

# Høringsuttalelse fra Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO)

## NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevernet

### Nytt prinsipp som grunnlag for lovverket - generelt

I løpet av de ca 20 årene som nåværende barnevernlov har vært gjeldende, har forskningsresultatene som gjelder tilknytning og hvordan barn utvikler seg i samspill med sine omgivelser, bevirket store og svært betydningsfulle kunnskapssprang. Kunnskap som er av avgjørende betydning for kjernen av barneverntjenestens virkeområde. Når foreldres omsorg over tid innebærer et samspill som hemmer barnets utvikling av emosjonell og adferdsmessig funksjon, sosial kompetanse, kognitiv funksjon osv, får dette betydningsfulle negative konsekvenser. Dersom barneverntjenesten involveres og gjennomfører en sakkyndig utredning, er det ikke uvanlig at det beskrives en fungering, evt. settes en diagnose som "Reaktiv tilknytningsforstyrrelse". Dette gjelder mange av "barnevernets barn", og det stilles med dette store krav til omsorgsgiverne. Det er på tide at lovverket som regulerer disse barnas tilgang på relevant hjelp tar opp i seg konsekvensen av ny forskningsbasert kunnskap om hvordan barn utvikler seg, som dette handler om.

**Konklusjon:** NOBO stiller seg bak hovedintensjonene omkring etablering av et nytt hovedprinsipp, som fremkommer i utvalgets rapport. Vi vurderer at en omlegging i tråd med hovedforslagene vil gi oss en Lov om barneverntjenester som vil gjøre oss bedre i stand til å bistå sterkt hjelpetrequende barn og unge til en mer verdig tilværelse. Forskning på barnevernsområdet er mangelfull og gir et dårlig grunnlag for beslutningene, derfor er forslagene om forskning på sentrale områder viktige å ta med.

### Kapittel 5: Hjelpetiltak

Utvalget har bemerkninger om dagens praksis innenfor området hjelpetiltak, som vi anerkjenner som gode beskrivelser. De strenge inngrepskriteriene gjør at det *i praksis* oppstår et "absolutt krav" om samtykke til hjelpetiltak. Dette kan være med på å forsinke at barn i alvorlig risiko får adekvat bistand, enten ved at tiltak ikke kan iverksettes, eller at lette hjelpetiltak som ønskes av foreldrene (avlastning, støttekontakt, økonomisk hjelp eller betalt barnehage) settes inn i stedet for mer "upopulære" men kanskje nødvendige tiltak. Disse tiltakene kan være foreldreveiledning i hjemmet, sinnemestringskurs eller tilsyn og urinprøvekontroll.

Hensynet til biologisk tilknytning, koblet med prinsippet om det mildeste inngrep, utgjør til sammen en viktig del av grunnlaget for at barneverntjenesten setter inn og av og til feiler ved å opprettholde utilstrekkelige hjelpetiltak, der barnet tidligere burde hatt tilgang til mer inngripende hjelpetiltak eller alternativ omsorg. Her ligger sannsynligvis en av grunnene til at barn som plasseres under omsorg i dag ofte er vanskelig å hjelpe, på bakgrunn av omsorgsviktens varighet.

Vi stiller oss tvilende til hensiktsmessigheten av å *pålegge* kompenserende tiltak, spesielt besøkshjem/avlastning som medfører at barnet skal oppholde seg utenfor hjemmet på døgnbasis. Begrunnelsen går både på hensynet til oppdragstakerne som skal stå i dette ved henting og bringing, men spesielt også hensynet til barnet. Begge parter vil kunne bli utsatt for utilbørlig press fra motvillige foresatte.

**Konklusjon:** NOBO støtter utvalgets forslag om å senke beviskravet for pålegg av hjelpetiltak og mener at lovverket dermed bli mer egnet til å forebygge behov for omsorgsovertakelse. Det er foreslått konkrete saksbehandlingsregler for nemnda som er en forenkling ift dagens situasjon. Imidlertid vil vi anbefale en prioritert muligheten for pålegg om:

1. Tilsynsbesøk i kontrolløyemed, meldeplikt (evt. kontroll samtaler utenfor hjemmet) og urinprøver
2. Tiltak av veiledende art i familien, tilpasset behovet ift metodikk. Det bør ikke navngis bestemt metodikk, da dette kan hindre en tilpasset tilnærming.
3. Dagtilbud for barnet (barnehage, SFO eller andre tilpassede dagtilbud).
4. Foreldre og barn-senter som kontroll og (forsøk på) endringstiltak

*Viktig forbehold:* Uten en betydelig endring av ventetiden på et gyldig vedtak, vil endrede terskler/rammer for pålegg om hjelpetiltak i hjemmet ikke kunne få tilstrekkelig effekt. Det bes derfor om at det vurderes mulighet for at barneverntjenestens administrative leder kan pålegge hjelpetiltak i en tidsavgrenset periode, for eksempel 3 + 3 mndr. Om nødvendig kan dette knyttes til at forslag om pålegg av hjelpetiltak er sendt nemnda, men NOBO mener det vil være tilstrekkelig sikring ved at Fylkesmannen blir klageinstans.

## Kapittel 6 Omsorgsovertakelse

Bestemmelsene i § 4-12d er ofte ikke vist til som grunnlag i Fylkesnemndas beslutninger når forholdene ellers vurderes å falle inn under pkt a – c. Utvalget hevder at alle saker som vurderes etter denne bestemmelsen bør ha grunnlag i testing av omsorgspersonene utført av psykologer eller andre med test-faglig kompetanse, videre at sakene bør behandles for fulltallig nemnd. NOBO vurderer at en sak hvor § 4-12d er aktuell ikke kan defineres kun til å gjelde forhold hos omsorgspersoner som avklares via denne typen testing. Derimot anser vi at kravet til nemnda om å måtte ta stilling til bruk av pkt d i alle saker der dette blir påberopt, er en god anbefaling.

**Konklusjon:** NOBO støtter utvalgets vurderinger slik de fremkommer i kapittel 6, samt anbefalingene i 6.8.1, 2 og 4. Både for barneverntjenesten, Fylkesnemnda og rettsapparatet, vil dette tydeliggjøre prinsippet om barnets beste, sett i sammenheng med den nødvendige vektleggingen også av biologisk prinsipp/ familietilknytning, som i lovverket er mer uklart beskrevet.

Det stilles imidlertid spørsmål ved anbefalingen i pkt. 6.8.3 hva gjelder kravet om sakkyndig i alle saker knyttet til forhold som vurderes å falle inn under § 4-12d.

## Kapittel 7 Barnets bosted etter plassering utenfor hjemmet

Pkt 7.3.5: Utvalget har gjort grundige vurderinger av den svært kompliserte situasjonen som oppstår når man får et sammenfall i tid hva gjelder behandling av barnets forhold både etter barnevernloven § 4-12 og etter barnelovens bestemmelser etter samlivsbrudd. Situasjonene med skifte av aktuell omsorgsforelder under Fylkesnemndas behandling av omsorgssak er også nevnt. Begge disse situasjonene er godt kjent i barneverntjenestene som svært problematiske og vanskelige å sortere på en måte som fungerer godt for barnet.

**Konklusjon:** NOBO støtter utvalgets vurderinger slik de fremkommer i kapittel 7.3.5, 6 og 7. Det støttes også at beslutninger om godkjenning av fosterhjem begrunnes som i enkeltvedtak, så vel som at beslutningene ikke gis klagerett på bakgrunn av tidsfaktoren og stor fare for ustabilitet og uforutsigbarhet for barnet. En klagerett vil også kunne misbrukes for å sabotere gjennomføring av nødvendige tiltak.

## Kapittel 8 Samvær etter omsorgsovertakelse

Når nemnda beslutter omsorgsovertakelse og plasseringene gjøres med et oppvekstperspektiv, handler nemndas begrunnelser for samvær i stor grad om hensyn til foresattes rettigheter og hensynet til barnets behov for å kjenne til sin biologiske familie på generelt grunnlag. Drøftingene av hensynet til barnets beste handler ofte om det samme. De er sjeldnere å se vurderinger av dette som knytter seg til barnets behov her og nå.

Det finnes konkrete erfaringer med at enkeltbarn tvinges til samvær med begrunnelse at det er til deres eget beste på lang sikt. Våre erfaringer med påtvungent samvær er at det medfører ytterligere

traumatisering av barnet og at barnet kan opparbeide betydelig motstand mot foreldre og alt de representerer, for eksempel sin tilhørighet til annen etnisk bakgrunn enn norsk. For fosterforeldre blir dette av og til en så stor belastning at det truer fosterhjemforholdet.

**Konklusjon:** NOBO gir sin tilslutning til beskrivelsene og vurderingene i kapittel 8, samt Utvalgets anbefalinger slik det er lagt inn i pkt 8.5, 1 og 2.

## Kapittel 9 Tilbakeføring

Det har vært skuffende for barneverntjenesten at besluttende myndighet i så liten grad har vektlagt bestemmelsene i § 4-21, første ledd, andre punktum. Dessverre har heller ikke barneverntjenestene (kanskje etter hvert) i stor nok grad evnet å fremholde bestemmelsen. Dette har medvirket til at midlertidigheten og uroen omkring en del plasseringsaker har blitt verre enn nødvendig. Å knesette prinsippet om utviklingsfremmende tilknytning i loven som sådan, vil kunne øke fokuset på dette i forbindelse med vurderinger av tilbakeføringskrav.

**Konklusjon:** NOBO støtter utvalgets anbefaling (9.5.1) om en to-årsfrist for å kunne gi tilknytning til plasseringsstedet forrang i vurderingen av krav om tilbakeføring til opprinnelsesfamilie. Likeledes støttes anbefalingen (9.5.2) om begrensninger i prøvingsadgangen.

## Kapittel 10 Adopsjon

En oppvekst under offentlig omsorg innebærer mange komplikasjoner, mange av dem er knyttet til opprinnelsesfamilien og den midlertidigheten og overprøvingsmulighetene som er knyttet til dem. Det er også komplikasjoner knyttet til fosterforeldrene, som ofte i mindre grad enn vanlige foreldre/ adopsjonsforeldre opplever seg som "forpliktet" overfor barnet. Det er i dag et landsomfattende problem knyttet til rekruttering av fosterhjem. Vi antar at bedre muligheter for å kunne adoptere vil gi tilgang til hjem som i dag vegrer seg for den usikkerhet som er knyttet til det å være fosterforeldre.

I pkt. 10.3.7 drøftes spørsmålet omkring støtte etter adopsjon. Utvalget redegjør på en god måte for viktige betenkelige sider ved dette, særlig videreføring av faste godtgjøringer. Også åpning for hjelpetiltak etter gjennomføring vil måtte vurderes som spesielt, idet et barneverntiltak etter § 4-4 bør kunne hjemles i barnevernloven ut fra en bekymring knyttet til omsorgsstedet. Det som i alle fall står fast, er at barn med særskilte behov, som etter omsorgssvikt plasseres etter barnevernloven og senere adopteres, fremdeles vil ha rettigheter etter annet lovverk. Dessuten vil også adopterte barn falle inn under barnevernlovens bestemmelser på lik linje med alle andre.

**Konklusjon:** NOBO støtter for øvrig i stor grad utvalgets beskrivelser og vurderinger i kapittel 10, likeledes anbefalingene om adopsjon som barneverntiltak under pkt 10.4.

## Kapittel 11 Vern av ufødte barn fra gravide mødres skadelige livsførsel

**Konklusjon:** NOBO støtter utvalgets beskrivelser og anbefalinger i kapittel 11

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

Det er stor enighet om at det stort sett ikke fungerer godt at det er barneverntjenestens medarbeidere som har ansvar for denne oppfølgingen. Vi vil fremheve tre faktorer som vi tror medvirker til dette:

- ◆ Barneverntjenestens medvirkning til omsorgsovertakelsen.
- ◆ Barneverntjenestens fortsatte myndighetsrolle ift barnets sak.
- ◆ Ansvaret for gjennomføring av samværsordningen, som lett blir dominerende i samtaler.

Vi stiller oss spørrende til relevansen av innholdet i 12.6.4, andre avsnitt, andre spalte, som omtaler foreldrestøttende metodikk etter omsorgsovertakelse. Det må forutsettes at hjelpetiltak er forsøkt, eller vurdert før plasseringen av barnet. Foreldreveiledning uten basis i omsorgsoppgaver vil i stor grad bli "oppkonstruert" og dårlig egnet til å forankre endring i egen praksis.

## Rettighetsfesting av barnevernloven

Utvalget framhever viktigheten av en rettighetsfesting av barnevernloven for å fremme økt beskyttelse av utsatte barn og unge. Vi tror ikke at en rettighetsfesting først og fremst vil styrke barnets rettssikkerhet i forhold til foreldrene, slik utvalget legger til grunn. Tvert imot antar vi at det er foreldrenes rettssikkerhet som styrkes, ved at deres rett til hjelpetiltak som barnehageplass, avlastning, fritidstiltak for barnet, økonomisk hjelp og foreldrestøttende tiltak som MST blir rettighetsfestet.

Utvalget peker på rettighetsfesting av hjelp allerede finnes i sosialtjenesteloven, og at det følgelig ikke kan være noe argument at det er vanskelig å rettighetsfeste tiltak som er basert på skjønn. Vi vil påpeke at det også i sosialtjenesteloven skilles mellom «skal»- og «kan-ytelser» (sos §§ 18, 19), og at de ytelsene som i størst grad krever individuelle vurderinger ikke er rettighetsfestet.

NOBO mener at det er komplisert å rettighetsfeste skjønnsbaserte tiltak etter barnevernloven. Ved vurdering av barneverntiltak er det et bredt sett av faktorer som må avveies, for eksempel hva slags ressurser som finnes i nettverket. Det vises i sammenhengen til Familierådsmetodikken.

En rettighetsfesting av barneverntiltak forutsetter at det er felles forståelse med hensyn til hva slags tiltak som har utviklingsfremmende effekt for barn. Det er et dilemma at de tradisjonelle tiltakene er særskilt listet opp i lovteksten, mens store deler av fagmiljøet mener at de er uten særlig utviklingsfremmende effekt for barn. Men foreldre vil åpenbart kunne vurdere at avlastningstiltak har velferdsmessig betydning for seg selv. Dette kan også gjelde bruk av MST i saker med ungdom. Tiltak listet opp i loven må en forvente at foreldre i økt grad vil henvende seg til barnevernet for å få del i på vegne av sine barn, fordi foreldrene selv ser seg tjent med dem.

Vi mener en rettighetsfesting av barneverntiltak vil føre til økt byråkratisering av saksbehandlingen i barnevernet. Avveining mellom de ulike hensyn vil kreve mer fokus på skriftlighet, som vi frykter vil ta tid fra direkte klientorientert arbeid til fordel for mer saksbehandlingstid. Resultatet vil være en ytterligere rettsliggjøring av barnevernet. Foreldre kan i økende grad benytte advokat for å kreve hjelpetiltak for seg, mens barnevernet på sin side i økende grad må benytte jurister i sin saksbehandling for å sikre at de ulike hensynene blir vektlagt i saksbehandlingen og sikre en juridisk holdbar praksis.

Videre frykter vi at en rettighetsfesting gjøres, *til ulempe for barnevernsarbeidet*, primært av politiske grunner, evt. for å sende politisk korrekte signaler til omverdenen.

**Konklusjon:** NOBO anbefaler ikke at barnevernloven rettighetsfestes, og at barns rett til hjelpetiltak i stedet sikres ved økt adgang til å sette inn hjelpetiltak selv om foreldrene motsetter seg det. Noen viktige argumenter er:

- En rettighetsfesting vil begunstige foreldre som ønsker spesielle hjelpetiltak eller økonomiske ytelser for seg selv
- Tiltak som krever omfattende skjønnsutøvelse bør ikke rettighetsfestes
- Krevende avveininger mellom en rettighetsfestet barnevernlov og sosialtjenestelov med skjønnsmessige kan-ytelser; fare for at sosiale tjenester/nav i enda mindre grad enn i dag vil yte økonomisk hjelp til barn i fattige familier med sammensatt problematikk
- Økt byråkratisering, økt fokus på juridiske hensyn i saksbehandlingen
- Hvordan kan rettighetsfesting håndtere den nødvendige avveiningen mellom barneverntjenestens egne tiltak, og de evidensbaserte tiltakene som barneverntjenesten må kjøpe fra Bufetat,- og som ikke er tilgjengelig i hele landet