

KOPI



Deres ref:

Vår ref: 2010/52144-21

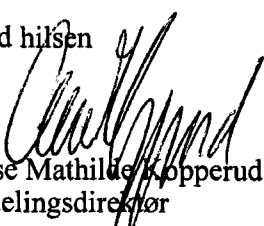
Arkivkode: 008

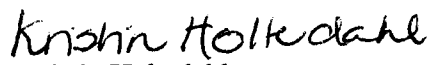
Dato: 28.04.2010

Høringsuttalelse - NOU 2009:21 Adopsjon til barnets beste

Vedlagt følger kopi av Barne-, ungdoms- og familieetaten, Region øst sin høringsuttalelse.

Med hilsen


Aase Mathilde Kopperud
avdelingsdirektør


Kristin Holtedahl
seksjonssjef

Bufdir	
Saksnr. 10/52465	Dok.nr: 8
10 MAI 2010	
Arkivkode: 008	
Saksbehandlerkode:	
Saksbeh: INHHA	U.off:

Barne-, ungdoms- og familieetaten

Region øst

Pilestredet 27, 0164 Oslo
Postboks 7024 St. Olavs
 plass

0130 Oslo

Telefon: 466 16 000
Telefaks: 22 20 01 04

Saksbehandler:
Kristin Holtedahl

Direkte telefon: 466 16 078
region.ost@bufetat.no.



Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Postboks 8113 Dep
0032 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 2010/52144-20

Arkivkode: 008

Dato: 28.04.2010

Uttalelse fra Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), region øst - NOU 2009:21 Adopsjon til barnets beste

Det vises til brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 19. februar 2010 der Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er egen høringsinstans. Videre vises det til brev av 16. mars 2010 fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som ber om uttalelser og kommentarer til enkelte punkt i utredningen.

I sin uttalelse vil Region øst i første del gå inn på rettskildebildet og rettslige aspekter generelt innenfor adopsjonsfeltet. Videre blir Adopsjonsutvalgets forslag til tre trinns faseinndeling og krav til søkerne kommentert. Til slutt kommenteres Adopsjonsutvalget og Bufdirs forslag til organisering og fordeling av ansvarsoppgaver, herunder betraktninger om hvor i det statlige barnevern utredningsansvaret og oppfølgingsansvaret for adopsjon bør ligge. Regionen har også benyttet høringsuttalelsen til å kommentere forhold som angår surrogati, nåværende godkjenningsordning og adopsjon av ukjent barn utenom forening, blant annet.

Del 1: Rettslige aspekter

Innledning

Adopsjonsutvalget mener dagens regelverk på adopsjonsområdet er fragmentert og i for stor grad knyttet til rundskriv og instruksjer.

Region øst slutter seg til Adopsjonsutvalgets vurdering av behov for en endret organisering av regelverket. Dette vurderes nødvendig både for beslutningstakeren som skal anvende regelverket, og ikke minst adoptivsøker, som har behov for større forutsigbarhet enn det regelverket legger opp til i dag. Overordnede hensyn, som oversiktighet og tilgjengelighet, bør etterstrebes så langt som mulig ved utforming av nytt regelverk.

Adopsjonsutvalget har foretatt en grundig vurdering av hvordan regelverket bør struktureres, der barnevernsperspektivet og andre relevante hensyn har vært fremtredende ved forslag om ordlyd. Det har videre vært diskutert om hvorvidt reglene bør forankres i lov, forskrift eller retningslinjer.

Region øst mener at regelverket i dag er uoversiktlig og i for liten grad inneholder klare kriterier for adopsjon. Adopsjonsloven (adl.) § 2, er den sentrale vurderingsbestemmelsen for adopsjon, og den er til gjengjeld basert på skjønnsmessige kriterier. Hva som skal vurderes innunder bestemmelsens krav er nedfelt i ulike rundskriv, instruksjer og praksis.

Barne-, ungdoms- og familieetaten

Region øst

Pilestredet 27, 0164 Oslo
Postboks 7024 St. Olavs

Saksbehandler:
Monica Melgård

plass
0130 Oslo

Direkte telefon: 466 16 074
region.ost@bufetat.no.

Telefon: 466 16 000
Telefaks: 22 20 01 04

www.bufetat.no

Organisasjonsnr:
986 129 227

På utenlandsfeltet erfarer vi store utfordringer med å praktisere dagens regelverk på en god og forsvarlig måte. Vi er enig med Adopsjonsutvalget i at regelverket er fragmentarisk, slik adopsjonsbildet har utviklet seg, og ser et behov for å sammenfatte dagens rettskilder på en mer oversiktlig måte. Region øst mener regelverket bør utformes med tanke på å klargjøre kriterier for adopsjon, og samtidig gi åpning for et visst skjønn. Adopsjonsutvalgets forslag om i større grad å lovregulere klare kriterier, støttes av Region øst.

Vi finner det også relevant å vurdere særregler på adopsjonsområdet slik Adopsjonsutvalget foreslår, herunder en nærmere presisering av forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt (fv. § 17), såfremt dette på en hensiktsmessig og god måte kan knyttes særskilt til adopsjon. Det er også et klart behov for å regelfeste, enten i lov eller forskrift, hvilke type opplysninger søker må gi knyttet til helse, vandel og personlige forhold. I dag ser vi at det er utfordrende å innhente slik dokumentasjon, spesielt i forhold til helse.

Region øst mener det bør foretas en utførlig gjennomgang av hvordan forvaltningsorganet på en forsvarlig og hensiktsmessig måte, skal kunne innhente nødvendig og relevant informasjon om søkers reelle helse. Det er god grunn til å vurdere utformingen av dagens legeskjema. Vi støtter derfor forslaget fra Adopsjonsutvalget om klar hjemmel for innhenting av helseopplysninger.

Ved utforming av nytt regelverk, støtter vi forslaget fra Adopsjonsutvalget om at adopsjonsloven bør ha en direktehenvisning til Haagkonvensjonen.

Region øst slutter seg til Adopsjonsutvalgets forslag om å lovregulere sentrale krav til søker. Vi har vurdert Adopsjonsutvalgets forslag til hvilke krav som bør lovreguleres samt til bestemmelsens ordlyd. Region øst mener det foreligger gode grunner for å lovregulere de mer objektive kravene. Det at objektive krav skal vurderes i fase 1, mener vi vil føre til en effektivisering av saksbehandlingen samt gi forutsigbarhet for søker og beslutningsmyndighet.

Generelt om kravene ved utenlandsadopsjon

Region øst merker seg at alderskravet er utformet som "kan"-regel. Hvilken betydning dette vil kunne få ved praktisering er usikkert, men ordlyden tilsier rom for skjønn selv om søkerne har passert øvre retningsgivende aldersgrense. Adopsjonsutvalgets forslag til ordlyd støttes av Region øst.

Videre støttes forslag til lovregulering av helsekravet. Vi er enig i at kravet i størst mulig grad bør konkretiseres, og mener en veileder for vurdering av søkers helse gir et godt utgangspunkt. Veilederen må gjelde både fysisk og psykisk helse.

Region øst vurderer at det ikke vil være mulig å detaljregulere helsekravet til det ytterste, og finner at det må gis rom for et visst skjønn. Adopsjonsutvalgets forslag om ordlyd mener vi tar dette i betraktning, da det her gis et skjønnsmessig kriterium "god fysisk og psykisk helse". At bestemmelsen også viser til barnets beste, åpner for en skjønnsmessig vurdering. Region øst mener det bør vurderes om enkelte alvorlige sykdommer og diagnoser bør utelukke adopsjon. Dersom dette anses hensiktsmessig, bør det i så fall nedfelles i forskrift.

Region øst stiller seg bak Adopsjonsutvalgets forslag om å lovregulere helsekravet. Hensyn som forutsigbarhet og likebehandling tilsier en slik løsning. Adopsjonsutvalgets forslag til ordlyd støttes derfor av Region øst.

Region øst støtter forslaget til lovregulering av krav om økonomi og ekteskapets varighet. Forslaget er i samsvar med gjeldende praksis, og vil ikke medføre særlige endringer. Vi mener likevel det kan være gode grunner til å synliggjøre kravene ved lov. Det bør også utformes retningslinjer som utdypet kravene.

Adopsjonsutvalget fremhever at krav om god vandel er et av vurderingskriteriene som er utviklet gjennom praksis og ikke kommer klart frem av rundskrivet. Det foreslås at vandelskravet blir

hjemlet i lovgivningen. Det fremheves at visse typer straffeanmerkninger bør lede til avslagsgrunn i fase 1, mens andre straffeanmerkninger kan føre til avslag etter en konkret vurdering i fase 3.

Søkersandel kan i noen tilfeller være avgjørende, men av erfaring ser vi at det er utfordrende å argumentere klart og tydelig for avslag i disse tilfellene. Vi mener det derfor bør knyttes noen kriterier til vandelsvurderingen. Region øst har diskutert om enkelte straffbare forhold bør utelukke adopsjon. Når det gjelder straffbare forhold som omhandler barn, er det på det rene at slike forhold må utelukke adopsjon. Dette er også praksis i dag, og medfører ikke store utfordringer ved argumentasjon. Disse forhold bør lede til avslag i fase 1, og vi mener at aktuelle straffbare forhold bør nedfelles i forskrift, herunder blant annet vold og seksuelle overgrep mot barn. Øvrige forhold som vold og trusler, promille etc. vil kunne være i grenseland. Her vil forholdets art/karakter, alder, omfang, gjentakelser etc. være avgjørende for vurderingen. Vi mener derfor at øvrige forhold bør være gjenstand for konkret vurdering, og at forholdene bør vurderes nærmere i fase 3. Det bør imidlertid utarbeides retningslinjer av veiledende karakter, som synliggjør at vandel skal være gjenstand for vurdering i fase 3 samt noen generelle betraktninger i forhold til vandelsvurderingen.

Videre slutter Region øst seg til lovregulert krav til enslige søkere samt krav for godkjenning til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Det bør også nedfelles i forskrift mer utdypende krav til hvilken type utdanning og arbeid som kvalifiserer som spesiell barneerfaring. Det bør utarbeides veiledende retningslinjer for hvordan myndighetene ønsker kriteriet praktisert. Videre bør begrepene spesiell støtte og støttebehov utdypes nærmere.

Region øst stiller seg bak forslaget fra Adopsjonsutvalget om at det bør utvikles en kunnskapsbasert og mer enhetlig metode for utredning av søkers egnethet, personlige forutsetninger og øvrige individuelle forhold. Kvaliteten på utredningene slik de fremstår i dag er variable, og det kan være utfordrende for utredningsinstansen å få frem søkers individuelle forhold. Det er derfor helt vesentlig at det utarbeides metoder for utredningsprosessen, slik at vurderingen som gjøres i fase 3 er forsvarlig og i henhold til forvaltningslovens krav. I dag ser vi blant annet at utredningen i liten grad omhandler forhold som vandel og rusmidler (her tenker vi først og fremst på alkohol). Region øst mener disse forhold bør få et større fokus i utredningsfasen. Det er utfordrende å argumentere godt i tilfeller hvor vi ser at forhold som vandel og rus kan få betydning for avgjørelsen, dette med tanke på at omsorgsevnen til søker(ne) i mange tilfeller ikke vil være påvirket. Det bør derfor utformes retningslinjer av veiledende karakter på området, som spesielt retter seg mot vanskelige vurderingsforhold.

Generelt om kravene ved innenlandsadopsjon

Adopsjonsutvalget har særlig drøftet kravene ved utenlandsadopsjon, og hvorledes lovverket bør utformes. Region øst mener at hele adopsjonsfeltet, innenlandsadopsjon inkludert, bør vurderes ved utforming av nytt regelverk. Slik regelverket er oppbygd i dag, er det mangel på harmonisering mellom innen- og utenlandsadopsjon. Adopsjonens ulike karakter tilsier forskjellige krav og hensyn, og det bør vurderes hvilken utforming som er mest hensiktsmessig. Et mer detaljert lovverk tilsier også behov for inndeling av ulike type adopsjoner. Det er lite hensiktsmessig at samme krav skal gjelde for alle typer adopsjoner. Også på innenlandsfeltet kan det være behov for inndeling ut fra hensyn og krav.

Adopsjonsutvalget har foretatt en gjennomgang av praksis i stebarnsadopsjonssaker. Gjennomgangen viser at det er store forskjeller i praksis mellom regionene. Det fremkommer også at flere grunnleggende vurderingstema ikke kan utledes av lovgrunnlaget, men at skjønnsutøvelsen baserer seg mye på praksis.

Region øst mener at dagens rettssituasjon ikke er tilfredsstillende for verken saksbehandlere eller mulige adoptivsøkere. Retningslinjene for skjønnsutøvelsen på innenlandsadopsjon, Q-1045, er for vage og det er en svakhet at flere viktige momenter kun kan utledes av praksis. Det bør utarbeides et nytt rundskriv, hvor det kommer tydelig frem hvilke momenter som er relevante for vurderingen, og hvordan de bør vurderes.

Adopsjonsutvalgets fremstilling og kommentarer av vurderingstemaene går langt i å tydeliggjøre behovet for nye konkrete retningslinjer. Region øst mener vilkår bør implementeres i forskrift, og eventuelt konkretiseres i rundskrivet. Spesielt gjelder dette kravet om oppfostringstid og spesifisering av "annen særlig grunn" i § 2. Kravet og praksis om "særlige grunner" etter retningslinjene for å innvilge adopsjon før barnet er fylt 12 år, bør også presiseres nærmere.

Videre er dagens retningslinjer og praksis uklare på vurderingstema ved søknad om fosterbarnadopsjon under 18 år når de biologiske foreldrene samtykker. Vurderingstemaene bør sammenholdes med forslaget om å føre sak for fylkesnemda om adopsjon av de små barn der foreldrene ikke samtykker samt forslag om mulighet for "åpen adopsjon".

Når det gjelder høring av barnet mener Adopsjonsutvalget at barnets rettsikkerhet tilsier at nærmere krav til samtykket, innhentingen av og informasjonen rundt, bør fremgå tydeligere av regelverket. Et slikt forslag har tidligere vært avvist av departementet. Region øst ser at ivaretagelsen av barnets behov og rettigheter ved høring i noen saker synes vilkårlig, og vurderer ellers at gjennomføringen i mange saker ikke fullt ut kan sies å ivareta kravene i henhold til Haagkonvensjonens § 4. Region øst mener det er behov for en ytterligere presisering rundt kravene til høring, og støtter utvalgets forslag.

Stebarnsadopsjon etter biologisk forelders død

Adopsjonsutvalget tar utgangspunkt i farskapsutvalgets utredning (NOU 2009:5) om mulighet for stebarnsadopsjon etter biologisk forelders død. Region øst fremhevet i sin høringsuttalelse til NOU 2009:5 at forutsetningen om at vilkårene for adopsjon bør være oppfylt før den biologiske forelder dør, kan få uheldige konsekvenser og ikke er til barnets beste.¹

Det foreslås at det kun kan åpnes for stebarnsadopsjon etter at søkers ektefelle er død, i de tilfelle der barnet bare har en juridisk forelder. Region øst støtter forslaget med forbehold om de punkt som er fremkommet i overnevnte høringsuttalelse.

Stebarnsadopsjon etter skilsmisse

Adopsjonsutvalget tar også her utgangspunkt i farskapsutvalgets utredning (Nou 2009:5) om mulighet for stebarnsadopsjon etter skilsmisse. Adopsjonsutvalget har i sin utredning trukket en snevrere grense for muligheten for stebarnsadopsjon etter skilsmisse enn hva farskapsutvalget kom frem til. Det foreslås at det åpnes for stebarnsadopsjon etter skilsmisse kun i de tilfelle der stebarnets biologiske far er dokumentert ukjent.

På bakgrunn av den omfattende og lange saksprosessen i stebarnsadopsjonssaker, har Region øst i noen saker erfart at søker og biologisk forelder separeres underveis i prosessen. I de fleste tilfellene avventer ektefellene å ta ut endelig skilsmisse til adopsjonssøknaden er avgjort. Rent juridisk setter ektefellene hensynet til barnet foran sine egne behov. Fellestrekk for disse sakene er at ektefellene har fellesbarn og de ønsker å likestille barna i familien, og de ønsker å opprettholde den allerede etablerte foreldre-barn tilknytning mellom søker og barnet. I de fleste tilfellene er barnets andre biologiske forelder kjent, men har ikke vært deltagende i barnets liv.

Region øst finner at Adopsjonsutvalgets begrunnelse for å snevre adgangen til stebarnsadopsjon, til kun å gjelde de tilfeller der barnets andre biologiske forelder er dokumentert ukjent, ikke er til barnets beste. Region øst vurderer at muligheten for stebarnsadopsjon etter skilsmisse bør være forankret i andre vurderingskriterier. Selv om den andre biologiske forelder er kjent, må utgangspunktet være at det ikke har vært etablert kontakt med den andre forelder. Det må også vurderes om søker har fortsatt å oppfostre barnet etter skilsmissen sammen med sin tidligere

¹ Det vises til høringsuttalelse fra Bufetat region øst av 4. juni 2009.

ektefelle. Det må foreligge en gjensidig nær og god forelder-barn tilknytning mellom søker og barnet, og barnet selv må ønske å bli adoptert.

Region øst har forståelse for Adopsjonsutvalgets argumentasjon om at hensynet til den andre biologiske forelder kan komplisere saksbehandling og skjønnsutøvelse, og at en skilsmisse mellom søker og biologisk forelder kan åpne for kontakt mellom barn og den andre biologiske forelder. Region øst mener allikevel at forholdet til barnets andre forelder må være et moment i en konkret skjønnsvurdering, der barnets beste må være det avgjørende. Ved lovvalget mener Region øst at verken behovet til den andre biologiske forelder eller hensynet til forvaltningens saksbehandling, kan veie tyngre enn hensynet til barnet. Region øst viser til Adopsjonsutvalgets vurdering vedrørende skjønnsutøvelsen av kontakt mellom barnet og den andre biologiske forelder, der det fremheves at det bør vises varsomhet med å gi bevilling til adopsjon dersom en form for kontakt er eller har vært etablert.²

Stebarnsadopsjon ved barn født av surrogatmor

Adopsjonsutvalget slutter seg til farskapsutvalgets utredning der det foreslås at rettsstillingen til barn født av surrogatmor kan etableres gjennom stebarnsadopsjon. Det legges til grunn i utredningen at den ene av de sosiale foreldrene har en juridisk tilknytning. Det vil som oftest være at den sosiale faren har vedkjent seg farskap til barnet og blitt juridisk forelder etter reglene om farskap i barneloven. Videre slutter Adopsjonsutvalget seg til farskapsutvalgets vurdering av at identiteten på surrogatmor må oppgis, og hennes samtykke eller uttalelse må innhentes som et ledd i saksbehandlingen. Farskapsutvalget foreslo at det kunne legges en forenklet saksbehandling til grunn i disse sakene, på lik linje med søknad om stebarnsadopsjon der barnet er unnfanget av ukjent donor i likekjønnede parforhold. Adopsjonsutvalget har ikke videreført dette forslaget.

Region øst slutter seg til forslaget om å benytte stebarnsadopsjon ved rettslig fastsettelse av foreldreskapet til barn født av surrogatmor, forutsatt at barnets biologiske opphav er dokumentert. Region øst vurderer at den formelle saksbehandlingen som foretas ved stebarnsadopsjon sikrer at fastsettelsen av foreldreskapet er til gagn for barnet, og alle parter interesser blir ivaretatt. Vi har mottatt flere søknader og henvendelser om stebarnsadopsjon etter bruk av surrogatmor. Søknadene og henvendelsene belyser at partsforholdene er variert, og at det internasjonale aspektet gjør sakene ytterligere komplisert.

Region øst finner at barnekonvensjonens art. 7, barns mulighet for kjennskap til det biologiske opphav, bør være et overordnet hensyn ved fastsettelse av regler og retningslinjer for etablering av foreldreskap til barn født av surrogatmor. Det internasjonale aspektet ved bruk av surrogatmor, faren for legalisering av menneskehandel og hensyn til alle de forskjellige partskonstellasjonene, tilsier at det bør foretas en ny gjennomgang av bruk av surrogatmor før rettslig regulering fastsettes.

En grunnleggende svakhet ved farskapsutvalgets forslag, som Adopsjonsutvalget bygger sin vurdering på, er at det ikke gis en garanti for at en av partene har biologisk tilknytning til barnet. På grunn av de mange forskjellige partskonstellasjonene, med tanke på biologisk tilknytning mellom barnet og sosial forelder, bør det stilles strenge krav om dokumentasjon av biologisk tilknytning til barnet.³

Region øst slutter seg til forslaget om at surrogatmors identitet må oppgis, og at hun skal anses som part i saken. Det bør ikke være tilstrekkelig å vise til en avtale om at foreldreansvaret er overført, og samtykke fra juridisk forelder. Adopsjonsmyndigheten har ikke grunnlag for å vurdere avtalens gyldighet, herunder om den er undertegnet under tvang eller er forfalsket. Et krav om at adopsjonsmyndigheten på eget initiativ innhenter samtykke fra surrogatmoren som et ledd i

² Nou 2009:21 side 125

³ Det vises til høringuttaelse fra Bufetat region øst av 4. juni 2009

saksbehandlingen, vil forsikre at det foreligger et reelt samtykke. Videre vil dette innebære en garanti for at surrogatmoren har gitt fra seg barnet frivillig og at hun ikke angrep.

Farskapsutvalget konkluderer med at det er mest nærliggende å trekke paralleller til saksbehandlingsrutinene og retningslinjene fastsatt for barn født i partnerskap, ved behandling av stebarnsadoptsjon av barn født av surrogatmor. Region øst finner at sakenes internasjonale preg og kompleksitet i partsforholdene tilsier at det ikke kan legges en forenklet saksbehandling til grunn i disse sakene. Videre savner Region øst en overordnet helhetlig vurdering av hvorfor det i surrogatsaker er viktigere for barnet tidlig å få fastsatt det sosiale foreldreskapet, mens det i andre stebarnsforhold ikke vurderes som avgjørende viktig å få det sosiale foreldreskapet juridisk fastsatt på et tidlig stadium i barnets liv.

Del 2: Faseinndeling av adopsjonsprosessen og nærmere om kravene ved utenlandsadoptsjon

Faseinndeling

Region øst stiller seg positiv til en tredelt faseinndeling av adopsjonsprosessen. Regionen vurderer at forslaget vil kunne føre til en mer effektiv og mindre byråkratisk prosess både for adoptivsøkerne og for forvaltningsorganet. Ved at det innføres obligatoriske adopsjonsforberedende kurs i fase 2 vil søkerens kompetanse og forståelse for hva det kan innebære å adoptere et barn fra utlandet øke. Hovedutredning i fase 3 vil innebære større fokus på søkerens reelle forståelse for adopsjon, deres motivasjon og personlig egnethet. Utredningen vil i større grad tilfredsstillende internasjonale krav til sosialrapporten.

Videre vil muligheten til å stille strengere krav til dokumentasjon og objektive krav til vordende adoptivforeldre innebære en klar forvaltningsmessig gevinst, og trolig sikre det ukjente barnet på en bedre måte enn i dag.

Adopsjonsprosessen må anses som relativt krevende på mange plan. Dersom noen søkere kan slippe en tung prosess som munner ut i et avslag, vil dette være hensiktsmessig for så vel søkere som for utredere. Med den foreslåtte faseinndelingen vil søkere på et tidlig tidspunkt vite om de har reell mulighet for å adoptere, eller ikke. Dette ser Region øst som en ubetinget fordel for så vel søker som for godkjenningsorganet

De objektive krav for adopsjon av barn fra utlandet

Region øst slutter seg til forslaget om at det i fase 1 bør stilles minstekrav til søkerens alder, helse og vandel og at kravene bør fastsettes i lov eller forskrift. Videre er vi enige i en spesifisering av krav som skal stilles til *enslig søker*. Regionen støtter Adopsjonsutvalgets forslag om å få en lovfestet presisering av konkrete krav innfelt i lov og forskrift, og at det allerede i adopsjonsloven fremgår at det stilles strenge krav til adoptivsøkere.

Region øst er positiv til en skjerping av alderskravene og en bedre presisering av unntakskriteriene, herunder differensiering av kravet etter hvilken aldersramme for barnet søknaden knytter seg til. Regionen vurderer allikevel at forslaget om en "allmenn godkjenning" 0 -3 år til søker som på søknadstidspunktet er under 42 år bør nedjusteres til 40 år. Begrunnelsen for dette standpunkt er at det bør være mulig å adoptere to ganger før man når aldersgrensen på 47 år. Med dagens lange ventetid vil dette ikke være mulig med flergangsadoptsjoner med mindre man senker den foreslåtte aldersgrense til et realistisk nivå ved første gangs adopsjon.

Formidlingsbekreftelsen er en viktig forutsetning for norsk samtykke til internasjonal adopsjon. Faseinndelingen innebærer at bekreftelsen først gis etter at søkerne i henhold til de objektive krav har kommet videre og i fase to har fått økt kunnskap om barn som kan adopteres. Region øst er positiv til dette forslaget. Forhåndssamtykke er et tungt begrep. Region øst mener "norsk samtykke" er et alternativ, dersom ikke det erstattes med ordet "godkjenning".

Forslag om medisinsk eller psykologisk kompetanse ved matching av barn og foreldre:

De foreslåtte rammene for godkjenning avspeiler den reduserte muligheten for adopsjon av spedbarn. Forslaget om "utvidet godkjenning" for barn 3-5 år og barn med mindre støttebehov til ektefeller under 45 år tilsluttes, dersom ansvaret for å definere hva som er "et mindre støttebehov" er en vurdering foretatt av relevant fagkompetanse og ikke av formidlingsorganisasjonen. Region øst finner at formidlingsorganisasjonenes rolle i matching av barn og foreldre samt vurdering av hvilke barn som har spesielle omsorgsbehov, bør opphøre.

Forslag om strengere krav til søkere som vil adoptere eldre barn eller barn med andre støttebehov⁴:

Adopsjonsutvalget foreslår at ektefeller kan få en "utvidet godkjenning" for barn 5 år + og/eller andre støttebehov. Det forutsettes at søkerne har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. Region øst har erfart at det siden 2009 har blitt flere tildelinger av store barn opp til 10 år, herunder søskengrupper.

Ved vurdering av foreldre til disse barna er det behov for en grundigere forståelse for hva adopsjon av eldre barn og barn med støttebehov, vil innebære. Hvordan kan man sikre seg at søkere som velger å adoptere disse barna, har tilstrekkelig innsikt når de samtykker? Kravene for søkere i denne kategori må innebære ualminnelig gode forutsetninger, både fagbakgrunn og personlig egnethet. Region øst finner at dette må komme klart frem i rettskildene.

Forslag om tidlig, objektivisert helsevurdering og skjerpet dokumentasjon:

Region øst erfarer at det, med dagens regelverk og dokumentasjonskrav, er et stort problem å få en objektiv og helhetlig vurdering av søkerens fysiske og mentale helsetilstand. Adoptivsøkerne kan gå til en tilfeldig valgt lege som med letthet kan utfylle legeskjema, uten å synliggjøre søkerens reelle helsetilstand. Ofte identifiserer legene seg med det barnløse paret fremfor med det ukjente barnet med store oppfølgingsbehov. Helseskjemaet gir begrensede opplysninger om søkerens reelle helse.

Mange adoptivsøkere har et vektproblem, men det har ikke vært lov å be om disse opplysningene i dagens helseskjema. Det er derfor et paradoks når opprinnelseslandene har stort fokus på fedme og samtidig bemerker at norske søkere ofte er overvektige. Region øst mener opplysninger om høyde og vekt bør være et objektivt krav som fremgår av helseskjema. Tilsvarende kunne utskrift av sykemeldingsjournal være nyttig for å danne seg et bilde av søkerens reelle helsetilstand.

Etter Region øst sin praksis ber vi i enkelte saker om innsyn i søkerens helseopplysninger fra NAV. Videre sendes et stort antall helsemessige spørsmål til rådgivende lege. Region øst imøteser et bedre grunnlag for å vurdere adopsjonssøkerens helse, og gjerne tidligere, enn det som er aktuelt nå. Dersom spørsmålet kan avklares i fase 1, vil dette være en fordel for søkerne, organisasjonene og

⁴ Det vises her til uttalelse fra psykolog Hildal ved Bufetat, region øst: "(...)Så kan man fantasere om hvor mange av adoptivbarna har tilknytningsforstyrrelse i en eller annen form og hvor alvorlig denne er. Min hypotese er at desto eldre barnet er, desto alvorligere problematikk. Barna vil da sannsynligvis ha hatt skiftende omsorgssituasjoner og betingelser, og for adoptivforeldre i Norge i en norsk kultur vil disse barna kunne framstå som uforståelige både i en kulturell kontekst og med en mulig tilknytningsproblematikk i bagasjen i tillegg. Høy spisskompetanse hos adoptivforeldre både på kulturelle forhold i barnets hjemland og på tilknytningsproblematikk er således påkrevet. Der denne kompetansen ikke finnes hos adoptivforeldrene må den tilføres. Er vi i stand til dette i dag? Disse skadede barna utgjør en enorm utfordring både i et barneperspektiv og et samfunnsperspektiv. Det er et tankekors at disse forstyrrelsene i tilknytning også krever individuelt tilrettelagt behandling og tilnærming."

det offentlige. Region øst imøteser en skriftlig veileder som så langt det er mulig tydeliggjør hvilke krav som stilles til helse.

På denne bakgrunn vurderer Region øst det er primært behov for råd fra lege og psykolog i fase 1 og at det vil være vanskelig for seksjonens saksbehandlere å gjøre objektive vurderinger om fysisk og mental helse uten uttalelser fra disse. Region øst mener derfor at det er behov for å styrke den medisinske og psykologiske kompetansen primært i fase 1, men også i noen saker i fase 3.

Forslag om obligatorisk opplæring av vordende adoptivforeldre med endret kursopplegg (Fase 2)

Region øst slutter seg til forslaget om å gjøre de adopsjonsforberedende kurs obligatoriske.

Adopsjonssøkernes praktiske og psykologiske forberedelse til adopsjon er et sentralt vurderingstema. Holdninger og motivasjon til barnet og dets bakgrunn er avgjørende for å lykkes som adoptivfamilie. Obligatorisk kurs *etter* fase 1 og *før* fase 3 presiserer den helt vesentlige individuelle forberedelsen for å få en vurdering av om søknaden er reell. Videre vil prosessen kvalitetssikres både med tanke på ektefellenes utvikling av samstemt motivasjon og realistiske holdninger til det adopterte barnet i en utredning, grunnlaget for riktig formidlingsbekreftelse og for vedtak om forhåndssamtykke.

Dagens situasjon tilsier at barn frigjort til adopsjon er eldre enn tidligere. Mange vil ha behov for støtte og oppfølging i sin oppvekst. De eksisterende adopsjonsforberedende kurs bør videreutvikles og tilføres en metodikk som bedre ivaretar forståelsen for tidlig tilknytningsskader hos barn som har levd i institusjon.

Region øst mener at kursholdere bør ha opplæring i PRIDE eller tilsvarende, og at nåværende kursmateriale tilpasses. Dagens adopsjonsforberedende kurs gir en god oversikt over ulike sider ved adopsjon, men gir neppe vordende foreldre et godt nok grunnlag til å forstå omfanget av en krevende adopsjon.

Krav til søkerne – adopsjon av ukjent barn nasjonalt og internasjonalt:

Region øst støtter forslaget om ny utrednings-/godkjenningsprosess og vurdering på samme vilkår når adopsjonen gjelder ukjent barn nasjonalt og internasjonalt utenom organisasjon. Bakgrunnen for søknaden er som regel ufrivillig barnløshet og barneønske. Det er til dels samme målgruppe som vurderer nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjent barn. Et regelverk med samme krav og kvalitetssikring, bør etter Region øst sin oppfatning være en selvfølge.

Forslag om at adopsjon av ukjent barn utenom adopsjonsorganisasjon forbyes

Adopsjonsutvalget foreslår at adgang til denne type adopsjon ikke videreføres, da denne praksis ikke er forenelig med Guide to Good Practice og Haagkonvensjonens krav til beste for barnet, jf. også forslaget om forbud i SOU:2009. Sett hen til det lille antallet adopsjons-søknader som kan innvilges utenom organisasjon, er Region øst kritiske til at mulighetene for denne type adopsjon videreføres. Adgangen skaper forventninger som oftest ikke kan innfris og binder opp en del ressurser.

Den 1. januar 2010 ble Region øst førsteinstans for søknad om adopsjon av barn utenom forening. Søknadene inneholder ofte opplysninger om landets krav til søkerne som ikke samsvarer med opplysninger gitt av formidlingsorganisasjonene. Undersøkelse og verifisering kan ta lang tid. Arbeidet med søknadene oppleves ineffektivt når godkjent norsk formidlingsorganisasjon arbeider i landet og har et velfungerende samarbeid med rette myndigheter og andre involverte. Arbeidet kan vanskelig effektiviseres på annen måte enn å kreve at søkerne benytter godkjent organisasjon. Typisk opplyses det i søknaden at søkerens eget nettverk vil kunne være mellomledd. I slike tilfeller har etaten ingen sikkerhet for hvordan det tas kontakt med mor og barn.

Behov for restriksjoner i utstedelse av formidlingsbekreftelsene fra formidlingsinstansen og vurdering av nåværende godkjenningsordning.

Region øst ønsker at myndighetene vurderer nåværende formidlingsordning i lys av dagens adopsjonssituasjon. Formidlingsorganisasjonene har ansvar for å utstede formidlingsbekreftelser for søkere. Disse er ofte ikke realistiske hva angår adopsjonsland, alder på barn og/eller mulighet for å gjennomføre en adopsjon innen gjeldende godkjenningsperiode.

Dagens godkjenningsordning har ført til at mange adoptivsøkere står i en meget krevende situasjon. Aktuell godkjenningsperiode er tre pluss ett år. Deretter må søkerne utredes og godkjennes på nytt. Med den lange ventetiden som nå har oppstått, er det et økende antall adoptanter som ikke får utstedt nytt forhåndssamtykke når den første har gått ut. Dette skjer fordi søkerne, i årene som har gått, ofte har oversteget alderskriteriene og/eller har fått helseanmerkninger som ikke er forenelig med nytt forhåndssamtykke. Dette skaper fortvilelse og sinne hos søkerne som får avslag i Bufetat, fem år etter at de mottok sitt opprinnelige forhåndssamtykke. Region øst har nå flere "etter fire års søknader" enn ordinære adopsjonssaker.

Nåværende ordning med et ubegrenset og urealistisk stort antall adopsjonsformidlinger fra de tre formidlingsinstanser, bør vurderes i lys av dagens realiteter. Region øst mener det kan være behov for å vurdere restriksjoner av antall formidlingsbekreftelser. Det foreslås at aktuell godkjenningsordning endres slik at søkerne blir ivaretatt på en bedre måte enn i dag.

Del 3: Organisering – alternativt forslag fra Bufdir.

Så langt i høringssvaret har vi uttalt oss om spørsmål som BLD fremmet i sitt høringsbrev av 19. februar 2010. Den videre uttalelsen er skrevet på bakgrunn av de spørsmål som er stilt av Bufdir i høringsbrev av 16. mars.

Bufdir foreslår at samtlige adopsjonssaker (nasjonale og internasjonale) behandles og avgjøres i én region

Det er forutsatt i mandatet for Adopsjonsutvalget at regionene i Bufetat fortsatt skal behandle og avgjøre søknader om adopsjon. *"Det ble innført ny organisering for behandling av adopsjonssakene gjeldende fra 2004. Det legges derfor til grunn at søknad om adopsjon fortsatt skal behandles og avgjøres av regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som klageinstans."*⁵ Adopsjonsutvalget forstår (...) at mandatet gir anledning til å foreslå oppretting av nye vedtaksprosedyrer innenfor Bufetat region.

Videre har Adopsjonsutvalget påpekt: *"etter at behandlingen av adopsjonssaker ble lagt til de fem regionene i Bufetat i 2004, har den manglende reguleringen av adopsjonsfeltet ført til en økt risiko for manglende likebehandling"*.⁶ Dersom nåværende modell skal opprettholdes mener Adopsjonsutvalget at det er behov for å iverksette tiltak for å sikre likebehandlingen mellom regionene. Adopsjonsutvalget foreslår å opprette egne regionråd i Bufetat. Bufdir har kommet med en alternativ modell i sitt høringsbrev til regionene, og foreslår at samtlige adopsjonssaker skal behandles og avgjøres i en region.

Region øst er enig med Adopsjonsutvalgets betenkning om at vedtak i adopsjonssaker, særlig ved adopsjon av ukjent barn, fattes i enheter som ikke har tilstrekkelig bredde og tyngde. Manglende tilfang av juridisk kompetanse i enkelte regioner er uheldig. Selv om de fem regionene har

⁵ Nou 2009:21 kap. 1, s 25

⁶ Nou 2009:21 side 232

samarbeidet siden Bufetat ble opprettet i 2004, og det er opprettet felles erfaringsregister, har det vært vanskelig å sikre ens praksis og likebehandling mellom regionene. Regionen får ofte tilbakemeldinger fra søkere om at reglene praktiseres ulikt fra region til region. Felles fagdager har ikke vist seg å være tilstrekkelig til å sikre lik håndtering av regelverket mellom regionene.

Region øst vurderer at modellen med én vedtaksenhet vil sikre likebehandling. Det fremgår av statistikk for 2009 at det er store forskjeller mellom regionene hva angår antall saker som er avslått. Avslagsprosenten var 20,5 % i Region øst, 12,5% i Region sør, 7,9% i Region vest, 9,8% i Region midt og 3,6% i Region nord. Dette indikerer ulik praksis. På grunn av ulik saksmengde blir det lengre ventetid i regioner med stor pågang enn i regioner med få søknader. Det er grunn til å stille spørsmål ved om regionene klarer å sikre likebehandling av sine adoptivsøkere på en god nok måte. Tilfang av et stort antall saker og flere sammenlignbare saker i én region, muliggjør mer effektiv saksbehandling. Myndighetene har lenge hatt fokus på å få ned den totale saksbehandlingstiden på adopsjonsfeltet. I dag spriker saksbehandlingstiden mellom alle regionene. De fem regionene har også ulik struktur på vedtaksmalene. En standardisering av vedtaksmaler og saksbehandlingsrutiner vil lettere kunne gjennomføres ved en regional vedtaksenhet.

Tilbakegangen i antall nye adopsjonssøknader har rammet Region øst i mindre grad enn de øvrige regioner. Fire av fem regioner har derfor fått overført andre oppgaver innen barne- og familievern, i tillegg til adopsjonsvirksomheten. I regioner med juridisk kompetanse har denne til dels blitt overført til andre instanser i barnevernet. Dette er forhold som fører til utvanning av den regionale spisskompetansen innen adopsjon. Region øst vurderer at én vedtaksenhet vil føre til en profesjonalisering av adopsjonsfeltet. Det vil også være mulig for den utnevnte vedtaksregion å bygge opp et variert og spesialisert adopsjonsteam med ulik spisskompetanse, ikke minst psykolog og lege. Økt profesjonalisering av vedtaksorganet vil stimulere fagutvikling.

Videre vil det vil være lettere for overordnet instans å føre tilsyn med én vedtaksmyndighet kontra fem forskjellige. Det vil være lettere å se helheten og beholde oversikten når søknadene ligger i én region. Det vil gi overordnet organ mulighet for reelt å implementere Haagkonvensjonens krav til god praksis. Med dagens ordning har det ikke vært lett for Bufdir å føre kontroll med den enkelte region. Når Riksrevisjonen avdekker store forskjeller i saksbehandlingstid mellom regionene i 2009 er dette ett eksempel på at dagens ordning ikke er tilfredsstillende.

På den annen side vurderer Region øst at sentralisering kan gå på bekostning av desentralisering av adopsjonskompetansen. Det er et tap for regionene å miste adopsjon som selvstendig myndighetsområde og den kompetanse som er utviklet regionalt. Forståelse for lokale forhold er kunnskap som vil kunne gå tapt for vedtaksorganet.

Region øst slutter seg til Bufdirs forslag til organisering. Vi mener en slik modell er mer realistisk med tanke på å oppnå likebehandling. Også med tanke på det adopsjonsbildet som er i dag, herunder stor nedgang i antall utenlandssaker, er en modell med én vedtaksenhet mer forsvarlig enn modellen fremlagt av Adopsjonsutvalget.

Vurdering av regionråd

Adopsjonsutvalget foreslår at det i hver region i Bufetat skal opprettes et regionråd bestående av en jurist, lege og psykolog. Sekretariatet for regionrådet skal være Bufetat. Adopsjonsutvalget mener all myndighet i adopsjonssaker skal tillegges rådet. Det legges opp til at rådet kan delegerer visse administrative oppgaver samt avgjørelsesmyndighet i helt kurante saker. Adopsjonsutvalget mener at denne modellen skal gjelde alle typer adopsjoner. Bakgrunnen for standpunktet er at alle adopsjoner har det fellestrekk at det gjelder barns fremtidige omsorgssituasjon og familiemessige stilling.

Adopsjonsutvalget legger også frem en alternativ løsning, der regionrådet kun skal fatte vedtak i saker om adopsjon av ukjent barn. Bakgrunnen er at det i disse sakene er størst behov for bred faglig kompetanse.

Region øst støtter Adopsjonsutvalgets forslag om å styrke den faglige kompetansen i adopsjonsprosessen. I dag er Region øst tilknyttet lege og psykolog, som kan benyttes ved behov. Det er opp til hver enkelt region å legge til rette for møtevirksomhet og hvordan de benytter fagekspertisen. Ordningen har ingen retningslinjer og fungerer derfor ulikt fra region til region.

Vi ser behov for at den faglige kompetansen tilknyttet adopsjon legges opp på en annen måte enn i dag. Spørsmålet er hvordan den faglige kompetansen best kan organiseres, og dermed styrke adopsjonsprosessen, slik at den ivaretar hensyn som likebehandling, kvalitet og effektivitet.

Når det gjelder Adopsjonsutvalgets begrunnelse for opprettelse av regionråd, herunder å oppnå en bred faglig kompetanse, mener vi dette kan imøtekommes ved å styrke den faglige kompetanse på regionalt nivå. Region øst innehar i dag høy kompetanse, både på det sosialfaglige og juridiske plan. Ved å styrke den faglige bredden på regionnivå, vil adopsjonsprosessen kunne imøtekomme Adopsjonsutvalgets krav til høy faglig kompetanse i avgjørelsesprosessen. Vi mener kompetansen kan styrkes, enten ved at seksjonen selv innehar bred faglig ekspertise, eller at det organiseres slik som i dag, men av mer forpliktende art. Sakene vil da bli underlagt en grundig vurdering på et tidlig stadium i saksprosessen, uten å involvere et ytterligere organ. Vi mener behandling i regionråd vil forsinke adopsjonsprosessen samt at det ikke vil medføre økt kvalitet på vedtakene.

Region øst støtter derfor ikke forslaget fra Adopsjonsutvalget, om at adopsjonssakene skal underlegges et regionråd. Adopsjonsutvalget har argumentert sterkt for at adopsjonsmodellen skal medføre mer likebehandling av sakene. Region øst mener en modell med fem regionråd ikke vil styrke dagens utfordring med tanke på å oppnå en mer ensartet praksis. Vi mener en slik modell nettopp vil videreføre dagens situasjon. Med tanke på ulikt tilfang av saker i den enkelte region, vil noen råd ikke opparbeide seg like stor kompetanse og erfaring på adopsjonsfeltet, og dermed vil ulikhetene videreføres. I tillegg vil det i seg selv være utfordrende å få samkjørt felles praksis ved at det opprettes fem råd. Denne utfordringen gjelder allerede i dag, og vi kan ikke se at den foreslåtte modellen vil styrke likebehandlingen. Region øst mener derfor modellen med fem regionråd ikke kan forsvares ut fra hensynet å oppnå ensartet praksis.

Særlig om innenlandssaker.

Region øst kan ikke se at en modell med regionråd i større grad vil kunne sikre bred faglig kompetanse på området. Ved å styrke kompetansen på regionnivå med relevant fagpersonell, mener vi å imøtekomme de hensyn som gjør seg gjeldende for opprettelse av regionråd. I tillegg vil det føre til en smidigere saksgang, hvor hensynet til effektivitet og grundighet står sentralt.

Region øst støtter ikke forslaget om at innenlandsakene skal underlegges et regionråd. Vi mener adopsjonssakenes ulike karakter ikke tilsier en slik modell, og vi er av den oppfatning at Adopsjonsutvalgets argumentasjon for en slik ordning ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Den store forskjellen er at det på innenlandsfeltet gjelder adopsjon av kjent barn. Barnet har i de fleste tilfeller allerede opparbeidet en relasjon til søker, i tillegg til at barnet bor sammen med en biologisk forelder. Utgangspunktet for vurdering av barnets beste er dermed helt forskjellig fra utenlandsadopsjon, selv om målet er det samme: finne et godt hjem for barnet. På innenlandsfeltet vurderes både nåværende og fremtidig situasjon for barnet, noe som medfører at vilkår og hensyn i avgjørelsesprosessen arter seg forskjellig fra utenlandsadopsjon.

I dag er det relativt få saker som vurderes av psykolog eller lege på innenlandsfeltet. De fleste sakene avgjøres på bakgrunn av opplysninger som innhentes av Bufetat. I enkelte saker vurderer vi likevel behov for at seksjonens rådgivende psykolog og lege avgir uttalelse i saken.

Innenlandssakene behandles i dag av jurister, noe som medfører at den juridiske kompetansen allerede er på plass. En forsvarlig og effektiv prosess mener vi best kan imøtekommes ved å legge til rette for et rådgivende organ, med barnefaglig kompetanse, som kan uttale seg i saker av mer kompleks art. Vi mener en slik modell vil være forsvarlig, og ikke minst effektiv.

Innenlandsprosessen er av en mer langvarig karakter, og vi ser behov for at saksgangen er så effektiv som mulig. Beslutningsmyndigheten bør derfor ligge på regionsnivå.

På dette grunnlag er Region øst enig med Adopsjonsutvalget i at den faglige kompetansen bør styrkes. På innenlandsfeltet mener Region øst dette best gjøres ved å styrke fagkompetansen på regionalt nivå. På samme måte som i dag, bør regionen være tilknyttet fagpersoner som beslutningsmyndigheten kan bruke ved behov.

Forslag om å overføre utredningsansvaret fra kommunene til Bufetat

Region øst støtter forslaget om å overføre utredningsansvaret for adopsjonssaker fra kommune til Bufetat. Begrunnelsene som fremgår av Adopsjonsutvalgets innstilling er sammenfallende med regionens egne vurderinger. Avgjørende er at hensynet til det ukjente barnet ikke er blitt ivaretatt på en god nok måte med dagens organisering.

Det har vist seg vanskelig å opparbeide nødvendig spisskompetanse hos utredere i kommunal barneverntjeneste. Både saksbehandlingstid og kvalitet på utredninger varierer betydelig fra kommune til kommune. Den generelt mangelfulle forståelse for adopsjon, den utilfredsstillende kvalitet på de fleste utredninger, gir vedtaksmyndighet et for dårlig grunnlag til å fatte kvalifiserte vedtak. Utredningene holder heller ikke internasjonal standard.

Dersom Bufetat skal bli ny utredningsinstans og vedtaksansvar skal ligge i én spesifikk region, må adopsjonskompetansen opprettholdes og styrkes i de nye utredningsinstansene. Adopsjonsutvalget vurderer at: *"Utredning av adoptivsøkere og vedtak i adopsjonssaker må skje med forankring i aktuell og oppdatert kunnskap og forskning om adopsjon samt barns utvikling. Ny kunnskap og forskning innebærer at utredning i adopsjonssaker må skje i enheter som har innsikt i og kan nyttiggjøre seg dette i utredningen."* Kunnskap må kontinuerlig vedlikeholdes og styrkes. Opprustning av informasjon, overføring av relevant kunnskap, forskningsresultater osv. må styrkes for å sikre at den nye utredningsinstans (Bufetat) blir et faglig styrket forvaltningsorgan.

Da departementet i 1997-98 vurderte om kommunene fortsatt burde utrede adoptivsøkere, ble det lagt vekt på søkerens tilknytning til kommunen og kommunens kjennskap til de offentlige tilbud. Antall adopsjoner til Norge fra utlandet var i en sterk vekstperiode, med store antall adopsjoner fra Kina, Sør-Korea og Colombia blant annet. Siden den gang har adopsjonstallene sunket dramatisk, ikke minst fra de ovennevnte land. Som konsekvens av færre fristilte barn er det tilsvarende nedgang i antall adopsjoner til hver kommune og region. Dette fører til begrenset utredningserfaring i mange av landets kommuner.

Det har ikke vært mulig for Bufetat, til tross for kursing av kommunens utredere, å tilføre barneverntjenestene tilstrekkelig oppdatert kompetanse og innsikt i adopsjonfeltet. Det er Region øst sin oppfatning at kommunene ikke er oppdatert på det forhold at det er økning av antall eldre og mer omsorgskrevende barn i dag enn det var for bare få år siden. For å sikre det ukjente barnet gode foreldre gjennom adopsjon, forutsettes det at kommunen har tilstrekkelig oversikt over feltet.

Ved at Adopsjonsutvalget har foreslått Bufetat som utredningsorgan, mener Region øst at den lokale tilknytning, som i 1997 -98 ble vurdert som viktig, fortsatt blir ivaretatt gjennom regionenes lokalkunnskap. Vår erfaring fra utredningsarbeid i små kommuner innebærer tidvis for tette bånd til søkerne. Noen ganger går det på bekostning av habilitet i utredningsarbeidet. Region øst mener derfor utredning på regionalt nivå er bedre egnet til å ivareta de ulike parter i forbindelse med adopsjon. Med regional modell tror Region øst at det vil være lettere å opprettholde god forvaltning der utenforliggende hensyn, for eksempel nære bånd til adoptivsøkerne, blir et mindre problem.

⁷ Nou 2009:21 side 206

Selv om det kommunale barnevernet ikke fortsetter å ha utredningsansvar, vil kommunene spille en viktig rolle for familiene som har adoptert. Region øst vil foreslå at oppfølgingsrapporter i etterkant av adopsjonen blir et kommunalt ansvar og at Norge på den måten fremstår som ansvarlig med tanke på opprinnelseslandenes ønske om oppfølging av adopterte barn i en to års periode etter adopsjonen er gjennomført. Oppfølgingsrapporter til adoptivbarnets opprinnelsesland diskuteres i Guide to Good Practice, Haagkonvensjonens implementerings dokument. Det bør utarbeides en standardisering av oppfølgingsrapportene. Helsesøstre kan være den instans som får oppfølgingsoppgaven og som kan formidle familier videre i hjelpeapparatet dersom det er behov. Region øst vurderer at kommunens oppfølgingsansvar vil kunne bidra til å forebygge større problemer som kan oppstå på et senere tidspunkt. Oppfølgingsbehovet for familier og barn etter adopsjon er meget stort. Tilbudet er i dag for dårlig.

Bufdir ønsker tilbakemelding på hvor i Bufetat utredningsansvaret for adopsjon bør ligge

Med utgangspunkt i statistikk for 2009 vil vi legge til grunn at Region øst mottar rundt 170 adopsjonssaker (utland) årlig til behandling. I tillegg kommer de norske sakene som utgjør rundt 70 saker. Anerkjennelse av adopsjoner foretatt i utland og adopsjoner utenom forening utgjør ca 30 saker årlig. Det vil si Region øst har behov for utredere til rundt regnet 270 saker i året.

Med dette som utgangspunkt vil vi anta at det vil være et omtrentlig behov for omtrent 18 årsverk for å utrede sakene i region øst. Ca 75 % av utredninger i 2009 vedrørende ukjent barn fra utland er gjort i Oslo og Akershus. Tilsvarende er 25 % av utredningene foretatt i Hedmark og Oppland.

Oversikt over lokalisering av utredninger adopsjon utland

Oslo				Akershus		Østfold	Oppland	Hedmark
Grunerløkka	Sagene	Gamle Oslo	Nordre Aker	Asker	Bærum	31	25	19
18	16	14	14	18	14			

Spørsmålet Bufetat er bedt om å ta stilling til er hvilken fagenhet som best kan ivareta utredningsansvaret for adopsjon; familievernet, fagteam eller fosterhjemstjenesten. Vi tar med i betraktning at ingen fagteam eller fosterhjemstjenester dekker Oslo. Forslaget forutsetter at regionen tilføres ressurser.

Når flere av adopsjonsenhetene i Bufetat i de senere år er blitt tilført nye oppgaver, har dette gått på bekostning av adopsjon som eget fagfelt. Region øst mener at det er viktig å styrke fagkompetansen på adopsjonsfeltet på ulike nivå. Adopsjonsfeltet må ikke, med ny organisering, bli et nytt anheng til henholdsvis fagteam, familievern eller fosterhjemstjenesten.

Alternativ 1: Familievernet

Familievernet skal være en lavterskel tilbud og først og fremst være et terapeutisk tilbud til par. Familier med barn og foreldre som søker hjelp om samarbeidet med barn, skal prioriteres. Region øst kan ikke se at utredning av adopsjonssaker skal legges til familievernet. Utredning av adoptivsøkere stiller store krav til forvaltning av regelverket og utredningserfaring. Sentralt står lik behandling av adoptivsøkere. Med sin sterke fagkompetanse vil familievernet kunne være et godt tilbud i etterkant av adopsjon, men trolig ikke det beste alternativ som utredningsinstans.

Alternativ 2: Eget adopsjonsutrednings team

Et annet alternativ kan være å etablere et eget utredningsteam knyttet opp til regionkontoret. Fordelen med en slik modell er at det vil kunne være mulig å sette sammen et selvstendig team med bred fagbakgrunn, der enheten kan utvikle en spisskompetanse på adopsjon spesielt. Ulempen er at en slik enhet kan bli isolert og ha for lite kontakt med regionens øvrige fagkompetanse.

Alternativ 3: Fagteam - fosterhjemstjenesten

Dersom utredningsansvaret skal knyttes til fagteamområder, kan vi se for oss to enheter som har utredning av adopsjonssaker som sitt ansvarsområde.

Fagteamområde Sandvika peker seg ut fordi Asker allerede har god adopsjonskompetanse. Fagteam Sandvika kunne da ta hovedansvar for Oslo, Hedmark og Oppland – forslagsvis 9 årsverk
Fagteam Lillestrøm kunne ta hovedansvar for Akershus og Østfold – forslagsvis 9 årsverk

Region øst ser for seg adopsjon som egen enhet men samlokalisert med fosterhjemstjenesten, med felles fagteam leder. En fordel med en slik modell er at der ligger et fagutviklingspotensiale med tanke på de utfordringer både adopterte barn og fosterbarn har på bakgrunn av tidlige relasjonsskader. Det ligger også samarbeidsmuligheter med tanke på videre utvikling av adopsjonsforberedende kurs og PRIDE.

Selv om der er forhold som taler for en samlokalisering med fosterhjemstjenesten under ledelse av fagteam, er det en grunnleggende forskjell mellom adopsjon og fosterhjemsvirksomheten. Adopsjonsfeltet og fosterhjemstjenesten har en del felles faglige særtrekk, men også store motsetninger, særlig i kraft av rettsvirkningene. Adopsjon innebærer irreversible vedtak, i motsetning til barn som plasseres i fosterhjem. Det er derfor viktig å bevare det unike i hvert fagfelt, men samarbeide om felles utfordringer.

Vi tror en samlokalisering med fagteam og fosterhjemstjenesten kan virke bevisstgjørende med tanke på å se saksfeltet i en større helhet. På bakgrunn av at det nå adopteres stadig flere eldre barn og barn med spesielle omsorgsbehov synes det nærliggende at adopsjon også sorterer innunder det regionale fagteam. Adopsjonsfeltet bør synliggjøres i en større kontekst. Det er trolig at en samlokalisering av fosterhjemfeltet og adopsjonsfeltet kan bidra til gjensidig fagutvikling. Region øst anbefaler alternativ 3.

Imidlertid reiser en samorganisering av adopsjon, fagteam- og fosterhjemsvirksomhet flere spørsmål av organisatorisk, økonomisk og administrativ art. Vi forutsetter at denne type spørsmål kan gis nødvendig oppmerksomhet på et senere tidspunkt.

Region øst støtter Adopsjonsutvalgets forslag om egne tilbud om råd og veiledning til adoptivfamilier

Behovet for råd og veiledning og oppfølging av adoptivfamilier er stort og viktig. Det er også et sentralt krav i Haagkonvensjonen og Guide to Good Practice. I en tid der adopsjon i stadig større grad handler om å adoptere eldre barn, søskengrupper og barn med spesielle støttebehov, er det viktig at det etableres tilbud til familiene slik at de skal kunne fungere best mulig og få gode, forebyggende tiltak fra starten. Region øst vil ikke uttale seg i dette høringssvaret om hvor ansvaret for denne oppfølgingen bør ligge. Mange instanser kan være aktuelle; helsestasjon, PP-tjeneste, BUP, familievern. Det sentrale her er å erkjenne behovet for tilbud til adoptivfamiliene og ta det ansvaret Norge har, i kraft av å ha ratifisert Haagkonvensjonen.

Region øst mener Faglig utvalg bør utgå

Region øst støtter forslaget om å ikke videreføre nåværende ordning med faglig utvalg. Region øst har i en høringsuttalelse av 3. oktober 2008, begrunnet sitt syn til aktuell ordning. Den forvaltningspraksis som er etablert i faglig utvalg ivaretar ikke, etter Region øst sitt skjønn, barneperspektivet på en god nok måte. Tildeling av de mest omsorgtrengende barn til familier, skjer på en for vilkårlig måte med dagens ordning. Det er vanskelig å se at saksgangen er i tråd med god forvaltning.

Region øst har merket seg at søkere blir godkjent av faglig utvalg, selv om de ikke er utredet og godkjent for adopsjon av barn over to år, med spesielle støttebehov eller for adopsjon av søsken i første instans. Godkjenninger blir gitt til søkere uten at deres sak synes tilstrekkelig opplyst etter forvaltningslovens § 17. Sosialrapporten er gjerne utformet med et lite barn i fokus.

Dersom Adopsjonsutvalgets foreslåtte faseinndeling og nye godkjenningsrammer blir innført ved en omorganisering, tror Region øst at det kan bli bedre forberedte og motiverte foreldre som vil få

omsorgen for de mest sårbare barna. Med det nye forslaget vil aktuelle søkere motivere seg på et tidligere tidspunkt for adopsjon av eldre barn, barn med spesielle omsorgsbehov, eller søsken.

Opplysninger om de aktuelle barna finnes på adopsjonsforeningenes nettsider, og har en sterk appell til mange adoptivsøkere som står på vent i den lange adopsjonskøen. Henvendelsene fra adoptivsøkere kan ofte fremstå som spontane og ikke tilstrekkelig gjennomtenkt, med tanke på den store oppgaven det kan innebære å adoptere barn med spesielle omsorgsbehov. De mest omsorgstrengende barna kan risikere å komme til foreldre med minst personlige forutsetninger for oppgaven.

På denne bakgrunn vurderer Region øst at oppgaven med å matche barn med foreldre ikke bør ligge hos formidlingsinstansen. Adopsjonsorganisasjonene har ikke relevant fagkompetanse til å vurdere barnets psykiske og fysiske helsetilstand, basert på barnets tildelingsdokumenter. Barnets dokumenter bør gjennomgås av kvalifisert lege/psykolog med innsikt og forutsetning til å vurdere ulike lands helseopplysninger om barn. Dersom tildeling av barn fortsatt skal ligge hos formidlingsinstansen, bør det stilles krav til adopsjonsorganisasjonene om at uavhengig barnelege gjennomgår og vurderer dokumentene på alle tildelte barn, slik det gjøres i Danmark.

Adopsjonsutvalget har i sitt forslag om opprettelse av eget regionråd, fokusert på at adopsjonsvedtakene må kvalitetssikres og at det må tilføres medisinsk, psykologisk og juridisk kompetanse til regionene. Dersom forslag om regionråd ikke blir tatt til følge, og dersom regionene skal ha medansvar for matching av barn og foreldre, mener Region øst at relevant medisinsk og psykologisk kompetanse må tilføres Bufetat, region, og styrkes med en mer forpliktende organisering. Dagens ordning med sporadiske møter mellom seksjon for adopsjon og rådgivende lege og psykolog vil trolig måtte organiseres på en annen måte.

Bufdir foreslår opprettholdelse av dagens struktur, med enkelte unntak, på fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar i adopsjonssaker

Det har gjennom mange år vært etterlyst en større faglig kompetansenhet innenfor adopsjon. Adoptivforeldre, adopsjonsorganisasjonene, helsepersonell og pedagoger er blant dem som har etterlyst en slik kompetansenhet. De fem regionene har også etterlyst et større fokus på fagfeltet adopsjon.

Adopsjonsutvalget har i sin utredning hatt fokus på at hele adopsjonsfeltet må styrkes kvalitativt. Med sine forslag om regionsråd og adopsjonsråd har de ønsket å styrke kvaliteten på adopsjonsvirksomheten i to instanser. Det foreslås at både region og direktorat skal styrkes med fagpersoner, blant annet psykolog, allmennlege, barnelege og psykiater. Adopsjonsutvalget foreslår at det bygges opp en kompetansenhet i Bufdir som skal ha ansvar for å samle inn kunnskap og erfaringer om adopsjon samt kunne utrede forhold av adopsjonsfaglig karakter. Dette forslaget støtter Region øst, da det vil være i tråd med Haagkonvensjonens krav til kompetanse. I Guide to Good Practice⁸ står følgende om "Personell":

Central Authority personnel should possess appropriate qualifications and training to understand the requirements of the Convention. (...)

They should possess professional qualifications relevant to intercountry adoption, such as social work, psychology, child protection and related disciplines.

Competency in relevant language skills improves communication with other Central Authorities and builds co-operative and productive relationships. (...)

De adopsjonsforberedende kurs ivaretas i dag av Bufdir. Videreutvikling av disse kursene bør skje i et tverrfaglig samarbeid, der elementer fra PRIDE-metodikk tilføres og styrkes. Region øst får inntrykk av at selv om adopsjonsforberedende kurs er gode, så er de mangelfulle på metodikk som tar for seg essensen i læring om god tilknytning.

⁸ Guide to Good Practice side 48

Med dagens organisering har Bufdir mange ulike oppgaver som skal ivaretas. Regionenes kontakt med Bufdir er av uformell karakter i den daglige virksomheten. Praksis utvikles i forbindelse med klagesaker, gjennomgang av erfaringsregister og lignende. Ved felles fagdager er det i hovedsak regionenes egne innspill som danner grunnlag for dagsorden. Regionene savner informasjon, kurs og seminarer som presenterer ny forskning og utvikling og som setter adopsjonsfeltet inn i en større barnefaglig ramme.

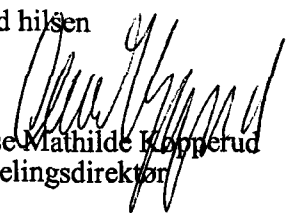
Adopsjonsutvalget har foreslått at Bufetat region skal behandle alle henvendelser om innsyn i adopsjonssak. Region øst mener dette er et lite hensiktsmessig, all den tid Bufdir som sentralmyndighet har ansvar for adopsjonsarkivene. Region øst vil imidlertid foreslå at denne sensitive og viktige oppgaven som innebærer å gi adopterte innsyn i sin bakgrunnshistorie, må styrkes. Adopterte som søker sin bakgrunnshistorie er ofte i en eksistensiell krise, og bør ha krav på en profesjonell og god oppfølging av fagpersoner. Dersom norske myndigheter skal fremstå ansvarlige i en helhetstenkning rundt adopsjon, bør tilbudet til adopterte over 18 år som søker opplysninger om sin bakgrunn, ivaretas på en profesjonell og sensitiv måte. På denne bakgrunn imøteser Region øst en nærmere regulering av innsynsretten, med fokus på enhetlig og kvalitetsmessig god behandling av både nasjonalt og internasjonalt adopterte som ønsker å benytte seg av innsynsretten. Region øst er i sterkt tvil om desentralisering er egnet virkemiddel.

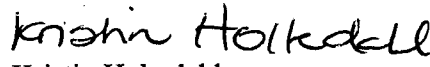
Det fremgår av Adopsjonsutvalgets utredning at *"Bufdir får ansvar for utadrettet informasjon om adopsjon til allmennheten. Videre må Bufdir ha ansvar for å sikre at kunnskap om adopsjon når ut til Bufetat region, (...) samt adopsjonsorganisasjonene. Endelig vil Bufdir være det stedet helsesøstre, førskolelærere, lærere, leger og andre – som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med adoptivbarn og adoptivforeldre- kan henvende seg for å få veiledning i konkrete saker eller henvisning til aktuell litteratur"*⁹.

Region øst mener det er stort informasjonsbehov om adopsjon og at Bufdir bør styrke den utadrettede del av sin virksomhet, gjerne med det som NOU'en foreslår som en adopsjonsportal/kunnskapsportal. Det vil være til allmenn nytte. Det er behov for en informasjonsportal som kan gi kunnskapsbasert informasjon om adopsjon. Dette vil være et viktig motstykke til formidlingsorganisasjonenes informasjon og medlemsblader som preges av spesielle historier/hentereiser. Formidlingsorganisasjonene fokuserer i mindre grad på negative og vanskelige tema.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsenhetene i Bufetat region får ansvar for saker om nasjonal bortadopsjon av spedbarn. Region øst slutter seg til dette forslaget. Region øst vurderer at Bufdir bør fremstå som overordnet forvaltningsorgan, og ikke ha ansvar for enkeltsaker. På den annen side er Region øst usikre på om det lille antallet nasjonale adopsjoner av ukjent barn bør spres. Region øst vurderer den ulike behandlingen Adopsjonsutvalget framhever i andre typer adopsjonssaker særlig skyldes små og lite robuste forvaltningsenheter. Nasjonal adopsjon av ukjent spedbarn bør fortsatt ligge i én enhet.

Med hilsen


Aase Mathilde Kopperud
avdelingsdirektør


Kristin Holtedahl
seksjonssjef

⁹ Nou 2009:21 side 234