



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Sosial- og familieavdelingen

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

Deres ref.:
201200643

Deres dato:
8.5.2012

Vår ref.:
2012/10546-2 S-BFS

Saksbehandler:
Tove Narud

Dato:
7.9.2012

Høringsuttalelse – Bedre beskyttelse av barns utvikling – NOU 2012:5

Fylkesmannen i Oslo og Akershus viser til departementets oversendelse av 8.5.12 til høring, NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*. Vi har gjennomgått høringen og har følgende kommentarer:

Innledningsvis ønsker vi å berømme utvalgets behandling av et sammensatt og komplisert tema hvor mange hensyn må veies mot hverandre. Etter vårt syn har utvalget evnet å formidle det overordnede aspektet som en bør ha i en barnevernsak. Vi håper at denne utredningen blir obligatorisk lesning for alle som utdanner seg og arbeider innenfor barnevernsektoren.

Kapittel 5: Hjelpetiltak

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter hovedsakelig utvalgets vurderinger og forslag knyttet til hjelpetiltak. Vi vil for øvrig knytte noen kommentarer til enkelte av de aktuelle problemstillingene;

Innledningsvis finner vi grunn til å presisere at vi anser det svært viktig å se nærmere på hjelpetiltak som sådan, fordi det berører en så stor prosentandel av de barna som får hjelp fra barnevernet, og fordi vi opplever at mange barn/foreldre mottar hjelpetiltak uten at disse i tilstrekkelig grad bedrer barnas omsorgssituasjon.

Etter vår erfaring er en god kommunikasjon og respekt for de berørte parter av meget stor betydning for at effekten av hjelpetiltaket som settes inn skal få den tilsiktede virkning. En god dialog med foreldre og barn er i mange tilfeller også en forutsetning for å få satt inn ønsket hjelpetiltak. I denne dialogen med familiene er det viktig å komme fram til en felles forståelse av hva problemet er, og hvilke tiltak som kan hjelpe eller vil bedre omsorgssituasjonen for barnet. I dialogen med familier med annen kulturbakgrunn deler vi utvalgets syn på at barnevernet må inneha kulturkompetanse, kultursensitivitet og sosiokulturell forståelse. Videre mener vi det er av stor betydning for et godt samarbeid at dialogen med foreldrene er tydelig og åpen med hensyn til hva barneverntjenesten mener om barnas omsorgssituasjon. Familiene må hele tiden bli tatt med i barnevernets faglige vurderinger.

Typer hjelpetiltak:

Vi tror det vil være av stor betydning for valg av riktig hjelpetiltak at det utarbeides en oversikt over de enkelte hjelpetiltak som beskrevet på side 61 i NOU'en (Kvello 2010, Informasjonsboks 12.1 En grov inndeling av typer av hjelpetiltak). Et slikt verktøy i det barnevernsfaglige arbeidet tror vi vil være med på å bevisstgjøre barnevernansatte i sitt arbeid

med de aktuelle familier; målsettingen med tiltaket blir tydeliggjort og den vil være sentral i det videre arbeidet med saken. En slik bevisstgjøring vil sannsynligvis også medføre et bedre faglig innhold på tiltaksplanene.

Evidensbaserte tiltak - hvilke tiltak hjelper for hva? Vi støtter at hjelpetiltak i større grad enn nå må være evidensbaserte. Dette tror vi er av stor betydning for barneverntjenestens mulighet til å velge rett tiltak til rett formål. Det er viktig at barneverntjenesten får tilgang på evidensbaserte tiltak som har som mål å forbedre omsorgskompetansen til omsorgspersonene for barn i alle alderstrinn og utviklingsnivå. Vi er for øvrig opptatt av at det er nødvendig med fleksibilitet og kreativitet i valg av tiltak, og at det derfor må være mulig å sette inn tiltak som ikke nødvendigvis er evidensbasert. Vi støtter utvalgets vurdering om at disse tiltak må gjøres til gjenstand for vurdering og beskrives i et egnet databasesystem. Videre støtter vi utvalgets forslag om at myndighetene må sørge for at barneverntjenesten får tilgang på nødvendig kompetanse og kjennskap til alle endringstiltak som benyttes.

Utvikling av barneverntjenestens kompetanse i tiltaksarbeid er av stor betydning for å kunne gi hjelp til familier og barn i den situasjonen de befinner seg i. En slik database og kompetanseheving mener vi vil være med på å gi barneverntjenesten mulighet til å sette inn riktig tiltak til rett tid.

Pålegg om hjelpetiltak:

Erfaringsmessig ser vi at det i enkelte tilfeller bør være mulig å pålegge hjelpetiltak når arbeidet med å få til et samtykke ikke fører fram. Vi støtter derfor utvalgets forslag om at det må være mulig å pålegge flere typer tiltak enn det som er mulig i dag. Med tanke på å skulle ivareta barnets beste kan det i mange tilfeller oppleves faglig utfordrende for barneverntjenesten å ikke få satt inn tiltak som vurderes svært hensiktsmessig for barnets omsorgssituasjon.

Vi støtter videre forslaget om at terskelen for å pålegge hjelpetiltak må være lavere enn den er i dag. Vi tenker at det å senke terskelen vil bøte på mangler i tiltakskjeden barneverntjenesten har til disposisjon pt, samt at det i større grad vil sikre at omsorgen for et barn ikke blir overtatt av det offentlige uten at dette er tvingende nødvendig.

Saksbehandling ved pålegg om hjelpetiltak:

Vi tenker at fylkesnemndsbehandling og eventuelt domstolsbehandling av slike pålegg, for noen sakers vedkommende, vil være en unødvendig tungvint prosess. Vi har merket oss at utvalget er opptatt av at saksbehandlingen i fylkesnemnda skal gjøres så enkel som mulig. Det tror vi er av stor betydning for å få barneverntjenesten til å fremme slike saker. Saker om pålegg av hjelpetiltak må forutsettes å kreve lite forarbeid, og de må raskt behandles i fylkesnemnda, slik at tiltaket til de familier dette gjelder kan iverksettes uten unødig opphold. En rask iverksettelse kan være av stor betydning for barnets omsorgssituasjon og utvikling. Dersom en åpner for en større bredde i hvilke tiltak som kan pålegges, stiller vi spørsmål ved om ikke barneverntjenesten v/leder kan tildeles kompetanse til å pålegge **noen** av de aktuelle tiltakene. Vi tenker at pålegget i så fall skal kunne påklages til fylkesnemnda, og at det ikke blir mulig å bringe vedtaket inn for domstolene til overprøving. Vi mener en slik saksbehandlingsprosess kan forsvares fordi pålegg av enkelte hjelpetiltak ikke på langt nær vil være så inngripende i familiens privatliv som det å fatte vedtak om omsorgsovertakelse, og fordi et pålegg om hjelpetiltak vil være tidsbegrenset.

Pålegg om hjelpetiltak må helt klart være tidsbegrenset. Dersom foreldrene ikke samarbeider slik at det pålagte hjelpetiltaket kommer i gang/opprettholdes, mener vi barneverntjenesten må ha en plikt til å vurdere hvorvidt sak om omsorgsovertakelse, eventuelt ny påleggssak, skal fremmes.

Oppfølging og evaluering av hjelpetiltak:

Når det gjelder de utarbeidede tiltaksplaner støtter vi utvalgets forslag om at det bør presiseres i loven at evalueringer skal være skriftlige, og at det bør lovfestes en eksakt frist for evaluering. En slik endring vil i større grad sikre at barnet ikke blir gående i hjelpetiltak som ikke endrer situasjonen for barnet i tråd med målsettingen for tiltaket.

En skriftlig evaluering er videre en svært viktig faktor for å styrke barnas rettsikkerhet, herunder sikre dem rett hjelp til rett tid. Vi mener at skriftlige evalueringer er av stor betydning for å sikre at fremdriften i sakene er i tråd med målsetningene. Vi viser i denne sammenheng til at det erfaringsmessig er stor gjennomtrekk av saksbehandlere i barneverntjenesten. Videre vil en skriftlig evaluering også generelt være med på å sikre at viktig informasjon ikke går tapt. Etter vår vurdering vil et slikt skriftlig dokument også være viktig når tidligere barnevernsbarn skal lese seg til en forståelse av hva barnevernsaken omhandlet; hva som skjedde og hvorfor og eventuelt i forbindelse med erstatningssak. For å sikre at evalueringen blir foretatt på en kvalitativt god måte støtter vi at det fra sentralt hold utvikles metoder og praktisk verktøy for evaluering.

Kapittel 6: Omsorgsovertakelse

Vi støtter utvalgets forslag slik de fremgår i kapittel 6.

Kapittel 7: Barnets bosted etter plassering utenfor hjemmet

Tolketjenester i barnevernssaker som gjelder minoritetsbarn:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har under tilsynsbesøk erfart at kvaliteten på tolkingen kan være meget varierende, og spesielt på omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere. Etter Fylkesmannens syn er det avgjørende for alle parter at tolketjenestene som benyttes er av en viss standard. Vi er derfor enig med utvalget i at tolketjenestene bør settes i system, og slutter oss til forslaget om at det bør utredes om det skal opprettes en tolketjeneste for barn i barnevernssaker.

Flere kontra én omsorgssak:

Fylkesmannen deler utvalgets syn på at det er mange utfordringer knyttet til dagens tosporede system for barnevern- og barnefordelingssaker. Vi er enig i at det ikke er noen ideell løsning for barn som opplever store konflikter i forbindelse med samlivsbrudd at det kan føres to nærmest parallelle saker, en for domstolen og en for fylkesnemnda. Fylkesmannen har erfart at en del barneverntjenester i slike tilfeller kan bli usikre på sin egen rolle. Det kan synes som barneverntjenesten mister fokuset på barnet og barnets beste, og i stedet fremtrer som en støttespiller for den ene av foreldrene. Det er også eksempler på at det viser seg kort tid etter en barnefordelingssak at den av foreldrene som har fått omsorgen, ikke er skikket til å ha den. Det kan for mange synes uforståelig at barneverntjenesten kan reise omsorgssak for fylkesnemnda, når domstolen nylig har tildelt den ene av foreldrene omsorgen. Fylkesmannen finner det riktig og viktig at utvalget peker på de utfordringene dagens system medfører, og støtter forslaget om å utrede om alle barne- og familierelaterte saker bør behandles av en og samme domstol.

Mangelfullt tilsyn med fosterbarna:

Fylkesmannen er enig med utvalget i at oppfølgingen av fosterbarn etter plassering i mange tilfeller ikke er god nok, og at det er behov for å gjøre noe med tilsynsførerordningen. Utvalgets forslag er at Statens Helsetilsyn ved Fylkesmannen overtar tilsynet med fosterhjemmene.

Fylkesmannen ser at det kan være mange fordeler ved at Helsetilsynet får et overordnet ansvar for alt tilsyn på barnevernfeltet. Fylkesmannen vil imidlertid påpeke at dersom

ansvaret for tilsynet legges til fylkesmennene, må det avklares hvordan tilsynet skal organiseres, herunder om fylkesmennene selv skal utføre tilsynet. Det følger av fosterhjemforskriften at tilsynsfører skal besøke fosterhjemmet fire ganger i året. På visse vilkår og etter minst to års plassering kan dette reduseres til to ganger i året. Hvis Fylkesmannen i Oslo og Akershus skal utføre dette tilsynet, ville det medføre mange tusen besøk i fosterhjem hvert år, med påfølgende rapportskrivning. Fylkesmannen støtter ikke en slik løsning.

Hvis ansvaret for å føre tilsyn med fosterhjemmene skal overføres til fylkesmennene, bør dette være i form av et ansvar for at tilsynet blir utført. Det må da avgjøres nærmere hva dette ansvaret skal bestå i – om fylkesmennene selv skal rekruttere tilsynsførere og gi opplæring, om fylkesmennene skal utbetale godtgjøring, om fylkesmennene skal motta og behandle tilsynsførerrapportene, hvilket ansvar fylkesmennene skal ha for at rapportene blir fulgt opp, forholdet til Bufetat og de statlige fosterhjemmene osv.

Uavhengig av hvilken modell som eventuelt velges, vil dette være en ny og svært omfattende oppgave for Fylkesmannen. I utredningens kapittel 15 om økonomiske og administrative konsekvenser sies det at forslaget om å bruke Helsetilsynet som tilsynsinnsinstans for fosterhjemmene ikke er vurdert til å være kostnadskreven, men vil innebære en administrativ omprioritering. Fylkesmannen finner at denne påstanden er dårlig dokumentert, og understreker at det vil måtte gjøres grundige utredninger av hvor mye ressurser som vil gå med til dette arbeidet, og at det vil forutsette at embetene får tilført ressurser som står i forhold til oppgaven.

Fylkesmannen savner for øvrig en vurdering av om det kan finnes alternative endringer i tilsynsførerordningen som kan føre til en ønsket forbedring.

Kapittel 8: Samværsrett etter omsorgsovertakelse

Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger, men har følgende kommentarer:

Utvalget peker blant annet på at nye sosiale medier gir nye muligheter for de største barna til å kjenne sitt opphav og ha kontakt med foreldrene sine utenom samvær. Vi vil påpeke at dette også i mange tilfeller gir foreldre muligheter til å ha kontakt med barna i større omfang enn det barnet kan ha godt av. Det at denne formen for kontakt ikke er regulert, kan utsette barnet for et lojalitetspress og være belastende for barnet. Barneverntjenesten har en utfordring med at barn og foreldre i mange tilfeller har utstrakt kontakt med hverandre på andre måter enn ved samvær, og barneverntjenesten må ha større fokus på å vurdere regulering av dette i forslaget til fylkesnemnda når samvær skal besluttes.

Vi er gjennom vår saksbehandling kjent med at foreldre i enkelte saker flere ganger fremmer krav om endring i samvær med barn etter omsorgsovertakelsen. Vi støtter derfor anbefalingen om at det innføres en materiell skranke for endringssak om samvær, på slik måte utvalget har skissert. Forslaget forutsetter etter vårt syn langt på vei at også forslaget i kapittel 12 gjennomføres.

Kapittel 9: Tilbakeføring

Fylkesmannen i Oslo og Akershus slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurdering og anbefaling i dette kapitlet. Vi ønsker imidlertid å understreke betydningen av følgende forhold:

Tilknytning:

Utvalget har påpekt viktigheten av å sikre at tilknytningskriteriet i § 4-21 første ledd andre punktum blir vurdert i alle saker om tilbakeføring. Fylkesmannen deler utvalgets anbefaling om at barnets tilknytning til fosterforeldrene skal ha prioritet fremfor de omsorgsforholdene foreldrene kan tilby, selv om omsorgsforholdene er endret.

Utvalget anbefaler videre at det bør være obligatorisk for fylkesnemnda å vurdere tilknytningskriteriet i alle tilbakeføringssaker når det har gått mer enn to år etter at barnet er plassert i det aktuelle fosterhjemmet. Dette gjelder uavhengig av om det opprinnelige plasseringsgrunnlaget er frivillig plassering etter § 4-4 femte ledd, eller omsorgsvedtak etter § 4-12.

Det fremkommer at dette forslaget ikke er til hinder for at fylkesnemnda tar stilling til § 4-21 første ledd andre punktum på et tidligere tidspunkt. Utvalget har her vektlagt de minste barnas behov for forutsigbarhet og behov for trygghet. Dette medfører at disse barna har behov for en rask avklaring av sin fremtidige omsorgssituasjon. Denne avklaringen med hensyn til tidsperspektivet finner Fylkesmannen er av stor betydning for barna det gjelder.

Ut fra Fylkesmannens mening vil en obligatorisk vurdering av tilknytningskriteriet medføre at barneverntjenesten vil bli forpliktet til å utrede og vurdere barnets tilknytning til foreldre og fosterforeldre i en hver tilbakeføringssak.

Barneverntjenestens oppfølging:

For at en eventuell tilbakeføring skal være vellykket, er det viktig at foreldrene har fått hjelp og bistand ut fra sine behov etter omsorgsovertakelsen, jf. § 4-16. Oppfølgingen av foreldrene skal sikre at barneverntjenesten er kjent med foreldrenes utvikling, herunder eventuell endring av omsorgskompetansen. Etter Fylkesmannens vurdering bør det være et krav om at det utarbeides en skriftlig plan for oppfølging av foreldrene etter omsorgsovertakelsen. Kravet bør lovfestes. Vi viser for øvrig til utredningens kap. 12 *Oppfølging av foreldre etter omsorgsovertakelsen* og utvalgets anbefalinger. Dersom familievernkontorene gis ansvar for oppfølgingen av foreldrene etter at barnet er plassert utenfor hjemmet, krever dette en tydeliggjøring av rollene mellom barneverntjenesten og familievernkontoret.

Oppfølging av barn etter tilbakeføring:

Utvalget har påpekt barnets behov for at kontakt og samvær med fosterforeldrene ivaretas etter tilbakeføring. Utvalget viser til punkt 7.3 i Fosterhjemsavtalen, der det fremkommer følgende: *"Ved en tilbakeføring skal fosterforeldrene sammen med barneverntjenesten og foreldrene planlegge hvordan flytting skal skje. Det skal avklares hvilken kontakt som skal være mellom barnet og fosterforeldrene."*

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om formuleringen i Fosterhjemsavtalen sikrer at barnet får den kontakten med fosterhjemmet og tilknyttet nettverk som det har behov for. Vi vil derfor foreslå at denne retten gis i lov eller forskrifts form.

Kapittel 10: Adopsjon som barnverntiltak

Anbefalinger om adopsjon som barnevernstiltak:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter i all hovedsak utvalgets anbefalinger om adopsjon som barnevernstiltak. Vi ønsker imidlertid å kommentere følgende forhold:

Tidlig adopsjon:

Fylkesmannen deler utvalgets forslag til at adopsjon alltid skal vurderes ved tidlig og varig fosterhjemplasseringer.

Utvalget mener at dagens lovverk generelt ivaretar de behovene man har for å sikre at adopsjon blir vurdert, spesielt ved tidlig og varig fosterhjemplassering. Det fremkommer i NOU'en at det er få adopsjoner som gjennomføres som barneverntiltak. Det er videre vist til at departementet har et ønske om å øke bruken av adopsjon, noe de i stor grad, ved tidligere høringer, har fått tilslutning til. Etter vår oppfatning bør det presiseres frister, avhengig av barnets alder, for når det skal tas stilling til om barneverntjenesten skal fremme forslag om adopsjon. Dessuten vil fristangivelse gi Fylkesmannen som tilsynsmyndighet bedre mulighet enn i dag til å følge med på hvordan barneverntjenesten ivaretar sin oppgave på dette området.

Fylkesmannen støtter utvalgets forslag om at barnevernet skal foreta en tidlig avklaring om potensielle fosterforeldre kan være villig til å adoptere dersom omsorgstiltak blir resultatet av barnevernsaken.

Fylkesmannen forutsetter at disse tiltakene gjelder alle barn i den aktuelle gruppen. Uansett barnets kulturelle bakgrunn så er det vurderingen om hva som er til barnets beste som må ligge til grunn når adopsjon skal avgjøres. Selv om barnevernet står overfor særlige utfordringer når det gjelder muslimske barn, kan hensynet til fremtidige omsorgsoppgave overfor opprinnelige foreldre neppe være avgjørende vurdert opp imot barnets behov for utviklingsfremmende og stabil omsorg, jf. utvalgets punkt 10.3.8.

Når det gjelder de tiltak som utvalget nevner i sin anbefaling, mener Fylkesmannen at dette best vil bli ivare tatt dersom det skjer ved lovendring.

Utredningsforslag:

Fylkesmannen støtter også utvalgets forslag om å utrede hvilke muligheter som finnes for at barnevernet kan tilby den hjelpen fosterforeldrene mener de trenger etter adopsjon.

Fylkesmannen anser for øvrig at det ikke vil være naturlig med hjelp fra barnevernet i form av økonomiske ytelser etter en adopsjon. Imidlertid kan det for eksempel være riktig at barnevernet i en overgangsperiode kan følge opp med råd og veiledning og andre hjelpetiltak der adoptivforeldrene ønsker det. Slik hjelp vil kunne være av avgjørende betydning der adopsjon klart vil være et bedre alternativ for barnet enn fortsatt fosterhjemplassering.

Forskning:

Fylkesmannen slutter seg videre til anbefalingen om mer forskning. Det vil være av stor betydning å få mer kunnskap om hvorvidt omfanget av tvangsadopsjon som barneverntiltak tilsvarer det faktiske behovet. Det vil samtidig være av vesentlig interesse med forskning på faktorer i sammenheng med vurdering av tidspunkt for adopsjon.

Kapittel 12: Oppfølging av foreldre som har barn plassert utenfor hjemmet

Vi slutter oss til utvalgets anbefalinger, men har følgende kommentarer:

Fylkesmannen legger til grunn at barneverntjenesten fortsatt skal ha hovedansvaret for å følge utviklingen til foreldrene etter plassering, jf. bvl §§ 4-5 og 4-16, og at forslaget er ment å styrke oppfølgingen av foreldrene etter plasseringen, ikke en endring av ansvaret.

Fylkesmannen støtter forslaget om at familievernkontorene får ansvar for foreldreomsorg etter plassering fordi familievernkontorene innehar en særlig kompetanse i å arbeide med familier i sorg og krise. Forslaget innebærer imidlertid at familievernkontorene får flere lovpålagte oppgaver, jf. familievernkontorloven § 1. Fra våre tilsyn kjenner vi til at flere av familievernkontorene allerede er presset på ressurser, og forslaget krever derfor at familievernkontorene får tilført flere ressurser, noe utvalget også peker på.

Videre støtter vi forslaget om at kommunenes plikt til å tilby støtteperson/støttesenter til foreldre med foreldreansvar lovfestes. Lovfesting gir blant annet Fylkesmannen hjemmel til å kunne gi pålegg iht. kommuneloven kapittel 10 A dersom foreldre ikke får et slikt tilbud. Fylkesmannen mener at støttepersonen/-senteret skal være uavhengig av barneverntjenesten og ikke ha opplysnings- og/eller meldeplikt.

Kapittel 13: Rettighetsfesting av barnevernloven

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter utvalgets forslag om å rettighetsfeste barnevernloven.

Med hilsen

Gerd Reinsvollsvveen
avdelingsdirektør

Tove Narud
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.