



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

Vår ref. #219031/4
Deres ref. 201200643

Oslo, 14. september 2012

Høringsuttalelse om NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

Det vises til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets høringsbrev datert 8.5.2012 om NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling.

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for å styrke kunnskap og samfunnsstrukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge, og overvåker brudd på barnrettighetene med spesielt fokus på sårbare grupper barn. Redd Barna er særlig opptatt av barns beskyttelse mot omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep.

Redd Barna har mottatt og lest NOU 2012:5 med stor interesse. Målet med utredningen er en grundig gjennomgang av det biologiske prinsippet: hva er det biologiske prinsippet og hvordan anvendes det i barnevernet? Vi mener at utvalget på en god og dyptgående måte har dokumentert og problematisert mange viktige tema om beskyttelse av barns utvikling i forhold til det biologiske prinsipp. Utvalget har etter vårt syn kommet med mange gode forslag som kan fremme og beskytte barnets utvikling som fører bort fra det biologiske prinsipp og tilbake til barnets beste som utgangspunkt. I enkelte av utvalgets forslag har vi ulike eller delvis ulike syn, og vi har kommet med noen nyanseringer og alternative forslag.

Redd Barna har valgt å kommentere utvalgets anbefalinger i kapitlene 5-13. Noen av utvalgets anbefalinger er oppsummert i kapittel 2. Noen få av dem er ikke utarbeidet i de andre kapitlene. Disse anbefalinger har vi valgt å kommentere mot slutten av vårt høringsvar. Innledningsvis har vi enkelte generelle kommentarer.

Generell kommentar

Et barneperspektiv, men ikke et barnrettighetsperspektiv

Redd Barna mener at det er veldig positivt at utvalget i hele rapporten har et klart barneperspektiv. Det er barnet det handler om, det er barnets behov som står sentralt. Det vi likevel savner er et barnrettighetsperspektiv. Selv om FNs barnekonvensjon blir trukket inn i rapporten, og barns rettigheter på området blir beskrevet i særskilte avsnitt, blir temaene og utvalgets vurderinger



likevel ikke problematisert i sammenheng med (tolkingen av) barnekonvensjonen. En del av utvalgets forslag ivaretar barns rett til optimal utvikling, men uten å problematisere at det i enkelte av disse anbefalinger fører til et brudd på noen av barnets andre rettigheter nevnt i FNs barnekonvensjon, som for eksempel artikkel 7 om at barn har rett å få omsorg fra foreldrene så langt det er mulig, artikkel 8 om barnets rett til å bevare sin identitet, artikkel 9 om at barn ikke skal skilles fra foreldrene mot deres vilje, artikkel 12 om barns rett til å bli hørt, artikkel 20 (3) om hensyn til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn når det midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø m.m.

Barnets rett til å bli hørt og barnets perspektiv

Artikkel 12 i barnekonvensjonen slår fast at alle barn har rett til å si meningen sin og bli hørt i alle saker som angår barnet. Barnets rett til å bli hørt er, i tillegg til å være nedfelt i en egen artikkel, å anse som ett av de fire grunnleggende prinsipper i barnekonvensjonen, som virker sammen med og er gjennomgripende i forhold til de andre rettighetene, som for eksempel retten til beskyttelse og retten til optimal utvikling, jf. artikkel 19 og 6. Barnets rett til å bli hørt i egen sak er også nedfelt i barnevernloven § 6-3. Oppfyllelse av barnets rett til å bli hørt er viktig både for å avdekke at et barn trenger beskyttelse, for å ivareta barnets rettssikkerhet og for å gi barnet riktig hjelp. Det er imidlertid Redd Barnas erfaring at barn i sårbare livssituasjoner ofte ikke gis reell innflytelse når beslutninger tas som kan få store konsekvenser for hverdagen og framtida deres. I de seneste merknadene fra FNs komité for barnets rettigheter til norske myndigheter, uttrykker komiteen bekymring over at barns rett til å bli hørt ikke er fullt ut implementert i praksis, og saker om omsorg nevnes særskilt.¹

Utvalget fastslår at *vurderingen av hva som er til barnets beste i en barnevernssak, må basere seg på vurderinger om hva som er til det beste for det angjeldende barn ut fra den livssituasjon det befinner seg i, og forskningsbasert kunnskap om hva som er best for barn generelt (s. 31 og 32).* Redd Barna mener at en god helhetlig vurdering av hva som er best for det enkelte barn, krever at barnets rett til å bli hørt er oppfylt. Barnets eget perspektiv er noe annet enn voksnes barneperspektiv. FNs barnekomité understreker i Generell Kommentar nr. 12 at en forutsetning for å kunne gjøre en god vurdering av hva som er det enkelte barnets beste, er at barnets egne meninger er lyttet til og vektlagt av de som skal ta en beslutning.² I lys av dette er Redd Barna skuffet over at barnets eget perspektiv og barnets rett til å bli hørt i stor grad er fraværende i utvalgets vurderinger og forslag til tiltak, med unntak av forslaget om å rettighetsfeste barnevernloven. Dette er saker som i aller høyeste grad angår barn selv og som får store konsekvenser for barns liv og fremtid. I mandatet for utredningen slås fast at utredningen skal ivareta barnets interesser. Slik Redd Barna ser det, kan ikke barnets interesser fullt ut ivaretas uten et fokus på barnets rett til å bli hørt.

FNs komité for barnets rettigheter har i sine seneste merknader til norske myndigheter anbefalt Norge å styrke vår oppfyllelse av barns rett til å bli hørt, også når nasjonale planer og politikk som angår dem skal utformes. I mandatet for denne utredningen er det understreket at utredningsarbeidet bør ha et bredt kunnskapstilfang. Redd Barna mener kunnskap fra barn og unge som selv har erfaringer med de problemstillingene som berøres i utredningen, er svært viktig i denne sammenheng. Vi kan ikke se at utvalget har innhentet erfaringer og synspunkter direkte fra barn og unge. Vi er kjent med at Barn av rusmisbrukere (BAR) har levert skriftlig innspill, men mener dette ikke er tilstrekkelig for å sikre et bredt tilfang av kunnskap fra barn og unge som har erfaringer knyttet til hjelpetiltak, omsorgsovertakelse, kontakt med biologiske foreldre, m.m.

For å komme til barnets beste er ikke bare barnets rett til optimal utvikling av betydning, men også særlig barnets synspunkter. En kan ikke komme til barnets beste eller begrunne det uten at barnets egen mening er kjent.

¹ FNs barnekomités avsluttende merknader 2010 merknad 24.

² CRC/C/GC/12 para 70, 71 og 74.



Kapittel 5 om hjelpetiltak

Utvalget foreslår:

- at det bør vurderes en presisering i loven om at evalueringer av hjelpetiltak skal være skriftlige, at det lovfestes en frist for evaluering og at metoder for evaluering bør utvikles
- at det bør innføres regler som utvider barneverntjenestens mulighet til å fremme begjæring om pålegg av hjelpetiltak for å sikre at tilstrekkelige og effektive hjelpetiltak etableres i rett tid
- at beviskravene i saker om pålagt tiltak om tilsyn i hjemmet bør senkes
- at flere typer hjelpetiltak bør kunne pålegges: kompenserende tiltak, kontrollerende tiltak, omsorgsendrende tiltak
- at saksbehandling ved pålegg om hjelpetiltak bør forenkles

Redd Barna mener at skriftlige evalueringer og frister er helt nødvendige for at utsatte barn får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid som barnevernloven § 1-1 krever. Rapportene fra både Helsetilsynet og Riksrevisjonen slo fast at barneverntjeneste svikter med hensyn til evaluering av hjelpetiltak.³ Dette kan føre til at iverksatte hjelpetiltak ikke fungerer og at barn kan fortsette å leve i en omsorgssituasjon preget av omsorgssvikt. En lovfestet frist kan forebygge at barn lever for lenge i utilfredsstillende forhold i hjemmet. Kravet om skriftlighet vil sikre etterprøvarheten av de vurderingene som er gjort.

Vi støtter også forslaget om at det bør innføres regler som utvider barneverntjenestens mulighet til å fremme begjæring om pålegg av hjelpetiltak. Hjelpetiltak til barn og unge er i lovgivning og praksis basert på det mildeste inngreps prinsipp. Frivillige hjelpetiltak må være utprøvd før tvangstiltak aktualiseres. Vi mener at selv om det mildeste inngreps prinsipp både er og bør være utgangspunktet, må det veies mot barns behov for en god omsorgssituasjon og nødvendig hjelp i rett tid, jf. barnevernloven § 1-1. Det er barnets beste som skal være det overordnede prinsipp, jf. barnevernloven § 4-1 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Vi viser i denne sammenheng til FNs barnekomité's bekymring i sine avsluttende merknader til Norge at barnevernet må ha samtykke fra foreldrene før de kan hjelpe et barn unntatt i tilfeller der det er snakk om alvorlig omsorgssvikt eller alvorlige overgrep. Komiteen frykter, i likhet med utvalget at dette kan føre til at barn som har behov for hjelp, ikke får den hjelpen de trenger.⁴

I dag har barnevernet bare to muligheter til å fremme begjæring om pålegg av hjelpetiltak. Tilsyn i hjemmet som er lite brukt pga strenge vilkår, og opphold i egnede dagtilbud som ofte ikke er egnet i situasjonen barnet befinner seg inn. Alle andre hjelpetiltak er begrenset til tilfeller hvor foreldrene samtykker. Samtykker ikke foreldre og er vilkårene for omsorgsovertakelse ikke oppfylt, står barnet uten hjelp. For å sikre at barnet får hjelpen det trenger til rett tid, er det etter vår mening ønskelig at barnevernet kan få flere muligheter til å fremme pålegg av hjelpetiltak.

En forutsetning må selvfølgelig være at tiltakene anses tjenlige, er egnede og tilpassede, og at det følger med ressurser (se nedenfor).

Vi mener i tillegg at pålegg om hjelpetiltak også må kunne gjelde hjemmet hvor barnet ikke har fast bosted i de tilfellene foreldre ikke bor sammen, og det er mistanke om omsorgssvikt på samværsstedet. De aller fleste barna i barnevernet mottar hjelpetiltak, ikke omsorgstiltak.

Hjelpetiltak kan i følge retningslinjene også ytes i hjemmet til den samværsberettigede. Pålegg om hjelpetiltak eller senere tvangstiltak kan imidlertid bare rettes mot barnets omsorgsperson. Vi

³ Rapport fra Helsetilsynet 2/2012 *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2011 med kommunalt barnevern – undersøkelse og evaluering*; Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, dokument 3:15 (2011-2012).

⁴ FNs barnekomité's avsluttende merknader til Norges fjerde rapport om oppfølging av barnekonvensjonen, merknad 32.



mener at for å kunne beskytte barnet, må hjelpetiltak også kunne pålegges samværsforeldre.

Redd Barna mener videre at dersom tilsyn i hjemmet framstår som nødvendig og egnet for å sikre barnet tilfredsstillende omsorg, bør det kunne pålegges i forkant av en omsorgsovertagelse, jf. barnvernloven § 4-12) Per i dag kan tilsyn i hjemmet bare pålegges når en § 4-12 situasjon er fastslått. Etter vår mening er dette alt for sent og dessuten også uforsvarlig å la barnet være i en slik situasjon ennå lenger. Når vilkårene er mindre strenge kan pålegg om tilsyn settes inn på et tidligere tidspunkt, slik at det bli mer egnet som forebyggende tiltak mot omsorgsovertakelse. Vi støtter derfor forslaget å senke beviskravene i saker om pålagte tiltak som tilsyn i hjemme. Også her gjelder etter vårt syn at tilsyn i hjemmet også må kunne pålegges samværsforeldre.

Redd Barna er positive til forslaget at flere typer hjelpetiltak bør kunne pålegges. Det handler etter vår mening først og fremst om å finne fram til hjelpetiltak som faktisk kan avhjelpe familien. Om hjelpetiltakene begrenses til hva som allerede finnes, hindrer det nytenkning, og det er fare å forsette med hjelpetiltak som ikke har effekt heller ikke om de blir pålagt. Vi mener i likhet med utvalget at kompensierende tiltak, kontrollerende tiltak og omsorgsendrende tiltak kan føre til et bedre og mer målrettet hjelpetilbud.

Som vi allerede har nevnt ovenfor, mener vi at for å kunne fremme pålegg om hjelpetiltak må tiltakene anses tjenlige, egnede og tilpassede, og at det følger med midler og ressurser for å ha effekt. Tilstrekkelige ressurser er avgjørende for å kunne igangsette og følge opp riktige hjelpetiltak for å unngå omsorgsovertakelse. Barnekomiteen er i sine avsluttende merknader til Norge bekymret for at antall barn som blir fjernet fra familien har økt tross omfattende bruk av forebyggende tiltak i hjemmet. Komiteen er betenkt over at barnevernet, som er ansvarlig for å gi barn og familier hjelp i hjemmet, er betydelig underfinansiert og har begrenset kapasitet til å drive forebyggende arbeid. Komiteen anbefaler å tilføre de nødvendige ressurser slik at det kan utvide og intensivere det forebyggende arbeidet i familier der det er fare for at barna ikke får den nødvendige omsorg og støtte.⁵

Redd Barna mener videre at saksbehandling ved pålegg om hjelpetiltak godt kan forenkles, men vil minne om at barnet har rett til å bli hørt også i disse sakene. Utvalget mener på side 59 at foreldrenes og **eventuelt** barnas syn skal innhentes. Utvalget mener at om barnet skal høres i saken, jf. § 6.3, vil avhenge av barnets alder og i hvilken grad den berører ham eller henne. Redd Barna viser til barnekonvensjonen artikkel 12 at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter har retten til å gi uttrykk for disse synspunkter i **alle** forhold som vedrører barnet, noe FNs barnekomité har understreket og utdypet i Generell Kommentar nr. 12.⁶ Redd Barna mener at et tvangspålagt hjelpetiltak alltid vedrører barnet, og at barnet i disse tilfellene alltid skal få muligheten å uttale seg.

Utvalget mener videre at barn skal høres ut fra deres alder og modenhet. Vi vil likevel vise til at barn i følge barnekonvensjon artikkel 12 alltid har en rett til å bli hørt, uansett alder og modenhet, men at barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.⁷

Utvalget anbefaler videre:

- at det legges til rette for at barneverntjenesten får tilgang til evidensbaserte tiltak som har som mål å forbedre omsorgskompetansen til omsorgspersonene
- at myndighetene legger til rette for forskning og evaluering av tiltak som skal brukes i barneverntjenesten der slik evaluering ikke foreligger

⁵ FNs barnekomité's avsluttende merknader til Norge 2010, merknad 33.

⁶ CRC/C/GC/12 para 26, 27, 32, 33.

⁷ CRC/C/GS/12 para 28, 29, 30.



- at alle endringstiltak som skal benyttes i barnevernet gjøres til gjenstand for vurdering og beskrives i Ungsinn-databasen
- at myndighetene anvender Ungsinn-databasen som grunnlag for beslutninger om implementering og spredning av endringstiltak i barnevernet

Redd Barna er enig med utvalget at barnevernet skal velge rett tiltak til rett formål. Vi mener at evidensbaserte tiltak er viktige i denne sammenheng, og støtter forslaget. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at vi mener at evidensbaserte tiltak ikke skal være de eneste tiltak å velge mellom. Barn er individer, og at det som har vist seg å ha effekt for de fleste barn i en situasjon, ikke nødvendigvis har effekt for alle. Om en bare går ut fra en database med evidensbaserte tiltak vil det svekke den individuelle vurderingen av det enkelte barns behov og svekke ansvaret den enkelte barnevernsarbeider har for disse vurderingene. De praksisnære kunnskapene er vanskeligere å gripe og begrepsfeste og da kan det være besnærende bare å benytte evidensbaserte tiltak fordi de har en oppskrift. Dette kan bli å velge det riktige framfor det gode for barnet. Barnevernsfeltet er et svært sammensatt område med behov for varierte kunnskapsformer, og barn er en svært sammensatt gruppe, med varierte individuelle behov. Dette behovet kan etter vår mening ikke kun dekkes gjennom evidensbaserte tiltak. Barnevernsområdet og problematikken barnevernet står overfor er altfor kompleks til det.

Utvalget anbefaler videre:

- at det oppsøkende arbeidet og opplysningsvirksomheten fra barnevernet overfor minoritetsbarn styrkes
- mer barnevernsforskning på ulike områder
- forbedre, offentliggjøre og kvalitetssikre statistiske data fra hele barneverntjenesten, fylkesnemnd og domstolsapparat
- at Ungsinn-databasen skal benyttes av barnevern

Redd Barna støtter disse anbefalingene og mener at styrking av det oppsøkende arbeidet fra barnevernet overfor minoritetsbarn er særlig viktig. Det har kommet en rekke innspill om at det i enkelte minoritetsmiljøer er liten tillit til barnevernets kompetanse. I tillegg er det liten forståelse for i disse miljøene at det offentlige skal kunne gripe inn overfor familien. For å kunne samarbeide med foreldre, og for å kunne sette inn gode hjelpetiltak som veiledning, er det helt avhengig av at foreldrene har tillit til barnevernet. Også FNs barnekomité mener i sin avsluttende rapport i 2010 at kompetansen i barnevernet er begrenset når det gjelder takling av vold i familier fra forskjellige kulturer og veiledning om barneoppdragelse uten vold, og oppfordrer Norge til å sørge for at disse barn og deres familier får den bistand de trenger.⁸

Kapittel 6 om omsorgsovertakelse

Utvalget foreslår:

- at det etableres et fjerde førende prinsipp definert som prinsippet for utviklingsfremmende tilknytning eller det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp, som gis forrang til det biologiske prinsipp i saker der tilknytnings- og relasjonskvaliteten er til hinder for barnets utvikling og er avgjørende i alle beslutningsprosesser i saker om omsorgsovertakelse.
- retningslinjer som i større grad enn tidligere tar utgangspunkt i barnets behov for utviklingsstøttende tilknytning, i kombinasjon med vurderinger av omsorgssviktens type og alvorlighetsgrad og omsorgspersonenes egenskaper

Redd Barna mener at utvalget har utredet det biologiske prinsipp i saker om omsorgsovertakelse, jf. barnevernloven § 4-12, og spørsmålet om det har fått alt for stor betydning i barnevernets vurderinger og avgjørelser på en veldig grundig og nyansert måte. Utvalget mener at familien er

⁸ FNs barnekomités avsluttende merknader 2010 merknad 36 og 37.



normalordningen i samfunnet noe som gjenspeiles både i EMK og barnekonvensjonen. Utvalget mener at barnevernloven bør utformes i tråd med det, men at dette utgangspunktet kan fravikes i tilfeller der det er til barnets beste.

Ut fra utvalgets rapport virker det som om hvordan det biologiske prinsipp skal vektas og vurderes, er et større problem i barnevernet, enn i fylkesnemnda og domstolene. Utvalget mener videre at det er vanskelig å si noe om hvor tungt det biologiske prinsipp veier ut fra praksis. Utvalget kommer ikke med en klar konklusjon om (bruk av) det biologiske prinsipp, men mener at det er nødvendig med et prinsipp til, som gis forrang i saker der tilknytnings- og relasjonskvaliteten er til hinder for barnets utvikling. Prinsippet defineres som prinsippet for utviklingsfremmende tilknytning eller det utviklingsstøttende tilknytningsprinsipp.

Redd Barna er helt enige i at det biologiske prinsipp ikke skal være utslagsgivende når det ikke er til barnets beste, og at det bør fokuseres mer på barns utviklingsfremmede tilknytning, særlig når forskning viser at samspillet mellom barn og omsorgspersonene er avgjørende for barns utvikling og fungering. Vi er likevel ikke enige i, og vil derfor nyansere litt, når utvalget mener at det nye foreslåtte prinsippet må tillegges avgjørende vekt i alle beslutningsprosesser i saker om omsorgsovertakelse. I følge både barnevernloven og barnekonvensjonen er barnets beste, som overordnet prinsipp, utgangspunktet i alle saker som berører barn. Det som skal vurderes i barnets beste-vurderingen er en rekke momenter som er viktige for dette individuelle barn i denne spesifikke situasjon, slik det gjøres i fylkesnemnda og domstolene (vi henviser til kapittel 4.6.9 om det biologiske prinsipp i rettspraksis og kapittel 6.2 om gjeldende rett). Vi mener at det nye prinsipp om utviklingsstøttende tilknytning kan være et viktig nytt moment som går inn i den individuelle barnets beste-vurderingen. Samtidig mener vi at det ikke automatisk skal gis forrang til dette prinsippet i alle beslutningsprosesser i (vanskelige) saker om omsorgsovertakelse. Det må fremdeles være en konkret, individuell vurdering av det enkelte barnets beste, hvor det nye prinsipp er et av flere momenter som avveies mot andre momenter som har betydning for å komme til barnets beste.

Vi mener i tillegg at det, bortsett fra de fire prinsippene i barnekonvensjonen (artiklene 2, 3, 6 og 12) bør vurderes å unngå å bruke ordet prinsipp i denne sammenheng. Betegnelsen *prinsipp* kan lett medføre at hensynet får for stor vekt, jf. det biologiske prinsippet. Professor Kirsten Sandberg argumenterte allerede for 10 år siden for å kalle det biologiske prinsipp for det biologiske argument.⁹ Det er barnets beste som er et prinsipp, og det er flere argumenter eller momenter som trekkes inn for å vurdere dette prinsippet.

Utvalget anbefaler videre:

- at det oppnevnes sakkyndige i saker der det ikke er observert alvorlig omsorgssvikt i øyeblikket, men at omsorgspersonene ikke vil kunne ivareta god nok omsorg i fremtiden, jf. barnevernloven § 4-12 d.
- at en interaktiv nettportal for tiltak og terskelvurderinger opprettes i tilknytning til Ungsinn-databasen

Redd Barna støtter begge forslagene, men mener at en interaktiv nettportal for tiltak og terskelvurderinger bare kan fungere godt så lenge den ikke blir brukt som en uttømmende liste som man bare kan krysse av.

Kapittel 7 om barnets bosted etter plassering

Utvalget foreslår:

⁹ Kirsten Sandberg, *Tilbakeføring av barn etter omsorgsovertakelse* (2003).



- at det fastsettes i lov eller forskrift at beslutning om godkjenning av fosterhjem hos nær familie eller andre som gjennom omsorg for barnet eller lignende har nær tilknytning til barnet, skal begrunnes etter reglene om enkeltvedtak.
- at det vurderes på nytt om fylkesnemnda skal gis kompetanse til å treffe avgjørelse om daglig omsorg/foreldreansvar i saker hvor fylkesnemnda vurderer omsorgsovertakelse i forhold til den andre av barnets foreldre
- at Statens helsetilsyn ved fylkesmannen overtar tilsynet med fosterhjemmene grunnet manglende tilsyn i fosterhjem

Redd Barna støtter forslaget om å fastsette i lov eller forskrift at beslutning om godkjenning av fosterhjem skal begrunnes etter reglene om enkeltvedtak. Utvalget ønsker imidlertid ikke at beslutningen kan påklages, fordi utvalget ikke anser det som til barnets beste. Redd Barna er på dette punktet uenig med utvalget. Per i dag er det verken for foreldre eller for barn mulig å påklage plasseringssted, fordi det ikke blir sett på som et enkeltvedtak. Dermed er det også svært begrenset adgang til rettslig overprøving. Hensyn til barnets beste i valg av fosterfamilie er ene og alene barneverntjenestens ansvar uten at det finnes reelle juridiske muligheter til å kontrollere om hensynet er ivaretatt ved den konkrete plasseringen. Om det endres og det blir gitt en begrunnelse for vedtaket uten rett til å påklage det, mener Redd Barna at barns rettsikkerhet og barns rettsbeskyttelse fortsatt ikke er godt nok ivaretatt, noe vi mener ikke er til barnets beste. Type fosterhjem vil i enkelte tilfeller ha en fundamental betydning for barnet, for eksempel når et barn har en annen religiøs, etnisk, kulturell eller språklig bakgrunn. Dette er også utgangspunkt i barnekonvensjonen artikkel 20 (3), barnevernloven § 4-15 og forskrift om fosterhjem, jf. barnevernloven § 4-22. Det kan kanskje gis gode argumenter for at valg av fosterhjem i de fleste tilfeller må bygge på faglige vurderinger som barnevernet har best kunnskap om, og som domstolene ikke skal overprøve. Det har likevel vist seg at særlig når det handler om barnets etniske, religiøse, kulturelle eller språklige bakgrunn, at barnevernet ikke alltid har like god kunnskap og forståelse. Forskning viser i tillegg at barn som oftest ikke blir hørt når det handler om valg av fosterfamilie, slik at de ikke har noen innflytelse på hvor de blir plassert.¹⁰ Vi anser det derfor ikke til barnets beste at det ikke finnes muligheter til å påklage selve beslutningen og at barn overses i dette spørsmålet. Når et av målene ved plasseringen er at senere flytting i størst mulig grad skal unngås, jf. barnevernloven § 4-17, og plasseringen alltid skal være til barnets beste, jf. barnevernloven § 4-1 er det viktig at barn har en stemme i det hele, og at det derfor ikke bare skal gis en begrunnelse for vedtaket, men også gis muligheter til å påklage det.

Redd Barna deler utvalgets vurdering av det uheldig tosporede system for barnevern- og barnefordelingssaker og er helt enig med utvalget at systemet ikke er til barnets beste. Problemstillingen ligger i skjæringspunktet mellom barneloven og barnevernloven, og har også sammenheng med utvalgets forslag i kapittel 2.2.6.2 om utredning av en form for "family court", som eventuell kan erstatte dagens fylkesnemndsordning. Vi foreslår derfor at denne problemstillingen enten skal inn i denne utredningen eller at det oppnevnes et nytt arbeidsutvalg for å utrede problemstillingen.

Redd Barna støtter forslaget om at Statens helsetilsyn ved fylkesmannen overtar tilsynet med fosterhjemmene grunnet manglende tilsyn i fosterhjem. Både Riksrevisjonens undersøkelse, BLD rapporten om fosterhjem og flere andre rapporter konkluderer med at tilsyn i fosterhjem og hele tilsynsordningen er svært mangelfullt.¹¹ FNs barnekomité har i

¹⁰ Hofman, Sanne "Hensyn til kultur- til barnets beste" 2010; Angel, Bjørn Øystein, *Å flytte hjem igjen etter å ha bodd i fosterhjem, en analyse av barns selvoppfatninger og livshistorier* (2009).

¹¹ Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler, dokument 3:15, s. 54,55 (2011-2012); BLD rapporten om fosterhjem (2011), Barnevernpanelets rapport 2011; Hege Sundt, "Jeg husker ikke navnet hennes engang". *Fosterbarnsfortellinger om tilsynsførerordningen*. Norsk Fosterhjemsforening og Landforening for barnevernsbarn (2011).



sin rapport til Norge meldt bekymring om at ikke alle barn som er plassert i fosterhjem har fått oppnevnt tilsynsfører, og at ikke alle tilsynsførere er godt nok kvalifisert for oppgaven.¹² Vi foreslår derfor at ikke bare tilsynet skal overtas av Statens helsetilsyn ved fylkesmannen, men at hele ordningen skal forbedres blant annet med å stille krav til tilsynsførere, obligatorisk utdanning m.m. Vi foreslår i tillegg at barna i Barnevernpanelet skal tas på alvor, og at ordet tilsynsfører endres i tillitsperson.¹³

Utvalget anbefaler videre:

- at ordlyden i retningslinjene "Fosterhjemsplassing hos biologiske foreldre" bør endres slik at den gjelder foreldre generelt, uavhengig av biologisk slektskap
- å opprette en arbeidsgruppe som får i oppdrag å vurdere en fosterhjemsgaranti med forskrifter for å redusere ustabilitet i fosterhjemsplassing
- at det utredes om det bør opprettes en tolketjeneste for barn i barnevernssaker
- at tolketjenestene må tilpasses barn for å øke barns rettssikkerhet
- at opplæring i hvordan man tolker for barn må være en del av tolkeutdanning
- at det forskes mer på minoritetsbarn i barnevernet med sikte på kvalitetsutvikling og kompetanseheving for sektoren som helhet

Redd Barna støtter anbefalingene. Vi viser i sammenheng med en fosterhjemsgaranti til våre bemerkninger ovenfor om at vi mener at plasseringssted må kunne påklages, blant annet for å gi barnet bedre beskyttelse mot feilplassering.

En tolketjeneste tilrettelagt for barn har vært etterlyst av mange organisasjoner og av Barneombudet, og vi mener at det bør prioriteres for å kunne fange opp en gruppe svært sårbare barn.

Kapittel 8 om samvær etter omsorgsovertakelse

Utvalget foreslår:

- at barnevernloven bør endres slik at barnet gis rett til samvær med støttende tilknytningspersoner, og samværskrav fra voksne personer i barnets slekt og nettverk må underordnes denne hovedvurderingen
- at det utarbeides et rundskriv som understreker at formålet med samvær er at det er utviklingsfremmende for barnet
- at det utarbeides retningslinjer for å tilby foreldrene hjelp til å gjøre samværene utviklingsfremmede for barnet etter plassering
- at barnevernloven § 4-8 og § 4-9 bør endres slik at samværsretten kan reguleres også etter vedtak om flytteforbud
- at det bør vurderes å innføre en materiell skranke i § 4-19 for å fremme endringssaker om samvær etter mønster av barnevernloven § 4-21, 2. ledd, andre punktum
- at det forskes mer på samvær og ulike samværsordninger i praksis

Redd Barna ser verdien av at samvær bør være utviklingsfremmede for barnet, og støtter forslaget for å tilby foreldrene hjelp til å gjøre samværene utviklingsfremmede for barnet. Samtidig mener vi at formålet med samvær som bare utviklingsfremmede for barnet blir alt for snevert. Vi mener at formålet med samværet er barnets beste, og mener at det bør være mer enn det nye utviklingsfremmede tilknytningsprinsipp.

I likhet med EMD, FNs barnekonvensjon og FNs barnekomité mener vi at barn har rett til å opprettholde kontakt med sine foreldre dersom det er til barnets beste. Barnets beste skal også i

¹² FNs barnekomités avsluttende merknader om oppfølging av barnekonvensjonen 2010, merknad 34.

¹³ Barnevernpanelets rapport 2011, s. 21.



samværsspørsmålet være utgangspunktet ut fra det individuelle barnets følelser, interesser og behov, og ikke minst, ut fra barnets egen mening. Dette er utvalget ikke uenige i, men det virker, ut fra utvalgets vurderinger og forslag, som det utviklingsfremmende prinsipp er lik barnets beste i samværsspørsmålet, og at det biologiske prinsipp blir byttet ut med det tilknytningsfremmende prinsipp. Utvalget har kommet til at forskning ikke gir entydige svar på hvilken betydning samvær har for fosterbarn. Samvær virker ulikt på ulike barn i ulike situasjoner. Derfor er det viktig å se det individuelle barnets behov og det individuelle barnets beste. Vi mener derfor, om det utarbeides et rundskriv, at det understrekes at formålet med samvær er barnets beste og at et av vurderingsmomentene er om samvær er utviklingsfremmede.

Redd Barna støtter forslaget om at barnevernloven § 4-8 og § 4-9 bør endres slik at samværsretten kan reguleres også etter vedtak om flytteforbud. Vi støtter også forslaget om at det bør vurderes å innføre en materiell skranke i § 4-19 for å fremme endringssaker om samvær etter mønster av barnevernloven § 4-21, 2. ledd, andre punktum. Vi er likevel ikke enige i at det ikke er påkrevd å involvere barnet etter barnevernloven § 6-3 om fylkesnemnda nekter saken, heller ikke forut for domstolens avgjørelse etter krav om overprøving.

I dag kan det reises sak etter ett år. Utvalget foreslår at når endringssak om samvær allerede har vært behandlet av fylkesnemnda en gang, kan ny sak bare kreves dersom det dokumenteres at det har funnet sted endringer i barnets eller foreldrenes situasjon som gir grunn til å tro at samværsordningen kan bli vurdert annerledes. Fylkesnemndutvalget har i 2005 vist til muligheten for en forenklet behandling, jf. barnevernloven § 7-5 tredje ledd og § 7-14 annet ledd bokstav b. Utvalget mener om denne muligheten at *"En slik forenkelt behandling innebærer imidlertid at sakens realiteter skal prøves, og barnet må da høres etter reglene i barnevernloven § 6-3.* Utvalget kommer derfor med et alternativt forslag hvor det ikke er påkrevd at barnet skal høres.

Barnet har i følge barnekonvensjonen artikkel 12 rett å uttale seg i alle saker som angår det. Dette betyr at selv om det ikke vil være påkrevd å involvere barnet etter § 6-3, er det fremdeles påkrevd etter barnekonvensjonen artikkel 12. Vi skjønner at utvalget ønsker det alternative forslaget ut fra hva de selv mener er til barnets beste; å unngå å belaste barn med foreldre som reiser sak etter sak, og derfor ikke involvere dem. Vi er helt enige med utvalget at det skal unngås å høre barn unødvendig, men vi vil likevel vise til at barn har en rett til å uttale seg, ikke en plikt, og at det ikke er opp til voksne å bestemme om barnet skal høres eller ikke. Barnets beste handler også om *hvordan* barnet blir hørt, og at dette skjer i en form som ivaretar det enkelte barnet på en god måte. Det som kommer fram i alle rapporter hvor barn har kunnet uttale seg, er at de mener å bli hørt i for liten grad, at de vil vite hva som foregår og vil ha større innflytelse i egen sak.

Vi vil i denne sammenheng gjerne vise til høringen om Samvær under tilsyn, hvor forslaget er at barn aldri skal tvinges til samvær mot sin vilje og at barnets mening i disse sakene skal få stor vekt. Vi mener at det ligger stor overføringsverdi i forslagene i denne høringen om samvær etter omsorgsovertakelse i barnevernssaker.

Redd Barna er enige i forslaget om at barnevernloven bør endres slik at barnet gis rett til samvær med støttende tilknytningspersoner, og samværskrav fra voksne personer i barnets slekt og nettverk må underordnes denne hovedvurderingen. Vi mener imidlertid også her at barnets mening skal veie tungt i spørsmålet om hvem de vil ha samvær med. Vi viser til Barnevernpanelets rapport hvor barn og unge ønsker større innflytelse om hvem i familien og nettverket de skal ha samvær med og hvor mye eller lite samvær og annen kontakt de skal ha. Barnevernet vektlegger i følge dem i for liten grad samvær med søsken, besteforeldre og annen slekt. Samtidig mener de at ingen på noe tidspunkt skal tvinges til å ha samvær med sine foreldre eller andre i familien eller nettverket.¹⁴ Vi mener derfor at barnevernloven bør endres på den måte at barnet gis rett til samvær med de personer som de anser for å være støttende tilknytningspersoner uavhengig om det er personer i barnets slekt eller andre. Det ene skal etter vårt syn ikke være underordnet det andre.

¹⁴ Barnevernpanelets rapport 2011



Kapittel 9 om tilbakeføring

Utvalget anbefaler:

- at det bør være obligatorisk for fylkesnemnda å vurdere tilknytningskriteriet i § 4-21 i alle tilbakeføringssaker som behandles av fylkesnemnda når det er gått mer enn 2 år etter at barnet ble plassert i det aktuelle fosterhjemmet, uavhengig av om det opprinnelige plasseringsgrunnlaget er frivillig plassering eller omsorgsvedtak
- at barnets tilknytning til fosterforeldrene skal ha prioritet fremfor de omsorgsforholdene foreldrene kan tilby, selv om foreldrenes omsorgskompetanse er bedret slik at det vurderes at det ikke vil oppstå en ny § 4-12 situasjon

Redd Barna støtter forslaget, selv om vi ikke helt skjønner hvor utvalget vil. I følge barnevernloven § 4-21 er utgangspunktet at det skal fattes vedtak om opphør av omsorgsovertakelse når det er overveiende sannsynlig at foreldre kan gi barnet forsvarlig omsorg. Barnets beste-vurderingen er nedfelt i § 4-21 første ledd annet punktum og er unntaket fra *skal*-regelen i første punktum. Etter gjeldende rett skal barnet ikke tilbakeføres i de tilfeller hvor barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø at en tilbakeføring kan føre til alvorlige problemer for barnet. I likhet med utvalgets oppfatning mener vi at fylkesnemnda i følge nåværende lovverk allerede har en plikt til å vurdere tilknytningsspørsmålet, uavhengig av om foreldrenes omsorg vurderes som forsvarlig eller ikke, og uansett hvor lenge barnet har vært plassert. Derfor setter vi spørsmål ved hvorfor det innføres en tidsgrense at det skal være obligatorisk å vurdere tilknytningsspørsmålet etter to år, mens utvalget samtidig mener at tilknytningsvurderingen i følge den nåværende loven allerede er en plikt, altså obligatorisk.

Når det gjelder en frivillig plassering, mener vi at det, juridisk sett, først skal til et vedtak om omsorgsovertakelse jf. barnevernloven § 4-8 tredje ledd, før en kan anvende utvalgets forslag. Det går langt ut over barnets rettsikkerhet når en frivillig plassering faktisk kan bli til en tvangsplassering uten at det har blitt fattet et vedtak om det.

Vi mener også her at det skal legges stor vekt på barnets mening, noe som utvalget ikke har tatt opp i problemstillingen. Barn skal høres i alles saker som angår dem, også i saker om tilbakeføring.

Kapittel 10 om adopsjon som barneverntiltak

Utvalget anbefaler:

- at adopsjon alltid vurderes i tilfeller der barn er tidlig og varig plassert i fosterhjem
- at det for spedbarn fra 0-18 måneder tas stilling til adopsjonssak ikke senere enn ett år etter plassering, jf. bvl. § 4-15 tredje ledd
- at det for små barn mellom 18 måneder til 4 år tas stilling til adopsjon senest innen to år etter fosterhjems plassering
- at for å legge til rette for adopsjon barnevernet avklarer med fosterforeldre om de er villige til å adoptere dersom omsorgstiltak blir resultat av barnevernssaken
- at det utredes hvilke muligheter som finnes for at barnevernstjenesten kan tilby den hjelpen fosterforeldre mener at de trenger etter adopsjon
- at det forskes mer på praksis med tvangsadopsjon i Norge, særlig på faktorer som kan hjelpe barnevernet å vurdere om det kan tilrettelegges for adopsjon på et tidligere tidspunkt

Redd Barna mener at tvangsadopsjon er en svært viktig og alvorlig beslutning for et barn og det er irreversibelt. Det juridiske forholdet mellom foreldre og barn brytes for alltid. Det gis bare en liten åpning for fremtidig kontakt eller samvær når det er til barnets beste og adoptivforeldre samtykker.



Redd Barna ser behovet for å sikre en stabil løsning for barnet, men vi ser at det kan være alternativer til tvangsadopsjon som langt på vei kan ivareta dette. Ordningen med varig plassering slik den praktiseres i Sverige bør utredes hos oss også. Redd Barna er skeptisk til å velge den mest inngripende løsningen, som tvangsadopsjon representerer, før dette alternativet er utredet. Dette bl.a. fordi en tvangsadopsjon av små barn ikke ivaretar barns rett til å bli hørt. Vi er videre betenkt over å velge adopsjon kort tid etter omsorgsovertagelsen da forholdene for barnet i adopsjonsfamilien relativt raskt vil falle utenfor det tilsynssystemet som gjelder for barn plassert av barnevernet.

Redd Barna støtter forslaget om at adopsjonsforeldre kan få støtte på samme måte som fosterforeldre. Vi mener at oppfølging og hjelp fra barnevernet ikke skal opphøre etter en adopsjon så lenge det er til barnets beste. Vi har vanskelig for å se at det kan føre til forskjellsbehandling av foreldre med utenlandsk/innenlandsk adopterte barn eller stebarnsadopterte. Om disse foreldre trenger hjelp, kan de, etter vårt syn, henvende seg til barnevernet og få hjelp og støtte på samme måte som andre.

Kapittel 11 om vern av ufødte barn fra gravide mødres skadelige livsførsel

Utvalget mener:

- at det er viktig at det tas initiativ til en generell utredning av i hvilken grad internasjonale konvensjoner begrenser lovgivers mulighet til å verne ufødte barn mot skader under svangerskapet
- at beviskravet i tilfeller hvor det vurderes som sannsynlig at mors rusbruk vil føre til alvorlige skader på barnet bør revurderes
- at helse- og sosialtjenesten i lov bør pålegges et ansvar for å varsle barneverntjenesten om gravide mødre som har en livsførsel som kan skade det ufødte barnet
- at det bør utredes nærmere om flere effektive tiltak kan implementeres for å redusere bruk av rusmidler hos gravide
- at det bør igangsettes et arbeid med å sikre et bedre vern av ufødte barn mot vold, overgrep, smitte og annen skade som kan forhindres gjennom rettsvern og bedre hjelp fra de offentlige etater

Redd Barna tar i denne omgangen ikke stilling til forslagene. Vi er enige med utvalget at det er viktig at det tas initiativ til en generell utredning i hvilken grad internasjonale konvensjoner begrenser lovgivers mulighet til å verne ufødte barn mot skader under svangerskapet. Ingen av konvensjonene, heller ikke barnekonvensjonen, verner i utgangspunktet barnet før det er født. I tilfeller hvor mor og det ufødte barnet har konkurrerende interesser må inngrepet innebære en rimelig avveining av de ulike interesser for å være berettiget. Dette gir en klar begrensning for hvilke inngrep norsk lovgivning kan hjemle for å verne barnet mot skader. Redd Barnas rettighetsperspektiv er forankret i FNs barnekonvensjon som ikke regulerer det ufødte liv. Vi mangler derfor kunnskap på dette området.

Kapittel 12 om oppfølging av foreldre som har barn plassert utenfor hjemmet

Utvalget anbefaler:

- at familievernkontorene får ansvar for foreldreomsorg, støtte og oppfølging til foreldre etter at barnet er plassert utenfor hjemmet.
- at effektive virkemidler for å forbedre foreldrenes omsorgskompetanse må tilbys foreldre som har behov for det



- at myndighetene engasjerer en faglig kompetent instans til å utarbeide en forskningsbasert veileder til familievernet som er innrettet for å hjelpe foreldre med å bearbeide denne spesielle formen for tap og sorg
- at det bør lovfestes at kommunen skal tilby en støtteperson/et støttesenter til den forelder/de foreldre som har del i foreldreansvaret ifm at barnet plasseres utenfor hjemmet
- at familievernkontor bør benyttes i større grad som samarbeidspartner for barneverntjenesten

Redd Barna støtter forslagene. Det har kommet fra flere sider at det er et stort behov for oppfølging og støtte til foreldre når barnevernet har hentet barnet til plassering utenfor hjemmet, uavhengig av om dette er frivillig eller ikke. Dette behovet kommer ikke bare fra foreldrenes side, men også fra barnas, som ønsker at ikke bare de, men også deres foreldre får hjelp.¹⁵ Det er allerede lovfestet at barnevernet har ansvar for oppfølging av barnets foreldre etter omsorgsovertakelse. Det er viktig at barneverntjenesten sørger for at foreldrene får den hjelpen de trenger, og kan tilby effektive virkemidler. Mange av disse foreldre har likevel ofte mistet tilliten til barnevernet, og vi mener at det derfor er viktig at familievernkontoret kan komme inn som rådgivere og støttespillere for foreldrene. Redd Barna mener at oppfølgingen av foreldrene blir enda viktigere når det utviklingsfremmede argumentet skal stå mer sentralt. Foreldrene må få hjelp til om mulig å komme i posisjon til å være en slik utviklingsfremmede og støttende voksen for barnet som loven krever. Mange av de ovenfor nevnte problemområdene, som samvær, tilbakeføring, foreldre som gang på gang tar opp saken for fylkesnemnda m.m., kan etter vårt syn forebygges med en bedre oppfølging av og støtte til barnets foreldre.

Kapittel 13 om rettighetsfesting av barnevernloven

Utvalget anbefaler:

- å rettighetsfeste barnevernloven

Redd Barna har ved flere anledninger oppfordret til at barnevernloven bør rettighetsfestes og er glad for at også utvalget kommer med denne anbefalingen. . Også FNs barnekomité er i sin siste rapport til Norge bekymret om at barnevernet må ha samtykke fra foreldrene før de kan hjelpe et barn i saker som ikke faller under barneloven § 4-12. Barnekomiteen anbefaler at barn gis rett til å henvende seg til barnevernet uavhengig av samtykke fra foreldrene.¹⁶

Siktemålet med barnevernloven er at barn får hjelp til riktig tid. Barnevernet er per i dag i de fleste tilfellene avhengige av foreldrenes samtykke når de skal sette inn hjelpetiltak. Om foreldrene ikke samtykker, står barnet uten hjelp og man må bare vente til situasjonen blir så alvorlig at en § 4-12 situasjon oppstår. Barn er dermed ikke sikret en individuell rett på hjelp til riktig tid som kan føre til at barn som har behov for hjelp forblir i en situasjon som ikke er til deres beste.

Barnekonvensjonen artikkel 19 gir barnet rett på beskyttelse mot omsorgssvikt og dermed på god nok omsorg. Vi mener at barnets krav om beskyttelse mot og rett til god nok omsorg av sine foreldre er en del av barns rettssikkerhet. Barn er egne rettighetsbærere og må derfor kunne kreve at de får god nok omsorg i de tilfellene foreldrene ikke kan sikre dette, også når foreldre ikke samtykker.

Kapittel 2 anbefalinger i sammendraget av utvalgets rapport

Utvalget anbefaler:

- at det bør utredes om en form for familiedomstol kan erstatte dagens fylkesnemndsordning

¹⁵ SamværsProffene: Råd til barnevernansatte, foreldre og fosterforeldre, www.forandringsfabrikken.no;

¹⁶ FNs avsluttende merknader til Norges fjerde rapport om oppfølging av barnekonvensjonen 2010.



- at det utredes om det er behov for en samarbeidsreform på barne- og ungdomstjenestefeltet

Redd Barna mener at det vil være av interesse å utrede fordelene og ulempene med en samling av alle barne-, og familierelaterte saker til en og samme domstol og om det kan heve kompetanse på området og gi et større fokus på barns rettigheter. Det kan også være av interesse å utrede på hvilken måte ellers kompetansen i fylkesnemndene og domstolene kan heves i disse saker. Vi mener også at det er særlig viktig å utrede forholdet mellom barnevernloven og barneloven for å vurdere om saker samtidig kan behandles av samme instans.

Redd Barna mener om utredning av behovet for en samarbeidsreform på barne- og ungdomstjenestefeltet at det først må ses på oppfølgingen av Flatø-utvalget, som i 2009 kom med sin rapport i NOU 2009:22 Hva du gjør, gjør det helt. Denne rapporten handlet nettopp om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge og utvalget kom med flere gode forslag.

Med vennlig hilsen,
Redd Barna

Janne Olise Raanes
Leder Norgesprogrammet

Sanne Hofman
Rettighetsrådgiver

