



Innst. 204 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Dokument 8:30 S (2013–2014)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Breivik, Sveinung Rotevatn og Abid Q. Raja om en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen

Til Stortinget

Sammendrag

Den daglige omsorgen for barn som må flytte fra sine foreldre, utøves enten i fosterhjem eller institusjon. Fosterhjem er det vanligste plasseringstiltaket, og forslagsstillerne viser til at det pr. 31. desember 2012 totalt er 10 254 barn og unge plassert i forsterkede og ordinære fosterhjem.

Forslagsstillerne viser til en nylig fremlagt forskningsrapport, hvor forskerne anbefaler at det igangsettes en offentlig utredning med det formål å få en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsinstituttet. Dette er noe som ifølge forslagsstillerne får bred støtte i fagmiljøene. Forslagsstillerne mener en slik utredning må inkludere oppmerksomhet på forholdet mellom institusjoner og fosterhjem, for å utforske hvordan disse ulike plasseringstiltakene skal virke innenfor et helhetlig barnevern. Forslagsstillerne viser til at det er et veldokumentert behov for satsing på kunnskap og kvalitet i arbeidet rundt fosterbarn og fosterhjem.

Forslagsstillerne er kjent med at økt bruk av fosterhjems plasseringer har gitt utfordringer knyttet til å rekruttere tilstrekkelige antall fosterhjem av god kvalitet, og at ventetiden for barn for å få fosterhjems plassering har økt. Forslagsstillerne viser til at det har vært en ønsket utvikling at fosterhjem skal være det foretrukne alternativ fremfor institusjon når

barn må flytte for kortere eller lengre tid. Samtidig vil forslagsstillerne understreke at det for enkelte barn fortsatt vil være behov for gode institusjoner.

Forslagsstillerne er bekymret for økningen i den kommunale egenandelen for institusjoner, uten tilsvarende økning for fosterhjem, fordi dette styrker insentivene til at barnevernstjenesten kan velge fosterhjem fremfor institusjon av økonomiske hensyn, og at barn som burde plasseres i institusjon plasseres i fosterhjem. Forslagsstillerne mener dette vil resultere i flere utilsiktede plasseringer som man vet er uheldig for barn.

Forslagsstillerne viser til at utilsiktede flyttinger er en alvorlig situasjon for begge parter, både for fosterbarnet og fosterforeldrene.

For at fosterforeldre bedre skal kunne hanskes med sin oppgave, mener forslagsstillerne det er nødvendig med tett oppfølging og veiledning. Forslagsstillerne mener det er alvorlig både for barn og fosterforeldre når barn flyttes unødige, når dette kan skyldes utilstrekkelig oppfølging av fosterhjemmet fra barnevernstjenesten. Forslagsstillerne mener god oppfølging og forutsigbarhet både kan øke rekrutteringen av fosterhjem og hindre at allerede rekrutterte fosterhjem gir opp.

Forslagsstillerne mener fosterfamiliene trenger bedre og mer forutsigbare forsterkningsordninger, og de økonomiske rammevilkårene bør kunne demme opp for det tap av inntekt som plasseringen medfører for fosterfamilien innen en rimelig ramme. Forslagsstillerne vil også peke på den store forskjellen det i dag er mellom statlige og kommunale fosterhjem, og mener det er behov for sterkere nasjonale føringer for hele fosterhjemsomsorgen.

Forslagsstillerne støtter Norsk Fosterhjemsforening (NFF) i synet på behovet for en nasjonal gjennomgang av fosterhjemsomsorgen. En slik utredning må sørge for en faglig gjennomgang og kompetanse-

hevning når det gjelder alt som berører fosterbarnet og fosterhjemmet i langvarige fosterhjems plasseringer, herunder også det som berører samvær og kontakt med biologisk familie. I tillegg til dette mener forslagsstillerne det også er behov for å vurdere lovverket som regulerer fosterforeldres muligheter til å få partsrettigheter for å styrke deres rettsstilling ved langvarige plasseringer. Forslagsstillerne mener det også er viktig å styrke oppfølgingen av foreldre som mister omsorgen for barna sine. En offentlig utredning må også sikre oppmerksomhet på hvordan samarbeidet med barn og deres medinnflytelse best mulig skal ivaretas.

Forslagsstillerne mener det er nødvendig med en grundig utredning av fosterhjemsomsorgen, som må munne ut i helhetlige forslag og bedre løsninger, da fosterhjem er det mest brukte plasseringstiltaket i barnevernet og antall barn i fosterhjem er økende.

Forslagsstillerne mener det er behov for et fosterhjemsloft gjennom omfattende satsing på kvaliteten på alle deler av fosterhjemsarbeidet for å få til vellykkede fosterhjems plasseringer.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen igangsette en offentlig utredning av fosterhjemsomsorgen.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt, Arild Grande og Rigmor Aasrud, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Morten Stordalen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, mener at det er viktig med en god og helhetlig fosterhjemsomsorg og at den alltid skal være til barns beste. Komiteen mener det gjøres mye bra i dagens omsorg, og mange fosterforeldre gjør en god jobb. Det har de senere år vært en styrking av barnevernet gjennom det såkalte barnevernsloftet, både gjennom flere ansatte og økt kompetanse. Likevel er komiteen enig i at det finnes mange uløste oppgaver og store utfordringer fremdeles, slik som representantforslaget her tar opp.

Komiteen viser til de mange medieoppslag som har vært den senere tid, der det er avslørt mangler i omsorgen på mange områder, noe komiteen mener det er viktig å rette opp i.

Komiteen er kjent med at det er behov for rundt 800–1 000 nye fosterhjem hvert år, og vil påpeke at det er viktig med ulike løsninger som dekker flere behov, som vanlig fosterhjem, forsterket fosterhjem og institusjon.

Komiteen merker seg at både forskere og fagmiljøer etterlyser en helhetlig gjennomgang av barn under offentlig omsorg sett i ett livsløpsperspektiv. Komiteen er enig i at det er behov for å se flere ting i sammenheng, men at det er viktig at det arbeides videre med tiltak som en vet er gode og som virker.

Komiteen mener det skal være god kvalitet og god kompetanse både hos det kommunale barnevernet, i Bufetat og hos fosterforeldre, og at fosterforeldre må få den opplæringen og oppfølgingen det er behov for.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til statsrådets detaljerte svarbrev (vedlegg) og er fornøyd med at dette er et område hvor regjeringen har ambisiøse målsettinger. Flertallet viser til at den sterke veksten i bruken av fosterhjem har ført til utfordringer på fosterhjemsområdet. Disse handler for eksempel om rekruttering av fosterforeldre, god utredning av barnet før plassering, god oppfølging og veiledning av fosterforeldre og om fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Dette er forhold som er vesentlige for å rekruttere fosterforeldre og hindre utilsiktede brudd, slik at barnet må flytte. Flertallet viser til at det allerede er satt i gang flere tiltak og utredninger på områdene. Flertallet ser behovet for en gjennomgang, men er samtidig utålmodig og er bekymret for det statsråden gir uttrykk for, at mens en stor offentlig utredning pågår, vil det være begrenset rom for større endringer. Det kunnskapsgrunnlaget regjeringen har nå, som vil være ytterligere komplett i løpet av året, gir et godt grunnlag for å vurdere vesentlige sider ved fosterhjemstiltaket. Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en egen stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen innen utgangen av 2015.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener at målet for de fleste barn er å vokse opp i et tilnærmet vanlig hjem, og at det er viktig at det legges til rette for det, men er klar over at noen barn trenger mer oppfølging og tilsyn enn andre, og at det er samfunnets oppgave å sørge for at det skjer.

Disse medlemmer er kjent med at nettopp oppfølgingen av barna i fosterhjem kan være et problem, og vet at det kan være for stor saksmengde hos den enkelte saksbehandler i barnevernet som kan vanskeliggjøre god nok oppfølging. Disse medlemmer er også kjent med at det er et økende antall

barn som har store hjelpebehov, og trenger oppfølging resten av livet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet merker seg svaret fra barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne (vedlegg), der det fremheves at det ikke er ønskelig med en offentlig utredning fordi risikoen for at tiltak som er i gang, stanses ved en slik utredning.

Disse medlemmer mener, slik som flere av høringsinstansene, at det er nødvendig med en NOU nettopp fordi det har skjedd så mange endringer på fosterhjemsområdet de siste par tiårene.

Disse medlemmer mener det trengs en politisk og faglig gjennomgang av hva fosterhjemsordningen er, og bør være, nå i det 21. århundret. Det er mange sider som bør gjennomgås. Noen av spørsmålene vil være, slik disse medlemmer ser det, om det er rimelig og riktig at innpå halvparten av fosterhjemmene forsterkes det første året, eller om enda flere eller færre bør forsterkes? Andre spørsmål er om hva som er et rimelig lønnsnivå for fosterforeldre som frikjøpes, pensjonsordninger og partsrettigheter. Dette kan kun gjøres ved en faglig gjennomgang, slik en NOU vil være.

Disse medlemmer mener derfor, som representantene fra Venstre gjør i sitt forslag, at det er viktig og nødvendig med en faglig gjennomgang av hele omsorgskjeden, fra rekruttering til ettervern, samt økonomiske og juridiske rammevilkår. Disse medlemmer viser videre til Prop. 106 L (2012–2013) Endringer i barnevernloven, jf. Innst. 395 L (2012–2013), som understreket behovet for en offentlig utredning, noe også flere forskere og Norsk Fosterhjemsforening har etterlyst.

Disse medlemmer ser ingen grunn til at arbeidet med en NOU skal hindre videreføring eller igangsetting av initiativer og tiltak som er tjenlig for et bedre barnevern.

Disse medlemmer mener at alle igangsatte tiltak er viktige å videreføre og prøve ut, og forutsetter at alle gode tiltak som er i gang eller planlegges, fortsetter videre.

Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn representantforslaget, og ber regjeringen sette i gang arbeidet med en NOU for en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen igangsette en offentlig utredning av fosterhjemsomsorgen.

Komiteens tilråding

Tilrådingen fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen viser til representantforslaget og til sine merknader og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

I

Dokument 8:30 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Terje Breivik, Sveinung Rotevatn og Abid Q. Raja om en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen – vedlegges protokollen.

II

Stortinget ber regjeringen legge frem en egen stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen innen utgangen av 2015.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 22. mai 2014

Svein Harberg

leder

Sonja Mandt

ordfører

Vedlegg**Brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 26. mars 2014****Vedrørende dokument nr 8:30 S (2013-2014)**

Jeg viser til brev datert 19. mars 2014 fra familie- og kulturkomiteen med oversendelse av dokument 8:30 S (2013-2014) med representantforslag om en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen.

Storingsrepresentantene Terje Breivik, Sveinung Rotevatn og Abid Q. Raja har i dokument 8:30 S (2013-2014) fremmet følgende representantforslag:

”Stortinget ber regjeringen igangsette en offentlig utredning av fosterhjemsomsorgen.”

Jeg har følgende kommentarer:

Innledning

Jeg er glad for at representantene retter søkelyset mot barnevernet og fosterhjemsomsorgen. Fosterhjemmene utgjør et sentralt og svært viktig plasseringsalternativ innenfor barnevernet. De siste årene har i overkant av 80 prosent av alle barn plassert utenfor hjemmet, blitt plassert i fosterhjem.

Som forlagsstillerne mener også jeg at det offentlige har et stort ansvar i å sikre at fosterhjemmene har nødvendig kvalitet og gir den grunnleggende trygghet, stabilitet, omsorg og utvikling som barnet har behov for.

Fosterhjem som tiltak har økt betydelig de siste årene. Fra 2004 til 2012 var økningen 33 prosent. Særlig etter at de faglige anbefalingene gikk i retning av at færre barn skulle ha sin oppvekst i institusjon, og flere i fosterhjem, har veksten vært stor. Vridningen fra institusjon har også ført til økt bruk av fosterkede fosterhjem, med frikjøp av en eller begge fosterforeldrene fra ordinært arbeid som det viktigste forsterkningstiltaket. For å kunne ta hånd om de mest krevende barna, har også bruken av statlige familiehem og fosterhjem tilknyttet ideelle og andre private aktører økt i omfang. Dette er fosterhjem som kjenetegnes ved tett faglig oppfølging, og ved at en av fosterforeldrene er hjemme for å ta seg av barnet.

Den sterke veksten i bruken av fosterhjem har ført til enkelte utfordringer på fosterhjemsområdet. Disse handler om rekruttering av fosterforeldre, om god utredning av barnet før plassering, om god oppfølging og veiledning av fosterforeldre, og ikke minst om fosterforeldres økonomiske rammevilkår. Dette er forhold som er vesentlige for å rekruttere fosterforeldre og hindre utilsiktede brudd, slik at barnet må flytte.

Det er allerede satt i gang en rekke tiltak for å møte disse utfordringene.

Rekruttering av fosterhjem

Veksten i fosterhjemstiltaket har ført til at ventetiden for å få fosterhjem økt. Ifølge Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er det behov for 1000 nye fosterhjem hvert år.

Det er Bufetat som har ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem. Det er viktig at det rekrutteres forskjellige typer fosterhjem, slik at barn med ulike behov kan ivaretas på en god måte. Fosterhjemmene bør gjenspeile samfunnets familiestrukturer og kulturelle mangfold. Derfor må Bufetat arbeide målrettet med å rekruttere i miljøer som er underrepresentert i dag. Dette gjelder i særlig stor grad i minoritetsmiljøer.

Ved plasseringer i fosterhjem skal barneverntjenesten alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Generelt sett klarer familieplasserte barn seg bedre enn andre fosterbarn. Vi ser det ved at de blant annet har færre fysiske og psykiske helseplager og ved at plasseringene sjeldnere ender med utilsiktede flyttinger. Disse fosterforeldrene må få samme oppfølging og veiledning som andre fosterhjem. I årets tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er direktoratet bedt om å utvikle en faglig anbefaling for vurdering av plassering i fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk.

Familieråd har vist seg å være en godt egnet metode når et barn skal plasseres. Gjennom familieråd kan familien sammen komme frem til at barnet kan plasseres hos en i familien. Bufdir er gitt i oppdrag å stimulere til rekruttering av flere fosterhjem i barnets familie og nære nettverk gjennom bruk av familieråd.

Utredning av barn før plassering

Dersom alle som plasseres i fosterhjem gjennomgår en grundig utredning før plasseringen, vil både barneverntjenesten og fosterforeldrene være bedre forberedt på de utfordringene som plasseringen vil innebære, og både barneverntjenesten og fosterforeldrene vil bli bedre i stand til å gi et godt tilbud til barnet fra starten av.

En god utredning vil kunne bidra til å redusere uønskede brudd og flyttinger, og gi fosterbarnet en mer stabil og forutsigbar tilværelse. Det er viktig at

kommunene prioriterer dette når barnet utredes før en plassering.

Veiledning og oppfølging av fosterforeldre

God oppfølging og veiledning av fosterforeldre er avgjørende for å lykkes på fosterhjemsområdet. De som velger å bli fosterforeldre, påtar seg en krevende oppgave på vegne av det offentlige. For å kunne gjøre fosterforeldre trygge i sin rolle, styrke motivasjonen deres og redusere risikoen for at fosterbarn opplever nye brudd, er det vesentlig å gi disse fosterforeldrene relevant, kunnskapsbasert veiledning.

På dette området har både det kommunale og det statlige barnevernet ansvar. Statens ansvar er etter loven å veilede om det å være fosterforeldre, mens kommunenes ansvar er å gi veiledning om hvordan det enkelte barn bør ivaretas.

Bufetat er i årets tildelingsbrev bedt om å bygge opp tilbud om kunnskapsbasert gruppeveiledning for alle kommunale fosterhjem, med oppstart i 2014. Kommuner med størst behov skal prioriteres. Tilbudet skal være gratis for kommunene og for fosterforeldrene. Det er satt av 10 millioner kroner til dette arbeidet i år.

Hensikten er å redusere antallet ikke planlagte flyttinger og øke kvaliteten i barnets omsorgssituasjon. Det er Bufetat, region sør, som har fått i oppdrag å utvikle et gruppeveiledningstilbud for kommunale fosterhjem til bruk i hele etaten. Prosjektet, kalt "Kunnskapsbasert gruppeveiledning for fosterforeldre", er i startfasen. Det skal først utarbeides en statusoversikt over kvalifiserte veiledere og metoder. Deretter skal det gjennomføres opplæring av flere ansatte i utvalgte veiledningsmetoder. Disse skal tilby og gjennomføre gruppeveiledning for kommunale fosterhjem. I tillegg skal det etableres en erfaringsbase med tanke på videreutvikling av gruppeveiledningstilbudet. Samarbeidet med relevante kompetansesentre, universitet og høyskoler er påbegynt. Opplæring, gjennomføring og eventuelle piloter er planlagt gjennomført høsten 2014.

Direktoratet er i årets tildelingsbrev også bedt om å identifisere og videreutvikle metoder som styrker tilknytningen mellom barn og fosterfamilien.

Kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår

Kartlegging av fosterforeldres økonomiske rammevilkår og evaluering av bruken av de statlige fosterhjemmene og de kommunalt forsterkede fosterhjemmene er viktige tiltak som ble varslet i Prop 106 L (2012-2013). Jeg har fulgt opp begge tiltakene gjennom oppdrag til Bufdir.

Bufdir vil i nær fremtid overlevere en kartlegging til departementet. Evalueringen av de statlige, de

kommunalt forsterkede og de private profesjonelle fosterhjemmene vil være klar ved utgangen av året. Samtidig vil departementet motta direktoratets faglige anbefalinger om hvordan fosterhjemsområdet bør utvikles videre i lys av den kunnskapen blant annet disse to prosjektene har gitt.

Utredningene og Bufdirs anbefalinger vil være vesentlige bidrag i det videre arbeidet i departementet med å sikre både bedre og likere rammevilkår for alle fosterforeldre, og for å vurdere hvordan fosterhjemstiltaket bør utvikles fremover.

Andre tiltak

I forrige uke mottok jeg en rapport, utarbeidet av det regionale kunnskapssenteret for barn og unge i vest (RKBV vest), om hvordan det offentlige kan sikre seg mot godkjenning av uegnede fosterforeldre. Rapporten utfyller bildet av utfordringene i dagens fosterhjemsomsorg. Jeg vil nå gå gjennom anbefalingene og vurdere videre oppfølging.

Forslagsstillerne er også opptatt av fosterbarns samvær og kontakt med biologisk familie og mener at det er viktig å styrke oppfølgingen av foreldre som mister omsorgen for barna sine. Også på disse områdene er det satt i gang tiltak.

Fra nyttår ble det i barnevernloven presisert at barneverntjenesten har et løpende og helhetlig ansvar for oppfølgingen av barnet etter omsorgsovertakelsen, herunder et ansvar for å følge utviklingen til barnet og foreldrene. Barneverntjenesten skal dessuten legge til rette for samvær med søsken, hvis hensynet til barnet ikke taler imot det. Barneverntjenesten skal kort tid etter omsorgsovertakelsen kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Dersom foreldrene ønsker det, skal barneverntjenesten som en del av oppfølgingen formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.

Bufdir har på bakgrunn av oppdrag i tildelingsbrev fra departementet kommet med forslag til hvordan foreldre som er fratatt omsorgen for barn bør følges opp. Jeg vil nå vurdere deres innspill.

I tildelingsbrevet for 2014 til Bufdir fremheves det dessuten at Bufetat skal bidra til at biologiske barn av fosterforeldrene får den oppfølgingen de har behov for.

Veien fremover

I regjeringsplattformen sier vi at vi vil åpne for at flere aktører kan rekruttere fosterforeldre og bidra i støtteapparatet rundt fosterfamiliene. Videre skal vi gjennomgå balansen mellom institusjons- og fosterhjemstilbudet, og ved behov utrede hvordan fosterhjemsomsorgen kan styrkes. Vi sier også at vi vil gi barn under barnevernets omsorg bedre tilpasset skolegang. Dette er tiltak jeg mener vil bidra til å styrke

fosterhjemstilbudet og som i stor grad imøtekommer forslagsstillernes bekymringer.

I tillegg ønsker vi mer valgfrihet for kommunene gjennom å gi kommunene rett til fritt å velge barnevernstiltak, etter en vurdering av kvalitet, pris og hva som gir best hjelp til det enkelte barn, uavhengig av hvem som leverer tiltaket. Dette er strukturelle endringer som jeg mener også vil kunne bidra til å styrke fosterhjemsomsorgen.

Jeg er som forslagsstillerne opptatt av at endringer skal baseres på kunnskap. Utredninger er viktige for å sikre et godt beslutningsgrunnlag. På den andre siden tar slike utredninger tid. Jeg mener kunnskapsgrunnlaget vi har i dag, og som vi i nær fremtid vil få supplert gjennom viktige utredninger fra Bufdir, er tilstrekkelig for å kunne vurdere en rekke tiltak egnet til å videreutvikle fosterhjemstiltaket. Kunnskapen vi har og snart vil få er oppdatert, den er nyansert og den bekreftes fra ulike hold.

Jeg registrerer ønsket om raske endringer fra mange hold, og jeg har forståelse for at fosterbarna og fosterforeldrene er utålmodige. Jeg må veie dette opp mot fordelene ved å få en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsområdet gjennom en offentlig utredning. Mens en offentlig utredning pågår, vil det være begrenset rom for større endringer. Med det kunnskapsgrunnlaget vi har nå, og som vil være ytterligere komplettert i løpet av året, er det min oppfatning at vi har et godt grunnlag for å vurdere vesentlige sider ved fosterhjemstiltaket. En ny, stor utredning vil derimot sette utviklingen av fosterhjemsområdet på vent i flere år.

Jeg finner på denne bakgrunn at tidspunktet ikke er riktig for å sette i gang en ny offentlig utredning av fosterhjemsomsorgen nå. Om det likevel skulle være behov for ytterligere utredninger når vi har trukket konsekvensene av det materialet vi nå har, må jeg få komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

