



BARNEOMBUDET

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

| | | | | |
|------------|------------|----------------------|--------------|----------|
| Deres ref: | Vår ref: | Saksbeh: | Arkivkode: | Dato: |
| | 11/01121-2 | Anders Prydz Cameron | 008;O;AS/MIN | 9.9.2011 |

Høring - NOU 2011:7 Velferds- og migrasjonsutvalget

Barneombudet takker for muligheten til å komme med merknader og kommentarer til utredningen og forslagene.

Ombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter enten av eget tiltak eller som høringsinstans, og blant annet foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet. Barneombudets mandat er begrenset til barn under 18 år, og vår høringsuttalelse vil derfor dreie seg om denne aldersgruppen.

Barneombudet har tradisjon for å behandle mer overordnede spørsmål, og vi har derfor ikke tatt stilling til detaljene i forslagene i NOU 2011: 17. Imidlertid har vi valgt ut ett punkt på hvert av de politikkområdene utvalget har strukturert diskusjonen om foreslåtte tiltak innenfor, som vi mener har spesielt stor betydning for barn. På det arbeidslivs- og integreringspolitiske området har Barneombudet har valgt å prioritere *forlaget om å utvide introduksjonsordningen*. På det migrasjonspolitiske kommenterer vi *den foreslåtte gjennomgangen av underholdskravet*. På det velferdspolitiske området har vi noen kommentarer på mer overordnet nivå til det vi ser som en rød tråd i mange av utvalgets forslag: *økt satsing på tjenester framfor kontantytelser rettet mot barn og barnefamilier*.

Innledning

Barneombudet har mottatt og lest NOU 2011:7: Velferd og migrasjon med stor interesse. På alle de tre politikkområdene utvalget beskriver, vil endringer i politikken kunne ha stor betydning for barn. Imidlertid er Barneombudets oppfatning at de fleste endringer vil påvirke barn indirekte, via deres foreldre. Familier med migrasjonsbakgrunn er overrepresentert når det gjelder arbeidsløshet og fattigdom. Derfor er barna i disse familiene en spesielt sårbar gruppe. Utvalget har i noen grad hatt et barneperspektiv i sine vurderinger og forslag til tiltak. Barneombudet vil be departementet om å løfte barna enda tydeligere fram i sitt videre

arbeid med utredningen. Mange av barna som berøres av forslagene i NOU 2011: 7 vil være svært sårbare, og mangel på vurdering av barnas behov, samt en nøye gjennomgang og vurdering av konsekvensene forslagene har for barn, vil kunne ha alvorlige konsekvenser for de utsatte barna det gjelder.

Barn og barnefamilier er avhengige av en sterk velferdsstat med tiltak som virker og som har stor legitimitet i befolkningen. Barneombudet mener derfor det er viktig med en gjennomgang av velferdsstaten sett i lys av de utfordringene økt migrasjon medfører, og imøteser departementets videre oppfølging og konkretisering av forslagene i utredningen.

I det videre vil vi gå inn på enkelte sentrale punkter på hvert av de tre politikkområdene utredningen tar for seg.

Arbeidslivs- og integreringspolitikk: Utvidet introduksjonsordning

Utvalget anbefaler at den individuelle tilretteleggingen i introduksjonsordningen blir forbedret, og at innholdet får en tydeligere arbeidsretting (avsnitt 14.4.1). Videre anbefaler utvalget at retten til introduksjonsordningen utvides til å omfatte familiegjennforente. Utvidelsen forutsetter en grundig behovsvurdering, og at utvalgets andre tilrådinger følges opp. Det er forslag om å gjøre det nye tilbudet gratis, men uten rett til introduksjonsstønad.

Barneombudet er positiv til at en utvidet gruppe får mulighet til å delta i introduksjonsprogrammet. Sett fra barns ståsted, vil dette gi en mulighet for bedre kvalifisering og integrering av foreldrene i arbeidslivet. Dette er viktig både for å hindre at barn vokser opp i fattigdom, og for at foreldre skal få bedre innsikt i det samfunnet deres barn vokser opp i. Det er viktig at man ser den utvidete muligheten til å delta i introduksjonsprogrammet i sammenheng med forslaget om gjennomgangen av underholdskravet ved familiegjennforening (se under), slik at deltakelse i introduksjonsprogrammet ikke er til hinder for familiegjennforening mellom barn og foreldre.

Migrasjonspolitik: Gjennomgang av underholdskravet

Utvalget foreslår en gjennomgang av underholdskravet ved familieinnvandring (avsnitt 14.2). De anbefaler at man vurderer hvilke inntektskomponenter som skal telle, og om kravet kan dreies mer i retning av reelt krav om forsørgelse i en tid etter innvandring, kanskje til man har gitt permanent opphold.

Barneombudet har tidligere, blant annet i vår supplerende rapport til FNs barnekomité ved den siste eksaminasjonen av Norge (2009), tatt opp problematiske sider ved underholdskravet. Vi påpekte at dagens underholdskrav kan ha alvorlige konsekvenser for barn, og blant annet i praksis skal ha ført til at barn blir værende i tredjeland uten nære omsorgspersoner. Selv om det ikke ut fra barnekonvensjonen kan utledes en ubetinget rett til familiegjennforening mellom foreldre og barn i Norge, mener Barneombudet at norske myndigheter gjennom internasjonale konvensjoner har forpliktet seg til å legge til rette for at barn og foreldre, med visse unntak, kan utøve et familieliv, jf. barnekonvensjonen 10 og EMK artikkel 8. I en del tilfeller er det at søker gis opphold i Norge den eneste reelle muligheten for at barn og foreldre skal kunne forenes. Barneombudet ba FNs barnekomité anbefale Norge å gjøre unntak fra underholdskravet i saker der det søkes om familiegjennforening med barn.

Man kan tenke seg at et nytt underholdskrav som i større grad enn i dag er et krav om reell forsørgelse i en tid etter innvandring, kan få svært uheldige konsekvenser for barn. Dette er

problematisk sett i lys av barnekonvensjonens artikkel 10, ved at det i praksis kan ta mange år før barn blir gjenforent med sine foreldre.

Barneombudet vil be om at man legger stor vekt på barnekonvensjonen, særlig artiklene 3, 9 og 10 i en eventuell gjennomgang av underholdskravet. En slik vurdering bør i detalj gå inn på konsekvensene underholdskravet kan ha for barn.

Overgang fra kontantytelser til tjenester rettet mot barn og unge i sårbare grupper

Barneombudet har merket seg at utvalget i stor grad går inn for å erstatte kontantoverføringer til foreldre med tjenester rettet direkte inn mot barn og unge. Man foreslår for eksempel utfasing av kontantstøtten mot at man bygger ut barnehagetilbudet og åpner for bruk av mer gratis kjernetid i barnehagen. Utvalget foreslår ikke å gå inn for opptrapping av barnetrygden. Videre foreslår de reduksjon av forsørgertillegget og tak for sosialhjelpsoverføringer. Eksempler på aktuelle tjenester som kan bli erstatning for dette, er blant annet ferietiltak, fritidsaktiviteter og utstyrskontanter.

Barneombudet er i utgangspunktet positiv til at kontantytelser til foreldre gjøres om til tjenester til barn. For eksempel vil en utfasing av kontantstøtten kombinert med subsidiert/gratis plass i barnehage være et svært målrettet og godt tiltak som vil kunne bidra til bedre integrering for både barn og foreldre. Ombudet har imidlertid noen bekymringer og bemerkninger når utvalget i såpass stor grad ser ut til å ville erstatte kontantytelser med tjenester.

For det første er vi bekymret for at kommunale forskjeller vil spille inn, og gi ulikt tilbud til barn ut fra hvilken kommune de er bosatt i. Norge har fått kritikk fra FNs komité for barns rettigheter for at de kommunale tjenestene til barn og unge er svært varierende:

”Komiteen erkjenner at det kommunale selvstyret i Norge har stor verdi, men den er betenkt over at arbeidet for å få til en bedre samordning mellom staten og kommunene, mellom kommunene innbyrdes og internt i kommunene ikke har vist seg effektivt, og at tjenestetilbudet, tilgangen til tjenestene og samordningen av de ulike tjenestene, samt evnen til å tilpasse seg nye utfordringer, derfor ikke er garantert på sammenlignbart vis over hele landet. Komiteen merker seg med bekymring at det er stor variasjon i kommunenes implementering av barns rettigheter i tjenestene, både med hensyn til omfanget av slike tjenester og innenfor hvilke rammer de ytes. Komiteen er også bekymret for at mangelen på samordning skal føre til at utsatte grupper av barn, hvis rettigheter har en tendens til å bli neglisjert, blir offer for mangler i implementeringen av deres rettigheter. (C1 10).”

Dersom generelle ytelser i befolkningen skal erstattes av kommunale tiltak, må dette derfor reguleres på en slik måte at det ikke blir variasjon i hvordan kommunene håndterer barn i utsatte familier.

Det grunnleggende prinsippet i norsk velferdstenkning og i barneloven er at foreldrene er nærmest til å ivareta barnets behov og interesser, herunder høre barnets egne synspunkter og ta hensyn til hva som er til barnets beste i forbindelse med avgjørelser som berører barnet. En for sterk vridning av velferdsytelser fra kontantytelser til foreldrene (familien) over mot tjenester, vil kunne komme i konflikt med barnekonvensjonens artikkel 18 om barnets rett til oppdragelse og oppfostring. Helsetilsynets tilsyn med de sosiale tjenestene i NAV i 2010 viste at den individuelle kartleggingen som NAV er forpliktet til å gjøre, ofte ikke er god nok.

En utvidet bruk av tjenester vil stille store krav til at kommunene har et stort tjenestetilbud, en fleksibel og rask saksbehandling, og at de bruker tid og ressurser på å kartlegge det enkelte barns behov. Vurderingen av hensynet til barnets beste må synliggjøres i vedtak, og barn må få muligheten til å bli hørt i saksbehandlingen. Barneombudet vil advare mot utstrakt bruk av tjenesteordninger som ikke ivaretar barnets rett til individuell vurdering og til å si sin mening og bli hørt, hvis man ikke samtidig gir barn og foreldre mulighet til å velge noe annet som de mener vil være bedre for det enkelte barn.

Ombudet mener at det er enkelte tjenester som helt klart egner seg som erstatning for kontantoverføringer, for eksempel barnehage og aktivitetsskole/leksehjelp. Andre tjenester, som fritidstilbud, transport og ferietilbud vil det kunne være vanskeligere å tilpasse individuelt til det enkelte barnets beste.

Til sist vil vi understreke at barn kan ha behov for identitetsmarkører, for eksempel bestemte klær, leker eller annet som det er vanskelig å se at offentlige tjenester kan klare å erstatte. Derfor er det viktig at man sørger for at familiene har et økonomisk handlingsrom som tillater foreldrene å ta hensyn til sine barns behov og ønsker, og som bidrar til å støtte opp om foreldrene som omsorgspersoner for sine barn.

I den videre behandlingen av utvalgets forslag, anbefaler Barneombudet departementet å legge vekt på:

- En grundig kartlegging av hva slags tjenester barn og unge i vanskeligstilte familier har behov for.
- Vurderingen av barnets beste når barn skal motta tjenester, og at vurderingen synliggjøres i vedtak på alle nivåer i NAV og andre etater.
- At barns rett til å si sin mening og bli hørt blir forsvarlig ivaretatt når barn skal motta tjenester som eventuell erstatning for kontantytelser til foreldrene.
- Å tilstrebe en balansert fordeling mellom kontantytelser til foreldre og tjenester til barn og unge som sikrer foreldrene mulighet til å ivareta foreldreansvaret på en forsvarlig måte.
- Å sikre et likeverdig tilbud til barn og unge uavhengig av hvor i landet de bor.

Konklusjon

Barneombudet setter stor pris på at departementet har satt i gang flere store prosesser for å sikre gode velferdsordninger og bedre integrering av barn med migrasjonsbakgrunn i Norge. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* og NOU 2011: 14 *Bedre integrering* utgjør et viktig grunnlag for å arbeide videre med denne gruppen barn og deres familier. Ombudet stiller seg til disposisjon for videre drøftelser med departementet om dette arbeidet framover.

Vennlig hilsen

Reidar Hjermann
barneombud

Anders Cameron
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk, og har derfor ingen signaturer.