



Saksnr.: 2012/4312  
Løpenr.: 41696/2012  
Klassering: F47  
Saksbehandler: Jan Thyrhaug

## Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Opplæring, kultur og helsekomiteen	18.09.2012	
Fylkestinget	27.09.2012	

### Høring - NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

#### Vedlegg

1. NOU 2012: 5, Sammendrag

#### Sammendrag/Bakgrunn for saken

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har sendt *NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling* på offentlig høring. Denne utredningen er utarbeidet av et ekspertutvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18.2.2011. Utvalget har vært ledet av psykolog Magne Raundalen og har vært bredt sammensatt med representanter fra praksisfeltet og forskningsmiljø. Høringsfrist er 15. september 2012.

#### Fakta

Utvalgets oppgave var å foreta en helhetlig og grundig gjennomgang av det biologiske prinsipp i barnevernet. Det biologiske prinsipp gjenspeiler en grunnleggende verdi i samfunnet; at det har en egenverdi for barn å vokse opp med sine foreldre. Tilknytning til de biologiske foreldre er i seg selv en ressurs for barnet.

I lys av dette gjør barnevernet sine faglige vurderinger og avveininger. Spørsmål som stilles er: hva er god nok omsorg for et barn, hvor går terskelen for å gripe inn og hvor stor vekt skal det biologiske prinsipp tillegges når et barns omsorgssituasjon er mangelfull?

I utredningen holder utvalget fast på det sosiale og kulturelle grunnsyn at det er foreldrene selv som primært skal ha ansvar for omsorgen for sine barn. De vanskelige problemstillingene oppstår i unntakstilfellene, der omsorgen er mangelfull og potensielt skadelig for barns helse og utvikling.

I utredningen drøftes begrepet prinsipp. Dette brukes ofte om normer med høy grad av generalitet, samt om normer som anses som mer grunnleggende enn andre. «Det biologiske prinsipp» er et sentralt begrep i barnevernet, og anses som et av de grunnleggende prinsippene for barnevernstjenestens arbeid. Dette kommer til uttrykk i lovgivningen gjennom plikten til å prøve ut hjemmebaserte tiltak, terskelen for omsorgsovertakelse, tilbakeføring etter plassering, samt i samvær etter omsorgsovertagelse.

Barnevernloven bygger på minst tre prinsipper. I tillegg til det biologiske prinsipp gjelder dette prinsippet om barnets beste, og det mildeste inngreps prinsipp. Utvalget foreslår et nytt fjerde prinsipp i barnevernet om at barnet sin tilknytning skal ha forrang i forhold til det biologiske prinsipp. Dette benevnes som «Det utviklingsstøttende tilknytningsprinsippet», og skal være førende prinsipp for vurdering av vanskelige avgjørelser i barnevernet. Bakgrunnen er at en for stor vektning av egenverdien av det biologiske prinsipp kan føre til at barnet vokser opp under ugunstige omsorgsbetingelser dersom tilknytningen og relasjonsutviklingen mellom barnet og omsorgspersonene er svak.

Utvalgets forslag er bl.a. at:

- Barnevernloven blir rettighetsfestet
- Familievernkontorene får ansvar for foreldreomsorg, støtte og å følge opp foreldre etter at barnet er plassert utenfor hjemmet
- Barnevernet i større grad skal ha fokus på tiltak som bedrer samspillet mellom foreldre og barn. Barnevernet må ha bedre tilgang til tiltak som er dokumentert å virke i arbeidet med å styrke foreldrene sin omsorgskompetanse
- Fylkesnemnda kan gi pålegg om hjelpetiltak til foreldre for en tidsavgrenset periode
- Statens helsetilsyn overtar tilsynet med fosterhjemmene
- Det i større grad blir forsket på terskler og tiltak som blir brukt i barnevernet. Utvalget anbefaler at det i særlig grad blir forsket på barn med minoritetsbakgrunn
- Adopsjon alltid blir vurdert i tilfelle der barn er tidlig og varig plassert i fosterhjem
- Det bør utredes om en familiedomsstol kan erstatte dagens fylkesnemndordning
- Helse- og sosialtjenesten blir pålagt et ansvar for å varsle barnevernstjenesten om gravide mødre som har en livsførsel som kan skade det ufødte barnet
- Det opprettes ei arbeidsgruppe som får i oppdrag å vurdere en forsterhjemsgaranti med forskrifter. En slik garanti skal inneholde tiltak som skal redusere ustabilitet i plassering i fosterhjem

Utvalget understreker at hensynet til barnets beste – formulert i barnevernloven og Barnekonvensjonen – alltid skal være den overordnede retningsgiver for alle beslutninger i barnevernet.

Hovedstyret til KS behandlet høring av NOU 2012:5 i møte 22.6.2012. Forslaget til hovedstyret var basert på at KS utaler seg om anbefalingen om å rettighetsfeste barnevernloven, men at KS ikke uttaler seg om endret vektlegging av det biologiske prinsipp. Flertallet i hovedstyret fraråder at forslaget om rettighetsfesting av barnevernloven følges opp. Mindretallet stemte for at rettighetslovgivningen begrenses til et minimum, men at KS bør være åpen for å rettighetsfeste tjenester til særs utsatte barn og unge.

### **Fylkesrådmannens vurdering**

Tiltak i barnevernet berører fylkeskommunens virksomhet direkte og indirekte. Tidlig innsats er viktig overfor barn og unge, og har betydning for oppvekstvilkårene for disse.

Fylkeskommunen har ansvar for grunnskoleopplæring i institusjoner etter barnevernloven – Østfold fylkeskommunale grunnskole ((ØFG). Det vises her til sak for fylkestinget i juni 2012

(PS 37/2012). I denne drøftes utviklingstrender, nye tiltak og nye metoder innenfor barnevernet som kan få konsekvenser for fylkeskommunens ansvar. I den sammenheng ble det også vist til NOU 2012:5.

Den fylkeskommunale tannhelsetjenesten har ansvar for alle barn og unge i alder 0 – 18 år. Oppvekstvilkårene har betydning for deres tannhelse. Det arbeides aktivt med å skape gode holdninger til tannhelse og kosthold så tidlig som mulig. Tannhelsetjenesten har rettet deler av innsatsen sin i forhold til å fange opp bekymringspasienter i denne aldersgruppen, og hvor det inngår tverrfaglig samarbeid med barnevern og helsesøster.

Fylkeskommunen er pålagt å understøtte og rådgi kommunene i deres folkehelsearbeid. Fylkeskommunen er også bedt om å ta en ledende rolle i de regionale folkehelsepartnerskapene, hvor det også inngår å legge til rette for gode kommunale tiltak. Dette enten gjennom å høste erfaringer fra hverandre, eller å utvikle gode samarbeidstiltak mellom partnerne.

Barnevernets virksomhet er viktig i forhold til det helsefremmende og forebyggende arbeidet. Samhandlingsreformen vektlegger behovet for å styrke de forebyggende tjenestene i kommunene. Kommunene så vel som fylkeskommunen er her pålagt aktivt arbeid, bl.a. med helseovervåking hvor positive og negative helsefaktorer skal kartlegges. Arbeidet med å redusere frafall i videregående skole er et annet eksempel på tiltak hvor barns oppvekstvilkår har dokumentert effekt. Barnevernets tiltak har stor betydning, også fordi de kan innrettes på et tidlig tidspunkt i barnets utvikling.

Noe av utgangspunktet for utredningen er en debatt som har utfordret det biologiske prinsipp ved å antyde at terskelen for omsorgsovertagelser kan være for høy. Det er stilt spørsmål ved om foreldres rettigheter går foran barnas i enkelttilfeller. Mandatet for utredningen var å utrede det biologiske prinsipp, og utvalget har svart på mandatet ved å foreslå et nytt prinsipp i barnevernloven: Prinsippet for utviklingsfremmende tilknytning. Hensikten med dette forslaget forstås slik at færre barn skal leve over lengre tid i omsorgssituasjoner som er skadelige for dem. Det tyder på at barnevernets bruk av det biologiske prinsipp har ført til at det er reagert for sent med omsorgsovertagelse selv om barnet lever under skadelige omsorgsbetingelser. Og tilsvarende at prinsippet om å bruke det mildeste inngrep overfor familiene har ført til at de tiltak som er blitt iverksatt har vært for lite inngripende og derfor ikke har virket som ønskelig. Utvalget har levert en rekke forslag til rettslige, strukturelle og organisatoriske virkemidler som er ment å støtte opp under dette nye prinsippet; «Det utviklingsstøttende tilknytningsprinsippet».

Fylkesrådmannen støtter utvalgets vurderinger om at det er hensynet til barnets beste som er overordnet, og dette skal ivaretas ut fra grunnsynet om at det primært er foreldrene som skal ha omsorgen for sine barn. Det er i unntakstilfellene at tiltak må iverksettes. Dessverre kan det synes som om dette er et økende problem.

Utvalget peker på betydningen av kunnskap og evidensbaserte metoder og tiltak (Evidens baserte tiltak er tiltak / metoder som er vitenskapelig dokumentert som effektive). Fylkesrådmannen vil understreke dette som viktig for å utøve godt barnevern. Forståelse og bruk av det biologiske prinsipp, og inngrepvilkår i eksisterende lovgivning, vil bedres gjennom slik kompetansetilførsel. Godt barnevern må baseres på kunnskap og erfaring, og

det kan stilles spørsmål – og eventuelt i hvilken grad – om det biologiske prinsipp eller inngrepsvilkårene i dagens lovverk er til hinder for å utøve godt barnevern.

Flere av forslagene som utvalget har kommet med krever videre utredning. Eksempelvis foreslås det å innføre en varslingsplikt for helse- og sosialtjenesten i forhold til gravide mødre som har en livsførsel som kan skade barnet. Her skriver utvalget «I og med at menneskerettighetskonvensjonen verner mot inngrep i privat- og familieliv men i utgangspunktet ikke verner barnet før det er født, gir konvensjonen en klar begrensning for hvilke inngrep norsk lovgivning kan hjemle for å verne barnet mot skader.» Fylkesrådmannen ser behovet for en utredning rundt disse problemstillingene.

Fylkesrådmannen vil videre peke på anbefalingen fra utvalget om å rettighetsfeste barnevernloven. Dette forslaget har stor betydning for kommunesektoren. Forslaget vil si at barn skal ha en individuell rett til å motta hjelpetiltak, også hvis foreldre motsetter seg det. Kommunene bruker i dag en rekke hjelpetiltak og ulike foreldrestøttende tiltak som har som mål å bedre omsorgsrelasjonene i familiene. Framfor ytterligere rettighetsfesting, bør det heller satses på kompetanseheving og samarbeid mellom ulike tjenester, for å få til bedre samarbeide med familiene.

Fylkesrådmannens syn er at handlingsfrihet og lokal frihet samlet sett gir den beste ressursutnyttelse og det beste tjenestetilbud til innbyggerne. Ytterligere rettighetsfesting vil gripe negativt inn i den lokale handlefriheten. Dog er fylkesrådmannen også av den mening at dersom rettighetslovgivning skal benyttes må den begrenses til et minimum og da spesielt overfor utsatte barn og unge.

Fylkesrådmannen er spørrende til utvalgets konklusjon om at rettighetsfesting av barnevernloven ikke vil gi merkostnader. Formålet med rettighetsfestingen er tross alt at flere barn skal kunne motta hjelpetiltak mot foreldrenes vilje. Samtidig er det viktig å understreke at det primært er kommunenes ressursgrunnlag som er hovedutfordringen for tjenesteproduksjon etter helse- og velferdslovene, ikke manglende rettighetsfesting.

Det helsefremmende og forebyggende arbeidet i kommuner og fylkeskommuner må styrkes, i tråd med intensjonene i Samhandlingsreformen. Det er bevilget midler for kommunene til dette arbeidet, men det må sikres at større deler må benyttes til dette arbeidet, samtidig som rammene til slikt arbeid økes. Det forebyggende arbeidet i barnevernet må også styrkes.

### **Fylkesrådmannens forslag til innstilling/vedtak**

Fylkestinget slutter seg til forslag i NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling, med følgende presiseringer:

- a. Det må legges til rette for styrket kunnskap og bruk av evidensbaserte metoder i barnevernet. Det kan sikre utsatte barns oppvekstvilkår i egen familie, og dermed redusere behovet for å fjerne disse barna fra egen familie.
- b. Forslaget om rettighetsfesting av barnevernloven følges ikke opp.
- c. Ressurser til det helsefremmende og forebyggende arbeid må styrkes, og spesielt for å sikre tidlig innsats overfor barn og unge.

Sarpsborg, XX august 2012

Atle Haga  
fylkesrådmann

Elisabeth Dahle  
fylkesdirektør