



# Representantforslag 81 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Laila Dāvøy, Øyvind Håbrekke, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad

Dokument 8:81 S (2012–2013)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Laila Dāvøy, Øyvind Håbrekke, Geir Jørgen Bekkevold og Kjell Ingolf Ropstad om handlingsplan for full fosterhjemsdekning og en stabilitetsreform i barnevernet

Til Stortinget

### Bakgrunn

Å ta over omsorgen for et barn er et av de største inngrepene myndighetene kan gjøre i barnets liv. Det vil likevel noen ganger være nødvendig. Myndighetene tar derved på seg et stort ansvar for å gi god omsorg og en bedre tilværelse for barnet. Forslagsstillerne mener mangelen på fosterhjem, samt mangel på stabilitet for barn under barnevernets omsorg, er to forhold som gir grunn til å spørre hvorvidt myndighetene gir barna et verdig tilbud som lever opp til dette ansvaret.

I dag opplever mange barn at det vedtas at de skal i fosterhjem, men det står ingen hjem klare, og barna venter i kø. Det er om mulig enda mer alvorlig at mange barnevernsbarn tilbys en tilværelse av ustabilitet og en serie flyttinger under barnevernets omsorg. Mange barnevernsbarn får dermed en oppvekst preget av stadige flyttinger, ustabilitet og manglende tilknytning til voksne. Forslagsstillerne fremmer derfor forslag om en handlingsplan for full fosterhjemsdekning, samt en stabilitetsreform i barnevernet.

### Full fosterhjemsdekning

Pr. 1. januar 2011 bodde 9 225 barn og unge i fosterhjem. Flere enn 1 000 nye barn og unge trenger fosterhjem hvert år. Pr. 31. august 2012 hadde 169 barn og unge ventet på fosterhjem i mer enn 6 uker.

Dette er barn som har vedtak om fosterhjem og som er i en svært sårbar situasjon. I tillegg kommer barna som bare er meldt inn som aktuelle for plassering i fosterhjem.

Forslagsstillerne mener det er helt uholdbart og uakseptabelt at barn står i kø og venter på å få plass i et fosterhjem. Forslagsstillerne fremmer derfor forslag om en handlingsplan for full fosterhjemsdekning innen 2015. En slik handlingsplan bør, etter forslagsstillerne mening, blant annet inneholde følgende elementer:

1. Tung satsing på rekrutteringskampanjer. Så lenge det er mangel på fosterhjem, må myndighetene være villige til å satse og bruke mer midler på kampanjer som skaper oppmerksomhet og bidrar til å rekruttere nok fosterforeldre.
2. Sørge for å utnytte ideelle aktørers bidrag til rekruttering og drift av fosterhjem. Ideelle organisasjoner, deriblant Norske Kvinners Sanitetsforening og Frelsesarmeen, ønsker å drive rekruttering og oppfølging av fosterhjem, men har tidligere fått signaler fra direktoratet om at dette ikke er ønskelig. Det virker som bildet er i ferd med å endre seg i riktig retning på dette punktet, men forslagsstillerne er opptatt av at arbeidet følges opp videre. Ideelle organisasjoner har lang historie innen barnevern i Norge. Dersom disse fases ut av barnevernet, mister norsk barnevern mye erfaring, kompetente miljøer med verdier som barnevernet trenger. Så lenge det mangler fosterhjem, bør man bruke alle gode krefter, både private og offentlige, og de ideelle organisasjonene representerer med sin historiske posisjon og deres verdigrunnlag en særskilt verdi. Det er nødvendig med en aktiv politikk for å sikre at ideelle aktører får bidra med sine tjenester ikke bare til rekruttering, men også til drift og oppfølging.

Forslagsstillerne mener det bør legges til rette for at dette i størst mulig grad kan skje med langsiktige driftsavtaler og uten anbudskonkurranser.

3. Økt vekt på institusjonens betydning for barn med særlige utfordringer. Det har over tid vært uttalt politikk å trappe ned bruken av institusjoner til fordel for fosterhjem. Vridningen fra institusjon til fosterhjem medfører at fosterhjemmene får mer krevende utfordringer. Forslagsstillerne mener at det er behovet til barnet som må avgjøre hvilke tiltak barnet får. For mange barn er det et tilbud om fosterhjem som er det beste, for mange barn er det institusjonstilbud som er behovet. Barnevernspanelet rapport, men også andre tilbakemeldinger fra alle deler av barnevernet, signaliserer tydelig at nedbyggingen av institusjoner har gått for langt. Resultatet av dette er at fosterforeldre får mer krevende oppgaver enn de kan håndtere. Dermed blir det nye brudd for barnet, og sårt tiltrengte fosterhjem blir brukt på barn som i stedet burde vært på institusjon. Forslagsstillerne vil derfor peke på at det er viktig at politikken med mindre bruk av institusjoner til fordel for fosterhjem må vurderes på nytt.
4. Økt bruk av familieråd i barnevernet. Dette er en metode hvor man samler slektninger og nære nettverk når vedtak om omsorgsovertakelse er fattet. Erfaring viser at bruk av familieråd ofte fører til at noen i barnets nettverk tar ansvar for omsorgen. Barnet slipper dermed flytting til ukjent familie, barnet kan få en mer stabil plassering og tar heller ikke opp plass i køen for fosterhjem.

### Stabilitetsreform

Det grunnleggende spørsmål barnevernet alltid må stiller er: Gir man barnevernsbarna god omsorg? Statistisk sentralbyrås (SSB) tall viser at i overkant av 2 600 barn og unge i barnevernet flyttet i løpet av 2011. Blant dem som flyttet i 2011, flyttet litt under 81 prosent av barna én gang samme år. 19 prosent – dvs. om lag 500 barn – flyttet mer enn én gang. Andelen som hadde flyttet mer enn to ganger i løpet av 2011, var i overkant av 3 prosent – eller 90 barn og unge. Dette er alvorlige tall. Det som er mer alvorlig, er imidlertid at tallene sannsynligvis ikke er riktige. Både KS og Fosterhjemsforeningen gir uttrykk for at de mener tallene er svært usikre. Så lenge man ikke har klare tall for antall flyttinger, må derfor også konklusjonen bli at en ikke vet om barna opplever stabilitet og trygghet. I dag opplever man å høre og lese historier om barnevernsbarn som flytter altfor mange ganger. Det virker som det ikke er mulig å si om dette er regelen eller unntaket. For å vurdere om barnevernsbarna får god omsorg, er det avgjørende å ha kunnskap om omfanget av dette, og forslagsstillerne fremmer derfor forslag i tråd med dette.

Behovet for stabilitet er helt fundamentalt, spesielt for barn og unge. Når myndighetene gjennomfører en omsorgsovertakelse, tar de på seg et stort ansvar for å gi god omsorg og en bedre tilværelse for barnet. Det innebærer en tilværelse preget av stabilitet og trygghet og tilknytning til nye omsorgspersoner.

Internasjonale studier viser at barn utsatt for omsorgssvikt har en forhøyet risiko for å utvikle atferdsmessige og emosjonelle vansker, og forsinket kognitiv utvikling. Mange av barna har blant annet problemer med å føle tillit til voksne, noe som bidrar til at de får vansker med å danne relasjoner og blir mer utsatt for å utvikle alvorlig psykopatologi. En rekke studier har vist at jo tidligere barn blir flyttet fra omsorgssviktende omgivelser, desto større er sjansen for at de kan utvikle seg positivt sammenlignet med barn som blir boende lenger under slike forhold.

Samtidig viser undersøkelser at barn som opplever å bli plassert gjentatte ganger, sammenlignet med barn som har opplevd færre plasseringer, stiller svakere på kognitive prestasjoner i tillegg til at de har økte emosjonelle, relasjonelle og atferdsrelaterte problemer.

Nyere forskning har vist at den tidlige relasjonsbyggingen er helt grunnleggende for barns vekst og utvikling. Den har vist at utrygg tilknytning kan være hemmende for barns emosjonelle og kognitive utvikling. Alvorlig brist i tilknytnings- og relasjonsbyggingen kan føre til store psykiske problemer for barnet.

Forskning viser også at lav kvalitet på det språklige, emosjonelle og sosiale samspillet mellom barn og omsorgspersoner har betydning for barnets språklige og kognitive utvikling. Raundalen-utvalget mener at tilknytningskvalitet er et grunnleggende vurderingstema i alt barnefaglig arbeid innen barnevernet.

I nær sammenheng med dette viser nyere nevropsykologisk og nevro-biologisk forskning at barnehjernens vekst og utvikling når de over lengre tid eksponeres for stressende og angstfremkallende omgivelser, blir påvirket negativt. Dette skader blant annet barnets emosjonsregulering og kognitive utvikling. Til sammen viser denne forskningen at samspillet mellom barn og omsorgspersoner er så avgjørende for barns utvikling og fungering at den må tillegges avgjørende vekt i beslutningsprosessen om bosted, samvær, tilbakeføring i barnevernssaker og tiltak. Forslagsstillerne mener forslaget i NOU 2012: 5 om tilknytning som nytt prinsipp i vurderingen av terskelen for omsorgsovertakelse, gjør det desto viktigere å vite i hvilken grad barnevernet i dag faktisk kan tilby tilknytning.

En av de store utfordringene barnevernet står overfor, er altså at barnevernsbarna flytter for mye. Altfor mange ser ut til å mangle stabilitet og trygg tilknytning. Det synes å være behov for en stabilitetsre-

form i barnevernet. Raundalen-utvalget foreslår som ett tiltak for å redusere ustabilitet i fosterhjemsplasseringene, å opprette en arbeidsgruppe som får i oppdrag å vurdere en fosterhjemsgaranti med forskrifter. Tiltak som bør vurderes i garantien er maksimaltid i beredskapshjem og beredskapsfamilier, egen støtteperson for fosterhjemsplasserte barn, kartlegging og behandling av psykiske problemer med spesiell vekt på tidlige traumer, intensivt innsats for tilpasningen det første året i fosterhjemmet, opprettelse av instans som mottar tidlige signaler på vansker i fosterhjemmet og sammenstilling av kunnskapsstatus av internasjonal forskning omkring tiltak som har stabiliserende effekt. Forslagsstillerne forventer at regjeringen forelegger en vurdering av utvalgets forslag for Stortinget.

Stortinget har de siste årene vedtatt lovendringer som skal legge til rette for mer bruk av adopsjon i barnevernet. Dette kan være et bra tiltak for økt stabilitet for barna, og forslagsstillerne mener det er viktig at regjeringen følger utviklingen videre for å se om Stortingets hensikt oppfylles.

Forslagsstillerne mener følgende elementer må være sentrale i en stabilitetsreform:

1. Bedre oppfølging av fosterhjem, for å forebygge brudd. Forslagsstillerne mener det er viktig at fosterforeldre blir bedre forberedt og får mer veiledning og oppfølging underveis. Det er avgjørende for foreldrenes trygghet og mestring, og ikke minst fordi det vil gjøre at barnets behov blir bedre ivaretatt av fosterforeldrene, og barnet vil dermed kunne få riktigere og bedre hjelp. Dette gir mindre sannsynlighet for brudd. Ifølge Fosterhjemundersøkelsen 2010 er bare 55 prosent av fosterforeldrene helt eller delvis enige i at de får god oppfølging fra det offentlige støtteapparatet. 67 prosent oppgir det å takle barnets atferd og reaksjoner som en av de største utfordringene ved å være fosterforeldre. 36 prosent melder om manglede kontinuitet og stabilitet i kontakten med saksbehandler i barnevernet. Forslagsstillerne mener det er viktig å legge til rette for at fosterhjemmene får nødvendig individuell støtte, oppfølging og veiledning tilpasset barnets behov. Forslagsstillerne viser til at det for tiden gjennomføres store omstillinger i Bufetat. Ett av elementene er utfasingen av individuell veiledning av fosterhjem. Dette er riktignok en kommunal oppgave, men i de færreste kommunene står barnevernstjenesten klar til å overta Bufetats arbeid på så kort tid. Det understrekes at god veiledning av fosterforeldrene er nødvendig og at behovet nå er mer prekært enn tidligere. Barna er taperne når statlige myndigheter legger ned tilbud før kommunale myndigheter står klare til å overta. Overføring av oppgaver fra stat til kommune bør forberedes, planlegges og gjennomføres over tid.
2. Mer bruk av institusjoner for barna med mest krevende behov, som blant annet barnevernspanelet har pekt på. Her vises til omtale under handlingsplan for full fosterhemsdekning.
3. Institusjoner og fosterhjem må knyttes tettere sammen, på den måten som blant annet en del ideelle institusjoner arbeider. Det er gode erfaringer med modeller der institusjoner samarbeider med fosterhjem slik at institusjonen som barnet har bodd på, følger opp fosterhjemmet og barnet videre, etter at barnet har flyttet inn i et fosterhjem. Det er en fordel for barnet og for fosterforeldrene og kan gjøre overgangen lettere og bidra til en stabil plassering.
4. Økt bruk av familieråd og barnets slekt/storfamilie som fosterhjem. Det vises til omtale foran.
5. Kritisk vurdering av kriteriene for flytting fra ett fosterhjem til et annet. Det kommer også mange signaler om at barnevernet har for lav terskel for å ta barn ut av fosterhjem og starte på nytt, hvis fosterhjemmet ikke fungerer optimalt. Det er vanskelig å trekke generelle slutninger om dette, men det synes å være grunn til å spørre om man i for stor grad jakter på det faglig sett ideelle tilbudet, på bekostning av stabilitet.
6. Det må vurderes om ankemulighetene for biologiske foreldre etter omsorgovertakelse har blitt for sterke og hvorvidt dette skaper ustabilitet for barna. Dette må avveies mot foreldrenes rettigheter, som også er i barnets interesse å ivareta. Det kommer imidlertid mange tilbakemeldinger, særlig fra fosterforeldre, som peker på at ankemulighetene er for omfattende og at dette skaper unødig ustabilitet. Dette er også omtalt i Barnevernspanelets rapport.
7. Tilbud om samlivskurs for fosterforeldre. Mange familier, også fosterfamilier, opplever samlivsbrudd. Man vet at belastningen på familien, andre barn og parforholdet kan være stor i fosterhjem. Samlivsbrudd kan oppleves svært belastende for fosterbarn og kan også føre til at barnet må flytte ut og få nytt fosterhjem. Forslagsstillerne mener alle fosterforeldre bør få tilbud om samlivskurs for å stå best mulig rustet til oppgaven og for å forebygge brudd.
8. Lytte til barn: Det er viktig at barns rett til å bli hørt respekteres. Mange barn, kanskje særlig dem som har spesielle behov for å bli hørt, blir ikke hørt i dag. Det er mange av de barna som blir akutt plassert gang etter gang, og terskelen for flyttinger er lav. Dersom barna blir hørt og forstått, kan det legge grunnlag for bedre beslutninger, økt livskvalitet og stabilitet.

**Forslag**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen legge fram en handlingsplan for full fosterhjemsdekning innen 2015.
2. Stortinget ber regjeringen gjennomføre en stabilitetsreform i barnevernet.
3. Stortinget ber regjeringen utvikle presis registrering og fullverdig oversikt over omfanget av flyttinger av barn som er under barnevernets omsorg.

3. april 2013