



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-  
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 17

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

Trygghet og omsorg

Fosterhjem til barns beste





## Barn og unges stemme

### **Boks 0.1 Råd til fosterforeldre fra erfaringskonsulenter i Landsforeningen for barnevernsbarn (LFB):**

- Tid  
Ta deg tid til å se, til å lytte, til å forstå.  
Ta deg tid, til å ta deg tid!
- Respekt og kjærighet.  
La oss føle oss ønsket, elsket og tatt vare på.
- Gi aldri opp.  
Ha tillit til at god omsorg kan forandre mye.  
Sett deg inn i egne og barnets rettigheter, og krev støtte og veiledning tidlig nok.

### **Boks 0.2 Råd til barnevernstjenesten fra Barnevernproffene i Forandringsfabrikken:**

- Vi ber dere finne fosterforeldre som er glad i barn og kan vise oss kjærighet.
- Vi ber dere finne fosterforeldre som tør og orker å spørre bak sinnet, frustrasjonen og fortvilelsen vår.
- Vi ber dere finne fosterforeldre som vil samarbeide med oss, helt fra vi er små.
- Vi ber dere finne fosterforeldre som vil forstå hvor viktig kontakt med søsken og familie er for de fleste av oss.
- GJØR DERE DET, blir det trygt for oss å bo der, vi vet de tåler og at de bryr seg mye.



# Sammendrag

Fosterhjem er det mest brukte tiltaket for barn og unge som ikke kan bo sammen med sine foreldre. Når regjeringen med dette for første gang presenterer en samlet fremstilling av fosterhjemsomsorgen i Norge, gir det Stortinget anledning til å drøfte hvordan en viktig bærebjelke i omsorgen for utsatte barn og unge kan bli bedre. Et sentralt mål med meldingen er å legge grunnlaget for en videreutvikling og kvalitetsheving av fosterhjemsomsorgen.

Denne meldingen må sees i sammenheng med to andre store arbeider regjeringen har satt i gang på barnevernsområdet; kvalitets- og strukturreformen i barnevernet og forslag til ny barnevernlov.

Regjeringens ambisjon er sterkere velferdskommuner. Å gi mer ansvar og myndighet til kommunene også på barnevernsområdet, er en viktig del av dette arbeidet. Det er derfor satt i gang et arbeid med å endre ansvarsdelingen i barnevernet mellom stat og kommune. Målet er et bedre barnevern der flere barn og foreldre får riktig hjelp til rett tid. En endret ansvarsdeling skal blant annet gi kommunene økt handlingsrom og sterkere insentiver til tidlig innsats, samt bidra til at valg av tiltak for det enkelte barn i større grad baseres på nærhet og bred kjennskap til barnets situasjon. En ny kommunestruktur vil kunne gi større og mer robuste barnevernstjenester med bedre forutsetninger for å kunne ivareta et mer helhetlig ansvar.

Regjeringen har også nedsatt et eget utvalg som skal legge frem forslag til en ny barnevernlov. Målet med å revidere barnevernloven er å få til en forenkling. I tillegg skal lovutvalget vurdere og blant annet komme med forslag til hva som skal være barnevernets ansvarsområde, samt partsrettigheter og samvær. Utvalget skal også vurdere en lovfesting av retten til barnevernstiltak.

I denne stortingsmeldingen legges grunnlaget for å gi kommunene større ansvar på fosterhjemsområdet. Kompetanseheving og aktiv bruk av faglige anbefalinger er to hovedelementer i meldingen. Kompetanseheving for kommunalt ansatte barnevernsarbeidere er sentralt for å sikre god tjenestekvalitet ved større ansvar til kommunene. Opplæring, veiledning og oppfølging av fosterfamilie er også viktig, slik at de kan utføre omsorgsopdraget på en best mulig måte.

Nasjonale, faglige anbefalinger til bruk for barnevernsarbeiderne lokalt skal bidra til at barn og unge får en likeverdig behandling, også når mer

myndighet legges til kommunalt forvaltningsnivå. Faglige anbefalinger er tett knyttet til forsvarlighetskravet, som ble innført gjennom en ny bestemmelse i barnevernloven i 2014. Ny forskning og kunnskap vil danne grunnlag for utvikling av faglige anbefalinger og dermed innholdet i forsvarlighetskravet.

Stortingsmeldingen er delt inn i tre deler. Første del presenterer status i fosterhjemsomsorgen og kunnskapsgrunnlaget for meldingen. I del to drøftes utfordringer og presenteres forslag til løsninger. Del tre i meldingen tar kort opp implementeringsstrategier, samt økonomiske og administrative konsekvenser.

## Del 1 Status og kunnskapsgrunnlag:

*Kapittel 1 Innledning*, gir en kort oppsummering av vedtak og forutsetninger som Stortinget la til grunn for anmodningen om at regjeringen utarbeider en stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen. I tillegg omtales relevante mål i regjeringserklæringen som angår fosterhjemsomsorgen, samt arbeidet med meldingen.

*Kapittel 2 Dagens fosterhjemsomsorg – ansvar og organisering*, gir en beskrivelse av de ulike typene fosterhjem som finnes. Ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og mellom de ulike faglige aktørene som har oppgaver på fosterhjemsområdet, og hvem som gjør hva, presenteres. I tillegg beskrives gjeldende rett for barn som trenger fosterhjem, og som har tilknytning til andre land enn Norge.

*Kapittel 3 Utviklingstrekk etter barnevernsreformen i 2004*, omtaler de endringene som har skjedd på fosterhjemsområdet det siste tiåret. Økt bruk av fosterhjem fremfor institusjon, behov for mer forsterkning av fosterhjemmene, flere private aktører som tilbyr fosterhjem, økning i bruk av fosterhjem i slekt og nettverk og rekrutteringsutfordringer er stikkord for dette kapitlet. I tillegg omtales samfunnsøkonomiske konsekvenser av tidlig innsats.

*Kapittel 4, Fosterhjem i de nordiske land*, presenterer status i de nordiske land når det gjelder bruk av fosterhjem versus institusjon, sier noe om ulik ansvarsdeling mellom kommune og stat og noe om hvordan man i de ulike land har søkt å utvikle kvaliteten i fosterhjemsomsorgen.

*Kapittel 5, Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*, oppsummerer status når det gjelder

denne gruppen barn og unge. De spesielle utfordringene enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger har, blir omtalt. Kapitlet tar også kort opp behovet for fosterhjem og andre botiltak. Omtale av denne gruppens behov, også for fosterhjem, vil bli tatt opp i regjeringens integreringsmelding, som kommer senere i år.

*Kapittel 6, Tilsyn, undersøkelser, rapporter og forskning på fosterhjemsområdet*, gir en oversikt over viktige funn i tilsyn og utredninger som har vært foretatt de senere årene. Spesielt Helsetilsynets landsomfattende tilsyn med kommunenes fosterhjemsarbeid og Riksrevisjonens undersøkelse av det kommunale barnevernet, er sentrale. I tillegg omtales i dette kapitlet undersøkelser angående ansvarsforholdet kommune – stat, rammeverk for fosterhjemmene og betydningen av gode skoleprestasjoner.

*Kapittel 7, Hva mener ulike interessenter*, oppsummerer innspill og tilbakemeldinger fra ulike organisasjoner og grupper som har interesser og meninger om fosterhjemsomsorgen. Ungdommer med erfaring fra barnevernet har blitt tatt med på råd. Både gjennom møter og en egen work-shop har barnas og ungdommenes stemmer blitt hørt, og de har levert skriftlige forslag og sitater til meldingen.

## **Del 2 utfordringer og løsninger:**

*Kapittel 8, Rekruttering*, drøfter utfordringene med å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem og å rekruttere de riktige hjemmene som kan møte barnas og ungdommens behov. Bruk av familieråd og rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk er viktige strategier. Det presenteres konkrete forslag om å utrede oppretting av en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem og plikt til å bruke familieråd eller lignende verktøy ved rekruttering. I tillegg varsles det at et forslag om endret ansvar for rekruttering av fosterhjem vil bli sendt på høring våren 2016.

*Kapittel 9, Opplæring*, tar opp behovet for god opplæring av fosterforeldre. God opplæring er en grunnforutsetning for å få god kvalitet i fosterhjemsomsorgen. Målsettingen er å gjøre fosterforeldrene godt rustet til omsorgsoppgavene. Det innebærer at opplæringen både bør inneholde en grunnleggende del og mer spesialisert opplæring for de som tar imot barn og unge med spesielle utfordringer. Det foreslås at det innføres et lov- eller forskriftsfestet krav til at fosterforeldre skal gjennomgå grunnopplæring, i tillegg til at Bufdir skal utarbeide faglige anbefalinger om innholdet i opplæringstilbudet.

*Kapittel 10, Valg og godkjenning av fosterhjem*, presenterer en utfordring knyttet til fosterhjemsomsorgen, nemlig uklare ansvarsforhold mellom kommuner. I dag er ansvaret for å velge rett fosterhjem og å godkjenne hjemmet i mange tilfeller delt mellom den kommunen som har avgjort at barnet skal i fosterhjem, og den kommunen der hjemmet ligger. Hovedhensynet ved valg av fosterhjem er hva som er best for barnet. Departementet foreslår derfor at hele ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjemmet legges til den kommunen som har avgjort at barnet skal i fosterhjem.

*Kapittel 11, Kartlegging og utredning*, diskuterer hva som skal til for å finne riktig tiltak og riktig fosterhjem tilpasset behovet til det enkelte barn. Grundig kartlegging og utredning av barnet før valg av tiltak er sentralt. Kapitlet drøfter hvordan kvaliteten på kartlegging og utredning kan bli bedre, blant annet ved å bruke institusjon til utredning av behov før barnet flytter i fosterhjem. Et forslag til tiltak er at det utvikles et nasjonalt system for kartlegging av barn, som del av et helhetlig kvalitetssystem for barnevernet. I tillegg fremmes forslag knyttet til videreutdanning i klinisk utredningskompetanse og hvordan institusjoner i større grad kan benyttes for å finne riktig omsorgstiltak for det enkelte barn.

*Kapittel 12, Oppfølging av barn, foreldre og fosterforeldre*, drøfter oppfølgingen av fosterbarna, deres foreldre og fosterforeldrene. I dag er det svikt på flere områder knyttet til kommunenes oppfølging. I kapitlet drøftes hva som skal til for å gjøre oppfølgingen bedre. Kommunens ansvar for oppfølging av fosterbarna og fosterhjemmet, og bruk av familieverket i oppfølging av foreldrene til fosterbarna, blir tatt opp. Lovfesting av kommunens ansvar for oppfølging, utvikling av faglige anbefalinger, implementering av aktuelle veiledere og revisjon av internkontrollforskriften er konkrete tiltak som foreslås på dette området.

*Kapittel 13, Rammebetingelser for fosterhjem*, tar opp til diskusjon de samlede rammebetingelsene for fosterhjemmene, både faglige og økonomiske. Betydningen av forsterkning av fosterhjemmene, og hvilken type forsterkning som er best egnet for å møte barnets behov, er et av de viktige temaene som diskuteres i dette kapitlet. Hensiktsmessigheten av at et høyt antall fosterhjem er frikjøpt fra yrkeslivet tas også opp her, og spørsmålet om fosterforeldres pensjonsrettigheter drøftes. Regjeringen ønsker ikke at det skal bli mer statlig detaljregulering av rammebetingelsene for fosterhjemmene, og foreslår derfor enkelte tiltak som gir kommunal frihet til å bestemme rammebetingelsene for det enkelte fos-

terhjemmet, med utgangspunkt i det enkelte barns behov.

*Kapittel 14, Overgangen til voksenlivet*, presenterer hovedutfordringene til fosterbarna etter at de er fylt 18 år. Ungdommens frihet til å avvise hjelp, fosterhjemmets posisjon og hvordan det kan gis støtte til disse ungdommene slik at de kan mestre overgangen til en selvstendig voksentilværelse, berøres. Samarbeid mellom barnevernet og NAV og faglige anbefalinger om oppfølging av ungdom i overgang til voksenlivet, er konkrete tiltak som blir foreslått.

### **Del 3 Gjennomføring**

*Kapittel 15, Implementeringsstrategier*, drøfter kort hva som bør være hovedelementene i en strategi for realisering av mål og gjennomføring av tiltak Stortinget måtte vedta ved behandling av denne meldingen. I tillegg omtales de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i meldingen.





## Innhold

<b>Barn og unges stemme</b> .....	3	3.2	Flere private aktører på fosterhjemsområdet .....	30
<b>Sammendrag</b> .....	5	3.3	Økning i bruken av fosterhjem i slekt eller nære nettverk .....	31
<b>Del I Status og kunnskapsgrunnlag</b> .	13	3.4	Utfordrende å rekruttere nok riktige fosterhjem .....	32
<b>1 Innledning</b> .....	15	3.5	Riktig innsats for barn og unge gir samfunnsøkonomiske gevinster ...	33
1.1 Regjeringserklæringen .....	15			
1.2 Oppdraget .....	15			
1.3 Rammer for barnevernet .....	16	<b>4</b>	<b>Fosterhjem i de nordiske landene</b> .....	35
1.4 Arbeidet med meldingen .....	17	4.1	Norge bruker mest fosterhjem .....	35
<b>2 Dagens fosterhjemsomsorg – ansvar og organisering</b> .....	19	4.2	Ansvarsfordeling mellom kommune og stat .....	36
2.1 Hva er fosterhjem? .....	19	4.3	Kvalitet i fosterhjemsomsorgen i de nordiske landene .....	36
2.2 Hvem er fosterbarna? .....	20			
2.3 Ulik organisering av fosterhjem ..	20	<b>5</b>	<b>Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger</b> .....	37
2.3.1 Ordinære fosterhjem .....	20	<b>6</b>	<b>Tilsyn, undersøkelser, rapporter og forskning på fosterhjemsområdet</b> .....	39
2.3.2 Beredskapshjem og familiehjem ..	21	6.1	Helsetilsynet – Landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem (2013 og 2014) .....	39
2.3.3 Fosterhjem som har avtale med private aktører .....	21	6.2	Riksrevisjonen – Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler (2011–2012) .....	39
2.4 Rettslig perspektiv .....	22	6.3	Vista Analyse – Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet ..	39
2.5 Ansvars- og oppgavedeling .....	22	6.4	Utredning av rammeverk for fosterhjem – PwC 2015 (KS-rapport) .....	40
2.5.1 Ansvarsdeling .....	22	6.5	Betydningen av gode skoleprestasjoner .....	40
2.5.2 Ansvar for å undersøke barnets behov .....	23	6.6	Andre rapporter og undersøkelser .....	41
2.5.3 Valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn .....	23	<b>7</b>	<b>Hva mener ulike interessenter</b>	42
2.5.4 Samvær med foreldre og søsken ..	24	<b>Del II</b>	<b>Utfordringer og løsninger</b> .....	45
2.5.5 Skriftlig fosterhjemsavtale med fosterforeldrene .....	24	<b>8</b>	<b>Rekruttering</b> .....	47
2.5.6 Oppfølging, kontroll og tilsyn med barn i fosterhjem .....	24	8.1	I dag rekrutterer vi ikke tilstrekkelig med riktige fosterhjem	47
2.5.7 Forholdet mellom omsorgskommunen og fosterhjems-kommunen .....	25	8.2	Hvorfor klarer vi ikke å rekruttere nok fosterhjem? .....	47
2.5.8 Bufetat har bistandsplikt .....	25			
2.5.9 Rekrutteringsansvar .....	26			
2.5.10 Nødvendig opplæring og generell veiledning .....	26			
2.5.11 Fylkesmannens tilsynsrolle .....	27			
2.5.12 Behandling i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker .....	27			
2.5.13 Barnesakkyndig kommisjon .....	28			
2.5.14 Fosterhjem for barn med tilknytning til andre land .....	28			
<b>3 Utviklingstrekk etter barnevernsreformen i 2004</b> .....	30			
3.1 Fra institusjon til fosterhjem krever flere forsterkningstiltak ....	30			

8.2.1	Bedre utnyttelse av hjem som er rekruttert .....	48	12.3	God oppfølging krever at barnas stemme kommer frem .....	72
8.2.2	Økt innsats for å rekruttere hjem til barn med urfolksbakgrunn og fra nasjonale minoriteter .....	49	12.4	God oppfølging av fosterforeldre kan forebygge brudd .....	73
8.2.3	Økt innsats for å rekruttere hjem med minoritetsbakgrunn .....	50	12.5	Fosterforeldrenes barn .....	74
8.2.4	Rekruttering av hjem til søsken ...	51	12.6	Oppfølging av fosterbarnas foreldre .....	75
8.2.5	Rekruttering av hjem til barn og unge med omfattende hjelpebehov	52	12.7	Familievernets rolle .....	75
8.2.6	Rekruttering av hjem til barn med funksjonsnedsettelse .....	52	12.8	Foreldrenes medvirkning .....	76
8.2.7	Rekruttering av fosterhjem til enslige mindreårige flyktninger ...	53	12.9	Fosterforeldres klagemuligheter .	77
8.3	Styrket satsing på familieråd .....	54	12.10	Internkontroll – kommunal ledelse og kontroll av barnevernstjenesten	77
8.4	Samhandling stat – kommune og konkurranse mellom ulike aktører	55	12.11	Oppsummering og tiltak .....	78
8.5	Bør kommunene få ansvar for å rekruttere fosterhjem? .....	56	<b>13</b>	<b>Rammebetingelser for fosterhjem</b> .....	79
8.6	Oppsummering og tiltak .....	58	13.1	Dagens status – Fosterhjems-godtgjøring og kontraktbetingelser	79
<b>9</b>	<b>Opplæring</b> .....	59	13.2	Bør godtgjøringen til ordinære fosterhjem standardiseres? .....	80
9.1	Opplæring av fosterhjem .....	59	13.3	Økt oppfølging og veiledning framfor økonomisk forsterkning og frikjøp .....	81
9.2	Flere fosterforeldre må få opplæring .....	59	13.4	Avvikling av refusjonsordningen ..	82
9.3	Oppsummering og tiltak .....	60	13.5	Tydeliggjøring av målgruppe for beredskapshjem og familiehjem ...	84
<b>10</b>	<b>Valg og godkjenning av fosterhjem</b> .....	62	13.6	Rettigheter etter folketrygden .....	85
10.1	I dag er ansvaret for valg og godkjenning delt .....	62	13.7	Fosterforeldre og pensjon .....	86
10.2	Omsorgskommunens ansvar .....	62	13.8	Oppsummering og tiltak .....	87
10.3	Oppsummering og tiltak .....	64	<b>14</b>	<b>Overgangen til voksenlivet</b> .....	89
<b>11</b>	<b>Kartlegging og utredning</b> .....	65	14.1	Fosterbarn kan få hjelp til fylte 23 år .....	89
11.1	Kartlegging i dagens fosterhjemsomsorg .....	65	14.2	Omsorg må ses i et livsløps-perspektiv .....	89
11.2	Helhetlig kartlegging av barnet ...	65	14.3	Gode rutiner for å følge opp unge	90
11.3	Utvikling av et nasjonalt kartleggingssystem .....	67	14.4	Helhetlig oppfølging .....	91
11.4	Barnevernstjenestens kartleggingskompetanse .....	68	14.5	Fosterforeldrenes rolle i overgangen til voksenlivet .....	91
11.5	Utredning av barn med omfattende behov .....	69	14.6	Oppsummering og tiltak .....	91
11.6	Bruk av institusjon før flytting i fosterhjem .....	70	<b>Del III</b>	<b>Gjennomføring</b> .....	93
11.7	Oppsummering og tiltak .....	70	<b>15</b>	<b>Implementeringsstrategier</b> .....	95
<b>12</b>	<b>Oppfølging av barn, foreldre og fosterforeldre</b> .....	71	15.1	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	95
12.1	Fosterbarn, deres foreldre og fosterforeldre skal følges opp .....	71	<b>Litteratur</b> .....	96	
12.2	Store forskjeller mellom de ulike barnevernstjenestene .....	71	<b>Vedlegg</b>		
			1	Begreper som benyttes i stortings-meldingen .....	101



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-  
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 17

(2015–2016)

Melding til Stortinget

---

## Trygghet og omsorg

Fosterhjem til barns beste

*Tilråding fra Barne- likestillings-, og inkluderingsdepartementet 4. mars 2016,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*



*Del I*  
*Status og kunnskapsgrunnlag*



## 1 Innledning

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at alle barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Fosterhjem er det mest brukte tiltaket når oppvekstvilkårene er slik at barn eller ungdom ikke lenger kan bo sammen med sine foreldre. Fosterhjem er altså en viktig bærebjelke i velferdssamfunnets tiltak for de mest utsatte barn og unge.

En god fosterhjemsomsorg skal sikre at barn og unge får den omsorg og støtte de trenger for å utvikle sine evner og bli selvstendige voksne. Det har aldri tidligere blitt utarbeidet noen samlet oversikt og fremstilling av fosterhjemsomsorgen i Norge til Stortinget. Den foreliggende meldingen gir derfor for første gang Stortinget mulighet til å drøfte hvilken plass fosterhjemsomsorgen skal ha i det fremtidige velferdstilbudet til barn og unge.

Fosterhjemsomsorgen gjelder for alle barn, uavhengig av barnets kulturelle og religiøse bakgrunn, nasjonalitet og statsborgerskap. Barnevernloven gjelder frem til fylte 23 år. Det vil si at denne meldingen omfatter barn og unge som ønsker støtte fra barnevernet frem til denne alderen.

### 1.1 Regjeringserklæringen

Regjeringserklæringen har en rekke formuleringer som gir beskrivelse av mål og retning for barnevernets arbeid.<sup>1</sup> Følgende punkter omhandler direkte eller indirekte fosterhjemsomsorgen, og vil på ulike måter bli behandlet i denne meldingen:

- Kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten.
- Åpne for at flere barnevernsaktører kan rekruttere fosterforeldre og styrke støtteapparatet rundt fosterfamiliene.

- Gjennomgå balansen mellom institusjons- og fosterhjemstilbudet og ved behov utrede hvordan fosterhjemsomsorgen kan styrkes.
- Prioritere tiltak som sikrer at barn under barnevernets omsorg i større grad får vokse opp sammen med sine søsken.
- Bedre muligheten for at barn kan vokse opp i fosterfamilier med biologisk tilknytning.
- Styrke tilsynet med barnevernet.
- Gjennomgå reglene om ettervern for å gi flere en god oppfølging etter fylte 18 år.

### 1.2 Oppdraget

Venstre fremmet i februar 2014 et representantforslag (Dokument 8:30 S) om en helhetlig gjennomgang av fosterhjemsomsorgen. Forslaget ble debattert i Stortinget i mai 2014 og det ble da fattet følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 440, 2013 – 2014): «*Stortinget ber regjeringen legge frem en egen stortingsmelding om fosterhjemsomsorgen innen utgangen av 2015.*»

Uten realitetsvotering vedtok Stortinget også å oversende følgende forslag fra representanten Heikki Eidsvoll Holmås: «*Det henstilles til regjeringen å sikre at fosterbarns egne erfaringer og råd kommer godt fram i stortingsmeldingen som skal utarbeides, og at fosterbarna får gi sine råd til eventuelle forslag som blir fremmet.*» For oppfølging av dette forslaget, se omtale under kapittel 1.4.

Ved behandling av finansinnstillingen i desember 2014 ble følgende anmodningsvedtak fattet (vedtak nr. 47, 2014 – 2015): «*Stortinget ber regjeringen prioritere arbeidet med økt rekruttering av fosterhjem, slik at barn ikke må stå i uforsvarlig lange køer i venting på et hjem.*» Dette vedtaket er fulgt opp gjennom eget oppdrag til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i tildelingsbrevet 2015.<sup>2</sup>

I tilleggsnr. 1 til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett for 2016 står føl-

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

<sup>2</sup> Se styringsparameter 4.4. og 4.6. i tildelingsbrevet 2015 til Bufdir. Se også tredje avsnitt i postomtalen av kapittel 855, statlig forvaltning av barnevernet, i samme tildelingsbrev.

gende: «Regjeringen vil også vurdere tiltak for å rekruttere flere fosterfamilier blant annet for enslige mindreårige flyktninger.» I budsjettforliket og Innst. 14 S om 2016-budsjettet ble det lagt inn en økning på 5 mill. kroner til rekruttering av fosterhjem.

### 1.3 Rammer for barnevernet

#### *Kvalitetsmål lagt til grunn for barnevernet*

Seks overordnede kvalitetsmål for barnevernet i Norge ble lansert i Prop. 106 L (2012–2013).<sup>3</sup> Dette ble fulgt opp i tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for 2014, hvor direktoratet ble tildelt ansvaret som fagdirektorat for hele barnevernet. Kvalitetsmålene skal være retningsgivende, langsiktige mål som tjenestene skal utvikle seg etter også i årene som kommer. De seks kvalitetsmålene er som følger:

- Barn og familier skal få hjelp som virker.
- Barn og familier skal møte trygge og sikre tjenester.
- Barn og familier skal bli involverte og ha innflytelse.
- Barn og familier skal møte tjenester som er samordnet og preget av kontinuitet.
- Barnevernets ressurser skal utnyttes godt.
- Barnevernet skal sørge for likeverdige tjenester.

I disse kvalitetsmålene inngår også de rettighetene til urfolk og nasjonale minoriteter som er uttrykt i internasjonale konvensjoner og nasjonale lover.<sup>4</sup>

#### *Forsvarlighetskrav*

Kommunen er forpliktet til å ha et forsvarlig barnevern. Alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal være forsvarlige. Dette ble understreket og tydeliggjort med en ny bestemmelse i barnevernloven i 2014.<sup>5</sup>

Forsvarlighetskravet er en rettslig standard. Innholdet i kravet om hva som er forsvarlig vil utvikles over tid og vil i vesentlig grad bli bestemt

av normer utenfor selve loven. Innholdet vil utvikles med utgangspunkt i anerkjent faglig praksis i barnevernet, fagkunnskap fra utdannings- og forskningsinstitusjonene, faglige retningslinjer og generelle samfunnsetiske normer. Forsvarlighetskravet er altså dynamisk.

Kjernen i forsvarlighetskravet er vurderinger og normer om hva som kan betegnes som god barnevernsfaglig praksis. Mellom god barnevernsfaglig praksis og forsvarlighetskravets nedre grense vil det være rom for at kommunen utøver skjønn. Forsvarlighetskravet innebærer samtidig at alle tjenester og tiltak etter barnevernloven skal holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i et tilstrekkelig omfang.

Lovfesting av forsvarlighetskravet har også styrket tilsynsmyndighetenes mulighet til å føre kontroll med at tjenesten holder et faglig forsvarlig nivå både når det gjelder innhold, omfang og når tjenestene ytes.

#### *Medvirkning*

Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter skal ha rett til fritt å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Medvirkning skal styrke barnets posisjon og gi bedre rettssikkerhet. Barnets rett til å bli hørt kommer til uttrykk i ulike bestemmelser i barnevernloven. Barn som er fylt 7 år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i saker som berører barnet.<sup>6</sup>

Barnevernloven har fått en ny overordnet bestemmelse om barns medvirkning i § 4-1 annet ledd.<sup>7</sup> Bakgrunnen er å tydeliggjøre plikten til, og viktigheten av, at barn og unge i barnevernet får mulighet til god informasjon og medvirkning under hele saken og forløpet i barnevernet. Barns medvirkning er nærmere utdypet i ny forskrift om medvirkning og tillitsperson. Formålet med forskriften er å styrke barn og unges deltakelse og innflytelse. Barnet skal gis mulighet til å medvirke i alle forhold som angår barnet, men skal ikke utsettes for press til å medvirke. Det er viktig at barnevernstjenesten legger til rette for samtale og medvirkning.

<sup>3</sup> Se Prop. 106 L (2012 – 2013), side 49 og 50.

<sup>4</sup> Barnekonvensjonen art. 30, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, Samelovens § 3-5 Utvidet rett til bruk av samisk i helse- og sosialsektoren.

<sup>5</sup> Barnevernloven § 1-4

<sup>6</sup> Barnevernloven § 6-3

<sup>7</sup> Med virkning fra 1. juni 2014.



### Lovutvalg

Regjeringen satte i november 2014 ned et eget lovutvalg som skal se på hvordan barnevernloven kan forenkles, og komme med forslag til en ny barnevernlov. Utvalget skal avgi sin innstilling medio august 2016. Lovutvalget skal blant annet se på om de tre hovedtiltakene i barnevernet (hjelpetiltak, fosterhjem og institusjon) er hensiktsmessig inndelt og om kategoriene er dekkende. Utvalget skal også vurdere behovet for lovendringer når det gjelder partsrettigheter i barnevernet. Hvilke rettigheter fosterforeldre skal ha, inngår i dette arbeidet. Spørsmål av betydning for en eventuell rett til samvær med søsken og besteforeldre, er også en del av utvalgets mandat. Dette er tema som derfor ikke vil bli drøftet inngående i denne stortingsmeldingen. Utvalget skal også vurdere om barnevernet er et egnet område for rettighetsfesting, og drøfte i hvilken grad rettighetsfesting faktisk vil kunne gi bedre tjenester.

### Kommunereform og kvalitets- og strukturereform i barnevernet

Regjeringens forslag til kommunereform har som mål å gi nye oppgaver til større kommuner. I Sundvolden-erklæringen sier regjeringen at den vil gi kommunene rett til fritt å velge barnevernstiltak, og at kommuner som innehar nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenestene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har satt i gang et arbeid for å utrede endring av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom kommunene og staten på barnevernsområdet (kvalitets- og strukturereform). Disse endringene vil også påvirke ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet. I denne stortingsmeldingen vil det ikke bli fremmet forslag om endring i ansvaret for fosterhjemsomsorgen. Eventuelle slike forslag må ses i sammenheng med de endringene på barnevernsområdet som regjeringen vil fremme senere.

Selv om meldingen må ses i sammenheng med andre pågående prosesser som først vil komme til konklusjon senere, søker meldingen å gi retning for fosterhjemsarbeidet både på kort og på lang sikt. De seks omtalte kvalitetsmålene for barnevernet vil ligge til grunn for arbeidet. Det innebærer at meldingen både inneholder enkelte forslag til tiltak som kan gjennomføres relativt raskt, og tar opp problemstillinger som trenger videre utredning eller vil innebære utviklings- og endringsarbeid over tid.

I dag er ansvaret for barnevernet fordelt mellom barnevernstjenestene i kommunene og Bufetat. Regjeringen har satt i gang forsøk i tre kommuner, Nøtterøy (i interkommunalt samarbeid med Tjøme), Alta og Røyken, for å prøve ut ny organisering i barnevernet. Disse kommunene har fått et større oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet. På fosterhjemsområdet har forsøkskommunene i tillegg til det ansvaret de allerede har, fått ansvar for rekruttering og nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem. De har dessuten fått et langt større betalingsansvar enn det de andre kommunene har i dag. Målet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra til gode endringsprosesser når ny ansvarsdeling skal innføres på nasjonalt nivå om noen år.

## 1.4 Arbeidet med meldingen

I arbeidet med meldingen har det vært nyttet et bredt tilfang av nyere forskning som gjelder barnevernet generelt og fosterhjem spesielt. En rekke rapporter som gjelder deler av fosterhjemsomsorgen danner kunnskapsgrunnlaget for meldingen. I tillegg ble det, som ledd i kunnskapsinnhenting, arrangert et eget forskerseminar i mai 2015 der tre tema ble belyst og drøftet. Temaene som ble tatt opp var rekruttering av fosterhjem, balansen mellom bruk av fosterhjem og institusjon, og erfaringer med å bruke barnets slekt og nettverk som fosterhjem.<sup>8</sup>

Brukerorganisasjoner, fagforbund og andre sentrale aktører på området har vært konsultert i arbeidet. Følgende organisasjoner har vært invitert til møter om meldingen: Landsforeningen for barnevernsbarn (LfB), Forandringsfabrikken, Barn av rusmisbrukere (BAR), barnerettighetsorganisasjonen Unge Duer, Norsk Fosterhjemsforening, SOS Barnebyer, Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO), Ideelt barnevernforum, NHO Service, Fellesorganisasjonen (FO), Norsk tjenestemannslag (NTL), Fagforbundet, KS-kommunesektorens interesseorganisasjon, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), MiRA ressurscenter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Caritas Norge og Taternes landsforening. Barn og ungdom har vært direkte

<sup>8</sup> Forsker Bent Cato Hustad, Nordlandforskning om rekruttering, førstelektor Jan Storø, Høgskolen i Oslo og Akershus om forholdet institusjon – fosterhjem og professor Amy Holtan, Universitetet i Tromsø om slektsfosterhjem.

involvert i arbeidet med meldingen. Det ble avholdt en egen workshop med ungdomsrepresentanter fra LfB, Forandringsfabrikken, BAR og Unge Duer våren 2015.

Sametinget har blitt konsultert og har gitt innspill til meldingen gjennom en egen prosess.

Det har også foregått en aktiv kunnskapsinnhenting. I arbeidet med kvalitets- og strukturreform på barnevernsområdet har det blitt arrangert studiebesøk til Danmark, Finland og Sverige. I tillegg har det vært et samarbeid med andre aktuelle departementer.

## 2 Dagens fosterhjemsomsorg – ansvar og organisering

*For å gi barn i fosterhjem gode utviklingsmuligheter, må barnet bo i et trygt og stabilt fosterhjem som ivaretar barnets behov. Å sørge for fosterhjem tilpasset barns ulike behov krever et tilstrekkelig antall differensierte og tilgjengelige fosterhjem. Det forutsetter også en god utredning av barnets ressurser og behov. I tillegg må fosterforeldrene få systematisk og jevnlig oppfølging, samt forutsigbare rammevilkår. Barnevernstjenesten skal jevnlig følge med på barnets situasjon, gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning, og gi barnet mulighet til medvirkning og legge til rette for samtaler med barnet. Barnevernstjenesten skal også følge opp fosterbarnas foreldre. Kommunene skal føre tilsyn med barns situasjon i fosterhjemmet. Dette skal til sammen gi grunnlaget for forsvarlige tjenester til barnets beste og ivareta barnas rettssikkerhet.*

### 2.1 Hva er fosterhjem?

Fosterhjem er *private hjem som tar imot barn til oppfostring*.<sup>1</sup> Et fosterhjem skal først og fremst gi barnet god omsorg. En egen forskrift stiller nærmere krav til fosterhjemmene og kommunens godkjenning og oppfølging av fosterhjemmet.<sup>2</sup> Alle fosterhjem skal som hovedregel oppfylle kravene i forskriften. Noen unntak kan gjøres for eksempel ved fosterhjem i slekt eller nære nettverk.

Fosterhjem varierer både i type og funksjon. De aller fleste fosterhjem skal gi barn en varig oppfostring. I tillegg har vi beredskapshjem, som skal ta imot barn på kort varsel ved akutt behov

<sup>1</sup> Barnevernloven § 4-22

<sup>2</sup> Fosterhjemsforskriften

#### Boks 2.1 – Oversikt over barn i barnevernet

Over tid har stadig flere barn og unge fått hjelp fra barnevernet, men de siste tre årene har antallet holdt seg stabilt på i overkant av 53 000. For flertallet (61 prosent) som får hjelp av barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak mens de bor hjemme.

Per 31.12.2014:

Antall barn og unge med tiltak fra barnevernet <sup>1</sup>	37 124
Antall barn med hjelpetiltak i hjemmet	22 629
Antall barn i fosterhjem <sup>2</sup>	11 198
Antall barn i fosterhjem i slekt og nære nettverk	2 636
Antall barn i institusjon	1 255
Antall unge i bolig med oppfølging eller økonomisk hjelp til hybel	2 350

<sup>1</sup> Antall barn som har fått hjelp av barnevernet i løpet av året vil avvike fra antall barn per 31.12. Dette kan blant annet skyldes at tiltak har varighet fram til jul, et skolesemester eller lignende.

<sup>2</sup> Inkludert beredskapshjem.

Ved utgang av 2014 var det 11 198 barn og unge i Norge som bodde i fosterhjem.<sup>1</sup> Rundt halvparten av fosterbarna er 12 år eller yngre, og det er omtrent like mange jenter som gutter.<sup>2</sup> Av unge i alderen 18-22 år, bodde 1 250 i fosterhjem. Størsteparten av de som bor i fosterhjem har omsorgstiltak (72 prosent), mens 24 prosent har fosterhjem som frivillig hjelpetiltak. De resterende bor i beredskapshjem.<sup>3</sup>

Ved utgangen av 2012 var ni prosent av alle fosterbarn innvandrere,<sup>4</sup> mens fem prosent var norskfødte med innvandrerforeldre.<sup>5</sup> Sett i forhold til befolkningssammensetning, er innvandrerbarn overrepresentert, sammenlignet med barn uten innvandrerbakgrunn og norskfødte barn med innvandrerforeldre.

<sup>1</sup> SSB (2015): *Barnevern, 2014*

<sup>2</sup> Ibid. 5867 gutter og 5331 jenter.

<sup>3</sup> Per 31.12.2014.

<sup>4</sup> Inkludert enslige mindreårige flyktninger.

<sup>5</sup> Dyrhaug, T. og Sky, V. (2015): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2012*, SSB-rapport 2015/16

og være et midlertidig hjem for barnet. Det finnes også fosterhjem som skal gi barn spesialisert hjelp og omsorg.

## 2.2 Hvem er fosterbarna?

Fosterbarn er som alle andre barn: forskjellige. Samtidig står barn i fosterhjem ofte overfor utfordringer på mange sentrale områder i livet som ikke alle andre barn gjør. Det er sjelden problemer knyttet til barnet selv som er bakgrunnen for at barn bor i fosterhjem. Flere nordiske undersøkelser viser at det er forhold vedrørende omsorgssituasjonen og foreldrene som oppgis å være de hyppigste årsakene til at barn bor i fosterhjem.<sup>3</sup> Rus, psykiske vansker og kriminalitet er kjennetegn ved mange av foreldrene. Dette viser at barn som bor i fosterhjem ofte kommer fra familier som på ulike måter faller utenfor.

Mange fosterbarn opplever at de blir flyttet til nye fosterhjem flere ganger. De fleste utilsiktede flyttinger<sup>4</sup> skjer i løpet av de første to årene av barnets botid i fosterhjemmet. Risikoen for å måtte bytte fosterhjem øker jo eldre barnet er når det flytter inn første gang. Barn med atferdsproblemer, helseproblemer og fysisk funksjonsnedsettelse har økt sannsynlighet for å oppleve flytting.<sup>5</sup>

Stabilitet er en viktig forutsetning for at barn og unge får en positiv utvikling. Internasjonal forskning indikerer at mellom 20 og 50 prosent av alle fosterhjemsoppdrag ender med utilsiktet flytting.<sup>6</sup> Tilsvarende viste en norsk studie av 70 fosterbarn, at nesten 40 prosent av barna opplevde en eller flere utilsiktede flyttinger i løpet av en åtte-årsperiode.<sup>7</sup> En norsk undersøkelse av psykiske lidelser blant fosterbarn, viste at nesten samtlige av barna som hadde flyttet mer enn fire ganger, fylte kriteriene for en tilknytningsforstyr-

relse. Hyppig skifte av sosialarbeidere og lite kontakt med saksbehandler øker også risikoen for at barnet flytter. Faktorer som kan bidra til at barn opplever stabilitet i fosterhjemmet er å bo i fosterhjem i slekten, å bo sammen med søsken og tverrfaglig støtte til fosterhjemmet.<sup>8</sup>

## 2.3 Ulik organisering av fosterhjem

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har hovedansvaret for å rekruttere fosterhjem. Kommunene selv, eller private leverandører, for eksempel eiere av barnevernsinstitusjoner, kan også rekruttere fosterhjem. Fosterhjemmene kan derfor ha inngått kontrakt om oppdraget sitt med ulike instanser. De fleste fosterhjem har bare kontrakt med kommunen. En økende andel fosterhjem har inngått kontrakt om å være fosterhjem med en privat leverandør. Beredskapshjemmene og familiehjemmene, som er spesialiserte fosterhjem, har kontrakt med Bufetat.

Alle fosterhjem har en avtale med den kommunen som har ansvaret for barnet, i tillegg til kontrakten om selve oppdraget som fosterhjem. Avtalen med kommunen gjelder forholdet mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Kommunen har ansvaret for det enkelte barn som bor i fosterhjem. Dersom oppgaven som fosterhjem er særlig omfattende eller krevende, kan det settes inn ekstra tiltak slik at fosterhjemmet skal kunne ivareta oppgaven – såkalt forsterkningstiltak. Fosterhjemmet får da ekstra faglig eller økonomisk støtte, noen ganger begge deler samtidig. I 2014 bodde 3 152 barn i ordinære fosterhjem med så høy forsterkning at staten refunderte deler av utgiftene. I samme periode bodde 2 560 i beredskapshjem, familiehjem eller fosterhjem tilknyttet private aktører.<sup>9</sup>

### 2.3.1 Ordinære fosterhjem

Fosterhjem som ikke har behov for ekstra tiltak for å ivareta omsorgen for barnet kalles ofte *ordinære fosterhjem*. Disse fosterhjemmene mottar ingen særskilte tiltak eller forhøyet godtgjøring

<sup>3</sup> Backe Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov*, NOVA rapport 16/13

<sup>4</sup> Utilsiktet flytting kan defineres som en flytting som skjer tidligere enn planlagt, på bakgrunn av vansker som har oppstått. Fosterforeldre oppgir at de viktigste årsakene til at oppdraget avsluttes er forhold ved barnet, hensynet til egne barn og forholdet til barnevernet.

<sup>5</sup> Angel, B.Ø. og Blekesaune, M. (2014): *Flyttinger i barnevernet – risikofaktorer, erfaringer og forklaringer*, Universitetet i Agder; Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. og Havik, T. (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*, NOVA notat nr. 2/13

<sup>6</sup> Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. og Havik, T. (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*, NOVA notat nr. 2/13

<sup>7</sup> Christiansen, Ø., Havik, T. og Andersen, N. (2010): «Arranging stability for children in long-term out-of-home care», i *Children and youth services review* 2010, 32(7), side 913-921

<sup>8</sup> Angel, B.Ø. og Blekesaune, M. (2014): *Flyttinger i barnevernet – risikofaktorer, erfaringer og forklaringer*; Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. og Havik, T. (2013): *Utilsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*, NOVA notat nr. 2/13; Lehmann, S. m.fl. (2013): «Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2013, 7(39)

<sup>9</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*. Tall fra Oslo er ikke inkludert.

eller utgiftsdekning for å ivareta omsorgsopp-gaven for barnet.

Fosterforeldre i barnets *slekt og nære nettverk* er som regel ordinære fosterhjem og inngår avtale om å være fosterhjem direkte med kommunen. Fosterhjem i barnets familie eller nære nettverk kan også motta forsterkninger, dersom det vurderes som nødvendig for at fosterforeldrene skal kunne ivareta oppdraget og gi barnet et godt tilbud.

Fosterhjem som mottar forsterkningstiltak kalles ofte *forsterket fosterhjem*. Forsterkningstiltakene kan for eksempel være særskilt veiledning av fosterforeldrene, avlastningsordninger eller økt godtgjøring.

Rundt 90 prosent av fosterhjemmene har oppdragskontrakt med en kommune. Disse fosterhjemmene inngår avtale med og mottar godtgjøring fra barnevernstjenesten i den kommunen som har omsorgen for barnet (omsorgskommunen).

### 2.3.2 Beredskapshjem og familiehjem

*Beredskapshjem og familiehjem* er fosterhjem med særlig kompetanse til å ta imot barn og unge i akutt situasjoner (beredskapshjem), og barn og unge som har behov for særlig oppfølging (familiehjem). Familiehjem er ofte et alternativ til institusjonsopphold.

Barna i familiehjem kan blant annet ha alvorlige utfordringer knyttet til atferdsvansker, emosjonelle vansker, lærevansker, fysisk eller psykisk funksjonsevne og/eller sammensatte behov. De trenger omfattende bistand fra ulike hjelpeinstanser.<sup>10</sup>

Beredskapshjemmene og familiehjemmene har andre rammevilkår enn de ordinære fosterhjemmene fordi de skal utføre en annen type oppdrag enn ordinære fosterhjem. Målgruppen for disse hjemmene er barn med akutte eller spesielle behov, og det stilles krav om at fosterforeldrene er tilgjengelige til enhver tid og har kompetanse til å ivareta barn i målgruppen. De kan som hovedregel ikke ta inntektsgivende arbeid ved siden av fosterhjemsoppdraget, og de kan ikke bestemme hvilke barn de tildeles. Dette skiller disse hjemmene klart fra de med kommunal kontrakt, der eventuelt frikjøp fra ordinært arbeid i utgangspunktet skal være midlertidig. Fosterforeldre med kommunal kontrakt kan si ja eller nei til et

fosterbarn, de inngår ikke i noen akuttberedskap, og det stilles ikke så strenge krav til kompetanse og ferdigheter som for de med statlig kontrakt.

Beredskapshjemmene og familiehjemmene er ofte organiserte i systemer eller nettverk med etablerte støttefunksjoner rundt seg. Beredskapshjemmene og familiehjemmene kan også være tilknyttet en statlig barnevernsinstitusjon.

### 2.3.3 Fosterhjem som har avtale med private aktører

Det har de seneste årene vært en sterk vekst i fosterhjem tilknyttet private aktører. Fra 2012 til 2014 har statens utgifter til fosterhjem fra private aktører økt fra 394 mill. til 649 mill. kroner. Av omtrent 1 300 barn i beredskapshjem og familiehjem, bodde i overkant av 500 barn i fosterhjem tilknyttet private aktører per 31. desember 2014.<sup>11</sup> Bufetat har inngått rammeavtale med 13 ideelle leverandører av fosterhjemstjenester. I tillegg kjøpes det enkeltplasser fra kommersielle aktører.

Regjeringserklæringen åpner for at flere barnevernsaktører kan rekruttere fosterforeldre og styrke støtteapparatet rundt fosterfamiliene. De private tilbyderne av barnevernstjenester har vist at de kommer med nye ideer og utvikler tilbud tilpasset det enkelte barn. Det har vært en vekst i antall private aktører på fosterhjemsområdet de siste årene. Flere aktører og et bredere tilbud er positivt, og bør videreutvikles til beste for barna og fosterforeldrene.

Ved kjøp av fosterhjemtjenester fra en privat leverandør inngås det en firepartsavtale som regulerer forholdet mellom Bufetat, den private leverandøren, kommunen og fosterhjemmet. I tillegg til at de fire partene signerer en felles avtale, inngås det avtaler mellom to og to av følgende avtalter:

- kommunen og fosterhjemmet (fosterhjemsavtale)
- den private leverandøren og Bufetat (regulerer kjøpsforholdet)
- kommunen og Bufetat (arbeidsfordelingsavtale) og
- fosterhjemmet og den private leverandøren (regulerer oppdragstakerforholdet).

Oppdraget skal bygge på en oppdragsbeskrivelse fra kommunen som beskriver hva som er barnets behov og dermed hvilke forsterkningstiltak som skal settes inn, blant annet om det er behov for

<sup>10</sup> Rundskriv Q-28/2010: *Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse.*

<sup>11</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*. Tall fra Oslo er ikke inkludert.

fullt frikjøp av hjemmet. Det skal gjennomføres evalueringsmøter jevnlig (anbefalt hver 3. måned der kommunen skal delta).

Det er utarbeidet en avtale for kjøp av akutt-plasser i fosterhjem fra private tilbydere. Dette er en ren kjøpsavtale mellom Bufetat og leverandør.

## 2.4 Rettslig perspektiv

Norge var det første landet i verden med et offentlig barnevern, og har vært et foregangsland når det gjelder barnevernlovgivning. Den aller første barnevernloven både internasjonalt og i Norge, var vergerådsloven av 1896. Vergerådet ble innført som et nytt kommunalt organ og dets sentrale mandat var å føre tilsyn med barns oppvekstforhold. Rådet kunne også gjøre vedtak om å flytte barnet bort fra hjemmet og til «*en paalidelig og hæderlig Familie*».

I 1947 ble det oppnevnt en egen barnevernskomité, med mandat til å foreta en omfattende barnelovsrevisjon. Flere kommunale organer hadde viktige oppgaver i barnevernet. Relevante lovbestemmelser var spredt på ulike lover, og det var relativt liten sammenheng mellom disse. Forslag til lov om barnevern ble vedtatt i 1953. Loven la hovedvekten på forebygging og hjelpetiltak. Barnevernlovens primære mål var å styrke familien, slik at barn kunne fungere på tilfredsstillende måte i sitt vanlige miljø. Loven innførte prinsippet om barnets beste ved vurdering av hvilke tiltak som skulle treffes. Familiebehandlingsprinsippet skulle være grunnleggende for barnevernsarbeidet.

Dagens barnevernlov trådte i kraft 1. januar 1993, etter en ny lovrevisjon. Loven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Hjelpetiltakene skal settes inn før problemene har utviklet seg så langt at det er aktuelt å flytte barnet bort fra hjemmet. For å styrke rettssikkerheten i barnevernssaker, ble det innført fylkesnemndsbehandling av tvangssaker i barnevernet.

I 1991 ratifiserte Norge FNs barnekonvensjon, og er dermed folkerettslig forpliktet til å oppfylle bestemmelsene i konvensjonen. I 2003 ble barnekonvensjonen, sammen med konvensjonens to første tilleggsprotokoller, inkorporert i norsk lov gjennom menneskerettsloven. Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov og konvensjonens bestemmelser skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen norsk lovgivning.<sup>12</sup> Barnekonvensjonen gir

barn og ungdom under 18 år et særlig menneskerettsvern. Barnekonvensjonen art. 3 fastslår prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.

I mai 2014 vedtok Stortinget en rekke endringer i Grunnloven. Blant annet fikk Grunnloven en ny § 104 om barns rettigheter. Bestemmelsen grunnlovfester barnets krav på respekt for sitt menneskeverd, rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, at deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Videre at barn har rett til vern om sin personlige integritet og at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.

I november 2014 ble det nedsatt et lovutvalg som skal komme med forslag til en ny og forenklet barnevernlov. Utvalget skal legge frem sin innstilling i august 2016.

## 2.5 Ansvars- og oppgavedeling

### 2.5.1 Ansvarsdeling

Både kommunene og staten har oppgaver og ansvar på barnevernsområdet. Statens ansvar er delt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), og fylkesmennene. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn på barnevernsområdet.<sup>13</sup> Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå og fører tilsyn med det kommunale barnevernet, institusjoner og andre statlige tjenester og tiltak.<sup>14</sup> Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er et statlig organ som i faglige spørsmål har en uavhengig stilling overfor departement og fylkesmann. Nemndene avgjør saker om tvang etter barnevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven og smittevernloven.

Bufetat er organisert i fem regioner og har ansvaret for det statlige barne- og familievernet. Bufdir har ansvaret for styringen av Bufetat. Bufdir er i tillegg fagdirektorat for hele barnevernet, både det kommunale og statlige. Departementet

<sup>12</sup> Menneskerettsloven §§ 2 og 3

<sup>13</sup> Barnevernloven §§ 2-2, 2-3 og 2-3 b

<sup>14</sup> Barnevernloven § 2-3 b

har det overordnede ansvaret for barnevernet. Oslo kommune har en egen organiseringsmodell som skiller seg fra landet for øvrig, og har totalansvar på barnevernsområdet. Bydelene har et ansvar på barnevernsområdet som tilsvarende kommunene, og Barne- og familieetaten kan til dels sammenlignes med Bufetat.

Kommunene har ansvar for å utføre de oppgaver etter barnevernloven som ikke er lagt til et statlig organ.<sup>15</sup> Dette innebærer blant annet å:

- undersøke barnets behov
- godkjenne fosterhjem til det enkelte barn
- følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet
- følge opp barnets foreldre
- inngå fosterhjemsavtale med fosterhjemmet
- føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Bufetat har blant annet ansvaret for å:<sup>16</sup>

- bistå kommunen når barn må bo utenfor hjemmet
- rekruttere og formidle fosterhjem
- gi nødvendig opplæring og generell veiledning til fosterforeldre.<sup>17</sup>

### 2.5.2 Ansvar for å undersøke barnets behov

Den kommunale barnevernstjenesten skal snarest og innen en uke gjennomgå bekymringsmeldinger, og vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelse. Undersøkelse skal iverksettes dersom det er rimelig grunn til å anta at det er behov for tiltak etter barnevernloven.<sup>18</sup>

Kommunen må gjøre en grundig vurdering og kartlegging av barnets behov, og om nødvendig gjennomføre en utredning av barnet. En undersøkelse skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig,<sup>19</sup> og det er opp til barnevernstjenesten hvordan den skal gjennomføres. Barnevernstjenesten skal tilrettelegge for samtale med barnet og gi mulighet til medvirkning.<sup>20</sup> Barnevernstjenesten kan engasjere sakkyndige i forbindelse med sin undersøkelse. Sakkyndiges rapport må være vurdert av Barnesakkyndig kommisjon før den kan legges til grunn for henleggelse av en sak og før vedtak om tiltak etter barnevernloven set-

### Boks 2.2 Omsorgskommune og fosterhjemskommune

Omsorgskommunen er ofte den kommunen som barnet i utgangspunktet bor i. Dette er den kommunen som fremmer sak for fylkesnemnda eller fatter vedtak om at barnet skal i fosterhjem som frivillig hjelpetiltak. Fosterhjemskommunen er den kommunen der fosterhjemmet ligger.

tes inn. Unntaket her gjelder tiltak i akutsituasjoner.<sup>21</sup>

I de tilfeller hvor et barn må flyttes akutt, vil det ikke alltid være mulig å ha gjennomført nødvendige undersøkelser før barnet har flyttet i en institusjon eller et fosterhjem. Barnevernstjenestens undersøkelser må da fortsette mens barnet er i fosterhjemmet eller institusjonen.

Også etter at barnet har flyttet i en institusjon eller et fosterhjem skal barnevernstjenesten følge med på barnets utvikling og behov.<sup>22</sup> Barnets behov endrer seg over tid, og det kan derfor være nødvendig å gjennomføre kartlegginger også etter at et tiltak er iverksatt. Barnevernet må følge med på barnets utvikling og behov under hele oppholdet.

### 2.5.3 Valg og godkjenning av fosterhjem til det enkelte barn

Til fosterforeldre skal det velges personer som har særlig evne til å gi barn et trygt og godt hjem. De skal løse oppfostringsoppgavene i samsvar med de forutsetningene som er lagt til grunn om oppholdets varighet, med mer.<sup>23</sup>

Fosterforeldre må ha:<sup>24</sup>

- Særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem.
- En stabil livssituasjon, alminnelig god helse og gode samarbeidsevner.
- Økonomi, bolig og sosialt nettverk som gir barn mulighet til utfoldelse.
- God vandel og legge frem uttømmende og utvidet politiattest.

<sup>15</sup> Barnevernloven § 2-1

<sup>16</sup> Barnevernloven § 2-3

<sup>17</sup> Med generell veiledning menes veiledning om det å være fosterforeldre.

<sup>18</sup> Barnevernloven §§ 4-2 og 4-3

<sup>19</sup> Barnevernloven § 4-3 annet ledd

<sup>20</sup> Barnevernloven § 4-1

<sup>21</sup> Barnevernloven § 4-3 fjerde ledd

<sup>22</sup> Barnevernloven §§ 4-5, 4-16 og 4-18

<sup>23</sup> Barnevernloven § 4-22 andre ledd

<sup>24</sup> Fosterhjemsforskriften 3

Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal alltid vurdere om noen i barnets slekt eller nære nettverk kan være fosterhjem, for eksempel ved bruk av familieråd. Ved valg av fosterhjem til et barn skal det legges avgjørende vekt på barnets beste. Barnevernstjenesten må vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetningene for å ivareta det enkelte barns særlige behov.<sup>25</sup>

Barnets foreldre skal om mulig gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Foreldrenes mening skal tas med i barnevernstjenestens vurderinger ved valg av fosterhjem. Barn som er fylt syv år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før fosterhjem velges. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.<sup>26</sup>

Fosterhjems kommunen skal godkjenne fosterhjemmet. Dette innebærer å undersøke om fosterforeldrene oppfyller de generelle kravene og om fosterhjemmet er til det aktuelle barnets beste. Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå skriftlig avtale om at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal godkjenne fosterhjemmet.<sup>27</sup>

#### 2.5.4 Samvær med foreldre og søsken

Barnet og foreldre har i utgangspunktet rett til samvær med hverandre.

Når det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse skal fylkesnemnda ta standpunkt til omfanget av samværsretten, men kan også bestemme at det av hensyn til barnet ikke skal være samvær. Fylkesnemnda kan også bestemme at foreldrene ikke skal ha rett til å vite hvor barnet er.<sup>28</sup> Barnevernstjenesten skal, der hensynet til barnet ikke taler imot det, legge til rette for samvær med søsken.

#### 2.5.5 Skriftlig fosterhjemsavtale med fosterforeldrene

Fosterforeldre er oppdragstakere, og ikke arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om hverandres forpliktelser ved fosterhjemsoppholdet. En slik avtale skal om mulig inngås før barnet flytter inn i fosterhjemmet. I en akutsituasjon kan avtalen inngås etter at barnet har flyttet inn. Ved omsorgsoverta-

kelse etter barnevernloven skal avtalen inngås på et eget skjema utarbeidet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KS og Norsk fosterhjemsforening. Skjemaet skal benyttes så langt det passer i andre tilfeller.<sup>29</sup>

Fosterhjemsavtalen klargjør de rammer og forpliktelser som gjelder mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene når et barn bor i fosterhjem. Som vedlegg til fosterhjemsavtalen for ordinære fosterhjem, skal det følge en plan for barnets omsorgssituasjon, samværsavtale, avtale om fosterhjems godtgjøring og eventuelle forsterknings tiltak, og oversikt over fosterforeldres arbeidsrettslige stilling og sosiale rettigheter. Informasjon om at barnet har flyttet inn og om avtaleinngåelsen skal gis til Bufetat i berørte regioner og fosterhjems kommunen dersom dette er en annen enn omsorgskommunen.

Det er utarbeidet en egen fosterhjemsavtale tilpasset familiehjem og beredskapshjem.

Barnevernstjenesten skal gjennomgå fosterhjemsavtalen minst en gang i året sammen med fosterforeldrene og foreta eventuelle endringer i avtalen.<sup>30</sup>

Avtalen mellom barnevernstjenesten og fosterforeldrene er av privatrettslig karakter. Uenighet om hvordan en inngått avtale skal forstås, må derfor løses i samarbeid mellom fosterforeldrene og barnevernstjenesten. Fylkesmannen kan kontaktes for hjelp til å løse konflikten. Fylkesmannen kan imidlertid kun gi en *tilråding* og ikke avgjøre saker på dette området. Dersom barnevernstjenesten og fosterforeldrene ikke kommer til enighet, må avtalen enten sies opp eller bringes inn for retten til avgjørelse, i likhet med andre privatrettslige avtaler. Fosterhjemsavtalen kan sies opp med en gjensidig oppsigelsesfrist på tre måneder.

#### 2.5.6 Oppfølging, kontroll og tilsyn med barn i fosterhjem

Oppfølging, kontroll og tilsyn er tre begreper som henger sammen.

Barnevernstjenesten i barnets omsorgskommune skal *følge opp* og *føre kontroll* med barnets situasjon i fosterhjemmet.<sup>31</sup> Dette innebærer et ansvar for å hjelpe og støtte barnet og fosterforeldrene, og å iverksette de tiltak som er nødvendige for å få fosterhjemmet til å fungere etter sitt formål. Fosterforeldrene må få nødvendig opplæring

<sup>25</sup> Fosterhjemsforskriften § 4 første og andre ledd

<sup>26</sup> Fosterhjemsforskriften § 4 femte ledd

<sup>27</sup> Fosterhjemsforskriften § 5

<sup>28</sup> Barnevernloven § 4-19

<sup>29</sup> Fosterhjemsforskriften § 6

<sup>30</sup> Fosterhjemsforskriften § 6 første ledd

<sup>31</sup> Barnevernloven §§ 4-5, 4-16 og fosterhjemsforskriften § 7



og veiledning i den enkelte sak for å kunne gi barnet best mulig omsorg.

For å kunne gi barnet og fosterforeldrene god oppfølging og bidra til en forsvarlig *kontroll* av barnets situasjon i fosterhjemmet, må barnevernstjenesten jevnlig besøke fosterhjemmet. Dette må skje minimum fire ganger i året. Dersom forholdene i fosterhjemmet vurderes som gode, kan barnevernstjenesten vedta at antall besøk skal reduseres til minimum to ganger i året for barn som har bodd i fosterhjemmet i mer enn to år.<sup>32</sup> Å føre kontroll er noe annet enn å føre tilsyn, men innholdet og formålet kan ofte oppleves å være overlappende. Den store forskjellen er hvem som har ansvaret for de to oppgavene. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet.

Det er fosterhjems kommunen som skal *føre tilsyn* med barnets situasjon i fosterhjemmet.<sup>33</sup> Dette ansvaret ligger til kommunen som sådan, og ikke til barnevernstjenesten. Fosterhjems kommunens tilsyn med barnet supplerer barnevernstjenestens oppfølging og kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Av hensyn til barnets rettssikkerhet skal det føres tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet ut over barnevernstjenestens løpende oppfølging av barnet.

Et vesentlig formål med å føre tilsyn med barn i fosterhjem, er å avdekke tilfeller der barn ikke får forsvarlig omsorg. Videre skal det føres tilsyn med at de forutsetninger som ble lagt til grunn for fosterhjemstiltaket blir fulgt opp. Det skal føres tilsyn uavhengig av om barnet er i fosterhjem med eller uten foreldrenes samtykke. Den som skal føre tilsyn skal ha en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Dette er viktig for å etablere troverdighet og legitimitet ved gjennomføring av tilsynet.<sup>34</sup>

Den som fører tilsyn skal ta kontakt med det enkelte barn og legge til rette for samtale med barnet uten at fosterforeldrene er til stede. Rapporten skal gi en vurdering av barnets situasjon. Det skal gå frem om tilsynspersonen har snakket med barnet, hvordan barnet er gitt mulighet til å uttrykke sine synspunkter, hva barnet har formidlet og om det er behov for å innhente ytterligere informasjon fra miljøer barnet er i.<sup>35</sup>

Plikten til å føre tilsyn er etter lovendring i 2014 lagt til kommunen, og ikke til barneverns-

tjenesten slik som tidligere. Formålet med endringen er å styrke tilsynet med barn i fosterhjem gjennom et mer profesjonalisert og tydelig kommunalt forankret tilsynsansvar. Kommunen har ansvaret for at tilsynet blir utført på en forsvarlig måte, og for at de som skal utøve tilsynet gis nødvendig opplæring og veiledning. Kommunen har økt frihet til å velge hvem som skal utøve tilsynet på kommunens vegne. Det stilles ikke lenger krav til at det skal oppnevnes en bestemt tilsynsfører for det enkelte barnet.

Fosterhjems kommunen og omsorgskommunen kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha ansvaret for at det blir ført tilsyn.<sup>36</sup>

### 2.5.7 Forholdet mellom omsorgskommunen og fosterhjems kommunen

Når et barn bor i fosterhjem er ansvaret etter barnevernloven delt mellom barnets omsorgskommune og fosterhjems kommunen.

I mange tilfeller flytter barn i fosterhjem som ligger i en annen kommune enn omsorgskommunen. Ansvaret for barnet vil da være delt mellom to kommuner: omsorgskommunen og fosterhjems kommunen. Dersom barnet bor i fosterhjem i sin omsorgskommune, har omsorgskommunen det samlede ansvaret for barnet og fosterhjemmet.

*Omsorgskommunen* har ansvaret for oppfølging og kontroll av barnets situasjon i fosterhjemmet, råd og veiledning til fosterforeldrene og ansvaret for å inngå avtale om barnevernstjenestens og fosterforeldrenes forpliktelser.<sup>37</sup> Dette ansvaret kan i dag ikke overføres fra omsorgskommunen til fosterhjems kommunen.

Ansvaret for godkjenning av det enkelte fosterhjem og for at det blir ført tilsyn med barnet i fosterhjemmet er lagt til *fosterhjems kommunen*. Dette ansvaret kan ved en skriftlig avtale overføres fra fosterhjems kommunen til omsorgskommunen.<sup>38</sup>

I det følgende beskrives kommunenes og Bufetats ulike oppgaver på fosterhjemsområdet.

### 2.5.8 Bufetat har bistandsplikt

Når et barn må bo utenfor hjemmet har Bufetat plikt til å bistå kommunen dersom kommunen ber om bistand. Bistandsplikten har nær sammenheng med statens ansvar for institusjonstilbudet<sup>39</sup>,

<sup>32</sup> Fosterhjemforskriften § 7 tredje ledd

<sup>33</sup> Barnevernloven § 4-22 femte ledd

<sup>34</sup> Barnevernloven § 4-22 femte ledd, Fosterhjemforskriften § 8

<sup>35</sup> Fosterhjemforskriften § 9 tredje ledd

<sup>36</sup> Fosterhjemforskriften § 8 tredje ledd

<sup>37</sup> Barnevernloven § 4-22, Fosterhjemforskriften §§ 6 og 7

<sup>38</sup> Barnevernloven § 4-22, Fosterhjemforskriften §§ 5 og 8

samt Bufetats ansvar for å rekruttere fosterhjem.<sup>40</sup>

Bistandsplikten inntreder først etter at kommunen har bedt om slik bistand. På fosterhjemsområdet innebærer bistandsplikten at Bufetat skal ha tilgjengelige fosterhjem. Bistandsplikten gir Bufetat et ansvar for å bistå kommunen med å finne frem til et egnet fosterhjem til det enkelte barn.<sup>41</sup> Formålet med bistandsplikten er å sikre at det til enhver tid finnes et tilgjengelig og egnet tiltak når et barn må flytte utenfor hjemmet. Bufetat skal understøtte kommunenes forutsetninger for å oppfylle sine plikter etter barnevernloven.

Kommunen har ansvaret for å bestemme hvilken type tiltak et barn har behov for. Gjennom utredningen av barnet har kommunen ansvaret for at det er et forsvarlig grunnlag for beslutningene. Dette betyr at Bufetat ved utøvelsen av bistandsplikten skal bygge på kommunens vurderinger og faglige grunnlag. Samtidig må bistandsplikten utøves forsvarlig. Som ledd i bistandsplikten skal Bufetat gi kommunen råd og veiledning om hvilke muligheter og alternativer som finnes innenfor tiltaksapparatet. Det skal alltid ligge en individuell vurdering til grunn for det tiltaket barnet tilbys. Ved eventuell faglig uenighet mellom kommunen og Bufetat, er det kommunen som har det avgjørende ordet om hvilken type tiltak barnet har behov for. Med dette menes *om* barnet har behov for institusjonsplass eller fosterhjemsopphold. Kommunen skal også godkjenne det enkelte fosterhjemmet til det barnet som har behov for fosterhjem.

### 2.5.9 Rekrutteringsansvar

Bufetat skal rekruttere og formidle fosterhjem til kommunen.<sup>42</sup> Ansvaret innebærer at det til enhver tid skal finnes et tilstrekkelig antall fosterhjem i den enkelte region. Det må rekrutteres forskjellige typer fosterhjem, slik at det er mulig å ta hensyn til det enkelte barns behov. Bufetats fosterhjemstjeneste holder blant annet informasjonsmøter og arrangerer lokale rekrutteringskampanjer. Tjenestene er nylig omorganisert, og det er nå én ansvarlig fosterhjems-

tjeneste i hver region som skal organisere arbeidet med rekruttering, opplæring, tildeling og generell veiledning av fosterhjem. I hver region er det i tillegg underavdelinger, som ivaretar oppgaver i et definert geografisk område. Det er til sammen om lag 270 årsverk i Bufetats fem fosterhjemstjenester og underavdelinger. Bufdir bidrar med å koordinere innsatsen for å oppnå best mulig ressursutnyttelse. I tillegg utarbeider direktoratet kampanjer og materiell. Selv om ansvaret for rekruttering ligger til Bufetat, kan også kommunen rekruttere fosterhjem. Kommunen skal uansett alltid vurdere om noen i barnets slekt eller nære nettverk kan velges som fosterhjem til det enkelte barn.<sup>43</sup>

Selv om rekruttering av fosterhjem i utgangspunktet er en offentlig oppgave som i dag ligger i Bufetat, er det likevel ikke noe forbud mot at private aktører kan rekruttere fosterhjem.

Bufetat kan imidlertid ikke overlate ansvaret for oppgavene til private. Private aktører kan blant annet ikke velge fosterhjem til det enkelte barn, eller foreta den endelige godkjenningen av et fosterhjem til et konkret barn. Privatpersoner kan ikke formidle fosterhjem. Organisasjoner kan drive slik virksomhet med tillatelse fra departementet. En slik tillatelse er ikke gitt.<sup>44</sup>

### 2.5.10 Nødvendig opplæring og generell veiledning

Bufetat skal gi fosterhjem nødvendig opplæring og generell veiledning.<sup>45</sup> Ansvaret gjelder både blivende fosterforeldre og mer erfarne fosterforeldre. Bufetats kurs- og opplæringstilbud bør også omfatte opplæring som tar sikte på å sette fosterforeldre i stand til å møte barn med særskilte behov. Ansvaret er avgrenset mot kommunens ansvar for å gi fosterforeldrene tilstrekkelig opplæring og veiledning knyttet til det enkelte barn.

Når en familie melder interesse for å bli fosterfamilie, blir de i dag tilbudt opplæring gjennom opplæringsprogrammet PRIDE. Det er i dag ingen krav om at fosterforeldre må gjennomføre PRIDE-opplæring, men alle fosterforeldre må oppfylle de generelle kravene for å bli fosterforeldre.<sup>46</sup> Det er kommunen som vurderer om fosterforeldrene oppfyller kravene.

<sup>39</sup> Barnevernloven § 51 og § 58

<sup>40</sup> Barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b)

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkortloven) m.v.*, side 55

<sup>42</sup> Barnevernloven § 2-3 annet ledd bokstav b)

<sup>43</sup> Fosterhjemsforskriften § 4 andre ledd

<sup>44</sup> Barnevernloven § 4-23

<sup>45</sup> Barnevernloven § 2-3

<sup>46</sup> Fosterhjemsforskriften § 3

**Boks 2.3 PRIDE**

PRIDE (*Parenting Resources for Information, Development and Education*) er først og fremst et opplæringsverktøy for fosterforeldre, men fungerer også som både et kartleggings- og rekrutteringsverktøy. PRIDE ble opprinnelig utviklet i USA, og har siden 1997 vært en del av det generelle opplæringstilbudet for potensielle og etablerte fosterforeldre i Norge.

*PRIDE-opplæring*

Grunnopplæringen er et tilbud til potensielle fosterfamilier, og det er utviklet en egen familiesamling i kurset hvor også barna i familien forberedes til fosterhjemsoppdraget. Fosterhjem som er rekruttert i barnas egen familie eller nettverk får tilbud om et tilpasset PRIDE grunnkurs etter at de har tatt på seg fosterhjemsoppdraget. Det er også utviklet et kurstilbud for familier som ønsker å være fosterhjem for ungdom.

PRIDE-programmet består også av videreopplæringskurs for etablerte fosterforeldre. Videreopplæringskursene tilbyr fordypning i aktuelle tema som for eksempel «å fremme barns personlige og kulturelle identitet», «hvordan forstå og hjelpe barn utsatt for seksuelle overgrep» og «å støtte barns utvikling».

De fleste fosterforeldre har gjennomført PRIDE grunnopplæring. Evaluering av PRIDE viser at grunnopplæringen fungerer etter hensikten, og at fosterforeldre føler seg bedre forberedt til fosterhjemsoppdraget dersom de har deltatt på PRIDE-kurs.<sup>1</sup>

*PRIDE som kartleggings- og rekrutteringsverktøy*

I løpet av kurset blir deltakerens ressurser kartlagt, for blant annet å finne ut hvilke barn de vil passe for. PRIDE-programmet er også et verktøy for å vurdere om potensielle fosterforeldre er egnet som fosterforeldre. De som vurderes som uegnet som fosterforeldre, blir veiledet ut underveis i prosessen. Familiens egnethet som fosterhjem blir blant annet kartlagt gjennom hjemmebesøk, der prideaktørene vurderer familiens livssituasjon og sjekker om de oppfyller de formelle kriteriene.<sup>2</sup> Ved bruk av kartleggingsverktøyene i PRIDE sikrer Bufetat at fosterfamilier i størst mulig grad gjennomgår de samme forberedelser og prosesser.

<sup>1</sup> Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre» Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE, NOVA- rapport nr. 3/14

<sup>2</sup> Ibid.

**2.5.11 Fylkesmannens tilsynsrolle**

Fylkesmannen fører tilsyn med om kommunen oppfyller sine plikter etter barnevernloven og tilhørende forskrifter. Tilsynsansvaret omfatter også å føre tilsyn med at kommunene oppfyller sine oppgaver på fosterhjemsområdet. Fylkesmannen fører også tilsyn med lovligheten av statlige tjenester og tiltak etter barnevernloven. Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet både med kommunene og det statlige barnevernet.<sup>47</sup>

Den som mener at en kommune ikke oppfyller sine lovpålagte oppgaver, kan henvende seg til fylkesmannen om forholdet. Fylkesmannen vil da vurdere behovet for å åpne tilsynssak. Dersom fylkesmannen i forbindelse med sitt tilsyn avdekker forhold som er i strid med barnevernloven eller fosterhjemsforskriften, kan fylkesmannen pålegge

kommunen å rette forholdene. Før pålegg brukes, skal kommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.<sup>48</sup> Fylkesmannen kan som nevnt ovenfor ikke avgjøre uenigheter mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten, eller spørsmål om hvordan fosterhjemsavtalen skal forstås.

Fylkesmannen skal også sørge for at kommunene får nødvendig råd og veiledning. I tillegg behandler fylkesmannen klager på barnevernstjenestens enkeltvedtak.<sup>49</sup>

**2.5.12 Behandling i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker**

Når et barn må flytte i fosterhjem, fatter barnevernstjenesten enten et vedtak om frivillig hjelpetiltak eller de fremmer en sak for fylkesnemnda. Fylkesnemnda er et statlig domstolslignende for-

<sup>47</sup> Barnevernloven §§ 2-3 og 2-3 b

<sup>48</sup> Kommuneloven § 60 d

<sup>49</sup> Barnevernloven § 6-5

valtningsorgan som blant annet avgjør saker om omsorgsovertakelse og saker som gjelder tvangsinngrep overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Nemnda består av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to legmedlemmer.

Partene i saker for fylkesnemnda er kommunen som ønsker å sette inn et tiltak, og barnet og barnets foreldre.

### 2.5.13 Barnesakkyndig kommisjon

Barnesakkyndig kommisjon skal gjennomgå innsendte sakkyndige rapporter avgitt til barnevernstjenesten, fylkesnemnda, domstolene eller de private parter.<sup>50</sup> Først når en rapport er gjennomgått av kommisjonen, kan den gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Dette gjelder ikke for vedtak om tiltak i akutsituasjoner. Også når en sakkyndig rapport legges til grunn for beslutning om å ikke iverksette tiltak, skal rapporten være vurdert av kommisjonen. Barnesakkyndig kommisjon består av en kommisjonsleder og 15 kommisjonsmedlemmer. Hver sak skal behandles av minst to medlemmer.<sup>51</sup>

### 2.5.14 Fosterhjem for barn med tilknytning til andre land

Stadig flere barn i Norge har tilknytning til andre land på grunn av økt mobilitet på tvers av landegrensene. De siste årene har denne utviklingen ført til en rekke barnevernssaker som involverer barn og/eller foreldre som er statsborgere av andre land. Disse sakene har fått mye oppmerksomhet i mediene både her hjemme og i de aktuelle landene, og av norske og utenlandske myndigheter.

Utgangspunktet etter norsk rett er at barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge, uavhengig av oppholds- og statsborgerstatus. Når barnevernstjenestene mottar bekymringsfulle opplysninger om et barn, må den gå frem på samme måte enten barnet har norsk statsborgerskap og fast bosted i Norge eller ikke. Barnevernstjenesten må likevel ta barnets tilknytning til Norge og andre land med i en helhetsvurdering når den vurderer hvilke tiltak som skal settes inn for å ivareta det enkelte barn.<sup>52</sup>

Når det er fattet vedtak om at et barn skal i fosterhjem, er utgangspunktet at fosterhjemmet må befinne seg i Norge. Dette gjelder enten flyttingen

er et frivillig tiltak, eller det er fattet vedtak om omsorgsovertakelse mot foreldrenes vilje. Bakgrunnen for dette er at barnevernstjenesten har et særskilt ansvar for barn som bor utenfor hjemmet når det er truffet vedtak etter barnevernloven. Barnevernloven gjelder kun for barn som oppholder seg i Norge, og barnevernstjenesten kan ikke fravike lovens regler om oppfølging, tilsyn og samvær med barn i fosterhjem.

Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.<sup>53</sup> Siden utgangspunktet etter norsk rett er at fosterhjemmet skal befinne seg i Norge, har det ikke vært vanlig å undersøke om barn med utenlandsk bakgrunn har slekt eller nettverk i hjemlandet som kan fungere som fosterhjem.

Stortinget har gitt samtykke til at Norge skal ratifisere<sup>54</sup> Haagkonvensjonen 1996 om foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.<sup>55</sup> Stortinget har også vedtatt en egen lov om gjennomføring av konvensjonen i norsk rett<sup>56</sup>, samt endringer i barnevernloven, barneloven og ekteskapsloven. Lovendringene vil først tre i kraft ved ratifikasjon.

Konvensjonen tar sikte på å forebygge og bidra til å løse internasjonale foreldretvister, barnevernssaker og barne bortføringsaker. Norsk ratifikasjon vil bidra til økt vern for barn med tilknytning til flere land og økt internasjonalt samarbeid på området. Over 40 land (inkludert EU-landene) har til nå tiltrådt konvensjonen.

Konvensjonen legger blant annet til rette for informasjonsutveksling mellom konvensjonsland i barnevernssaker. Konvensjonen har også regler for at barn kan flytte i fosterhjem og institusjon i andre konvensjonsland<sup>57</sup> og for at barnevernssaker kan overføres fra et konvensjonsland til et annet.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Fosterhjemsforskriften § 4

<sup>54</sup> Med ratifikasjon menes godkjenning av en traktat eller annen folkerettslig avtale. Ratifikasjon er vanligvis nødvendig for at en slik avtale skal bli bindende for vedkommende land.

<sup>55</sup> Den fulle tittelen er Haagkonvensjon av 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn. Se Prop. 102 LS (2014–2015), Innst. 340 S (2014–2015), Innst. 329 L (2014–2015) og Stortingets vedtak 15. juni 2015.

<sup>56</sup> Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (lov om Haagkonvensjonen 1996).

<sup>57</sup> Se Haagkonvensjonen 1996 artikkel 33.

<sup>58</sup> Se Haagkonvensjonen 1996 artikkel 8 og 9.

<sup>50</sup> Barnevernloven § 2-5, forskrift om barnesakkyndig kommisjon § 2

<sup>51</sup> Forskrift om barnesakkyndig kommisjon § 4

<sup>52</sup> Ot.prp. nr. 44 (1991–92)

Stortinget har vedtatt å endre barnevernloven slik at barn kan flytte i fosterhjem og institusjon i andre konvensjonsland på nærmere angitte vilkår.<sup>59</sup> Endringen vil også gi barnevernstjenesten mulighet til å samtykke til at et barn kan bo i fosterhjem i Norge på bakgrunn av et vedtak truffet av et annet konvensjonsland, forutsatt at barnet har rett til opphold i Norge. Det er i begge tilfeller en forutsetning at flyttingen skjer som et frivillig hjelpetiltak, der både foreldre og barn over 12 år må samtykke.<sup>60</sup>

Dersom barnet har sterk tilknytning til et annet konvensjonsland, gir konvensjonen mulighet til å overføre jurisdiksjon (myndighet) i saken til dette landet. Det er en forutsetning at landet som har jurisdiksjon, anser at et annet konvensjonsland er bedre egnet til å vurdere barnets beste. Dette kan for eksempel være relevant dersom barneverns-

tjenesten vurderer at det er til barnets beste å få langvarig oppfølging i et land barnet har sterkere tilknytning til. Begge konvensjonslands myndigheter må bli enige om en overføring.<sup>61</sup>

En ratifikasjon og gjennomføring av Haagkonvensjonen 1996 forutsetter at det opprettes en sentralmyndighet som skal ivareta Norges forpliktelser. Sentralmyndigheten skal fungere som samarbeidende og koordinerende instans mellom konvensjonsstatene. Opprettelsen av en sentralmyndighet kan gjøre det lettere for norske barnevernstjenester å rette henvendelser til andre konvensjonsland for å undersøke om det finnes aktuelle omsorgspersoner i barnets slekt eller nettverk i hjemlandet. Dette, og muligheten til å overføre jurisdiksjon (myndighet), vil kunne medvirke til at saker som involverer barn med sterk tilknytning til andre land kan løses på en hensiktsmessig måte og til barnets beste.

---

<sup>59</sup> Ny § 4-4 a i barnevernloven om frivillig plassering i fosterhjem eller institusjon over landegrensene har ennå ikke trådt i kraft.

<sup>60</sup> Se mer om i fosterhjem i utlandet i Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 9.5.

---

<sup>61</sup> Se mer om overføring av jurisdiksjon i barnevernssaker i Prop. 102 LS (2014–2015) punkt 7.4.

### 3 Utviklingstrekk etter barnevernsreformen i 2004

I 2004 ble det gjennomført en reform på barnevernsområdet som også i stor grad har påvirket fosterhjemsarbeidet. Da ble ansvaret for de oppgavene på barnevernsområdet som i dag ligger til Bufetat, overført fra fylkeskommunene. Et mål med reformen var å skape et mer likeverdig og kvalitetsmessig styrket barnevernstilbud i hele landet. Det var et enstemmig Storting som i 2003 fattet vedtak om denne reformen.

Vektlegging av forebyggende arbeid og å hjelpe barn og unge uten å måtte flytte barnet ut fra sitt nærmiljø, var viktige målsettinger i reformen. Gjennom dette arbeidet skulle også behovet for institusjonsplasser reduseres. Etter barnevernsreformen i 2004 har flere barn fått hjelp i hjemmet og flere bor i fosterhjem istedenfor i en barnevernsinstitusjon.

Dette har økt presset på fosterhjemsomsorgen i Norge, også fordi flere barn med atferdsvansker og andre utfordringer nå er i fosterhjem. Det er mange ledige fosterhjem i dag, men det er ikke nødvendigvis de riktige hjemmene for barna som venter på fosterhjem.

Antall barn i fosterhjem har økt med 53 prosent de siste ti årene, og hvert år har i underkant av 1000 nye barn behov for fosterhjem i Norge.<sup>1</sup> De siste tre årene har antall barn med behov for hjelp fra barnevernet i løpet av året, holdt seg stabilt på omtrent 53 000. Om lag 11 200 barn bodde i fosterhjem og over 1000 barn i institusjon ved utgangen av 2014. Økningen i antall barn i fosterhjem har særlig kommet i fosterhjem tilknyttet private leverandører og ordinære forsterkede fosterhjem.

Utviklingen har gitt nye tilpasninger, behov og problemstillinger:

- Fra institusjon til fosterhjem krever flere forsterkningstiltak.
- Flere private aktører på fosterhjemsområdet.
- Økning i bruken av fosterhjem i slekt eller nære nettverk.

- Utfordrende å rekruttere nok riktige fosterhjem.
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser.

#### 3.1 Fra institusjon til fosterhjem krever flere forsterkningstiltak

En del barn og ungdom som tidligere ville fått institusjonsplass, kommer i dag i fosterhjem. Det betyr at barn og unge som har mer sammensatte vansker bor i fosterhjem. Dette har økt behovet for å gi fosterhjemmene ekstra hjelp, støtte og økonomisk kompensasjon for at de skal greie oppgaven. Slik ekstra støtte kalles forsterkning. Forsterkningstiltak settes inn for fosterbarn i alle aldre, men hovedtyngden av forsterkninger gis i aldersgruppen 6-18 år. Forsterkningstiltak skal gis til barnet og fosterhjemmet for å støtte opp under barnets utvikling og bidra til at fosterhjemmet klarer å ivareta oppgaven på en god måte. Det klart mest brukte tiltaket er å gi økt godtgjøring, slik at en eller begge fosterforeldrene kan gå ned i stillingsbrøk eller helt avstå fra ordinært lønnsarbeid. Andre eksempler på forsterkningstiltak er avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldre, miljøterapeut inn i hjemmet, praktisk tilrettelegging og økt utgiftsdekning.

#### 3.2 Flere private aktører på fosterhjemsområdet

Både kommersielle og ideelle private aktører tilbyr tjenester på fosterhjemsområdet. De kommersielle aktørene står for 70-80 prosent av det private markedet, og mellom 20 og 30 prosent kjøpes fra ideelle aktører. Kjøp av fosterhjem fra ideelle aktører skjer gjennom rammeavtale med det statlige barnevernet.<sup>2</sup>

Kjøp av fosterhjem fra private leverandører har økt betydelig de siste årene. Dette har ført til en kraftig kostnadsvekst i det statlige barnevernet. Fra

<sup>1</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13

<sup>2</sup> Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*

2012 til 2014 økte utgiftene til kjøp av fosterhjem tilknyttet private aktører fra 394 millioner til 649 millioner, det vil si en økning på nesten 65 prosent. Aktivitetsveksten har imidlertid avtatt fra 34 prosent i 2013 til 19 prosent i 2014.<sup>3</sup> Til sammenligning har utgiftene til fosterhjem med statlig kontrakt (familiehjem og beredskapshjem) i samme periode vært noenlunde stabil. Samtidig har statens utgifter til forsterkede ordinære fosterhjem med refusjon fra staten økt med 15 prosent i perioden.

Aktiviteten tilknyttet private aktører har økt mye i alle Bufetats regioner, og henger blant annet sammen med utfordringen med å rekruttere tilstrekkelig og differensierte fosterhjem.<sup>4</sup> Fosterhjem tilknyttet private leverandører er i utgangspunktet ment for barn med særlig oppfølgingsbehov, tilsvarende familiehjemmene. Årsakene til økt bruk av fosterhjem knyttet til private aktører er sammensatt, men en av de viktigste grunnene er stor etterspørsel og lang ventetid på fosterhjem. Når kommunen ikke finner fosterhjem i slekt eller nettverk, og Bufetat ikke klarer å rekruttere nok fosterhjem, har etaten i mange tilfeller ikke noe annet valg enn å kjøpe dette tiltaket av private leverandører. Bufetat inngår da avtaler med private leverandører som rekrutterer og lærer opp fosterhjem, og selger «pakkeløsninger» som inkluderer veiledning og oppfølging av fosterforeldrene. Knapphet på fosterhjem gjør at private leverandører er i stand til å gi sine fosterhjem høy godtgjørelse, kombinert med et fleksibelt tjenestetilbud. Kommunene har ikke nødvendigvis ressurser til å tilby de samme rammebetingelsene som private aktører med avtale med staten kan tilby.

I tillegg til at Bufetat kjøper fosterhjem til det enkelte barn fra private aktører, kjøper barnevernstjenester i kommunene tjenester fra private leverandører.

All bruk av private tilbydere må skje innenfor faglig forsvarlige rammer. Private aktører som utfører oppgaver for barnevernstjenesten må også følge kravene i barnevernloven. Videre forutsettes det at barnevernstjenesten både faglig, reelt og formelt har det fulle ansvaret. Private aktører er også underlagt instruksjonsmyndighet. Systematisk oppfølging av private aktører må inngå som en del av kommunens internkontroll. Når kommunen bruker private leverandører omfattes disse av fylkesmannens tilsyn med at kommunen utfører sine lovpålagte oppgaver. Stat og kommune kan ikke overføre sitt ansvar til private leverandører, men benytte de til å utføre visse oppgaver.

<sup>3</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*

<sup>4</sup> Ibid.

### 3.3 Økning i bruken av fosterhjem i slekt eller nære nettverk

Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan være fosterhjem. Dette presiseres og understrekes i fosterhjemsforskriften av 2004, og er et klart faglig begrunnet signal gitt til landets kommuner.

Andelen barn som bor i fosterhjem i slekt eller nære nettverk har økt betydelig de siste årene. Fra 2003 til 2014 økte antallet barn og unge i fosterhjem med 58 prosent, målt ved utgangen av året. Totalt bor ett av fire barn i slektsfosterhjem. Av barna som første gang flyttet inn i fosterhjem i løpet av 2014, flyttet hele 44 prosent til fosterhjem hos barnets slekt eller nettverk.<sup>5</sup> Denne utviklingen henger blant annet sammen med at det har blitt stadig vanligere å bruke familieråd i forkant av at barna flytter i fosterhjem. Familieråd mobiliserer familie og nettverk, og øker sannsynligheten for at man sammen finner muligheter slik at barnet kan flytte til slektninger eller personer i nære nettverk.

Flere studier tyder på at fosterhjem i barnets slekt ofte er mer stabile og at barna som bor der får mindre atferdsvansker og psykiske vansker, sammenlignet med barn som bor i fosterhjem utenfor slekt og nettverk.<sup>6</sup> Internasjonal og nordisk forskning viser samtidig at fosterforeldre i slekten oftere er enslige, har dårligere økonomi, lavere utdanning og dårligere helse sammenlignet med øvrige fosterforeldre.<sup>7</sup> Mange opplever også at fosterhjemsoppdraget fører til konfliktfylte relasjoner med andre familiemedlemmer. Redsel for at det vil tolkes som at de ikke egner seg som fosterforeldre, gjør at de har større vanskeligheter med å kontakte barnevernet når de trenger hjelp og støtte. Flere nordiske undersøkelser viser også at slektsfosterforeldre får mindre oppfølging og godtgjøring enn andre fosterforeldre.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> SSB (2015). Tallene inkluderer familiehjem og barn i fosterhjem etter § 4-27. Beredskapshjem er ikke inkludert i materialet. Med barn som flyttet første gang menes her barn som ikke har hatt tiltak fra barnevernet året før.

<sup>6</sup> Winokur, M., Holtan, A. og Batchelder, K.E. (2014): «Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment: A systemic review» i *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2014, 2; Farmer, E. (2009): «Making Kinship care work», i *Adoption & Fostering*, 33, side 15-27

<sup>7</sup> Sundt, H. (2012): *Slektsfosterhjem i Norden – opplæring og oppfølging*; Bufdir (2014): *Fosterhjem i slekt og nettverk – artikkelsamling*

<sup>8</sup> Ibid.

**Boks 3.1 Familieråd**

Familieråd er en arbeidsmåte for å mobilisere ressurser i familie og nettverk, og tar utgangspunkt i familiens muligheter, ansvarsfølelse og ressurser. Metoden ble etablert i New Zealand i 1989, og har siden blitt spredd og utviklet på tvers av landegrenser og verdensdeler. I dag regner en med at familieråd i en eller annen variant har blitt prøvd ut eller brukt i minst 30 ulike land. I Norge har familieråd blitt brukt siden slutten av 1990-tallet, og primært i barnevernsaker. For tiden gjøres det forsøk med å benytte familieråd systematisk i barnevernets akuttarbeid, fosterhjemsarbeid og institusjonsarbeid, samt i familievernet.

Familierådet bringer familiemedlemmer sammen – barn, foreldre og øvrig slekt, for å forsøke å finne løsningen på et problem som har oppstått. I barnevernssaker er barnet i sentrum, og det legges stor vekt på barns deltakelse. Barnet har på forhånd valgt en støtteperson, som skal hjelpe barnet til reell deltakelse og være en støtte og samtalepartner.

En koordinator som er uavhengig av barnevernstjenesten, hjelper familien og barnet med å

forberede og gjennomføre familierådet. Bufetat har engasjert koordinatorene i alle regioner, som kan benyttes av de kommunale barnevernstjenestene.

Selve familierådet er tredelt: I første del av møtet er alle deltakerne til stede. Familien får informasjon fra koordinatoren, slik at de har et godt grunnlag til å komme fram til gode løsningsforslag. I andre del av møtet snakker familien sammen uten at andre er til stede. I tredje del av møtet presenterer familien sin plan for barnevernet, som deretter må ta stilling til om planen kan gjennomføres.

I de aller fleste tilfellene kommer man fram til en plan som skal følges opp av både barnevernstjenesten og familien. Hvordan planen følges opp og om den virker etter hensikten evalueres vanligvis med ett eller flere oppfølgende familieråd.

Bufdir har laget filmen «Mitt familieråd – en film for barn», som informerer om hvordan familieråd fungerer. Filmen finnes på flere språk, blant annet samisk, arabisk, somali og polsk.

**3.4 Utfordrende å rekruttere nok riktige fosterhjem**

Det har gjennom flere år vært vanskelig å rekruttere nok fosterhjem til å dekke behovet. Mangelen på fosterhjem blir av mange barnevernsledere beskrevet som den største utfordringen innenfor barnevernsfeltet i dag, og skaper en rekke «følgeproblemer».<sup>9</sup> Mangelen på fosterhjem har også direkte konsekvenser for barn som trenger fosterhjem.

Ved utgangen av 2014 var det 274 barn som hadde ventet mer enn seks uker på å få et fosterhjem.<sup>10</sup> En kartlegging foretatt av Bufdir viste at det samtidig var 587 ledige fosterhjem. En av årsakene til at barn venter på fosterhjem, mens det samtidig er ubenyttede hjem, er at det ikke er samsvar mellom de barna som venter og hva slags barn de ledige hjemmene kan eller ønsker å ta i mot. En

forskningsrapport fra 2013 viser at de fleste fosterforeldre ønsket seg et barn i førskolealder, og at mange ikke overveide å ta imot et barn med store vansker.<sup>11</sup> De fleste var positive til å ta imot to søsken, men ikke flere. En annen årsak til at det kan ta tid å finne riktig fosterhjem, er at de hjemmene som tilbys av Bufetat ikke anses å være egnet, for eksempel fordi barnevernstjenesten mener det ligger for langt unna barnets hjemsted.

Å finne nok og riktige fosterhjem er utfordrende fordi man er avhengig av å finne familier som ønsker å utføre et omsorgssopdrag i sitt eget hjem. Fordi gruppen av barn i fosterhjem har endret seg de siste tiårene, som en følge av at flere barn bor i fosterhjem, kan denne omsorgsoppgaven i en del tilfeller være omfattende. Å velge å bli fosterhjem er en stor og betydningsfull beslutning, som har langsiktige konsekvenser for familien. Mange bruker flere år på å forberede

<sup>9</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport nr. 2015/51

<sup>10</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*

<sup>11</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/2013



seg før de tar kontakt for å få informasjon om å bli fosterhjem.

Mange opplever rollen som fosterforeldre som mer belastende og utfordrende enn hva de først antok. På tross av dette mener ni av ti at det å være fosterforeldre er givende og «verdt det». Tre av fire fosterforeldre anbefaler andre å bli fosterforeldre.<sup>12</sup>

### 3.5 Riktig innsats for barn og unge gir samfunnsøkonomiske gevinster

Vanskelige forhold i oppveksten påvirker barns utvikling og muligheter til å bidra i samfunnet senere i livet. Tidligere forskning har i hovedsak konsentrert seg om de negative effektene omsorgssvikt har for de berørte barn og unge. De siste årene har det vært økt oppmerksomhet på hvor viktig det er å identifisere de barna som har behov for hjelp tidlig, og raskt sette i gang tiltak.

En mangeårig studie av barn i barnevernet fra 1990 til 2010, viste at disse barna hadde høyere risiko for å havne utenfor samfunnet og at de i mindre grad oppnådde gode overganger til voksenlivet, sammenlignet med personer som ikke hadde hatt tilknytning til barnevernet. Barn i barnevernet mottok i større grad uføretrygd, hadde dårligere helsetilstand og høyere dødelighet.<sup>13</sup> Disse resultatene underbygges av en svensk studie som viser samme tendens.<sup>14</sup> Mange barn i barnevernet klarer seg godt, men de bruker lenger tid enn andre unge på å få et vellykket liv når de vokser opp.

Omsorgssvikt og mangel på riktige tiltak får konsekvenser for barnet og ungdommen.<sup>15</sup> I tillegg til at livskvaliteten til dem det gjelder blir betydelig redusert, koster denne type utenforskap samfunnet store ressurser. De samfunnsøkonomiske kostnadene av utenforskap er blant annet

knyttet til produksjons- og velferdstap, rehabilitering og behandling, kriminalitet, samt trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak.<sup>16</sup>

Forskning viser at tidlig og riktig innsats, i tillegg til å gi positive effekter for barnet, kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster på lang sikt.<sup>17</sup> Blant annet har James Heckman gjort beregninger som viser at det er betydelige positive effekter av tidlig innsats for en rekke ferdigheter, som skoleprestasjoner, arbeidsevne og sosiale ferdigheter, lenge etter at tiltakene er avsluttet. I tillegg vil det være samfunnsøkonomiske gevinster som følge av bedret fysisk og psykisk helse for barnet.<sup>18</sup>

Nettogevinstene for samfunnet ved å investere i virkningsfulle tiltak, forutsetter at man tar et livstidsperspektiv i vurderingen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene. Utgiftene til tiltak vil senere bli oppveid av inntektene når de unge kommer i jobb og av deres lavere forbruk av sosiale tjenester. I tillegg vil det gi gevinster som bedre livskvalitet, et tryggere samfunn og redusert kriminalitet blant barn og unge.<sup>19</sup> Virkningsfulle tiltak øker sannsynligheten for at utsatte barn og unge utvikler gode sosiale relasjoner og mestrer livet sitt på en god måte. Samtidig er det også snakk om en mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser i et samfunnsøkonomisk og langsiktig perspektiv.

Barn i barnevernet har høyere risiko for ikke å gjennomføre høyere utdanning enn grunnskolen. Samtidig viser forskning at spesielt det å stå utenfor skole og arbeid i lengre perioder har stor betydning for videre deltakelse i samfunnet.<sup>20</sup> For å unngå marginalisering er det derfor viktig med tiltak som fører til at flere barn og ungdom i barnevernet fullfører skole og blir aktive i arbeidsmarkedet. Studier viser videre at ungdom som får bo i fosterhjem ut over 18-årsdagen, har større sannsynlighet for å fullføre videregående skole og være i utdanningsløp når de er 19 år.<sup>21</sup> Innsats rettet mot å gi god støtte til barnevernsbarn også i overgangen til voksenlivet, vil derfor gi positive

<sup>12</sup> Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre» *Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*, NOVA-rapport nr. 3/14; Berntsen, W. (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, Synovate Norge

<sup>13</sup> Backe-Hansen, E. m.fl. (2014): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*, NOVA-rapport nr. 9/14; Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*, NOVA; Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08

<sup>14</sup> Vinnerljung, B., Berlin, M. og Hjern, A. (2010): «Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn», i Socialstyrelsen *Social Rapport 2010*, side 227-266

<sup>15</sup> Rasmussen, I. m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista-rapport nr. 2010/07

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Heckman, J.J. (2012): *The case of investing in disadvantaged young children*, EENEE Policy Brief 1/2012; Rasmussen, I. m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista-rapport nr. 2010/07

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Rambøll (2014): *Oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn*

<sup>20</sup> Rasmussen, I. m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista-rapport nr. 2010/07

<sup>21</sup> Oterholm, I. (2015): *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*, Høgskolen i Oslo og Akershus

effekter for både de unge selv, og samfunnet. Dette er i tråd med annen nordisk og internasjonal forskning, som viser at unge som mottar videre oppfølging etter fylte 18 år, klarer seg bedre senere i livet.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Backe-Hansen, E. m.fl. (2014): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*, NOVA-rapport nr. 9/14; Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*, NOVA; Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskingskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08

## 4 Fosterhjem i de nordiske landene

De nordiske lands barnevern står overfor mange felles utfordringer, og kan til dels se nokså like ut.<sup>1</sup> Samtlige land har ratifisert FNs barnekonvensjon, og barns rettigheter og hensynet til barnets beste står sentralt. Det er imidlertid forskjeller mellom landene, både når det gjelder lovverk og praksis.

Alle de nordiske landene har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig kvalifiserte fosterhjem.<sup>2</sup> I dag er fosterhjem det mest brukte tiltaket i alle de nordiske landene når barn ikke kan bo med sine foreldre.<sup>3</sup>

### 4.1 Norge bruker mest fosterhjem

Nærmere ni av ti barn med tiltak fra barnevernet som bor utenfor hjemmet i Norge, bor i fosterhjem.<sup>4</sup> Tilsvarende tall for Finland er fem av ti, mens det i Sverige og Danmark er seks av ti barn. Andelen private aktører på fosterhjemsområdet har økt i samtlige fire land. I Sverige har andelen private aktører økt i form av såkalte fosterhjem med konsulentstøtte. Kommunen benytter her private virksomheter som gir veiledning og støtte til fosterhjem med behov for særlig oppfølging. De private aktørene tilbyr også andre tjenester, slik som rekruttering, utredning, formidling, opplæring og tilsyn av fosterhjem.

#### *Et økende antall barn får hjelp av barnevernet i Finland*

Antallet barn som får hjelp har økt betraktelig i Finland de siste tiårene. En årsak til dette er de økonomiske nedgangstidene som fant sted på 1990-tallet. Nedgangstidene førte blant annet til at andelen barn som levde under fattigdomsgrensen ble tredoblet fra 1990 til 2004.<sup>5</sup> Antall barn som til enhver tid mottar omsorgstiltak har derimot stabi-

lisert seg de siste årene, og utgjorde på slutten av 2013 nærmere 10 000 barn. Fosterhjem er det foretrukne tiltaket når barn ikke lenger kan bo hjemme, og den finske barnevernloven slår fast at institusjon kan benyttes dersom barnets beste ikke kan møtes gjennom bruk av fosterhjem. Fosterbarn i Finland bor enten i ordinære fosterhjem (*familjevård*) eller profesjonelle familiehjem (*profesjonelt familjehem*). Sistnevnte drives ofte med ansatt personale, og kan derfor betraktes som en blanding mellom fosterhjem og institusjon.

#### *Færre barn i Danmark mottar omsorgstiltak*

I motsetning til situasjonen i Norge, Sverige og Finland, har antallet barn som mottar omsorgstiltak (*avgørelse om anbringelse*) i Danmark blitt redusert de siste årene. Samtidig har andelen barn og unge som bor i fosterhjem økt, mens bruk av institusjon har gått ned.<sup>6</sup> De fleste barn og unge bor i ordinære fosterhjem (*almindelige plejefamilier*). Kommunale fosterhjem (*kommunale plejefamilier*) retter seg mot barn og unge som har særlige problemer. En kartlegging viste at det er en flytende overgang mellom de ulike typene fosterhjem, der en del kommuner har egne begreper og betingelser for de forskjellige fosterhjemmene og bruker dem ulikt.<sup>7</sup> Dette har likhetstrekk med situasjonen i Norge.

#### *Omsorgstiltak i Sverige*

På slutten av 2013 mottok over 22 600 barn omsorgstiltak (*heldygnssinsats*) i Sverige, og av disse var nærmere 60 prosent i fosterhjem. Det har lenge vært en målsetting i Sverige at barn skal bo i fosterhjem fremfor institusjon, og det gjelder også for barn som har særlige behov.

<sup>1</sup> Hjort, J.L. (2010): *Barnevern i de nordiske landene*, NOVA-notat 2/10

<sup>2</sup> Sosialstyrelsen (2014): *Specialiserede plejefamilier. Viden og inspirationskatalog*; Sosialstyrelsen (2013): *Gränsdragning mellan olika placeringsformer för barn och unga*

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Målt ved utgangen av 2013.

<sup>5</sup> Hjort, J.L. (2010): *Barnevern i de nordiske landene*, NOVA-notat 2/10

<sup>6</sup> Ankestyrelsen (2014): *Anbringelsesstatistik 2013*

<sup>7</sup> Mehlbye, J. (2014): *Evaluering af kommunernes anvendelse af plejefamilier med særlige opgaver – delrapport 4. Udviklingen i kommunernes anvendelse af kommunale og specialiserede plejefamilier i perioden 2012 til 2013*, KORA

## 4.2 Ansvarsfordeling mellom kommune og stat

I Danmark, Sverige og Finland har kommunen et større ansvar på fosterhjemsområdet enn det norske kommuner har i dag.

Den danske kommunereformen i 2007 medførte at hele myndighets- og finansieringsansvaret for barnevernet ble overført til kommunene. Etter flere avdekkinger av svikt i det kommunale tilbudet til utsatte barn og voksne, har organiseringen av tilsyn blitt endret. Tidligere lå ansvaret for godkjenning og tilsyn med institusjoner og fosterhjem hos den enkelte kommune. Etter at Lov om socialtilsyn trådte i kraft i 2014, har dette ansvaret blitt flyttet til én utvalgt kommune i hver av landets fem regioner.<sup>8</sup> Gjennom å innføre et mer systematisk tilsyn og stille høyere krav til kvaliteten på tilbudet, skal utsatte barn og voksne motta bedre og mer likeverdige tjenester.

Det er til dels store ulikheter mellom de svenske kommunene når det gjelder hvilke tjenester som finnes på barnevernsområdet. Balansegangen mellom et likeverdig tilbud og kommunalt selvstyre er derfor et tema som blir diskutert. Utviklingen kan se ut til å gå i retning av sterkere statlige føringer for å oppnå større likhet mellom kommunene. Dette var blant annet noe som ble drøftet i en offentlig utredning i 2014 om barn som bor utenfor hjemmet.<sup>9</sup>

I Finland går også utviklingen i retning av økt styring og kontroll av barnevernet. Kommunene har i dag ansvaret for mange velferdsoppgaver, og kan selv bestemme hvordan de skal prioritere arbeidet med barnevern. Den igangsatte kommunereformen innebærer at flere av de kommunale oppgavene vil overføres til et regionalt nivå. Hver region vil bestå av flere samkommuner, som vil være ansvarlig for tjenestene. Oppgave- og finansieringsansvaret for barnevernet vil derfor fortsatt være kommunalt, men med økt sentral styring. Formålet med reformen er blant annet å skape et mer likeverdig tilbud, og målet er at den nye kommunestrukturen skal tre i kraft i 2017.

<sup>8</sup> Lov om socialtilsyn § 2; Social- og Integrationsministeriet (2012): *Et nyt socialtilsyn – Bedre kvalitet for udsatte børn og voksne*

<sup>9</sup> SOU 2014:3: *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*, side 228

## 4.3 Kvalitet i fosterhjemsomsorgen i de nordiske landene

Økt bruk av fosterhjem de siste årene har ført til at det har blitt satt i gang en rekke tiltak for å bedre kvaliteten på fosterhjemsomsorgen i de nordiske landene.

I 2014 ga det finske Sosial- og helsedepartementet og Finlands Kommuneforbund ut en kvalitets anbefaling for barnevernet. Formålet med dette var å støtte kommunene i deres arbeid med å gjennomføre, vurdere og utvikle barnevernstjenesten. Kvalitetsanbefalingen inkluderer konkrete eksempler og verktøy som ledere og ansatte i kommunen kan benytte seg av.

I Danmark har *Barnets reform* blant annet ført til økt oppmerksomhet på skolegang og barn og unges integrering i utdannelsessystemet. Den danske Socialstyrelsen har utviklet en egen kvalitetsmodell for fosterhjem, som benyttes i kvalitets sikring og kvalitetsutviklingen av det kommunale tjenestetilbudet. Alle potensielle fosterhjem må kvalitetssikres og godkjennes før de legges inn i en tilbudsportal.<sup>10</sup> Kommunene kan kun benytte seg av tilbud som er registrert i denne portalen.

Socialstyrelsen i Sverige har de siste årene utviklet flere kvalitetsmodeller, verktøy og metoder til bruk i det kommunale barnevernet. En av disse metodene kalles BRA-fam<sup>11</sup>, som benyttes for å innhente informasjon om potensielle fosterfamilier. Socialstyrelsen har også utviklet et mer omfattende, helhetlig system for systematisk informasjonsinnhenting og dokumentasjon, som benyttes for å utrede, planlegge og følge opp barn i barnevernet, kalt BBIC (Barns Behov i Centrum). Selv om det er frivillig for kommunene å benytte BBIC, har nærmest samtlige svenske kommuner tatt det i bruk.

<sup>10</sup> Tilbudsportalen ble lansert i 2007 i forbindelse med kommunereformen i Danmark. Portalen er elektronisk og inneholder opplysninger om alle tilgjengelige sosiale tiltak i landet.

<sup>11</sup> BRA-fam er en standardisert vurderingsmetode som brukes ved rekruttering av fosterhjem. Socialstyrelsen (2014): *Manual til BRA-fam. En standardiserad bedömningsmetod för rekrytering av familjehem*

## 5 Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Det siste året har det vært en stor økning i antall enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger<sup>1</sup> som kommer til Norge. I 2015 registrerte UDI 5 297 enslige mindreårige asylsøkere. 860 av disse oppga at de var under 15 år og fikk opphold i omsorgssentre. I 2014 oppga 1 200 at de var enslige mindreårige, 135 flere enn i 2013.<sup>2</sup> Enslige mindreårige asylsøkere under 15 år skal få tilbud om opphold på et omsorgssenter for mindreårige som Bufetat har ansvar for, mens gruppen 15-18 år får tilbud om opphold på et mottak som UDI har ansvar for. I den offisielle statistikken fra SSB skilles det ikke mellom de som er under og over 15 år, men hovedvekten av barna er mellom 15 og 18 år når de søker asyl i Norge. I 2015 har det kommet flest barn fra Afghanistan, og flertallet er gutter.

Dersom barnet får opphold skal det bosettes i en kommune. Økningen i antallet enslige mindreårige som kommer til Norge setter store krav til arbeidet med å finne tilstrekkelige og gode omsorgstilbud til det enkelte barn. Barna er svært ulike, både når det gjelder alder, nasjonalitet, sosial og økonomisk bakgrunn, kunnskap og kompetanse. De har ulike behov for oppfølging og omsorg, men de fleste trenger tilhørighet, trygghet og tilgang på voksne som kan tre inn i foreldrerollen. Flere av barna har traumer fra oppveksten grunnet skadelig og/eller mangelfull omsorg, vold og overgrep i egen familie.<sup>3</sup> Barna kan også ha blitt påført traumer fra flukten til Norge. Eksisterende forskning viser at denne gruppen barn er særlig utsatt for både somatiske og psykiske lidelser.<sup>4</sup>

For å bidra til best mulig bosetting kartlegger omsorgssentrene barnets situasjon og behov som grunnlag for en etterfølgende bosetting i en kom-

mune.<sup>5</sup> Ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger skal kommunen vurdere det enkelte barns behov og tilby egnet botiltak. Kartleggingen skal utarbeides i samarbeid med barnet. For de over 15 år utarbeides det også en individuell kartleggingsplan, for å hjelpe kommunen med å vurdere hvilke tiltak og tilbud som vil være aktuelle ved bosetting. Dersom kommunen finner rimelig grunn til å anta at barnet har behov for barnevernstiltak, for eksempel fosterhjem, skal kommunen kontakte barnevernstjenesten. Barnevernstjenesten må i slike tilfeller undersøke forholdene på vanlig måte, og treffe nødvendige tiltak.<sup>6</sup>

Mange enslige mindreårige mellom 15-18 år flytter inn i en form for bofellesskap med oppfølging.<sup>7</sup> Yngre barn vil ha behov for mer langvarige botiltak, med stabile omsorgspersoner som kan gi god omsorg, støtte og trygghet. Fosterhjem kan da være et alternativ for denne gruppen. Det er likevel ikke alle under 15 år som skal eller kan bo i fosterhjem. I 2014 flyttet 11 prosent av barna under 15 år i fosterhjem.<sup>8</sup> Siden hoveddelen av disse ungdommene er mellom 15 og 18 år, og kommer fra kulturer der man blir regnet som voksen tidligere enn i Norge, vil bofellesskap med tilsyn, men med mindre grad av intimitet enn et fosterhjem, sannsynligvis ofte være mer hensiktsmessig.

Fosterhjem som ønsker å ta imot enslige mindreårige må, som alle andre fosterhjem, gjennom en godkjenningssprosess. Det er samme krav til fosterhjem for enslige mindreårige som for andre barn som trenger fosterhjem. Ut fra den generelle

<sup>1</sup> Enslige mindreårige asylsøkere er barn og ungdom som søker asyl i Norge uten å ha følge av foreldre eller andre som utøver foreldreansvar for dem, og som oppgir å være under 18 år. Barna omtales som enslige mindreårige flyktninger etter at de har oppholdstillatelse.

<sup>2</sup> UDI (2015): *Tall og fakta 2014. Faktaskriv*

<sup>3</sup> Jensen, T.K., Skårdalsmo, E.M.B. og Fjermestad, K.W. (2014): «Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 2014, 8(29)

<sup>4</sup> Jakobsen, M., Demott, M.A. og Heir, T. (2014): «Prevalence of Psychiatric Disorders Among Unaccompanied Asylum-Seeking Adolescents in Norway», i *Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health*, 2014, 10, side 53-58; Eide, K. og Broch, T. (2010): *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*, RBUP

<sup>5</sup> Barnevernloven § 5A – 6

<sup>6</sup> Barnevernloven § 3-4

<sup>7</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*; IMDi (2016): *Bosetting av enslige mindreårige flyktninger* <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/enslige-mindreareige-flyktninger/>

<sup>8</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*

kunnskapen vi har om enslige mindreårige, er det behov for å rekruttere fosterforeldre som kan gi de yngre barna stabil og langvarig støtte. De må også kunne hjelpe barna med å håndtere traumer i tillegg til andre oppgaver i foreldrenes sted. Disse fosterforeldrene har i mange tilfeller behov for oppfølging og ekstra støtte.

Enkelte kommuner etablerer botiltak som har elementer som ligner på fosterhjem. Det vil si at barnet har tilgang på voksne som tar vare på barnet og som er mest mulig likt et vanlig hjem. I Trondheim kommune kan enslige mindreårige flyktninger få tilbud om hybel hos en vertsfamilie. Husverten mottar godtgjøring og veiledning, og følger opp ungdommen sammen med kontaktpersonen i kommunen. Flere andre kommuner har tilsvarende ordninger. Slike tiltak passer for ungdom som har behov for trygge voksenpersoner og ekstra oppfølging på veien mot en mer selvstendig tilværelse. I Oslo kommune tilbyr Byomfattende senter for enslige mindreårige flyktninger (BYMIF) det de kaller for gruppefosterhjem til ungdom mellom 14 og 23 år.<sup>9</sup> Det innebærer at en liten gruppe ungdommer bor i en leilighet sammen med en eller to fosterforeldre. SOS-barnebyer har også vist interesse for å utvikle et tilpasset tilbud til denne gruppen.

<sup>9</sup> BYMIF (2016): [www.bymif.no](http://www.bymif.no)

Bufetat jobber målrettet med rekruttering av fosterhjem til enslige mindreårige under 15 år, men rapporterer om lang ventetid for barna. Rekruttering av fosterhjem, samt ulike typer bo- og omsorgstiltak til enslige mindreårige, vil bli omtalt i regjeringens melding til Stortinget om integrering som legges fram våren 2016.

Det finnes få studier som sier noe om hvordan enslige mindreårige klarer seg over tid. SSB har undersøkt arbeid, utdanning og inntekt i perioden 1996–2011. To tredjedeler av enslige mindreårige i alderen 18–29 år som ble bosatt i perioden, var i arbeid, utdanning eller i introduksjonsordningen for flyktninger i 2011. Dette er en lavere andel aktive enn i befolkningen generelt i samme aldersgruppe. SSB finner at sysselsettingen varierer med landbakgrunn. Aktivitetsnivået, og særlig sysselsettingen, øker med botid, men de har lavere inntektsnivå enn i befolkningen generelt. Enslige mindreårige fra Afghanistan, Sri Lanka, Eritrea og Etiopia har en høyere andel aktive enn de fra Somalia og Irak. Andelen sysselsatte og under utdanning for dem fra Afghanistan med fire års botid eller mer er på nivå med andelen aktive i befolkningen generelt i samme aldersgruppe.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Wiggen, K.S. (2014): *Enslige mindreårige flyktninger, 2011. arbeid, utdanning og inntekt*, SSB-rapport nr. 2014/09

## 6 Tilsyn, undersøkelser, rapporter og forskning på fosterhjemsområdet

Det er de siste årene gjennomført flere tilsyn og undersøkelser hvor det er vurdert hvordan kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver på fosterhjemsområdet. Det er også utarbeidet flere rapporter. Noen av disse presenteres kort nedenfor.

### 6.1 Helsetilsynet – Landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem (2013 og 2014)

Fylkesmennene gjennomførte i 2013 og 2014 et landsomfattende tilsyn med barnevernstjenestenes oppfølging av barn i fosterhjem. Tilsynet ble gjennomført i 94 barnevernstjenester. Fylkesmennene valgte hvilke barnevernstjenester de skulle undersøke ut fra kunnskap om svikt eller risiko for svikt, og utvalget er dermed ikke representativt for alle kommuner.

På de områdene som ble undersøkt, fant fylkesmennene lovbrudd og/eller forbedringsområder i 71 av 94 barnevernstjenester. De 71 barnevernstjenestene representerte til sammen 123 kommuner. Statens helsetilsyn vurderer de samlede funnene som svært alvorlige. Helsetilsynet mener det må være et sterkt fokus på at barnevernstjenestene ledes og kontrolleres slik at barn får forsvarlige barnevernstjenester. God styring skal føre til at svikt ikke oppstår, eventuelt at svikt oppdages og rettes.

Hovedfunnene i tilsynet var:

- Manglende barnevernsfaglige vurderinger og dokumentasjon.
- Lovens krav om fire besøk i fosterhjem per år ble ikke oppfylt.
- Barnets medvirkning ble ikke godt nok ivare tatt.
- Fosterforeldrene fikk ikke tilstrekkelig råd og veiledning.
- Ledelse og kontroll var ikke tilfredsstillende.

### 6.2 Riksrevisjonen – Undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler (2011–2012)

Ett av målene med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad de kommunale barnevernstjenestene sikrer at barn som trenger det, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å vurdere hva som kan være mulige årsaker til svakhetene i det kommunale barnevernet.

Undersøkelsen viste at det hadde vært en økning i andelen barn i fosterhjem som har omsorgsplan. Samtidig var det svakheter ved barnevernstjenestenes arbeid med å følge opp barn som bor i fosterhjem. Det var en stor utfordring for barnevernstjenestene å gjennomføre fosterhjemsbesøk som forutsatt i fosterhjemsforskriften.<sup>1</sup> Gjennomgangen viste også at barnevernstjenesten ikke nødvendigvis snakket med barnet/ungdommen ved besøk i fosterhjemmet, eller dokumenterte at samtalen hadde funnet sted.

De fleste barnevernstjenestene viste til at oversikten over antall fosterhjemsbesøk ikke ga et fullstendig bilde av oppfølgingen, siden barnevernstjenestene også var i kontakt med fosterfamilie/fosterbarn per telefon og/eller ved kontorsamtaler.

### 6.3 Vista Analyse – Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ny ansvarsdeling mellom stat og kommune på barnevernsområdet

Vista Analyse har i 2015 dybdeintervjuet relevante aktører på barnevernsfeltet, og gjennomført en spørreundersøkelse til barnevernsledere, råd-

<sup>1</sup> I bare 2 av de 32 omsorgssakene som ble gjennomgått, gjennomførte barneverntjenesten 4 eller flere besøk i 2010. I 2 av sakene der færre enn 4 besøk var gjennomført, var beslutningen om å redusere antall besøk til 2 per år dokumentert i saksmappen.

menn og fylkesmenn. De har også foretatt en litt-raturgjennomgang av offentlige dokumenter, forskning og utredninger.<sup>2</sup> Flere utfordringer ved dagens oppgave- og finansieringsansvar på fosterhjemsområdet trekkes frem i rapporten. Dette handler blant annet om en uryddig fordeling av oppgaveansvar for rekruttering, tilsyn og oppfølging av fosterhjem, svak kompetanse i barnevernet på utredning og veiledning av fosterhjem, omfattende og uregulert bruk av private aktører og en uklar avgrensning av de ulike fosterhjemskategoriene. I tillegg mener Vista Analyse at refusjonsordningen for fosterhjem er byråkratisk, ressurskrevende og uforutsigbar.

I rapporten åpnes det for at kommunene kan ha et større oppgave- og finansieringsansvar på fosterhjemsområdet. For å samle veilednings- og oppfølgingsansvaret hos én aktør, anbefaler Vista Analyse at ansvaret for generell veiledning av fosterhjem overføres til kommunen. De mener videre at kommunen prinsipielt bør få ansvaret for rekruttering av fosterhjem og at refusjonsordningen avvikles. Dette forutsetter imidlertid ifølge Vista Analyse at det skjer flere endringer i barnevernet, inkludert bedre samarbeid mellom kommunene og at det innføres mer standardiserte ytelser. De anbefaler at det også må sikres like konkurransevilkår for kommunen og private aktører gjennom markedsreguleringer. Ansvaret for opplæring av fosterforeldre bør ifølge Vista Analyse fortsatt ligge hos staten, med mindre kommunene får et langt større rekrutteringsansvar enn i dag.

#### 6.4 Utredning av rammeverk for fosterhjem – PwC 2015 (KS-rapport)

På oppdrag fra KS har PwC<sup>3</sup> gjennomført en utredning av nytt rammeverk for fosterhjem. Utredningen omfatter fosterforeldres økonomiske rammebetingelser, oppfølging og veiledning. PwC foreslår en modell der hovedtanken er at alle fosterhjem skal få et grunnbeløp som varer gjennom hele fosterhjemsoppholdet. Grunnbeløpet skal være felles for alle, uavhengig av barnets omsorgsbehov eller fosterforeldrenes inntekt. Grunnbeløpet foreslås vesentlig øket sammenlignet med dagens såkalte KS-sats, som per 1. januar

2016 er på 91 200 kroner per år. Grunnsatsen foreslås øket til 2 – 2,7 G (ca. 180 000 – 243 000).

Når barnets særlige omsorgsbehov vil medføre større innsats fra fosterforeldrenes enn 25 prosent av ordinær arbeidstid, foreslår PwC at det skal gis kompensasjon for tapt arbeidsinntekt i prosentvise stillingssatser (henholdsvis 25 prosent, 50 prosent, 75 prosent og 100 prosent). Det foreslås også at det innføres en ordning som sikrer fosterforeldre en rett til å få betalt for å være hjemme med fosterbarnet den første tiden.

#### 6.5 Betydningen av gode skoleprestasjoner

Det å mestre skole og utdanning er den enkeltfaktoren som ser ut til å ha størst betydning for å lykkes i voksenlivet. Barn som ikke lykkes på skolen, uavhengig av deres sosioøkonomiske bakgrunn, utgjør en høyrisikogruppe for framtidige problemer.<sup>4</sup>

En rekke studier har vist at unge voksne som tidligere har hatt barnevernstiltak, har et vesentlig lavere utdanningsnivå enn andre i tilsvarende aldersgrupper. Omtrent 60 prosent av voksne (25–41 år) med bakgrunn fra barnevernet har ikke gjennomført videregående skole, mot kun 20 prosent i sammenligningsutvalget. Det er også et lavere utdanningsnivå blant foreldrene til barn med tiltak i barnevernet, sammenlignet med andre foreldre. Riktignok peker de nyeste resultatene fra NOVAs longitudinelle studie på en viss positiv utvikling, blant annet at fortsatt tiltak etter fylte 18 år har en positiv effekt. Samtidig er risikoen for å havne utenfor skole og arbeidsliv fortsatt langt høyere for denne gruppen enn for befolkningen for øvrig.<sup>5</sup>

NOVAs forskning peker på noen tendenser når det gjelder skoleprestasjoner og type barnevernstiltak. Ved å se nærmere på hvordan ungdom utsatt for omsorgssvikt presterer på skolen<sup>6</sup>, har NOVA funnet at det er et høyere karaktersnitt blant dem som bor i fosterhjem, uten først å ha bodd i institusjon.

<sup>2</sup> Utredningen er et oppdrag fra BLD.

<sup>3</sup> Revisjon- og rådgivningsfirmaet Price Waterhouse og Coopers & Lybrand.

<sup>4</sup> Vinnerljung, B. (2011): «Hjälp fosterbarn att klara sig bättre i skolan», i Fredriksson, A. og Kakuli, A. (red.) *Ett annat hemma. Om samhällets ansvar för placerade barn*; Vinnerljung, B., Berlin, M. og Hjern, A. (2010): «Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn», i Socialstyrelsen *Social Rapport 2010*

<sup>5</sup> Backe-Hansen, E. m.fl. (2014): *Barnevern i Norge 1990–2010. En longitudinell studie*, NOVA Rapport 9/14

<sup>6</sup> Skoleprestasjoner er her avgrenset til standpunktkarakter i 10. klasse på ungdomsskolen.



## 6.6 Andre rapporter og undersøkelser

Synovate gjennomførte i 2010 en undersøkelse blant fosterforeldre for å finne svar på hvordan man kan rekruttere flere fosterforeldre.<sup>7</sup> Undersøkelsen viste at et betydelig flertall av fosterforeldrene mente de hadde et godt forhold til kommunen/barnevernet (82 prosent). Samtidig viser undersøkelsen at litt over halvparten av fosterforeldrene var helt eller delvis enig i at de fikk god oppfølging fra det offentlige støtteapparatet. Videre mente fosterforeldrene at det viktigste insentivet for å rekruttere fosterforeldre var

<sup>7</sup> Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige som var registret i basen over fosterforeldre i Norge – i alt 8 026 utsendelser.

bedre økonomiske rammevilkår.<sup>8</sup> Støtte og hjelp, samt bedre oppfølging, ble også trukket frem som svært viktige faktorer.

Bufetat utarbeidet i 2014 en rapport om kunnskapsbasert gruppeveiledning for fosterforeldre.<sup>9</sup> Hensikten var å redusere antall utilsiktede flyttinger og øke stabiliteten i barnets omsorgssituasjon. Rapporten gir anbefalinger for det videre arbeidet med å styrke veiledningen til fosterforeldre.

<sup>8</sup> Med dette menes økt arbeidsgodtgjøring, pensjon, feriepenger, frikjøp/mulighet til å bruke mer tid på fosterbarnet.

<sup>9</sup> Bufetat fikk oppdraget gjennom BLDs tildelingsbrev til Bufdir i 2014.

## 7 Hva mener ulike interessenter

Departementet har hatt dialog med bruker- og interesseorganisasjoner<sup>1</sup> under arbeidet med meldingen. Organisasjonene har deltatt på møter, workshop og/eller levert skriftlige tilbakemeldinger som har gitt konstruktive innspill til meldingen. Hovedinntrykket er at både brukerorganisasjonene og interesseorganisasjonene i stor grad er opptatt av samme temaer. De trekker frem betydningen av å se hele livsløpet for barn i fosterhjem. Organisasjonene trekker også frem det samme overordnede målet – å ha et system og betingelser som gir stabile og trygge fosterhjem. Hovedforskjellen i tilbakemeldingene er at brukerorganisasjonene i større grad ser barnet som det viktigste, mens interesseorganisasjonene i større grad trekker frem fosterforeldrenes perspektiv. Departementet har hatt egen dialog med Sametinget.

Nedenfor oppsummeres noen av innspillene fra disse møtene.

Både bruker- og interesseorganisasjonene har klare synspunkter og en rekke forslag om fosterhjemmenes rammevilkår. Med rammevilkår menes rettigheter, kontraktbetingelser, oppfølging, tilrettelegging, veiledning og økonomisk godtgjøring. Det pekes på at det er viktig at mest mulig av rammeverket er på plass før barnet flytter inn i fosterhjemmet. Ifølge bruker- og interesseorganisasjonene må det være en god rammeavtale, som også sier noe om fosterhjemmets rolle etter barnets fylte 18 år. De mener at fosterforeldre bør ha permisjonsordninger og rettigheter som ved adopsjon, fødselspermisjon og fedrekvoter. Det bør være en felles godtgjøring for å hindre overfokusering på barnets problemer. Bruker- og interesseorganisasjonene mener fosterforeldre bør være åpne om hva de får av økonomisk godt-

gjøring overfor barna, og hvorfor de mottar dette. Brukerorganisasjonene er tydelige på at et fosterhjem skal være et hjem og ikke en fulltidsjobb. De mener at de fleste barn ikke har behov for at fosterforeldrene skal være frikjøpte. Interesseorganisasjonene trekker frem at fosterforeldre må være oppdragstakere.

I spørsmålet om kommunene eller staten bør ha hovedansvaret for fosterhjemsomsorgen, er meningene delte. Noen ønsker mest mulig ansvar til kommunesektoren, med overføring av ressurser innenfor kommunerammen, mens andre interesseorganisasjoner ønsker et sterkere statlig innslag. Brukerorganisasjonene på sin side er mest opptatt av likeverdighet i tilbudet, og har ikke klare synspunkter på ansvarsforholdene.

Flere organisasjoner trekker frem grundig kartlegging og utredning av barnet som avgjørende for å finne det mest egnede omsorgstil-taket. I en slik prosess er barnets medvirkning viktig. Fosterforeldrene må få god informasjon om barnets vansker og ressurser. Behovene for tilleggstjenester fra andre sektorer i kommunen må også vurderes.

Organisasjonene er opptatt av at det må være nok fosterhjem til å hindre ventetid, og til å velge et hjem i barnets hjemkommune. For å sikre god match mellom barnet og fosterfamilien, må det være flere fosterhjem å velge mellom til hvert barn. Rekrutteringskampanjer bør rettes mot grupper som enslige, innvandrere og homofile. Disse er i liten grad brukt som fosterforeldre. Slike rekrutteringskampanjer må være landsomfattende og staten bør ha ansvaret for dette. I tillegg bør kommunene stimuleres til lokal fosterhjemsrekruttering.

Fosterforeldre må være bedre forberedt. Dette ble trukket frem som et viktig punkt av flere. Det ble også foreslått å innføre et krav om opplæring (PRIDE) før fosterforeldre blir godkjent. Dette må også gjelde når barnet skal bo i nær familie/nettverk. Gjennomføring av opplæringen, og kriteriene for godkjenning som fosterhjem, må også være mer omforent.

Organisasjonene pekte på at det må være et kontinuerlig og tilgjengelig oppfølgings- og veiled-

<sup>1</sup> Landsforeningen for barnevernsbarn (Lfb), Forandringsfabrikken, Barn av rusmisbrukere (BAR), barnerettsorganisasjonen Unge duer, Norsk Fosterhjemsforening, SOS-barnebyer, Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), Norsk barnevernlederorganisasjon (NOBO), Ideelt barnevernforum, NHO-Service, Fellesorganisasjonen (FO), Norsk Tjenestemannslag (NTL), Fagforbundet, KS – kommunesektorens interesseorganisasjon, Sametinget, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), MiRA ressurs-senter for kvinner med minoritetsbakgrunn, Caritas Norge og Taternes landsforening.

ningstilbud. Det samme kom frem i undersøkelsen gjort av Synovate. Oppfølgingen må omfatte spesialisert veiledning fra en rådgiver med spesialistkompetanse. Det er viktig for organisasjonene at tiltak innarbeides i en tiltaks-/omsorgsplan. Det må kunne bli enklere å klage dersom tiltakene ikke følges opp. Tilsynsordningen må omfatte mer enn fire besøk i året, og tilsynspersonen må først og fremst spille på lag med barnet, og ikke kun fosterforeldrene. Fosterforeldre må få veiledning om hvordan de kan samarbeide med barnets foreldre.

Avslutningsvis var spesielt brukerorganisasjonene opptatt av overgangen til et selvstendig voksenliv for de som har bodd i fosterhjem. Et fosterhjem skal være en del av barnets livsløp, og

derfor må dette poenget forsterkes. Målet må være at barnet får en stabil relasjon til voksne, som skal vare livet ut. Det bør være enklere å få forlenget fosterhjemsoppholdet etter 18 år. Det kan være behov for å gjøre bygningsmessige endringer i fosterhjemmet, spesielt når fosterhjemmet har et funksjonshemmet fosterbarn. Samarbeidet mellom barnevernstjenesten og andre offentlige tjenester, som NAV og skole, må bedres, mente flere av brukerorganisasjonene.

Sametinget var opptatt av samiske barns rettigheter, slik de er uttrykt i internasjonale konvensjoner og nasjonale lover. De påpekte blant annet at barnets kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn må ivaretas i alle prosesser i en barnevernssak.



## *Del II*

# *Utfordringer og løsninger*

### **Boks 8.1**

*Fosterforeldrene mine lærte meg at utdanning og nettverk er viktig, at omsorg handler om å både beskytte og utfordre, de var veldig åpne så jeg var aldri usikker på hva de tenkte eller følte, det var alltid tid til å prate og de viste tydelig at de likte å være med meg.*

(Erfaringskonsulent i LfB)



## 8 Rekruttering

*Hovedmålet med rekruttering er å rekruttere tilstrekkelig og riktige fosterhjem. Dette har vært en utfordring i flere år, til tross for at det nå rekrutteres flere fosterhjem enn noen gang. Det er særlig vanskelig å finne fosterhjem til enkelte bestemte grupper, som ungdom, søsken, barn med funksjonsnedsettelser og barn med minoritetsbakgrunn. Arbeidet med å rekruttere hjem til disse gruppene må prioriteres. Arbeidet med å rekruttere fosterhjem blant urbefolkningen og nasjonale minoriteter er også en prioritet. En ytterligere satsing på bruk av familieråd vil kunne gjøre det lettere å finne gode hjem i barnets slekt eller nettverk. Regjeringen ønsker å se nærmere på endring i ansvarsdelingen på fosterhjemsområdet, blant annet ansvaret for rekruttering. Forslag til endret ansvarsdeling vil bli sendt på høring våren 2016.*

### 8.1 I dag rekrutterer vi ikke tilstrekkelig med riktige fosterhjem

Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets slekt eller nære nettverk kan velges som fosterhjem.<sup>1</sup> Rundt ett av fire barn som bor i fosterhjem bor nå hos slekt eller nettverk, og andelen har økt de siste årene. Blant de barna som flyttet første gang inn i fosterhjem i løpet av 2014, flyttet 44 prosent til slekt eller nære nettverk. Dette er en ønsket og positiv utvikling, da flere studier tyder på at fosterhjem i barnets slekt ofte er mer stabile og at barna som bor der får mindre atferdsvansker og psykiske vansker, sammenlignet med barn som bor i andre fosterhjem.<sup>2</sup>

Bufetat har ansvaret for å rekruttere fosterhjem.<sup>3</sup> I dette ligger at Bufetat må sørge for at det i hver region finnes et tilstrekkelig antall foster-

hjem som dekker barns ulike behov. Bufetats fosterhjemstjenester arrangerer blant annet lokale rekrutteringskampanjer og holder informasjonsmøter om fosterhjem. Arbeidet koordineres av Bufdir, som også utarbeider og finansierer nasjonale kampanjer og annet materiell. Selv om ansvaret for rekruttering ligger til Bufetat, rekrutterer også en del kommuner fosterhjem. I tillegg rekrutterer private aktører fosterhjem.

Hovedutfordringen på rekrutteringsområdet er at det er vanskelig å rekruttere nok hjem til å dekke behovet for fosterhjem. Denne situasjonen har vedvart i flere år.<sup>4</sup>

### 8.2 Hvorfor klarer vi ikke å rekruttere nok fosterhjem?

Behovet for fosterhjem er større enn noen gang. Dette skyldes at fosterhjem er et foretrukket tiltak, og at det er en generell vekst i barnevernstjenestenes aktivitet. Vektleggingen av fosterhjem som foretrukket tiltak har de siste årene ført til en dreining fra institusjon til fosterhjem. Denne utviklingen kan delvis spores tilbake til reformen i 2004, da staten overtok fylkeskommunenes ansvar på barnevernsfeltet. Ett av målene med reformen var å redusere behovet for institusjonsplasser. Effekten av dette ble forsterket da Stortinget i budsjettbehandlingen for 2014, etter behandlingen av Prop. 106 L (2012–2013), vedtok en gradvis økning av den kommunale egenandelen for institusjonsplasser.<sup>5</sup> Hensikten var at kommunenes egenandel i større grad skulle gjenspeile de faktiske kostnadene ved tiltakene. Egenandelen ble økt i 2014 og 2015, slik at det nå koster vel dobbelt så mye for kommunen å ha et barn i institusjon sammenlignet med å ha et barn i foster-

<sup>1</sup> Fosterhjemsforskriften § 4

<sup>2</sup> Winokur, M. Holtan, A. og Batchelder, K.E. (2014): «Kinship care for the safety, permanency, and well-being of children removed from the home for maltreatment: A systemic review», i *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2014, 2; Farmer, E. (2009): «Making Kinship care work», i *Adoption & Fostering*, 33, side 15-27

<sup>3</sup> Barnevernloven § 2-3

<sup>4</sup> I 2015 har det vært en økning i tilstrømningen til Bufetats informasjonsmøter om fosterhjem. Det antas at noe av denne økningen kan forklares med den sterke økningen i antall mindreårige asylsøkere, og den oppmerksomheten som har vært rettet mot behovet for fosterhjem til denne gruppen.

<sup>5</sup> Prop. 1 S (2013–2014) og Prop. 1 S (2014–2015) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

hjem. De siste årene, og i takt med økningen av egenandelen, har det vært et markant fall i bruken av institusjonsplasser.<sup>6</sup> Det ble ikke foretatt noen økning i egenandelen for institusjonsplasser ved budsjettbehandlingen for 2016.

Det er lite forskning som har rettet seg direkte mot rekrutteringsprosessen, men det er likevel mulig å peke på noen årsaker til at det er vanskelig å finne nok fosterhjem:

- Et generelt trekk i samfunnsutviklingen de siste tiårene, er at begge de voksne i familien er i lønnet arbeid utenfor hjemmet. I større grad enn før er familien også avhengig av to inntekter. Dette kan være en årsak til at det er vanskelig å finne nok fosterhjem til barn som har behov for det.<sup>7</sup>
- Hvor mye fosterforeldrene får i godtgjøring kan variere mellom kommuner og innad i samme kommune. Det varierer også mellom kommuner hvor god oppfølging fosterforeldrene får. Konflikter om økonomi og svikt i oppfølgingen skaper misnøye blant en del fosterforeldre. I den grad denne misnøyen spres til potensielle fosterforeldre, kan dette føre til at det fremstår som mindre attraktivt å påta seg et fosterhjemsoppdrag.
- Fosterforeldre som har erfart uforutsigbare økonomiske rammer og sviktende oppfølging, kan vegre seg mot å påta seg et nytt fosterhjemsoppdrag.
- Ansatte i kommunalt og statlig barnevern er uenige om hvor langt kommunens ansvar for å rekruttere fosterhjem i slekt og nettverk rekker, før Bufetats ansvar trer inn. Denne uklareheten i ansvarsfordelingen, kan bidra til variasjon i fosterhjemstilbudet, tregere rekruttering og frustrasjon i kommunene.<sup>8</sup>
- Bufetat rekrutterer både ordinære fosterhjem, beredskapshjem og familiehjem. Også private aktører rekrutterer hjem, og tilbyr disse til Bufetat i en pakke som omfatter oppfølging og veiledning. De gode rammene og den tette oppfølgingen de private aktørene gir, har gjort dem til attraktive avtaleparter for fosterforeldre. Dette har imidlertid også ført til at det har blitt

vanskeligere å rekruttere ordinære fosterhjem.

- Mangelen på fosterhjem som er tilpasset det enkelte barn har de siste årene ført til et press i retning av høyere økonomiske godtgjøringer til fosterforeldrene. Dette er positivt for fosterforeldrene. Men det betyr ikke alltid at godtgjøringen speiler de utfordringene det enkelte barn har. Det kan i enkelte tilfeller føre til at et barn med ordinære behov for en stabil familie, tilbys et fosterhjem med rammebetingelser som gir grunnlag for å ta imot barn med spesielle behov. Det er positivt med flere aktører som rekrutterer fosterforeldre, som både kan konkurrere og utfordre hverandre på kvalitet. Samtidig er det behov for å utvikle rammebetingelser som gjør at aktørene konkurrerer på like vilkår.

Vi vet ikke hvor mange fosterhjem det er mulig å rekruttere i Norge, men nyere forskning kan tyde på at det er et potensiale for å rekruttere flere hjem enn det man lykkes med i dag.<sup>9</sup> Det er et stort behov for kunnskap om hvilke metoder og strategier som gir resultater i rekrutteringsarbeidet, og Bufdir har derfor igangsatt et forsknings- og utviklingsprosjekt om rekruttering som vil ferdigstilles i 2017.<sup>10</sup> Samtidig har vi nok kunnskap på noen områder til å møte enkelte av de utfordringene som er nevnt over. De hjemmene som er rekruttert, må utnyttes bedre, både ved at de tas i bruk raskere og ved at de får god oppfølging. Videre må innsatsen for å rekruttere hjem til særskilte grupper styrkes, og det må satses ytterligere på rekruttering av fosterhjem i slekt og nettverk.

### 8.2.1 Bedre utnyttelse av hjem som er rekruttert

Ved utgangen av 2014 var det 274 barn som hadde ventet mer enn seks uker på å få et fosterhjem, mens det samtidig var 587 ledige hjem. Vi vet ikke sikkert hvorfor disse hjemmene ikke tas i bruk til de barna som står i kø, men vi vet hvorfor det i noen tilfeller kan ta lang tid å finne riktig hjem til enkelte barn. For det første skal det hjemmet som velges passe både til barnet og de utfordringene det måtte ha, og til fosterforeldrenes ønsker og forventninger. Mange fosterforeldre har bestemte

<sup>6</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport 2015/51

<sup>7</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>8</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport 2015/51

<sup>9</sup> Hustad, B.C., Soelberg, F. og Strømsvik, C.L. (2015): *Hvilket potensial er det for å rekruttere fosterforeldre?*, Nordlandsforskning

<sup>10</sup> Ibid.



meninger om det barnet de skal ha omsorgen for. En forskningsrapport fra 2013 viste at de fleste fosterforeldre ønsket seg et barn i førskolealder, og at mange ikke overveide å ta imot et barn med sammensatte utfordringer. De fleste var positive til å ta imot to søsken samtidig, men ikke flere.<sup>11</sup> Resultatene fra en nyere undersøkelse om befolkningens syn på muligheten til å bli fosterforeldre, stemmer på mange punkter overens med tidligere funn. De avviker likevel noe ved at flere var positive til å ta imot barn med store lærevansker og barn med annen kulturell bakgrunn.<sup>12</sup> Forskningsfunnene samsvarer med erfaringene Bufetat har gjort på rekruttering, og med hva som kjenner tegnere barn som må vente lenge på fosterhjem.

Mange fosterforeldre blir i løpet av rekrutteringsprosessen forsøkt motivert til å ta omsorg også for barn som har særlige utfordringer eller andre særtrekk. Det kan være hensiktsmessig med rutiner for å følge opp fosterforeldrene etter at opplæringen er fullført, mens de venter på at et barn skal flytte inn.

Ved valg av fosterhjem skal barnets mening tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnets foreldre skal også om mulig gis anledning til å uttale seg om valg av fosterhjem. Foreldrenes mening skal tas med i barnevernstjenestens vurdering ved valg av fosterhjem. Dersom barnet og/eller foreldrene har klare meninger om hva slags hjem barnet bør flytte til, kan dette bidra til at det tar lengre tid å finne riktig fosterhjem.

En annen grunn til at det kan ta tid å finne et godt og egnet fosterhjem, er at det i mange tilfeller er et mål at barnet beholder kontakten med familie, venner og nærmiljø. Dette er ofte ønsket av barnet selv, og for barnevernstjenesten er dette en fordel fordi det blir enklere å følge opp barnet og fosterhjemmet. Dette begrenser tilgangen på aktuelle hjem, men er samtidig en motivasjonsfaktor til å lete etter fosterhjem i slekt og nettverk.

Oversikten over hvilke fosterhjem som er tilgjengelige blir i dag utarbeidet og administrert av hver av de fem regionene i Bufetat. Dette innebærer at det ikke er noen samlet oversikt over alle fosterhjem som er ledige og klare til å tas i bruk. I Danmark ble det i 2007 opprettet en elektronisk tilbudsportal, med opplysninger om alle tilgjengelige tiltak innen sosial- og omsorgstjenesten i landet. Alle potensielle fosterhjem blir kvalitetssikret

og godkjent før de legges inn i portalen, og kommunene kan kun benytte seg av tilbud som er registrert i portalen.

Dersom en slik oversikt skal fungere etter hensikten, må den være oppdatert til enhver tid, og barnevernstjenestene må kunne være sikre på at kvaliteten i de fosterhjemmene som tilbys er tilstrekkelig god. Felles, nasjonale vurderingskriterier for kvalitetssikring og godkjenning av fosterhjem vil kunne medvirke til dette.

Siden det i mange tilfeller ikke vil være til barnets beste å flytte fra sitt nærmiljø til en annen del av landet, er det usikkert i hvilken grad en landsomfattende oversikt over tilgjengelige hjem vil føre til at færre hjem står ubrukt over tid. Det bør derfor utredes nærmere om det er hensiktsmessig med en slik oversikt eller portal med tilgjengelige fosterhjem, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

### 8.2.2 Økt innsats for å rekruttere hjem til barn med urfolksbakgrunn og fra nasjonale minoriteter

Ved valg av fosterhjem skal barnevernstjenesten ta hensyn til barnets religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.<sup>13</sup> I tillegg har urfolk og nasjonale minoriteter rettigheter som er uttrykt i internasjonale konvensjoner og nasjonale lover. Dette inkluderer retten til å uttrykke og bevare sin kultur, religion og sitt språk.<sup>14</sup> Rettighetene gjelder også når barnet er under barnevernets omsorg.

Norske myndigheter registrerer ikke mennesker etter etnisk tilhørighet. Det finnes derfor lite kunnskap om hvor mange barn av urfolk og nasjonale minoriteter barnevernstjenestene har omsorg for i dag, eller hvordan deres kultur og språk ivaretas i fosterhjemmet. Tilbakemeldinger fra voksne som tidligere har vært under barnevernets omsorg, tyder imidlertid på at ikke alle er gitt muligheten til å bevare sin kultur og sitt språk. Blant annet har Sametinget mottatt beretninger om tap av samisk identitet etter fosterhjemsopphold, noe som har gjort det vanskelig å vende tilbake til den samiske kulturen.

Samiske barn og nasjonale minoriteter har en særlig rett til å bruke sitt språk og sin kultur. Dette innebærer at det må legges stor vekt på å finne fosterhjem som kan bidra til at barn med slik bakgrunn kan beholde kontakten med sin kultur og sitt språk. I rekrutteringsprosessen må aktu-

<sup>11</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>12</sup> Hustad, B.C., Soelberg, F. og Strømsvik, C.L. (2015): *Hvilket potensial er det for å rekruttere fosterforeldre?*, Nordlandsforskning

<sup>13</sup> Fosterhjemsforskriften § 4

<sup>14</sup> Barnekonvensjonen art. 30; Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter

elle fosterforeldre informeres om at det forventes at de bidrar til dette, for eksempel ved å delta på PRIDE videreopplæringskurs om hvordan de kan fremme barns personlige og kulturelle identitet.

Det har også vært rettet sterk kritikk mot norske myndigheters behandling av barn med rom- og romanibakgrunn opp gjennom årene. En relativt stor andel av tatere/romanifolk som lever i dag, har opplevd omsorgsovertagelser, og har hatt hele eller deler av oppveksten sin under barnevernets omsorg. Enkelte fikk stabile fosterhjem og vokste opp med voksenpersoner rundt seg som de etablerte relasjoner til, men mange ble flyttet mye rundt mellom institusjoner og fosterhjem og mistet kontakten med sin biologiske familie.<sup>15</sup>

Det er nødvendig med et målrettet rekrutteringsarbeid rettet inn mot samiske miljøer og nasjonale minoriteter. I dette arbeidet er det av avgjørende betydning at de som møter potensielle fosterforeldre, har god og riktig kulturkompetanse. For å få til dette må fagmyndigheten, Bufdir, opprettholde og videreutvikle en strukturert dialog med Sametinget og aktuelle organisasjoner.

Bufdir utlyste i januar 2016 et forskningsprosjekt om minoritetsbarn i fosterhjem (barn med urfolksbakgrunn, nasjonale minoriteter og innvandrerbakgrunn). Prosjektet er en oppfølging av en anbefaling i NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling*, hvor det ble anbefalt at det forskes mer på minoritetsbarn i barnevernet. Prosjektet skal ha særlig fokus på fosterhjem i slekt eller nettverk, og resultatene skal bidra til kvalitetsutvikling og kompetanseheving innen barnevernfeltet, og til forbedring av statistikkgrunnlaget for bruk av fosterhjem til minoriteter. Prosjektet skal ha en referansegruppe som inkluderer representanter fra relevante organisasjoner, blant annet innen innvandrer miljøene. I tillegg skal fosterbarn, fosterforeldre, foreldre og saksbehandlere i barnevernstjenesten være representert.

### 8.2.3 Økt innsats for å rekruttere hjem med minoritetsbakgrunn

Det har lenge vært et uttalt mål å rekruttere flere fosterhjem med minoritetsbakgrunn. Dette er ønsket av minoritetsbefolkningen, av ansatte i det kommunale og statlige barnevernet og fra politisk hold. I flere miljøer er det imidlertid en utbredt mistillit til barnevernet.<sup>16</sup>

Mistillit kan både antas å påvirke hvorvidt foreldre oppsøker hjelp fra barnevernet og melder bekymringer til barnevernet, og også ønsket om å bli fosterhjem. Man vet imidlertid ikke hvor omfattende denne mistilliten er. Folkehelseinstituttet har derfor, på oppdrag fra Bufdir, utarbeidet et design for å få vite mer om innvandreres tillit til barnevernet. Dersom slike undersøkelser jevnlig gjennomføres, kan det gi informasjon om endringer i grad av tillit – parallelt med at tillitskapende tiltak iverksettes.

Bufdir har utarbeidet en egen strategi for å øke tilliten til barnevernet blant minoritetsbefolkningen i perioden 2016 – 2020. Strategien skal følges opp med årlige tiltak. Rekruttering av fosterforeldre med minoritetsbakgrunn er et av temaene i strategien. Opplæring og veiledning av fosterforeldre i temaer som er viktige for å ivareta barn med minoritetsbakgrunn er også sentralt. Slik opplæring vil gi fosterforeldrene bedre muligheter til, i samarbeid med barnevernstjenesten, å ivareta barnas rett til kultur, religion og språk.

Flere barnevernstjenester benytter familieråd og brobyggere for å bedre samarbeidet med bestemte grupper, der brobyggerne fungerer som meglere eller kulturformidlere mellom barnevernet og minoritetsfamilier.<sup>17</sup> For å rekruttere flere fosterhjem med muslimsk minoritetsbakgrunn, er det opprettet et samarbeid mellom Bufdir og Islamsk Råd Norge. Barnevernstjenestene i flere av de største byene, og mange av Bufetats fosterhjemstjenester har dialogmøter med innvandrerorganisasjoner for å informere om barnevernet, bidra til å skape gjensidig tillit og rekruttere fosterforeldre.

Ved valg av tiltak skal barnevernstjenesten alltid høre barnet eller ungdommens synspunkter. Det gjelder også ved valg av nytt bosted, som fosterhjem. En del ungdom med innvandrerbakgrunn, og ungdom som vokser opp i isolerte religiøse miljøer, ønsker å komme bort fra streng sosial kontroll i familien. I slike tilfeller kan det å søke etter fosterhjem i slekt og nettverk bidra til å opprettholde rammer for oppvekst som de ønsker å frigjøre seg fra. Det er særlig viktig at barnevernstjenesten i disse tilfellene tar hensyn til den individuelle begrunnelsen ungdommene har for valg av nytt bosted. Forandringsfabrikken hadde i 2013 et prosjekt som involverte 70 barn og unge

<sup>15</sup> NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*

<sup>16</sup> Havnen, K.J.S. og Christiansen, Ø. (2014): *Kunnskapsstatus om familieråd. Erfaringer og effekter*, RKBV Vest/Unirand Research Helse

<sup>17</sup> Paulsen, V., Thorshaug, K. og Berg, B. (2014): *Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapsstatus*, NTNU Samfunnsforskning

fra 12-22 år med minoritetsbakgrunn som fikk hjelp av barnevernet.<sup>18</sup> De fleste av dem som deltok hadde klare meninger om de ønsket å bo i fosterfamilie fra samme kultur eller ikke. Noen ville det svært gjerne da de var barn, men de fleste av de unge ønsket ikke dette. De ønsket å bo i en etnisk norsk familie, og ba om at foreldrene deres ikke fikk styre dette.

Mange saksbehandlere i barnevernstjenesten opplever det som utfordrende å jobbe med familier med minoritetsbakgrunn.<sup>19</sup> God kommunikasjon og samhandling er avgjørende i barnevernstjenestens arbeid, og dette er særlig viktig i møte med minoritetsspråklige familier. Barnevernstjenesten må benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer. En utredning om tolking i offentlig sektor viser at det er et betydelig underforbruk av profesjonelle tolker i barnevernstjenesten.<sup>20</sup> Regjeringen har startet arbeidet med en egen tolkelov, som skal tydeliggjøre offentlige tjenesteyteres plikt til å sikre god og riktig kommunikasjon. Dette vil kunne bidra til økt rettsikkerhet for brukere med minoritetsbakgrunn.

#### 8.2.4 Rekruttering av hjem til søsken

Det er ønskelig at søsken bor i samme fosterhjem, når dette anses som det beste for barna. Barn har samme rett til beskyttelse av sitt familieliv som sine foreldre, og har en særlig beskyttelse gjennom FNs barnekonvensjon. Barns rett til beskyttelse av sitt familieliv innebærer ikke bare kontakt med foreldrene. Familielivsbegrepet dekker både hel- og halvsøsken, inkludert søskenrelasjoner skapt gjennom adopsjon. Også stesøsken og fostersøsken kan omfattes, men da etter en konkret vurdering hvor spørsmålet om personlig kontakt står sentralt. I FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn, skal søsken ikke skilles med mindre det foreligger gode grunner til det.<sup>21</sup>

Forskning kan tyde på at søsken som får bo sammen har færre emosjonelle og atferdsmessige problemer enn søsken som er splittet i forskjellige fosterhjem. En studie fra 2009 viser at søsken som bor sammen har bedre selvfølelse og viser mindre aggresjon og depresjon.<sup>22</sup> Studier som har undersøkt hvordan det går med barn i fosterhjem, viser at for mange har kontakten med søsken vært viktigere enn kontakt med foreldrene.<sup>23</sup> En kunn-

skapsoppsummering fra 2007 gir sterk støtte for å holde søsken samlet, såfremt det ikke er gode grunner til ikke å gjøre det.<sup>24</sup>

Vi vet lite om hvor mange søsken som faktisk bor i samme fosterhjem, siden det ikke finnes lett tilgjengelig data over hvor mange saker som omfatter søsken, eller om disse flytter i samme hjem eller ikke. Det er heller ikke forsket spesielt på dette i Norge. En undersøkelse gjennomført av SOS-barnebyer i 2013, basert på en kartlegging av 3 191 barn i fosterhjem, viste at 6 av 10 søsken bodde i forskjellige fosterhjem.<sup>25</sup>

Forandringsfabrikken ga i 2013 en rekke anbefalinger om hvordan søsken bør ivaretas i barnevernssaker.<sup>26</sup> Rådene baserte seg på erfaringer og innspill fra 50 barn og ungdom mellom 12 og 19 år. Noen av anbefalingene var at søsken i utgangspunktet må bo sammen, at søsken sjelden er årsak til problemene, og at de kan være viktige støttespillere for hverandre. De anbefalte også at søsken som ikke kan bo sammen, bør bo nærme nok til at de kan opprettholde kontakten.

Det kan være faglige grunner til at søsken ikke kan bo sammen, som at den ene av søsknene har et særlig stort omsorgsbehov, eller at søsknene har etablert negative samspillsmønstre. Men den kanskje viktigste årsaken til at mange søsken ikke får bo i samme fosterhjem, er at det er vanskelig å finne fosterhjem som ønsker å ta imot flere barn, og da spesielt flere enn to barn. Å ha omsorgen for flere barn er krevende, og dersom fosterforeldre skal være villige til påta seg en slik oppgave, må hjemmet få gode rammer med tett og tilrettelagt hjelp og oppfølging. Bedre og mer forutsigbare rammer for fosterhjem som har omsorg for søsken, kan bidra til at flere fosterforeldre ønsker å påta seg en slik omsorgsoppgave. Retningslinjer for vurderingen av forsterkningstiltak, med anbefalinger for hvilke tiltak som bør settes inn for å skape gode rammer for hjem som har omsorg for flere barn, kan gjøre at flere fosterforeldre er villige til å påta seg omsorgen for søsken.

<sup>22</sup> Hegar, R.L. og Rosenthal, J.A. (2009): «Kinship care and sibling placement: Child Behavior, family relationships, and school outcomes», i *Children and Youth Services Review* 2009, 31(6), side 670-679

<sup>23</sup> Gustavsson, N. og MacEachron, A. (2010): «Sibling connections and Reasonable Efforts in Public Child Welfare Families in society», i *The Journal of contemporary Social Services* 2010, 91(1), side 39-44

<sup>24</sup> Washington, K. (2007): «Research Review: Sibling placement in foster care: a review of evidence», i *Child and Family Social Work* 2007, 12, side 426 – 433

<sup>25</sup> Data innhentet fra 70 kommuner, inkludert bydelene Alna, Stovner, Bjerke og Sagene i Oslo.

<sup>26</sup> Forandringsfabrikken (2013): *Søskenråd*

<sup>18</sup> Forandringsfabrikken (2013): *MinoritetsRåd*

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> NOU 2014: 8 *Tolkning i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*

<sup>21</sup> Guidelines for the Alternative Care of Children, Artikkel 17

Regjeringen har prioritert tiltak for at barn under barnevernets omsorg i større grad skal få vokse opp sammen med sine søsken. Bufdir har fått i oppgave å utarbeide faglige anbefalinger for at søsken skal få bo sammen. Arbeidet vil bli ferdigstilt første halvår 2016. Anbefalingene vil ta utgangspunkt i at søsken bør bo sammen, med mindre særlige grunner taler for noe annet. I anbefalingene vil det blant annet bli gitt veiledning for det skjønnet som må utøves når det skal vurderes om søsken kan flytte i samme fosterhjem.

### 8.2.5 Rekruttering av hjem til barn og unge med omfattende hjelpebehov

I en forskningsrapport fra NOVA fremkommer det at en stor andel av fosterforeldrene ikke hadde overveid å ta imot et barn med store vansker – det være seg fysiske eller psykiske helseproblemer.<sup>27</sup> De som hadde overveid disse forholdene var mer positivt innstilt til å ta imot et barn med store sosiale vansker, lærevansker eller emosjonelle vansker, enn til å ta imot et barn med store atferdsvansker. Få fosterforeldre hadde gjort seg tanker om å ta imot et barn i ungdomsalder. Dette ble av forskerne bak rapporten kommentert ved å vise til at det er en velkjent og dokumentert sammenheng mellom alder, store atferdsvansker, strevsomme relasjoner og utilsiktet flytting. Å ha omsorg for barn med atferdsvansker er krevende. Det er derfor nødvendig med tett oppfølging av og særskilt tilrettelegging for hjem som skal ha omsorg for barn med atferdsvansker. Retningslinjer for forsterkningstiltak med anbefalinger for hjem som skal ha omsorg for barn med atferdsproblemer, kan bidra til at flere fosterforeldre er villige til å påta seg omsorgen for disse barna. Retningslinjer for forsterkningstiltak er nærmere omtalt i kapittel 13.

Mange barn som flytter i fosterhjem har alvorlige tilknytningsproblemer og andre psykiske lidelser.<sup>28</sup> Når man samtidig vet at mange fosterforeldre vegrer seg mot å ha omsorg for barn med atferdsproblemer, kan det stilles spørsmål ved om det i dag legges for stor vekt på å finne fosterhjem til denne gruppen barn. Det har fra flere hold blitt stilt spørsmål ved om man har gått for langt i tiltaksvidningen, i den forstand at det nå flytter for

mange barn med store utfordringer i fosterhjem. NOVA har i flere forskningsrapporter pekt på at det er problematisk at det ikke var klart definert i utgangspunktet hva som var en ønsket reduksjon i institusjonsbruken.<sup>29</sup> Forskere ved NOVA frykter at en ytterligere vridning bort fra institusjon vil føre til at flere barn og unge som er svært vanskelig å hjelpe, kommer i fosterhjem, med en derav åpenbar risiko for flere utilsiktede flyttinger. Det etterlyses en samlet diskusjon av barnevernets omsorgstilbud, der det også tas stilling til hva fosterhjemstilbudet skal utvikles til. For noen barn med omfattende vansker som krever behandling, kan en institusjonsplass være et bedre alternativ. Det er behov for mer kunnskap om hva som er det riktige hjelpetilbudet til barn og unge med sammensatte vansker. Departementet vil ta initiativ til et utviklingsarbeid om dette temaet. Arbeidet må sees i sammenheng med utviklingen av et nasjonalt system for kartlegging av barn (se kapittel 11).

#### Boks 8.2

*Et fosterhjem er et vanlig hjem uten rusede foreldre.*

(Erfaringskonsulent i LfB)

### 8.2.6 Rekruttering av hjem til barn med funksjonsnedsettelse

En annen gruppe barn som mange fosterforeldre ikke på forhånd hadde vurdert å ha omsorgen for, var barn med fysiske helseproblemer.<sup>30</sup> Å ha omsorg for barn med funksjonsnedsettelse kan være krevende, og det kan være ekstra krevende å ha omsorg for barn som i tillegg har opplevd omsorgssvikt. Fosterforeldre for barn med funksjonsnedsettelse har derfor et særlig behov for tett oppfølging og gode og stabile rammer.

Departementet har gitt føringer for hvordan barnevernstjenestene skal legge grunnlag for god

<sup>27</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>28</sup> Lehmann, S. m.fl. (2013): «Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2013, 7(39)

<sup>29</sup> Backe-Hansen, E. m.fl. (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, NOVA-rapport 21/11; Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>30</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

omsorg for fosterbarn med funksjonsnedsettelse.<sup>31</sup> Resultatene fra et forskningsprosjekt om barn med funksjonsnedsettelse i barnevernet, kan tyde på at disse enten ikke er godt nok kjent, eller at de ikke følges i tilstrekkelig grad.<sup>32</sup> Fosterforeldre som har omsorg for barn med funksjonsnedsettelse gir et positivt bilde av den første fasen av samarbeidet med barnevernstjenesten, men oppgir at situasjonen endret seg etter en tid. Familiene ble i stor grad overlatt til seg selv, og fosterforeldrene fikk ikke lenger den oppfølging og støtte som de var blitt lovet, og som hadde vært en viktig forutsetning for at de hadde tatt på seg oppgaven. For eksempel kunne barnevernet gå inn for å redusere den økonomiske kompensasjonen de hadde som forsterket fosterhjem, eller utgifter til avlastning.

For å gi likere og mer forutsigbare rammevilkår for fosterhjem som har omsorg for barn med funksjonsnedsettelse, er det behov for retningslinjer for forsterkningstiltak med en særskilt omtale av støttetiltak. Dette vil kunne bidra til at flere fosterforeldre er villige til å ha omsorg for barn med slike utfordringer.

I forskningsrapporten om barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet ble det også pekt på at det synes som offentlige instanser mangler kompetanse på omsorgssvikt i kombinasjon med funksjonsnedsettelse.<sup>33</sup> Som et ledd i oppfølgingen av rapporten er det derfor besluttet at Bufdir skal lage en veileder om barnevernets arbeid med barn med funksjonsnedsettelse. Veilederen vil bli ferdigstilt i løpet av 2016.

En særlig utfordring både for barnevernstjenesten og for fosterforeldre er at ansvaret for barn med funksjonsnedsettelse i mange tilfeller er delt mellom barnevernstjenesten og andre tjenester. Barnevernstjenesten har ansvaret for alt som vedrører omsorgssvikten og følgene av denne, mens den kommunale helse- og sosialtjenesten har ansvaret for alt som følger av funksjonsnedsettelsen. Denne ansvarsdelingen kan være særlig utfordrende når barn flytter til et fosterhjem i en annen kommune enn den som har barnevernssaken, og ansvaret blir delt mellom flere tjenester i to forskjellige kommuner. Hvordan slike saker skal løses til beste for barnet, vil

bli et tema i veilederen om barnevernets arbeid med barn med funksjonsnedsettelse.

Når barn med funksjonsnedsettelse bor i fosterhjem, kan det også oppstå konflikter mellom statlig barnevern og kommunen om betalingsansvaret. Bufetat skal, innenfor visse rammer, refundere kommunenes utgifter til fosterhjem når disse overstiger en gitt sats.<sup>34</sup> Bufetat skal bare refundere utgifter som følger av den omsorgssvikten barna har blitt utsatt for, og ikke utgifter som er en følge av funksjonsnedsettelsen. Ved uenighet mellom kommune og stat i slike saker, kan saken bringes inn for barnevernets tvisteløsningsnemnd.<sup>35</sup> Nemnda må da ta stilling til om de omtvistede kostandene kan settes i sammenheng med den omsorgssvikten barnet har vært utsatt for, eller om de er en følge av funksjonsnedsettelsen.

### 8.2.7 Rekruttering av fosterhjem til enslige mindreårige flyktninger

Det siste året har det vært en meget sterk økning i antall enslige mindreårige asylsøkere under 18 år som kommer til Norge. Mens det i 2014 var 1 200 ankomster, steg dette til 5 297 i 2015. Ca. 20 prosent av de enslige mindreårige asylsøkerne er under 15 år. Alle enslige asylsøkere under 15 år får tilbud om plass på omsorgssenter, som er et omsorgstiltak hjemlet i barnevernloven. UDI har ansvaret for enslige asylsøkere mellom 15 og 18 år, men også denne gruppen kan få tiltak som er hjemlet i barnevernloven dersom de har behov for det.

Så å si alle enslige mindreårige asylsøkere under 15 år får opphold og skal bosettes i en kommune. Økningen i antallet som kommer til Norge setter store krav til arbeidet med å finne tilstrekkelige og gode omsorgstilbud til det enkelte barn. Yngre barn vil ha behov for langvarige botiltak, med stabile omsorgspersoner som kan gi støtte og trygghet. Fosterhjem er et alternativ for denne gruppen, men det er ikke alle under 15 år som skal eller kan bo i fosterhjem. I 2014 ble 10 av totalt 94 enslige mindreårige under 15 år bosatt i fosterhjem.<sup>36</sup> De resterende flyttet i bofelleskap.

<sup>31</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Q-1102. *Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem*

<sup>32</sup> Gundersen, T., Farstad, G.R. og Solberg, A. (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*, NOVA-rapport 17/11

<sup>33</sup> Gundersen, T., Farstad, G.R. og Solberg, A. (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*, NOVA-rapport 17/11

<sup>34</sup> Rundskriv Q-19/2003: *Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*

<sup>35</sup> Barnevernets Tvisteløsningsnemnd (BTN) er et uavhengig organ som skal gi rådgivende uttalelse ved uenighet mellom stat og kommune om hvem som skal dekke utgifter til tiltak. Uenigheten må dreie seg om statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover.

<sup>36</sup> Bufdir (2015): *Årsrapport 2014*

Som en oppfølging av asylforliket fra 19. november 2015 ble seks av de åtte partiene på Stortinget den 16. desember 2015 enige om tiltak for integrering av asylsøkere. Det var enighet om følgende punkter på fosterhjemsområdet:

- «Sørge for et bredt spekter av botilbud med sterk barnefaglig kompetanse, herunder å vurdere ulike former for bofellesskap, eksempelvis fosterhjemsordninger, SOS Barnebyer samt benytte folkehøgskoler der det er ledig kapasitet.
- Legge til rette for større grad av differensiering av tilbudet med utgangspunkt i den enkeltes ressurser og behov.
- Arbeide med tiltak for å rekruttere flere fosterfamilier. Dette skal gjøres ved å legge til rette for at det etableres et støtteapparat/veiledningstjeneste for foreldre som ønsker å være fosterforeldre for barn som får asyl i Norge.»

Den store tilstrømmingen av asylsøkere skapte i fjor stort press på mottaksapparatet. Dette gjaldt også omsorgssentrene for enslige mindreårige asylsøkere. Bufetat har et nært samarbeid med private tilbydere for raskt å etablere tilstrekkelig antall omsorgssenterplasser. I tillegg har etaten hatt egne kampanjer for å rekruttere fosterhjem til enslige mindreårige flyktninger som har fått opphold i Norge. Rekrutteringskampanjene har blitt fulgt opp av veiledning for kommende fosterforeldre for denne gruppen. Arbeidet fortsetter i 2016.

### 8.3 Styrket satsing på familieråd

Barnevernstjenesten skal alltid vurdere om noen i barnets familie eller nære nettverk kan velges som fosterhjem. Også i situasjoner der hjemmeforholdene er uakseptable å vokse opp i, skal barnevernstjenesten søke å opprettholde barnets relasjon til egen familie, men graden og formen for kontakt skal alltid ta utgangspunkt i hva som tjener barnets utvikling best. De siste årene har stadig flere barn flyttet i fosterhjem hos slekt eller nære nettverk. Denne økningen kan ses i sammenheng med økt bruk av familieråd.

Det har gjennom flere år vært en bevisst satsing på familieråd som metode i barnevernets arbeid. Familieråd brukes med hell for å finne fosterhjem i barnets slekt og nettverk, og rundt 280 kommuner tilbyr nå denne metoden.<sup>37</sup> Det har

<sup>37</sup> Bufdir (2016): *Familieråd – gode løsninger for barnet i slekt og nettverk*. [http://www.bufdir.no/barnevern/Tiltak\\_i\\_barnevernet/Familierad/](http://www.bufdir.no/barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Familierad/)

også vært positive erfaringer med bruk av familieråd for å lete etter fosterhjem i slekt og nettverk for barn med urfolks- og minoritetsbakgrunn. Selv om stadig flere familier får tilbud om familieråd, er det få kommuner som har innført rutiner for systematisk bruk av arbeidsmåten. Det er store ulikheter fra kommune til kommune med hensyn til hvor ofte metoden benyttes. Mens noen kommuner har satset bevisst på familieråd, som for eksempel Kongsberg, Frogn, Horten og Røyken, er det et betydelig antall kommuner som ikke benytter familieråd i det hele tatt.

Slektsfosterhjem er en god løsning for mange barn, men ikke for alle. Familierådet kan fraråde fosterhjem i slekt og nettverk, eller barnevernstjenesten kan komme til at det ikke er til barnets beste å flytte til det fosterhjemmet familierådet foreslår. Familierådet vil likevel ha gitt barnevernstjenesten viktig informasjon om ressurser i barnets familie og nettverk, noe som kan bidra til et vellykket fosterhjemsopphold. Familieråd og oppfølgende møter kan legge til rette for framtidig kontakt og samvær mellom barnet og familien, og mellom barnet og andre ressurspersoner i nærmiljøet.

Et norsk forskningsprosjekt om barns deltakelse i barnevernssaker fremhever at det ikke kan settes likhetstegn mellom det å snakke med barn og det å gi barn reell deltakelse i beslutningsprosesser.<sup>38</sup> Den faktoren som gjorde den største forskjellen med hensyn til reell deltakelse, var om barna hadde deltatt på formelle møter i løpet av saksgangen. Barn som hadde deltatt i et møte hadde tre ganger så stor mulighet til å bli hørt, sammenlignet med barn som kun hadde hatt samtaler med saksbehandler. Jo flere møter barna hadde deltatt på, jo større var sannsynligheten for at de opplevde å ha hatt reell innflytelse. Familieråd er en modell for å gjennomføre et strukturert møte, der barn i de fleste tilfeller deltar i hele eller i deler av møtet. Familieråd vil derfor kunne medvirke til at barn ikke bare blir hørt, men også oppleve at de har innflytelse i sin egen sak.

Forskningsgrunnlaget om effekter av familieråd er mangelfullt.<sup>39</sup> Man vet ikke om familieråd kan forebygge mishandling og overgrep, bidra til mer stabile omsorgs- eller botiltak, eller om familieråd reduserer behov for oppfølging fra barne-

<sup>38</sup> Vis, S.A. og Thomas, N. (2009): «Beyond talking – children's participation in Norwegian care and protection Cases», i *European Journal of Social Work*, 12(2), side 155-168

<sup>39</sup> Havnen, K.J.S. og Christiansen, Ø. (2014): *Kunnskapsstatus om familieråd. Erfaringer og effekter*, RKBU Vest/Unirand Research Helse

vernet. Vi har heller ikke forskningsstøtte for å si noe om hvorvidt familieråd utløser langvarig støtte fra nettverket, eller om familieråd fører til bedret kommunikasjon og samhandling mellom familien og barnevernstjenesten på lengre sikt. Sterkest forskningsstøtte er det for at familieråd øker sannsynligheten for at barn flytter til slektninger. Videre at familieråd øker sannsynligheten for tilbakeføring til familien, enten til foreldre eller andre i slekten. Det er også indikasjoner på at familieråd er brukt i like stor grad for minoritetsfamilier som for øvrige familier.

Forskningen som er gjort på familieråd, finner få negative effekter ved bruk av denne metoden. Et betydelig flertall av dem som har deltatt i et familieråd har positive erfaringer.<sup>40</sup> I en norsk evalueringstudie ble foreldrene spurt like etter familierådet om de ville anbefale metoden for andre. 84 prosent svarte at det ville de absolutt, og når de ble spurt ett år senere hadde dette økt til 92 prosent.<sup>41</sup>

Familieråd er en god metode for å vurdere om det er aktuelle fosterhjem i barnets slekt eller nære nettverk. Når det gjennomføres et familieråd, gis barnets slekt en mulighet til å ta fatt i og løse de problemene som har oppstått. Videre øker familieråd sannsynligheten for at barnet fortsatt kan bo hos slekt, noe som forskningen gir støtte for at i mange tilfeller er til barnets beste.<sup>42</sup> Dette er i seg selv positive og verdifulle effekter av familieråd. Satsingen på familieråd bør derfor videreføres og styrkes. Det bør være en hovedregel at det gjennomføres et familieråd, eller benyttes lignende metoder for kartlegging av ressurser i slekt og nettverk når barn må flytte i fosterhjem. Siden det vil være tilfeller hvor det åpenbart ikke er noe grunnlag for å lete etter fosterhjem i slekt og nettverk, kan det ikke stilles noe ufravikelig krav om at slike metoder alltid skal benyttes. Regjeringen foreslår derfor at det stilles et krav om å alltid vurdere å holde et familieråd, eller benytte andre verktøy eller metoder for nettverkskartlegging når barn må flytte i fosterhjem.

<sup>40</sup> Havnen, K.J.S. og Christiansen, Ø. (2014): *Kunnskapsstatus om familieråd. Erfaringer og effekter*, RKBU Vest/Unirad Research Helse

<sup>41</sup> Havnen, K.J.S. (2006): «Kva er det egentleg med familieråd?», i S. Falck (red.) *Hva er det med familieråd? Samle-rapport fra prosjektet «Nasjonal satsing for utprøving og evaluering av familieråd i Norge*, NOVA-rapport 18/06, side 105-166

<sup>42</sup> Wincour, M., Holtan, A. og Valentine, D. (2009): «Kinship Care for the Safety, Permanency, and Well-being of Children Removed from the Home for Maltreatment», i *Campbell Systematic Reviews* 2009, 1, The Campbell Collaboration

### Boks 8.3 – Erfaring med familieråd i Kongsberg

Kongsberg er en av kommunene som har satt bevisst på bruk av familieråd. I 2011 ble kommunen med i det nasjonale prosjektet *Familieråd i fosterhjemsarbeid*.

I 2013 innførte kommunen et metodekrav for bruk av familieråd.<sup>1</sup>

Målet var at familieråd skulle tilbys i 80 prosent av alle barnevernssaker, og dersom familien ikke fikk tilbud om det skulle dette begrunnes. I 2014 ble det holdt familieråd i 36 saker, hvor temaet var hvor barnet/ungdommen skulle bo. I nær halvparten av sakene (44 prosent) ble barna boende hjemme med hjelpetiltak. I 42 prosent av sakene flyttet barnet til slekt eller nettverk, mens 14 prosent av barna flyttet i ordinære fosterhjem eller institusjon. Samme år måtte Kongsberg flytte barn akutt 7 ganger, mot 24 i 2013 og 23 i 2012.

Kongsberg oppsummerer sine erfaringer på denne måten:

- Færre barn må flytte fra hjemmet sitt, både planlagte flyttinger og akutte.
- Samarbeidet med Bufetat er enkelt.
- Medvirkning er viktigst, ikke resultatet.
- Familieråd er mer enn en metode – det er en holdningsendrende «barnevernlivsstil».
- Økonomiske fordeler.

<sup>1</sup> Kvernes, Tone Risvoll (2015): *Barneverntjenesten Kongsberg - implementering av Familieråd*, presentasjon under Nordisk Familierådskonferanse 2. november 2015, Oslo

## 8.4 Samhandling stat – kommune og konkurranse mellom ulike aktører

Det er i dag uenighet om hvor langt kommunens ansvar for å rekruttere fosterhjem i slekt og nettverk rekker, før Bufetats ansvar trer inn. Ansatte i det statlige barnevernet synes, ifølge Vista Analyse, å mene at kommunene bør gjøre en langt større innsats på dette området enn kommunene selv mener er rimelig.<sup>43</sup> Representanter for kommunalt barnevern er av en annen oppfatning. Vista Analyse mener at ulik oppfatning av hvordan

<sup>43</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista - rapport 2015/15

reglene skal forstås, bidrar til stor variasjon i fosterhjemstilbudet, tregere rekruttering og frustrasjon i kommunene.

Bufetat har ansvaret for å fremskaffe fosterhjem. Det er likevel ingenting i veien for at også andre aktører rekrutterer fosterhjem. I Oslo har kommunen ansvaret for rekruttering. Også mange andre kommuner rekrutterer, både i og utenfor slekt og nettverk. I tillegg rekrutterer ideelle og kommersielle private aktører fosterhjem, og regionene i Bufetat rekrutterer fosterforeldre både til kommunale fosterhjem og til de statlige familie- og beredskapshjemmene. Dette skaper en situasjon der forskjellige aktører konkurrerer om de samme fosterhjemmene. For å ivareta plikten til å fremskaffe fosterhjem, har Bufetat inngått rammeavtaler med private ideelle aktører om kjøp av fosterhjemstjenester. De private aktørene tilbyr først og fremst forsterkede fosterhjem, der en av fosterforeldrene er hjemme på heltid og hjemmet får tett oppfølging og veiledning. Fordi Bufetat må finne et fosterhjem når kommunene har behov for det, blir disse hjemmene i noen tilfeller tatt i bruk fordi de er tilgjengelige, og ikke nødvendigvis fordi barnet har særskilte behov.<sup>44</sup> Kostnadene ved et slikt fosterhjem står dermed ikke alltid i forhold til barnets behov. Denne utviklingen har også gjort det vanskeligere å rekruttere ordinære fosterhjem, siden mange fosterforeldre finner det mer attraktivt å inngå avtale med en privat aktør enn direkte med kommunen.

Konkurransen om fosterhjemmene kan være en fordel for fosterforeldrene, ved at de tilbys bedre betingelser. I et markedspektiv kan konkurransen om fosterhjemmene ses på som et uttrykk for at behovet for fosterhjem er stort, og når etterspørselen er større enn tilbudet, stiger prisene. Dette skaper imidlertid et press på det som har vært en av grunntankene bak fosterhjemsomsorgen, nemlig at det er et omsorgsoppdrag som skal utføres innenfor vanlige familierammer, og ikke et alternativ til annet arbeid.

Et mer enhetlig og forutsigbart system for å fastsette godtgjøring og grad av forsterkning vil føre til større grad av likebehandling av fosterforeldrene. Mindre forskjeller mellom kommuner og mellom hjemmene vil kunne redusere noe av den misnøyen som noen fosterforeldre bærer på i dag, og som skyldes et inntrykk av at andre fosterforeldre får mer i godtgjøring og bedre oppfølging. Mer forutsigbare økonomiske rammer og tettere

oppfølging, vil kunne bidra til at flere fosterforeldre vil påta seg et nytt fosterhjemsoppdrag, noe som igjen vil redusere behovet for å rekruttere nye hjem.

Selv om rekruttering av fosterhjem i utgangspunktet er en offentlig oppgave som i dag utføres av Bufetat, er det ikke forbud mot at private aktører kan rekruttere fosterhjem. Det er ingen krav til at de må ha tillatelse for å rekruttere fosterhjem. Kommunen og Bufetat kan med andre ord benytte private aktører til å utføre enkelte oppgaver på fosterhjemsfeltet. De kan imidlertid ikke fri seg fra ansvaret for at de tjenestene som kjøpes inn er forsvarlige og innenfor de øvrige rammene som følger av barnevernloven. Barnevernstjenesten og Bufetat vil ha ansvar for de oppgavene private utfører på barnevernsområdet.

Privatpersoner har i dag ikke lov til å formidle fosterhjem.<sup>45</sup> Organisasjoner kan drive slik virksomhet med tillatelse fra departementet, men noen slik tillatelse er ikke gitt. Det er barnevernstjenesten som skal avgjøre hvilket fosterhjem som er det rette for det enkelte barn. Private aktører kan heller ikke foreta den endelige godkjenningen av et fosterhjem til et konkret barn.<sup>46</sup>

## 8.5 Bør kommunene få ansvar for å rekruttere fosterhjem?

Regjeringens mål er å redusere omfanget av statlig barnevernsbyråkrati, og gi kommuner med nødvendig kompetanse et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barnevernstjenesten.<sup>47</sup> Det må i den sammenheng vurderes om rekruttering av fosterhjem er en oppgave som kommunene kan ta et større ansvar for enn hva de gjør i dag.

En fordel ved å gi kommunene ansvaret for å rekruttere fosterhjem er at det vil kunne føre til bedre sammenheng med de oppgavene kommunene har på fosterhjemsfeltet. Ved et mer helhetlig kommunalt ansvar vil det ikke lenger være noen uenighet om hvor langt kommunens ansvar for å rekruttere i slekt og nettverk strekker seg, før statens ansvar trer inn. Kommunene vil også ha mulighet til å definere rammene for fosterhjemsoppdraget tidlig i rekrutteringsforløpet, slik at fosterforeldrene på et tidlig tidspunkt kan danne seg et bilde av hva oppdraget vil medføre og hvilke betingelser de kan vente seg.

<sup>44</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport 2015/51

<sup>45</sup> Barnevernloven § 4-23

<sup>46</sup> Fosterhjemsforskriften §§ 4 og 5

<sup>47</sup> Regjeringserklæringen



Tabell 8.1 Barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn om hvem som skal ha rekrutteringsansvaret for fosterhjem

	Bufetat	Alle kommuner	Kommuner over en viss størrelse
Barnevernledere	59,4 %	11,8 %	28,9 %
Rådmenn	47,3 %	20,7 %	32 %
Fylkesmennene	46,7 %	20 %	33,3 %

I motsetning til de statlige fosterhjemstjenestene (Bufetat), har kommunal barnevernstjeneste lokalkunnskap om innbyggerne i kommunen. Dette vil kunne gjøre det lettere å rette rekrutteringen mot bestemte grupper.

Et helhetlig rekrutteringsansvar i kommunen vil mest sannsynlig intensivere letingen etter fosterhjem i slekt og nettverk. En økt innsats for å rekruttere i slekt og nettverk, vil blant annet kunne bidra til at flere barn med minoritetsbakgrunn får vokse opp i hjem som ivaretar deres religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn. Et kommunalt rekrutteringsansvar vil kunne føre til at det blir rekruttert flere fosterhjem i nær geografisk avstand til barnets opprinnelige bomiljø, noe som kan bidra til å bevare kontakt med positivt nettverk og at barn i mindre grad må bytte skole. At barnet bor i eller i nærheten av omsorgskommunen, vil også gjøre det enklere for omsorgskommunen å sørge for god oppfølging av barnet og fosterhjemmet.

En overføring av rekrutteringsansvaret til kommunene vil innebære at kommunen må finne et nytt fosterhjem dersom et fosterhjemsopphold ikke er vellykket. Dette vil kunne medvirke til at fosterhjemmene får god oppfølging og veiledning tidlig, slik at faren for utilsiktet brudd reduseres. Det vil også kunne medvirke til at det gjøres gode og grundige vurderinger før det velges fosterhjem, for å sikre at fosterhjemmet er godt egnet for det aktuelle barnet.

Samtidig kan en slik ansvarsoverføring til kommunene gi dårligere ressursutnyttelse fordi det blir mindre nasjonal innsats. Manglende regionale oversikter over hvilke fosterhjem som er tilgjengelige til enhver tid, kan gjøre det vanskeligere å utnytte ledige fosterhjem. Det vil ikke lenger være noe nasjonalt perspektiv på eller samordning av det rekrutteringsarbeidet som gjøres, og det vil være opp til kommunene å finansiere informasjonskampanjer om muligheten for å bli fosterforeldre.

Det er store variasjoner både på fagkompetanse og ressurser mellom de kommunale barnevernstjenestene. Disse forskjellene vil kunne bli mindre etter en kommunereform, men det vil likevel være betydelige forskjeller mellom de største og de minste kommunene. Å rekruttere fosterhjem vil kunne bli en krevende oppgave for kommuner med en barnevernstjeneste med små faglige og økonomiske ressurser. For mange kommuner, som bare sjelden har behov for et fosterhjem, vil det ikke være hensiktsmessig å rekruttere et fosterhjem før behovet oppstår. Kommuner som ikke er i stand til eller prioriterer å rekruttere egne fosterhjem, vil være avhengig av at andre kommuner har rekruttert fosterhjem de kan benytte, eller de må kjøpe tjenester fra private aktører.

Det kan bli vanskelig for mange mindre kommuner i pressområder å finne fosterhjem i egen kommune. Det er stor etterspørsel etter fosterhjem rundt de store byene. I Oslo og andre byer og pressområder har det vist seg å være vanskelig å finne nok fosterhjem innenfor egne kommunegrenser. Dette har ført til at et flertall av storbyenes fosterhjem ligger i omkringliggende kommuner.

Å rekruttere fosterhjem vil kunne bli en krevende oppgave for små kommuner, noe som gjenspeiles i rapporten Vista Analyse har utarbeidet om ansvars- og oppgavedeling mellom forvaltningsnivåene.<sup>48</sup> Vista Analyse har gjort en rekke intervjuer med barnevernledere, rådmenn og fylkesmenn, og blant annet stilt spørsmål om hvem som bør ha ansvaret for å rekruttere fosterhjem utenfor slekt og nettverk. Se tabell 8.1 over.

Vista Analyse mener på prinsipielt grunnlag at kommunene bør få ansvaret for å rekruttere fosterhjem, men anbefaler ikke en slik ansvarsoverføring på nåværende tidspunkt. Det anbefales i

<sup>48</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport 2015/51

stedet at ansvarsdelingen slik den er i dag klargjøres, for å bøte på problemer i samhandlingen mellom stat og kommune.<sup>49</sup> Dersom ansvaret skal overføres, peker respondentene i Vista Analyses undersøkelse på tre forhold som anses å være av stor betydning for at kommunene skal kunne løse denne oppgaven på en god måte:

- Retningslinjer eller regelverk for godtgjøring av fosterhjem.
- Veiledninger eller retningslinjer for hvordan oppgaven skal løses.
- At kommunen samarbeider om rekrutteringen med andre kommuner.

## 8.6 Oppsummering og tiltak

Rekruttering av fosterhjem er en sentral del av det arbeidet Bufetat og barnevernstjenestene gjør for å finne gode omsorgstilbud til barn og unge som ikke kan bo hjemme. Selv om problemstillinger vedrørende ansvarsdelingen for rekruttering løftes frem i denne meldingen, vil en eventuell konklusjon om endring av ansvarsforholdene sees i sammenheng med oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene på barnevernsområdet generelt.

Det rekrutteres flere fosterhjem enn noen gang. Likevel har vi behov for flere, og riktige fosterhjem. Det er særlig behov for fosterhjem til noen grupper barn. Rekrutteringsarbeidet må i større grad rettes inn mot å finne hjem til disse gruppene. Et mer enhetlig system for godtgjøring og forsterkningstiltak vil kunne bidra til mer forutsigbare rammer for fosterforeldre som har

omsorg for søsken og barn med særlig behov. Dette vil kunne gjøre det lettere å finne fosterhjem til barn det i dag er vanskelig å finne hjem til. Bedre kartlegging før valg av tiltak, og bedre oppfølging av fosterforeldre, vil kunne virke i samme retning.

En samlet oversikt over hvilke fosterhjem som er tilgjengelig i landet, vil kunne redusere ventetiden for en del barn som i dag må vente lenge på det rette hjemmet. Det må imidlertid utredes nærmere hvordan en slik oversikt eventuelt skal innrettes, samt hvem som skal ha ansvar for at den er oppdatert og hvordan det kan sikres at alle hjem i oversikten har nødvendig kvalitet.

Økt bruk av familieråd eller andre metoder for nettverkskartlegging vil styrke arbeidet med å finne fosterhjem i slekt og nære nettverk. Det vil også kunne gi flere barn en opplevelse av at de har reell innflytelse når det fattes beslutninger om fosterhjem.

Målene for arbeidet med rekruttering av fosterforeldre er:

- å rekruttere et tilstrekkelig antall fosterhjem
- å rekruttere de riktige fosterhjemmene som møter barna og ungdommenes behov.

*For å nå disse målene vil regjeringen:*

- gi kommunene en plikt til å vurdere bruk av familieråd eller andre verktøy eller metoder for nettverkskartlegging når barn trenger et fosterhjem
- at det utredes om det skal opprettes en nasjonal oversikt over tilgjengelige fosterhjem
- sende på høring forslag om endret ansvar for rekruttering av fosterhjem, våren 2016. Forslaget konkluderes i lovproposisjonen om barnevern som er planlagt fremlagt våren 2017.

<sup>49</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista-rapport 2015/51

## 9 Opplæring

*Målet med opplæring er å gi et godt grunnlag til alle fosterfamilier slik at de er godt forberedt til å klare omsorgsoppgaven. Opplæring handler hovedsakelig om å forberede fosterfamilien best mulig på det å være fosterfamilie. Det kan også handle om hvordan en styrker kompetansen til familien etter at fosterbarnet har flyttet inn. Opplæring bør som hovedregel skje før fosterbarnet flytter inn, men i mange tilfeller, som når barnet flytter til slekt eller nettverk, er dette vanskelig å få til. En del fosterforeldre har derfor behov for opplæring etter at fosterbarnet har flyttet inn. Mange fosterforeldre har også behov for mer spesialisert opplæring. Dagens grunnopplæring fungerer etter hensikten, men andelen fosterforeldre som deltar må økes. For å bidra til at vi i fremtiden har fosterhjem med god kvalitet, bør det stilles krav til at fosterforeldre deltar i opplæringen. I tillegg bør alle opplæringsprogrammene inneholde de samme elementene. Det er derfor behov for faglige anbefalinger om det nærmere innholdet i opplæringstilbudet.*

### 9.1 Opplæring av fosterhjem

Bufetat har ansvar for at fosterhjem får nødvendig opplæring.<sup>1</sup> I dag bruker Bufetat PRIDE som opplæringsverktøy. PRIDE ble utviklet i USA, og har siden 1997 vært en del av det generelle opplæringstilbudet for potensielle og etablerte fosterforeldre i Norge. Fosterforeldre har ingen lovfestet plikt til å gjennomgå slik opplæring, men i henhold til fosterhjemsavtalen skal «fosterforeldre ta imot veiledning og tilbud om kurs og opplæring som vil sette dem bedre i stand til å ivareta sine oppgaver.»<sup>2</sup>

PRIDE har nylig blitt evaluert, og konklusjonen er at grunnopplæringen fungerer etter hensikten og oppleves som meningsfylt og nyttig av både fosterforeldre og andre aktører.<sup>3</sup> De siste

årene har rundt åtte av ti ordinære fosterforeldre gjennomgått grunnopplæring. Andelen slektsfosterhjem som gjennomgår grunnopplæring er mindre enn for fosterforeldre utenfor slekt og nettverk.<sup>4</sup>

Det er betydelig færre som deltar på videreopplæring i løpet av fosterhjemsoppdraget enn grunnopplæringen.

### 9.2 Flere fosterforeldre må få opplæring

Fosterhjemmenes oppgave er å gi god omsorg og, i samarbeid med barnevernstjenesten og andre aktuelle instanser, sørge for at barnets behov blir ivaretatt. Opplæring av potensielle fosterforeldre er avgjørende for at fosterfamilien skal være i stand til å møte de oppgavene som venter dem. Det er et mål at alle fosterforeldre har gode, grunnleggende kunnskaper om å være en fosterfamilie og hvordan man gir god omsorg til barn.

I Norge er det over tid gode erfaringer med å tilby det samme opplæringstilbudet til alle fosterforeldre.

PRIDE grunnkurs er et omfattende tilbud som gir fosterforeldrene en god forberedelse før fosterbarnet flytter inn. At flere barn med store oppfølgingsbehov nå i større grad enn tidligere bor i fosterhjem, har gitt et økende behov for å styrke fosterforeldrenes kompetanse også etter at barnet har flyttet inn. De siste årene er det derfor gjort forsøk på å tilpasse opplæringen, slik at fosterforeldrenes kompetanse styrkes også etter at barnet har flyttet inn. En modell som har vært utprøvd med positive resultater, er at grunnopplæringen strekker seg over lengre tid, slik at deler av opplæringen gis etter at fosterhjemmet er i gang med oppdraget. Det er også utviklet videreopplæringsmoduler med temaer som barns utvikling, relasjonene mellom

<sup>1</sup> Barnevernloven § 2-3

<sup>2</sup> Fosterhjemsavtalen punkt 5.5

<sup>3</sup> Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre» Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE, NOVA-rapport nr. 3/14

<sup>4</sup> Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre» Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE, NOVA-rapport nr. 3/14

barn og deres familier, å fremme barns personlige og kulturelle identitet, og å bli/være fosterforeldre for en ungdom.

### Boks 9.1

*Fosterforeldre må tørre og orke å spørre bak sinne, frustrasjonen, fortvilelsen – tørre å finne inn til det som er vondest. Da blir det trygt for oss å bo der, vi vet de tåler og at de bryr seg mye.*

(Barnevernproff i Forandringsfabrikken)

Fosterhjem som er rekruttert i barnets familie eller nettverk, får tilbud om et tilpasset grunnkurs etter at de har tatt på seg fosterhjemsoppdraget. Rundt halvparten av fosterforeldrene i slekts- og nettverkshjem deltar ikke i denne opplæringen, eller i noen annen form for opplæring. Et flertall av dem som har deltatt vurderer det som svært nyttig, og det er et mål at flere fosterforeldre fra slekt og nettverk får slik grunnopplæring. Mange flyttinger til slekten skjer akutt, slik at det kan ta tid før familien formelt godkjennes av barnevernstjenesten. Derfor deltar disse fosterfamilie sjeldnere enn andre fosterforeldre på forberedende kurs før barnet flytter inn.<sup>5</sup>

Fosterforeldre påtar seg et viktig og krevende oppdrag på vegne av det offentlige. De skal gi fosterbarnet et trygt og godt hjem og ha den daglige omsorgen for fosterbarnet. Dette innebærer å ivareta barnets behov for stabil og trygg voksenkontakt, og bidra til at det får dekket sine personlige, sosiale, emosjonelle og helsemessige behov, samt tilrettelegge slik at barnets evner og anlegg får best mulig anledning til å utvikle seg.<sup>6</sup>

For å sørge for at fosterforeldrene er i stand til å utføre denne oppgaven, stilles det en rekke krav til dem som skal være fosterforeldre. De må blant annet ha særlig evne, tid og overskudd til å gi barn et trygt og godt hjem, de må ha en stabil livssituasjon, alminnelig god helse og gode samarbeidsevner.<sup>7</sup> Videre skal de samarbeide med barnevernstjenesten om de avtaler som er gjort med hensyn til mål, opplegg og tidsplan, og også om en

eventuell tilbakeføring. Fosterforeldrene skal også ta imot veiledning og tilbud om kurs og opplæring som vil sette dem bedre i stand til å ivareta sine oppgaver.<sup>8</sup> Denne forpliktelsen inntreffer imidlertid først når fosterforeldrene inngår fosterhjemsavtalen, altså når et barn flytter inn i hjemmet. Dette innebærer at det ikke er noe formelt krav om at fosterforeldre skal delta i opplæring før barnet flytter inn.

Det er et mål at alle fosterforeldre deltar i grunnopplæring før et fosterbarn flytter inn i hjemmet. Ønsket om flere fosterhjem i slekt og nettverk, og flere barn med store oppfølgingsbehov i fosterhjem som følge av vridning i tiltaksbruken, har styrket behovet for at alle fosterforeldre får grunnleggende opplæring om hva det vil si å være fosterforeldre. Det bør derfor innføres et lov- eller forskriftsfestet krav til at alle fosterforeldre skal ha deltatt på grunnopplæring før et fosterbarn flytter inn i hjemmet. I de tilfellene dette ikke er mulig, for eksempel når barnet flytter akutt til slekt eller nettverk, må fosterforeldrene ha en plikt til å delta på opplæring så snart som mulig etter at barnet har flyttet inn.

Ved en pliktfesting av opplæring for fosterforeldre kan det være nyttig å utvikle faglige anbefalinger som fastsetter noen rammer for opplæringens innhold. Opplæringsverktøyene er i stadig utvikling. Selv om PRIDE i all hovedsak benyttes i dag, er det ikke sikkert at akkurat denne modellen vil være fremtredende i fremtiden. Flere private aktører tilbyr også annen opplæring enn PRIDE til fosterhjem som de selv rekrutterer. Ved å utvikle faglige anbefalinger, kan man sørge for at alle fosterhjem får et likeverdig opplæringstilbud, uavhengig av hvor de bor og hvem som rekrutterer dem. Anbefalingene kan bygge på de verktøyene og metodene som allerede tas i bruk under PRIDE grunnkurs og i andre opplæringsmodeller.

### 9.3 Oppsummering og tiltak

Fosterforeldre påtar seg et viktig samfunnsoppdrag, som kan være utfordrende. Opplæring er derfor avgjørende for å få god kvalitet i fosterhjemsomsorgen. Stadig flere fosterforeldre deltar på grunnopplæring, men det er fortsatt for mange som ikke gjør det. Alle fosterforeldre bør delta på kurs, både før barnet flytter inn og ved behov

<sup>5</sup> Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre» Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE, NOVA-rapport nr. 3/14

<sup>6</sup> Fosterhjemsavtalen

<sup>7</sup> Fosterhjemsforskriften § 3

<sup>8</sup> Fosterhjemsavtalen

mens barnet bor i familien. Alle fosterfamilier må få god kvalitet på opplæringen. Det må derfor stilles krav til hva opplæringsprogrammene skal inneholde.

Målet for opplæring av fosterforeldre er:

- å gjøre fosterforeldrene godt rustet til omsorgsoppgavet.

*For å oppnå dette vil regjeringen:*

- innføre et lov- eller forskriftsfestet krav til at fosterforeldre skal gjennomgå grunnopplæring før fosterbarnet flytter inn, eller kort tid etter at barnet har flyttet inn
- at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om det nærmere innholdet i opplæringstilbudet.

## 10 Valg og godkjenning av fosterhjem

*Klarere ansvarsforhold ved valg og godkjenning av fosterhjem kan forebygge tvister mellom kommuner og bidra til å nå målet om god kvalitet i tilbudet til det enkelte barn. Det er den kommunen som har bestemt at barnet skal flytte i fosterhjem, som har ansvaret for å velge rett fosterhjem til barnet (omsorgskommunen). Den endelige godkjenningen av hjemmet foretas av den kommunen der fosterhjemmet ligger (fosterhjemskommunen). Mange barn bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune. At ansvaret for valg av fosterhjem og godkjenning er delt mellom to kommuner, gjør at det kan oppstå uenighet mellom kommunene om fosterhjemmets egnethet. Omsorgskommunen bør derfor ha det helhetlige ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem.*

### 10.1 I dag er ansvaret for valg og godkjenning delt

Den kommunale barnevernstjenesten avgjør om et barn har behov for fosterhjem. Hvis fosterhjem i slekt eller nettverk ikke er et alternativ, kan barnevernstjenesten enten selv søke etter et fosterhjem utenfor familien, eller be om bistand fra det statlige barnevernet. Den aktuelle regionen i Bufetat er forpliktet til å finne et egnet fosterhjem, basert på barnevernstjenestens beskrivelse av barnets behov. Det er den kommunale barnevernstjenesten som avgjør om hjemmet som tilbys av Bufetat er det rette.

Ved valg av fosterhjem skal det legges avgjørende vekt på hensynet til barnets beste. Barnevernstjenesten skal vurdere om fosterforeldrene har de nødvendige forutsetninger for å ivareta det enkelte barns særlige behov, og må blant annet sjekke om fosterhjemmet kan ivareta barnets egenart, kulturelle, religiøse og språklige bakgrunn, behov for kontinuitet og særskilte omsorgs- og oppfølgingsbehov.<sup>1</sup> Grunnlaget for og formålet med fosterhjemsoppholdet, fosterhjemmets geografiske beliggenhet og barnets

bakgrunn vil være sentrale faktorer ved valg av fosterhjem til det enkelte barn.

Barnevernstjenesten i fosterhjemskommunen har ansvaret for den endelige godkjenningen av om hjemmet er egnet for det barnet som skal flytte inn.<sup>2</sup> Dette innebærer å undersøke hjemmet og kontrollere at fosterforeldrene oppfyller de generelle kravene (se 2.5.3), og at det er til barnets beste å flytte inn i det aktuelle hjemmet. Barnevernstjenesten i fosterhjemskommunen skal også innhente opplysninger om fosterfamiliens helsetilstand, og har ansvaret for at fosterforeldrene, og eventuelt andre som bor i fosterhjemmet, legger frem politiattest. Kommunene kan inngå avtale om at omsorgskommunen skal ha dette ansvaret.

Barn kan i utgangspunktet ikke flytte inn i et fosterhjem før det er godkjent. Likevel vil det i noen tilfeller ikke være mulig å foreta en godkjenning før barnet flytter inn. Dette er særlig aktuelt ved akuttvedtak og påfølgende flytting til slekt eller nettverk, eller når barnet allerede bor hos andre enn foreldrene når barnevernstjenesten kommer inn i bildet.

Mange barn bor i fosterhjem utenfor sin omsorgskommune. At ansvaret for valg av fosterhjem og godkjenning er delt mellom to kommuner, gjør at det kan oppstå uenighet mellom kommunene om fosterhjemmets egnethet. Omsorgskommunen kan mene at fosterhjemmet er egnet, og at det er til barnets beste å bo der, mens fosterhjemskommunen kan mene at hjemmet ikke er egnet og ikke vil godkjenne det. Dette er en særlig aktuell problemstilling når barnet allerede har flyttet fra foreldrene, enten fordi det har vært en akutt situasjon der barnet er blitt flyttet til slekt, eller fordi foreldrene har bestemt at barnet skal bo hos andre (såkalt privat plassering).

### 10.2 Omsorgskommunens ansvar

Når barnet skal flytte i fosterhjem i omsorgskommunen, vil det være denne kommunen som har

<sup>1</sup> Fosterhjemsforskriften § 4

<sup>2</sup> Fosterhjemsforskriften § 5

### Boks 10.1 Nåværende ansvarsdeling mellom omsorgskommune og fosterhjemskommune

Omsorgskommune<sup>1</sup>:

- Undersøke barnets behov.
- Avgjøre type tiltak.
- Valg av fosterhjem.
- Følge opp barn i fosterhjem.
- Følge opp barnets foreldre.
- Gi fosterforeldre individuell råd og veiledning<sup>2</sup>.
- Inngå avtale med fosterforeldre.

Fosterhjemskommune:

- Godkjenne fosterhjem til det enkelte barn.
- Føre tilsyn med barn i fosterhjem i kommunen.

<sup>1</sup> Ikke uttømmende liste

<sup>2</sup> Med individuell veiledning menes veiledning tilknyttet det enkelte barn.

ansvaret for både valg og godkjenning av fosterhjem. Situasjonen er en annen når barn flytter i fosterhjem i en annen kommune enn omsorgskommunen. Bakgrunnen for dette er at fosterhjemskommunen, med sin lokalkunnskap, kan ha opplysninger om fosterforeldrene som ikke er kjent for omsorgskommunen. Dagens godkjenningsordning skal medvirke til at alle relevante opplysninger om fosterforeldrene fremkommer før barnet flytter inn. At fosterhjemskommunen foretar den endelige godkjenningen, kan også være praktisk når barn flytter i fosterhjem i en kommune som ligger langt unna omsorgskommunen.

Vilkårene for å godkjenne fosterhjemmet er at de generelle kravene til fosterforeldre, som fremgår av fosterhjemsforskriften, er oppfylt.<sup>3</sup> Vurderingskriteriene er skjønnspregede, og kan vektlegges forskjellig av omsorgskommunen og fosterhjemskommunen. Også barnets familie eller nære nettverk må i utgangspunktet oppfylle de generelle kravene som stilles til fosterforeldre. Men i slike tilfeller blir rommet for å utøve skjønn ytterligere utvidet, ved at kravene kan fravikes noe dersom det *«utvilsomt er til barnets beste å bli plassert nettopp i familien eller nettverket.»*<sup>4</sup> Omsorgskommunen kan best vurdere hva som er til barnets beste, og ikke fosterhjemskommunen.

Valg av fosterhjem til det enkelte barn og godkjenning av fosterhjemmet, er to prosesser som på mange måter er overlappende. Det handler i begge tilfeller om å veie barnets behov opp mot

fosterforeldrenes egenskaper og hva fosterhjemmet kan tilby. En endring av dagens godkjenningsordning, slik at omsorgskommunen får ansvaret for godkjenningen, vil innebære at omsorgskommunen får hele ansvaret for prosessen med å finne riktig fosterhjem og kvalitetssikre det. Det er denne kommunen som kjenner barnet og dets behov best, og som er nærmest til å vurdere om det er til barnets beste å flytte inn i det aktuelle fosterhjemmet. Det vil både gjøre omsorgskommunens helhetlige ansvar tydeligere og regelverket enklere.

Hvis fosterhjemmet ligger i en annen kommune, vil det være en nødvendig forutsetning at omsorgskommunen retter en henvendelse til barnevernstjenesten i denne kommunen, for å undersøke om de har informasjon som tilsier at hjemmet ikke bør godkjennes. Det kan være hensiktsmessig å opprettholde muligheten til å fravike hovedregelen, slik at kommunene kan inngå avtale om at fosterhjemskommunen skal foreta den endelige godkjenningen.

Bufetat har i samarbeid med flere kommuner utarbeidet en veileder for kvalitetssikring av fosterhjem i barnets slekt og nettverk.<sup>5</sup> Veilederen inkluderer blant annet intervjuguider, sjekkliste for vurdering og godkjenning, samt rutiner for oppfølging og kvalitetssikring av hjemmet. Bufdir er i gang med å utarbeide nasjonale anbefalinger og verktøy som kan brukes i kvalitetssikringen av slekts- og nettverksfosterhjem.

<sup>3</sup> Fosterhjemsforskriften § 3

<sup>4</sup> Rundskriv Q-1072 B: *Retningslinjer for fosterhjem*

<sup>5</sup> Bufdir (2015): *Veileder for rekruttering i slekt og nettverk*. [www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/slektognettverk](http://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/slektognettverk)

### 10.3 Oppsummering og tiltak

---

Det er et overordnet mål at ansvarsforholdene innen barnevernet er klare og entydige, også mellom kommuner. I dag er ansvaret for å velge rett fosterhjem og å godkjenne hjemmet i mange tilfeller delt mellom barnets omsorgskommune og den kommunen der fosterhjemmet ligger. Det er ofte de samme vurderingene som skal gjøres, og hovedhensynet er barnets beste. Det er omsorgskommunen som er nærmest til å vurdere barnets beste, og det bør derfor vurderes om ansvaret for

disse to prosessene skal legges til denne kommunen.

Målet er:

- å bidra til god kvalitet i tilbudet til det enkelte barn og forebygge tvister mellom kommuner ved å skape klarere ansvarsforhold ved valg og godkjenning av fosterhjem.

*For å oppnå dette vil regjeringen:*

- at ansvaret for valg og godkjenning av fosterhjem legges til omsorgskommunen.



## 11 Kartlegging og utredning

*Målet med kartlegging og utredning av barnets situasjon er å finne riktig tiltak tilpasset det enkelte barns behov. God kartlegging av barnets ressurser og utfordringer er nødvendig for å finne det riktige fosterhjemmet og unngå utilsiktede flyttinger. Det er viktig at barnevernstjenesten lytter til barnet og gir det mulighet til å medvirke i de beslutningene som tas. En hovedutfordring er at det ikke finnes en enhetlig eller systematisk måte å kartlegge barna på før de flytter inn i fosterhjemmet. Det er behov for et kvalitetssystem for å ivareta dette. I tillegg bør det utredes om barn med omfattende behov i noen tilfeller bør bo i institusjon forut for flytting i fosterhjem. Dette kan bidra til at det riktige fosterhjemmet velges. Det kan også gjøre barnet klar for å flytte inn i et fosterhjem. God kartlegging og utredning av barn er avhengig av et godt samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenester.*

### 11.1 Kartlegging i dagens fosterhjemmsomsorg

Den kommunale barnevernstjenesten skal undersøke barnets omsorgssituasjon og behov.<sup>1</sup> Det er opp til barnevernstjenesten å vurdere hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Dette gjøres blant annet ved å snakke med barnet og foreldrene og innhente opplysninger fra andre aktuelle instanser. For å innhente relevant informasjon, kan barnevernstjenesten benytte ulike kartleggingsverktøy. Dersom kartleggingen avdekker særlige vansker hos barnet, kan det være behov for å utføre en grundigere utredning. Barnevernstjenesten kan også engasjere sakkyndige i undersøkelsesarbeidet.

Barnets funksjonsnivå, ressurser og særlige behov skal være kartlagt før fosterhjemmet velges.<sup>2</sup> Det er en utfordring at dette ikke alltid skjer. Det er også stor variasjon i hvordan barnevernstjenestene gjennomfører undersøkelser og kartlegginger.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Barnevernloven § 4-3

<sup>2</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2006): Q-1102. Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem

#### Boks 11.1 Kartlegging og utredning

Kartlegging og utredning er begreper som ofte brukes om hverandre. Med *kartlegging* mener vi her å innhente informasjon på en systematisk måte for å få et oversiktsbilde over barnets situasjon og behov. Man går mer «i bredden og på overflaten». Med en *utredning* mener vi å gå i dybden på et avgrenset område.

Barnets behov endrer seg over tid. Det kan derfor være nødvendig å gjennomføre flere kartlegginger i løpet av barnets opphold i fosterhjemmet, for eksemplet i forbindelse med at barnet eller ungdommen skal flytte ut.

Iverksetting av virksomme tiltak forutsetter en grundig og systematisk kartlegging av barnets helhetlige situasjon og behov. Enkelte barn vil også trenge en grundigere utredning. Dette vil gi et bedre beslutningsgrunnlag for valg av tiltak til det enkelte barn og redusere risikoen for utilsiktede flyttinger for barn i fosterhjem.

### 11.2 Helhetlig kartlegging av barnet

Hvilke forhold som bør kartlegges i den enkelte sak er i stor grad basert på faglig skjønn. Det kan blant annet være barnets fysiske og psykiske helse, skoleprestasjoner, ressurser og interesser. Det er også viktig at informasjon om barnets kulturelle, språklige og religiøse bakgrunn innhentes tidlig. Barnets meninger og synspunkter vil være

<sup>3</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13; Statens Helse-tilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012; Vis, S.A. m.fl. (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*, RKB Nord-rapport

sentrale for å finne et godt og tilpasset fosterhjem. Ved å benytte ulike kartleggingsverktøy og innhente opplysninger fra andre aktører, kan barnevernet identifisere de barna som trenger ekstra oppfølging og utredning.

Forhold ved barnet som kan ha stor betydning for valg av fosterhjem, blir ikke alltid tilstrekkelig kartlagt. Barnets psykiske og fysiske helse, tannhelse og evnenivå blir i mindre grad kartlagt enn ressurser i barnets familie, barnets skoleferdigheter og foreldrenes økonomi og sosiale situasjon.<sup>4</sup> Manglende kartlegging kan føre til at barnet ikke får den hjelpen og oppfølgingen det har behov for og at fosterforeldre vet for lite om barnet før innflytting.<sup>5</sup> Dette kan øke risikoen for utilsiktede flyttinger.

### Boks 11.2

*Det å bo i fosterhjem gjorde at jeg fikk være et barn. Fikk grenser, regler samt frihet som ga meg et «normalt» liv.*

(Erfaringskonsulent i LfB)

Internasjonal og nordisk forskning viser at mange fosterbarn sliter med fysiske og psykiske helseplager.<sup>6</sup> I en norsk studie som så på forekomsten av psykiske problemer blant fosterbarn mellom 6 og 12 år, fremkommer det at halvparten av utvalget på 279 barn fylte kriteriene for én eller flere psykiske lidelser.<sup>7</sup> Tilsvarende undersøkelser av fysiske lidelser hos fosterbarn har ikke blitt utført i Norge. Det finnes heller ikke tilstrekkelig kunnskap om fosterbarns bruk av kommunale helsetjenester og spesialisthelsetjenester. En studie av barn i barnevernsinstitusjoner estimerte at tre av fire hadde minst én psykisk lidelse i løpet av de siste tre månedene.<sup>8</sup> Det er behov for å gjen-

nomføre en lignende studie av helsesituasjonen for barn i fosterhjem, som ser nærmere på forekomst og behandling av både psykiske og fysiske lidelser. Bufdir har i 2016 fått i oppdrag å styrke tilbudet om psykisk helsehjelp til barn i barnevernet. Dette inkluderer barn i fosterhjem.

Årsaken til at fosterbarn ikke blir tilstrekkelig kartlagt, kan blant annet være knyttet til manglende samarbeid mellom barnevernstjenesten og andre tjenester.<sup>9</sup> For å gi barn helhetlige og koordinerte tjenester og tiltak, er det viktig at ulike tjenester samarbeider. Flere samarbeidsmodeller har blitt prøvd ut og gitt positive resultater. For eksempel har prosjektet *Sammen for læring* i Bergen vist at systematisk samarbeid kan bedre fosterbarns skoleprestasjoner.<sup>10</sup> Under prosjektet samarbeidet barnets fosterforeldre, kontaktlærer, saksbehandler i barnevernet og rådgiver i Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for å kartlegge barnets skoleferdigheter og utarbeide spesialtilpassede mål og tiltak. Samtidig har *Modellkommuneforsøket*<sup>11</sup> vist at utvikling av rutiner og modeller kan føre til bedre tverrfaglig og tverretattlig samarbeid for å identifisere og følge opp sårbare barn.

For å gi barn og unge mer helhetlig og samordnet hjelp, har mange kommuner organisert sine tjenester etter familiens hus/familiesentermodellen. Et eksempel på dette er Røykenhuset i Røyken kommune, som samlokaliserte tjenester rettet mot barn og unge. Dette omfatter barnevern, helsestasjon, skolehelse, flyktningetjeneste og miljø- og familiebaserte tjenester. Tjenestene har et felles ansvar for å gi tiltak til barn og unge i kommunen. Det pågår et forskningsprosjekt ved Universitetet i Tromsø som blant annet ser på hvordan ansatte i familiesentermodellene opplever arbeidet sitt, samhandling, ledelse og kvalitet på tjenestene som leveres. Prosjektet skal se på hvorvidt det er en sammenheng mellom de ansattes og brukernes vurdering av tjenestetilbudet.

<sup>4</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningseter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13

<sup>5</sup> Berntsen, W. (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, Synovate Norge

<sup>6</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningseter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13; Nordens Velfærdscenter (2015): *Barn kan inte vänta. Översikt av kunskapsläget och exempel på genomförbara förbättringar*

<sup>7</sup> Lehmann, S. m.fl. (2013): «Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2013, 7(39)

<sup>8</sup> Kayed, N.S. m.fl. (2015): *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*. RKBU Midt og NTNU

<sup>9</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningseter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13; Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport nr. 2/2012

<sup>10</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningseter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13

<sup>11</sup> Modellkommuneforsøket var et samarbeidsprosjekt mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som pågikk fra 2007 til 2014. 26 kommuner deltok i forsøket, som rettet seg mot barn i alderen 0-6 år som hadde foreldre som misbrakte rusmidler og/eller var psykisk syke.

Forskningsprosjektet går over fire år, fra 2014 til 2018.

For å styrke kommunenes samarbeidskompetanse har regjeringen en egen satsing, *0-24-samarbeidet*. Hensikten er blant annet å gjøre det enklere for kommunene å samarbeide på tvers av faggrenser og regelverk, slik at utsatte barn får den hjelpen de trenger.<sup>12</sup> Departementene har i denne forbindelse gitt felles, likelydende embetsoppdrag til alle landets fylkesmenn om å støtte kommunenes tverrfaglige arbeid med utsatte barn og unge. Det er også utarbeidet flere nasjonale veiledere. Bufdir har i fellesskap med Utdanningsdirektoratet lansert en elektronisk veileder for å bedre samarbeidet mellom barnevern og skole.<sup>13</sup> Videre har Bufdir og Helsedirektoratet utarbeidet et rundskriv om samarbeid mellom barnevern og psykiske helsetjenester.<sup>14</sup>

### 11.3 Utvikling av et nasjonalt kartleggingssystem

De kommunale barnevernstjenestene benytter ulike saksbehandlingsmaler i undersøkelsesarbeidet. Rundt halvparten av landets barnevernstjenester benytter «Kvello-malen».<sup>15</sup> Flere kommuner har i tillegg utviklet egne maler, mens en femtedel ikke benytter seg av noen maler i undersøkelsesfasen. Helsetilsynet har pekt på lite ensrettet praksis, mangel på enhetlige og gode systemer, manglende brukermedvirkning og svak dokumentasjon i barnevernstjenestens arbeid.<sup>16</sup> Manglende systematikk og dokumentasjon av barnevernets arbeid kan føre til at viktig informasjon om barnets situasjon og behov går tapt. Dette er særlig utfordrende i det kommunale barnevernet, som har en relativt høy turnover.<sup>17</sup> Mange ansatte i

barnevernstjenesten savner tydelige retningslinjer for hvordan de enkelte oppgavene skal løses, og etterspør systematiske kartleggingsverktøy og et nasjonalt system for undersøkelsesarbeid.<sup>18</sup>

Utvikling og implementering av et nasjonalt system for kartlegging vil kunne føre til mer systematikk og bedre dokumentasjon i barnevernstjenestens kartleggingsarbeid. Et slikt system vil gi saksbehandlere i barnevernstjenesten støtte og veiledning gjennom hele undersøkelsesprosessen. Dette vil bidra til at nødvendig informasjon om barnet innhentes, og at eventuelle vansker hos barnet i større grad avdekkes. Kartleggingssystemet vil også kunne tilrettelegge for at barnets stemme blir hørt, og gi barnevernstjenesten et bedre beslutningsgrunnlag for valg av tiltak. Bedre dokumentasjon vil dessuten redusere risikoen for at relevant informasjon forsvinner ved utskifting av personale eller ved overføring av saker fra en saksbehandler til en annen. Kartleggingssystemet bør ikke kun rette seg mot fosterbarn, men omfatte alle barn som barnevernet er i kontakt med.

Bruk av et nasjonalt kartleggingssystem kan virke omfattende og kontrollerende for ansatte i barnevernet, og føre til at det blir mindre plass til å utøve faglig skjønn.<sup>19</sup> Faglig skjønn må samtidig baseres på oppdatert kunnskap. Funn fra tilsyn med kommuner tyder på at faglige vurderinger og arbeidsformer i stor grad blir overlatt til den enkelte saksbehandler.<sup>20</sup> Innføring av et nasjonalt kartleggingssystem kan være med på å motvirke at kvaliteten på barnevernstjenestens arbeid er for personavhengig.

Bufdir vurderer at utvikling av et nasjonalt system for kartlegging av barn må sees i lys av en generell kvalitetsvurdering og et kvalitetsløft i det kommunale barnevernet. Departementet er enig i Bufdir sine vurderinger. Innføring av et nasjonalt kartleggingssystem vil ikke alene være tilstrekkelig for å oppnå god kvalitet i hele barnevernstjenestens arbeid, og må betraktes som en del av et bredere kvalitetsløft. Flere europeiske land har de siste årene utviklet og implementert helhetlige kvalitetssystemer i barnevernet. Disse saksbe-

<sup>12</sup> Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet samarbeider tett med sine fagdirektater for å tilrettelegge og tilpasse de ulike sektorenes virkemidler.

<sup>13</sup> Bufdir (2015): *Samarbeid mellom skole og barnevern. En veileder*. <http://www.bufdir.no/Barnevern/Skoleveileder/>

<sup>14</sup> Bufdir og Helsedirektoratet (2015): *Samarbeid mellom barnevernstjenester og psykiske helsetjenester for barnets beste*

<sup>15</sup> Kvello-malen er en elektronisk vurderingsmal for undersøkelse av bekymringsmeldinger i barnevernet. Malen er utviklet av utviklingspsykolog og forsker Øyvind Kvello, og inkluderer lovverk, statlige føringer og forskningsbasert kunnskap på undersøkelsesarbeidet.

<sup>16</sup> Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport nr. 2/2012

<sup>17</sup> Johansen, I. (2014): *Turnover i det kommunale barnevernet*, SSB-rapport 2014/18

<sup>18</sup> Vis, S.A. m.fl. (2014): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*, RKBU Nord-rapport; Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse rapport 2015/51

<sup>19</sup> Vis, S.A. m.fl. (2014): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*, RKBU Nord-rapport

<sup>20</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015

handlingsystemene gir kommunene tilgang på faglig støtte og kunnskapsbaserte metoder gjennom hele saksgangen i en barnevernssak.

Bruk av kvalitetssystemer har noen fellestrekk med det som i helsesektoren kalles pakkeforløp. Dette er standardiserte pasientforløp, som beskriver organisering av utredning og behandling, kommunikasjon med pasient og pårørende, samt ansvarsfordeling og konkrete forløpstider. Formålet er bedre trygghet og forutsigbarhet for pasienten. I løpet av 2015 ble 28 pakkeforløp for kreft implementert i helsetjenesten. Helsedirektoratet arbeider nå med å utvikle lignende pakkeforløp på psykisk helse- og rusområdet.

På barnevernsområdet er det også et ønske om å heve kvaliteten på saksbehandlingsarbeidet, for å gi barn tilpasset og god hjelp. Barnevernloven stiller krav til barneverntjenestens saksbehandling. I loven er det blant annet frister for når en melding skal være gjennomgått og når en undersøkelse skal være gjennomført. Loven har også bestemmelser om barns medvirkning. Erfaringene med utvikling av pakkeforløp, spesielt innen psykisk helse og rus, kan ha overføringsverdi til barnevernssektoren. Det forutsettes derfor at Bufdir samarbeider med Helsedirektoratet og bruker disse erfaringene til å videreutvikle kvaliteten på barnevernsarbeidet.

Innføring av et helhetlig kvalitetssystem for barnevernet kan gi flere positive effekter.<sup>21</sup> Blant annet kan dette bidra til å styrke barn og unges medvirkning, som følge av økt bevisstgjøring blant ansatte i barnevernet og aktiv involvering av barna i saksbehandlingsprosessen. Dette viser blant annet en evaluering av det svenske systemet Barns Behov i Centrum (BBIC).<sup>22</sup> Dette er et system for å utrede og følge opp barn i barnevernet. Selv om BBIC er frivillig å bruke, benytter nesten samtlige av Sveriges kommuner seg av dette systemet. Dette bidrar til mer enhetlig nasjonal praksis og likeverdige tjenester.

Innføring av et kvalitetssystem for barnevernet vil ikke bare styrke saksbehandlers kartleggingskompetanse, men gi et kvalitetsløft for hele barnevernet. Utredning av et slikt system bør der-

for knyttes til arbeidet med kvalitet- og strukturendringer i barnevernet. Det er grunn til å tro at behovet for enklere tilgang til kunnskapsbaserte metoder og faglig støtte vil forsterkes ved økt kommunalt ansvar på barnevernsområdet. Mer systematisk saksbehandling, styrket kartleggingskompetanse og bedre dokumentasjon vil dessuten styrke rettssikkerheten til de involverte partene i en barnevernssak, og bidra til likeverdige tjenester av god kvalitet. Ved en videre utredning av et nasjonalt kvalitetssystem for barnevernet, kan det hentes inspirasjon fra systemene som allerede benyttes i andre europeiske land, slik som BBIC. Samtidig bør det bygges på de saksbehandlingsmalene som allerede benyttes i mange kommuner i dag. Bufdir vil ha en viktig rolle i å utrede behovet og forutsetninger for et nasjonalt kvalitetssystem for barnevernet.

#### 11.4 Barnevernstjenestens kartleggingskompetanse

Barnevernstjenesten må besitte eller ha tilgang til bred kompetanse for å kunne kartlegge barn og familier med forskjellig behov. Mange barnevernstjenester har god kompetanse på dette feltet. Tilsyn og undersøkelser har imidlertid pekt på behovet for å styrke barnevernets kartleggingskompetanse, og flere kommuner etterspør kompetansehevende tiltak.<sup>23</sup>

Bufdir skal utvikle faglige anbefalinger og kunnskapsbaserte modeller og verktøy som barnevernstjenesten kan benytte. Slik bistand er særlig nyttig for de kommunene som har lite erfaring med å kartlegge fosterbarns behov. Fylkesmannsembetene og ulike forsknings- og kompetansesentre, slik som Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS), Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU) og Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP), tilbyr i tillegg veiledning og opplæring til barnevernstjenesten.

De siste årene har det blitt iverksatt flere tiltak for å øke kartleggingskompetansen i det kommunale barnevernet. Dette inkluderer identifisering av de beste kartleggingsmodellene til bruk i barnevernstjenesten undersøkelsessaker og opplæring til kommunene i å bruke kunnskapsbaserte

<sup>21</sup> Deloitte (2014): *Evaluering af ICS – Integrated Children's System*, Socialstyrelsen; Léveillé, S. og Chamberland, C. (2010): «Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (FACNF)», i *Children and Youth Services Review* 32(7); Socialstyrelsen (2012): *Child welfare in a state of change – Final report from the BBIC project*

<sup>22</sup> Socialstyrelsen (2012): *Child welfare in a state of change – Final report from the BBIC project*

<sup>23</sup> Myrvold, T. m.fl. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25; Statens Helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, Rapport 2/2012; Deloitte (2012): *Barnevern i små kommuner – status og utfordringer*, KS FoU

kartleggingsverktøy.<sup>24</sup> Blant annet tilbyr RBUP kurs til ansatte i barnevernstjenesten om standardisert kartleggingsverktøy for å identifisere psykiske vansker hos barn og unge. Opplæring i relevante metoder bør i fremtiden inngå i grunnutdanningene som kvalifiserer for arbeid i barnevernet.

I tillegg til å iverksette kompetansehevende tiltak i kommunene, er det behov for tydeligere nasjonale retningslinjer og anbefalinger på kartleggingsområdet. Bufdir har utlyst et fireårig forskningsprosjekt som vil gi god kunnskap om hva som må til for å bidra til god kvalitet i undersøkelsesarbeidet i barnevernet. Forskningsprosjektet består av fem delprosjekter og vil slutføres i løpet av 2019. Direktoratet vil i forlengelse av dette utarbeide faglige anbefalinger om undersøkelsesarbeid i barnevernet.

### 11.5 Utredning av barn med omfattende behov

Noen barn har vansker som krever en grundig utredning. Selv om det iverksettes kompetansehevende tiltak i kommunen, kan det ikke forventes at barnevernstjenesten har kompetanse til å utføre spesialisert utredning. Mange barnevernstjenester vil fortsatt ha behov for ekstern bistand i utredning av barn med omfattende behov. Dette gjelder særlig i komplekse saker, der det er alvorlig bekymring for barnets omsorgssituasjon og der barnevernstjenesten har lite erfaring med målgruppen eller problematikken. For eksempel kan dette gjelde saker som omhandler utsatte sped- og småbarn eller barn og unge med sammensatte eller helserelaterede vansker. For å sørge for at disse barna blir tilstrekkelig utredet, må barnevernstjenesten samarbeide med andre tjenester og aktører som har relevant kompetanse.

I saker som omhandler sped- og småbarn, kan barnevernstjenesten få bistand fra sentre for foreldre og barn i utredningen av barnas omsorgssituasjon. Staten har imidlertid ikke plikt til å tilby et opphold i sentrene, og tilbudet varierer både med hensyn til målgruppe, oppholdstid og innhold. Flere kommuner ønsker en tydeliggjøring av statens ansvar for utredning av sped- og småbarn og for tilbud i sentrene.<sup>25</sup> Dette er et tema

som vil drøftes nærmere i det kommende høringsnotatet om ny ansvarsdeling i barnevernet.

Det er ikke kun sped- og småbarn som har behov for spesialisert utredning. Eldre barn kan også ha sammensatte og omfattende vansker som kommunen ikke har tilstrekkelig kompetanse til å utrede. Dersom barn og unge har store psykiske vansker eller alvorlige atferdsvansker er det viktig at barnevernet og helsetjenestene samarbeider om utredningen. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) kan være viktige samarbeidspartnere for barnevernet i slike saker. Barnevernstjenesten kan også benytte seg av sakkyndige. Dette er ofte privatpraktiserende psykologer eller psykiatere med klinisk kompetanse. Rundt halvparten av barnevernsledere oppgir at de har benyttet private til sakkyndige vurderinger i løpet av de to siste årene.<sup>26</sup>

For å gi samlet og god hjelp til barn med omfattende behov, er det viktig å prøve ut nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer. Dette har blant annet blitt prøvd ut i et syvårig prosjekt ved Seljelia senter for barnevern på Gjøvik, der barnevernet og BUP samarbeidet om en felles døgninstitusjon. Barn i alderen 6 til 12 år ble her utredet ved bruk av felles kartleggingsverktøy. En evaluering av prosjektet viste at et slikt tilbud ga hjelpeapparat og fosterforeldre nyttig informasjon om barnets ressurser, utfordringer og behov.<sup>27</sup> Dette resulterte i mer presise tiltaksvalg og mer vellykkede og stabile fosterhjemsopphold. Et tilsvarende tilbud blir i dag gitt gjennom det pågående prosjektet *Akuttene Nord-Trøndelag*, der BUP, Helse Nord-Trøndelag og Bufetat region Midt har inngått et samarbeid. Barns psykiske helse og omsorgssituasjon blir her utredet i løpet av et to ukers opphold hos BUP.<sup>28</sup> Prosjektet avsluttes høsten 2016 og det vil da tas en vurdering av om tilbudet skal videreføres. Bufdir og Helsedirektoratet har fått et felles oppdrag om å sammenfatte erfaringene med etablering av slike felles institusjoner for psykisk helsevern og barnevern.

Et godt samarbeid med helsetjenestene fjerner likevel ikke behovet for kompetanseheving i den kommunale barnevernstjenesten. For å kunne gi

<sup>24</sup> Vis, S.A. m.fl. (2014): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*, RKBU Nord-rapport

<sup>25</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse rapport 2015/51

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Lurie, J. (2013): *Erfaringer fra en felles døgninstitusjon. Samarbeidsmodell mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge*, Rapport nr. 24/2013, NTNU Samfunnsforskning

<sup>28</sup> BUP, Helse Nord-Trøndelag og Bufetat region Midt (2013): *Prosjektplan «Akuttene i Nord-Trøndelag». Samordning av akutt og utredningstilbud for barn og unge i Nord-Trøndelag*

rett tiltak til det enkelte barn, og gi god oppfølging mens barnet bor i fosterhjem, vil barnevernstjenesten i mange tilfeller selv trenge økt utredningskompetanse. Dette gjelder først og fremst kompetanse for å kunne vite hva som bør utredes videre. Det er behov for å se nærmere på dagens videreutdanningstilbud, og vurdere behovet for videreutdanninger som gir mulighet for fordypning og spesialisering i klinisk utredningskompetanse.

## 11.6 Bruk av institusjon før flytting i fosterhjem

Fosterhjem er i de fleste tilfeller det foretrukne alternativet for barn som ikke kan bo hjemme, og flere barn som tidligere ville fått institusjonsplass bor i dag i fosterhjem. Det innebærer at det i dag er flere barn med atferdsvansker og andre utfordringer i fosterhjem enn det som var vanlig tidligere.<sup>29</sup> Det har fra forskjellige hold blitt stilt spørsmål ved om vridningen fra bruk av institusjon til økt bruk av fosterhjem har gått for langt. En ytterligere vridning bort fra institusjon kan føre til en risiko for flere utilsiktede flyttinger.<sup>30</sup>

Noen barn kan ha nytte av et institusjonsopphold før de flytter i fosterhjem. Opphold i institusjon kan gi viktig informasjon om hva barnet trenger på kort og lang sikt. Dette kan gi barnevernstjenesten bedre forutsetninger for å velge et godt og tilpasset omsorgstiltak til det enkelte barn, og dermed kunne bidra til å forebygge brudd.

Daglig oppfølging og observasjon fra fagpersoner under institusjonsoppholdet vil gi informasjon om barnets fungering og behov for omsorg og tilrettelegging. Det kan i tillegg være lettere for barn å opparbeide tillit og gode relasjoner til ansatte ved institusjoner som de ser hver dag over en lengre periode. Et opphold i institusjon kan derfor føre til at barn åpner seg mer og får økt medvirkning i egen sak. Videre vil det kunne være enklere for barnet å uttale seg ved valg av fosterhjem. Forskning på feltet indikerer at barns medvirkning og ønske om å være i fosterhjemmet har stor betydning for å få et vellykket fosterhjemsopphold.<sup>31</sup> Dette viser viktigheten av at barnet inkluderes i utvelgelsen av fosterhjemmet.

<sup>29</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13

<sup>30</sup> Backe-Hansen, E., Bakketeig, E., Gautun, H. og Grønningsæter, A.B. (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, NOVA-rapport 21/11

Flere institusjoner har spesialisert kompetanse på utredning av barn og ungdom. Dette gjelder blant annet enkelte barnevernsinstitusjoner, slik som MultifunC.<sup>32</sup> Kartleggings- og utredningskompetansen som disse institusjonene besitter, kan være til god hjelp for den kommunale barnevernstjenesten, fosterhjemmet og det enkelte barn.

## 11.7 Oppsummering og tiltak

Barnvernstjenesten må ha tilstrekkelig kunnskap om og forståelse av barnet for å finne det riktige fosterhjemmet og unngå utilsiktede flyttinger. Grundig kartlegging og utredning av barnet er avgjørende for å kunne tilrettelegge for en positiv utvikling. Det er behov for en systematisk måte å kartlegge og undersøke barna på før de flytter inn i fosterhjemmet. Barns stemme må være en viktig del i et slikt kartleggingssystem. Bruk av institusjon før barnet eventuelt flytter inn i et fosterhjem kan bidra til større treffsikkerhet ved valg av fosterhjem. Det kan også forberede barnet på flytte inn i et fosterhjem.

Målet med kartlegging og utredning er:

- å finne riktig tiltak tilpasset det enkelte barns behov.

For å nå dette målet vil regjeringen:

- at det utvikles et nasjonalt system for kartlegging av barn, som del av et helhetlig kvalitetsystem for barnevernet
- at videreutdanningstilbudet vurderes, inkludert behovet for fordypning og spesialisering i klinisk utredningskompetanse
- at det utredes nærmere om, og eventuelt hvordan, opphold i institusjon i større grad kan benyttes for å finne riktig omsorgstiltak til det enkelte barn
- utrede hva som er kjennetegn ved best egnet tiltak, inkludert balansen mellom bruk av fosterhjem og institusjon.

<sup>31</sup> Sinclair, I. og Wilson, K. (2003): «Matches and mismatches: The contribution of carers and children to the success of foster placements», i *British Journal of Social Work* 33(7), side 871-884

<sup>32</sup> MultifunC er en behandlingsmodell for ungdommer i alderen 14-18 år med så alvorlige atferdsvansker at de ikke kan nyttiggjøre seg hjemmebaserte tiltak. MultifunC tilbyr utredning, skolerettet arbeid og familiearbeid, inkludert ettervern.

## 12 Oppfølging av barn, foreldre og fosterforeldre

*For å gi fosterbarnet et trygt og godt hjem må barn, foreldre og fosterforeldre få riktig oppfølging. For å nå dette målet må barnevernstjenesten sørge for at fosterforeldre får god nok veiledning og støtte, og barnevernstjenesten og tilsynskommunen må besøke barnet i fosterhjemmet så ofte som nødvendig. De må snakke med fosterbarnet og dokumentere sine vurderinger samt følge opp barnas foreldre. Dette gjøres ikke alltid. Det er behov for å tydeliggjøre kommunens oppfølgingsansvar når barn bor i fosterhjem. I tillegg er det viktig å utarbeide faglige anbefalinger for hvordan oppfølgingen kan skje. Kommunens egen styring og ledelse av barnevernstjenesten er også viktig for å kunne avdekke avvik, og sikre at kommunen ivaretar sine oppgaver.*

### 12.1 Fosterbarn, deres foreldre og fosterforeldre skal følges opp

Barnevernstjenesten i barnets omsorgskommune skal følge med på utviklingen til barn i fosterhjem og følge opp og føre kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet.<sup>1</sup> Barnevernstjenesten må blant annet besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig, samarbeide med fosterforeldrene om deres behov for oppfølging og gi fosterforeldre nødvendig råd og veiledning. Barnevernstjenesten skal gi barnet mulighet til å medvirke i egen sak, og legge til rette for samtaler med barnet.<sup>2</sup> I tillegg til kommunens oppfølging av fosterforeldre har staten, ved Bufetat, ansvar for å veilede fosterforeldre om det å være fosterforeldre (generell veiledning).<sup>3</sup>

Barnevernstjenesten skal også følge med på hvordan det går med barnets foreldre. Når barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for barnet, skal barnevernstjenesten kontakte foreldrene med tilbud om veiledning og oppfølging. Hvis foreldrene ønsker det, skal barnevernstjenesten

også formidle kontakt med øvrige hjelpeinstanser.<sup>4</sup>

I tillegg til at barnevernstjenesten i omsorgskommunen skal følge opp barn, foreldre og fosterforeldre, skal fosterhjemskommunen føre tilsyn med barnets situasjon i fosterhjemmet.<sup>5</sup> Tilsynsansvaret ligger til kommunen som sådan, og ikke til barnevernstjenesten. Den som fører tilsyn skal ha en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barnevernstjenesten og fosterforeldrene. Fosterhjemskommunens tilsyn med barnet supplerer barnevernstjenestens egen oppfølging og kontroll med barnets situasjon i fosterhjemmet. Av hensyn til barnets rettssikkerhet skal det føres tilsyn med hvert enkelt barns situasjon i fosterhjemmet ut over barnevernstjenestens løpende oppfølging av barnet.

Det er en utfordring at mange kommuner ikke følger godt nok opp barn, foreldre eller fosterforeldre og at mange barn får for få besøk av barnevernstjenesten. Fylkesmannens tilsyn med kommunene viser blant annet at barnets stemme ikke kommer tilstrekkelig frem, at det er manglende barnevernfaglige vurderinger og dokumentasjon, at barnevernstjenesten ikke besøker barnet i fosterhjem slik de skal og at fosterforeldre ikke får nødvendig råd og veiledning. I tillegg viser tilsyn at det er manglende ledelse og kontroll i kommunen.<sup>6</sup>

### 12.2 Store forskjeller mellom de ulike barnevernstjenestene

Det er store forskjeller mellom de kommunale barnevernstjenestene som ivaretar oppgavene for-

<sup>1</sup> Barnevernloven § 4-5 og § 4-16 og fosterhjemsforskriften § 7

<sup>2</sup> Barnevernloven § 4-1

<sup>3</sup> Barnevernloven § 2-3 annet ledd c)

<sup>4</sup> Barnevernloven § 4-16

<sup>5</sup> Barnevernloven § 4-22 fjerde og femte ledd og fosterhjemsforskriften §§ 8 og 9

<sup>6</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015. Selv om det landsomfattende tilsynet ikke er representativt for alle landets kommuner, påpeker Helsetilsynet at det gir et viktig bilde av hva som har sviktet i oppfølging av barn i fosterhjem.

svarlig og de barnevernstjenestene som ifølge tilsynet ikke oppfyller kravene. Noen barnevernstjenester har gode rutiner og systemer for oppfølging av barn, foreldre og fosterhjem. Fosterbarna og foreldrene involveres når det skal velges fosterhjem, og de får tilpasset oppfølging. Fosterhjemmene blir ivaretatt underveis i prosessen, og de tilbys tilpasset veiledning og opplæring i løpet av fosterhjemsoppdraget. Samtidig dokumenterer tilsynet at det er kommuner som har svikt i sin oppfølging av fosterbarn, foreldre og fosterhjem.

Ved valg av fosterhjem skal ta det tas tilbørlig hensyn til barnets religiøse, kulturelle, og språklige bakgrunn. Samiske barn og nasjonale minoriteter har en særegen rett til å bruke sitt språk og sin kultur. Barnevernstjenesten kan iverksette ulike tiltak for å ivareta dette, også for barn som bor i fosterhjem som ikke deler deres kulturelle og språklige bakgrunn. Besøkshjem og veiledning til fosterforeldre er tiltak som kan være aktuelle for å ivareta barnets kulturelle og språklige identitet. Gjennom PRIDE videreopplæring kan fosterforeldre delta på et eget kurs om hvordan de kan fremme barns personlige og kulturelle identitet. Det er videre utviklet egne metoder som barnevernet kan bruke i møte med samiske barn og foreldre.<sup>7</sup>

### 12.3 God oppfølging krever at barnas stemme kommer frem

Fosterbarna er de nærmeste til å vite hva de selv ønsker når de bor i fosterhjem. Det er derfor viktig at barna blir hørt når fosterhjem skal velges, og senere ved oppfølging i fosterhjemmet. Selv om barnevernstjenesten gjennomfører besøk i fosterhjemmet, er det ikke alltid slik at saksbehandler snakker alene med barnet.<sup>8</sup> Det er viktig at barn gis mulighet til å uttrykke sine synspunkter, men barnet skal ikke utsettes for press til å medvirke.<sup>9</sup> Når barn i fosterhjem ikke får den oppfølgingen av barnevernstjenesten som de har krav på, blir barnet fratatt viktige muligheter for direkte medvirkning og mottak av informasjon.

Fosterhjemsbesøk krever tid til å snakke med barnet. Mangel på tid går ut over kvaliteten i samtale og etterarbeidet. Andre hindringer er hyp-

pig bytte av saksbehandlere og manglende overføring av barnets historie på grunn av dårlig dokumentasjon.<sup>10</sup>

Når et barn flytter i fosterhjem skal fosterforeldrene utøve den daglige omsorgen på vegne av barnevernstjenesten (ved omsorgsovertakelse<sup>11</sup>) eller barnets foreldre (ved frivillig hjelpetiltak). Det betyr imidlertid ikke at barnevernstjenesten kan trekke seg ut når fosterhjemmet er godkjent og barnet har flyttet inn. Barnevernstjenesten har det helhetlige ansvaret for oppfølgingen av barnet, og skal blant annet utarbeide en tiltaksplan ved frivillig opphold eller en plan for barnets omsorgssituasjon ved en omsorgsovertakelse. Det må tas hensyn til disse planene ved oppfølgingen av barnet.<sup>12</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet lanserte i 2006 en veileder for barnevernstjenesten om tiltaksplaner og omsorgsplaner, og hvordan disse kan utformes.<sup>13</sup>

Et vesentlig formål med fosterhjemkommunens tilsyn er å avdekke tilfeller der barn ikke får forsvarlig omsorg. Barn i fosterhjem er i en sårbar situasjon og kan mangle mulighet til selv å gi uttrykk for hvordan de har det og hva de ønsker av hjelp. Fosterbarn har heller ikke alltid nære pårørende som kan fremme deres interesser på tilstrekkelig måte. I tillegg innebærer flytting i fosterhjem at barnet bor i et privat hjem med de begrensninger dette har for åpenhet og mulighet for innsyn i hvordan barnet har det i dagliglivet.

Plikten til å føre tilsyn ble ved lovendring i 2014 endret, slik at ansvaret nå ligger til fosterhjems kommunen som sådan, og ikke til barnevernstjenesten i fosterhjems kommunen. Det er viktig at den nye tilsynsordningen blir evaluert for å vite om barna får nødvendig tilsyn og om kvaliteten på tilsynet er tilfredsstillende. Regjeringen anbefaler at tilsynsordningen evalueres.

Barnevernstjenestens ansvar for oppfølging av barn som mottar barnevernstiltak følger av barnevernloven. Oppfølging av barn i fosterhjem er nærmere regulert i fosterhjemsforskriften.<sup>14</sup> For å styrke fokuset på, og viktigheten av god oppføl-

<sup>7</sup> Saus, M. (2006): *Metoder for barnevernet i samiske områder*, Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge

<sup>8</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Tilsynsmelding 2014*; Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015

<sup>9</sup> Forskrift om medvirkning og tillitsperson § 5

<sup>10</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015

<sup>11</sup> Barnevernloven § 4-18

<sup>12</sup> Barnevernloven §§ 4-5 og 4-15 og fosterhjemsforskriften § 7

<sup>13</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Q-1104. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenesten – en veileder*

<sup>14</sup> I fosterhjemsforskriften er det også presisert at det skal tilstrebes at tilsynspersonen har samme kulturelle eller språklige tilhørighet som barnet, eller besitter kompetanse i barnets språk eller kultur.



ging, foreslår regjeringen at dette ansvaret løftes frem og reguleres i barnevernloven. Kommunens ansvar kan utdypes i fosterhjemsforskriften. Dette er i tråd med hvordan ansvaret for tilsyn med barn i fosterhjem er regulert, og kan samlet sett bidra til å legge bedre til rette for at kommunene gjennomføre god oppfølging der barnas stemme kommer frem.

### Boks 12.1

*Om fosterforeldre trenger avlastning, tenker jeg lett at jeg er en belastning – og det kjennes veldig vondt. Ikke lag avtalene sånn. Ta da heller utgangspunkt i meg – og at jeg trenger noen turer vekk, sånn som andre barn gjør.*

(Barnevernsproff i Forandringsfabrikken)

Videre anbefales det at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om hvordan besøk i fosterhjem kan forberedes og gjennomføres, inkludert gjennomføring av samtaler tilpasset barnets språk og kultur, samt hvordan barnevernfaglige vurderinger bør dokumenteres. Dette er også i tråd med hvordan faglige anbefalinger for tilsyn med barn i fosterhjem er utviklet. Bufdir lanserte i 2015 veileder om tilsyn med barn i fosterhjem.<sup>15</sup> Veilederen gir blant annet faglige anbefalinger om hvordan tilsynsbesøkene bør gjennomføres og om rapportering fra tilsynet. Det vil være nyttig å følge med på hvordan kommunene tar veilederen i bruk i sitt tilsynsarbeid for å bidra til at barn i fosterhjem får den hjelp og støtte de trenger. Bufdir har også fått i oppdrag å oppdatere opplæringsmateriell om tilsyn med barn i fosterhjem.

## 12.4 God oppfølging av fosterforeldre kan forebygge brudd

I likhet med fosterbarn, trenger fosterforeldre oppfølging fra den dagen det blir bestemt at barnet skal flytte inn i fosterhjemmet. God oppfølging av fosterbarn og fosterforeldre er viktig under hele oppholdet og i sårbare overganger, som for eksempel ved flytting fra beredskapshjem til et mer permanent fosterhjem. God kontakt og godt samarbeid mellom saksbehandler og fosterhjemmet er vesentlig for at fosterforeldrene skal kunne

stå i oppdraget og for å forebygge utilsiktede flyttinger.

Det er også viktig at fosterforeldre har mulighet til å få råd og veiledning når det oppstår et særskilt behov utenfor barnevernstjenestens ordinære arbeidstid. Dette kan særlig være aktuelt i perioder like etter at barnet har flyttet inn. Det ble i 2010 etablert døgnbemannede vakttelefoner for fosterforeldre i Bufetats regioner. Vakttelefonen kan brukes når fosterforeldre kommer i situasjoner som er særlig utfordrende og har behov for noen å snakke med. Tilbakemeldinger tyder imidlertid på at ordningen er lite brukt.

Barnevernstjenesten og fosterforeldrene må sammen kartlegge behovet for veiledning og oppfølging og finne frem til hvordan det best kan dekkes.

Hvordan barnevernstjenesten ivaretar sitt ansvar for oppfølging og veiledning av fosterforeldre, varierer fra kommune til kommune. Undersøkelser viser mangelfull støtte og oppfølging av mange fosterhjem, og at det er store variasjoner i både hyppighet og innhold i oppfølgingen.<sup>16</sup> Noen kommuner har gode systemer for å følge opp fosterhjemmene, mens det i andre kommuner er betydelige mangler. Stadig skifte av saksbehandler vil påvirke kontinuiteten i oppfølgingen av fosterhjemmet. Hvis dokumentasjon og planer knyttet til fosterhjemsoppdraget i tillegg er mangelfulle, kan kvaliteten på oppfølgingen bli tilfeldig.

Noen barnevernstjenester utfører oppfølgingen selv, mens andre kjøper tjenester fra private aktører. For beredskapshjem og familiehjem utfører Bufetat både generell og individuell oppfølging av fosterhjemmet. Ved bruk av fosterhjem tilknyttet private aktører står ofte den private aktøren for oppfølging og veiledning av fosterhjemmet. Barnevernstjenesten har uansett ansvaret for den helhetlige oppfølgingen av barn i fosterhjem og at fosterforeldre får nødvendig oppfølging.

Både barn og fosterforeldre må vies nok oppmerksomhet til at man raskt kan fange opp signalene hvis noe begynner å gå galt. Barnevernstjenesten opplever ofte at de ikke har nok kompetanse eller ressurser til å møte veiledningsbehovet til fosterhjemmet.<sup>17</sup> For å få miljøer med tilstrek-

<sup>16</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015; Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>17</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse rapport 2015/51

<sup>15</sup> Bufdir (2015): *Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder*

kelig kvalitet, kan interkommunale eller regionale samarbeid være en måte å styrke bredden og nivået i oppfølgingen av fosterforeldre. Slike miljøer gir mulighet for spesialiserte og avsatte ressurser til oppgavene, som igjen gir samlet kompetanse og mindre sårbare miljøer. Ulempen med en slik organisering kan være lenger avstand mellom fosterhjemmet og barnevernstjenesten. Forskning og resultatene fra tilsyn med kommunal barnevernstjeneste bekrefter at barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmene kan være tilfeldig, og at det mangler kontinuitet og dokumentasjon av oppfølgingen utført av de kommunene som hadde tilsyn.<sup>18</sup>

Barnevernstjenestens ansvar for oppfølging av fosterforeldre følger i dag av fosterhjemsforskriften. For å tydeliggjøre ansvaret og styrke fokuset på viktigheten av oppfølging, kan det være hensiktsmessig å regulere dette ansvaret i barnevernloven. Dette må sees i sammenheng med forslaget i 12.3. Det nærmere innholdet i oppfølgingsansvaret kan vurderes regulert i fosterhjemsforskriften. I tillegg bør det utvikles faglige verktøy for å sikre en helhetlig oppfølging av barnet, foreldrene og fosterforeldrene. Slike verktøy kan bidra til likeverdige tilbud og kvalitet i oppfølgingen. Faglig skjønn er en viktig del av barnevernets arbeid, og i oppfølgingen av den enkelte fosterfamilie må innholdet tilpasses det enkelte barn og fosterfamilies behov.

I tillegg til barnevernstjenestens oppfølging knyttet til det enkelte barnet, skal Bufetat tilby fosterforeldre generell veiledning.<sup>19</sup> Veiledning er det mest etterspurte tiltaket av både saksbehandlerne i barnevernstjenesten og fosterforeldrene.<sup>20</sup> Tilbud om gruppeveiledning til fosterforeldre er derfor et viktig tiltak i oppfølgingen. En av hovedutfordringene ved å tilby generell veiledning i grupper er å utvikle en modell som møter fosterforeldrenes behov samtidig som kvaliteten på tilbudet ivaretas. De metodene som tilbys må ta utgangspunkt i fosterforeldrenes praktiske hverdag, slik at fosterbarna får den omsorgen de trenger og fosterforeldrene får hjelpen de trenger for å gi denne omsorgen.<sup>21</sup> Det finnes flere metoder som kan bidra med

dette, som blant annet COS<sup>22</sup> og PMTO<sup>23</sup> for fosterforeldre. Flere kompetansesentre, som RBUP og RKBU, tilbyr slike kurs til fosterforeldre. I PRIDE-opplæringen inngår det også spesialiserte kurs som skal styrke fosterforeldrenes kunnskap på konkrete temaer, samt tilbud om gruppeveiledning det første året av fosterhjemsoppholdet. Det er et mål for regjeringen at det finnes veiledningsmetoder som er kunnskapsbaserte og som man med stor sannsynlighet vet fungerer.

Fosterhjem i slekt og nettverk har mange av de samme utfordringene som ordinære fosterhjem, samtidig som de har noen særlige utfordringer ved å være i barnets slekt eller nære nettverk. Likevel får fosterhjem i slekt og nære nettverk mindre støtte og oppfølging fra barnevernstjenesten enn ordinære fosterhjem. Nyere forskning viser imidlertid at oppfølgingen gradvis har blitt noe bedre for denne gruppen.<sup>24</sup>

For å styrke oppfølgingen av fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk, kan det tilbys ytterligere kurs tilpasset denne målgruppen, sammen med faglige anbefalinger om hvordan kommunene best kan jobbe med oppfølging av disse hjemmene. I tillegg er det viktig at disse fosterhjemmene i større grad får ta del i det samme tilbudet som ordinære fosterhjem.

## 12.5 Fosterforeldrenes barn

Når familien bestemmer seg for å bli fosterhjem, vil det bli forandringer i familiens generelle liv og i relasjonene mellom familiemedlemmene. Det er hele familien som tar på seg et fosterhjemsoppdrag. De fleste barn har en overveiende positiv vurdering av det å ha fostersøsken. Likevel viser det seg at én av fem ikke trives med dette. Å være bekymret for hvordan fosterhjemsoppdraget påvirker egne barn, sliter på fosterforeldrene og utgjør en risiko for utilsiktet flytting for fosterbarnet.<sup>25</sup> Støtte for å ivareta fosterforeldrenes egne barn skal skje gjennom barnevernstjenestens oppfølging av fosterhjemmet, og gjennom Bufetats opplæring av fosterforeldrene før fosterbarnet flytter inn. Foster-

<sup>18</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem, «Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, Rapport 1/2015; Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>19</sup> Barnevernloven § 2-3 annet ledd c)

<sup>20</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>21</sup> Bufdir (2015): *Tilknytning mellom fosterbarn og fosterforeldre*

<sup>22</sup> Circle of Security, eller trygghetssirkelen på norsk, brukes for å veilede foreldre i utviklingsstøttende omsorg.

<sup>23</sup> PMTO er en foreldreveiledningsmetode som har som formål å forebygge og redusere atferdsvansker hos barn.

<sup>24</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport 16/13

<sup>25</sup> Havik, T. (1996): «Fosterfamilien», i *Fosterhjemskontakt*, 14(5); Havik, T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det II: Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*, Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, 1

foreldrenes egne barn er viktige støttespillere, og det er avgjørende at hele familien er en del av prosessen med å bli fosterhjem. For å møte noe av behovet hos barna, er det utviklet en familiesamling i PRIDE grunnopplæring som involverer hele familien i forberedelsesprosessen.

Det er lite kunnskap om hva som er viktig for å forberede og støtte fosterforeldrenes egne barn i fosterhjemsoppdraget. I en liten forskningssammenstilling trekkes følgende frem som viktig for barna:<sup>26</sup>

- å være involvert i prosessen for å bli forberedt på den påfølgende tilpasningen i familien
- å bli informert om fosterhjemsoppdraget og om fosterbarnets behov
- at fosterforeldrene setter av tid sammen med sine egne barn
- at barnet får tilstrekkelig og tilpasset informasjon
- at barnet kan ta opp det som er vanskelig når et fostersøsken flytter inn
- å forberede barnet på at fosterhjemsoppdraget skal avsluttes.

Det er viktig at fosterforeldrenes egne barn inkluderes i barnevernets oppfølging av fosterhjemmet. Dette er en del av ansvaret til den kommunale barnevernstjenesten.

## 12.6 Oppfølging av fosterbarnas foreldre

Mange barn og unge føler stor uro for sine foreldre etter at de har flyttet i fosterhjem. Bedre oppfølging av fosterbarnas foreldre kan bidra til å redusere konflikter og gi barna større stabilitet. Barn har behov for å vite at foreldrene blir ivare tatt når de selv ikke bor hjemme sammen med dem. Foreldrene fortsetter å være viktige for barna selv om de ikke bor sammen lenger.

De fleste foreldre ønsker å bli involvert i beslutninger om barnet deres. De ønsker å bli respektert og regnet med som foreldre. Barnevernstjenesten må følge opp barnets foreldre,<sup>27</sup> bistå foreldrene i kontakten med barnet, være til hjelp og støtte ved sorgbearbeiding og styrke foreldrenes omsorgskompetanse slik at eventuell tilbakeføring kan finne sted.<sup>28</sup> Studier og tilbakemeldinger fra interessegrupper viser at barne-

vernstjenestene i varierende grad følger opp foreldrene på disse punktene. Få foreldre mottar veiledning for å styrke sin foreldrerolle, og de har liten mulighet til å medvirke rundt hvordan deres tid med barna skal utformes.<sup>29</sup>

Foreldrenes behov for oppfølging varierer fra støtte for å bedre sine foreldrefunksjoner til oppfølging fra andre tjenester på kommunalt og statlig spesialistnivå. Barnevernstjenesten har ansvar for at foreldrene får et tilbud om oppfølging som møter deres behov.

Noen foreldre ønsker ikke kontakt med barnevernstjenesten. Årsaken kan blant annet være at de opplever at barnevernet får en dobbeltrolle ved både å fatte vedtak om at barnet skal bo utenfor hjemmet, og ved at de skal gi veiledning og oppfølging til foreldrene i etterkant. Barnevernets rolle som hjelper og kontrollør er utfordrende, og det aktualiserer debatten om hvem som best kan ivareta ansvaret for oppfølging av foreldrene i de tilfellene hvor de ikke vil ha kontakt med barnevernstjenesten. Utfordringen i disse sakene vil være å finne andre som kan følge opp foreldrene.<sup>30</sup> Familievernet kan ha en viktig rolle for alle foreldre, men kanskje spesielt for de foreldrene som synes det er vanskelig å motta oppfølging fra barnevernstjenesten. Det er utviklet en veileder om oppfølging av biologiske foreldre når barn må flytte i fosterhjem eller institusjon.<sup>31</sup> Veilederen gir råd om hvordan oppfølgingsarbeidet kan gjøres i praksis og er ment å være et grunnlag for kommunenes videre utforming av sine tjenester overfor denne målgruppen. Veilederen er i hovedsak rettet mot ansatte i den kommunale barnevernstjenesten, men den er også nyttig for det statlige barnevernet og barnevernstjenestens samarbeidspartnere.

## 12.7 Familievernets rolle

Familievernet er en spesialtjeneste som gir tilbud om behandling og rådgivning til alle som opplever

<sup>28</sup> Sundt, H. (2010): «Ansvarsfordeling mellom fosterforeldre, foreldre og barnevernstjenesten», i Sundt, H. (red.) *Fosterhjemshåndboka*, side 101-108

<sup>29</sup> Jørgensen, E.T. (2015): «Moderskap med restriksjoner», i *Tidsskriftet Norges Barnevern* 2015, 3, side 183-201; Moldestad, B. og Skilbred, D. (2009): «Foreldres opplevelse av foreldreskap på avstand», i *Fontene Forskning* 2009, 2, side 41-52; Innspillmøter med Organisasjon for barnevernsforeldre

<sup>30</sup> Havik, T. og Moldestad, B. (2003): «Etter plasseringen: Samvær og samarbeid», i Backe-Hansen, E. (red.) *Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi*, side 110-126

<sup>31</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Q-1157 Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert i fosterhjem eller på institusjon*

<sup>26</sup> Höjer, I., Sebba, J. og Luke, N. (2013): *The impact of fostering on foster carer's children. An international literature review*, University of Oxford

<sup>27</sup> Barnevernloven §§ 4-5 og 4-16

vansker, konflikter eller kriser i familien. Tjenesten utgjør grunnstammen i hjelpetilbudet til familier ved samlivsproblemer og konflikter i familie og parforhold. Kjerneoppgavene består i behandling og rådgivning, samt mekling.<sup>32</sup> Familievernkontorene driver også utadrettet virksomhet om familierelaterte tema.

Med sin kompetanse på relasjonsarbeid og foreldreveiledning kan familievernet i større grad trekkes inn i oppfølgingen av foreldrene. Bearbeiding av sorg og krise er en del av familievernets faglige grunnlag, hvilket gjør de godt rustet til å følge opp foreldre. Bedre oppfølging kan bidra til å redusere konflikter og gi barna større stabilitet. Familievernet kan i tillegg tilby kurs i sinnemestring og foreldreveiledning.

Familievernet har de siste årene fått bevilget midler for å styrke kompetanse og kapasitet i arbeidet med å følge opp barnas foreldre etter omsorgsovertakelse. Tjenesten skal utvikle et bedre tilbud om foreldreveiledning med tanke på mulig framtidig omsorgsrolle, og gi bedre støtte til foreldrene ved samvær med barna. Barnevernet og familievernet samarbeider på dette området.

Det er opprettet et spisskompetansemiljø ved Familievernkontoret i Sør-Rogaland, med ansvar for å utvikle faglige veiledere og kompetansehevingstiltak for tjenesten når det gjelder oppfølging av foreldre til barn i barnevernet. De er blant annet i gang med å utarbeide en veileder for familievernkontorene om hvordan de kan følge opp foreldre som har mistet omsorgen for barnet sitt.

Familievernkontorene kan i tillegg bidra til løsning av eventuelle konflikter i fosterfamilien, eller mellom fosterforeldrene og barnet. Fosterfamilier som henvender seg til familievernkontoret vil få et rådgivnings- og behandlingstilbud på lik linje med øvrige familier. Dette er en del av familievernkontorenes ordinære tilbud om behandling og rådgivning der det foreligger vansker, konflikter eller kriser i familien. For å øke bevisstheten om familievernets tilbud vil det lokale familievernkontoret kunne bidra med orientering om dette i barnevernets tilbud om opplæring av fosterforeldre.

## 12.8 Foreldrenes medvirkning

For å kunne gi foreldre riktig og nødvendig veiledning og oppfølging må foreldre gis mulighet for å

uttrykke sine synspunkter overfor barnevernstjenesten. Studier om foreldrenes opplevelse av samvær og kontakt med sine barn, viser mangler i samarbeidet mellom foreldrene, barnevernstjenesten og fosterforeldrene.<sup>33</sup> Foreldrene mangler informasjon om barnet, samt oppfølging fra barnevernstjenesten. Dette stiller foreldrene i en vanskelig situasjon hvor de ikke har en reell mulighet til medvirkning og medbestemmelse.<sup>34</sup> Mangelfull oppfølging av foreldrene vil også kunne virke inn på barnet og forholdet mellom barnet og foreldrene. Det finnes tiltak i barnevernet der oppfølging av, og arbeid med, foreldrene er en del av modellen. Dette gjelder blant annet behandlingstilbudet TFCO – Treatment Foster Care Oregon, for ungdom med alvorlige atferdsvansker som ikke kan bo hjemme.<sup>35</sup> Ungdommens familie forplikter seg til å delta aktivt i behandlingen og målet er at ungdommen skal kunne flytte hjem. Også i institusjonstilbudet MultifunC<sup>36</sup> er barnets familie en helt sentral del av behandlingssopplegget, der også et av målene er at ungdommen skal kunne flytte hjem. Å bruke familieråd når barn ikke kan bo hjemme lenger, kan også bidra til at foreldrenes stemme kommer sterkere frem og at de kan føle seg hørt av barnevernstjenesten.

Foreldrenes mening og stemme er viktig i fosterhjemsarbeidet, men deres innspill har tidligere vært lite belyst i fosterhjemsforskningen. Foreldrenes synspunkter kan bidra til at fremtidig forskning rettes mot de områdene det er for lite kunnskap om. Eksempler på mulig framtidig forskning er forskning om organisering og gjennomføring av samvær og hvordan samvær oppleves for de involverte partene.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Jørgensen, E.T. (2015): «Moderskap med restriksjoner», i *Tidsskriftet Norges Barnevern* 2015, 3, side 183-201; Moldestad, B. og Skilbred, D. (2009): «Foreldres opplevelse av foreldreskap på avstand», i *Fontene Forskning* 2009, 2, side 41-52; Innspillsmøter med Organisasjon for barnevernsforeldre

<sup>34</sup> Slettebø, T. (2008): *Foreldres medbestemmelse i barnevernet*, doktorgradavhandling, NTNU; Skilbred, D. og Moldestad, B. (2010): «Når barn bor i fosterhjem: utfordringer i samarbeidet mellom foreldre og barneverntjenesten», i *Tidsskriftet Norges Barnevern* 2010, 87(1), side 32-46

<sup>35</sup> Tiltaket er en institusjon selv om ungdommen bor i et privat hjem.

<sup>36</sup> MultifunC er en behandlingsmodell for ungdommer i alderen 14–18 år med så alvorlige atferdsvansker at de ikke kan nyttiggjøre seg hjemmebaserte tiltak. MultifunC tilbyr utredning, skolerett arbeid og familiearbeid inkludert ettervern.

<sup>37</sup> Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem- en kunnskapsstatus*, NOVA

<sup>32</sup> Ekteskapsloven § 26 og barneloven § 51

## 12.9 Fosterforeldres klagemuligheter

Fosterforeldre er ikke parter i fosterbarnets barnevernssak og har dermed begrenset med klagemuligheter. I en barnevernssak er det først og fremst barnets foreldre og barnet selv som er parter.

I saker som gjelder opphevelse av vedtak om omsorgsovertakelse har fosterforeldre rett til å uttale seg for fylkesnemnda.<sup>38</sup> I saker som gjelder flytting av barnet kan fosterforeldre i noen tilfeller gis klagerett.<sup>39</sup> Det er fylkesnemnda som vurderer om fosterforeldrene skal kunne klage på vedtaket. Det gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, hvor tilknytningen mellom barnet og fosterforeldrene og varigheten av fosterhjemsoppholdet vil være sentrale momenter. Bakgrunnen for flyttevedtaket vil også være av betydning for fosterforeldrenes stilling. Dersom vedtaket er begrunnet i forhold i fosterhjemmet, kan dette tale for at fosterforeldrene bør gis klagerett.

Dersom det oppstår uenighet mellom fosterforeldre og barnevernstjenesten kan de be fylkesmannen om hjelp til å løse konflikten.<sup>40</sup> Fylkesmannen kan imidlertid kun gi en tilrådning, og ikke avgjøre saken.

Det er nedsatt et lovutvalg som blant annet skal vurdere behovet for lovendringer når det gjelder partsrettigheter i barnevernssaker, inkludert hvilke rettigheter fosterforeldre skal ha.<sup>41</sup> Lovutvalget skal levere sin utredning i august 2016. Fosterforeldres klage- og partsrettigheter blir dermed ikke behandlet nærmere i denne meldingen.

## 12.10 Internkontroll – kommunal ledelse og kontroll av barnevernstjenesten

Alle kommuner skal ha internkontroll, også for oppgaver på fosterhjemsområdet.<sup>42</sup> Med internkontroll menes på barnevernsområdet «systematiske tiltak som skal sikre at barneverntjenestens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov om barneverntjenester.»<sup>43</sup> Kjernen i

internkontrollplikten er at kommunen gjennom styring og ledelse av barnevernet sikrer at kommunen ivaretar sine lovpålagte oppgaver etter barnevernloven.

God ledelse og kontroll er viktig for at barnevernstjenesten skal kunne ivareta sitt ansvar, avdekke risikoområder og rette opp eventuell svikt. Tilsyn viser at det i enkelte barnevernstjenester er opp til saksbehandler hvordan oppfølgingen skjer.<sup>44</sup> Ledelsen følger ikke med på om rutiner blir fulgt, sikrer ikke oppfølging av saker ved sykdom og fravær og sørger ikke for at det gis opplæring i fosterhjemsarbeid.

Tilsyn har også avdekket manglende dokumentasjon av barnevernets arbeid.<sup>45</sup> Mangelfull styring og ledelse er et av hovedfunnene fra flere landsomfattende tilsyn, også det siste tilsynet om oppfølging av barn i fosterhjem. Helsetilsynet oppsummerer følgende etter landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem i 2013 og 2014: «Det er et lovpålagt krav til kommunene og deres barneverntjeneste at de skal sikre virksomheten sin ved å planlegge, kontrollere og ved behov korrigere tjenesten dersom de finner at det svikter. I samtlige 71 barneverntjenester hvor det ble avdekket lovbrudd eller forbedringsområder gjaldt dette for alle eller flere deler av styringsaktivitetene. Som vi har beskrevet over, fant vi lovbrudd i tjenestene til barn og mangler i barnevernfaglige vurderinger og dokumentasjon. Svikten ble ytterligere forsterket ved at ledelsen i kommunen ikke fulgte med på om barna fikk forsvarlige tjenester. Opplæring var ofte fraværende eller mangelfull. De ansatte var heller ikke opplært til å melde fra om feil. I mange kommuner var det uklart hvordan saksbehandlerne skulle løse de ulike oppgavene. Videre var det ingen i ledelsen som kontrollerte at oppgavene ble utført, ledelsen oppdaget heller ikke feil som ble gjort, og dermed ble det ikke gjennomført forbedringsarbeid. De samme feilene kunne dermed gjentas om og om igjen.»<sup>46</sup>

Dokumentasjon av barnevernets arbeid med barn i fosterhjem er viktig for å legge grunnlag for god saksbehandling og ivaretagelse av barnets rettssikkerhet. Mangelfull dokumentasjon om barnet og barnevernstjenestens faglige vurderinger, kan for eksempel føre til at fylkesnemnda får et mangelfullt bilde av barnets helhetlige livssituasjon.

<sup>38</sup> Barnevernloven § 4-21

<sup>39</sup> Barnevernloven § 4-17

<sup>40</sup> Se fosterhjemsavtalen utarbeidet av departementet i samarbeid med KS og Norsk fosterhjemsforening (2010).

<sup>41</sup> Mandat lovutvalg: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/bva/mandat\\_barnevernlovutvalg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/bva/mandat_barnevernlovutvalg.pdf)

<sup>42</sup> Barnevernloven § 2-1 annet ledd

<sup>43</sup> Forskrift om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester § 3

<sup>44</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*, «Bare en ekstra tallerken på bordet?», Rapport 1/2015

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid. side 4.

Ulike former for svikt opptrer ofte sammen og forsterker hverandre. Svikt i tjenesten forsterkes gjennom mangelfulle barnevernfaglige vurderinger og manglende dokumentasjon av handlinger og vurderinger. Dette blir ytterligere forsterket ved at det svikter i kommunens styring (planlegging, kontroll og korrigerings) av barnevernet.<sup>47</sup>

Kommunene må ha god internkontroll for å sørge for forsvarlige tjenester til barn, foreldre og fosterforeldre. Gode kontrollsystemer er særlig viktig dersom kommunene får økt ansvar og flere oppgaver som må planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i tråd med barnevernloven og forskrifter. Kommunene må uavhengig av økt ansvar på barnevernsområdet kunne gi sine ansatte gode, nyttige verktøy, slik at de kan ivareta sine arbeidsoppgaver og forebygge svikt i barnevernstjenesten. Dette fordrer at kommunene prioriterer og er i stand til å utvikle god ledelse og kontroll, både i kommunen og den enkelte barnevernstjeneste.

Helse- og omsorgsdepartementet har nylig hatt på høring et forslag om ny forskrift om styringssystem i helse- og omsorgstjenesten som skal erstatte dagens forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. Forslaget innebærer en tydeliggjøring av at internkontroll er en integrert og naturlig del av virksomhetenes styringssystem. Det nærmere innholdet i hvilke krav som omfattes av styringssystemet, og hvor ansvaret for å oppfylle plikten ligger, utdypes nærmere i forskriften. Utkast til forskrift inneholder også en utdyping av lovbestemte krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet. Forskriften skal legge til rette for at virksomheter i helse- og omsorgstjenesten har styringssystem som bidrar til faglig forsvarlige

helse- og omsorgstjenester, at det arbeides systematisk med kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet og at helse- og omsorgslovgivningen etterleves.

## 12.11 Oppsummering og tiltak

God oppfølging av fosterbarn, foreldre og fosterforeldre er avgjørende for vellykkede fosterhjemsopphold. I dag er det svikt på flere områder knyttet til kommunenes oppfølging. Det er derfor behov for å tydeliggjøre kommunens ansvar for oppfølging og hva som ligger i et slikt ansvar. God ledelse og kontroll innad i kommunen vil være svært viktig.

Målene med oppfølging er:

- å gi fosterbarnet et trygt og godt hjem
- å støtte og hjelpe fosterforeldrene til å klare omsorgsoppgavet
- å hjelpe barnets foreldre til å være foreldre når barnet deres bor i fosterhjem.

For å nå dette målet vil regjeringen:

- tydeliggjøre kommunens ansvar for oppfølging av fosterbarn og fosterforeldre i barnevernloven, med nærmere utdyping i fosterhjemsforskriften
- at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om gjennomføring av besøk i fosterhjemmet, samtaler med barn i fosterhjem, dokumentasjon av arbeidet og barnevernfaglige vurderinger. Dette gjelder også fosterhjem i barnets slekt og nære nettverk
- oppdatere og implementere veilederen *Oppfølging av foreldre med barn/ unge plassert i fosterhjem eller institusjon*
- evaluere ny tilsynsordning
- oppdatere og implementere veilederen *Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barnevernstjenesten*.

<sup>47</sup> Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn som bor i fosterhjem*, «Bare en ekstra tallerken på bordet?», Rapport 1/2015

## 13 Rammebetingelser for fosterhjem

*For å få tilstrekkelig, riktige og stabile fosterhjem og hindre at fosterhjem gir opp slik at barna må flytte, må vi se på alle rammebetingelsene til fosterforeldrene i sammenheng, både de faglige og de økonomiske. Målet er at fosterforeldre skal få støtte slik at de klarer oppdraget, ved at forsterkning i større grad skal skje gjennom økt oppfølging, veiledning og praktisk tilrettelegging heller enn økt økonomisk godtgjøring og frikjøp. En slik vridning vil også kunne møte barnas behov bedre. Å avvikle refusjonsordningen kan bidra til å nå dette målet. Ulik praksis for bruk av økonomiske rammebetingelser mellom kommunale barnevernstjenester fører til uforutsigbarhet og misnøye blant fosterforeldrene. Dette må ryddes opp i ved blant annet å utarbeide faglige retningslinjer for å vurdere forsterkningstiltak. Det er også behov for en gjennomgang og opprydding av målgruppen til de ulike fosterhjemmene.*

### 13.1 Dagens status – Fosterhjemsgodtgjøring og kontraktbetingelser

Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for etter loven.<sup>1</sup> Når barnet flytter i fosterhjem skal kommunen dekke utgifter til tilfredsstillende klær og utstyr, løpende utgifter, godtgjøring og utgiftsdekning, samt ekstrautgifter som oppstår under oppholdet.<sup>2</sup>

Staten, ved Bufetat, refunderer den delen av kommunenes utgifter til fosterhjem som overstiger en sats fastsatt av departementet.<sup>3</sup> Ordinære fosterhjem utløser i utgangspunktet ikke statlig betalingsansvar. Satsen for kommunal egenbetaling for fosterhjem var i 2015 kroner 30 600 per barn, per måned. Satsen er lik egenandelen for bruk av beredskapshjem, familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører. Bufetat refunderte

375 mill. kroner i 2014 til forsterkningstiltak i fosterhjem.

Rammebetingelsene rundt en fosterfamilie består blant annet av oppfølging og veiledning, samt en økonomisk godtgjøring. Barnevernstjenesten i omsorgskommunen og fosterforeldrene skal inngå skriftlig avtale om hverandres forpliktelser.<sup>4</sup> Den økonomiske godtgjøringen skal gjen speile den innsatsen fosterforeldre gjør, ved å påta seg et omsorgsoppdrag for samfunnet. Fosterforeldrene er oppdragstakere og ikke arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven. Fosterforeldre anses som frilansere etter folketrygdloven.<sup>5</sup> Godtgjøringen er pensjonsgivende, skattepliktig inntekt. Kommunen betaler arbeidsgiveravgift av beløpet. I tillegg til godtgjøring for innsatsen, dekker kommunene utgiftene forbundet med å ha et barn boende hos seg (utgiftsdekning). Denne er ikke skattepliktig.

KS utarbeider hvert år veiledende satser for godtgjøring og utgiftsdekning for ordinære fosterhjem.

De siste årene har det vært en sterk vekst i antall ordinære fosterhjem med behov for forsterkning. Økningen henger blant annet sammen med at flere barn som tidligere ville vært i institusjon nå bor i fosterhjem. Mange fosterforeldre får i dag forsterkning i form av økt godtgjøring og frikjøp fra annet arbeid. Høyere godtgjøring og frikjøp av fosterforeldrene er ikke nødvendigvis det tiltaket som best møter barnas og fosterforeldrenes behov. Ulik praksis i bruk av økt godtgjøring

Tabell 13.1 KS-satser fra 1. juli 2015

Alder	Utgiftsdekning	Godtgjøring
0-6	4 870	7 600
6-11	6 040	7 600
11-15	6 600	7 600
15 år og eldre	7 175	7 600

<sup>1</sup> Barnevernloven § 9-1

<sup>2</sup> Rundskriv Q-06/2007: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet

<sup>3</sup> Barnevernloven § 9-4

<sup>4</sup> Fosterhjemsforskriften § 6

<sup>5</sup> Folketrygdloven § 1-9

og frikjøp mellom ulike barnevernstjenester, fører også til uforutsigbarhet og misnøye blant fosterforeldre. Det har også vært et ønske om tilleggspensjon til flere fosterforeldre enn i dag.

### 13.2 Bør godtgjøringen til ordinære fosterhjem standardiseres?

Det er ulik praksis mellom kommuner ved vurdering av økonomiske rammebetingelser til fosterforeldre. Dette skyldes blant annet at de fleste kommuner mangler klare retningslinjer for godtgjøring og omforente kriterier for forsterkning. De økonomiske rammebetingelsene til fosterforeldre avhenger i stor grad av saksbehandlers faglige skjønn, fosterhjemmenes forhandlingsevne og kommunenes årlige budsjett.<sup>6</sup> Det kan derfor være store forskjeller i fosterhjemmets forventninger og det barnevernstjenesten kan tilby. Forhandlinger om betingelsene kan derfor ta mye tid. Lite samsvar mellom fosterforeldrenes forventninger og barnevernstjenestens handlingsrom kan gi et vanskelig utgangspunkt for samarbeid.

Kartlegging viser at den avtalen fosterforeldrene og kommunen inngår i starten av et fosterhjemsopphold, er førende for godtgjøringen framover og for det videre samarbeidet.<sup>7</sup> Fosterfamilien og kommunen kan imidlertid ha ulik informasjon og oppfatning om barnets behov og familiens kapasitet i disse forhandlingene, og forhandlingene kan derfor oppleves som ujevne. På den ene siden gjør mangelen på fosterhjem at fosterforeldrene i mange tilfeller stiller sterkt i forhandlingene, og kan kreve høyere godtgjøring enn det kvalitet og kompetanse tilsier. På den andre siden har ikke fosterforeldre all informasjon om hvor mye oppfølging og tilrettelegging barnet faktisk har behov for, og i mange tilfeller har heller ikke kommunen det. Dette gjør det vanskelig å forhandle tidlig om økonomisk godtgjøring.

#### Boks 13.1

*Et fosterhjem er et hjem der de finner muligheter og løsninger, ikke bare ser problemer.*

(Barnevernsproff i Forandringsfabrikken)

Fosterhjemsavtalen skal gjennomgås minimum en gang i året.<sup>8</sup> Med tanke på videre samarbeid med familien, kan det være vanskelig å redusere godtgjøringen når barnet har bodd en viss tid i fosterhjemmet. Samtidig er systemet også lite fleksibelt dersom det viser seg at behovene er større enn først antatt.

Dersom godtgjøringen oppleves som riktig og i stor grad er fast, vil det være mindre behov for fosterhjemmet og barnevernstjenesten å forhandle om nivået på godtgjøringen. Ikke bare vil barnevernstjenesten få mer tid til annen oppfølging av familien, det kan også gjøre samarbeidet mellom fosterfamilien og barnevernstjenesten lettere. Mindre forskjeller i rammevilkårene mellom kommuner vil også dempe konkurransen mellom kommuner om fosterhjemmene.

Departementet anbefaler i betalingsrundskrevet at KS sine veiledende satser for godtgjøring og utgiftsdekning i kommunale fosterhjem legges til grunn. For 2015 var satsen 91 200 kroner per barn per år i godtgjøring (jf. tabell 13.1). De fleste kommuner følger satsene, og den blir i mange tilfeller ansett som en grunnsats for godtgjøring som alle fosterforeldre kan forvente å motta. Omtrent 15 prosent av kommunene har imidlertid utarbeidet egen grunnsats for godtgjøring. For å få likere praksis mellom kommunene om fastsettelse av godtgjøring, er det et spørsmål om det bør være et bindende minimumsnivå for godtgjøring.

Noen barn vil ha behov for tett oppfølging og tid med fosterfamilien mens de er små, mens andre kan ha større behov når de blir eldre. I noen familier kan det derfor kreve mer innsats av fosterforeldrene mens barna er små, mens det i andre familier vil kreve mer innsats i ungdomstiden. En slik grunnsats bør derfor være uavhengig av barnets alder og behov. Dersom barnets behov stiller store krav til fosterforeldrene, må det vurderes om det skal settes inn forsterkningstiltak. Et forsterkningstiltak kan for eksempel være tettere oppfølging og økt godtgjøring.

PwC foreslår i en rapport utarbeidet for KS at det fastsettes en fast grunnsats for alle fosterforeldre.<sup>9</sup> De signaliserer samtidig at denne grunnsatsen bør økes fra dagens veiledende KS-sats, for å gjøre det mer attraktivt for flere familier å være fosterforeldre. Bufdir har anbefalt at grunnbeløpet økes og gjøres til en statlig ordning.<sup>10</sup> Dette vil kunne sikre at alle fosterforeldre minst får denne

<sup>6</sup> Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Fosterhjemsforskriften § 6

<sup>9</sup> PwC (2015): *KS - Utredning av rammeverk for fosterhjem*

<sup>10</sup> Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*



satsen. Fosterhjemsforeningen ønsker også en statlig grunnfinansiering av fosterhjemsomsorgen, og at nivået på godtgjøringen økes.

Det bør være en klar sammenheng mellom oppgaveansvar og finansieringsansvar. Dette innebærer at det bør være samsvar mellom den som fastsetter størrelsen på satsene, og den som har det økonomiske ansvaret. Grunnfinansiering av fosterhjem er et kommunalt ansvar i dag. Å innføre en statlig grunnsats er ikke forenlig med det politiske målet om å overføre mer ansvar for barnevernet til kommunene. Regjeringen anbefaler derfor at kommunene, i samarbeid med KS, fortsatt utformer veiledende satser for godtgjøring og utgiftsdekning.

KS sine veiledende satser for utgiftsdekning varierer med alder på barnet. Utgiftsdekningen skal dekke utgifter til blant annet mat, klær og sko, strøm, bolig, fritidsaktiviteter og utstyr til barnet. Økt utgiftsdekning kan også være et av forsterkningstiltakene kommunen tilbyr fosterhjemmet. Dekning av utgifter utover de veiledende satsene vurderes individuelt for hvert enkelt barn. I tillegg til det som dekkes av utgiftsdekningen, har kommunen ansvar for å dekke ekstrautgifter som oppstår under fosterhjemsoppholdet. Eksempler på slike ekstrautgifter er utgifter til behandlinger som ikke dekkes av folketrygden, utgifter knyttet til funksjonshemming, barnehage, skolefritidsordning og konfirmasjon.<sup>11</sup> Informantene i en kartlegging foretatt av PwC har gitt tilbakemelding om at det sjelden er mye diskusjon om utgiftsdekningen.<sup>12</sup> Regjeringen vurderer ut fra dette at det ikke er behov for å endre rammevilkårene for utgiftsdekning.

### 13.3 Økt oppfølging og veiledning framfor økonomisk forsterkning og frikjøp

I dagens samfunn er de fleste fosterforeldre i lønnet arbeid, og de tar på seg omsorgsopdraget av andre grunner enn de økonomiske.<sup>13</sup> Dersom fosterforeldrene har behov for ekstra støtte for å kunne ivareta omsorgen for barnet, kan det settes inn forsterkningstiltak. Det mest brukte enkelttiltaket er å tilby frikjøp, slik at en av fosterforel-

drene kan ta helt eller delvis fri fra annet lønnet arbeid. Fosterforeldre kan være frikjøpt i ulike perioder. Mange blir frikjøpt første året, mens andre har behov for å ha mer tid til oppfølging av barnet senere, for eksempel i ungdomstiden. Beredskapshjem og familiehjem har i utgangspunktet en avtale som tilsier at de ikke kan ha annet arbeid ved siden av fosterhjemsopdraget, og er dermed frikjøpt på heltid for å være tilgjengelig for barnevernet til enhver tid.

#### Boks 13.2

*Et fosterhjem er et hjem der de viser at vi kan bli boende uansett og at det ikke er penger som er grunnen for at vi er der.*

(Barnevernsproff i Forandringsfabrikken)

I PwC sin kartlegging fremkommer det at 49 prosent av alle kommunale fosterhjem hadde helt eller delvis frikjøp fra annet arbeid.<sup>14</sup> I tillegg hadde omtrent 17 prosent forsterkning, uten at det innebar frikjøp fra annet ordinært arbeid. At frikjøp blir benyttet i stor utstrekning blir også bekreftet av refusjonene fra staten til kommunen. Hele 93 prosent av refusjonene fra staten i 2014 gjaldt kontantoverføringer til fosterforeldrene, det vil si godtgjøring eller utgiftsdekning. Godtgjøring utgjorde den største andelen. Kun syv prosent av refusjonsmidlene gikk til støttetjenester som veiledning, miljøarbeider inn i hjemmet, avlastning eller lignende.

I Deloitte sin undersøkelse, der de evaluerer fosterhjem med forsterkning, gir de fleste av informantene tilbakemelding om at frikjøp er nødvendig i en del fosterhjem.<sup>15</sup> Begrunnelsen for dette er at det er mye møtevirksomhet rundt barnet, spesielt i begynnelsen av et fosterhjemsopphold, og at det er forventet tett oppfølging av skole og fritid. Blant fosterbarn er det ulike oppfatninger av viktigheten av at fosterforeldrene er hjemme på dagtid.<sup>16</sup> Mange av fosterbarna hadde ikke en oppfatning av at fosterforeldrene var hjemme for å hjelpe og støtte dem. Mange av barna og noen få ungdommer svarte imidlertid at det ga en trygg-

<sup>11</sup> Rundskriv Q-06/2007: *Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*

<sup>12</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>13</sup> Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*

<sup>14</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>15</sup> Deloitte (2014): *Evaluering av fosterhjem med forsterkningstiltak – bruk, kvalitet og kostnad*

<sup>16</sup> Ibid.

het at det var noen der når de kom hjem. Samtidig kan det at fosterforeldrene er hjemme på dagtid mens barna er i barnehage eller på skole, oppleves som unødvendig.

I tillegg til barnets behov for oppfølging knyttet til ulike instanser og aktiviteter, vil mange fosterforeldre oppleve utfordringer når det gjelder tilknytning til barnet. Det kan ta tid for barnet og familien å tilpasse seg til den nye situasjonen, og barnet kan ha særskilt behov for ro og stabilitet den første tiden. For bedre å kunne følge opp barnet i starten, og for å skape ro og gi tid til tilpassning, er mange fosterforeldre frikjøpt helt eller delvis det første året. Omtrent 74 prosent av kommunene praktiserer alltid eller i stor grad forhøyet godtgjøring det første året.<sup>17</sup> Dette er spesielt utbredt i de største kommunene. I Oslo oppga alle bydelene i undersøkelsen at de praktiserer forhøyet godtgjøring første året.

Det å være hjemmeværende vil i seg selv ikke øke kvaliteten på fosterhjemmet. For mange fosterforeldre er det også et ønske om å kunne fortsette i ordinært arbeid. Dersom fosterforeldrene er lenge borte fra sitt ordinære arbeid, kan det være vanskelig å komme tilbake i arbeidslivet. Fosterforeldre som er gift eller samboer har rett til permisjon fra sitt arbeid i inntil to år, når barnet er under 15 år. En fosterforelder som er alene om omsorgen for fosterbarnet har rett til inntil tre års permisjon.<sup>18</sup> Utover dette har ikke fosterforeldre rett til permisjon fra sin arbeidsgiver. For mye bruk av frikjøp som støttetiltak kan derfor gjøre det vanskelig for mange å bli fosterforeldre.

Utbredt bruk av forhøyet godtgjøring og frikjøp kan også påvirke rekrutteringen av fosterhjem ved at man tiltrekker seg personer som ikke primært ser på det å være fosterhjem som et samfunnsoppdrag, men som et alternativ til ordinært arbeid. Dette kan blant annet være uheldig med tanke på at fosterforeldrene også skal være gode rollemodeller for barna. At fosterforeldre trer ut av arbeidslivet uten at omsorgsbehovet til barnet tilsier det, er ikke lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv, eller nødvendigvis det beste for barnet.

For at praktiseringen av frikjøp i størst mulig grad skal baseres på barnas behov, bør fagdirektoratet utvikle anbefalinger om hva slike vurderinger bør inneholde, og hvilke kriterier som bør ligge til grunn for eventuelt frikjøp.

PwC har vurdert en modell med standardnivåer for frikjøp og godtgjøring.<sup>19</sup> Anbefalte standardnivåer, sammen med retningslinjer for når frikjøp kan benyttes, kan være hensiktsmessig for å bidra til lik praksis. Samtidig bør slike anbefalinger kunne fravikes der det er faglig begrunnelse for dette. Bindende standarder for godtgjøring vil lett kunne begrense den nødvendige handlefrihet den enkelte kommune bør ha. Siden det er kommunens ansvar å vurdere om barnets behov tilsier frikjøp, bør eventuelle satser for frikjøp utarbeides av kommunene, i samarbeid med KS.

En praksis i fosterhjemsomsorgen med økt bruk av tilrettelegging og oppfølging som forsterkningstiltak framfor forhøyet godtgjøring og frikjøp, forutsetter en vridning av ressurser. Midler som i dag brukes på forhøyet godtgjøring må i større grad brukes på veiledning, oppfølging og tilrettelegging. Endringene vil også kreve en satsing på kompetanse i det kommunale barnevernet. Overgangen fra stor grad av økonomisk kompensasjon til økt oppfølging vil måtte skje over tid etter hvert som kommunene får økt kompetanse og ressurser.

### 13.4 Avvikling av refusjonsordningen

I dag dekker staten ved Bufetat den delen av kommunens oppholdsutgifter til fosterhjem som overstiger det beløp staten har fastsatt i det årlige rundskrivet om betalingssettene. Ordinære fosterhjem utløser i utgangspunktet ikke statlig betalingsansvar. Forsterkning i fosterhjemmet kan imidlertid utløse statlig betalingsansvar. For å få refundert utgiftene til forsterkningstiltak forutsettes det at tiltaket er avtalt med statlig myndighet eller er vedtatt av Fylkesnemnda. Kommunens egenandel er den samme, uavhengig av om barnet bor i et ordinært fosterhjem med forsterkning, et hjem knyttet til private aktører eller et beredskapshjem eller familiehjem (statlig fosterhjem).

Bakgrunnen for refusjonsordningen er at tiltakene i barnevernet skal være kostnadsnøytrale, det vil si at kostnaden ved tiltaket ikke skal være avgjørende for valg av tiltak. To forvaltningsnivåer kan imidlertid føre til noen utilsiktede tilpasninger. Blant annet har kommunen ingen insentiver til å velge kostnadseffektive tiltak, dersom de har oversteget nivået på egenandelen. Med dagens ordning kan kommunen også ha insentiver til å velge tiltak som gir grunnlag for refusjon. Refusjonsordningen kan også påvirke valget mellom

<sup>17</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>18</sup> Arbeidsmiljøloven § 12-5 andre ledd og § 12-5 tredje ledd siste punktum

<sup>19</sup> PwC (2015): *KS - utredning av rammeverk for fosterhjem*

institusjon og fosterhjem. Dagens refusjonsordning gir derfor nødvendigvis ikke gode insentiver for kommunen til å velge riktig tiltak.

### Boks 13.3

*Et fosterhjem er et sted der vi kan være trygge på at de ønsker vårt beste, selv når vi synes de maser.*

(Barnevernsproff i Forandringsfabrikken)

Statlig refusjon av kommunenes utgifter til forsterkningstiltak har økt betydelig de siste årene. I perioden 2011 til 2014 økte refusjonsutgiftene med 34 prosent, og var på 375 millioner i 2014. Omtrent 36 prosent av de kommunale fosterhjemmene har forsterkningstiltak som fører til utgifter over egenandelsatsen til kommunen.<sup>20</sup> Ytterligere drøye 30 prosent av de kommunale hjemmene hadde godtgjøring utover kommunens grunnsats for godtgjøring, uten at kostnadene oversteg egenandelsatsen.<sup>21</sup>

Informanter i PwC sin kartlegging mener at dialogen mellom kommunen og Bufetat knyttet til refusjonsordningen til en viss grad kan bidra til kvalitetssikring.<sup>22</sup> I hovedsak er imidlertid tilbakemeldingene at refusjonsordningen er arbeidskrevende og byråkratisk, og i noen tilfeller er det usikkerhet knyttet til hva man får refundert. Det er også ulik praksis mellom Bufetats regioner. Dette har ført til uforutsigbarhet for kommunen. Det har derfor kommet tilbakemeldinger fra flere hold om at refusjonsordningen bør avvikles, og at midlene som i dag brukes på ordningen bør overføres til kommunene.

En avvikling av refusjonsordningen vil gi kommunene et større økonomisk ansvar for forsterkningstiltakene de iverksetter. Det vil da i større grad bli samme forvaltningsnivå som har ansvar for tiltakene som for finansieringen. På denne måten blir kommunen mer økonomisk ansvarlig i valg av fosterhjemstiltak. Dette gir kommunen større insentiver til å velge kostnadseffektive tiltak tilpasset barnets behov. Det kan også motivere til å investere i økt kompetanse og ressurser i

kommunen. Større ansvar for finansieringen kan også føre til økt bevissthet knyttet til kjøp av tjenester fra private aktører. Tilsvarende må private aktører i større grad tilpasse sine tjenester og prisnivå til kvaliteten og behovet til kommunen.

Som beskrevet ovenfor er det et ønske om at forsterkning i større grad skal ivaretas gjennom økt oppfølging og tilrettelegging. Avvikling av refusjonsordningen vil gi kommunen større insentiver til å velge andre tiltak framfor økonomisk forsterkning til fosterforeldre. Avvikling av ordningen kan derfor støtte målet om at forsterkning i større grad skal skje gjennom økt oppfølging og veiledning.

Vista Analyse viser i sin rapport *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune* at bruken av institusjon ble redusert samtidig som de kommunale egenandelene for institusjon økte.<sup>23</sup> Dette tyder på at etterspørselen av institusjonsplasser er sensitiv til pris. Dette innebærer at avveiningen mellom institusjon og fosterhjem påvirkes av prisen på tiltakene. Avvikling av refusjonsordningen vil øke kommunens kostnader til forsterkningstiltak og kan, tilsvarende som ved økt egenandel for institusjonsplass, i noen tilfeller påvirke avveiningen mellom institusjon og fosterhjem.

Ved en eventuell avvikling av refusjonsordningen legger departementet opp til en overgangsordning slik at eksisterende avtaler om forsterkning kan videreføres. Departementet legger videre opp til at midlene fra refusjonsordningen fortsatt skal brukes til tiltak som vil støtte fosterfamiliene i omsorgsoppgaven. Dette kan for eksempel være økt oppfølging og veiledning, avlastning, eller kompetansetiltak i kommunen.

Regjeringen har igangsatt et forsøk der tre kommuner, Alta, Nøtterøy og Røyken, overtar det helhetlige faglige og økonomiske ansvaret på fosterhjemsområdet, med unntak av beredskaps hjem. Bakgrunnen er et ønske om å gi mer ansvar og handlingsrom til kommunene. Forsøkskommunene overtar ansvaret for rekruttering, nødvendig opplæring og generell veiledning av fosterhjem fra 1. april 2016. Forsøkskommunene overtar også det økonomiske ansvaret for fosterhjemmene. Dette innebærer at refusjonsordningen knyttet til utgifter til forsterkningstiltak oppheves for disse kommunene. Målet med forsøket er å innhente erfaringer og kunnskap som kan bidra

<sup>20</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>21</sup> I de fleste kommuner er denne lik KS sin veiledende sats.

<sup>22</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>23</sup> Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse rapport 2015/51

til gode endringsprosesser ved overføring av mer ansvar og oppgaver til alle landets kommuner.

### 13.5 Tydeliggjøring av målgruppe for beredskapshjem og familiehjem

Beredskapshjem skal i utgangspunktet ta imot barn i akuttsituasjoner.<sup>24</sup> Familiehjem skal være et tilbud til barn og ungdom med behov for særlig oppfølging, for eksempel knyttet til sammensatte problemer og atferdsvansker. Målgruppen for disse hjemmene tilsier at de må ha høy kompetanse for å kunne ta imot barna. Fosterforelderen må være tilgjengelige til enhver tid og kan ikke ha annet arbeid ved siden av oppdraget. Disse fosterhjemmene har derfor andre vilkår enn ordinære fosterhjem.

Mangel på fosterhjem har imidlertid ført til at beredskaps- og familiehjemmene også er blitt brukt til andre barn enn målgruppene de er beregnet for. Barn som kunne flyttet til ordinære fosterhjem har blitt boende lenge i beredskapshjem. I noen tilfeller har også barn uten store oppfølgingsbehov flyttet til familiehjem, på grunn av mangel på ordinære fosterhjem. Dette har ført til at noen fosterhjem har hatt vesentlig bedre betingelser enn andre, uten at dette kan tilskrives barnas behov.

#### Boks 13.4

*Fosterforeldre må være veldig glad i barn og kunne vise masse kjærlighet, da tør vi å være ærlige.*

(Barnevernsproff i Forandringsfabrikken)

Dersom barn får fosterhjem med høyere kompetanse enn barnets reelle behov tilsier, kan dette føre til unødvendig store kostnader for kommunen. Det kan også føre til at godt kvalifiserte fosterhjem ikke er tilgjengelig for barn med større oppfølgingsbehov, og som ville hatt bedre nytte av kompetansen i fosterhjemmet. At disse hjemmene blir brukt til barn med mindre utfordringer, kan forsterke mangelen på spesielt kvalifiserte fosterhjem for barn med ekstra utfordringer. Dersom barnet ikke får den oppfølgingen det trenger tid-

lig, kan det føre til problemer også senere i livet. Det kan også føre til uønskede flyttinger fordi fosterforeldrene ikke klarer omsorgsoppgaven. Konsekvensen av at statlige fosterhjem benyttes for barn uten reelt behov for slik tett oppfølging, er at Bufetat ofte må kjøpe fosterhjem tilknyttet private aktører, noe som blir dyrere for både stat og kommune.

Mange barn med store behov bor i forsterkede ordinære fosterhjem. Disse fosterhjemmene har ikke de samme betingelsene som statlige familiehjem. Ulike rammebetingelser, uten at det gjenspeiles i omsorgsoppgavens omfang, har ført til misnøye blant fosterforeldrene. Ulike rammebetingelser skyldes i hovedsak at etterspørselen etter fosterhjem er større enn tilbudet. At familiehjem og fosterhjem tilknyttet private aktører ikke har blitt brukt slik de er tenkt, har også vesentlig betydning. Det er derfor behov for en tydeligere presisering av målgruppene til beredskaps- og familiehjemmene.

I de tilfeller barna bor i beredskaps- eller familiehjem utfører staten en del av oppfølgingen, som i utgangspunktet ligger til kommunen. Dette kan være medvirkende til at barn bor lenge i beredskapshjem, som er ment å være kortsiktig, og til at barn bor i familiehjem uten at oppfølgingsbehovet tilsier det. Tilsvarende tilbyr som regel private aktører en pakke av tjenester knyttet til fosterhjemsoppdraget. Dette omfatter tjenester som blant annet oppfølging og veiledning. I mange tilfeller kan det lønne seg for kommunen å velge et statlig fosterhjem eller et fosterhjem knyttet til private aktører, selv om behovet til barnet ikke krever den type oppfølging, og at det er et dyrere tiltak enn et kommunalt forsterket fosterhjem. Selv om Bufetat eller den private aktøren utfører oppfølgingen, har barnevernstjenesten ansvaret for den helhetlige oppfølgingen av barnet.

Fosterhjem som skal ta imot barn i akuttsituasjoner er en spesialisert tjeneste som det er vanskelig for mindre kommuner å tilby til enhver tid. Slike tjenester bør derfor ha et større opptaksområde. Hjem som har avtaler om å ta imot barn etter akuttparagrafene i barnevernloven bør derfor fortsatt ha statlige kontrakter. I dag blir mange barn boende i beredskapshjem lenge. Det kan derfor være nødvendig å ytterligere tydeliggjøre beredskapshjemmene som et akutttilbud.

Det vil fortsatt være et behov for fosterhjem til barn og ungdom som har behov for særskilt oppfølging, men som har større nytte av fosterhjem enn institusjon. Det er imidlertid nødvendig å tydeliggjøre familiehjemmene som et spesialisert tilbud til en klart definert målgruppe med stor

<sup>24</sup> Bufdir (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*

problembelastning. Det bør konkret vurderes om disse hjemmene kan være tettere knyttet opp til institusjoner enn i dag, for eksempel ved at de får veiledning gjennom institusjonen.

Med en tydeliggjøring av familiehjemmene som et spesialisert tiltak for barn og ungdom med problematikk som trenger særlig oppfølging, vil det sannsynligvis være behov for noen færre familiehjem enn i dag. Samtidig er det behov for å bedre akuttkapasiteten mange steder. Dette innebærer at det er behov for flere beredskapshjem. Noen av hjemmene som har kontrakt som familiehjem i dag, og som har kompetanse og ønske om å bli beredskapshjem, vil derfor kunne endre status til beredskapshjem.

### 13.6 Rettigheter etter folketrygden

I de fleste fosterhjem står begge fosterforeldrene fritt til å ta annet lønnet arbeid i tillegg til fosterhjemsoppdraget. Både ordinært arbeid og godtgjørelsen fosterforeldrene får, er pensjonsgivende og kan danne grunnlag for rett til og beregning av ytelser fra folketrygden. Dette gjelder blant annet rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, dagpenger og pensjon, som forklares nærmere nedenfor. Departementet har mottatt flere henvendelser fra blant annet interesseorganisasjoner som uttrykker bekymring for at fosterhjemsgodtgjøringen skal påvirke fosterforeldrenes rettigheter knyttet til trygdeytelser.

Fosterforeldre utfører omsorgsoppdraget i sitt eget hjem, og på grunn av graden av selvstendighet i det omsorgsoppdraget de utfører, blir de ansett som frilansere etter folketrygdloven.<sup>25</sup> At fosterforeldre ikke er arbeidstakere innebærer at de ikke er omfattet av de alminnelige regler om rettigheter for arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Folketrygdloven har imidlertid bestemmelser som er utformet med sikte på å ivareta oppdragstakere, som blant annet fosterforeldre.

Fosterforeldrene har rett til *sykepenger* dersom fosterhjemsoppdraget må avsluttes på grunn av sykdom eller skade og fosterhjemsgodtgjøringen faller bort.<sup>26</sup> Dette gjelder i utgangspunktet alle fosterhjem, uavhengig av om det er satt inn forsterkningstiltak. Fosterforeldrene har rett til sykepenger fra 17. dag etter at godtgjøringen faller bort, som andre oppdragstakere.

Når fosterforeldre blir sykemeldt fra sitt ordinære arbeid, vil de som regel kunne fortsette oppdraget som fosterforeldre. Den pensjonsgivende inntekten fra det arbeidsforholdet man er sykemeldt fra, danner sykepengegrunnlaget. Beregning av sykepenger i slike tilfeller skal ikke påvirkes av oppdraget som fosterforeldre. For å motta sykepenger må imidlertid inntektsevnen være nedsatt med minst 20 prosent. Oppdraget som fosterforeldre tas med i vurderingen av inntektsevnen.

*Arbeidsavklaringspenger* skal sikre inntekt for personer mens de får aktiv behandling eller deltar på arbeidsrettede tiltak med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.<sup>27</sup> Arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom. Oppdraget som fosterforeldre tas med i vurderingen av arbeidsevnen. Det kan derfor være enkelte fosterforeldre som ikke oppfyller kravet for å få arbeidsavklaringspenger.

*Uføretrygd* skal sikre inntekt for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom. Full uføretrygd og arbeidsavklaringspenger utgjør 66 prosent av tidligere pensjonsgivende inntekt, inkludert fosterhjemsgodtgjøringen. En person som har mistet hele arbeidsevnen eller inntektsevnen, det vil si som verken kan fortsette sitt oppdrag som fosterforelder eller annet arbeid, vil dermed få 66 prosent av det samlede inntektsbortfallet. Dersom ikke hele arbeidsevnen eller inntektsevnen er falt bort, skal arbeidsavklaringspengene og uføretrygden graderes. I de tilfeller man kan fortsette sitt oppdrag som fosterforeldre, skal arbeidsavklaringspengene og uføretrygden graderes ut fra hvor stor andel av arbeidsevnen eller inntektsevnen som har falt bort. Det må derfor tas hensyn til fosterhjemsgodtgjøringen ved utmåling av arbeidsavklaringspengene og uføretrygden. Bakgrunnen er at trygdeytelsene kun skal erstatte inntekt som faktisk har falt bort. Siden godtgjøringen til fosterforeldre ikke faller bort, må den også trekkes fra når nivået på stønaden regnes ut.

Arbeidsavklaringspengene avkortes forholdsmessig etter antall arbeidete timer. Ved beregningen tas det utgangspunkt i forholdet mellom en arbeidstid på 37,5 timer per uke og det antall timer vedkommende har vært – eller kunne vært – i inntektsgivende arbeid. Normalt gir faktisk arbeidstid/utføring av oppdrag, et riktig bilde av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid. Hos fosterforeldre er det gitt særskilte regler for hvordan godtgjørelsen skal håndteres for at denne gruppen

<sup>25</sup> Folketrygdloven § 1-9

<sup>26</sup> Folketrygdloven § 8-4 og § 8-38. Det er et vilkår at inntektsgrunnlaget minst tilsvarende 50 prosent av grunnbeløpet.

<sup>27</sup> Folketrygdloven § 11-1

ikke kommer urimelig dårlig ut. Godtgjøringen fosterforeldrene mottar omregnes til arbeidstimer, basert på høyeste lønn for barnehageassistenter i kommunen.<sup>28</sup> Arbeider personen mer enn 60 prosent, har han/hun ikke rett på arbeidsavklaringspenger.

For uføretrygdede fastsettes det en uføregrad, som settes ved å sammenligne inntektsevne før og etter uførheten. Dersom personen fortsatt er i stand til å utføre oppdraget som fosterforelder, gis det en gradert uføretrygd. Den graderte uføretrygden tilsvarer den delen av samlet inntektsevne som er falt bort. Uføretrygdede som senere blir fosterforeldre eller får økt godtgjørelse, beholder den opprinnelige uføregraden. Uføretrygden blir imidlertid redusert mot en andel av godtgjørelsen som overstiger fribeløpet (40 prosent av grunnbeløpet hvis hel uførhet). Man får ikke uføretrygd hvis inntekten etter uførhet er mer enn 80 prosent høyere enn inntekten før uførhet.<sup>29</sup> Hvis inntekten endres må fosterforeldrene opplyse NAV om dette.

*Dagpenger* skal gi delvis dekning for arbeidsinntekt som faller bort på grunn av arbeidsløshet.<sup>30</sup> Videre må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 prosent. Det er også et vilkår at man er reell arbeidssøker, det vil si aktiv arbeidssøker og disponibel for et hvert jobbtillbud, hvor som helst i landet.<sup>31</sup> Oppdraget som fosterforeldre kan føre til en gradering av dagpengene som følge av at de ikke anses som fullt tilgjengelig på arbeidsmarkedet. Tilsvarende som for arbeidsavklaringspenger, omregnes godtgjøringen fosterforeldrene mottar til arbeidstimer basert på høyeste avlønning for barnehageassistenter i kommunen. På meldekortet må fosterforeldre oppgi det antall timer fosterhjemsgodtgjøringen utgjør. Hvor mange timer fosterforeldrene må oppgi avhenger av størrelsen på godtgjøringen og barnehageassistentlønningen i vedkommendes kommune.

Det er et alminnelig prinsipp i det norske trygdesystemet at ektefeller behandles som selvstendige rettssubjekter. For at beregningsgrunnlaget for pensjonsoppsparingen og trygdeytelsene skal bli riktig, må den pensjonsgivende godtgjøringen derfor føres på den eller de som faktisk utfører fosterhjemsoppdraget. De fleste fosterhjem er ordinære fosterhjem, hvor begge fosterforeldrene

er i annet arbeid og deler på fosterhjemsoppdraget. I de tilfeller der det er to fosterforeldre, vil det derfor som regel være riktig at den pensjonsgivende godtgjøringen utbetales med en halvdel til hver av fosterforeldrene. Praksis i kommunene i dag er imidlertid ofte at godtgjøringen blir ført på én av fosterforeldrene, uavhengig av om begge fosterforeldrene utfører oppdraget. Det er viktig at utbetaling av fosterhjemsgodtgjøring skjer til den eller de som faktisk utfører oppdraget, slik at beregningsgrunnlaget blir riktig, og begge får oppført pensjonsgivende inntekt for det oppdraget de sammen utfører.

### 13.7 Fosterforeldre og pensjon

Godtgjøringen fosterforeldre mottar er pensjonsgivende inntekt, og dermed grunnlag for pensjonsopptjening i folketrygden. Pensjonsopptjeningen utgjør 18,1 prosent av godtgjørelsen. For øvrig gir folketrygden på nærmere bestemte vilkår pensjonsopptjening til personer, også fosterforeldre, som har omsorg for barn under seks år. Disse kan få godskrevet pensjonsopptjening med 18,1 prosent av et beløp tilsvarende 4,5 ganger grunnbeløpet for omsorgsarbeidet. I og med at fosterforeldre er oppdragstakere, og ikke arbeidstakere, er de ikke medlemmer i kommunenes tjenstepensjonsordning. En eventuell tjenstepensjon må eventuelt inngå i avtalen mellom fosterforeldrene og oppdragsgiveren.

De fleste fosterforeldre i dag har eller kan ha annet lønnet arbeid, og kan derfor opparbeide seg pensjonsrettigheter i folketrygden og tjenstepensjon hos arbeidsgiver. Noen fosterforeldre blir imidlertid frikjøpt fra annet arbeid i kortere eller lengre perioder, uten at eventuell reduksjon av tjenstepensjon nødvendigvis blir kompensert. Det er barnevernstjenesten som vurderer hvilke oppfølgingsbehov barnet og fosterfamilien har. Det er derfor også lagt til kommunen å vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes. Dersom frikjøp vurderes som det beste tiltaket, kan kommunen i denne forbindelse også vurdere om pensjonsspareordning er hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Kommunene tilbyr i dag i liten grad pensjonsordninger til fosterforeldre. I noen kommuner forekommer det at pensjonsordninger fra tidligere arbeidsgivere videreføres i den perioden fosterforeldrene er frikjøpt, noen kompenserer enkelte fosterforeldre økonomisk slik at de selv kan inngå en pensjonsspareordning, og noen få har inngått pensjonsavtaler med fosterfamiliene.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Timetallet som ytelsen skal avkortes mot beregnes ved å dividere fosterhjemsgodtgjøringen med høyeste timelønn for barnehageassistenter i kommunen.

<sup>29</sup> Folketrygdloven § 12-14

<sup>30</sup> Folketrygdloven § 4-3

<sup>31</sup> Folketrygdloven § 4-5

De siste årene har omfanget av frikjøp som forsterkningstiltak, og særlig frikjøp første året barnet bor hos fosterforeldrene, økt. Fosterforeldre som må redusere arbeidsinnsatsen i sitt ordinære arbeid over lengre tid for å håndtere oppgaven, vil kunne tape tjenestepensjonsopptjening. Dette har ført til diskusjon om fosterforeldres pensjonsrettigheter. I 2010 ble det etablert en egen pensjonsordning for statlige beredskaps- og familiehjem. Statlige familie- og beredskapshjem skal kunne ta imot barn i akutsituasjoner eller barn som har behov for særlig oppfølging, og de inngår kontrakt med Bufetat. Det er en forutsetning i kontrakten at fosterforelderen er tilgjengelig til enhver tid, også når det ikke bor barn i fosterhjemmet. De kan derfor som hovedregel ikke ha annet inntektsgivende arbeid, og annet arbeid må avtales særskilt med oppdragsgiver. Rett til pensjon faller bort dersom de har annet arbeid som tilsvarer 20 prosent eller mer av en heltidsstilling.<sup>33</sup> Kravene som stilles til statlige familie- og beredskapshjem skiller således disse hjemmene fra ordinære fosterhjem, der blant annet eventuelt frikjøp fra ordinært arbeid i utgangspunktet skal være midlertidig, fosterforeldrene kan si ja eller nei til et fosterbarn og de må ikke være tilgjengelige for oppdraget til enhver tid. Det er derfor et annet behov for individuell vurdering og tilpasning av frikjøp og pensjon i de ordinære fosterhjemmene enn i fosterhjemmene med statlig kontrakt.

Argumentet for å etablere en nasjonal pensjonsordning er at kommunal valgfrihet til å avtale pensjon kan føre til ulik praksis mellom kommuner. Videre vil det å bedre rammebetingelsene til fosterforeldrene generelt kunne bidra til å rekruttere flere fosterforeldre. Hvor stor virkning en pensjonsordning vil ha på rekrutteringen, er det ikke mulig å si noe sikkert om, selv om man kan gå ut fra at et tilleggsgode som pensjon vil kunne fungere positivt.

Arbeidssituasjonen til fosterforeldrene vil variere. Noen er i fullt arbeid og har allerede en tjenestepensjonsordning, andre er i deltidstilling med pensjonsordning, og noen har valgt å ikke ta annet pensjonsgivende arbeid. Konsekvensene av å miste ett år eller flere års opptjening vil også avhenge av hvor lang opptjeningstid man vil ha gjennom hele arbeidslivet. Videre vil godtgjørelsen fosterhjemsforeldre får være pensjonsgivende, selv uten reduksjon i annet arbeid. Dette er

faktorer som gjør at en eventuell tjenestepensjonsordning bør vurderes individuelt, med bakgrunn i konkret kjennskap til den enkelte fosterfamilie og barnets behov for at fosterforeldrene er frikjøpt. Dette taler for at det fortsatt bør være opp til kommunen og fosterforeldrene å eventuelt avtale en pensjonsordning.

Godtgjøring og andre rammevilkår for fosterforeldre i ordinære fosterhjem fastsettes etter individuell avtale mellom fosterforeldrene og kommunen. I stortingsmeldingen foreslås det ikke å endre på dette. Pensjon vil ikke være aktuelt for alle fosterforeldre, og det vurderes som lite hensiktsmessig å fastsette en nasjonal ordning på et område som i stor grad vil kreve individuell vurdering og tilpasning. Det er derfor naturlig at spørsmålet om pensjon også løses gjennom avtale mellom partene.

Ved fortsatt å la det være opp til avtalepartene lokalt å avgjøre spørsmålet om pensjon, beholdes den kommunale handlefriheten, og en eventuell pensjonsordning kan tilpasses behovene til den enkelte fosterfamilie. Samtidig vil prinsippet om at den som er ansvarlig for tiltakene også bør ha finansieringsansvaret for tiltaket videreføres.

### 13.8 Oppsummering og tiltak

De faglige og økonomiske rammebetingelsene må ses i sammenheng. For å møte barns behov bedre, bør forsterkning i større grad skje gjennom økt oppfølging, veiledning og praktisk tilrettelegging, heller enn økt økonomisk godtgjøring og frikjøp. En slik vridning vil være avhengig av at refusjonsordningen avvikles. Det er behov for omforent praksis i kommunene for bruk av økonomiske rammebetingelser. Det er også behov for en gjennomgang og opprydding av målgruppen til de ulike fosterhjemmene. Dette vil kunne dempe uforutsigbarhet og misnøye blant fosterforeldre.

Målet med rammebetingelser for fosterhjem er:

- å gi fosterforeldrene forutsigbare rammevilkår og støtte slik at de kan gi barnet en stabil oppvekst.

For å nå dette vil regjeringen:

- at kommunene tilbyr forsterkning til fosterhjemmene i større grad gjennom styrket veiledning, oppfølging og annen tilrettelegging, framfor ekstra økonomisk kompensasjon til fosterhjemmet

<sup>32</sup> PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*

<sup>33</sup> Lov om pensjon for oppdragstaker i barnevernet § 3

- at fagdirektoratet utarbeider faglige retningslinjer for vurdering av forsterkningstiltak ut fra barnets behov og omsorgsoppgavens omfang, blant annet når frikjøp kan være aktuelt
- at kommunene, i samarbeid med KS, utarbeider veiledende satser for godtgjøring, utgiftsdekning og eventuelt rammeverk for frikjøp av fosterforeldre fra ordinært arbeid
- at refusjonsordningen avvikles, og midlene overføres til kommunen
- at det foretas en gjennomgang av bruken av de statlige beredskapshjemmene og at tiltaket tydeliggjøres som et akutttilbud
- at det foretas en gjennomgang av bruken av de statlige familiehjemmene og at tilbudet tydeliggjøres som et tiltak til barn og unge med stor problembelastning
- at eventuell pensjonsordning fortsatt må avtales mellom kommunen og fosterforeldrene.



## 14 Overgangen til voksenlivet

*Målet med tiltak etter fylte 18 år er at ungdommen gradvis skal settes i stand til å gå over i en selvstendig voksentilværelse. Barn i barnevernet må ofte gjennomføre overgangen til voksenlivet tidlig og over kort tid, i stor kontrast til andre unge i dagens Norge. Selv om regelverket er tydelig på at barnevernet skal følge opp unge som ønsker det, også etter fylte 18 år, er det mange som ikke får den hjelp og støtte de har behov for. Dette betyr at de mest sårbare unge har dårligere rammer enn andre unge for å bli selvstendige voksne. Dette er et paradoks når vi samtidig vet at det ofte tar lengre tid å oppnå gode overganger til voksenlivet for unge med barnevernserfaring enn for andre ungdommer. Det er stor variasjon i hvordan barnevernstjenesten følger opp unge. Det er derfor et behov for faglige anbefalinger og gode eksempler på oppfølgingsarbeid for denne målgruppen. Det er også behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som virker og kan brukes for å hjelpe unge til å bli selvstendige voksne.*

### 14.1 Fosterbarn kan få hjelp til fylte 23 år

Barnevernloven gjelder opp til fylte 23 år, dersom den unge fortsatt ønsker støtte etter fylte 18 år. Tiltak kan opprettholdes eller erstattes av andre tiltak, frem til den unge fyller 23 år.<sup>1</sup>

Dersom barnevernstjenesten har overtatt omsorgen for ungdommen, skal barnevernstjenesten i samarbeid med ungdommen, vurdere om tiltaket skal opprettholdes eller om ungdommen skal motta andre hjelpetiltak etter fylte 18 år. Dette må gjøres i god tid før ungdommen fyller 18 år. Dersom ungdommen samtykker, skal det utarbeides en plan for fremtidige tiltak. Når ungdommen bor i fosterhjem, skal fosterforeldrene involveres i planleggingen så tidlig som mulig. For barn som bor i fosterhjem som frivillige hjelpetiltak, skal barnevernstjenesten utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Oppfølgingen av tiltak og planleggingen av hva som skal skje etter fylte 18 år

skal således fremkomme av tiltaksplanen. Tiltaksplanen skal evalueres regelmessig.<sup>2</sup>

Opphør av tiltak ved fylte 18 år, samt avslag på søknad om tiltak etter fylte 18 år, må begrunnes ut fra hensynet til barnets beste. Barnevernstjenesten må alltid gjøre en grundig vurdering av om en ungdom skal ha videre oppfølging og hva dette eventuelt skal bestå av. Opphør av tiltak eller avslag på søknad om tiltak etter 18 år, skal regnes som et enkeltvedtak og kan påklages.

I løpet av 2014 fikk 2 814 unge over 18 år barnevernstiltak. De mest brukte tiltakene var økonomisk hjelp, fortsatt fosterhjemsopphold og hjelp til bolig. Antall unge som får tiltak reduseres for hvert år etter fylte 18 år, og det er få over 21 år som får tiltak. 781 21-åringer og 353 22-åringer fikk tiltak i løpet av 2014.<sup>3</sup>

En utfordring er at mange ungdommer ikke får den oppfølgingen de har behov for. En god oppfølging må tilrettelegges for en gradvis selvstendigjøring. Arbeidet bør planlegges tidlig og være godt organisert med klare ansvarslinjer, hvor ungdommen har gode rammer for medvirkning. Det er store variasjoner i oppfølgingsarbeidet, blant annet sett i forhold til barnevernstjenestens størrelse og organisering.<sup>4</sup>

### 14.2 Omsorg må ses i et livsløpsperspektiv

Barnevernet må se tiltak for barn i et livsløpsperspektiv. Når barnevernstjenesten overtar omsorgen for et barn, er det viktig også å legge til rette for at barnet får en god overgang til voksenlivet. Etter omsorgsovertakelsen er det barneverns-

<sup>1</sup> Barnevernloven § 1-3

<sup>2</sup> Barnevernloven § 4-5

<sup>3</sup> SSB (2015): *Barnevern, 2014*

<sup>4</sup> Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristoffersen, L.B. og Hviden, B. (2014): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*, NOVA-rapport nr. 9/14; Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*, NOVA; Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningkunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08; Rasmussen, I. m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse rapport 2010/07

tjenesten som har det løpende og helhetlige ansvaret for oppfølging av barnet. Det er i dette perspektivet vi må se behovet for god kartlegging og oppfølging av fosterbarn, samt rammebetingelser og opplæring av fosterhjemmene. Kommunen må finne gode interne samordningsprosesser og legge til grunn en helhetlig tenkning om familie, nettverk, bolig og skole for å finne frem til gode løsninger.

Det er lite spesialisert kunnskap om oppfølging av unge over 18 år i barnevernet. Det er store ulikheter mellom kommunene med hensyn til kompetanse, rutiner og tilbud om slik oppfølging. Det pekes blant annet på at planlegging av tiltak begynner for sent, og at kunnskap og informasjon om tiltak som kan nyttes er mangelfull. Det etterspørres tydeligere retningslinjer for planlegging av overgangen til voksenlivet, blant annet tidspunktet for når arbeidet bør starte, samt hvem som har ansvar for de ulike oppgavene.<sup>5</sup> Det er i tillegg behov for mer systematisk kartlegging av den enkelte unges behov. Mangelfull oppfølging av unge over 18 år er bekymringsfullt, når vi vet at de som mottar tiltak også etter fylte 18 år klarer seg bedre senere i livet.<sup>6</sup>

### 14.3 Gode rutiner for å følge opp unge

Barnevernstjenesten skal i samarbeid med ungdommen vurdere behovet for videre oppfølging i god tid før han eller hun fyller 18 år. I praksis varierer dette, der noen barnevernstjenester først vurderer behovet nært opp til 18-årsdagen. Oppfølgingen kan også være personavhengig, og den er sårbar ved skifte av saksbehandler.

Det er viktig at barnevernet driver et godt motivasjonsarbeid overfor de ungdommene som har behov for videre oppfølging, slik at de tar imot hjelp og støtte i overgangen til voksenlivet. Barnevernstjenesten bør ta kontakt med ungdom som mottar tiltak når de fyller 19 år, for en evaluering av tiltaket. Det må tas utgangspunkt i den planen

som er utarbeidet, og det må vurderes om de tiltakene som er iverksatt, er hensiktsmessige for å oppnå de målsettingene som er satt.

I kommunenes rapportering om tiltak etter fylte 18 år, sier kommunene at hovedgrunnen til at tiltak ikke videreføres er at ungdom selv ikke ønsker det. Vi vet for lite om årsakene til dette. Muligens kan dette skyldes at den unge er lei av å være i barnevernet, og ikke lenger ønsker tiltak fra barnevernstjenesten. Det kan også skyldes at barnevernstjenesten, fosterforeldrene og den unge er uenige om hvilke tiltak som trengs, og at barnevernet da avslutter videre oppfølging når ungdommen takker nei til et tilbud.

Dersom ungdommen selv ikke ønsker noe tiltak fra barnevernstjenesten etter fylte 18 år, skal ungdommen gjøres oppmerksom på at han eller hun kan ombestemme seg på et senere tidspunkt. Barnevernstjenesten bør forsøke å få til en avtale om at det skal opprettholdes kontakt også med dem som ikke ønsker videre tiltak. Dette for å kunne følge med på hvordan den unge klarer seg, og høre om han eller hun likevel kan ha behov for støtte. Det er viktig at kommunene har gode rutiner for dette. Ungdom som har takket nei til tiltak bør kontaktes ett år etter at alle tiltak er avsluttet, for å høre om de nå likevel ønsker å motta tiltak.<sup>7</sup>

Regjeringen er opptatt av at kvaliteten på hjelpetiltakene i barnevernet skal være gode. Barn og unge som trenger det skal få *virksom* hjelp. For å bistå kommunene i arbeidet med unge voksne i barnevernet, kan en løsning være å utvikle faglige anbefalinger og gode eksempler på tiltak som er egnet til å hjelpe ungdom med å oppnå et godt voksenliv. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har fått i oppdrag å utvikle en nasjonal plan for et langsiktig fagutviklingsprogram for hjelpetiltak. Programmet skal også omfatte tiltak for unge etter fylte 18 år og opp til 23 år. Det er blant annet behov for å se nærmere på hvordan ungdommens behov utredes, dokumenteres og formidles i forbindelse med vurderingen av om videre oppfølging skal iverksettes.<sup>8</sup> NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra Bufdir påbegynt et tre-årig forskningsoppdrag som rettes spesifikt mot hvordan oppfølgingen av unge over 18 år fungerer i dag, og om dagens praksis er egnet til å hjelpe de unge med å oppnå et godt voksenliv.

<sup>5</sup> Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08

<sup>6</sup> Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristoffersen, L.B. og Hviden, B. (2014): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*, NOVA-rapport nr. 9/14; Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*, NOVA; Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08; Rasmussen, I. m.fl. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse rapport 2010/07

<sup>7</sup> Q-13/2011: *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*

<sup>8</sup> Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08

## 14.4 Helhetlig oppfølging

Barnevernet skal bistå ungdom som ønsker det etter fylte 18 år, også når ungdom har behov for tiltak fra flere deler av hjelpeapparatet, og koordinere eventuelle tiltak. Vi vet at mange barn i fosterhjem og i institusjon sliter med psykiske vansker. Bufdir er, i samarbeid med Helsedirektoratet, i gang med en rekke tiltak for å styrke samarbeidet mellom barneverns- og helsesektoren. I oktober 2015 ferdigstilte de to direktoratene blant annet rundskrivet *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helseverntjenester til barnets beste*.<sup>9</sup>

Det å mestre skole og utdanning er den enkeltfaktoren som ser ut til å ha størst betydning for å lykkes i voksenlivet. Barn med barnevernserfaring har det ofte vanskeligere på skolen enn andre barn. Hyppige flyttinger og skolebytter kan påføre det enkelte barn store faglige og sosiale kostnader i form av kunnskapshull og et svakt sosialt nettverk. Barn i barnevernet opplever oftere enn andre barn et fravær av ambisjoner på deres vegne når det gjelder skole og utdanning, og mangler oftere enn andre noen som motiverer til og følger opp skolearbeid.<sup>10</sup>

Skole og opplæring for barn i barnevernet er derfor et viktig innsatsområde for regjeringen. Satsingen på skole har to viktige formål: å endre holdninger og praksis både i barneverns- og skolesektoren, og å styrke samarbeidet mellom sektorene.

Det er behov for en nærmere avklaring av ansvarsforhold mellom barnevernstjenesten og arbeids og velferdsforvaltningen (NAV). Forskning viser at barnevernet og NAV har ulike måter å tenke og handle på, som kan få stor betydning for hva slags støtte og oppfølging ungdommene får.<sup>11</sup> Felles retningslinjer vil kunne bidra til bedre koordinering og samordning av tiltak for ungdom som har behov for dette fra begge tjenestene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Arbeids-, og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide slike retningslinjer.

## 14.5 Fosterforeldrenes rolle i overgangen til voksenlivet

For de fleste unge har familien en sentral rolle i overgangen til voksenlivet, og kan tilby en stabil overgang. På tross av den unges løsrivning og nyorientering, er tilhørighet til en familie viktig og nødvendig.<sup>12</sup> Fosterhjemmene kan derfor spille en betydelig rolle i fosterbarnas overgangsfase fra ung til voksen. Fosterforeldre skal involveres i planleggingen så tidlig som mulig.<sup>13</sup> Dersom den unge lever i et stabilt og godt fosterhjem, bør det først og fremst være barnevernets oppgave å stimulere til, og legge til rette for, at den unge blir boende der til han eller hun er klar til å flytte ut.

For mange fosterforeldre er barnet en naturlig del av fosterfamilien også etter fylte 18 år. Men forskning og tilbakemelding fra feltet viser at det ofte er uklare roller mellom fosterhjem og barnevernstjenesten. Fosterforeldre er oppdragere, praktiske tilretteleggere, omsorgspersoner og støttespillere i overgangsfasen. Barnevernet overlater ofte mye av ansvaret for planleggingen til fosterforeldrene. Dette ansvaret blir ikke nødvendigvis fulgt av midler eller annen støtte. Det anbefales derfor å gi fosterforeldre en tydeligere forankret rolle i ungdommens overgang til en selvstendig tilværelse, med tydeligere ansvarlinjer, bedre informasjon og nok ressurser til å ivareta oppgaven.<sup>14</sup>

Ungdom som flytter for seg selv må ofte ha hjelp til praktiske ting, samt råd og veiledning for å klare seg økonomisk, og vil trenge omsorg og kontakt med voksne som kan følge dem på veien videre i livet. Fosterhjemmet bør gis støtte til å være en trygg base for ungdommen også etter at han eller hun har flyttet ut, slik de fleste andre foreldre er for sine barn. Rollen som fosterforeldre ved overgang til voksenlivet bør derfor være et tema både i opplæringen av fosterforeldre og i fosterhjemsavtalene.

## 14.6 Oppsummering og tiltak

Lov og retningslinjer legger opp til at unge i barnevernet skal ha god oppfølging i overgangen til voksenlivet (opp til fylte 23 år). Forskning og sta-

<sup>9</sup> Bufdir og Helsedirektoratet (2015): *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester for barnets beste*

<sup>10</sup> Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov*. Rapport fra et fireårig forskningsprogram, NOVA - rapport nr. 16113

<sup>11</sup> Prop. 106 L (2012–2013); Oterholm, I. (2015): *Organisasjoners betydning for sosialarbeideres vurderinger*, Avhandling ph.d, Høgskolen i Oslo og Akershus

<sup>12</sup> Storø, J. (2012): *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet*, Universitetsforlaget

<sup>13</sup> Rundskriv Q-13/2011: *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*

<sup>14</sup> Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningskunnskap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08

tistikk viser likevel at mange unge over 18 år i praksis ikke får den hjelpen de har behov for. Dette kan blant annet skyldes at det er lite spesialisert oppfølgingsarbeid i barnevernstjenesten og store ulikheter mellom kommunene på dette feltet. Det er behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som virker og kan brukes. Videre er det behov for faglige anbefalinger og gode eksempler. Dette for å bidra til å kvalitetssikre tiltaksarbeidet og for å skape en mer enhetlig praksis på feltet.

Målet med barnevernets oppfølging av unge over 18 år, er:

- å gi ungdommene støtte i overgangen til en selvstendig voksentilværelse.

*For å nå dette målet vil regjeringen:*

- at Bufdir utvikler faglige anbefalinger om oppfølging av ungdom i overgangen til voksenlivet
- at felles retningslinjer mellom barnevernet og Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) blir implementert i tjenestene.

*Del III*  
*Gjennomføring*



## 15 Implementeringsstrategier

Det er ingen garanti for at forslag som fremmes i en melding til Stortinget blir realisert. Etter fremleggelse av meldingen og Stortingets behandling av denne, bør det derfor utvikles en strategi for implementering og realisering av de tiltak og målsettinger som skal følges opp.

Regjeringens mål er å gi mer ansvar og myndighet til kommunene. Derfor vil ofte de som arbeider i kommunalt barnevern, i tillegg til barna og fosterforeldrene, være sluttbrukerne for de tiltakene som skal realiseres. Mange av tiltakene som foreslås i meldingen gjelder faglig utviklingsarbeid. I tillegg er det noen tiltak der krav til deltakelse innskjerpes, og det er noen utredninger som foreslås gjennomført.

På barnevernsområdet finnes det allerede en rekke aktører som, på ulike måter, kan tenkes å være delaktige i implementering av tiltakene i meldingen. Det gjelder Bufdir som fagdirektorat og Helsetilsynet og fylkesmannsembetene i egenkap av tilsynsmyndighet. Fylkesmennene spiller også en sentral rolle som formidler av råd og veiledning til kommunal barnevernstjeneste. Utdanningsinstitusjoner og kompetansesentre er viktige samarbeidspartnere når det gjelder kompetanseheving og formidling av ny kunnskap. Og forskningsmiljøene er sentrale for produksjon av ny kunnskap.

Når forskning inkluderes her, er det fordi vi ønsker å utvikle et stadig bedre, kunnskapsbasert barnevern. Det må basere seg på ny, kvalitetsmessig god kunnskap. Deretter vil ofte denne nye kunnskapen danne grunnlag for faglige anbefalinger som skal formidles og implementeres lokalt. Det skjer blant annet gjennom kurs, konferanser og videre- og etterutdanningstilbud. Råd og veiledning fra embetene til kommunal barnevernstjeneste vil naturlig nok basere seg på de forannevnte elementene. Og tilsynet med hvordan kommunal barnevernstjeneste etterlever det som til enhver tid er anbefalt god praksis, blir et viktig element i å sikre at blant annet tiltak som gjelder

forbedringer i det faglige arbeidet, virkelig følges opp.

Vi får da følgende elementer som kan være aktuelle i en implementeringsstrategi:

1. forskning
2. faglige anbefalinger
3. kunnskapsformidling og kompetanseheving
4. råd og veiledning
5. tilsyn
6. oppfølging.

### 15.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Meldingen presenterer de samlede forslagene til forbedring av fosterhjemsomsorgen. I meldingens del 2 er det i slutten av hvert kapittel fremmet konkrete forslag til tiltak. De konkrete tiltak som foreslås i meldingen, forutsettes alle gjennomført innenfor de til enhver tid tilgjengelige budsjett-rammer. Enten ved bruk av ordinære ressurser som allerede er avsatt til utviklingsarbeid, ved omprioritering innenfor de eksisterende budsjett-rammene, eller, ved større kostnader som ikke kan finansieres gjennom dette, ved tildeling av ressurser i de årlige budsjettene. Gjennomføring av tiltakene som er foreslått i meldingen vil derfor måtte tilpasses den økonomiske situasjonen og de prioriteringer som samlet sett legges til grunn ved utarbeidelse av fremtidige budsjettforslag.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 4. mars 2016 om Trygghet og omsorg – Fosterhjem til barns beste blir sendt Stortinget.

## Litteratur

- Angel, B.Ø. og Blekesaune, M. (2014): *Flyttinger i barnevernet – risikofaktorer, erfaringer og forklaringer*, Universitetet i Agder
- Ankestyrelsen (2014): *Anbringelsesstatistik 2013*
- Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristoffersen, L.B. og Hvinden, B. (2014): *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie*, NOVA-rapport nr. 9/14
- Backe-Hansen, E., Christiansen, Ø. og Havik, T. (2013): *Utsiktet flytting fra fosterhjem. En litteratursammenstilling*, NOVA-notat nr. 2/13
- Backe-Hansen, E., Havik, T. og Grønningsæter, A.B. (2013): *Fosterhjem for barns behov. Rapport fra et fireårig forskningsprogram*, NOVA-rapport nr. 16/13
- Backe-Hansen, E., Bakketeig, E., Gautun, H. og Grønningsæter, A.B. (2011): *Institusjonsplassering – siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet*, NOVA-rapport 21/11
- Backe-Hansen, E., Egelund, T. og Havik, T. (2010): *Barn og unge i fosterhjem – en kunnskapsstatus*, NOVA
- Bakketeig, E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Forskningsskunnkap om ettervern*, NOVA-rapport nr. 17/08
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2016): *Tildelingsbrev Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2016*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015): *Tildelingsbrev Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2015*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2011): *Rundskriv Q-13/2011. Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Rundskriv Q-28/2010. Retningslinjer for statlige familiehjem og beredskapshjem – om ansvarsfordeling og krav til kompetanse*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010): *Fosterhjemsavtalen*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Q-1157. Oppfølging av foreldre med barn/ungdom plassert i fosterhjem eller på institusjon*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007): *Rundskriv Q-06/2007. Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter – herunder om betalingsordninger i barnevernet*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Q-1102. Rutinehåndbok for kommunenes arbeid med fosterhjem*
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006): *Q-1104. Tiltaksplaner og omsorgsplaner i barneverntjenesten – en veileder*
- Barne- og familiedepartementet (2004): *Rundskriv Q-1072B. Retningslinjer for fosterhjem*
- Barne- og familiedepartementet (2003): *Rundskriv Q-19/2003. Strategidokument – statlig overtakelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern*
- Berntsen, W. (2011): *Undersøkelse blant fosterforeldre 2010*, Synovate Norge
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2016): *Familieråd – gode løsninger for barnet i slekt og nettverk* [http://www.bufdir.no/barnevern/Tiltak\\_i\\_barnevernet/Familierad/](http://www.bufdir.no/barnevern/Tiltak_i_barnevernet/Familierad/)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Samarbeid mellom skole og barnevern: En veileder* <http://www.bufdir.no/Barnevern/Skoleveileder/>
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet (2015): *Samarbeid mellom barneverntjenester og psykiske helsetjenester for barnets beste*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Årsrapport 2014*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Kvalitet og bruk av fosterhjem. En evaluering av forskjellige typer fosterhjem*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Veileder for rekruttering i slekt og nettverk*. [www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/slektog-nettverk](http://www.bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/slektog-nettverk)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Tilknytning mellom fosterbarn og fosterforeldre*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2015): *Tilsyn med barn i fosterhjem. Veileder*



- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Rapport om kartleggingen av fosterforeldres økonomiske rammevilkår*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Skolerapport. Hvordan bedre skoleresultatene og utdannings situasjonen for barn og unge i barnevernet*
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2014): *Fosterhjem i slekt og nettverk – artikkelsamling*
- BUP, Helse Nord-Trøndelag og Bufetat region Midt (2013): *Prosjektplan «Akutten i Nord-Trøndelag». Samordning av akutt og utredningstilbud for barn og unge i Nord-Trøndelag*
- BYMIF (2016): [www.bymif.no](http://www.bymif.no)
- Christiansen, Ø., Havik, T. og Andersen, N. (2010): «Arranging stability for children in long-term out-of-home care», i *Children and youth services review* 2010, 32(7), s. 913-921
- Deloitte (2014): *Evaluering av fosterhjem med fosterknings tiltak – bruk, kvalitet og kostnad*
- Deloitte (2014): *Evaluering af ICS – Integrated Children's System*, Sosialstyrelsen
- Deloitte (2012): *Barnevern i små kommuner – status og utfordringer*, KS FoU
- Dyrhaug, T. og Sky, V. (2015): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2012*, SSB-rapport 2015/16
- Eide, K. og Broch, T. (2010): *Enslige mindreårige flyktninger. Kunnskapsstatus og forskningsmessige utfordringer*, RBUP
- Ekhaugen, T. og Rasmussen, I. (2015): *Barnevernet – et utfordrende samliv mellom stat og kommune*, Vista Analyse rapport 2015/51
- Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter
- Farmer, E. (2009): «Making Kinship care work», i *Adoption & Fostering*, 33, s. 15-27
- FN (2010): *Guidelines for the Alternative Care of Children*, UN General Assembly A/RES/64/142, 23. februar 2010
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen)
- Forandringsfabrikken (2013): *SøskenRåd*
- Forandringsfabrikken (2013): *MinoritetsRåd*
- Forskrift om Barnesakkyndig kommisjon: *Forskrift 24. september 2009 nr. 12010 om Barnesakkyndig kommisjon*
- Forskrift om fosterhjem: *Forskrift 18. desember 2003 nr. 1659 om fosterhjem*
- Forskrift om internkontroll etter barnevernloven: *Forskrift 14. desember 2005 nr. 1584 om internkontroll for kommunens oppgaver etter lov om barneverntjenester*
- Forskrift om medvirkning og tillitsperson: *Forskrift 1. juni 2014 nr. 697 om medvirkning og tillitsperson*
- Gundersen, T., Farstad, G.R. og Solberg, A. (2011): *Ansvarsfordeling til barns beste? Barn og unge med funksjonsnedsettelse i barnevernet*, NOVA-rapport 17/11
- Gustavsson, N. og MacEachron, A. (2010): «Sibling connections and Reasonable Efforts in Public Child Welfare Families in society», i *The Journal of contemporary Social Services* 2010, 91(1), s. 39-44
- Haagkonvensjonen 1996: *Haagkonvensjonen 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*
- Havik, T. (2007): *Slik fosterforeldrene ser det II: Resultat fra en kartleggingsstudie i 2005*, Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet, 1
- Havik, T. og Moldestad, B. (2003): «Etter plasseringen: Samvær og samarbeid», i Backe-Hansen, E. (red.) *Barn utenfor hjemmet. Flytting i barnevernets regi*, s. 110-126
- Havik, T. (1996): «Fosterfamilien», i *Fosterhjemskontakt*, 14(5), Norsk Fosterhjemsforening
- Havnen, K.J.S. og Christiansen, Ø. (2014): *Kunnskapsstatus om familieråd. Erfaringer og effekter*, RKBV Vest/Unirand Research Helse
- Havnen, K.J.S. (2006): «Kva er det egentleg med familieråd?», i Falck, S. (red.) *Hva er det med familieråd? Samlerapport fra prosjektet «Nasjonal satsing for utprøving og evaluering av familieråd i Norge»*, NOVA-rapport 18/06, s. 105-166
- Heckman, J.J. (2012): *The case of investing i disadvantaged young children*, EENEE Policy Brief 1/2012
- Hegar, R.L. og Rosenthal, J.A. (2009): «Kinship care and sibling placement: Child Behavior, family relationships, and school outcomes», i *Children and Youth Services Review* 2009, 31(6), s. 670-679
- Hjort, J.L. (2010): *Barnevern i de nordiske landene*, NOVA notat 2/10
- Hustad, B.C., Soelberg, F. og Strømsvik, C.L. (2015): *Hvilket potensial er det for å rekruttere fosterforeldre?*, Nordlandsforskning, Arbeidsnotat nr. 1010/2015
- Höjer, I., Sebba, J. og Luke, N. (2013): *The impact of fostering on foster carer's children. An international literature review*, University of Oxford

- IMDi (2016): *Bosetting av enslige mindreårige flyktninger* <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/enslige-mindreareige-flyktninger/>
- Innst. 340 S (2014-2015) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om samtykke til ratifikasjon av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn*
- Innst. 329 L (2014-2015) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover*
- Jakobsen, M., Demott, M.A. og Heir, T. (2014): «Prevalence of Psychiatric Disorders Among Unaccompanied Asylum-Seeking Adolescents in Norway», i *Clinical Practice & Epidemiology in Mental Health* 2014, 10, s. 53-58
- Jensen, T.K., Skårdalsmo, E.M.B. og Fjermestad, K.W. (2014): «Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2014, 8(29)
- Johansen, I. (2014): *Turnover i det kommunale barnevernet*, SSB-rapport 2014/18
- Jørgensen, E.T. (2015): «Moderskap med restriksjoner», i *Tidskriftet Norges Barnevern* 2015, 3, s. 183-201
- Kayed, N.S., Jozefiak, T., Rimehaug, T., Tjelflaat, T., Brubakk, A.M. og Wichstrøm, L. (2015): *Psykisk helse hos barn og unge i barneverninstitusjoner*, RKBU Midt og NTNU
- Kristofersen, L.B. (2009): *Barnevern og ettervern – Hjelpetiltak for 16-22 åringer og levekår for unge voksne*, NOVA-rapport nr. 10/09
- Lehmann, S., Havik, O.E., Havik, T. og Heiervang, E.R. (2013): «Mental disorders in foster children: a study of prevalence, comorbidity and risk factors», i *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 2013, 7(39)
- Léveillé, S. og Chamberland, C. (2010): «Toward a general model for child welfare and protection services: A meta-evaluation of international experiences regarding the adoption of the Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families (FACNF)», i *Children and Youth Services Review* 2010, 32(7), s. 929-944
- Lov 4. september 2015 nr. 85 om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn (Lov om Haagkonvensjonen 1996)
- Lov 12. juni 2013 nr. 608 om socialtilsyn (Lov om Socialtilsyn)
- Lov 12. februar 2010 nr. 4 om pensjonsordning for oppdragstaker i statlig beredskaps- eller familiehjem (Lov om pensjon for oppdragstaker i barnevernet)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven)
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (Folketrygdloven)
- Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (Ekteskapsloven)
- Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven)
- Lurie, J. (2013): *Erfaringer fra en felles døgninstitusjon. Samarbeidsmodell mellom barnevern og psykisk helsevern for barn og unge*, rapport nr. 24/2013, NTNU Samfunnsforskning
- Mehlbye, J. (2014): *Evalueringsrapport om kommunernes anvendelse av plejefamilier med særlige oppgaver – delrapport 4. Utviklingen i kommunernes anvendelse av kommunale og spesialiserte plejefamilier i perioden 2012 til 2013*, KORA
- Moldestad, B. og Skilbred, D. (2009): «Foreldres opplevelse av foreldreskap på avstand», i *Fontene Forskning* 2009, 2, s. 41-52
- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M. og Kvinge, T. (2012): *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet*, NIBR-rapport 2011:25
- Nordens Velfærdscenter (2015): *Barn kan inte vänta. Översikt av kunskapsläget och exempel på genomförbara förbättringar*, Nordens Velfærdscenter
- NOU 2015:7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NOU 2014:8 *Tolkning i offentlig sektor – et spørsmål om rettsikkerhet og likeverd*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- NOU 2012:5 *Bedre beskyttelse av barns utvikling – Ekspertutvalgets utredning om det bio-*

- logiske prinsipper i barnevernet*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Oterholm, I. (2015): *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurdering*, avhandling ph.d., Høgskolen i Oslo og Akershus
- Ot.prp. nr. 9 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*, Barne- og familiedepartementet
- Ot.prp. nr. 44 (1991-1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*, Barne- og familiedepartementet
- Paulsen, V., Thorshaug, K. og Berg, B. (2014): *Møter mellom innvandrere og barnevernet. Kunnskapstatus*, NTNU Samfunnsforskning
- Prop. 102 LS (2014-2015) *Lov om gjennomføring av konvensjon 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn, og endringer i enkelte andre lover, og samtykke til ratifikasjon av konvensjonen*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop 1 S (2014-2015) *For budsjettåret 2015. Utgiftskapittel: 800-868, 2530 Inntektskapittel: 3821, 3822, 3842, 3855, 3856, 3858, 3859*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop 1 S (2013-2014) *For budsjettåret 2014. Utgiftskapittel: 800-868, 2530 Inntektskapittel: 3821, 3822, 3842, 3855, 3856, 3858, 3859*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop. 106 L (2012-2013) *Endringer i barnevernloven*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- PwC (2015): *KS – Utredning av rammeverk for fosterhjem*
- PwC (2014): *Kartlegging av økonomiske rammevilkår for fosterforeldre*
- Rambøll (2014): *Oppgave- og finansieringsansvaret for det samlede tilbudet til utsatte sped- og småbarn*
- Rasmussen, I., Dyb, V.A., Heldal, N. og Strøm, S. (2010): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista-rapport nr. 2010/07
- Regjeringserklæringen (2013): *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Saus, M. (2006): *Metoder for barnevernet i samiske områder*, Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge
- Sinclair, I. og Wilson, K. (2003): «Matches and mismatches: The contribution of carers and children to the success of foster placements», i *British Journal of Social Work*, 33(7), s. 871-884
- Skilbred, D. og Moldestad, B. (2010): «Når barn bor i fosterhjem: utfordringer i samarbeidet mellom foreldre og barneverntjenesten», i *Tidskriftet Norges Barnevern* 2010, 87(1), s. 32-46
- Slettebø, T. (2008): *Foreldres medbestemmelse i barnevernet*, avhandling ph.d., NTNU
- Social- og Integrationsministeriet (2012): *Et nyt socialtilsyn – Bedre kvalitet for udsatte børn og voksne*
- Socialstyrelsen (2014): *Specialiserede plejefamilier. Viden- og inspirationskatalog*
- Socialstyrelsen (2014): *Barn och unga – insatser år 2013*
- Socialstyrelsen (2014): *Manual til BRA-fam. En standardiserad bedömningsmetod för rekrytering av familjehem*
- Socialstyrelsen (2013): *Gränsdragning mellan olika placeringsformer för barn och unga*
- Socialstyrelsen (2012): *Child welfare in a state of change – Final report from the BBIC project*
- SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*, Socialdepartementet
- SSB (2015): *Barnevern, 2014*
- Statens helsetilsyn (2015): *Tilsynsmelding 2014*
- Statens helsetilsyn (2015): *Oppsummering av tilsyn med kommunenes arbeid med oppfølging av barn i fosterhjem, «- Bare en ekstra tallerken på bordet?»*, rapport nr. 1/2015
- Statens helsetilsyn (2012): *Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kommunalt barnevern 2011 – undersøkelse og evaluering*, rapport nr. 2/2012
- Stefansen, K. og Hansen, T. (2014): «En god forberedelse til å bli fosterforeldre». *Evaluering av opplæringsprogrammet PRIDE*, NOVA-rapport nr. 3/14
- Storø, J. (2012): *Ettervern og overgang for ungdom i barnevernet*, Universitetsforlaget
- Sundt, H. (2012): *Slektsfosterhjem i Norden – opplæring og oppfølging*, NOFCA
- Sundt, H. (2010): «Ansvarsfordeling mellom fosterforeldre, foreldre og barneverntjenesten», i Sundt, H. (red.) *Fosterhjemshåndboka*, s. 101-108
- UDI (2015): *Tall og fakta 2014. Faktaskriv*
- Vinnerljung, B., Berlin, M. og Hjern, A. (2010): «Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn», i *Socialstyrelsen Social Rapport 2010*, s. 227-266

- Vinnerljung, B. (2011): «Hjälp fosterbarn att klara sig bättre i skolan», i Fredriksson, A. og Kakuli, A. (red.) *Ett annat hemma. Om samhällets ansvar för placerade barn*, s. 51-68
- Vis, S.A, Storvold, A., Skilbred, D.T, Christiansen, Ø. og Andersen, A. (2015): *Statusrapport om barnevernets undersøkelsesarbeid – høsten 2014*, RKBU Nord-rapport
- Vis, S.A. og Thomas, N. (2009): «Beyond talking – children's participation in Norwegian care and protection Cases», i *European Journal of Social Work*, 12(2), s. 155-168
- Washington, K. (2007): «Research Review: Sibling placement in foster care: a review of evidence», i *Child and Family Social Work* 2007, 12, s. 426 – 433
- Wiggen, K.S. (2014): *Enslige mindreårige flyktninger, 2011. Arbeid, utdanning og inntekt*, SSB-rapport 2014/09
- Winokur, M. Holtan, A. og Batchelder, K.E. (2014): «Kinship Care for the Safety, Permanency, and Well-being of Children Removed from the Home for Maltreatment: A Systemtic Review», i *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2014, 2, The Campbell Collaboration
- Wincour, M., Holtan, A. og Valentine, D. (2009): «Kinship Care for the Safety, Permanency, and Well-being of Children Removed from the Home for Maltreatment», i *Cambell Systematic Reviews* 2009, 1, The Campbell Collaboration
-

**Vedlegg 1****Begreper som benyttes i stortingsmeldingen**

Dette er en beskrivelse av hvordan følgende begreper brukes i fosterhjemsmeldingen:

- *Undersøkelse*: Barnevernstjenesten skal undersøke barnets situasjon dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven. Formålet med en undersøkelse er å vurdere barnets behov for barnevernstiltak. Undersøkelsen skal ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, og det er opp til barnevernstjenesten hvordan den skal gjennomføres.
- *Kartlegge*: Innhente informasjon på en systematisk måte for å få et oversiktsbilde over barnets situasjon og behov.
- *Utrede*: Gå i dybden på et avgrenset område.
- *Tilsyn med barn i fosterhjem*: Formålet med tilsynet er å føre kontroll med at barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og at de forutsetningene som ble lagt til grunn for tiltaket blir fulgt opp. Tilsyn med barn i fosterhjem kommer i tillegg til den oppfølging og kontroll som barnevernstjenesten i kommunen skal utføre. Det føres tilsyn med hvert enkelt barn frem til barnet fyller 18 år. Fosterhjems kommunen har ansvar for tilsyn.
- *Tilsynsperson*: Den personen som skal føre tilsyn med om barnet får forsvarlig omsorg i fosterhjemmet og om forutsetningene for tiltaket følges opp. Kommunen skal gi tilsynsoppgaver til personer som er egnet til å utføre oppgaven og som har en tilstrekkelig uavhengig funksjon overfor barnevernstjenesten og fosterforeldrene.
- *Tiltak*: Barnevernloven åpner for både frivillige hjelpetiltak i og utenfor hjemmet, og tiltak ved tvang. Barnevernstjenesten har ansvar for å fatte vedtak om frivillige hjelpetiltak. Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har ansvar for å fatte vedtak som innebærer tvang, for eksempel vedtak om omsorgsovertakelse. Fosterhjem kan være et frivillig hjelpetiltak eller et tiltak ved omsorgsovertakelse.
- *Ordinært fosterhjem*: Fosterhjem som har avtale med og mottar godtgjøring fra den kommunen som har ansvaret for barnet.
- *Beredskapshjem*: Fosterhjem som på kort varsel kan ta imot barn som er i en akutt situasjon. Fosterhjemmet inngår avtale med Bufetat som oppdragsgiver, i tillegg til kontrakt med kommunen knyttet til det enkelte barn.
- *Familiehjem*: Fosterhjem som kan ta imot barn og unge som har behov for særlig oppfølging. Fosterhjemmet inngår avtale med Bufetat som oppdragsgiver, i tillegg til kontrakt med kommunen knyttet til det enkelte barn.
- *Forsterkning*: Når barnet/ungdommen har behov som stiller store krav til omsorgspersonene, kan det settes inn forsterkningstiltak for at fosterhjemmet skal kunne ivareta oppgaven. Det kan for eksempel dreie seg om avlastningsordninger, særskilt veiledning til fosterforeldrene, økt utgiftsdekning eller økt arbeidsgodtgjøring for at en av fosterforeldrene skal kunne ta seg av barnet på fulltid.
- *Frikjøp*: Fosterforeldre kan ved forsterkning av fosterhjemmet bli helt eller delvis frikjøpt fra annet lønnet arbeid for å ivareta omsorgen for barnet. Frikjøpet innebærer at fosterforeldrene blir kompensert for tap av annen lønnsinntekt.
- *Opplæring*: Bufetat har ansvar for at alle fosterhjem får nødvendig opplæring. I tillegg tilbyr Bufetat ulike videreopplæringskurs for fosterforeldre. Den kommunale barnevernstjenesten skal gi konkret opplæring tilknyttet det enkelte barn.
- *Veiledning*: Bufetat har ansvar for at fosterhjem får generell veiledning om det å være fosterforeldre. Barnevernstjenesten i kommunen har ansvaret for å gi veiledning til fosterhjemmet tilknyttet det enkelte barn.
- *Oppfølging*: Barnevernstjenesten i kommunen har ansvaret for å følge opp barnets situasjon i fosterhjemmet. Barnevernstjenesten skal besøke fosterhjemmet så ofte som nødvendig for å ivareta ansvaret, og må gi nødvendig støtte til barnet og fosterforeldrene samt barnets foreldre.
- *KS-sats*: KS sine veiledende satser for godtgjøring av fosterhjem og besøkshjem.

*Barne-, ungdoms- og familieetaten* (Bufetat) styres av Bufdir og består i dag av fem regionale barnevernsmyndigheter og et sentralt ledd. Regionene i etaten leverer statlige barnevernstjenester på vegne av staten.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* (Bufdir) er et fagorgan for barnevernet og har ansvaret for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet.

*Fylkesnemnda for sosiale saker* er et domstolignende, uavhengig forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet blant annet i omsorgsovertakelsessaker og i saker som gjelder tvangsinnlegg overfor ungdom med alvorlige atferdsvansker. Det er tolv nemnder i landet.

*Statens helsetilsyn* har det overordnede faglige ansvaret for tilsynet med det statlige og kommunale barnevernet.

*Fylkesmannen* fører tilsyn med barneverntjenesten og er klageinstans for enkeltsaker i barnevernet. Det er 18 fylkesmenn i landet, som fungerer som statens representant i fylket.

*Barnesakkyndig kommisjon* skal vurdere alle rapporter avgitt av sakkyndige til barneverntje-

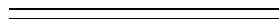
ne, fylkesnemnd eller domstol. Også rapporter avgitt av sakkyndige engasjert av private parter skal gjennomgås.

*Familievernet* er organisert under Bufetat og tilbyr terapi, rådgivning og veiledning til familier som opplever vanskelige forhold eller konflikter.

*RKBU/RBUP* (Regionalt kunnskapssenter for barn og unge og Regionsenter for barn og unges psykiske helse øst og sør) driver forskning, utvikling, tjenestestøtte, undervisning og formidling innenfor fagfeltene barn og unges psykiske helse og barnevern. Det er fire kunnskapssentre i landet.

*NKVTS* (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress) utvikler og sprer kunnskap og kompetanse om vold og traumatisk stress.

*RVTS* (Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging) tilbyr undervisning, veiledning, konsultasjon og nettverksarbeid for ansatte som arbeider med mennesker berørt av vold og seksuelle overgrep, traumatisk stress, migrasjon eller selvmordsproblematikk. RVTS finnes i fem regioner.



## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: Johnér

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2016

