

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

09.11.2012

Høringsuttalelse om endringer i barnevernloven

NOVA viser til mottatt brev om høring av barnevernloven.

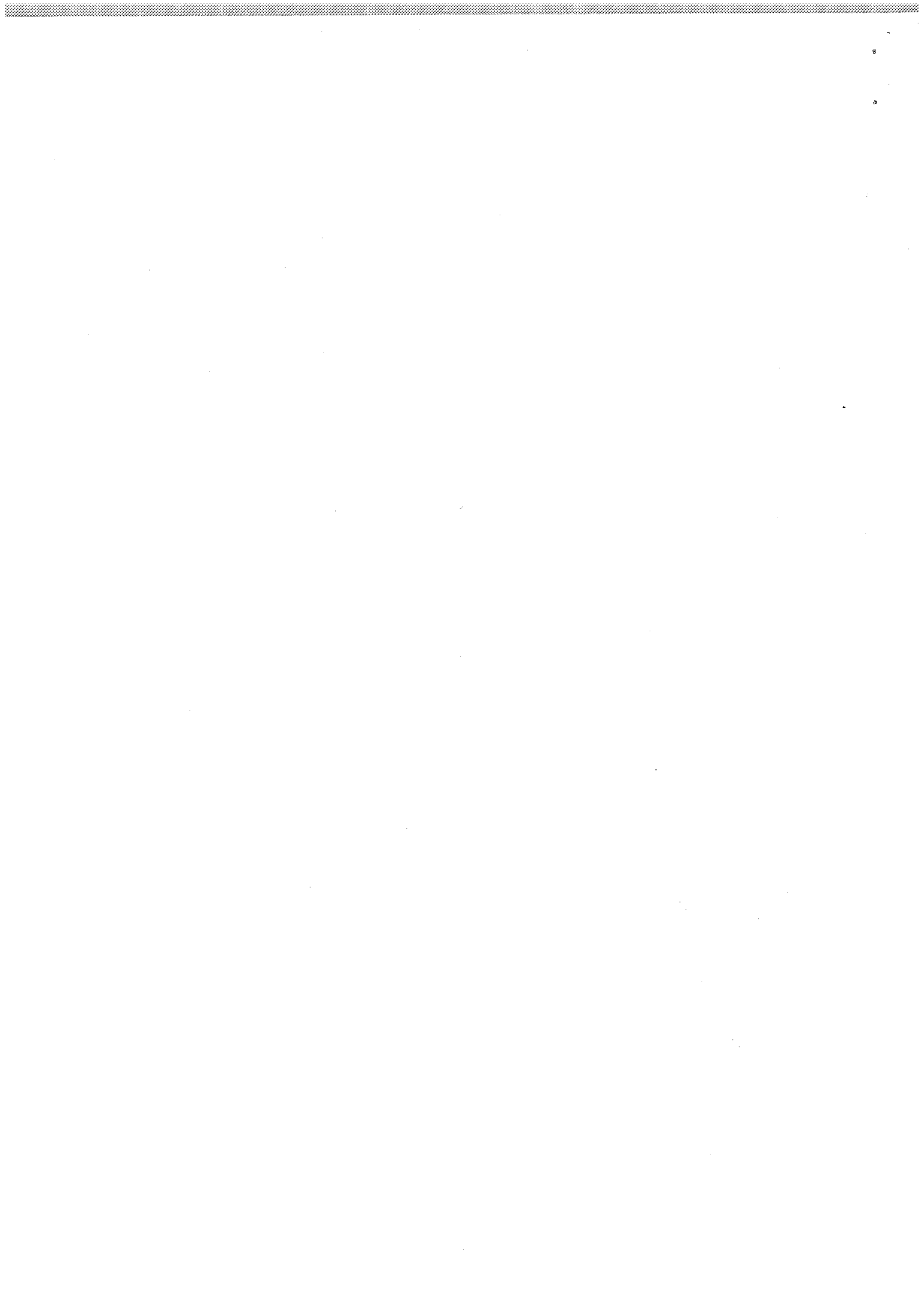
NOVA har i samarbeid med Fafo forfattet rapporten *Institusjonsplassering siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA-rapport 21/2011). Rapporten utgjør en del av grunnlagsmaterialet for høringen. Når det gjelder det organisatoriske nøyter vi oss derfor med å vise til våre analyser og vurderinger der og konsentrerer våre innspill om andre deler av høringsnotatet enn det som går på organiseringen.

Med vennlig hilsen



Kåre Hagen
Direktør

Vedlegg: NOVAs høringsuttalelse.



NOVAs uttalelse til høring om forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) med tilhørende forskrifter

Innledning

NOVA har i samarbeid med Fafo forfattet rapporten *Institusjonsplassering siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet* (NOVA-rapport 21/2011)¹. Rapporten utgjør en del av grunnlagsmaterialet for høringen. Når det gjelder det organisatoriske nøyter vi oss derfor med å vise til våre analyser og vurderinger der og konsentrerer våre innspill om andre deler av høringsnotatet enn det som går på organiseringen

Innføring av forsvarlighetskrav i barnevernet

NOVA støtter forslaget om innføring av et generelt forsvarlighetskrav i barnevernet. Selv om det gjelder et alminnelig ulovfestet prinsipp om forsvarlighet i saksbehandlingen og et ulovfestet krav til en kvalitativ minstestandard på offentlige ytelser og tjenester, og selv om det eksisterer yrkesetiske retningslinjer som angir en forsvarlighetsstandard, så mener vi det er viktig at dette også kommer til uttrykk i lovteksten. Innføring av et forsvarlighetskrav vil neppe endre rettstilstanden, men vil kunne bidra til å styrke barns rettssikkerhet i praksis ved at et slikt krav kan gi et konkret holdepunkt for overprøving av vedtak. Videre vil det - som påpekt i høringsnotatet - gi tilsynsmyndigheten en 'knagg' å henge sine vurderinger på. I tillegg vil det bidra til å harmonisere rettssystemet i og med at et tilsvarende forsvarlighetskrav er innført i andre deler av velferdslovgivningen. Det er ingen grunn til å unnta barnevernfeltet fra et lovkrav om forsvarlighet.

NOVA understreker imidlertid betydningen av at det tydeliggjøres, i merknadene til bestemmelsen og i etterfølgende veiledere og rundskriv, hvordan forsvarlighetskravet skal tolkes, herunder hvilke kriterier som skal være oppfylt. Videre bør man vurdere å innføre en form for lovfestet sanksjon ved brudd på forsvarlighetskravet, utover det at et slikt brudd kan medføre ugyldighet for et vedtak.

Om barns rett til medvirkning

NOVA støtter departementets vurdering av behovet for å styrke barns medvirkning i praksis. I denne sammenheng er det sentralt at barn og unge får relevant informasjon, men også får mulighet til å uttrykke sine meninger på egne premisser. For eksempel er ikke nødvendigvis ansvarsgruppemøter den arenaen barn og unge selv ville valgt for å snakke om livene sine. NOVA ser det også som positivt at barns medvirkning sees som en prosess. Dette gjelder ikke bare hvilke deler av saksbehandlingen retten til medvirkning omfatter, men handler også om at det å snakke med barnet for å få frem barnets egne synspunkter kan være en gradvis prosess som inkluderer gjentatte samtaler med barnet. Dette er særlig viktig i de sakene som pågår over lang tid.

NOVA ser videre positivt på at begrepet *medvirkning* innføres i loven. Både fordi dette stemmer best overens med forståelsen av barnekonvensjonen artikkel 12 (som ofte vises til som bestemmelsen om deltakelse – *participation*), men også fordi medvirkningsbegrepet

¹ Backe-Hansen, E., E. Bakketeig, et al. (2011). *Institusjonsplassering - siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen 2004 for institusjonstilbudet*. Oslo, NOVA-rapport 21/2011.

omfatter mer enn selve det å bli hørt. En rett til medvirkning innebærer også en rett til selv å få ta initiativer overfor barnevernet når man har behov for å fortelle noe eller for å få informasjon, en rett til å få følge sin egen sak og prosess utover selve det å 'avgi en mening'. Alt i alt innebærer det en rett til å bli inkludert, ivaretatt og ansett som hovedperson i sin egen sak (se Stang 2007 s. 110-125)². Det bør konkretiseres i veiledere eller rundskriv hva retten til medvirkning skal bestå i.

NOVA vil understreke betydningen av at retten til medvirkning tilpasses barnets ulike behov, alder og modenhet. Særlig gjelder dette funksjonshemmede barn i barnevernet, som er en gruppe barn som lett kan utsettes for diskriminering når det gjelder retten til deltakelse, fordi slik deltakelse krever spesiell tilrettelegging (Gundersenet al., 2011)³. FN-resolusjonen A World fit for Children, 2002, framhever dette sterkt. NOVA merker seg at retten til medvirkning ikke er foreslått med noen aldersgrense, i motsetning til retten til å bli hørt, jf. bvl. § 6-3. Dette ser vi som positivt og best i tråd med FNs barnekonvensjon. NOVA er i tvil om bestemmelsen om medvirkning bør stå i § 4-1 eller § 6-3, men ser poenget med at den står i kapittel 4 fordi den strekker seg utover saksbehandlingen. Det bør i hvert fall internhenvises mellom de to bestemmelsene. Ved å plassere medvirkningsbestemmelsen i § 4-1 gis den karakter av en mer overordnet prinsipp-bestemmelse, noe som kan være positivt, men det bør da også framgå av merknadene at andre bestemmelser i loven skal tolkes med § 4-1 andre ledd for øye - slik som med hensynet til barnets beste.

På denne bakgrunn ser NOVA det som positivt at departementet går inn for å tydeliggjøre plikten til å informere barn og unge, og viktigheten av at barn og unge får mulighet til god informasjon og medvirkning under hele saken og forløpet i barnvernet gjennom en overordnet lovbestemmelse om barns medvirkning. NOVA foreslår imidlertid at lovens ordlyd endres fra at "Barnet skal gis mulighet til medvirkning" til at "Barnet har rett til medvirkning". Retten til å bli hørt – og delta – i barnevernsaken er en rettighet allerede etter barnevernloven og barnekonvensjonen, selv om barnevernloven som sådan ikke er å anse som en rettighetslov. Det er derfor ingen grunn til ikke å formulere retten til medvirkning som en rettighet på barnets hånd. For øvrig viser vi til NOVAs høringsuttalelse til NOU 2012:5 vedrørende rettighetsfesting av barneverntjenester.

Om rett til å ha med seg en tillitsperson

NOVA støtter departementets forslag om at barn bør kunne ha med en tillitsperson. Barnevernforskningen viser at det å ha én stabil voksenperson i livene sine er en viktig suksessfaktor for at barn og unge i barnevernet skal greie seg bra i voksen alder (jf. Biehal.m.fl., 1995; Dixon & Stein, 2005; Storø, 2005)⁴. Å lovfeste adgangen til å la seg bistå av en tillitsperson vil dermed bidra til å trekke i samme retning som forskningen på feltet. Adgangen til å la seg bistå av en tillitsperson bør imidlertid ikke være begrenset til saker hvor omsorgen er overtatt, men gjelde i alle saker hvor barnevernet er involvert og hvor det er

² Stang, E. G. (2007): Det er barnets sak. Barnets stilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven, Universitetsforlaget 2007.

³ Gundersen, T., G. R. Farstad, et al. (2011). Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet. Oslo, NOVA-rapport 17/2011.

⁴ Biehal, N., Clayden, J., Stein, M & J. Wade (1995). *Moving on. Young people and leaving care schemes*. London: HMSO. Dixon, J & M. Stein (2005). *Leaving Care: Throughcare and aftercare in Scotland*. London: Jessica Kingsley Publishers. Storø, J. (2005). *Å gå over brennende bruer*. Hovedfagsrapport 14/2005. Oslo: Høgskolen i Oslo.

snakk om tiltak som konkret involverer barna. En slik tillitsperson bør velges av barnet, eventuelt i samarbeid med barnevernet. Vedkommende bør også godkjennes av barnevernet og formalia rundt tillitspersonen bør være av en slik art at det muliggjør at tillitspersonen får tilgang til de arenaer og sammenhenger hvor barnet eller ungdommene føler han eller hun trenger bistand. Dette tilsier for eksempel at taushetserklæringer bør anvendes. Det bør også stilles krav til politiattest. Samtidig er det viktig at det sivile preget rundt denne funksjonen ivaretas slik at tillitspersonen ikke omdannes til "en del av systemet". Regulering av tillitsperson bør skilles ut i en egen bestemmelse og ikke knyttes opp mot bestemmelsen om medvirkning. Selv om bestemmelsene har relevans for hverandre strekker betydningen av å ha en tillitsperson seg utover det å muliggjøre barnets og ungdommen medvirkning.

Forslag om å fjerne eksemplifiseringen i § 4-4

NOVA er enig i at det kan ha noen klare fordeler å fjerne eksemplifiseringen av hjelpetiltak i § 4-4, blant annet fordi dette i større grad kan stimulere til å velge tiltak utenfor 'de mest brukte'. Det har dessuten skjedd en utvikling av hjelpetiltak siden loven ble vedtatt i 1992. En rekke nyere tiltak er kommet til. Skulle man hatt en slik liste, burde den oppdateres jevnlig, noe som virker lite hensiktsmessig. Imidlertid vil NOVA presisere at det i stedet vil være behov for gode retningslinjer for praksisfeltet om utformingen av hjelpetiltak i den enkelte saken. Vi vil her understreke betydningen av å ikke fokusere for sterkt på enkelte tiltak i slike retningslinjer, men formidle variasjonen i både problemsituasjoner og tiltaksmuligheter. For eksempel bør ikke henvisninger til evidensbaserte tiltak, som jo når en relativt liten andel av barna og ungdommene, være det eneste som henvises til i en slik eksempelsamling.

Barnets konkrete behov skal være avgjørende for valg av tiltak, og ikke hva som er mest brukt eller vanlig. Det er mulig at ved å frigjøre seg fra en slik smørbrødsliste, vil barneverntjenesten føle seg friere til å velge alternativt. I tillegg kan det muligens ha en særlig effekt på tiltaket økonomisk stønad, ved at også tredje ledd i § 4-4 faller bort. Slik stønad brukes i dag til mange ulike formål som til dels ligger utenfor barnevernloven og som ofte NAV har et overordnet ansvar for, men der en del barnefamilier i store økonomiske vanskeligheter opplever at de avvises fra NAV og skyves videre i systemet til barnevernet (Stang 2007). Muligens vil lovforslaget bidra til at man i større grad begrunner økonomisk stønad i barnets konkrete behov. I så fall ville det vært en utvikling som var mer i tråd med lovgivers opprinnelige intensjoner.

NOVA støtter derfor forslagene til endringer i § 4-4 (også formålsbestemmelsen). Utover dette, vil NOVA også foreslå at man vurderer å lovfeste en mulighet for fylkesnemnda til å kunne pålegge flere hjelpetiltak, og at man *senker terskelen for pålegg av tilsyn* i hjemmet. For de barna som har behov for hjelp og som det knytter seg en alvorlig bekymring til, men som ikke får hjelp fordi foreldrene ikke samtykker, vil en slik mulighet gi barneverntjenesten et virkemiddel for å kunne komme tidligere inn og bidra til endring før problemene blir så store at det oppstår en akuttsituasjon. Det er et faktum at vi har sett en voldsom økning i antall akuttvedtak de senere årene og at dette er en uønsket utvikling. Det må antas at en del av denne økningen skyldes hindringer i loven for å kunne gripe inn tidlig overfor familier som avviser kontakt med barneverntjenesten, men der problemene ikke er av en slik karakter at det er ønskelig fra barneverntjenestens side å anlegge omsorgssak.

Barneverntjenestens ansvar for å følge opp barnet etter en omsorgsovertakelse

Det foreligger både norsk og internasjonal forskning om ettervern. NOVA vil påpeke at det er uheldig at statlig støtte til etterverntiltak slutter ved 20 års alder. Vi vil foreslå at aldersgrensen her økes opp til og med 22 år, slik at statlig støtte til etterverntiltak kan pågå under hele ettervernsalderen (18-22 år) slik denne er definert i dag. NOVA mener også det vil være hensiktsmessig om man foretar en vurdering av forlenget ettervernsalder, for eksempel opp til 25 år slik en del organisasjoner arbeider for i Storbritannia (i Slovenia er ettervernsalderen nå 26 år). NOVA har tidligere gitt bidrag til ettervernforskningen hvor vi også har påpekt at statlig støtte opp til 20 år er for kort. I to forskningsrapporter har vi foreslått at ettervernsalderen vurderes forlenget (Bakketeig og Backe-Hansen, 2008, Kristofersen 2009)⁵.

⁵ Bakketeig, E. & E. Backe- Hansen, red. (2008). Forskningskunnskap om ettervern. Oslo, NOVA-rapport 17/08. Kristofersen, L. B. (2009). Barnevern og ettervern. Hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne. Oslo. NOVA-rapport 10/2009.