

www.barnevernsambandet.no, Storgata 10A, 0155 Oslo, tlf. 22417446

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Barne- og ungdomsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
.../12/JV.ås

Dato:
14.september 2012

Høring – NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling

Norsk Barnevernsamband (NBS) har med interesse studert utvalgets forslag og begrunnelser rundt dette viktige området av barnevernets arbeid. Medlemsorganisasjonene har blitt spurt om innspill til arbeidet med høringen, men få av dem har benyttet seg av en dialog i dette arbeidet. Flere av våre medlemsorganisasjoner er egne høringsinstanser og vil selv avgi egne høringssvar. Uttalelsen er basert på et grundig forarbeid og drøfting i styret i Norsk Barnevernsamband.

Mandatet til utvalget var å belyse de vanskelige problemstillingene som oppstår i barnevernets arbeid når det biologiske prinsipp kommer til anvendelse. De minste barna skulle stå i sentrum, og utvalget ble bedt om å vurdere dagens lovgivning når det gjelder vern av ufødte barn. Relevant forskning og kunnskap av interesse for myndigheter og fagmiljøer som utvikler barnevernet, skulle presenteres.

Som departementet er kjent med kommer Tidsskriftet *Norges Barnevern* med et temanummer om tidlige intervensjon i oktober i år (nr 3/2012). Store deler av dette nummeret er basert på gjentrykk eller nyskrevne fagartikler med utgangspunkt i utvalgets forslag og utredninger. Utvalget har samlet kunnskap og aktuell forskning som underbygger de konkrete forslagene som presenteres. Norsk Barnevernsamband vil understreke at når praksisfeltet skal ta i mot ny kunnskap og tilrådinger om bedre praksis, byr det på flere utfordringer. For det første handler det om hvordan forskning og generalisert kunnskap skal omsettes til god praksis. Dernest handler det om hvor grensene går for når og hvordan det skal gripes inn i familier for å beskytte barn. Sist, men ikke minst, handler det om de rammebetingelsene som tilbys praktikere og ledere i barnevernet.

Utredningens innretning

Norsk Barnevernsamband ser tre perspektiver som kan anlegges i en utredning om barnevernet: barnets eget, fagfolkernes og samfunnets perspektiv. Denne utredningen er skrevet av et ekspertutvalg, og det er derfor fagfolkernes perspektiv som dominerer. Norsk Barnevernsamband savner barns egne perspektiver i utredningen, og mener at departementet i det videre arbeidet med utvalgets tilrådinger må legge vekt på å få tak i barns «egne stemmer» og drøfte disse opp mot utvalgets anbefalinger. Norsk Barnevernsamband oppfatter det slik at utredningen legger svært stor vekt på (utviklings)psykologisk kunnskap og vurderinger, det savnes et bredere perspektiv med større vekt på blant annet barnekonvensjonen, herunder rett til medvirkning og rett til et familieliv.

Tiltak

Utvalget har valgt å systematisere barnvernets hjelpetiltak i ni ulike typer. Det legges vekt på at omsorgskompetanse kun bedres gjennom evidensbaserte veiledningsprogrammer for omsorgspersonene, og at forskning sannsynliggjør om tiltaket har tilsiktet effekt. Andre tiltak som ønskes brukt eller som brukes må snarest effektiviseres, og det henvises til databasen Ungsinn.

Norsk Barnevernsamband er enig i at hjelpetiltak ikke må fungere som en sovepute for å utsette omsorgsovertakelse. Endringene som foreslås kan bidra til at det for noen barn konkluderes tidligere med omsorgsovertakelse. Utvalget vektlegger evidens knyttet til hjelpetiltak, mer evaluering og forskning som sannsynliggjør at tiltakene virker, men NOU-en gir i liten grad presiseringer av hva de nye kompensierende og omsorgsendrende tiltakene består av. Dersom begrepene inneholder noe nytt, blir utfordringen å fylle innhold i hva ”andre typer tiltak” består av slik at begrepene blir forståelige.

Norsk Barnevernsamband stiller seg kritisk til at databasen Ungsinn skal representere de eneste tilgjengelige tiltak. Dette kan gå på bekostning av tiltak som også tar hensyn til individuelle og situasjons/miljøbaserte forskjeller mellom familier som trenger hjelp.

Norsk Barnevernsamband vil også påpeke at de eksisterende evidensbaserte tiltakene er beregnet på barn med atferdsproblemer. Men barn med atferdsproblemer utgjør en svært liten andel av alle barn som mottar hjelp fra barnevernet. Dette gjenspeiles også i manglende midler til forskning. Det bevilges lite til forskning på sammensatte og komplekse problemområder som det er mer av blant barnevernsbarn.

I eksisterende lovtekst er det hjemmel for å pålegge foreldrestøttende tiltak mot den unges vilje. Utvalget går lengre og vil åpne opp for å pålegge tiltak i flere tilfeller. Dette reiser verdimessige og etiske spørsmål som i liten grad er utredet.

Med grunnlag i tilknytningsforskningen argumenterer utvalget for hvor viktig det er med god og omfattende kartlegging og hvor viktig det er å gripe inn tidlig dersom barn lever i situasjoner som vil kunne skade deres helse og utvikling. Tidlig intervensjon er et nødvendig og viktig prinsipp i alt barnevernsarbeid. Det er viktig å kunne gripe inn for å hindre skjevutvikling, framfor å tilby kompensierende tiltak på et senere tidspunkt. Norsk Barnevernsamband vil understreke hvor viktig det i en slik sammenheng å også gjøre realistiske vurderinger av hva samfunnet har å tilby barn som plasseres utenfor hjemmet. Det handler for det første om hvilke rammebetingelser som tilbys de som skal være i foreldrenes sted, og for det andre handler det om hvilke målsettinger vi som samfunn skal ha for barns oppvekstvilkår og utviklingsmuligheter. Norsk Barnevernsamband er opptatt av at det i Norge i liten grad er utviklet helhetlige og omfattende tiltak for foreldre og barn sammen, både når det gjelder hjelpetiltak og omsorgstiltak. Det er i liten grad fokusert på hva

fagmiljøene kan lære av etniske minoriteter og deres måte å organisere familieliv på. I en norsk/vestlig forståelse står mor/barn-dyaden sterkt – det bør satses på å utvikle og evaluere tiltak som innlemmer å satse på flere omsorgspersoner som kan kompensere for manglende tilknytning til mor eller far.

Omsorgsovertakelse

I utredningen anbefaler utvalget et nytt prinsipp som skal være retningsgivende når omsorgsovertakelse skal vurderes: *prinsippet om utviklingsfremmende tilknytning*. Som en konsekvens av dette prinsippet anbefales bruk av evidensbaserte tiltak i barnevernet, og at Ungsinndatabasen skal brukes som grunnlag for implementering og spredning av endringstiltak. Som Øyvind Kvello har påpekt, innebærer denne vektleggingen av tilknytningsprinsippet og evidensbaserte tiltak en psykologisering av et felt som preges av tverrfaglighet. Som en generell kommentar vil Norsk Barnevernsamband bemerke at utvalget i hovedsak baserer seg på amerikanske studier. Det diskuteres i liten grad hvilken kontekst studiene har blitt gjort i, og i hvilket samfunn denne forskningen er gjort, og hvorvidt dette uten videre er overførbart til vårt samfunn og barnevernssystem. Norsk Barnevernsamband savner en kontekstualisering og drøfting av ideologiske implikasjoner, samt et tydeligere samfunnsvitenskapelig perspektiv i utredningen.

Utvalget redegjør godt for hvorfor og på hvilken måte avgjørelser om omsorgsovertakelse skal ha *prinsippet om utviklingsstøttende tilknytning* som overordnet prinsipp, og for hvorfor det biologiske prinsipp må vike i slike sammenhenger. Norsk Barnevernsamband vil i denne sammenhengen påpeke at utvalget i liten grad synes å vurdere det biologiske prinsipp som norm for alle barn i samfunnet. Det er utydelig hvem som omfattes av det biologiske prinsipp. Norsk Barnevernsamband vil advare mot en negativ særbehandling av barnevernsbarn og deres foreldre. Det biologiske prinsipp drøftes i liten grad i tilknytning til barnefordelingssaker. I NOU-en synes det biologiske prinsipp å være avgrenset til relasjonen barn/foreldre. Barnets forhold til søsken og annen familie, samt storfamiliens styrker behandles i liten grad.

Ekspertutvalget baserer sine tilrådinger på en grunnleggende tillit til sakkyndigutredninger. Selv om barnesakkyndig kommisjon er etablert som kvalitetsorgan for sakkyndigutredninger, har den siste tiden lært oss at også sakkyndige er preget av faglig og ideologisk ståsted og kan operere med begrensede perspektiver i sine vurderinger. Norsk Barnevernsamband vil framheve at rettsikkerheten vil kunne være i fare om et samlet fagmiljø handler uten tilstrekkelig motforestillinger. *Kvalitetssikring og rettsikkerhet* må veie like tungt som prinsippet om utviklingsfremmende tilknytning i barnevernets arbeid.

Utvalget anbefaler bruk av sakkyndige i alle saker der det er rusmisbruk hos foreldre, for foreldre med psykisk utviklingshemming og for foreldre med psykisk lidelser. Det skal i slike saker og i alle andre saker legges vekt på om tilknytningen er støttende eller hemmende for barnets utvikling. Det finnes anerkjent teori, men begrenset forskning på dette området. Norsk Barnevernsamband vil framheve at på dette området er kunnskapen usikker, og en kan komme til å trekke konklusjoner på for tynt grunnlag dersom det ikke tas høyde for dette. Det er blant annet viktig å ta forbehold om at tilknytningstypene er teoretiske konstruksjoner, og ikke en mal for utvetydige konklusjoner. Det argumenteres i denne sammenhengen for hvor viktig det er å styrke kompetanse både til de som arbeider med utredninger og tiltak i barneverntjenesten, og til de som påtar seg sakkyndige oppdrag. Norsk Barnevernsamband er ikke uenig i dette, men vil understreke at det på dette området er behov for sammensatt og bred kompetanse. Konkret betyr det at utviklingspsykologisk kunnskap må suppleres med helsefaglig- og samfunnsvitenskapelig kunnskap når barn og foreldre skal utredes med tanke på barnets framtidige omsorgssituasjon.

Fosterhjem

Utvalget anbefaler at det vurderes på nytt om fylkesnemndene også skal få vedtaksmyndighet i saker der det er konflikt mellom foreldre om daglig omsorg/foreldreansvar. Norsk Barnevernsamband støtter dette forslaget, og tror det kan hindre at disse barna utsettes for langdryge prosesser og utrygge omsorgsforhold.

Utvalget anbefaler at plassering skal skje uavhengig av biologisk slektskap. Et avslag og innvilgelse bør vurderes ut fra samme kriterier. Det må begrunnes hva som gjør at man godkjennes som fosterforeldre eller ikke. Det foreslås at Statens helsetilsyn overtar tilsynet med fosterhjemmene. Norsk Barnevernsamband slutter seg til utvalgets forslag til tiltak, men vil bemerke at en slik omlegging må følges opp med ressurser. En slik omlegging vil kreve mer ressurser og kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

I punkt 7.4 av utredningen behandles utilsiktede flyttinger. Det tas til orde for at ustabilitet i fosterhjemsplasseringer må reduseres, blant annet gjennom flere såkalte direkteplasseringer. Norsk Barnevernsamband mener det ikke finnes tilstrekkelig erfaring eller empiri for å gå inn for dette. For å få til gode plasseringer for hvert enkelt barn, må det arbeides med å matche barn og fosterforeldre. En slik kartlegging/utredning vil måtte ta noe tid, og i mellomtiden mener Norsk Barnevernsamband at beredskapshjem eller små institusjoner vil være viktige mellomløsninger. Direkteplassering kan føre til feilplassering, men det er samtidig viktig å arbeide for at ingen barn blir værende i beredskapshjem over lang tid.

Samvær etter omsorgsovertakelse

Utvalget har avgrenset seg til å drøfte samvær med foreldre etter omsorgsovertakelse. Det er barnets beste som også i slike spørsmål må være et avgjørende kriterium. Da blir det mangelfullt å ikke drøfte samvær med betydningsfulle andre som søsken, besteforeldre eller annen slekt. Personer i nettverket vil også i mange sammenhenger være stabiliserende faktorer for barn som har hatt utilstrekkelig omsorg i eget hjem. Det kan også, som tidligere nevnt, være viktige ressurspersoner i storfamilien.

Vi vet lite om hvilken form for samvær som er best for det enkelte barn. Beslutningene om omfang og hyppighet av samvær er derfor i stor grad påvirket av faglig skjønn. Dette drøftes i liten grad i utredningen.

Spørsmålet om høyere terskler for og begrensninger av samvær er vanskelig. Norsk Barnevernsamband mener det er holdepunkter for å si at det så langt ikke i tilstrekkelig grad er lagt vekt på barnevernets ansvar for å legge til rette for gode samvær. God oppfølging av foreldre etter en omsorgsovertakelse vil kunne forhindre fremsetting av krav om ny behandling og spørsmål om endrede samværsordninger. Norsk Barnevernsamband mener at også fosterforeldre må ha ansvar for å tilrettelegge for gode og meningsfulle samvær mellom fosterbarn og biologiske foreldre/andre tilknytningspersoner. Forskning har også vist at kvaliteten på samvær og barnas kontakt med biologiske foreldre påvirkes av om fosterforeldrene har en inkluderende eller ekskluderende holdning til foreldrene (Gunvor Andersson 1998).

Forslagene bygger videre på noen forutsetninger som det kan reises tvil om kan etterfølges. For eksempel foreslås det at barneverntjenesten skal sørge for at foreldre får den hjelpen de trenger for å gjøre samværene til gode, trygge og utviklingsfremmende erfaringer for barnet. Det må legges til rette for at også fosterforeldre jobber mot slike mål. Fosterforeldrene må hjelpe barnet til å finne en plass i samværet med foreldrene. Det finnes allerede i dag en veileder om oppfølging av foreldre

som i liten grad blir fulgt opp.

Krav om at det skal foreligge nye relevante opplysninger før det kan kreves ny behandling av samværsordningen vil måtte bygge på utstrakt bruk av skjønn, og mange foreldre vil kunne oppleve krenkelser og nye nederlag knyttet til slike vurderinger. Norsk Barnevernssamband mener det kan være viktig å minne om at samvær mellom barn og foreldre i et historisk perspektiv har vært gjenstand for svært ulike vurderinger. På 1950- og 60-tallet ble det for eksempel vurdert som skadelig at foreldre besøkte barn som var innlagt på sykehus. I dag får ingen lagt inn barna sine uten selv å være til stede.

Bedre rutiner for utvikling av samværsordninger drøftes i liten grad i utredningen. En kan tenke seg at regelmessige møter mellom barn, foreldre, fosterforeldre og barnevernet kan bidra til å planlegge samværsformer og gi regelmessige evalueringer av disse. Hvordan det kan legges til rette for gode samvær, drøftes i liten grad. NOU-en berører også barnas foreldre. Norsk Barnevernssamband støtter som nevnt over, prinsippet om utviklingsfremmende tilknytning, men mener utvalget drar det for langt når de foreslår at *alt* samvær må være utviklingsfremmende. Så lenge samvær ikke er direkte skadelig, må også barnevernssbarn kunne innvilges frisoner og få ha kontakt med foreldre og annen familie. Barn som har vært i barnevernet, er opptatt av familien sin, og mange oppsøker foreldre/slekt når de blir eldre. Foreldrene har paradoksalt nok vært noe av det stabile i barnas liv. I kapitlet om samvær savnes særlig barnets egen stemme. Hva mener barnet om innhold og omfang av samvær? Barns egne perspektiver må inkluderes i denne drøftingen.

Tilbakeføring

Utvalget foreslår tre faktorer som skal vurderes ved tilbakeføring: omsorgskompetanse, tilknytning og hvorvidt barnet kan ta skade om det blir tilbakeført.

Tilknytning skal veie tyngst, og det er barneverntjenesten som skal vurdere tilknytning og skade. For barn i alderen 0-4 år, som har bodd seks måneder eller mer i fosterhjem, vil tilknytningen være sterkest til fosterforeldrene. For barn over fire vil tilknytningen variere. Forslaget skal hindre gjentatte forsøk på tilbakeføring. Norsk Barnevernssamband vil bemerke at utredningen ikke nevner at barna selv skal bli hørt, og minner om at fra 7-årsalderen og oppover skal barnet selv alltid ha et ord med i laget.

Adopsjon som tiltak

Utvalget anbefaler adopsjon for alle barn som er varig plassert i fosterhjem. For spedbarn fra 0-18 måneder skal det tas stilling til adopsjonssak ikke senere enn ett år etter plassering. For små barn mellom 18 måneder til fire år foreslår utvalget at det tas stilling til adopsjon senest innen to år etter fosterhjems plassering.

Norsk Barnevernssamband ser mange fordeler med flere adopsjonsvedtak. Det vil kunne gi flere barn stabile og trygge oppvekstvilkår. Imidlertid mener Norsk Barnevernssamband at tidsfristene er noe snevre. Det er mye fosterforeldrene skal vurdere, og det må også være tid til ankemuligheter. Norsk Barnevernssamband anser det vanskelig gjennomførbart at tidsfristene skal være så korte, samtidig som rettsikkerhet ivaretas.

I denne sammenhengen mener Norsk Barnevernssamband det også må utredes om det i noen tilfeller vil være mer aktuelt med langvarige plasseringer, som sikrer fortsatt kontakt med familien. Det må videre vurderes om åpne adopsjoner kan brukes i større grad. Det må være en forutsetning at

fosterforeldre som takker ja til å adoptere må ha rett til oppfølging i helsetjenestene når barna har spesielle behov.

Vern av ufødte barn fra gravide mødres skadelige livsførsel

Utvalget foreslår en rekke tiltak for å sikre ufødte barn fra mors skadelige livsførsel. Blant annet foreslås det at Helse- og sosialtjenesten skal lovpålegges å varsle barnevernstjenesten om gravide mødre som har en livsførsel som kan skade fosteret. Det foreslås at det utredes mer om effektive tiltak som kan redusere rusmiddelbruk hos gravide, og i hvilken grad internasjonale konvensjoner begrenser lovgivers mulighet til å verne ufødte barn mot skader under svangerskapet. Utvalget ber om at det 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.

Norsk Barnevernsamband støtter opp om de foreslåtte tiltakene, men vil bemerke at utvalget legger mest vekt på stoffmisbruk hos gravide, mens det er alkoholmisbruk som så langt har ført til flest påviselige skader på fosteret og barnets videre utvikling. Utvalget drøfter i liten grad hvordan det kan legges til rette for at gravide rusmisbrukere tar imot alternativ eller frivillig behandling, og således kan unngå å utsette fosteret for skadelige medikamenter i svangerskapet.

Oppfølging av foreldre som har barn plassert utenfor hjemmet

Utvalget anbefaler at familievernkontorene får ansvar for foreldreomsorg, støtte til og oppfølging av foreldre etter at barnet er plassert utenfor hjemmet. Dette innebærer at kapasiteten til familievernet må utvides. Utvalget anbefaler videre at det bør lovfestes at kommunen skal tilby en støtteperson/et støttesenter til den forelder/de foreldre som har del i foreldreansvaret i forbindelse med at barnet plasseres utenfor hjemmet.

Norsk Barnevernsamband mener foreldrene må ivaretas i langt større grad enn hva som er tilfelle i dag. Undersøkelser viser at hvis foreldre får god oppfølging, vil en del krav om tilbakeføring falle bort. Ansvarsfordelingen mellom familievernkontorene og barnevernet må tydeliggjøres og om nødvendig reguleres med lovhjemler. Det formelle ansvaret for at foreldre faktisk får hjelp etter en omsorgsovertakelse må ligge i barneverntjenesten.

Rettighetsfesting av barnevernloven

Norsk Barnevernsamband støtter utvalgets innstilling om å gjøre barnevernloven til en rettighetslov. Hovedargumentet for dette er at man tror dette vil styrke barnevernets mulighet for å kunne iverksette tiltak når foreldrene motsetter seg hjelp og samarbeid. Barnevernet vil også gjennom en sterkere rettighetsfesting antagelig i noe større grad kunne rettferdiggjøre kostnadskrevenende tiltak opp mot utfordringer i kommunebudsjettene. Det kan samtidig være en fare for større grad av erstatningssaker fra de som mener de i sin tid ikke har fått hjelp som de mener å ha hatt behov for eller rett til. Dette er likevel utfordringer som førstelinjen allerede har, og som barnevernet må styrkes for å kunne møte.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådinger

Norsk Barnevernsamband mener at utvalget i noen grad underestimerer kostnadene ved de foreslåtte endringene. Krav om utviklingsfremmende tiltak vil antagelig øke kravet til omsorgsbaser, både profesjonelle fosterhjem og, ikke minst, institusjoner. Antageligvis vil institusjonsbruken øke sammenliknet med dagens nivå. Utvalget innser at kostnader til

saksbehandling vil øke som følge av de forslåtte endringene, men mener at kostnadene til advokathjelp ikke vil påvirkes. Norsk Barnevernssamband mener at antall saker for Fylkesnemndene vil øke betraktelig, blant annet som følge av å gjøre barnevernloven til en rettighetslov. Slike saker påvirker i stor grad både kostnadene til saksbehandling og advokatkostnader. Virkningen av dette synes for lavt anslått. Forslagene til begrensning av gjenopptagelser vil kunne bøte på noe, men på langt nær oppveie økningen. Utvalget legger stor vekt på behov for kompetanse og forskning, og Norsk Barnevernssamband stiller spørsmål ved om kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de føringer som ligger i innstillingen. Norsk Barnevernssamband mener kostnadene ved å øke kompetansen vil være langt høyere enn hva utvalget skisserer. Samtidig mener Norsk Barnevernssamband at økonomisk effekt av økt bruk av evidensbaserte tiltak er sterkt overvurdert.

Oppsummering

Norsk Barnevernssamband mener at utvalget på noen områder mangler kritisk distanse til de forslagene som framsettes. Gjennomgående mangler det et barneperspektiv i utredningen, og faren for forskjellsbehandling kan være stor om forslagene blir gjennomført.

Organisatoriske og administrative konsekvenser er viet liten oppmerksomhet i utredningen. De faglige perspektivene gjenspeiler manglende kompetanse når det gjelder barn med annen etnisk bakgrunn enn den norske og vestlige. Språket er til dels tungt og lite tilgjengelig for barnevernets aktører. Norsk Barnevernssamband mener at *kunnskapsbaserte tiltak* er et bedre begrep enn *evidensbaserte tiltak*. Det inkluderer på en bedre måte at det handler om den best tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen kombinert med brukernes erfaringer og klinisk/praktisk ekspertise og erfaring.

Utvalgets tilrådinger må vurderes opp mot rådende oppfatninger i samfunnet, og i hvilken grad vi som samfunn er villig til å prioritere barn og gi de som er mest sårbare, hjelp på et slikt nivå at det representerer en forskjell.

Med vennlig hilsen

Norsk Barnevernssamband

Jorunn Vindegg
leder

Åsa Røkkum
organisasjonssekretær