerer innholdet i individuell plan. I tillegg har Helsedirektoratet utgitt en veileder<sup>5</sup> som blant annet inneholder eksempler på koordinatorens oppgaver i kommunen, og et slikt eksempel er "sikre god samhandling mellom aktørene i helsetjenesten, herunder med fastlegen som har det medisinskfaglige koordineringsansvaret, samt med relevante tjenesteytere i andre sektorer".

### Særordninger innenfor integreringsfeltet

Det er ingen bestemmelser i introduksjonsloven som eksplisitt regulerer samarbeid på individnivå.

Alle som deltar i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal ha individuell plan. Det stilles ikke krav til at det er behov for langvarige og koordinerte tjenester. Den individuelle planen regnes som et enkeltvedtak, og kan påklages til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 21 andre ledd bokstav a) sammenholdt med § 22.

Kommunen, ved flyktingtjenesten eller voksenopplæringen, har ingen lovfestet plikt til å samarbeide med andre aktører ved utarbeidelse av den individuelle planen, men i praksis vil det imidlertid oppstå et behov for å samarbeide ut fra den enkeltes behov for individuell tilrettelegging. Dersom deltakeren eksempelvis har helseutfordringer, må helsetjenestene trekkes inn i arbeidet for å tilrettelegge programmet. Videre følger det av rundskriv G-27 2017 pkt. 2.1.1 at deltakerens

---

<sup>5</sup> [Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator.](#)

kontaktperson i kommunen er den som skal samordne arbeidet mellom berørte parter i et tverrfaglig team.

#### 4.3.5 Oppsummering og vurdering

Gjennomgangen viser at ikke alle særlovene inneholder bestemmelser om plikt til å samarbeide på individnivå. I særlovene som har regler om samarbeid på individnivå, er disse ulikt utformet, har ulikt innhold og det varierer hvem det skal samarbeides med. For eksempel om samarbeid kun gjelder innad i en kommune eller også omfatter andre instanser.

I enkelte sektorer speiler sektorens plikt til å samarbeide på individnivå en rett til helhetlig og koordinert tilbud for den enkelte, men dette er ikke gjennomgående. Der plikten ikke speiler en rettighet, mener arbeidsgruppen at rettsikkerheten til barn og unge er svekket. Regelverket om individuell plan innen de ulike sektorene illustrer dette.

#### Særlig om individuell plan

Gjennomgangen viser at i helselovgivningen, barnevernlovgivningen og NAV-lovgivningen er det egne bestemmelser om individuell plan (IP) som gir rett til et helhetlig og koordinert tilbud på visse vilkår. På de øvrige områdene hjemles ikke en rett til en IP, eller en plikt til å tilby IP. Introduksjonsloven hjemler imidlertid en rett til IP, men retten er i utgangspunktet ikke knyttet til behov for helhetlig og koordinert tilbud. I utdanningssektoren har skolen en plikt til å delta i utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i IP som er hjemlet i annet regelverk, når skolen vurderer at det er nødvendig for å ivareta elevens behov. Etter krisesenterloven er det heller ingen plikt til å tilby IP, men tilbud og tjenester etter krisesenterloven kan inngå som ledd i samordning av en individuell plan etter annen lovgivning. Det er ingen regler om IP i barnehageloven eller i lov om familievernkontor. Dette viser at det er fragmentert regelverk knyttet til rett til IP, plikt til å tilby og plikt til å delta i samarbeidet.

I bestemmelsene om IP er vilkårene for å få IP at det er behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester. I barnevernloven er det et tilleggsvilkår om at IP må anses nødvendig. Det er uheldig at det er ulike inngangsvilkår i bestemmelser som tilsynelatende ser like ut.

Når det gjelder vilkåret «langvarig» er det ikke definert i lovene hva som er «langvarig», men ordlyden betinger at behovet må være over en viss tid før retten inntreffer. Vi mener dette kan føre til at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid.

Det er kun gitt nærmere bestemmelser om innholdet i IP i forskrift i helse og NAV-lovgivningen. Det kan føre til uklarheter knyttet til krav til innholdet i planarbeidet.

Når et barn/ungdom har IP må planarbeidet koordineres. Det fremgår ikke klart av regelverket hvilken sektor som har koordineringsansvar. Vi mener dette skaper uklare ansvarsforhold og kan bidra til at det individuelle planarbeidet ikke fungerer etter intensjonen og/eller ikke blir gjennomført.

Det er kun i regelverket om helse- og omsorgstjenester det hjemles en plikt til å tilby koordinator der det er behov for å koordinere helse- og omsorgstjenester til den enkelte. Regelverket er uklart

knyttet til om koordinator etter helselovgivningen også skal koordinere tjenester som ikke er helse- og omsorgstjenester.

### 4.3.6 Taushetsplikt og grunnlag for å fravike plikten

Utgangspunktet er at alle som utfører tjenester eller arbeid innenfor sektorene som omfattes her har taushetsplikt. Samarbeid på individnivå betinger at det foreligger hjemmel til å fravike taushetsplikten. Det viktigste grunnlaget for å oppheve taushetsplikten er samtykke. Et annet viktig grunnlag er opplysningsplikt til barneverntjenesten. I dette punktet omhandler vi reglene for taushetsplikt og samtykke. Opplysningsplikten (meldeplikt til barnevernet) omtales i punkt 4.4.

#### Taushetsplikt etter forvaltningsloven

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten får vite om noens personlige forhold, jf. forvaltningsloven § 13. Barneverntjenesten, familievernnet, krisesentrene, utdanningssektoren, arbeids- og velferdssektoren og integreringsfeltet er alle omfattet av forvaltningslovens taushetsplikt. Brudd på taushetsplikten er straffbart (Straffeloven § 209). Det følger en rekke unntak fra taushetsplikten i forvaltningsloven §§ 13a-13f, blant annet at

- opplysninger kan gis videre når den som har krav på taushet samtykker, jf. fvl. § 13a nr. 1
- opplysningene er anonymiserte, jf. fvl. § 13a nr. 2
- ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene hemmeligholdes, jf. fvl. § 13a nr. 3
- opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, jf. fvl. § 13b første ledd nr. 2

Bestemmelsen i fvl. § 13b første ledd nr. 2 om at opplysninger kan unntas fra taushetsplikt dersom de brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, åpner blant annet for at barneverntjenesten kan formidle opplysninger i forbindelse med sin behandling av en barnevernssak, herunder ved vurderingen av om det er behov for å iverksette tiltak, gjennomføre det, følge det opp og foreta nødvendig kontroll. Adgangen til å formidle opplysninger er knyttet opp mot det formålet opplysningene er gitt eller innhentet for. Opplysninger i barnevernssaker kan dermed bare formidles dersom formidlingen er nødvendig for å oppnå formålet de er gitt eller innhentet for. Dette betyr at barneverntjenesten i hvert enkelt tilfelle må foreta en konkret vurdering av om formidling av opplysningene er nødvendig for å oppnå formålet opplysningene er gitt eller innhentet for. Bestemmelsen åpner også for at opplysninger i en barnevernssak kan formidles til personer i andre forvaltningsorgan som ikke er en del av barnevernmyndighetene og andre personer som trekkes inn i behandlingen av en barnevernssak, for eksempel ansatte i skolen eller barnehagen.

#### Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

Forvaltningsloven gir generelle regler om taushetsplikten som gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Ved behandling av saker om tildeling av sosiale tjenester er det gitt særlige regler for taushetsplikten som går foran og er strengere enn reglene i forvaltningsloven. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid etter sosialtjenesteloven må derfor følge både de generelle og de særlige taushetspliktsreglene. Dette følger av sosialtjenesteloven § 44 om taushetsplikt.

I forvaltningsloven er utgangspunktet at opplysninger om fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke er taushetsbelagte, men fordi slike

opplysninger om tjenestemottakere av sosiale tjenester vil røpe klientforhold er også disse underlagt taushetsplikten. Det å være en tjenestemottaker av sosiale tjenester er i seg selv en taushetsbelagt opplysning.

For å kunne gi taushetsbelagte opplysninger må det foreligge en lovhjemmel eller et samtykke som tillater det.

Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 13 b nr. 5 og 6, kan bare gis når dette er nødvendig for å fremme kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Taushetsbelagte opplysninger, som hvorvidt en person mottar tjenester etter loven eller om avgjørelser som er truffet, kan bare gis til andre forvaltningsorganer når dette er nødvendig for å fremme oppgavene til kommunen i NAV, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Tilsvarende gjelder for å gi opplysninger om, og eventuelt anmelde, lovbrudd til politiet. Dette er et snevrere unntak enn det som følger av forvaltningsloven, og er begrunnet i behovet for å kunne etablere og beholde et åpent tillitsforhold mellom kommunen i NAV og tjenestemottaker.

I bestemmelsen er det gjort ett unntak fra å gi taushetsbelagte opplysninger selv om det foreligger samtykke fra foreldrene for å kunne ivareta barns interesser, og det gjelder opplysninger som kan føre til ytterligere stigmatisering eller negative konsekvenser for barn dersom de gjøres kjent. I slike tilfeller kan departementet, eventuelt fylkesmannen, bestemme at taushetsplikten gjelder selv om foreldrene ønsker at opplysningene skal frigis, for eksempel til media. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at foreldrene selv viderefremmer opplysningene.

### Barnevern

I tillegg til taushetsplikten som følger av forvaltningsloven, inneholder barnevernloven § 6-7 annet, tredje og fjerde ledd egne regler om barneverntjenestens taushetsplikt. Disse reglene er strengere enn reglene i forvaltningsloven, og gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for barneverntjenesten.

Etter barnevernloven § 6-7 tredje ledd kan opplysninger gis til andre forvaltningsorganer når dette er nødvendig for å fremme barneverntjenestens, institusjonens, senteret for foreldre og barn eller omsorgssenteret for mindreåriges oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Opplysninger kan ikke gis utelukkende for å fremme mottakerorganets oppgaver og ansvar.

Barneverntjenesten skal alltid vurdere hva som vil være til barnets beste når det vurderes om opplysninger skal deles.

Det følger videre av barnevernloven § 6-7 tredje ledd at barneverntjenestens adgang til å gi opplysninger til andre forvaltningsorganer, og til å anmelde eller gi melding om lovbrudd til påtalemyndigheten, er mer begrenset enn den adgangen som følger av forvaltningsloven. Opplysninger til andre forvaltningsorganer, jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 5 og 6, kan bare gis når det er nødvendig for å fremme barneverntjenestens eller institusjonens oppgaver, eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse, jf. bvl. § 6-7 tredje ledd.

Det er den enkelte barneverntjeneste eller institusjon som i hvert enkelt tilfelle selv må vurdere og

ta standpunkt til om formidling av opplysninger til et annet forvaltningsorgan er nødvendig for å fremme organets oppgaver eller for å forebygge vesentlig fare for liv eller alvorlig skade for noens helse. Dette kan ikke det forvaltningsorganet det er aktuelt å gi opplysningene til være med på å vurdere. Det vil for eksempel være adgang til å gi skolen opplysninger om et barns omsorgssituasjon dersom barnverntjenesten etter en konkret vurdering finner at skolens bistand er nødvendig for at barneverntjenesten skal kunne sørge for en tilfredsstillende omsorgssituasjon for barnet.

### Helsesektoren

Helsepersonell er underlagt yrkesmessig taushetsplikt om opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i kjennskap av å være helsepersonell, jf. helsepersonelloven § 21. Taushetsplikten gjelder også for personell som yter tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven som ikke er å anse som helsehjelp, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-1, og for alle som behandler helseopplysninger i helse- og omsorgsforvaltningen og i helse- og omsorgstjenesten, jf. helseregisterloven § 17 og pasientjournalloven § 15 Dette innebærer at også personell som kun utfører pasientadministrative oppgaver i helse- og omsorgstjenesten også er underlagt helsepersonellovens bestemmelser om taushetsplikt når de behandler helseopplysninger.

Formålet med helsepersonells taushetsplikt er å sikre befolkningens tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten slik at personer ikke unnlater å oppsøke hjelp av frykt for at uvedkommende skal få tilgang til opplysninger. Tillitsforholdet er viktig for at pasienten skal føle det trygt å gi fra seg nødvendige opplysninger om seg selv og sin helsetilstand for at helse- og omsorgstjenesten/helsepersonellet skal kunne yte best mulig helsehjelp. Pasienten skal føle seg trygg på at opplysninger som gis i forbindelse med helsehjelp ikke benyttes i andre sammenhenger og utleveres til eller tilkommer uvedkommende.

Helsepersonelloven inneholder en rekke unntak fra taushetsplikten, som gir helsepersonell rett til å gi opplysninger videre. Det mest sentrale unntaket til taushetsplikten er at pasienten, eller foreldre/andre med foreldreansvaret dersom pasienten er under 16 år, samtykker til at opplysninger gis videre, jf. helsepersonelloven § 22. I noen tilfeller kan pasienten også samtykke til at opplysninger gis videre før fylte 16 år, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3.

Helsepersonellets mulighet til å utveksle taushetsbelagte opplysninger til sektorer utenfor helse, som eksempelvis NAV, barnehage eller skole, er som hovedregel basert på samtykke. Taushetsplikten er ikke til hinder for at det etableres et generelt samarbeid mellom de enkelte virksomhetene og at saker drøftes anonymt.

I tillegg inneholder blant annet helsepersonelloven § 23 flere sentrale unntak fra taushetsplikten som gir helsepersonell rett, men ikke plikt, til å gi opplysninger videre. Blant annet kan opplysninger gis videre når de er anonymisert (nr. 3) eller når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre (nr. 4). Hvorvidt det foreligger "tungtveiende private eller offentlige interesser" må besluttes i det enkelte tilfellet av det helsepersonell som har ansvaret for helsehjelpen, da disse er nærmest til å vurdere om det foreligger tilstrekkelig vektige grunner til at opplysningene kan videreformidles. Dersom unntaket i helsepersonelloven § 23 nr. 4 kommer til anvendelse, kan opplysninger gis videre selv om pasienten motsetter seg det.

For at unntaket skal komme til anvendelse må hensynene og interessene som taler for å sette taushetsplikten til side veie vesentlig tyngre enn hensynene som taler for å bevare taushet. Begrunnelsen for å videreformidle informasjon vil være at det skal motvirke risiko for skader av et visst omfang. I alminnelighet vil de vurderinger helsepersonell må foreta langt på vei være sammenfallende med de vurderinger som foretas i nødretts- og nødvergesituasjoner. Hvorvidt en situasjon tilsier at taushetsplikten kan settes til side etter bestemmelsen i § 23 nr. 4 beror på en konkret vurdering av den aktuelle situasjonen.

Retten til å gi opplysninger videre vil inntre noe før plikten til å gi opplysninger videre til barnevern, politi og brannvesen, jf. helsepersonelloven § 31 og § 33. Retten til å gi opplysninger videre omfatter også andre relevante aktører enn politi, brannvesen og barnevern. For eksempel kan det være nødvendig å gi informasjon til pårørende, skole, barnehage, den kommunale omsorgstjenesten, personer i sivil beredskap mv.

Helsedirektoratet har lagt til grunn i rundskrivet Helsepersonelloven med kommentarer at bestemmelsen i noen tilfeller kan gi helsepersonell hjemmel for å melde fra om bekymringsfulle forhold under svangerskapet, ettersom opplysningsplikten til barnevernet etter helsepersonelloven § 33 kun gjelder for fødte barn.

Helsepersonell kan gi opplysninger videre til samarbeidende personell når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarlig helsehjelp til pasienten, jf. helsepersonelloven § 25. Bestemmelsen gjelder bare der det samarbeides om helsehjelpen i en konkret helsesituasjon. Samarbeidende personell kan for eksempel være helsepersonell i andre avdelinger, i andre sykehus eller helsepersonell utenfor sykehuset eller i andre virksomheter som samarbeider om helsehjelpen til den konkrete pasienten. Også andre enn helsepersonell kan være samarbeidende personell i den grad de samarbeider med det helsepersonell som yter behandling til pasienten. Samarbeidende personell får da tilsvarende taushetsplikt som helsepersonellet. Opplysningen kan gis både ved skriftlig og muntlig kommunikasjon, og både internt i virksomheten og mellom virksomheter.

Det er ikke nødvendig med et eksplisitt samtykke fra pasienten før opplysningene etter helsepersonelloven § 25 utleveres. Pasienten har likevel rett til å motsette seg at opplysninger gis videre. Pasientens antatte samtykke vil være derfor stå sentralt, og ved tvil bør pasienten forespørres. Dette kan for eksempel gjelde ved spesielt følsomme opplysninger eller hvor det av andre grunner er tvilsomt om pasienten ville gitt sitt samtykke.

### Oppsummering og vurdering

Alle sektorene med unntak av helsesektoren forholder seg i utgangspunktet til de samme bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Bestemmelsene oppleves av mange som svært vanskelige å forstå. Særreglene i helselovgivingen, velferdslovgivningen og barnevernlovgivningen bidrar til at det blir vanskeligere å få oversikt over hvilke begrensninger som gjelder i de ulike sektorene.

#### 4.3.7 Særlig om gjeldende rett om opplysningsplikten (meldeplikt) til barnevernet

Opplysningsplikten til barnevernet innebærer en plikt til å gi opplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Dette betyr at opplysningsplikten går foran lovbestemt taushetsplikt når vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt. Plikten til å gi opplysninger gjelder både av eget tiltak og etter pålegg.

Opplysningsplikten omfatter etter gjeldende rett alle offentlige myndigheter samt organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune, jf. barnevernloven § 6-4 første ledd. I tillegg omfatter opplysningsplikten en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, jf. bestemmelsens tredje ledd. I alle særlovene er det likelydende bestemmelser om opplysningsplikten.

For å kunne ivareta sine oppgaver er barneverntjenesten helt avhengig av at andre som kjenner barnet og som er bekymret for barnet melder fra til den kommunale barneverntjenesten.

Stortinget har vedtatt endringer i reglene for opplysningsplikt<sup>6</sup>. Endringene trådte i kraft 01.07.2018. Formålet med endringene er å klargjøre og forenkle reglene slik at de skal bli lettere å anvende for dem som er omfattet av opplysningsplikten. Det ble foreslått et tydeligere skille mellom opplysningsplikt av eget tiltak («meldeplikt») til den kommunale barneverntjenesten og opplysningsplikt ved pålegg fra den kommunale barneverntjenesten eller fra andre barnevernmyndigheter. I forbindelse med forslaget ble det understreket av barne- og likestillingsdepartementet at det var viktig at bestemmelsene om opplysningsplikt er tilgjengelige, og at de er utformet på en måte som gjør at de som er omfattet av plikten, i størst mulig grad kan være trygge på hvilket ansvar plikten innebærer.

Som følge av endringer i barnevernloven § 6-4 har det vært nødvendig å gjøre endringer i særlovene som inneholder bestemmelser om opplysningsplikt til barnevernet. Det er gjort endringer i blant annet barnehageloven § 22, opplæringsloven § 15-3, friskoleloven § 7-4, helsepersonelloven § 33, sosialtjenesteloven § 45, familievernkontorloven § 10, krisesenterlova § 6, introduksjonsloven § 26 og folketrygdloven § 25-11.

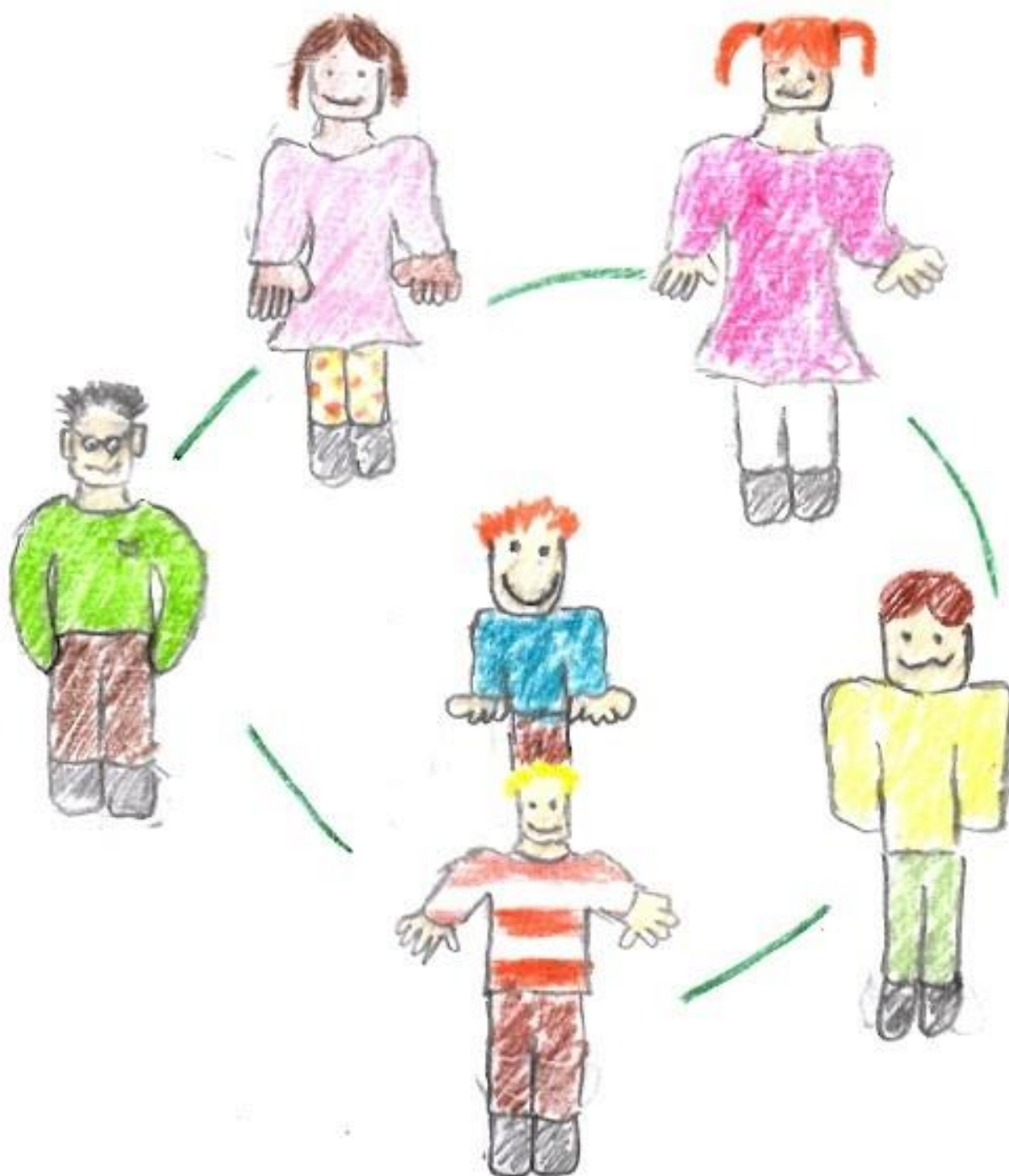
#### Vurdering og oppsummering

Det er likelydende bestemmelser i alle særlovene. Forenklingene som er vedtatt av Stortinget vil kunne føre til at bestemmelsene blir lettere tilgjengelige.

---

<sup>6</sup> Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre) Innst. 151 L (2017–2018)





Illustrasjon av Nicolai, 11 år, som viser barnet i sentrum, med de samhandlende velferdssektorene rundt

## 5 Vurdering av behov for og forslag til rettslige virkemidler

### 5.1 Innledning

Det ligger innenfor arbeidsgruppens mandat å foreslå rettslige virkemidler. De rettslige virkemidlene kan være mer eller mindre omfattende; alt fra å presisere gjeldende regelverk i rundskriv og retningslinjer, informere om gjeldende rett gjennom kurs mv., til å foreslå endringer og nye bestemmelser i forskrift eller lov. Nye bestemmelser kan foreslås i allerede eksisterende lover og forskrifter eller i helt ny lov eller forskrift.

Resultatet av kartleggingen sammenholdt med gjeldende rett danner grunnlaget for arbeidsgruppens vurderinger om behov for rettslige virkemidler.

Det følger av FNs barnekonvensjon artikkel 3 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Vi har lagt dette til grunn i vår vurdering av hvilke rettslige virkemidler som skal benyttes.

### 5.2 Oppnår vi formålet med 0-24 samarbeidet ved å implementere gjeldende rett?

Slik arbeidsgruppen vurderer det er dagens regelverk om roller, ansvar og samarbeid ikke godt nok implementert. Kartleggingen viser at regelverket om samarbeid, taushetsplikt og meldeplikt er vanskelig tilgjengelig, og implementeringsarbeidet er derfor krevende.

På kort sikt foreslår arbeidsgruppen at det jobbes med implementeringstiltak som opplæring og kompetansehevende tiltak. Nærmere beskrivelse av hvordan regelverket er å forstå i rundskriv og veiledere kan også være et virkemiddel. Vi vil i den sammenheng påpeke at rundskriv og veiledere er rettskilder på lavere nivå og at bruk av slike virkemidler må vurderes opp mot rettssikkerheten til barn og unge. Viktige rettigheter og plikter bør etter vår vurdering fremgå tydelig av lov og forskrifter.

Vi vil også bemerke at det er utarbeidet mange rundskriv og veiledere om sektoransvar, samarbeid, taushetsplikt og meldeplikt til barnevernet, ofte som resultat av samarbeid mellom to sektorer. På bakgrunn av kartleggingen og gjennomgangen av regelverket mener vi å ha grunnlag for å si at det kan synes som at dette virkemiddelet har noe begrenset effekt. Særlig gjelder dette der det ikke er klare skal-regler i lov eller forskrift, og dermed heller ikke mulig å gi klare retningslinjer og veiledere. Fordi det ikke er klare skal-regler i loven, benytter forvaltningen «bør» og «kan» for å motivere til etterlevelse. Dette fører igjen til at det utvikles ulik praksis og at barn og unges rettigheter ikke ivaretas.

Vi mener dessuten at selv om dagens regelverk hadde vært tilstrekkelig implementert vil det ikke være tilstrekkelig for å nå målene for 0-24 samarbeidet. Gjennomgangen viser at ikke alle særlovene inneholder bestemmelser om plikt til å samarbeide med andre sektorer. Der det er regulert, er pliktene ulikt utformet, har ulikt innhold og det varierer hvem det skal samarbeides med. Vår oppfatning er derfor at implementering av gjeldene rett ikke vil være tilstrekkelig. Med

implementering av gjeldene rett, vil det fortsatt være hull i regelverkene, som kan hindre at barn og unge får et helhetlig og koordinert tilbud til rett tid.

Selv om det ikke er lovpålagte samarbeidsplikter, er det selvfølgelig ikke noe i veien for at virksomhetene samarbeider. Men når samarbeid beror på den enkelte virksomhets vilje og ønske, mener vi dette kan det føre til forskjellsbehandling og at barn og unges rettsikkerhet dermed ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det bør ikke være tilfeldig, og avhengig av den enkelte virksomhet i hvilken grad et barn eller en ungdom får et helhetlig og koordinert tilbud til rett tid.

### Arbeidsgruppens anbefaling

Ytterligere implementeringstiltak av gjeldende rett er ikke tilstrekkelig, for å nå målet om at barn og unge skal få rett hjelp til rett tid, og et helhetlig og koordinert tilbud ved behov. Selv om dagens regelverk hadde vært tilstrekkelig implementert mener vi man fortsatt ikke ville ha nådd målene for 0-24 samarbeidet.

Frem til eventuelle nye endringer er på plass, mener arbeidsgruppen imidlertid at det er viktig å ha fokus på gode implementeringstiltak.

## 5.3 Vil tilføyelser og endringer i enkelte særlover bidra til å nå målet med 0-24 samarbeidet?

Gjennomgangen av gjeldende rett viser at ikke alle sektorlovene har nødvendige bestemmelser om samarbeid, slik at det oppstår "hull" i regelverket. Der det finnes bestemmelser, er disse ulikt utformet, og i slike tilfeller kan det også sies å oppstå «hull» i regelverket

En måte å "tette hull" i regelverkene på, er å tilføye og/eller endre regler i de særlovene der det er behov for dette, slik at slik at lovbestemmelsene speiler hverandre. Fordelene med å "tette hull" er at det ikke er nødvendig å gjøre endringer og tilføyelser på annet enn områdene hvor nødvendige regler mangler eller er mangelfulle. Det blir færre endringer i sektorlovene som allerede har tilstrekkelig regelverk.

Imidlertid viser gjennomgangen av gjeldene rett at de reglene for samarbeid, er ulikt utformet, har ulikt innhold og at det varierer hvordan reglene inneholder bestemmelser om hvem det skal samarbeides med. Det betyr at dersom man bare gjør endringer i enkelte bestemmelser, vil det fremdeles være ulikheter i bestemmelsene om samarbeid. Uten lik ordlyd, kan bestemmelsene tolkes ulikt og dette kan føre til gråsoner og utvikling av ulik praksis.

Et alternativ er å benytte eksisterende regler og "overføre" disse til sektorlover som mangler bestemmelser. Slik bestemmelsene for samarbeid er formulert i dagens regelverk, mener vi de ikke er egnede for å direkte overføres/kopieres til andre særlover, fordi de er spesifikt formulert for den sektoren de er utformet for og følgerlig bære preg av det.

### Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen mener at målet med 0-24 samarbeidet vanskelig oppnås ved å kun "tette hullene" i lovverket. Vår vurdering er at å "tette hullene" ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at barn og unge får et helhetlig og koordinert tilbud.

## 5.4 Er det behov for nye regler?

Gjennomgangen av dagens regelverk viser etter arbeidsgruppens vurdering at dagens bestemmelser ikke er gode nok til å ivareta den helhetlige og koordinerte innsatsen som barn og unge trenger. Eksempler på dette er bestemmelsene om individuell plan, der arbeidsgruppen mener at vilkårene ikke ivaretar målene med 0-24 samarbeidet, og bestemmelsene om samarbeid på systemnivå, som ikke angir innholdet i samarbeidsplikten.

Redegjørelsen for gjeldende rett om samarbeid viser at det er svakheter ved regelverket. Det pekes på at regelverket er mangelfullt, uklart og delvis også utilstrekkelig for å nå målene om å sikre samarbeid, som igjen vil bidra til å nå målene for 0-24 samarbeidet. Som redegjort for i punktene over, mener vi det ikke er tilstrekkelig å implementere gjeldene rett eller å supplere og/eller endre med enkelte regler i særlovene.

### Arbeidsgruppens anbefaling

Vi mener på denne bakgrunn at det er grunnlag for å foreslå at det utformes nye felles, like bestemmelser om samarbeid, enten i særlovgivningen eller i en egen lov eller forskrift.

## 5.5 Bør eventuelle nye, felles bestemmelser stå i særlovene eller i felles lov eller forskrift?

Som nevnt ovenfor, kan nye eventuelle nye felles bestemmelser om samarbeid gis likelydende i alle sektorlovene, slik bestemmelse om meldeplikt til barnevernet er regulert i dag. En annen mulighet er å samle bestemmelsene i én lov eller forskrift.

Fordelen med å ha likelydende bestemmelser om samarbeid i sektorlovene er at reglene om samarbeid da er samlet i den loven sektoren er mest vant til å bruke og forholdes seg til, og som for de fleste det vil være det naturlige stedet å lete for å finne gjeldende rett innenfor en sektor/virksomhet. Arbeidsgruppen mener det er behov for flere nye bestemmelser om samarbeid, som eventuelt vil utgjøre et eget kapittel i den enkelte særlov, noe som vil medføre at særlovene vokser. Vi mener dette er et argument som taler imot å ha likelydende bestemmelser i særlovene. Vi mener videre det vil være utfordringer knyttet til vedlikehold av et felles regelverk som er spredt i ulike lover. Endringer i én særlov kan fort få uheldige utilsiktede virkninger.

For barn, unge og deres foreldre vil det være lettere å forholde seg til én lov eller forskrift enn til alle sektorlovene når de har behov for et helhetlig og koordinert tilbud. Med én felles lov eller forskrift, mener arbeidsgruppen derfor at barn og unges rettssikkerhet blir bedre ivaretatt. Som nevnt innledningsvis i kapittelet skal hensynet til barnets beste veie tungt, og vi legger stor vekt på dette

hensynet i vår vurdering. Kristen Sandberg skriver i en juridisk betenkning om viktigheten av ivaretagelse av prinsippet om barnets beste i beslutninger om juridiske virkemidler. I betenkningen står følgende:

*«Barnets beste må videre fremmes i all samordning av politikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Overfor så å si alle stater fremhever barnekomiteen betydningen av koordinering på tvers av sektorer og nivåer, fordi det ellers er en risiko for at noen barns behov og rettigheter faller mellom alle stoler, at ulike tiltak står i strid med hverandre, eller at det gjøres dobbeltarbeid med unødig bruk av ressurser. Barnets beste får en tosidig betydning her: Koordinering så vel mellom sektorene som fra nasjonalt til lokalt nivå er helt nødvendig for å fremme barnets beste, og i dette koordineringsarbeidet må hensynet til barnets beste være en ledetråd.»*

For barn og unge som trenger helhetlig og koordinert hjelp bør ikke sektorinndeling føre til svekket rettssikkerhet. Vi mener at et godt virkemiddel for å viske ut sektorskillene knyttet til samarbeid derfor kan være en felles lov eller forskrift.

Videre mener vi at en felles lov eller forskrift vil videre tydeliggjøre virksomhetenes felles ansvar og bidra til felles forståelse og praksis på tvers av sektorene. Det vil også være enklere for virksomhetene å finne frem til de andre virksomhetenes samarbeidsplikter, uten å måtte kjenne alle de ulike særlovene.

Det kan imidlertid også være utfordringer med en ny felles lov eller forskrift. En felles lov eller forskrift vil regulere virksomheter på ulike forvaltningsnivåer, med ulik tilsynsmyndighet, og sektorene vil måtte forholde seg til flere lover samtidig.

Forvaltningsloven er et eksempel på en lov som regulerer plikter til ulike forvaltningsorgan uavhengig av om dette er organ på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå. Forvaltningsloven er også en lov som flere ulike tilsynsmyndigheter fører tilsyn med. I tillegg er forvaltningsloven en lov som utfyller alle de sektorspesifikke lovene. Arbeidsgruppen mener derfor at forvaltningsloven er et eksempel på at en felles lov kan fungere godt på tvers av sektorer.

### Arbeidsgruppens konklusjon

Vi mener det er gode grunner som taler for at nye bestemmelser om samarbeid på tvers samles i en ny felles lov eller forskrift som gjelder for alle sektorene omfattet av 0-24 samarbeidet.

## 5.6 Bør nye bestemmelser om samarbeid gis i lov eller forskrift?

Arbeidsgruppen er opptatt av at dersom det skal gis nye bestemmelser, bør disse være samlet i en lov eller en forskrift som gjelder for alle sektorene i 0-24 samarbeidet.

Arbeidsgruppen har vurdert om felles bestemmelser bør gis i lov eller forskrifts form. Det er viktigste for arbeidsgruppen er at eventuelle nye bestemmelser gis samlet, men vi mener det kan være gode grunner som taler for at bestemmelsene bør gis i lovs form. Her viser vi igjen til barnekonvensjonens

prinsipp om barnets beste, samt barn og unges rettsikkerhet. En lov vil være lettere tilgjengelig for både barn, unge og deres foreldre og for virksomhetene som skal forvalte regelverket.

En lov er mer synlig og bredere forankret enn en forskrift, ettersom den skal behandles og vedtas av Stortinget. Det skal også mer til å endre en lov enn en forskrift. En lov har også høyere rettskilderang enn en forskrift. Alt dette bidrar til å styrke rettsikkerheten.

### Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppen mener at gode grunner taler for at dersom det skal gis nye bestemmelser, bør disse gis i en felles lov.

## 5.7 Skisse til ny felles lov

### 5.7.1 Innledning

I det følgende redegjør vi for arbeidsgruppens forslag til nye bestemmelser som vi mener bør inngå i en ny felles lov. Vi understreker at dette kun er en skisse til hvordan bestemmelser i en eventuelt ny lov kan se ut. Innholdet i bestemmelsene, konsekvenser av bestemmelsene og utformingen av bestemmelsene må utredes ytterligere. Dette innebærer også å se eventuelle bestemmelser opp mot andre relevante lover, herunder de sektorspesifikke lovene, kommuneloven og forvaltningsloven.

I det følgende har vi valgt å omtale arbeidsgruppens forslag til nye bestemmelser som "lovforslaget" eller "samarbeidsloven".

Forslagene til bestemmelser i samarbeidsloven bygger på vurderingene av kunnskapsgrunnlaget og redegjørelsen for gjeldende rett. 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.

Prinsippet om barnets beste har vært et grunnleggende hensyn ved utformingen av de enkelte bestemmelsene.

Arbeidsgruppen har blitt inspirert av elementer av «Barnets reform» i Danmark. Barnas reform skal sikre at utsatte barn og unge får de beste mulighetene for å trives og utvikle deres personlige og faglige kompetanse. Samtidig er det fokus på å styrke samarbeidet rundt barnet på alle nivåer. Lovendringene trådte i kraft 01.01.2011 og de overordnede formål med Barnas reform er:

- *"At sikre kontinuitet i anbringelsen*
- *At sikre stabil og nær voksenkontakt for utsatte barn*
- *At styrke hensynet til barnets tarv frem for hensynet til forældrene*
- *At sikre utsatte børns rettigheter*
- *At sikre en tidligere innsats*

- *At sikre mere kvalitet både i sagsbehandlingen og i indsatsen*
- *At sikre bedre rammer for kommunernes indsats – herunder afbureaukratisering.*<sup>7</sup>

Som en del av Barnets Reform ble det gjort en rekke endringer i den danske Serviceloven, blant annet en i Serviceloven § 46 hvor formålet med Barnets Reform fremgår. Det er også gjort flere endringer i bestemmelsene som handler om tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Slik arbeidsgruppen vurderer det, er Barnets reform mer omfattende enn mandatet som arbeidsgruppen har fått, og det redegjøres derfor ikke nærmere for Barnets reform i denne rapporten.

### 5.7.2 Nødvendige endringer i sektorlovene

Arbeidsgruppen mener det er behov for en bestemmelse i den enkelte særlov for å regulere forholdet mellom særloven og samarbeidsloven. En slik tilnærming er valgt i mange av særlovene også i dag, for eksempel når det gjelder forholdet til forvaltningsloven, se for eksempel opplæringsloven § 15-1.

En henvisning til en slik samarbeidslov i særlovene vil gjøre det tydelig at en slik felles lov vil gjelde samtidig som de øvrige bestemmelsene i særloven gjelder. Det er likevel viktig å påpeke at dersom det innføres en slik samarbeidslov, så vil det være nødvendig å ta ut bestemmelser i dagens regelverk, slik at det ikke er dobbeltregulering som kan skape usikkerhet og forvirring.

### 5.7.3 Forslag til innledende bestemmelser i loven

#### Formål

Arbeidsgruppen foreslår at formålet med samarbeidsloven skal være at barn og unge og deres foreldre skal få den støtten og hjelpen de har behov for til rett tid slik at barn og unge kan mestre eget liv. Loven skal sikre at tjenestene samarbeider slik at barn og unge får rett hjelp til rett tid og at tilbudet til den enkelte er samordnet, helhetlig og koordinert. Inspirasjonen til å fastslå formålet med loven er hentet fra visjonen og formålet med 0-24 samarbeidet. Formålsbestemmelsen kan for eksempel utformes slik:

*Loven skal bidra til at barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for til rett tid, slik at barn og unge kan mestre eget liv.*

*Loven skal sikre at tjenestene samarbeider slik at barn og unge får rett hjelp til rett tid og at tilbudet til den enkelte er samordnet, helhetlig og koordinert.*

Barnekonvensjonen regulerer rettigheter til personer under 18 år, jf. BK art. 1. I 0-24 samarbeidet er målgruppen 0-24 år. Det betyr at samarbeidsloven kan regulere rettigheter og plikter til unge som er myndige og dermed eldre enn målgruppen til BK. Vi velger likevel å ta utgangspunkt i bestemmelsene i BK, og legger særlig vekt på konvensjonens krav om at ved alle handlinger som berører barn så skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Vi foreslår derfor at samarbeidsloven gjøres gjeldende fra barnet blir født til og med det året barnet/den unge er 24 år.

---

<sup>7</sup> <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/om-sagsbehandling-born-og-unge/barnets-reform>

## Virkeområde

Vi foreslår videre at samarbeidsloven gjøres gjeldende for alle tjenester og virksomheter som omfattes av sektorene i 0-24 samarbeidet. Loven bør gjelde tjenester og virksomheter på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Loven må også gjelde for private virksomheter der private virksomheter utfører tjenester og virksomhet med hjemmel i de ulike sektorlovene. Det bør videre vurderes om loven skal gjøres gjeldende også for andre aktører som er relevante for denne gruppen, men som ikke er en del av 0-24-samarbeidet, eksempelvis politiet.

En bestemmelse om virkeområdet kan for eksempel utformes slik:

*Loven gjelder for barn og unge opp til og med 24 år og/eller til deres foreldre som ledd i ivaretagelsen av barnet/ungdommen.*

*Loven gjelder for alle virksomheter som yter tjenester og tiltak til barn og unge etter følgende lover; [her anbefaler vi en opprøpning av alle relevante lover]*

Arbeidsgruppen har som mandat å ha fokus på samarbeid mellom sektorer. Forslag til ny lov vil imidlertid også omfatte tjenester innenfor samme sektor, noe vi mener er positivt gitt de uheldige virkningene det kan ha for barn og unge at virksomheter innad i samme sektor ikke samarbeider.

## Forskriftshjemmel, tilsyn og brukervedvirkning

Vi mener at det er behov for at det gis en forskriftshjemmel i samarbeidsloven slik at det nærmere innholdet i samarbeidspliktene og rettighetene som samarbeidsloven gir kan reguleres der.

Arbeidsgruppen mener det er helt avgjørende at det etableres tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å føre tilsyn med bestemmelsene i den nye loven. Slik vi vurderer det vil tilsynshjemlene i særlovene gi hjemmel til å føre tilsyn med virksomhetenes ansvar etter den nye loven, men enkelte bestemmelser må det trolig etableres egne tilsynshjemler for, dette gjelder blant annet bestemmelsene om samarbeidsenheten, som omtales nærmere i punkt 5.7.5.3. Det må videre vurderes om Fylkesmannen skal være tilsynsmyndighet for samarbeidsenhetens oppfyllelse av pliktene som oppstilles i samarbeidsloven. Arbeidsgruppen har ikke hatt anledning til å utrede og vurdere dette nærmere.

Det bør videre vurderes om det er behov for en egen bestemmelse om brukervedvirkning i den nye loven. For å sikre brukervedvirkning for personer med svake norskkunnskaper er det viktig at tjenestene benytter kvalifiserte tolker i alle tilfeller hvor det er behov for bistand for å kunne kommunisere med barnet eller den unge.

### 5.7.4 Regulering av samarbeid på systemnivå

Samarbeid på systemnivå bidrar til å legge til rette for samarbeid på individnivå.

Kartleggingen viser at det er behov for å styrke samarbeidet på systemnivå, samtidig som gjennomgangen av gjeldende rett viser at det er utfordringer i lovverket om de ulike sektorenes plikter til å samarbeide på systemnivå.

Bestemmelsene i sektorlovene om samarbeid på systemnivå er uklare og fragmenterte. Plikten til å samarbeide speiles ikke alltid i regelverket som gjelder for tjenester det er naturlig å samarbeide



med i annen sektor. De fleste samarbeidspliktene på systemnivå retter seg mot samarbeid innad i kommunene. Det fremgår ikke i lov eller forskrift hvordan samarbeid på systemnivå skal gjennomføres og det gis ikke nærmere føringer for innholdet i samarbeidet. Vi foreslår derfor å lovfeste en plikt til å samarbeide på systemnivå.

I rapporten fra Ipsos fremgår det at det samarbeides på systemnivå i de ulike sektorene i dag, men at kvaliteten ikke alltid er god nok. Rapporten foreslår å stimulere til bruk av samarbeidsavtaler. Det fremholdes at samarbeidsavtaler gir et fundament for systematisk samarbeid mellom avtalepartene for at barn og unge skal få et sammenhengende og helhetlig tilbud fra flere tjenester. Dette sørger for en viss prioritering av samarbeid, og kan gjøre samarbeidene mindre sårbare for avhengighet av ildsjeler.

Samarbeid på systemnivå vil stimulere til bedre kjennskap til virksomhetenes ansvarsområder og bidra til at virksomhetene har møtepunkter som en del av den faste driften. Samarbeid på systemnivå vil ofte være en nødvendig for at tjenesten skal samarbeide på godt på individnivå. I rapporten Svikt og svik fremholdes det behov for fora for å foreta anonyme drøftelser. Vi foreslår at det skal følge av plikten til samarbeid på systemnivå at det skal legges til rette for at det kan foretas anonyme drøftelser mellom sektorene.

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.

En bestemmelse om plikt til samarbeid på systemnivå kan for eksempel utformes slik:

*Tjenester og virksomheter som omfattes av loven skal samarbeide på systemnivå.*

*Plikten til å samarbeide på systemnivå skal legge til rette for samarbeid på individnivå. Det skal inngås samarbeidsavtaler, avholdes samarbeidsmøter og legges til rette for gjensidig veiledning og informasjon, samt strukturer for anonyme drøftelser.*

### **5.7.5 Regulering av samarbeid på individnivå**

Arbeidsgruppen legger til grunn at samarbeid på individnivå omfatter både det å veilede og følge barn og unge til rett virksomhet, og det å samarbeide med andre virksomheter for å sikre et helhetlig og koordinert tilbud ved behov der flere enn én virksomhet yter hjelp.

Vi mener det bør gis bestemmelser som gir barn og unge rett til et helhetlig og koordinert tilbud ved behov og rett hjelp til rett tid, og bestemmelser som gir virksomhetene plikt til å samarbeide.

### 5.7.5.1 Rett hjelp til rett tid – oppmerksomhets- og veiledningsplikt

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 tilsa 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, se punkt 5.7.4.

Som det fremgår av gjennomgang av gjeldende rett er det uklart hvilke «aktiviteter» som ligger til både oppmerksomhets- og veiledningsansvaret. Når det gjelder aktiviteter knyttet til veiledningsansvaret mener vi det bør fremgå at en veiledningsplikt også omfatter å bistå barn og unge med å ta kontakt med annen virksomhet som kan ha et hjelpeansvar. På den måten sikres det at virksomheten som skal veilede har ansvar for å se til at virksomheten det veilededes til «tar imot» barnet/ungdommens forespørsel om hjelp.

Oppmerksomhets- og veiledningsplikten har en side til meldeplikten. Hjelp til å få kontakt med annen virksomhet bygger på frivillighet og samtykke. Dette i motsetning til meldeplikten til barnevernet som omtales nedenfor. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om det bør være en bestemmelse i samarbeidsloven om at i de tilfellene virksomheten mener samarbeid, herunder det å veilede til annen tjeneste, er til barnets beste, og foreldrene motsetter seg et slikt samarbeid, så har tjenesten en plikt til å vurdere om vilkårene for meldeplikt til barnevernet er oppfylt.

En bestemmelse om barn og unges rett til veiledning kan for eksempel utformes slik:

*Barn og unge har rett til å få veiledning og hjelp til å komme i kontakt med rett virksomhet. Dersom barnet/ungdommen ønsker bistand til å ta kontakt skal dette gis.*

Retten til veiledning kan speiles i en pliktbestemmelse som eksempelvis kan utformes slik:

*Virksomheter som omfattes av denne loven skal være oppmerksomme på barn og unges behov for støtte og hjelp også fra andre virksomheter, og veilede barnet/ungdommen og ev.*

*deres foreldre om tilbud fra andre virksomheter som er omfattet av loven her. Ansvarer omfatter også å ta kontakt med aktuell virksomhet dersom barnet/ungdommen, ev. deres foreldre ønsker det.*

### **5.7.5.2 Rett til helhetlig og koordinert hjelp ved behov og samarbeidsplikt for virksomhetene**

Som det fremgår av kartleggingen og redegjørelsen for gjeldende rett er det behov for å styrke og tydeliggjøre regelverket om samarbeid på individnivå der barn og unge har behov for hjelp fra mer enn én virksomhet. Arbeidsgruppen mener det er behov for å styrke retten til et helhetlig og koordinert tilbud, som igjen betinger samarbeid. Videre mener vi at rettigheten bør speiles i bestemmelser som tydeliggjør og styrker plikten til å samarbeide.

Plikten til å samarbeide når et barn/ungdom har behov for hjelp/bistand fra flere virksomheter/tjenester samtidig bør være vid. Det er hensynet til barnet/den unges beste som må være avgjørende.

Vi foreslår en rett til et helhetlig og koordinert tjenestetilbud, som igjen betinger samarbeid. Vi anbefaler at det lovfestes en generell plikt til å samarbeide når barn og unge mottar hjelp/tjenester fra mer enn én sektor, der det er til barnet beste at virksomhetene samarbeider.

Rettighets- og pliktbestemmelser om helhetlig og koordinert tjenestetilbud kan utformes slik:

*Alle barn og unge har rett til et helhetlig, samordnet og koordinert tjenestetilbud.*

*Virksomhet som yter tjenester eller tiltak til barn og unge, som omfattes av loven her, eller til deres foreldre som ledd i ivaretagelsen av barnet /ungdommen, har plikt til å samarbeide når det enkelte barnet/ungdommen har behov for et helhetlig, samordnet og koordinert tilbud.*

### **5.7.5.3 Samarbeidstiltak, samarbeidsplan og koordinator**

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.

Arbeidsgruppen har ikke utredet tilstrekkelig forholdet mellom den generelle samarbeidsplikten som er omtalt over og plikten til å tilby, iverksette og gjennomføre samarbeidstiltak med tilhørende samarbeidsplan og koordinator. Dette må utredes nærmere.

Vilkårene for samarbeidstiltak foreslås endret sammenliknet med vilkårene for individuell plan. Vi foreslår at rett til samarbeidstiltak inntre 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 av hjelpen koordineres. Vilåret 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. Det vises i denne sammenheng til rapporten fra Proba, der det blant annet står sitert fra en av ungdommene som deltok på dialogkaféen:

*"Individuell plan sier ikke nok, det er bare en sjekklister som gir god samvittighet, da har de gjort noe, liksom"*

Samarbeid handler om å gjøre samarbeidsaktiviteter. Dokumentasjon er imidlertid viktig, og arbeidsgruppen foreslår derfor at det jobbes med utvikling av digitale verktøy som skal lette arbeidet med samarbeidstiltak og ivareta kravet til skriftlighet, herunder samarbeidsplan.

Et viktig element i samarbeidstiltaket er koordinatoren. Koordinatoren er en del av tiltaket. Vi mener koordinatoransvaret bør ligge utenfor de virksomhetene/tjenestene som skal delta i samarbeidstiltaket. Vi mener kunnskapsgrunnlaget og den rettslige gjennomgangen viser at det er sårbart å la det være opp til samarbeidspartene å bli enige om hvem som skal være koordinator. Det kan lett føre til at virksomhetene kvier seg for å delta i arbeid med IP.

Vilkårene for å tilby IP er i dag at barnet/den unge har behov for hjelp over lang tid, i tillegg til at vilkåret om behov for koordinert hjelp må være oppfylt. Det er i tillegg et ekstra nødvendighetsvilkår hjemlet i barnevernloven.

Vi foreslår at terskelen for plikt til å samarbeide/rett til helhetlig og koordinert hjelp senkes og inntreffer på følgende vilkår:

- Barnet/den unge har tjenester fra flere enn én sektor
- Det er til barnets beste at hjelpetilbudet koordineres

Ofte kan tidlig innsats med en intensiv fase med tett samarbeid mellom tjenester fra ulike sektorer redusere «skadeomfang» og behov for hjelp over tid.

Videre viser kartleggingen at det er uklart når vilkårene for IP er oppfylt, noe som igjen fører til at praksis for når IP tilbys varierer. En årsak til dette kan blant annet være, slik vi ser det, utfordringer med å vurdere om vilkåret "varig" er oppfylt.

Retningslinjer for hvordan vilkåret "varig" skal tolkes varierer for de ulike sektorene. I forarbeidene til bestemmelsen om IP i barnevernloven fremgår det blant annet at *"...barn med behov for tiltak etter barnevernloven av kortere varighet enn ett år, normalt ikke ville ha samme interesse eller behov for en individuell plan som barn med tiltak med varighet over ett år"*. Dette ble forutsatt å gjelde selv om barnet mottar tiltak eller tjenester etter andre lover. Departementet la i denne vurderingen til grunn at det for kravet om varighet også måtte tas hensyn til at det kan ta tid å utarbeide selve planen. Vi mener dette underbygger at vilkåret om varighet er uheldig.

### Nærmere om forslag til samarbeidsenhet (kommunalt ansvar)

For å sikre at samarbeidstiltak skal fungere effektivt og at ansvaret for de ulike delene av samarbeidstiltaket er til barnets beste, mener vi at det bør opprettes en samarbeidsenhet som skal

ha ansvar for samarbeidstiltakene, herunder samarbeidsplan og koordinator. Vi foreslår at samarbeidsenheten blir lagt som en selvstendig instans på kommunenivå, men at enheten også skal ha ansvar for samarbeidstiltak der også, eller eventuelt kun, fylkeskommunalt og/eller statlig virksomhet er involvert.

Vi foreslår at samarbeidsenhetens oppgave vil være å sørge for at virksomhetene som inngår i samarbeidet rundt barnet/ungdommen deltar i samarbeidet. Samarbeidsenheten skal ha ansvaret for koordinatorkfunksjonen for samarbeidet. Vi ser at det er utfordringer knyttet til at enheten legges til kommunalt nivå, samtidig som den vil koordinere tiltak fra instanser på andre nivåer i forvaltningen. Vi mener likevel at en slik uavhengig instans bør ligge på kommunenivå, fordi alle barn og unge tilhører en kommune og kommunen er den virksomheten som er nærmest til å følge barnet/den unge uavhengig av hvilke instanser som til enhver tid gir tjenester/tiltak til barnet/den unge.

Plikten til å samarbeide og delta i samarbeidstiltak mener vi bør gjelde for alle som er omfattet av samarbeidsloven. Samarbeidsenhetens oppgaver vil være å koordinere dette forpliktende samarbeidet.

Det bør vurderes om det skal stilles spesifikke kompetansekrav til samarbeidsenheten. Det fremgår eksempelvis av kartleggingen i tjenestene at 6 av 10 mener at det er for lite vektlegging av samarbeid på tvers av sektorer om utsatte barn og unge med minoritetsbakgrunn, og dette tilsier at det bør stilles krav om mangfoldskompetanse ved samarbeidsenheten.

Retten til helhetlig og koordinert tilbud bør styrkes og vi i foreslår derfor at det skal fattes enkeltvedtak om samarbeidstiltak. Trolig bør vedtakskompetansen ligge til samarbeidsenheten. Reglene om klage på enkeltvedtak bør gjøres gjeldende for å styrke rettsikkerheten, og arbeidsgruppen vurderer at Fylkesmannen bør være klageinstans for klager på vedtak etter samarbeidsloven. Dette må utredes nærmere.

Lovbestemmelser om rett og plikt til samarbeidstiltak, samarbeidsplan og koordinator kan utformes slik:

*Barn og unge med behov for tjenester/tiltak fra to eller flere tjenester/virksomheter som omfattes av loven her har rett til samarbeidstiltak dersom det er til barnet/den unges beste. Retten omfatter samarbeidsplan og koordinator.*

*Virksomheter etter loven her har plikt til å iverksette og delta i samarbeidstiltak, herunder utarbeide samarbeidsplan og oppnevne koordinator når barn og unge har behov for tjenester/tiltak fra to eller flere virksomheter som omfattes av loven her, og når barnets/ungdommens beste tilsier det.*

*Dersom foreldrene motsetter seg et samarbeid som vurderes at er til barnets/ungdommens beste, må virksomheten vurdere om vilkårene for meldeplikt til barneverntjenesten er oppfylt.*

*Kommunen skal ha en samarbeidsenhet for barn og unge. Enheten har ansvar for arbeidet med samarbeidstiltak, herunder samarbeidsplaner og koordinator.*

*Samarbeidsenheten skal oppnevne koordinator for den enkelte som mottar samarbeidstiltak.*

*Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av det enkelte barn/den enkelte ungdom og sikre samordning og koordinering av tjenestene barnet eller den unge mottar.*

#### **5.7.5.4 Samtykke og behandling av personopplysninger**

Foreldrene/den unge må samtykke til at virksomhetene samarbeider. Dette følger av reglene i forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1, jf. § 4-3. Det finnes i dag ulike aldersgrenser for når barnet/den unge kan samtykke selv og når foreldre/andre med foreldreansvar må samtykke på vegne av barnet/den unge. Dette ble utredet av en annen arbeidsgruppe i 0-24 samarbeidet, som blant annet foreslo at det vurderes nærmere om aldersgrensene for samtykkekompetanse kan harmoneres.<sup>8</sup> Det vil være en fordel med harmonerte aldersgrenser for samtykkekompetanse når flere sektorer skal samarbeide om å hjelpe barn/ungdommer, og det er derfor viktig i arbeidet med en samarbeidslov at også aldersgrenser for samtykke utredes nærmere. Arbeidsgruppen vil i den sammenheng vise til rapporten "Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse", utarbeidet av den andre regelverksgruppen i 0-24 samarbeidet.

Vi mener det må fremgå klart og tydelig av en samtykkeerklæring hva foreldrene/den unge samtykker til og informasjon om hvilket formål og hvilke virksomheter opplysningene skal deles med. Et slikt informert samtykke er likevel ikke i seg selv et godt nok rettslig grunnlag til å behandle personopplysninger.

Samarbeidsloven legger opp til deling av personopplysninger, både mellom virksomhetene og med samarbeidsenheten. Dette er «behandling» av personopplysninger, jf. GDPR art. 4 punkt 2. Utlevering ved overføring er her nevnt som eksempel på «behandling».

Utgangspunktet etter GDPR er at behandling av personopplysninger er forbudt og at en eventuell behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag jf. art. 5 nr. 1 bokstav a. Art. 6 angir en uttømmende liste over hvilke rettslige grunnlag som kan hjemle behandling av personopplysninger. Når personopplysningene som behandles er «særlige kategorier» av personopplysninger, f.eks. helseopplysninger, som ofte vil være relevant her, må det også kunne vises til at behandlingen har rettslig grunnlag etter art. 9 nr. 2 bokstav a til j.

Vi foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i samarbeidsloven, som uttrykkelig sier at virksomhetene som omfattes av samarbeidsloven kan behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold. En slik bestemmelse ble tatt inn i opplæringsloven § 15-8 annet ledd, som gjelder skolens plikt til å samarbeide med kommunale tjenester. Det må stå eksplisitt i loven at personopplysninger blir slettet når samtykket trekkes eller når saken avsluttes.

En lovbestemmelse om behandling av personopplysninger kan se slik ut:

---

<sup>8</sup> Rapport "Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse. Tiltak G i 0-24 samarbeidet."

*Når det er nødvendig og forholdsmessig for at barnet/den unge skal få et helhetlig, samordnet og koordinert tjenestetilbud, kan virksomhetene som er omfattet av denne loven behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold.*

### 5.7.6 Taushetsplikt og opplysningsplikt (meldeplikt til barnevernet)

#### Taushetsplikten

Kartleggingen og gjennomgangen av gjeldende rett viser at reglene om taushetsplikt er uklare og vanskelig å forstå. Taushetspliktsreglene har betydning for samarbeid på individnivå mellom sektorene, og kan bidra til at barn og unge ikke får helhetlig og koordinert hjelp til rett tid.

Arbeidsgruppen mener det er behov for en gjennomgang og vurdering av taushetspliktsreglene. Det pågår imidlertid et utvalgsarbeid med mandat til å gjennomgå regelverket, og arbeidsgruppen anbefaler derfor ikke tiltak på dette området, men viser til utvalgets arbeid.

I påvente av eventuelt nye taushetspliktsbestemmelser anbefaler arbeidsgruppen at implementeringsaktiviteter som kompetanseheving styrkes. Særlig bør det legges vekt på opplæring om samtykke som grunnlag for å fravike taushetsplikten.

#### Meldeplikten til barnevernet

Kartleggingen viser at reglene om meldeplikt har betydning for samarbeid mellom sektorene, og for om barn og unge får rett hjelp til rett tid. Det er grunn til å tro at barn og unge ikke får rett hjelp til rett tid fordi reglene om meldeplikten ikke brukes riktig.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget, vurderer vi det slik at dersom bestemmelsene om meldeplikt blir riktig anvendt vil det likevel føre til at barn og unge som burde hatt hjelp ikke får det. Vi mener det bør vurderes om meldeplikten bør inntre når retten til hjelp etter barnevernloven inntre.

Stortinget har vedtatt endringer i reglene om opplysningsplikt, se punkt 4.3.7. Endringene i reglene for meldeplikt til barnevernet gjør regelverket tydeligere, men det er ikke foreslått endring i terskelen for når meldeplikten inntre.

I forbindelse med forslag til endringer i bestemmelsen om opplysningsplikt<sup>9</sup> ble også spørsmålet om terskelen for meldeplikt vurdert.

Barne- og likestillingsdepartementet fremholder i forarbeidene til ny bestemmelse at terskelen i utgangspunktet burde ligge på dagens nivå. De viste til at regelverket, i tillegg til å ivareta barneverntjenestens umiddelbare tilgang til nødvendige opplysninger, også skal ivareta hensyn som personlig integritet, personvern og tillit. Etter departementets oppfatning innebar dette at opplysningsplikten fremdeles burde være begrenset til situasjoner som kan antas å være av en viss alvorlighetsgrad. Stortinget behandlet saken og grensen for meldeplikt ble ikke senket.

---

<sup>9</sup> Prop.169 L (2016-2017)

Enkelte høringsinstanser mente at terskelen for meldeplikt burde senkes. Det ble blant annet trukket frem at det ikke bør være en strengere grense for meldeplikt i Norge enn i våre naboland Sverige og Danmark. Etter dansk rett trer meldeplikten inn når man har rett til tiltak fra barnevernet.

Det ble også trukket frem at terskelen bør inntre når det er grunn til å tro at barn lever under omsorgssvikt og at ordet alvorlig burde fjernes. Bufdir skrev i sin høringsuttalelse at det ikke er heldig at loven har et grunnvilkår for meldeplikt som tilsvarende grunnvilkåret for omsorgsovertakelse. Barnevernlovutvalget<sup>10</sup> foreslo å senke terskelen noe for opplysningsplikt når det gjaldt saker der barn og unge «utsetter sin helse eller utvikling for alvorlig fare». Utvalget mente at det for øvrig ikke forelå sterke nok grunner til å senke terskelen for opplysningsplikt til barnevernet. De la vekt på at personvern hensyn og hensyn til tillit mellom andre tjenesteytere og private, er viktig. De viste til at en senkning av terskelen for opplysningsplikten kan være en fare for at foreldrene vil bli mer tilbakeholdte med å ta kontakt med andre tjenester av frykt for at barneverntjenesten vil bli involvert.

Helsedirektoratet gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at de støtter at plikten til å melde fra til barneverntjenesten av eget tiltak fremdeles skal være forbeholdt de mer alvorlige tilfellene. De påpeker blant annet at *"Selv om det isolert sett kunne vært en fordel om barneverntjenesten fikk tilgang til ellers taushetsbelagte opplysninger på et tidligere tidspunkt og ut fra en lavere grad av bekymring enn det dagens bestemmelser om opplysningsplikt åpner for, mener Helsedirektoratet at en slik utvidet meldeplikt vil svekke tilliten til helsepersonell og helsetjenesten. Dette kan få den utilsiktede konsekvens at de som trenger helsehjelp og omsorgstjenester til seg eller sine barn, i mindre grad vil søke hjelp og bistand hos helsetjenesten."*

I artikkelen Rettsforholdet mellom barn og foreldre i utdanningssammenheng- hvem har rett til informasjon, og hvem bestemmer hva<sup>11</sup>, skriver Kirsten Sandberg på side 556 at skolens adgang til å gi opplysninger til barnevernet burde mykes opp. Grensen kan være vanskelig for skolen å vurdere, noe som kan føre til at forhold ikke blir meldt. Hun skriver at det burde være mulig for skolen å gi opplysninger til barnevernet også der den mener at det er uheldige forhold i hjemmet som ikke nødvendigvis utgjør alvorlig omsorgssvikt, ut fra hensynet til at barnevernet blir koblet inn i tide. På side 548 i artikkelen skriver hun at når forholdene i en konkret sak ikke er så alvorlige at de medfører meldeplikt, så finnes det ikke noen adgang for skolen til å melde fra til barnevernet uten foreldrenes samtykke. Dette kan føre til at barnevernet kommer inn for sent, noe som ikke er i tråd med hensynet til barnets beste.

Arbeidsgruppen mener hensynet til barnets beste bør veie tungt i vurderingen av terskelen for meldeplikt. I tillegg til Sandbergs artikkel, viser vi til rapporten Svikt og svik i denne sammenheng.

Arbeidsgruppen vurderer på bakgrunn av kunnskapsgrunnet at terskelen for meldeplikten kan føre til at enkelte barn ikke får den hjelpen de har behov for til rett tid, fordi vilkåret "alvorlig omsorgssvikt" er et strengt krav. Vi er enig i at det er viktig at foreldre har et tillitsforhold til myndighetene. Likevel tror vi at det å senke terskelen for meldeplikten vil kunne føre til en mer

---

<sup>10</sup> NOU 2016:16

<sup>11</sup> Rettsforholdet mellom barn og foreldre i utdanningssammenheng- hvem har rett til informasjon, og hvem bestemmer, Kirsten Sandberg, Utdanningsrettslige emner, Cappelen Damm 2012 s. 539 flg.



positiv innstilling til barnevernet. Det kan føre til at barnevernet i større grad kan bli sett på som en hjelpeinstans, som i hovedsak skal gi barn, unge og deres familier hjelpetiltak. Dersom holdningene til barneverntjenesten og deres arbeid endres, vil sannsynligvis også tilliten til myndighetene opprettholdes, også i de tilfeller der det er nødvendig å melde til barnevernet for at barn, unge og familier kan få hjelp.

Det er et gap mellom barneverntjenestens ansvar i henhold til barnevernloven og den retten barn og unge har til å få hjelp til rett tid ved at terskelen for meldeplikt er høyere enn terskelen for barneverntjenestens plikt til å yte hjelp etter barnevernloven. Slik vi vurderer det må det stilles spørsmålstegn ved om barn og unges rettsikkerhet er ivaretatt godt nok innenfor gjeldende rett på dette punktet. Hvem skal ivareta barn og unges rettigheter etter barnevernloven som ikke inngår i meldepliktansvaret? Vi mener gode grunner taler for at det er samsvar mellom når rettigheter til barn og unge etter barnevernloven trer inn og når meldeplikten til barneverntjenesten inntreffer.

Spørsmålet om terskelen for meldeplikt til barnevernet må stadig diskuteres. Selv om Stortinget nylig har vurdert spørsmålet uten at terskelen ble senket, anbefaler vi at dette utredes nærmere, av hensyn til barnets beste.

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppens anbefalinger om implementering av gjeldende rett kan medføre økte kostnader utover dagens rammer, særlig dersom man ønsker å styrke implementeringsaktivitetene, for eksempel gjennom egne kompetansetiltak.

Arbeidsgruppen har foreslått at det bør vurderes om det skal gis nye bestemmelser om samarbeid. Dersom slike bestemmelser blir vedtatt, vil det medføre økte utgifter, både for å implementere nytt regelverk og for å kunne etterleve det nye regelverket. Dette gjelder særlig dersom forslaget om en ny samarbeidsenhet blir en realitet. Arbeidsgruppen har ikke foretatt egne beregninger for utgiftene tiltaket vil medføre.

Selv om kostnadene ved arbeidsgruppens forslag kan bli store, må vi se hen til kostnadsbesparelsene ved tidlig innsats. I tillegg er det kostnadsbesparende for samfunnet at barn og unge mestrer egne liv. Vi tillater oss i denne sammenheng å vise til rapport 2017/12 om samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn<sup>12</sup>, utarbeidet av Vista analyse til Barnevoldsutvalget.

Arbeidsgruppen vil også vise til rapporten "Kostnader av frafall i videregående opplæring"<sup>13</sup> som er gjennomført for Kunnskapsdepartementet for å måle de samfunnsøkonomiske kostnadene av frafall. Rapporten viser blant annet at hvis andelen av et kull som fullfører videregående opplæring øker fra 70 til 80 prosent, kan den samfunnsmessige gevinsten bli 5,4 milliarder kroner for hvert kull.

---

<sup>12</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/a44ef6e251cd443396588483e97402ab/no/sved/2.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/fracfall/kostnader-av-fracfall.pdf>

## Referanseliste

### Arbeidsgruppens innhentede kunnskapsgrunnlag:

Brøndbo, P. H., Krane, L., og Makarova, A., 2017: *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge*. Rapport, Regionalt kunnskapssenter for barn og unge, Nord (RKBU Nord), Universitetet i Tromsø.

Rathe L., Andersson, S. T. og Holbæk-Hanssen, J., 2018: *Kartlegging av samhandling om utsatte barn og unge*. Ipsos-rapport 2018.

Thorbjørnsrud, T. og Kullerud, H., 2017: *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring. Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*. Proba-rapport 2017-01.

### Øvrige referanser:

Falch, T. Johannesen, A. B. Strøm, B. 2009: *Kostnader av frafall i videregående opplæring*. Rapport 08/09. Senter for økonomisk forskning AS.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, 2018: *Historien om Stina*. Fylkesmannens rapport etter tilsyn med Kristiansand kommune, Sørlandet sykehus HF, Bufetat Region Sør, Næromsorg Sør og Aleris Ungplan & BOI 27.7.2017 – 7.2.2018.

Helsedirektoratet, 2018: *Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator*.

Helsetilsynet, 2009: *Utsatte barn og unge – behov for bedre samarbeid*. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2008 med kommunale helse-, sosial- og barnevernstjenester til utsatte barn. Rapport 5/2009.

Innst. 151 L (2017–2018) *om endringer i barnevernloven mv.* (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre)

NOU 2016:16, *Ny barnevernslov — Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*.

NOU 2017:12, *Svikt og svik — Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*.

Oppdragsbrev 06-14 *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring* fra Kunnskapsdepartementet.

Oppdragsbrev 16-15 *Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år* fra Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp nr. 75 (1993-1994), *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*

Prop. 129 L (2012-2013), *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*

Prop.169 L (2016-2017), *Endringer i barnevernloven mv.* (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre).

Rapport "Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse. Tiltak G i 0-24 samarbeidet." 2017?'

Rasmussen, I. Vennemo, H. 2017. *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgsvikt og vold mot barn*. Rapport 2017/12. Vista analyse.

Sandberg, K., 2012: *Rettsforholdet mellom barn og foreldre i utdanningssammenheng- hvem har rett til informasjon, og hvem bestemmer*. Utdanningsrettslige emner, Cappelen Damm 2012.

Socialstyrelsen, 2017: *Barnets reform*. <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/om-sagsbehandling-born-og-unge/barnets-reform>

## Vedlegg 1: Samlet skisse over bestemmelsene som foreslås i ny lov

Bestemmelsene som er omtalt i kapittel 5 er satt sammen i dette vedlegget som en samlet skisse til hvordan en ny samarbeidslov for barn og unge kan se ut.

Vi har valgt en struktur som innebærer at lovens bestemmelser om barn og unges rettigheter presenteres først, og deretter følger bestemmelsene som pålegger virksomhetene samarbeidsplikter. Vi mener strukturen som er valgt gjør loven oversiktlig og lett tilgjengelig samtidig som den styrker barn og unges rettssikkerhet.

# Lov om samarbeid om tilbud til barn og unge (Samarbeidsloven)

## Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

### § 1 Formål

Loven skal bidra til at barn og unge skal få den støtten og hjelpen de har behov for til rett tid, slik at barn og unge kan mestre eget liv.

Loven skal sikre at tjenestene samarbeider slik at barn og unge får rett hjelp til rett tid og at tilbudet til den enkelte er samordnet, helhetlig og koordinert.

### § 2 Virkeområde

Loven gjelder for barn og unge opp til og med 24 år og/eller til deres foreldre som ledd i ivaretagelsen av barnet/ungdommen.

Loven gjelder for alle virksomheter som yter tjenester og tiltak til barn og unge etter følgende lover; *[her anbefaler vi en opprøpning av alle relevante lover]*

### § 3 Tilsyn

*[Arbeidsgruppen har ikke utarbeidet egen hjemmel for tilsyn med loven]*

### § 4 Behandling av personopplysninger

Når det er nødvendig og forholdsmessig for at barnet/den unge skal få et helhetlig, samordnet og koordinert tjenestetilbud, kan virksomhetene som er omfattet av denne loven behandle personopplysninger, inkludert særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffbare forhold.

### § 5 Forskriftshjemmel *[eventuelt knyttet til plikten til å utarbeide samarbeidstiltak]*

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om innhold i samarbeidstiltaket, herunder om plan og koordinator.

## **Kapittel 2 Rett hjelp til rett tid og helhelhetlig og koordinert tilbud**

### **§ 6 Rett til veiledning til rett tjeneste**

Barn og unge har rett til å få veiledning og hjelp til å komme i kontakt med rett virksomhet.

Dersom barnet/ungdommen ønsker bistand til å ta kontakt skal dette gis.

### **§ 7 Helhetlig og koordinert tjenestetilbud**

Alle barn og unge har rett til et helhetlig, samordnet og koordinert tjenestetilbud.

### **§ 8 Rett til samarbeidstiltak**

Barn og unge med behov for tjenester/tiltak fra to eller flere tjenester/virksomheter som omfattes av loven her har rett til samarbeidstiltak dersom det er til barnet/den unges beste at hjelpen koordineres. Retten omfatter samarbeidsplan og koordinator.

## **Kapittel 3 Plikt til å samarbeide**

### **§ 9 Plikt til å være oppmerksom på barn og unges behov og veilede til rett instans**

Virksomheter som omfattes av denne loven skal være oppmerksomme på barn og unges behov for støtte og hjelp også fra andre virksomheter, og veilede barnet/ungdommen og ev. deres foreldre om tilbud fra andre virksomheter som er omfattet av loven her.

Ansvarer omfatter også å ta kontakt med aktuell virksomhet dersom barnet/ungdommen, ev. deres foreldre, ønsker det.

### **§ 10 Plikt til samarbeid på systemnivå**

Tjenester og virksomheter som omfattes av loven skal samarbeide på systemnivå.

Plikten til å samarbeide på systemnivå skal legge til rette for samarbeid på individnivå. Det skal inngås samarbeidsavtaler, avholdes samarbeidsmøter og legges til rette for gjensidig veiledning og informasjon, samt strukturer for anonyme drøftelser.

### **§ 11 Samarbeid om det enkelte barn/ungdom**

Virksomhet som yter tjenester eller tiltak til barn og unge, som omfattes av loven her, eller til deres foreldre som ledd i ivaretagelsen av barnet/ungdommen, har plikt til å samarbeide når det enkelte barnet/ungdommen har behov for et helhetlig, samordnet og koordinert tilbud.

## **§ 12 Plikt til å iverksette og delta i arbeid med samarbeidstiltak**

Virksomheter etter loven her har plikt til å sørge for at det iverksettes samarbeidstiltak, herunder utarbeide samarbeidsplan og oppnevne koordinator, når barnet/ungdommen har behov for tjenester/tiltak fra to eller flere virksomheter som omfattes av loven her, og når barnets/ungdommens beste tilsier det.

(Dersom foreldrene motsetter seg et samarbeid som vurderes at er til barnets/ungdommens beste, må virksomheten vurdere om vilkårene for meldeplikt til barneverntjenesten er oppfylt. – usikker på dette.)

## **§ 13 Samarbeidsenhet, samarbeidsplan og koordinator**

Kommunen skal ha en samarbeidsenhet for barn og unge. Enheten har ansvar for arbeidet med samarbeidstiltak, herunder samarbeidsplaner og koordinator.

Samarbeidsenheten skal oppnevne koordinator for den enkelte som mottar samarbeidstiltak.

Koordinatoren skal sørge for nødvendig oppfølging av det enkelte barn/den enkelte ungdom og sikre samordning og koordinering av tjenestene barnet eller den unge mottar.

Vedlegg 2, 3 og 4: Se eksterne vedlegg.

**Vedlegg 2:** Rapport fra Ipsos (ikke publisert)

**Vedlegg 3:** Kunnskapsinnhenting fra RKBU Nord (publisert)

**Vedlegg 4:** Rapport fra Proba (publisert)