

Høringsuttalelse – NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

Helt innledningsvis vil vi si at vi vurderer det som svært positivt at utvalget så sammenhengende har vært opptatt av hvordan man best mulig kan sikre stabilitet og god omsorg for barn som er i kontakt med barneverntjenesten. Både i norsk og internasjonal forskning er man bekymret for den vedvarende ustabiliteten i barnevernets omsorgssystem, samtidig som slik ustabilitet er en medvirkende årsak til problemopphopning for unge som tidligere har vært barnevernsklienter (Jones et al., 2011 i Stein, 2012).

Vi vurderer det også som svært positivt at NOUen så systematisk bygger på forskning og etterlyser mer forskning på sentrale områder. Mer konkret har vi kommentarer på en del områder, som vi behandler suksessivt i det følgende.

Prinsipper versus verktøy

I NOUen foreslås det å etablere *prinsippet for utviklingsfremmende tilknytning* som et nytt rettsprinsipp i barnevernet. Det nye prinsippet er ment å ha forrang framfor det biologiske prinsipp. Vi er skeptiske til det å etablere nye prinsipper i barnevernet. Utvalget skriver at man 'har lagt til grunn' at det biologiske prinsipp er et juridisk prinsipp i barnevernloven. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved eksistensen av det biologiske prinsipp som en overordnet norm i barnevernet som står over andre hensyn og prinsipper, utover det faktum at lovens oppbygning og utforming langt på vei bygger på et slikt prinsipp. Eksempelvis skriver Sandberg (2003) at 'det er spørsmål om det finnes et slikt prinsipp, og om det i så fall er av rettslig karakter', og velger heller å snakke om 'det biologiske argument'.

Det klart overordnede prinsippet i barnevernet er *prinsippet om barnets beste*. Det ligger allerede i prinsippet om barnets beste at dette skal gå foran hensynet til foreldrene ved konflikt mellom disse hensynene. Biologisk tilhørighet og tilknytning til biologiske foreldre inngår som ett av mange argumenter i vurderingen av barnets beste; det legges ikke uten videre til grunn som et rettsprinsipp. I den grad det legges til grunn som et rettsprinsipp, omfatter det det selvsagte utgangspunkt at det er foreldrene som har det primære ansvaret for sine barn; barnevernets ansvar er sekundært. Vi mener at det biologiske prinsipp ikke lenger kan forstås slik at biologien skal ha forrang framfor annen tilknytning utelukkende begrunnet i eksistensen av biologiske bånd. Det må noe mer til, og det må argumenteres ut fra hensynet til barnet og barnets behov og utviklingsmuligheter. I denne vurderingen står trygghet, tilknytning, kontinuitet og stabilitet som sentralt.

NOVA vurderer det slik at det ikke er behov for å etablere enda et nytt prinsipp i barnevernet. Det som trengs, er konkrete verktøy for saksbehandlere og rettsanvendere til operasjonalisering av barnets beste-vurderingene. Vi mener at utvalgets forslag om å vektlegge utviklingsfremmende tilknytning kan få betydning i praksis, men som et av fleremomenter i vurderingen av hva som er barnets beste i konkrete saker. Argumentet om utviklingsfremmende tilknytning kan inngå som en mer rutinemessig del av barnets beste-vurderingen når det gjelder terskler for inngrep, spørsmål om regulering av samvær, tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse og adopsjon mv. Forutsetningen er imidlertid at det eksisterer en relativt entydig forståelse av - og kunnskap om - hva som er utviklingsfremmende tilknytning og hvilke betingelser som må være til stede for å sikre denne.

Barn og unges medvirkning

Av departementets høringsnotat om endringer i lov om barneverntjenester, som nå er ute til høring, framgår at man ønsker å styrke barn og unges rett til medvirkning i egen sak gjennom et tillegg til bvl. § 4-1. I NOU 2012:5 er ikke spørsmålet om betydningen av medvirkning eller hva slags konsekvenser det å la barn og unge medvirke kan få, diskutert. Når tilknytning og utvikling skal vurderes, er imidlertid barnets egne opplevelser og synspunkter, og konsekvensen av å innhente og vektlegge disse, svært sentrale. *NOVA vil foreslå at dette spørsmålet også diskuteres i forbindelse med NOUens forslag om adgang til å pålegge hjelpetiltak, tidsgrenser for adopsjon, fosterhjemsgaranti mv. Det bør innarbeides i merknadene til bestemmelsene om tiltak i barnevernlovens kapittel 4, noe om betydningen av barns medvirkning, uttalelser og vekten av disse, gjerne knyttet til det eventuelle nye tillegget til bvl. § 4-1.*

Forslag om å utvide adgangen til å pålegge hjelpetiltak

Bruken av tilsyn i hjemmet har blitt redusert med nærmere to tredjedeler siden 2007. I løpet av dette året mottok 4856 barn og unge dette tiltaket, mens det tilsvarende i løpet av 2011 var 1605. Vi kjenner ikke årsaken til dette, men det er spesielt viktig å undersøke dette nærmere ettersom andelen barn og unge som mottar tiltak har økt med ca. 20 % i samme periode. En årsak kan imidlertid være at terskelen for å pålegge tilsyn er like høy som terskelen for omsorgsovertakelse, noe som forhindrer hjelpetiltakets ønskede forebyggende effekt. Vi ser at det kan være en fordel om barneverntjenesten hadde hatt adgang til å pålegge foresatte å ta imot flere hjelpetiltak enn tilsyn, barnehageplass og foreldrestøttende tiltak, ettersom dette gir en mulighet for å nå barn og unge også i familier der de foresatte motsetter seg tiltak. Stang 2007 argumenterer for dette under henvisning til at barnevernet i dag i mange tilfeller er prisgitt foreldrenes samtykke for å kunne hjelpe barn med et særlig behov for hjelp. Vi mener imidlertid at konsekvensene av flere pålegg om tiltak ikke er godt nok utredet, blant annet i et menneskerettslig perspektiv. *NOVA vil derfor anbefale at dette forslaget utredes grundigere med sikte på eventuell lovendring som kan gi adgang til å pålegge både tilsyn og andre hjelpetiltak med tvang, og at terskelen for å pålegge tilsyn vurderes senket.*

Samvær – behov for et mer fleksibelt regelverk

NOUen er opptatt av at samvær skal være utviklingsstøttende. NOVA vil presisere at det kanskje er mer dekkende å si at samvær skal være positivt for barn eller unge, og at barneverntjenesten må bidra til å legge til rette for at så kan skje. Samvær mellom barn og unge som er plassert utenfor hjemmet og opprinnelsesfamilien, vil imidlertid ha mange ulike formål, og endres over tid i tråd med endringer i fosterbarnets situasjon og behov så vel som foreldrenes. Samvær kan også organiseres på ulike måter, som i ulik grad vil være hensiktsmessig over tid. Med andre ord er samværsordninger *prosesser* som må arbeides jevnlig og systematisk med, som det er vanskelig å regulere med vedtak på et tidlig tidspunkt, og som det er vanskelig å justere senere.

Dette tilsier et mer fleksibelt regelverk enn det som finnes i dag, hvor barneverntjenesten har adgang til å fatte vedtak om å øke samværsfrekvensen, men ikke om å redusere den. Sistnevnte må fremmes for fylkesnemnda. *NOVA vil derfor foreslå en regelendring som også gir barneverntjenesten adgang til å redusere samværsfrekvensen etter behov med vanlig klageadgang til fylkesmannen etter at saken først har vært behandlet i fylkesnemnda. Evalueringer av samværsordninger bør inngå som en fast del av omsorgsplanen for barnet eller ungdommen, der barnet eller ungdommen selv deltar aktivt.*

NOVA vil imidlertid bemerke at det ikke lenger er tilstrekkelig å snakke om fysisk samvær mellom barn og unge under omsorg og opprinnelsesfamilien. Bruk av mobiltelefon, skype, internett, Facebook og andre sosiale medier er svært vanskelig å regulere, slik at barneverntjenesten uansett vil trenge å ha en god dialog med partene for å få til gode samværs- eller mer generelt kontaktordninger.

Tilbakeføring – utgangspunkt i barnets situasjon her og nå

NOVA finner det positivt at NOU'en anbefaler at det bør være obligatorisk for fylkesnemnda å vurdere tilknytningskriteriet i § 4-21 første ledd andre punktum, i alle tilbakeføringssaker når det er gått mer enn to år etter plassering. Vi mener vurderinger av tilbakeføring som hovedregel skal ta utgangspunkt i barnets situasjon her og nå, også før to år er gått. Dette vil særlig ha betydning for barn som plasseres i sine første leveår. Det kan bidra til å gjøre barn og unges situasjon mer avklart, og til å redusere den grunnleggende usikkerheten som er knyttet til enhver plassering utenfor hjemmet. Det bidrar også til å understreke at det ikke skal være noen automatikk i at barnet tilbakeføres selv om det er overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg.

Vi vurderer imidlertid utvalgets forslag slik at det langt på vei kan anses som en kodifisering av gjeldende praksis. Det bør vurderes om dette skal framgå tydeligere av lovteksten. *NOVA vil derfor foreslå at ordet 'skal' i første setning i § 4-21 erstattes med 'kan':*

*Fylkesnemnda **kan** oppheve et vedtak om omsorgsovertakelse når det er overveiende sannsynlig at foreldrene kan gi barnet forsvarlig omsorg.*

Adopsjon og langvarig fosterhjemsplassering

NOUen anbefaler økt bruk av adopsjon, og at adopsjon skal vurderes med bestemte tidsfrister avhengig av barnets alder. Videre anbefaler NOUen en fosterhjemsgaranti som på ulike måter skal sikre forutsigbarhet og permanens både for fosterbarn og fosterforeldre, blant annet med referanse til ordninger i andre land. Dette vurderer NOVA som svært positivt, ut fra den forskningen vi og andre har gjennomført om de uheldige konsekvensene for barn og unge av manglende permanens og forutsigbarhet.

NOVA mener det bør utredes hvorfor adopsjoner i barnevernet er så lite brukt, til tross for et klart politisk ønske om økt bruk av barnevernsadopsjoner i noen tilfeller. NOVA mener videre at det bør vurderes å innføre en hjemmel for langtids fosterhjemsplassering som kan sikre nødvendig trygghet og stabilitet i de tilfellene der adopsjon av ulike grunner ikke er ønskelig, eller vilkårene ikke er oppfylt, eventuelt etter mønster fra Sverige og Danmark.

Rettighetsfesting

Raundalen-utvalget er det tredje offentlige utvalget som foreslår en rettighetsfesting av barneverntjenester (det første var Befring-utvalget NOU 2000:12, og det andre var Flatø-utvalget NOU 2009:22). Utvalget presenterer imidlertid ingen nye vurderinger knyttet til dette tema. NOVA er enig med utvalget i den påfallende uoverensstemmelsen som nå finnes mellom den retten til vern og omsorg barn har etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og den tilsvarende mangel på rett til hjelp barn har etter barnevernloven. Praksis fra Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol har fastslått i en rekke saker at offentlige myndigheter (ikke bare Staten, men også lokale myndigheter) har en

aktiv handleplikt for å sikre barn et effektivt vern mot vold, overgrep og annen alvorlig omsorgssvikt. Utvalget påpeker det paradoksale i at barn har rettigheter på nær sagt alle andre områder enn i barnevernet. Andre rettsområder er ikke noe mindre skjønnsbaserte enn barnevernfeltet; man har likevel lovfestet en rett til tjenester. Et økende antall erstatningssaker fremmet mot norske kommuner de senere årene for manglende inngripen fra barnevernets side, og tilkjenning av erstatning og plassering av ansvar på det offentlige i disse sakene, er også et uttrykk for at barns rett til hjelp fra barnevernet faktisk eksisterer. Dette bør vurderes nedfelt også i barnevernloven.

Praksis har vist at det ikke er tilstrekkelig alene å pålegge plikter for offentlige myndigheter for å sikre barn rett hjelp til rett tid. Barneverntjenesten har i dag plikt til å iverksette hjelpetiltak når barnet har et særlig behov for hjelp, men så lenge foreldrene kan nekte å samtykke i tiltak, er barnet uten reell rett til hjelp. Praksis har også vist at barn ofte ikke får nødvendig hjelp i rett tid, slik loven krever, og at økonomi ser ut til stadig å spille en større rolle når det gjelder hvem som skal prioriteres, hvor barn kan plasseres og hvilke tiltak som iverksettes i praksis. I et rettighetsperspektiv er dårlig økonomi og manglende ressurser illegitime argumenter.

NOVA støtter på prinsipielt grunnlag utvalgets forslag om rettighetsfesting av barneverntjenester, men på betingelse av at en slik rettighetsfesting utredes nærmere og at alternative former for innarbeidelse i loven diskuteres (pliktbestemmelser vs. rettighetsbestemmelser, konsekvenser av brudd på rettigheten, sanksjoner/erstatning, økonomiske og administrative konsekvenser mv).

Avsluttende kommentar

NOUen kommer flere steder tilbake til behovet for å samle kunnskap og verktøy på ett sted, og foreslår konkret bruk av *Ungsinn*-databasen ved Universitetet i Tromsø. NOVA vurderer det som betenkelig at man her har foreslått bruk av en konkret database, særlig siden ett av utvalgets medlemmer arbeider ved dette universitetet. *NOVA vurderer selve forslaget som positivt, men forslår at et eventuelt valg av database avgjøres etter vanlig konkurranse.*

Referanser

- Jones, R., Everson-Hock, E. S. & Papaioannou, D. et al. (2011). Factors associated with outcomes for looked after children and young people; a correlates view of the literature. *Child: Care, Health and Development*, 37, 613-622.
- Sandberg, K. (2003) Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse.
- Stang, E. Gording (2007). Det er barnets sak. Barns rettsstilling i sak om hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4.
- Stein, M. (2012). *Young people leaving care. Supporting pathways to adulthood.*